

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES

**RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO ECUATORIANO (RISE):
SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA
(ANÁLISIS DEL PERÍODO AGOSTO DE 2008 - DICIEMBRE DE 2010)**

**PLAN DE DISERTACION DE GRADO PREVIA LA OBTENCION DEL TITULO
DE LICENCIADO EN CONTABILIDAD Y AUDITORIA**

CHRISTIAN ALBERTO HACHIG PÉREZ

DIRECTOR

ING. ARMANDO LITUMA

QUITO, ABRIL 2012

I. Director e informantes

Director: Ing. Armando Lituma

Informante 1: Dr. Rodrigo Jiménez

Informante 2: Psga. Katia Naranjo

II. Dedicatoria

Con la mayor gratitud por los esfuerzos realizados para que yo lograra terminar mi carrera profesional siendo para mí la mejor herencia. A mi madre que es el ser más maravilloso de todo el mundo.

Gracias por el apoyo moral, tu cariño y comprensión que desde niño me has brindado, por guiar mi camino y estar junto a mí en los momentos más difíciles.

A mi padre porque desde pequeño ha sido para mí un gran hombre maravilloso al que siempre he admirado.

Gracias por guiar mi vida con energía, esto ha hecho que sea lo que soy.

A Verito y José Esteban quienes son mi tesoro más preciado.

A Mauricio por siempre estar a mi lado en los momentos buenos y malos.

Con amor, admiración y respeto.

III. Agradecimientos

Agradezco de todo corazón a Dios y a mis Padres por que a través de ellos me concedió la vida en este mundo, a mi esposa e hijo quienes son mis pilares y me dan la fuerza cada día para seguir adelante, así como a mis abuelos, tíos, hermanos, suegros, y a todas las personas que directa o indirectamente han tenido a bien ayudarme en forma moral y económica para mi formación como ser humano y profesional, en respuesta a esto, cuenten con un gran amigo.

Con mucho cariño.

IV. Índice

Certificación	3
Dedicatoria	4
Agradecimientos	5
Índice	6
Resumen ejecutivo	9
Introducción	11

1. MARCO TEÓRICO, 17

Capítulo 1: La Administración Tributaria en América Latina y el Ecuador, 17

- 1.1. Consideraciones generales, 17
 - 1.1.1 Políticas públicas y administración tributaria, 19
 - 1.1.2. Cambios en los regímenes tributarios, 21
- 1.2. Las políticas tributarias en los países en desarrollo, 27
- 1.3. Administración y políticas públicas en el Ecuador, 30
 - 1.3.1. La Reforma Tributaria del año 1990, 30

Capítulo II: Enfoques y conceptos en torno a los impuestos y a la tributación, 34

- 2.1. Financiamiento, gasto público y aparato estatal, 32
- 2.2. El Estado y los recursos públicos, 37
 - 2.2.1. Las necesidades públicas, 38
 - 2.2.2. Actividad financiera del Estado, 39
 - 2.2.3. Política fiscal, 40
- 2.3. Recursos públicos, 42
- 2.4. Impuestos, 45
 - 2.4.1. Tipos de impuestos, 48
 - 2.4.1.1. Impuestos directos, 49
 - 2.4.1.2. Impuestos indirectos, 49
 - 2.4.1.3. Contribuciones especiales, 49
- 2.5. Sistema tributario, 50
 - 2.5.1. Presión tributaria, 51
 - 2.5.2. Evasión fiscal, 52
 - 2.5.3. Carencia de cultura tributaria, 54
 - 2.5.4. Sistema tributario carente de transparencia, 56
 - 2.5.5. Administración tributaria poco flexible, 57
 - 2.5.6. Bajo riesgo de detección de la evasión fiscal, 58

Capítulo III: Reforma tributaria y recaudación fiscal en el Ecuador, 59

- 3.1. Los ingresos públicos en el país, 59

- 3.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA), 61
- 3.1.2. Impuesto a la Renta (IR), 61
- 3.1.3. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), 61
- 3.1.4. Otros impuestos, 61
- 3.1.5. Intereses por mora y multas tributarias, 62
- 3.2 Evolución de la recaudación tributaria (período 2002-2008), 62

V. Índice

- 3.3. La reforma tributaria del año 2008, 63
- 3.4. Desempeño sectorial en el sistema tributario, 63
 - 3.4.1. Significancia tributaria de los sectores económicos, 63
 - 3.4.2. Características sectoriales, 64
 - 3.4.3. Contribuyentes destacados por sectores económicos, 64
 - 3.4.4. Acciones de control de la administración tributaria, 65
- 3.5. Evolución de la recaudación tributaria (período 2009-2010), 66
 - 3.5.1. Sector Público No Financiero (SPNF), 66
 - 3.5.2. Ingresos del Sector Público No Financiero, 67
 - 3.5.3. Recaudación de principales impuestos internos (enero-septiembre 2009-2010), 68
- 3.6. La fiscalización de la administración tributaria, 72
 - 3.6.1. Características de la función de fiscalización, 72
 - 3.6.2. Controles tributarios de oficios, 73
 - 3.6.3. Controles tributarios de campo y preventivos, 73
 - 3.6.4. Controles tributarios de campo ordinarios, 73
- 3.7. Avances en la mejora de la fiscalización tributaria, 74

Capítulo IV: Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), 75

- 4.1. Antecedentes: La Ley de Equidad Tributaria, 75
 - 4.1.1. Ley reformativa para la equidad tributaria, 78
- 4.2. Implementación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), 80
 - 4.2.1. Análisis del mercado informal, 80
 - 4.2.2. Análisis del sector microempresarial, 84
- 4.3. RISE: Características tributarias, 86
 - 4.3.1. Inclusiones y exclusiones, 86
- 4.4. RISE: Principios tributarios, 87
- 4.5. RISE: Marco legal, 88

2. MARCO EMPÍRICO, 103

Capítulo V: Análisis del impacto del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) en la administración tributaria ecuatoriana (período agosto de 2008- diciembre de 2010), 103

- 5.1. Descripción de la metodología, 104
- 5.2. Criterios para el procesamiento de datos, 105
- 5.3. Descripción de las variables, 106
 - 5.3.1. Perfil de los contribuyentes, 106

- 5.3.2. Regiones, 108
- 5.3.3. Participación según el sexo, 110
- 5.4. Descripción del modelo Probit, 111
 - 5.4.1. Inferencia del modelo, 114
 - 5.4.2. Resultados del modelo, 114

VI. Índice

Capítulo VI: Evaluación del impacto estratégico y la relación costo/beneficio del RISE, 119

- 6.1. Impacto estratégico del régimen, 120
 - 6.1.1. Simplicidad y cumplimiento del sistema, 120
 - 6.1.2. Análisis y comparación de factores estimados, 125
 - 6.1.3. Facilidades para el registro de nuevos contribuyentes, 127
 - 6.1.4. Incentivos relacionados con la afiliación al seguro social, 128
 - 6.1.5. Facilidades para el cumplimiento del pago de impuestos, 129
 - 6.1.6. En torno a la equidad y la eficiencia, 130
- 6.2. Relación costo/beneficio, 130

Capítulo VII: Conclusiones y recomendaciones, 133

- 7.1. Conclusiones, 133
- 7.2. Recomendaciones, 134

Bibliografía

Anexos

Resumen Ejecutivo

La presente tesis de licenciatura expone los conceptos, enfoques y metodología que justifican y sustentan el análisis del impacto del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) en la administración tributaria ecuatoriana, durante el periodo comprendido entre agosto de 2008 y diciembre de 2010. Este trabajo tiene como base una revisión bibliográfica exhaustiva y la consulta de trabajos pioneros en torno al estudio de los sistemas simplificados de tributación –incluido el implementado en el Ecuador.

En el año 2008, el gobierno del presidente Rafael Correa tomó la decisión de poner en vigencia, a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), un sistema tributario que permite regularizar y formalizar el pago de tributos por parte del sector de comerciantes conocido como informal, sector que desempeña un papel importante en la generación de empleo y en la dinamización de la economía ecuatoriana. Es así que con la aprobación de la Ley de Equidad Tributaria, se crea el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)¹.

La expectativa con respecto al cumplimiento de los objetivos y sobre todo el impacto estratégico y económico que ha significado este régimen para la administración tributaria merece la atención y el estudio por parte de la academia.

En tal virtud, este trabajo se propone –y espera cumplir con dicha aspiración–

¹ MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral

analizar tales impactos, tomado en cuenta aspectos técnicos y metodológicos propios de las ciencias administrativas y contables.

INTRODUCCIÓN

La recolección de tributos por parte del Estado, o lo que comúnmente se conoce como cobro de impuestos, se ha convertido, desde los inicios de la conformación de las naciones modernas, en uno de los aspectos político-económicos más conflictivos al interior de sus sociedades.

A lo largo del devenir de las civilizaciones, el pago de tributos o de impuestos ha mantenido una muy íntima relación con las guerras de conquista, al crecimiento y desarrollo de las civilizaciones imperiales. Independientemente de los tintes políticos o ideológicos, objetivamente la tributación o pago de impuestos tiene que ver con la obtención de recursos por parte de los países para el mantenimiento y cobertura de las obligaciones gubernamentales con sus habitantes.

El pago de tributos tuvo y tiene varias dinámicas, todas en función del contexto histórico, económico y político en el cual se desarrolla dicha actividad. En determinados momentos de la historia, éste (el pago de impuestos) se lo hacía mediante el trabajo personal, la entrega de alimentos, animales, joyas, etc. Actualmente, la tributación tiene como referencia la entrega de dinero.

Desde un punto de vista contemporáneo, el impuestos puede ser visto como el derecho que tiene la sociedad de cobrarse a sí misma transferencias. Al tomar como referencia este razonamiento, se recalca que el ejercicio pleno de este derecho demanda a la sociedad que se involucre en el control de su cumplimiento. Por tanto, la administración tributaria no puede ser responsabilidad del gobierno de turno solamente; debe ser responsabilidad

permanente de la sociedad en su conjunto. La nueva administración tributaria que se propone se basa en este último criterio.

A partir de la línea reflexiva expuesta anteriormente, se puede caracterizar al Ecuador como un país con una escasa (o casi nula) cultura tributaria; es decir, como una nación en la cual sus ciudadanos no han hecho conciencia de sus obligaciones tributarias y de lo que este aporte representa para el desarrollo de la población.

Pero esta característica no la ha adquirido la sociedad ecuatoriana por sí misma. En su cimentación, han incidido los altos niveles de corrupción al interior de la burocracia, la apatía y falta de sentido colectivo por parte de las élites y la clase acomodada, y la carencia de políticas y sistemas tributarios sólidos y democráticos (recalco, como autor de esta tesis, este último concepto, “democrático”, pues la ausencia de esta característica ha devenido en el hecho de que quienes más deben pagar, es decir, las clases pudientes, sean, paradójicamente, las que menos tributan, lo que trae como consecuencia una inequitativa distribución de la riqueza nacional).

En lo concerniente a los datos estadísticos, éstos muestran la importancia que tienen los impuestos en el Ecuador. Así, el total de ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF) en el año 2010 fue de aproximadamente USD 17.300 millones (que equivalió a un 30% del Producto Interno Bruto de aquel año). Al hacer un desglose de este monto, se tiene que los Ingresos Petroleros representaron el 29% (que son ingresos provenientes de bienes y actividades del Estado), los Tributarios, por su parte, un 60% (que son ingresos del ejercicio del Poder del Estado) y, Otros, un 11%.

No cabe duda de que los ingresos provenientes de la recaudación tributaria constituyen un

dato importante en la determinación de las políticas fiscales, y que su adecuada y justa recaudación es vital para el funcionamiento de la economía ecuatoriana,

La creación del RISE tiene, entre otras razones, la de incorporar al sector de comerciantes informales a la base de aportantes en lo que tiene que ver con los impuestos; a esto hay que añadir que, en el fondo, existe una razón de igual o mayor importancia: generar conciencia y cultura tributaria en la ciudadanía, con independencia de la magnitud, tamaño o tipo de actividades y transacciones económicas que efectúen, sea de manera individual o a través de un negocio.

Con este antecedente, el actual gobierno, presidido por el economista Rafael Correa Delgado, ha iniciado un camino de reformas tributarias para asegurar el pago pronto, justo y equitativo de los tributos correspondientes. Dentro de lo que se concibe como la “Ley de Equidad Tributaria”², impulsada por el Gobierno, se establece por primera vez en el Ecuador el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (difundido entre la ciudadanía como RISE, por sus siglas):

En términos técnicos, se concibe al RISE como un nuevo régimen de incorporación voluntaria, que reemplaza, entre el sector informal, el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto a la Renta (IR), por un mecanismo de pago a través de

² ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2008), *Ley Orgánica Reformatoria e interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, Código Tributario, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*, publicado el miércoles 30 de julio en RO 392 - 2SP, Montecristi, 2008. Con fecha 29 de diciembre de 2007, se publicó en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, aprobada y expedida por la Asamblea Constituyente el 28 de diciembre de 2007. En dicha reforma se modifican ciertos cuerpos legales de índole fiscal, entre los cuales se encuentran varias reformas al Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario y se crean nuevos impuestos.

cuotas mensuales. El principal objetivo del RISE, como ya se mencionó, es mejorar la cultura tributaria en el país, gracias, entre otros aspectos, a la facilidad del pago de impuestos y legalización de la actividad económica.

La aplicación del RISE entró en vigencia desde el primero de agosto de 2008. Tras su implementación –proceso que ha estado matizado por la incertidumbre, el desconocimiento y una incorporación problemática en la vida cotidiana de los mediamos y pequeños comerciantes ecuatorianos– se considera oportuno, para efectos de esta disertación, establecer una evaluación coyuntural y provisional del impacto estratégico y económico que supone el nuevo régimen impositivo en la administración tributaria ecuatoriana, en un período comprendido entre agosto de 2008 y diciembre de 2010.

Un trabajo de investigación pionero sobre este tema lo constituye el efectuado en el 2009 por un grupo de economistas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)³. La parte metodológica y ciertos criterios empleados en el procesamiento de los datos han servido de ayuda para efectuar el análisis propuesto en la presente disertación; obviamente, se han efectuado las actualizaciones y adaptaciones necesarias en función de los objetivos propuestos en el trabajo.

En el primer capítulo del presente trabajo, se establece un análisis de la administración tributaria en el contexto latinoamericano, haciendo énfasis en el sistema ecuatoriano. En este sentido, se plantean los resultados de distintos estudios en lo que respecta a políticas públicas y los regímenes tributarios.

³ MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), Op. Cit.

El tema central del capítulo segundo tiene que ver con los enfoques y conceptos en torno a los impuestos y a la tributación. Se detallan los conceptos y categorías que enmarcan temas como: el sistema tributario, el financiamiento estatal y el gasto público del aparato estatal. Se analizan, además, los tipos de recursos públicos y se centra el estudio en lo que respecta a los impuestos y las tributaciones, como una de las fuentes principales para nutrir las arcas estatales.

El tercer capítulo aborda las reformas tributarias y la recaudación fiscal en el país. Se definen conceptualmente los distintos tipos de impuestos que recauda el Estado ecuatoriano, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta (IR), y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Por otra parte, se hace un breve estudio sobre la evolución de la recaudación tributaria y el desempeño sectorial en el sistema tributario. Para finalizar este capítulo, se hace un examen de los mecanismos de fiscalización de la administración tributaria.

El análisis y exposición de los fundamentos, mecanismos y políticas implicados en el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) es el tema principal del capítulo cuatro. Se detallan las características tributarias, los principios y el marco legal, aspectos destinados a la regulación e inclusión de los sectores comerciales informales en el sistema tributario, pero –y principalmente– con el fin de fomentar una cultura de responsabilidad y compromiso con respecto al pago de tributos.

Los capítulos cinco y seis conforman el denominado marco empírico en torno al análisis del impacto del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) en la administración tributaria ecuatoriana, durante el período comprendido entre agosto de 2008 y diciembre de

2010). En dichos capítulos se detalla la metodología, los principios para el procesamiento de los datos recolectados y se exponen los principales resultados y su interpretación técnico-económica.

Para finalizar, en el capítulo siete se detallan las conclusiones y recomendaciones que, según el autor de esta tesis, se desprenden de los marcos teórico y empírico desarrollados a lo largo del trabajo.

1. MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL ECUADOR

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las corrientes que enmarcan la teoría y praxis de tributación, sus sistemas de gestión y administración y la estrecha relación que estos aspectos tienen con el desarrollo económico-social de los países, sobre todo con aquellos catalogados como de “tercer mundo o subdesarrollados”, han devenido polémicas, no exentas de tergiversaciones e interpretaciones sesgadas, inclusive. Los antecedentes históricos coadyuvan a demostrar que, en buena medida, la importación de modelos de otras regiones, la irresponsabilidad de los gobiernos de turno, la inoperancia y la corrupción burocráticas, entre otros aspectos, han incidido en la falta de una distribución equitativa de la riqueza; riqueza que, sin duda, encuentra un acervo importante en la recaudación de impuestos o tributos.

América Latina, por ejemplo, ha incurrido reiteradamente en la búsqueda de nuevos paradigmas económicos; es decir, en la búsqueda de formas simplificadas de entender cómo funciona la economía y la sociedad. Desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, pasando por la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el famoso “Consenso de Washington” en los años noventa, la adopción de paradigmas extranjeros ha sido una

constante. A decir de James Orrd, tras los nefastos resultados obtenidos, sobre todo con éste último modelo (el propuesto en el Consenso de Washington), la región (América Latina) ha perdido entusiasmo, y se encuentra ahora en la búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.⁴

En la región, durante los últimos 15 años, se ha experimentado y ejecutado una serie de políticas y reformas, en la mayoría de casos con base en el modelo neoliberal de desarrollo. Si bien en muchos casos éstas respondían a orientaciones que tomaban como referencia las “recomendaciones” de organismos económicos transnacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, principalmente), el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

A este respecto, de manera sintética se pueden establecer, a la luz de los estudios del autor antes citado, las siguientes conclusiones:

- Algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados; mientras que otros reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
- Determinados países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable; por su parte, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir

⁴ ORRD, L. (2008), *Gestión Tributaria en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Taurus, p.89.

cada vez que cambia el gobierno.

- Un número determinado de países puede implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo; en contrapartida, en otros países la calidad de la implementación es muy deficiente.
- Mientras que en ciertos países se adoptan medidas que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

1.1.1. Políticas públicas y administración tributaria

En todos los países, su presupuesto general incluye ingresos por la recaudación de tributos. En unos en mayor proporción que en otros, pues hay naciones que cuentan con otras fuentes de ingresos. A medida que dichas fuentes generan riqueza, los ingresos tributarios ocupan lugares secundarios. Pero con el transcurrir del tiempo, éstos toman mayor relevancia, ya que, generalmente, los ingresos primarios siempre constituyen fuentes renovables.

Establecidos estos criterios preliminares, lo que a continuación asevera Alfredo Villaverde, permite contextualizar la manera en que se relaciona la tributación –las políticas tributarias, más exactamente– con las políticas públicas generales implementadas por un país:

La política tributaria es un buen punto de partida para ver el proceso de formulación de políticas en acción. Ante todo, muchas de las decisiones tomadas en el ámbito de la política pública están relacionadas con los impuestos. Estos afectan a casi todos los

aspectos de la economía y la sociedad. El tamaño del Estado, la magnitud de la redistribución de la riqueza de los ricos a los pobres y las decisiones de consumir e invertir están relacionadas con este campo fundamental de la política. Dados los grandes efectos que puede tener en la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública en el que hay más intereses en juego.⁵

En virtud de lo mencionado en el párrafo anterior, en el ámbito de los impuestos y la tributación, la implementación de políticas tiende a ser un buen reflejo de la manera general en que se concibe o prioriza la administración estatal; las políticas tributarias son producto de un proceso mediante el cual una multitud de intereses, tanto públicos como privados, se mueven a través de los engranajes de las negociaciones políticas en la formulación de la política pública.

Según lo afirma Villaverde, es posible sostener que los actores que desempeñan roles decisivos en el proceso de formulación de políticas generales también participan activamente en el examen, la promulgación y la implementación de la política tributaria. Esto ocurre en cualquier país, no sólo con los actores fundamentales del proceso de formulación de políticas – en particular, el Poder Ejecutivo (cuyas atribuciones y limitaciones influyen mucho en la calidad de la política tributaria) y la legislatura– sino también con otros actores cuya influencia es más específica (cámaras de producción, de comercio, de industrias, asociaciones de exportadores, fundamentalmente).

A pesar del enorme impacto económico de los impuestos, las

⁵ VILLAVERDE A y otros., (2009), *Teoría tributaria*, Madrid, Alianza Universidad, p. 101

consideraciones económicas no son la única fuente para explicar las características de la política tributaria; es fundamental comprender la situación de lo que se conoce como la *correlación de fuerzas*⁶; es decir, qué actores o grupos de poder económico y político mantienen la hegemonía, el control de las instituciones públicas y privadas, de la maquinaria electoral, legislativa y judicial; control que, efectivamente, mantiene a otro grupo de actores subyugados y a expensas de sus intereses y lógica de gobierno.

A esto se debe añadir la incidencia de lo que se conoce como “globalización”. En los últimos 15 años la economía de todos los países de América Latina ha sufrido el mismo impacto externo: la tendencia a la globalización, que ha aumentado la movilidad internacional de bienes, inversiones y capital financiero en todo el mundo, limitando las posibilidades de gravarlos con impuestos. Las tendencias a la globalización han obligado a los países a reducir drásticamente los aranceles de importación y a disminuir las tasas impositivas aplicables a las empresas. Para responder a este impacto, las naciones de toda la región han adoptado una amplia gama de estructuras y políticas tributarias. Estas variaciones entre países muestran que, incluso al responder al mismo impacto, las distintas instituciones y actores políticos pueden llevar a resultados de política diferentes.⁷

1.1.2. Cambios en los regímenes tributarios

⁶ La cursiva es del autor de esta tesis.

⁷ *Ibíd.*, p. 143.

Los procesos de tras de la política tributaria en América Latina no es alentador. La recaudación tributaria de los gobiernos centrales en dicha región llegó a 13,2% del PIB en promedio en los primeros años de la década actual, lo cual representa una disminución respecto del promedio de 14% de fines de los años ochenta, y menos de la mitad del promedio actual de 30% de los países desarrollados. Sólo ciertos países, entre ellos Brasil, Bolivia y República Dominicana, lograron elevar la recaudación más de tres puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) durante dicho período⁸. Sin embargo, esta evaluación, catalogada como superficial, es errónea. Para Villaverde, tras el aparente estancamiento de los impuestos, se ocultan cambios muy profundos en los regímenes tributarios que los países tuvieron que hacer para responder a la globalización.

Ante las demandas y desafíos que entraña la denominada “globalización”, la política tributaria ha sido un campo de intensas reformas. Cada país latinoamericano ha realizado importantes reformas en este campo desde 1990 (un promedio de 4,2 reformas de ese tipo en la región) y 11 países latinoamericanos han llevado a cabo una reorganización general de su sistema tributario desde 1990. Los impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas han aumentado de 2,7% del PIB en los años ochenta a 4,9% en la actualidad, aunque siguen siendo muy bajos en comparación con los promedios del resto del mundo o de los países desarrollados (12% del PIB). La pérdida de ingresos fiscales como consecuencia de la reducción de los aranceles de importación se ha compensado en gran medida con los

⁸ *Ibíd.*, p. 155.

ingresos derivados del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fue introducido en la mayoría de los países entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa, y que ahora genera más de un tercio (37%) de la recaudación fiscal de los gobiernos centrales de la región: el equivalente al 5,5% del PIB, en promedio.⁹

A la luz de estas cifras, la pregunta que se plantea Gangemi es la siguiente: ¿por qué, dada esta intensificación de la actividad, se han adoptado políticas que distan de ser ideales?¹⁰ Mientras que la política tributaria se formula en el marco del proceso de formulación de políticas generales de cada país, las características específicas de las primeras limitan las posibilidades de una reforma. Estas limitaciones explican en gran medida las peculiaridades de la política tributaria que se considera, se promulga y, en última instancia, se aplica y se hace cumplir.

Entre las principales características de la política tributaria, que es necesario tener en cuenta, hay cuatro que son especialmente importantes, a saber:

- 1) Los impuestos tienen efectos de gran alcance en toda la economía. Esto significa que habrá muchos jugadores activos en el proceso de formulación de políticas. Si consideran que sus intereses se ven afectados de forma directa o inmediata, probablemente intensifiquen su participación. Por lo tanto, es más probable que en el juego de la formulación de políticas en el campo tributario, haya un gran número de jugadores.

⁹ GANGEMI L. (2007), *La administración pública y la tributación*, Bogotá, Ed. Fedisa, p.34.

¹⁰ *Ibíd*em, p. 115.

- 2) Los impuestos pueden estar en el rango de los aspectos que se ven afectados por los problemas típicos de un fondo común, en el que a cada participante le conviene contribuir poco y extraer mucho, ignorando el efecto que dicho comportamiento produce en el resultado final para la sociedad. Cada individuo tiene incentivos para contribuir al fondo el mínimo posible, por ejemplo, obteniendo una exención del pago de ciertos impuestos o aprovechando una posibilidad de elusión para pagar menos que los demás. Cada participante tiene también incentivos para extraer del fondo el máximo posible, por ejemplo consiguiendo que algunos impuestos sean asignados a usos o regiones específicos de su preferencia, como ocurre en países como Argentina, Brasil y Colombia.¹¹
- 3) La aplicación efectiva de la política tributaria depende, en gran medida, de la capacidad de la oficina de administración tributaria. La experiencia, los recursos y la capacidad administrativa, y las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, inclusive, determinan lo que se pone en práctica. Como se dice a menudo, en los países en desarrollo la administración tributaria es, esencialmente, la política tributaria.
- 4) Cuando un sistema tributario está estructurado de una forma determinada es muy difícil de implementar cambios sustantivos. En el lenguaje de los expertos en Ciencias Sociales, los sistemas tributarios dependen mucho de la trayectoria. Y son difíciles de mejorar dado que, en principio, todo problema de fondo puede resolverse mediante un

¹¹ *Ibíd.*, p. 150.

acuerdo de cooperación entre los participantes, siempre que, por un lado, los costos y la incertidumbre de las negociaciones sean bajos, en comparación con los beneficios previstos; y, por otro lado, que puedan instituirse mecanismos para evitar el oportunismo y garantizar el cumplimiento.

Las consideraciones hechas en los numerales precedentes, desarrolladas por Gangemi, no son comunes en lo que respecta a los impuestos; y esto, según el autor citado, se da por varias razones. Una de las más decisivas es la concentración del poder económico, lo que deviene en que las élites influyan en el sistema político por diversos medios, a lo que hay que añadir que éstas, por lo general, tienden a estar protegidas de los vaivenes del sistema político: los contribuyentes más ricos a menudo impiden reformas que podrían perjudicarlos. Este argumento puede denominarse “hipótesis de la resistencia de la elite”.¹²

La situación se complica más aún porque los efectos de los cambios estructurales del sistema tributario en los ingresos y en la distribución no son fáciles de prever. Dado que muchos países latinoamericanos se encuentran en una situación fiscal precaria, las autoridades fiscales suelen mostrarse reacias a las reformas profundas frente a la incertidumbre con respecto a los ingresos a corto y a mediano plazo, incluso si confían en los beneficios a largo plazo de la reforma. Los administradores tributarios son intrínsecamente muy conservadores, como da a entender el adagio “los

¹² TACCHI P. (2006), *La tributación: teorías y gestión*, Barcelona, Ed. Siglo XXI, p. 76-80

viejos impuestos son buenos impuestos”. Esta explicación puede denominarse “hipótesis de la incertidumbre”¹³.

Asimismo, si un país está acosado por la inestabilidad política o la polarización, el gobierno o el partido que ocupe el poder tal vez prefiera no llevar a cabo una reforma para que el sistema tributario sea más eficiente y productivo por temor a que los costos políticos de la reforma recaigan sobre el gobierno o el partido mismo, y los beneficios sean aprovechados por el gobierno siguiente. Este es el argumento estratégico.

Por último, está el argumento del cumplimiento, según el cual se pueden llevar a cabo reformas para aumentar el bienestar únicamente si es posible establecer una “tecnología del cumplimiento” a fin de garantizar la aplicación de las normas y castigar a los infractores.

La superioridad del cumplimiento voluntario frente al castigo está bien documentada en las obras sobre cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero es difícil crear una cultura de cumplimiento voluntario y es fácil destruirla porque se basa en la confianza en las instituciones públicas, la legitimidad de los que están en el poder y un sentido de justicia, transparencia y reciprocidad en la recaudación y el uso de los ingresos públicos. Ante la falta de una cultura de este tipo, se necesita un mecanismo para velar por el cumplimiento, a fin de facilitar una reforma efectiva. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desempeñado este papel en

¹³ *Ibíd.*, p. 86.

algunos países; la probabilidad de que se realice una reforma tributaria es mayor durante un programa de ajuste fiscal llevado a cabo en el marco de un convenio de préstamo con el FMI. El canal exacto no resulta claro, pero podría estar relacionado con una mayor congruencia de la política tributaria, el control del gasto o simplemente que dicho organismo de crédito traslade los costos políticos fuera del ámbito del gobierno. Una administración tributaria efectiva y transparente también puede considerarse como un mecanismo de cumplimiento adicional.

1.2. LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El establecimiento de un sistema tributario justo y eficiente no es un proceso exento de complicaciones, en particular en los países en desarrollo, los cuales, además, afrontan el reto de integrarse eficazmente en la economía mundial. En estos países, a decir de Tacchi, el sistema tributario ideal sería recaudar los ingresos esenciales sin un excesivo endeudamiento público, y hacerlo sin desalentar la actividad económica y sin desviarse demasiado de los modelos tributarios vigentes y probados en otros países, siempre y cuando no se alejen de los principios de justicia, equidad y distribución equitativa de la riqueza, ya que políticas de países cuyo sistema económico, por la naturaleza de la conformación de su correlación de fuerzas, tiende al beneficio de la clase empresarial, lo único que hará es ahondar los problemas sociales y políticos en las naciones en desarrollo.¹⁴

En esos países, la implantación de sistemas tributarios eficientes presenta enormes problemas. En primer lugar, y retomando la línea reflexiva de Tacchi, porque una

¹⁴ *Ibíd.*, p. 90.

significativa parte de sus trabajadores está empleado en la agricultura o en pequeñas empresas informales. Como raramente reciben sueldos fijos y regulares, sus ingresos fluctúan, y muchos de esos ingresos, como se pagan en efectivo, no son contabilizados formalmente; al ocurrir esto, resulta difícil calcular la base de un impuesto sobre la renta. En tales países, los trabajadores, en general, no gastan sus ingresos en grandes establecimientos que mantienen registros exactos de las ventas y los inventarios. Como resultado, los medios modernos de recaudación de ingresos desempeñan un papel menos importante en estas economías, excluyendo virtualmente la posibilidad de que el gobierno logre elevados niveles de ingresos tributarios.

Por otra parte, Tacchi también recalca que es difícil crear una administración tributaria eficiente; esto, tomando en cuenta incluso la falta de personal adecuada y técnicamente capacitado, la falta de dinero para pagar salarios competitivos a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria y para la incorporación de sistemas informáticos para la ejecución de las operaciones, así como la limitada capacidad de los contribuyentes para llevar sus cuentas. En virtud de lo expuesto, es fácil deducir que, con frecuencia, los gobiernos siguen el camino de la menor resistencia, implantando sistemas tributarios que les permiten explotar las opciones disponibles, en vez de establecer sistemas tributarios racionales, modernos y eficientes.

Como resultado de la estructura informal de la economía de muchos países en desarrollo y por las limitaciones financieras que las aquejan, las oficinas de estadística y de impuestos encuentran dificultades para generar estructuras

confiables de datos. Esta falta de datos impide que los responsables de la formulación de políticas evalúen el impacto potencial de los cambios en el sistema tributario. En consecuencia, en muchos casos se opta por introducir cambios marginales en vez de cambios estructurales, incluso cuando éstos últimos resultan obviamente preferibles. Ello perpetúa la ineficiencia de las estructuras tributarias.

Es menester mencionar además, en acuerdo con Cumbicos y Rosero, que los ingresos tienden a estar distribuidos en forma más desigual dentro de los países en desarrollo. Si bien en esta situación la recaudación de elevados ingresos tributarios requiere idealmente que los ricos soporten una mayor carga tributaria que los pobres, es común que el poder económico y político de los contribuyentes ricos les permita impedir y menoscabar la adopción de reformas fiscales que incrementarían su carga tributaria. Ello explica, en parte, el porqué muchos países en desarrollo no han explotado plenamente el sistema de recaudación de impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre la propiedad, y explica también el porqué sus sistemas tributarios raramente logran una progresividad satisfactoria; es decir, que los ricos paguen proporcionalmente más impuestos.¹⁵

En esta parte de la disertación es posible esbozar la siguiente conclusión: en los países en desarrollo la política tributaria se basa con frecuencia en el arte de lo posible y no tanto en el logro de los fines óptimos; de ahí que no resulta sorprendente que la teoría económica, y especialmente la literatura sobre tributación óptima, haya tenido un impacto relativamente reducido en el diseño de los sistemas tributarios en estos países.

¹⁵ CUMBICOS J. y ROSERO C. (2001), *El ciclo económico y la recaudación tributaria: Un análisis para el caso ecuatoriano*, Tesis de grado ICHE-ESPOL, pp. 56-60.

1.3. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN EL ECUADOR:

El diseño del marco tributario legal en el Ecuador estuvo a cargo de la que se conoció como “Misión Kemmerer”, en 1.925. A partir de esa fecha, en el Ecuador existe el Impuesto a la Renta (IR), que se cobra a las personas naturales y sociedades. En vista de que en aquella época no existían sistemas informáticos modernos, no se puede sustentar con cifras exactas dichos rendimientos con el propósito de establecer una relación con los actuales en cuanto a los mecanismos de recaudación implementados. A partir del año de 1962, entró en vigencia la denominada “Ley de Impuesto a la Renta”, la cual comenzó a regir desde 1.963. Más tarde, en el año de 1971, está fue codificada por una comisión técnica. Dicha ley existía en aquella época como un cuerpo legal separado de los demás tributos que rigen en la actualidad.

1.3.1. La reforma tributaria del año 1990

En el año de 1989, surge la propuesta del ingeniero Jorge Gallardo Zavala, Ministro de Finanzas y Crédito Público del gobierno del Doctor Rodrigo Borja Cevallos; propuesta de cambio que se materializó en lo que se conoce como la “Ley de Régimen Tributario Interno”.

Este nuevo cuerpo legal entró en vigencia en el año de 1990; gracias a éste, quedan unificados todos las leyes y tributos internos, entre ellos la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la Ley de Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Las nuevas leyes establecieron cambios profundos en el régimen tributario ecuatoriano; entre los más importantes se pueden citar los

siguientes:

- El impuesto a la renta personalizado. Con éste se pasa a un impuesto a la renta de las personas naturales, quienes se regían por una base imponible general; pasada dicha base, se sometían a una escala progresiva de acuerdo con su base imponible;
- Se mantuvo la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que para la época era del 10%.

Otro punto derivado de los cambios determinados por dicho marco legal fue la subsistencia del capítulo de retenciones en la fuente, que tuvo sus inicios con la publicación de la Ley 006 de Control Tributario y Financiero, ley que entró en vigencia en el año 1989.

Dicho esquema de retenciones tuvo su principio con la publicación de la Ley 006 de Control Tributario y Financiero, publicada en el Registro Oficial expedido el 29 de diciembre de 1998, en la cual se facultaba a las instituciones públicas, entidades bancarias, financieras, de intermediación financiera, en general toda clase de sociedades y personas jurídicas, sociedades de hecho, quienes realicen pagos a favor de terceras personas, naturales o jurídicas, quienes actuarán como Agentes de Retención del Impuesto a la Renta.

Según la normativa legal antes mencionada, el Ministerio de Economía y Finanzas sería el encargado de regular los porcentajes de retención, los

cuales no podrán ser superiores al 10%.

Dichos pagos constituyen crédito tributario, que se compensará con el impuesto causado en su declaración anual. En caso de que tales retenciones sean mayores al impuesto causado, el contribuyente podrá proponer la devolución de lo pagado en exceso. También se incluían excepciones, como las siguientes: no se aplicarán a los créditos externos y demás pagos al exterior, ni a las rentas por cesiones o transferencias hidrocarburíferas, dividendos y utilidades sociales que repartan las personas jurídicas, ni a las rentas del trabajo en relación de dependencia, quienes se seguirán rigiendo por sus normas.

A partir de la publicación del Registro Oficial 842 del 30 de diciembre de 1991, se incorporó al grupo de rentas sujetas a retención, los Rendimientos Financieros. También se incorporó una nueva excepción, en la figura de los Reembolsos de Costos y Gastos.

Durante 1999, se suspendió el mecanismo de las Retenciones en la Fuente por el Impuesto a la Renta, debido a la irrupción y puesta en vigencia del Impuesto a la Circulación de Capitales. A partir del año 2000, se retornó al sistema de Retenciones en la Fuente por el Impuesto a la Renta, tomando como referencia el nuevo esquema de la dolarización.

El 1 de abril del año 2003, se publicó en el Registro Oficial 52, una nueva excepción, que indicaba que no procedía la retención en los pagos

efectuados mediante convenios de débitos. En el Artículo 5 se incluía el tope de USD 50,00 para que proceda la retención en la fuente, siempre y cuando el proveedor de bienes y servicios no sea recurrente.

A los cinco días de junio del año 2007, mediante publicación del Registro Oficial 98, entraron en vigencia los porcentajes de retenciones en la fuente que rigen desde Julio de 2007 en adelante.

En el marco del devenir de la administración tributaria y las políticas en el Ecuador, el gobierno constitucional del economista Rafael Correa Delgado, a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), crea un sistema de recaudación de impuestos orientado básicamente a pequeños y medianos comerciantes. Mediante publicación en el Registro Oficial 242, se crea el Régimen Simplificado Ecuatoriano (RISE) que comprende las declaraciones de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado, para los contribuyentes que se encuentren en las condiciones previstas en este título y opten por éste voluntariamente. Este entró en vigencia desde el primero de agosto del 2008 y tiene como objeto mejorar la cultura tributaria, facilitar el pago de impuestos y legalizar la actividad económica. Sobre este tema se profundizará en capítulos posteriores.

CAPÍTULO II

ENFOQUES Y CONCEPTOS ENTORNO A LOS IMPUESTOS Y LA TRIBUTACIÓN

2.1. FINANCIAMIENTO, GASTO PÚBLICO Y APARATO ESTATAL

La tributación o pago de impuestos es un tema polémico; entre otras cosas, está sujeto a interpretaciones diversas sobre cómo, cuándo, con respecto a quién cobrarlo y con qué criterios. La raíz de esto no radica estrictamente en el hecho de que toda persona reacciona casi instintivamente en el momento en que “alguien” o “algo” (en este caso, algo llamado “Estado”) exigen, por ley, el pago de una cierta cantidad de dinero, con base en el supuesto que ese dinero servirá para el mantenimiento de la “res” pública.

El tema es polémico también porque, históricamente, la correlación de fuerzas existente en una sociedad, en el marco del modelo neoliberal, ha favorecido a las clases pudientes. De ahí que la tributación sea vista como una actividad que mayormente no favorece a la distribución equitativa de los recursos.

En el plano estrictamente técnico, y dejando de lado (pero sin aislar) la consideración precedente, la tributación se relaciona con el siguiente hecho objetivo: mantener en funcionamiento el aparato estatal exige el uso de recursos. A partir de una economía de mercado, tales gastos son de poca importancia,

comparados con el volumen total de ingresos. En cambio, cuanto más expande el aparato estatal su radio de acción, tanto más se incrementa el volumen del gasto fiscal.

Según los autores Núñez y Miñán:

Dado que un gobierno posee empresas, bosques y minas, habría de pensar en cubrir las necesidades presupuestarias total o parcialmente con los ingresos provenientes del patrimonio público. Sin embargo, la gestión estatal es, en la mayoría de casos, tan ineficaz que provoca pérdidas antes que ganancias. Por eso, el gobierno acude a los impuestos. Para financiar el presupuesto exige a la gente una porción de su respectiva riqueza o renta.¹⁶

No obstante, y de manera crítica, autores como Augusto Villaverde, M. Begoña Estévez y César Noboa Ordóñez, consideran lo siguiente: en vista de que los impuestos afectan a todos los ciudadanos de manera igual y uniforme, sin considerar el volumen de los respectivos ingresos y riquezas, resulta más pesado para los pobres. Así, “éste restringe la producción de aquellos bienes consumidos por la mayoría de gente con relación a la producción de los bienes de lujo adquiridos por la gente rica.”¹⁷

Al referenciar este hecho, propio de los países de Sudamérica, una política tributaria se inspira en el principio de que los impuestos deben ser distribuidos con arreglo a la capacidad de pago de cada ciudadano. El razonamiento que condujo a la aceptación del principio de la capacidad de pago suponía confusamente que, si los más ricos soportaban mayores impuestos; el impuesto llegaba a ser algo más neutral. El principio de la capacidad de pago se ha elevado a la categoría de

¹⁶ NUÑEZ Y MIÑAN (2005), *Finanzas públicas*, México, U. Autónoma de México, p. 45.

¹⁷ VILLAVERDE A y otros., (2009), *Teoría tributaria*, Madrid, Alianza Universidad, p. 101

postulado de la justicia social. Los objetivos fiscales y presupuestarios del impuesto han pasado a segundo plano.

Así, reformar el sistema económico, de acuerdo con los dictados de la justicia social, es el principal objetivo de la política tributaria. La mecánica fiscal se convierte en instrumento para intervenir mejor la vida del mercado. En esta misma línea reflexiva, el impuesto óptimo es aquel impuesto que, prescindiendo de cualquier deseo de neutralidad, con mayor movimiento violento, desvía la producción y el consumo de los caminos por los que habrían andado bajo un sistema de mercado libre¹⁸.

La justicia social que se pretende implantar a través del principio de la capacidad de pago, es la igualación económica de todos los ciudadanos. En tanto se mantenga la menor diferencia de ingresos y riquezas, por pequeña que sea, cabe insistir por esa vía igualitaria. El principio de la capacidad de pago –cuando se lleva hasta sus últimas consecuencias– exige llegar a la igualdad de ingresos y riquezas, mediante la confiscación de cualquier ingreso o riqueza superior al mínimo que disponga el más pobre de los ciudadanos.¹⁹

A decir de los autores ya citados, Núñez y Miñán, desde una perspectiva de contexto, los impuestos son una típica circunstancia de la economía de mercado. La doble característica de la economía de mercado consiste en lo siguiente: bajo su dominio, el gobierno se abstiene de interferir los fenómenos del mercado; y la organización administrativa es tan sencilla que, para operar, le basta disponer de una voluminosa porción de los ingresos totales de los ciudadanos. En tal situación,

¹⁸ NUÑEZ Y MIÑAN, Op. Cit., p. 50.

¹⁹ ORRD L. (2008), Op. Cit., p.89.

el impuesto es un mecanismo adecuado para dotar al gobierno de los fondos necesarios. Dada su moderación, se convierte en el medio más idóneo, sin perturbar la producción y el consumo. En cambio, cuando proliferan desmesuradamente los impuestos, se desnaturalizan, convirtiéndose en arma que puede destruir la economía de mercado.

Los empresarios se quejan de la carga que contiene la presión tributaria. El gobierno se alarma ante el riesgo de matar la “gallina de los huevos de oro”. El “talón de Aquiles” del mecanismo fiscal radica en la paradoja de que cuanto más se incrementan los impuestos, tanto más se debilita la economía de mercado y, en consecuencia, el propio sistema tributario. El mantenimiento de la propiedad privada y las confiscatorias medidas tributarias son incompatibles. Cualquier impuesto –de igual manera que todo el sistema tributario de un país– se autodestruye en cuanto rebasa ciertos límites.

2.2. EL ESTADO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Se define al Estado como la sociedad jurídicamente organizada. Como el ser humano es social por naturaleza, lo lógico es pensar que esa tendencia se plasme en una organización jurídica de aplicación general a toda la comunidad, dando lugar al nacimiento del Estado. Este nace como consecuencia de las funciones que debe cumplir, que se conocen como "funciones públicas", que le resultan indelegables ya que no pueden ser desarrolladas por cada ciudadano de manera individual o autónoma.

Por otra parte, la función pública es la acción que da origen a la existencia del Estado y se refleja en servicios prestados a la comunidad, que pueden ser servicios públicos esenciales (hacen a la propia naturaleza del Estado y sólo pueden ser prestado por éste, como la defensa, la seguridad, y la justicia; y servicios públicos en general (son prestados por el Estado u otros organismos adscritos, o incluso a particulares), que tienden a satisfacer el interés público.

Los servicios públicos también se clasifican en divisibles e indivisibles. En el primer caso es posible determinar cuál es el beneficio que cada ciudadano obtiene, que no necesariamente es igual para cada uno, ejemplos de ellos lo son la educación primaria. En el segundo caso (los indivisibles) se prestan a la sociedad en su conjunto y no se puede precisar el beneficio que cada individuo obtiene; beneficia a todos los integrantes de la comunidad. Ejemplos de éstos son la defensa o la justicia.²⁰

2.2.1. Las necesidades públicas

Los servicios públicos apuntan obviamente a la satisfacción de las necesidades humanas, que pueden ser individuales (son privadas, propias del individuo y puede implicar la existencia de un desequilibrio que puede regularizarse) como la alimentación y el vestido; colectivas (son necesidades del grupo y manifestaciones de la vida en sociedad) tales como la educación, la comunicación y el transporte; y públicas (son necesidades

²⁰ ARIAS URVINA, D. (2010), *El sistema financiero ecuatoriano: impacto de la tributación en su nivel de actividad y su papel de agente recaudador de impuestos*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), p.23.

comunes a todos los miembros de una sociedad jurídicamente organizada) que justifican la existencia del Estado.

Las necesidades públicas pueden ser primarias (inmutables, tienen su origen en la propia existencia del Estado) y secundarias (cambian o evolucionan en la historia según el rol que se le asigna al Estado en cada momento). Si se asigna al estado un rol clásico sólo atiende una misma porción, y si por el contrario, asume una actitud prudente, entonces su actitud abarcará una mayor amplitud: salud, educación, desarrollo, tecnología, etc.

2.2.2. Actividad financiera del Estado

Para que el Estado pueda satisfacer las necesidades públicas requiere de medios (recursos). Para obtenerlos, puede utilizar dos procedimientos:

- **Directo.-** Se apropia directamente de bienes económicos o factores productivos. Ejemplo: Servicio militar obligatorio.
- **Indirecto.-** Es el más utilizado y consiste en la obtención de medidas financieras para financiar gastos y obtener medios reales (humanos y materiales) para desarrollar su actividad.

El conjunto de fenómenos financieros originados en el procedimiento indirecto para satisfacer necesidades públicas, constituye la actividad financiera del Estado que es el objeto de estudio de las finanzas públicas.

La actividad financiera del Estado está constituida por aquel proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con sus

fines. Se encuentra realizada por el Estado, que opera sobre la base de un poder especial llamado fiscal o financiero, que le permite obtener en forma coactiva los ingresos necesarios para financiar sus gastos, los que efectuará de conformidad con el presupuesto legalmente aprobado.

2.2.3. Política Fiscal

Los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos, integran la política fiscal. Entonces se puede establecer que "las decisiones del gobierno referente al gasto público y a los impuestos constituyen la política fiscal"²¹.

Un enfoque clásico de la política fiscal distingue tres tipos de fines:

- **Fiscales.-** Se encuentran relacionados con la obtención de recursos para la ejecución de gastos destinados a la prestación de servicios públicos.
- **Extrafiscales.-** Son aquellos seguidos por la actividad financiera cuando intentan modificar alguna conducta de los operadores económicos.
- **Mixtos.-** Surgen de la combinación de los fiscales y extrafiscales. El gravamen sobre consumo de cigarrillos puede desalentar dicho consumo y financiar a su vez los gastos públicos.

²¹ COPROPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2005), *Jurisprudencia especializada tributaria*, Quito, p. 123.

Para los clásicos, los fines extrafiscales deben ser absolutamente mínimos por que pueden entrar en colisión con el principio de no intervención.

Un enfoque moderno de la política fiscal analiza sus objetivos que constituyen las tres ramas de las finanzas públicas:

- **Rama de los servicios o de la asignación.-** Se encuentra constituido con el objeto de satisfacer las necesidades sociales, lo que se logra con bienes y servicios públicos (justicia, seguridad y defensa) y con el objeto de corregir la asignación de los recursos resultantes de las fuerzas de mercado. Es el caso de los monopolios o debilidad económica que opera en el tramo decreciente de sus costos medios.
- **Rama de redistribución.-** Se encuentra constituida por el objetivo de redistribuir los ingresos, tomando recursos de los sectores con mayor capacidad adquisitiva para destinarlos a aquellos de menores recursos, a través de subsidios o de servicios públicos gratuitos, y tienen como objetivo lograr el equilibrio regional fomentando la actividad económica.
- **Rama de la estabilidad macroeconómica.-** Se encuentra constituida por la estabilización de la economía, con la que se busca llevar a la actividad económica el pleno empleo de los factores productivos con estabilidad de precios. Apunta además a que el Estado contribuya a acelerar la tasa de crecimiento de la actividad económica y que sea sostenible en el tiempo.

Para alcanzar los objetivos mencionados, la política fiscal demanda de medios o instrumentos.

Se consideran instrumentos de la política fiscal a los siguientes²²:

- **Erogaciones o gastos públicos.-** Pueden ser considerados por su magnitud total y su composición, ya que cada tipo de gasto puede tener un diferente impacto (gastos en bienes y servicios o transferencias)
- **Ingresos o recursos públicos.-** Se componen principalmente por los tributos. Como cada tributo puede implicar un impacto diferente en la economía, corresponde considerarlo por su composición y su magnitud total.
- **Resultado Presupuestario.-** Resume la política fiscal. El equilibrio, el déficit y el superávit tienen distintos significados, al igual que su magnitud. Un instrumento complementario del resultado es la forma en que se lo financia, si es déficit, y cuál es su destino, si es superávit.
- **La deuda pública.-** La consecuencia del déficit es aumentar la deuda pública. El superávit permite bajarla. También aquí interesa la magnitud y composición de la deuda.

2.2. RECURSOS PÚBLICOS

Con los recursos públicos se presenta una diferencia doctrinaria entre los enfoques clásicos y los modernos.

Los clásicos ponen énfasis en que los ingresos públicos están destinados a financiar los gastos públicos. Ellos afirman que el Estado es un ente necesario por las funciones que debe cumplir y los gastos que debe realizar con su consecuencia inmediata. De este modo, el Estado puede y debe obtener recursos de los particulares

²² *Ibíd.*, p. 143

para atender el financiamiento del gasto. La concepción clásica establece una relación muy estrecha entre los recursos y los gastos públicos que financia.

Los enfoques modernos admiten que, además de la utilización de los recursos para financiar el gasto público, hay otros aspectos vinculados a su impacto en la actividad económica. En realidad, esta concepción no es tan moderna, ya que, los mercantilistas utilizaban los recursos públicos como instrumentos de la política económica a través de gravámenes sobre el comercio exterior.

Se considera a los recursos públicos como toda aquella riqueza que, teniendo origen en el sector privado, se transfiere al sector público; se devenga a favor del Estado y se acredita financieramente a través del ingreso de fondos en la tesorería. Estos ingresos tienen como propósito atender al gasto público y producir ciertos efectos sobre la economía, o sea, contribuir a los fines del Estado. Esta conceptualización moderna es lo suficientemente amplia como para abarcar recursos de distintos tipos como impuestos, tasas, recursos patrimoniales, endeudamientos y aún operaciones de tesorería.

Los recursos pueden ser clasificados con arreglo a distintos criterios²³:

- **Recursos ordinarios.-** Son aquellos que habitualmente (anualmente) recibe el Estado (impuestos, tasas, contribuciones).
- **Recursos extraordinarios.-** Son aquellos a los que el Estado recurre en situaciones excepcionales, como crisis económicas, conflictos bélicos o catástrofes naturales. Consisten en impuestos de emergencias o empréstitos obligatorios.

²³ *Ibíd*em, p. 180.

A criterio del autor de esta tesis, acertadamente Lallo Gangemi advierte de que esta distinción va perdiendo importancia en las finanzas pública del Estado contemporáneo, ya que el éste, en mayor o menor grado, acude al crédito público y a la emisión de papel moneda como medio normal para proveerse de recursos y así afrontar los crecientes gastos públicos.²⁴

- **Recursos originarios.** Son aquellos que provienen del patrimonio del Estado, o de actividades productivas realizadas por éste. Existen dos tipos de recursos originarios: Rentas que provienen de la exportación de bienes del patrimonio del Estado o de ventas de dicho patrimonio.
- **Precios o tarifas cobradas por servicios públicos.** No se incluye en este rubro a las empresas públicas.
- **Recursos originados en empresas públicas.** Se dan por la participación del Estado en las ganancias de dichas empresas, o por contribuciones que éstas se ven obligadas a efectuar.
- **Recursos Derivados.** Son aquellos que el Estado obtiene de la economía de los particulares mediante la potestad de imposición.
- **Tributarios.** Constituyen el conjunto más importante de los recursos públicos, e implican un traspaso de riqueza del sector privado al público, que se hace mediante dinero y es exigido en forma coactiva con el Estado. Su característica propia es la coactividad (el Estado obliga), que es determinada legalmente. Los recursos tributarios se dividen en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

²⁴ GANGEMI L. (2007), Op. Cit., p.136.

2.3. IMPUESTOS

Conforman una categoría de recursos tributarios. Constituyen una prestación pecuniaria obtenida por el Estado en forma coactiva (forzosa) y pagada por los particulares con carácter definitivo (sin devolución), sin una contrapartida determinada y destinada a la atención de los gastos públicos y a la intervención del Estado en la economía.

La concepción clásica con respecto al impuesto se asienta en dos criterios básicos: rendimiento e igualdad. El rendimiento se refiere a que los impuestos deben dar origen a la cantidad de recursos necesarios para que funcione el Estado. El rendimiento debe ser máximo y el costo debe ser el menor posible²⁵. Este rendimiento debe lograrse sobre una base de universalidad (todos pagan) e ineludibilidad (que no se evada).

La igualdad en la distribución de las cargas públicas debe ser tal que quienes aportan lo hagan en función de sus posibilidades económicas. Lo que se busca es obtener una igualdad personal que tome en cuenta la situación del que paga.

La concepción moderna respecto a los impuestos no contradice necesariamente a los autores clásicos; lo que ocurre es que incorpora nuevos elementos, modificando los conceptos. Los clásicos sostenían la neutralidad, entendiéndolo por ello que el impuesto no debe buscar ejercer presión sobre los contribuyentes para que realicen determinada acción. Los modernos incorporan la idea de intervencionismo.

²⁵ *Ibíd.*, p. 158.

El impuesto se convierte en un instrumento por el cual el Estado interviene en la vida social y económica e influye en la conducta, tanto del conjunto de los individuos como de cada uno de ellos en particular.

Hay diferentes vías de intervención²⁶:

- **Desde el punto de vista global.** Aumentando la tributación se frena o disminuye el nivel de la actividad económica. Una disminución en la imposición contribuye a una expansión de la actividad económica.
- **Intervención por discriminación.** La discriminación impositiva actúa cuando se grava a uno y se desgrava a otros; ya sean sectores, regiones económicas o personas; es decir, se da un trato diferente.
- **Intervención por amputación.** Implica cortar o cercenar una parte de la riqueza o del ingreso de las persona. Se ejerce cuando se aplican impuestos importantes sobre el patrimonio o sobre el capital.
- **Intervención por distribución.** Opera a través del cobro de impuestos a unos y para luego entregar el monto recaudado a otros. Un ejemplo de este mecanismo viene dado por el sistema de la seguridad social de reparto, que grava a los que trabajan y con lo producido se le paga a los que no trabajan, es decir, a los pasivos (jubilados y pensionistas).

En lo que se refiere al concepto clásico de igualdad, los modernos coinciden con aquél, pero con una variación: los clásicos hablan de una igualdad ante el impuesto; los modernos dicen que la igualdad se logra mediante o a través del impuesto; o sea, tratan de mejorar la distribución del ingreso con el impuesto.

²⁶ *Ibíd*em, p. 188.

En cuanto al rendimiento, los modernos dicen que es muy importante porque los impuestos deben producir los ingresos necesarios para atender los fines público: que el rendimiento necesario es mayor en el enfoque moderno que en el clásico al aumentar las funciones del Estado, pero el monto concreto para cada situación tendrá que asociarse con la coyuntura económica y, en función de ella, surgirá la magnitud de los impuestos que se va a recaudar.

El impuesto se encuentra caracterizado por²⁷:

- **Indivisibilidad.** No se puede individualizar quien recibe la contraprestación de un impuesto. El servicio que se financia con el impuesto no es atribuible a una persona en particular, sino que es prestado a la comunidad en su conjunto. Este hecho hace que el impuesto deba imponerse, porque si fuese voluntario, la mayor parte de la población no lo pagaría.
- **Coacción.** Viene derivada de la primera característica. Es obligatorio, forzoso. Es una de las formas más evidente del ejercicio del poder por parte del Estado.
- **Consolidación.** El Estado se anticipa y satisface preventivamente las necesidades públicas, financiándolas con el impuesto. Son necesidades consolidadas porque, en una sociedad organizada, los ciudadanos encuentran que sus necesidades son atendidas antes que se encuentren con un desequilibrio por falta de satisfacción.

El impuesto se encuentra compuesto por:

- **Sujeto.-** Se suele hablar del sujeto activo, que es el Estado (el que establece el impuesto) y de sujeto pasivo, que es el contribuyente (quien paga los impuestos).

²⁷ *Ibíd.*, p. 200.

- **Objeto.-** Se refiere a la materia imponible que se utiliza para determinar el impuesto; es la riqueza la que sirve para medir el impuesto y, en términos generales, es el ingreso, el patrimonio y el consumo los que se consideran para efectos de la imposición.

Otro concepto clave es el que se conoce como “base imponible”, definida como aquella sobre lo que recae el impuesto. Esta base es determinada por el Estado (a través de la presunción o determinación administrativa), o por declaración del contribuyente.

El hecho imponible es aquel acontecimiento que hace al contribuyente deudor del fisco.

- **Fuente.-** Está constituida por aquello con lo que se paga el impuesto y constituye el objetivo último que persigue el legislador, ya que lo que está pretendiendo es captar una porción de la riqueza del contribuyente. En el caso del impuesto a las ganancias, rentas o réditos, la fuente coincide con el objeto.
- **Medida.-** Viene dada por aquel monto, cuota, alícuota o tasas que, aplicada sobre la base imponible, determina el monto por pagar. Cuando el impuesto por pagar es un monto por unidad de producto, naturalmente es un impuesto de monto fijo. Cuando se paga el impuesto sobre la base de una tasa, esta puede ser proporcional o progresiva.

2.4.1. Tipos de impuestos

Existen diversas maneras de clasificación del impuesto; se expondrá, a continuación, la generalmente aceptada.

2.4.1.1. Impuestos directos

Son aquellos que apunta directamente a una manifestación de capacidad contributiva y que en términos generales no se traslada (Ejemplo: impuesto a las ganancias).

2.4.1.2. Impuestos Indirectos:

Son aquellos que apuntan en forma indirecta o mediata a una manifestación de la capacidad contributiva y que, en términos generales, se trasladan. (Ejemplo: El conocido como Impuesto al Valor Agregado).

2.4.1.3. Contribuciones Especiales:

Constituyen un grupo de tributos cuya característica principal es que implican una compensación que viene dada por una ventaja o beneficio presente o futuro, derivada de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado, y que benefician a algunos individuos.

El Estado, para poder imponer el pago de los impuestos, se basa en ciertos principios.

En un primer enfoque, se recurre a los cuatro principios clásicos desarrollados por Adam Smith:

- 1) Igualdad.-** Los particulares deben contribuir al mantenimiento del Estado en proporción a sus respectivas capacidades económicas.

- 2) **Certeza.-** El impuesto que cada persona está obligado a pagar debe ser cierto, no arbitrario; debe estar determinada la cantidad por pagar, la fecha y la forma de pago. El impuesto debe ser claro y preciso.
- 3) **Conveniencia.-** Los tributos deben recaudarse en la forma y en la oportunidad que resulte más conveniente para el contribuyente. No es una conveniencia absoluta, porque en términos generales no es conveniente al contribuyente pagar impuestos. Pero dentro de esta inconveniencia general, se deben tratar de encontrar las condiciones más adecuadas para facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria.
- 4) **Economía.-** Los tributos deben ser recaudados con el menor costo posible. La administración tributaria debe ser lo más eficiente que se pueda, minimizando los costos en que incurre el contribuyente y el fijo.

2.4. SISTEMA TRIBUTARIO

Un sistema tributario es un conjunto de impuestos que rigen en un país en un determinado momento. La tendencia universal se orienta a que haya varios impuestos y no uno sólo.

Desde un punto de vista normativo (lo que debe ser), un sistema tributario es un conjunto adherente, sistemático e interrelacionado de impuestos que rige en un país en un momento determinado. Este sistema debe cumplir ciertos requisitos para ser una estructura tributaria idónea.

A la luz de las consideraciones precedentes, un sistema tributario debe estar diseñado para cumplir con los siguientes objetivos²⁸:

- 1) Permitir el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal (máxima equidad posible, menor interferencia posible en la asignación de los recursos de la economía, y promover la estabilidad y el crecimiento económico).
- 2) Minimizar los costos del sistema, ya sean los que incurre el contribuyente como los de la administración fiscal (la organización estatal dedicada a la recaudación y al control impositivo)
- 3) Lograr un rendimiento fiscal adecuado, lo que implica alcanzar una recaudación en función de los objetivos propuestos, tanto desde el punto de vista del financiamiento del gasto público como los relacionados con su incidencia en la economía.

2.4.1. Presión tributaria

Para Godoy, la presión tributaria “es la relación entre impuesto y el PIB. Intenta medir la proporción de la recaudación impositiva sobre la cantidad de bienes y servicios producidos por la economía, dentro del término de un año”²⁹.

²⁸ GANGEMI L. (2007), *Ibíd.*, p.234.

²⁹ GODOY, N. (1992), *Teoría General del Derecho Tributario. Aspectos Generales*, Buenos Aires, Abelardo Perrot, p. 123.

2.4.2. Evasión Fiscal

Anteriormente se mencionó que el Estado, para cubrir las necesidades públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos, necesita disponer de recursos, que los obtiene, por un lado, producto del ejercicio de su poder tributario que emana de su soberanía; y por el otro, del usufructo de los bienes propios que el Estado posee y los recursos del endeudamiento a través del crédito público.

Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos hace que se produzca en las arcas del Estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas.

Esta abstracción de recursos es la que se denomina "evasión fiscal"; por ello, resulta pertinente mencionar diferentes conceptos que fueron vertidos en referencia a dicho fenómeno.

Si se hace referencia al significado del término "evasión", éste es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado.

Tacchi define a la evasión tributaria como:

Todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado fluir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación *per se* de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que

sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al sólo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél³⁰.

La doctrina menciona que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan:

- La evasión es una respuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria.
- La evasión es más bien un problema de elusión, puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos.
- La evasión fiscal sólo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

Las causas de la evasión fiscal no son únicas, como lo menciona Julios Lamagrande:

El examen del fenómeno de evasión fiscal nos permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una series de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo .Todo ello sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo.³¹

La doctrina ha enunciado diferentes causas que dan origen a la evasión fiscal; en ese sentido las más comunes son:

³⁰ TACCHI P. (2006), OP. CIT., pp. 76-80.

³¹ LAMAGRANDE L. (2005), *Tributación, conceptos y enfoques*, Santiago de Chile, Ed. Coloma, p. 206.

1. Carencia de una conciencia tributaria.
2. Sistema Tributario poco transparente.
3. Administración Tributaria poco flexible.
4. Bajo riesgo de ser detectado.

2.4.3. Carencia de conciencia tributaria

Ella implica la falta del sentido de cooperación de los individuos con el Estado. Como lo expresa la doctrina, según Lamagrande, citado anteriormente, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares: El primero de ellos es la importancia que el individuo, como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece. El segundo pilar tiene que ver con el hecho de que la persona prioriza el aspecto social por sobre el individual, en tanto que esa sociedad a la que pertenece el individuo considere al evasor como un sujeto antisocial (no en un sentido patológico), y que con su accionar agrade al resto de la sociedad. En este segundo aspecto, el ciudadano, al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "tonto"; es decir, que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo que se debe imitar.³²

³² *Ibíd*em, p.220.

Por otra parte, es menester hacer referencia al hecho de que el conocimiento del elevado grado de evasión existente entre la ciudadanía, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, más aun si actúa a partir de la creencia de que los medios para combatirla por parte de la administración fiscal son escasos e ineficientes. Esta ineficiencia que podría exteriorizar la administración tributaria, puede influir para que el contribuyente cumplidor se vea tentado a imitar la conducta del evasor; a esta situación también hay que agregar, a decir de Lamagrande, la existencia de permanentes moratorias, blanqueos, condonaciones, etc., que hacen que el pagador se vea perjudicado al colocarlo en igualdad de condiciones con el contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones fiscales.³³

Esta falta de conciencia tiene, entre otros, su origen en la falta de educación ya que es este un factor de gran importancia y que prácticamente constituye el sostén de la conciencia tributaria.

El autor en mención sostiene que hay que enseñar al ciudadano el papel que debe desempeñar el Estado, y se debe poner énfasis que éste, como parte integrante de la sociedad que es creadora del Estado, debe aportar a su sostenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones que existen para tal fin. En este marco, es un imperativo el logro de un adecuado nivel de educación de la población para que comprenda la razón de ser de los impuestos, y para lograr la aceptación de la tesis de que el impuesto es el precio que hay que pagar por vivir en sociedad.

³³ *Ibíd.*, p.229.

2.4.4. Sistema Tributario carente de transparencia

La manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal. La definición general de sistemas menciona que es el conjunto armónico y coordinado de partes de un todo que interactúan dependiendo una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común. A este respecto se sostiene que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la administración tributaria en relación con las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc., donde la función de una surge como el problema de otro. Por ello es que una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante. Si bien la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que ésta no puede ser endosada como la causa principal y exclusiva; si se referenciara a ésta como la principal explicación, se caería en un simplismo, con lo cual bastaría la modificación del sistema tributario y todos los problemas se resolverían.

Lamagrande sostiene que este principio exige que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad; que el contenido de tales leyes, reglamentos, circulares, etc. sean claros y

precisos, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

2.4.5. Administración Tributaria poco flexible

Al hablar de administración tributaria, se debe tocar el tema del sistema tributario y su simplificación que sin lugar a dudas trae aparejada la flexibilización.

Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos, sociales, y en la política tributaria en particular, la administración tributaria deba adecuarse rápidamente a dichos cambios. Y esta adecuación se produce porque la administración tributaria es la herramienta idónea con la que cuenta la política tributaria para el logro de sus objetivos; por ello la eficiencia de la primera condiciona el cumplimiento de los fines de la segunda, razón que conlleva la exigibilidad de la condición de su flexibilidad. Uno de los grandes inconvenientes radica en que, en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.

Ante el hecho de que las autoridades públicas procuran objetivos específicos, muchos de los cuales persiguen un fin extrafiscal y otros netamente tributarios, exigen que la administración tributaria este al servicio de la política tributaria, y a un nivel más general, de la política del gobierno,

debiendo en consecuencia efectuar todos los esfuerzos necesarios para implementar los cambios exigidos por esta última

2.4.6. Bajo riesgo de detección de la evasión fiscal

Lamagrande, a quien se cita frecuentemente en este capítulo al tratar el tema de la evasión fiscal, asegura que cuando se habla de los diferentes factores que influyen en la adopción de una conducta evasiva, sin temor a equivocación el bajo riesgo de ser detectado es un aspecto que influye decisivamente sobre los aspectos expuestos en los epígrafes anteriores. El contribuyente, al saber que no se lo puede controlar, se siente tentado a incurrir en esa conducta de tipo fiscal, conducta que produce, entre otras consecuencias, la pérdida de la equidad horizontal y vertical.³⁴

Los esfuerzos de la administración tributaria deben entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión, para luego, analizar las medidas que deben implementarse para la corrección de las inconductas detectadas. El organismo debe marcar una adecuada presencia en el medio, a través de una correcta utilización de la información que posee, y exteriorizar entre los ciudadanos el mensaje de que el costo de no cumplir correctamente las obligaciones fiscales como contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.

³⁴ *Ibíd.* p. 256.

CAPITULO III

REFORMA TRIBUTARIA Y RECAUDACIÓN FISCAL

EN EL ECUADOR

3.1. LOS INGRESOS PÚBLICOS EN EL PAÍS

En este capítulo el análisis se centra en aspectos coyunturales y en algunas cifras en torno a la situación fiscal del Ecuador. Para esto, se considera importante retomar ciertos conceptos esbozados en el capítulo anterior, y, además, precisar aspectos propios de la realidad tributaria ecuatoriana.

Dicho lo anterior, es importante recordar que el Estado, como sujeto de actividad económica, efectúa transacciones que le generan ingresos y gastos. Al considerar los ingresos públicos, se puede observar que en la práctica, estos provienen de varias fuentes. Se han elaborado múltiples clasificaciones explicativas de los ingresos del Estado; sin embargo, se considerará que estas entradas se dividen en dos grupos: los ingresos provenientes de bienes y actividades del Estado, y los ingresos provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al poder del Estado.

En lo concerniente a los datos estadísticos en el Ecuador, éstos muestran la importancia que tienen los impuestos en el país. Así, el total de ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF) en el año 2010 fue de aproximadamente USD 17.300

millones (que equivalió a un 30% del Producto Interno Bruto de aquel año). Al hacer un desglose de este monto, se tiene que los Ingresos Petroleros representaron el 29% (que son ingresos provenientes de bienes y actividades del Estado), los Tributarios, por su parte, un 60% (que son ingresos del ejercicio del Poder del Estado) y, Otros, un 11%.

Es evidente entonces que los ingresos provenientes de la recaudación tributaria constituyen una fuente muy importante en la política fiscal y son necesarios para el funcionamiento del sistema actual del país, aunque se dan en forma unilateral e impositiva. La recaudación tributaria se sustenta en permanentes controles que debe realizar el Estado, por medio de la administración tributaria.

Gráfico 1: Composición del Ingreso Público del Ecuador, 2010

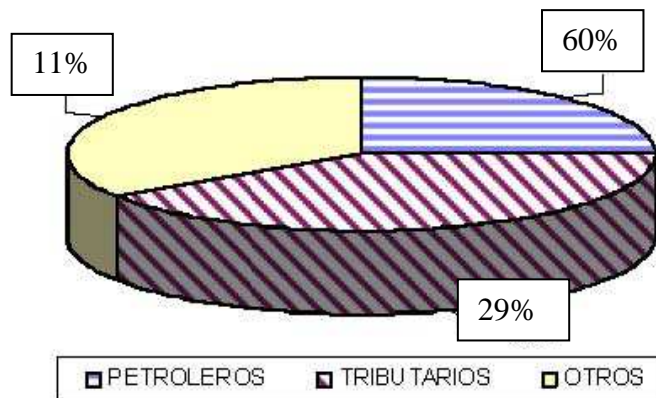


Gráfico 1: Composición del Ingreso Público del Ecuador, 2010
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)

Según la normativa tributaria vigente en el país, los impuestos que se recaudan en Ecuador son: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta (IR), Impuestos a los Consumos Especiales (ICE), Otros Impuestos, además de los valores que ingresan por concepto de intereses por mora y multas tributarias.

3.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este impuesto grava a la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal en todas sus etapas de comercialización, y al valor de los servicios prestados. Debe ser declarado y pagado en usualmente forma mensual.

3.1.2. Impuesto a la Renta (IR)

Este impuesto se relaciona con la renta global que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras. Se debe cancelar sobre los ingresos o rentas, producto de actividades personales, comerciales, industriales, agrícolas, y en general actividades económicas.

3.1.3. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)

Es un impuesto que grava el consumo de determinados bienes que no forman parte de la canasta familiar, y que más bien su consumo involucra un carácter socialmente dañino y costoso para la sociedad, o aquellos cuyas demandas presentan inelasticidad ante el precio.

3.1.4. Otros Impuestos

Adicionalmente a los impuestos antes mencionados, la normativa tributaria ecuatoriana contempla tres impuestos fiscales: A la salida de divisas, a las herencias, legados y donaciones y la propiedad vehicular.

3.1.5. Intereses por mora y multas tributarias

En el caso que los sujetos pasivos presenten las declaraciones de los impuestos nominados en los párrafos precedentes, en los plazos que indica la ley, pagarán solamente el impuesto causado en ese periodo. Sin embargo, si declaran con posterioridad a los plazos previstos, se deberá liquidar intereses de mora y multas tributarias.

3.2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

(PERÍODO 2002-2008)

A continuación se exponen las cifras macroeconómicas tomando como referencia el período 2002-2008. Se determina como año tope el señalado, pues en el 2008 entró en vigencia la Ley de Equidad Tributaria, que, entre otras cosas, creó el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), tema que será objeto de análisis, tanto en lo referente a su filosofía y mecanismos, así como en cifras, en capítulos posteriores.

Retomando el análisis del período en cuestión, la economía ecuatoriana ha mostrado una tendencia creciente posterior a la crisis del año 1999, que ha permitido que el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* se recupere y alcance los niveles previos a la crisis bancaria de dicho año. En el año 2002, en términos constantes, la economía iguala al valor del PIB *per cápita* del año 1998 (USD 1.384 millones), y se recupera en los años posteriores, hasta alcanzar para el año 2007 USD 1.626 millones. En términos nominales, este indicador mostró una tendencia al alza desde un nivel de USD 1.296 millones en el 2000, a USD 3.270 millones en

el año 2007.

La recaudación de impuestos en el Ecuador ha reflejado esta tendencia creciente de la economía. Se tiene una recaudación cercana a los USD 2.700 millones en el año 2002, y En el año 2007 la cifra ascienden a más de USD 5.000 millones. Estos valores representan una tasa de crecimiento promedio de 10% anual. Para el transcurso del año 2008, la tendencia se mantiene al alza, siendo la recaudación, hasta junio del 2008, un 17.7% mayor al mismo periodo del año 2007.³⁵

3.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DEL AÑO 2008

Con la finalidad de aumentar la participación de los impuestos directos en la recaudación, desde el 1 de enero del 2008 entró en vigencia la nueva normativa tributaria, denominada “Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador”. Esta Ley busca fortalecer el sistema tributario en el Ecuador y reducir la evasión y elusión fiscal, y mejorar la equidad de la política la recaudación tributaria, de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes.

3.4. DESEMPEÑO SECTORIAL EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

3.4.1. Significancia tributaria de los sectores económicos

Los sectores que configuran el sistema tributario son heterogéneos. Hay sectores que agrupan un importante número de contribuyentes, mientras que

³⁵ ARIAS D. (2010), Op. Cit., pp.110-120.

otros poseen relativamente pocos. Además su contribución en impuestos presenta grandes asimetrías.

3.4.2. Características sectoriales

Tras comprobar la importancia que tienen los sectores en términos tributarios, es importante tomar en cuenta las características propias de cada uno de los sectores como son su crecimiento dentro de la economía, los niveles de informalidad registrada, y la personería de los contribuyentes que lo integran.

3.4.3. Contribuyentes destacados por sectores económicos

Los contribuyentes que se han destacado por su actividad generadora de tributos durante el año 2007 pertenecen a los sectores de manufactura, comercio y telecomunicaciones. De esta forma se considera el Impuesto a la Renta Causado del período fiscal 2007 de los mayores contribuyentes.

En primer lugar, dentro del sector comercio, el pago de impuestos estuvo encabezado por el contribuyente Corporación Favorita C.A. en el 2007. Esta corporación se fundó en 1945 y en la actualidad abarca a reconocidas empresas tales como: Supermaxi, Megamaxi, Mr. Books, entre otras. Pertenece a los 42 grupos económicos identificados por el Servicio de Rentas Internas (SRI) con el nombre “Corporación La Favorita C.A”.

3.4.4 Acciones de control de la administración tributaria

Si bien es cierto que el aumento mostrado en la recaudación de impuestos se debe a las condiciones macroeconómicas del país, también han influido de forma decisiva las actividades ejecutadas por las administraciones tributarias con el propósito de consolidar la cultura tributaria en el Ecuador. De esta manera, desde la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) se ha introducido un conjunto de reformas legales y reglamentarias, mejoras tecnológicas, campañas de difusión y acciones de control por parte de la administración, que han permitido alcanzar elevados grados de eficiencia en la recaudación de impuestos.

Para entender los mecanismos de estas actividades, es necesario observar las facultades que la ley otorga a las administraciones tributarias, las cuales son: de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos.³⁶

A continuación se presenta un gráfico que muestra la evolución de las acciones de control (en número de documentos) durante el período comprendido entre los años 2002 y 2008, en el cual se observa una tendencia creciente:

³⁶ MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), Op Cit., p. 100.

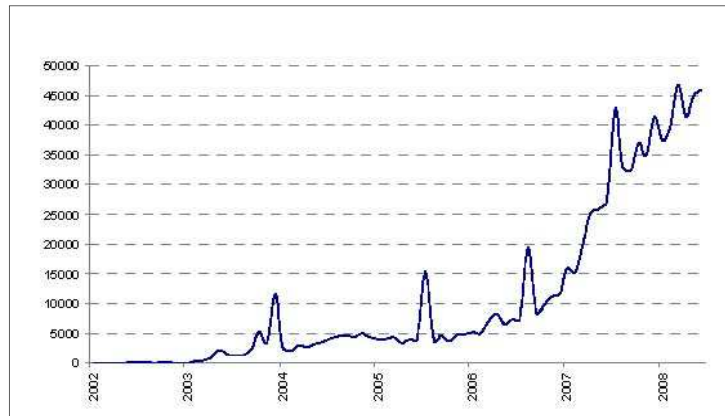
Gráfico 2: Acciones de Control 2002-2008

Gráfico 2: Acciones de Control 2002-2008
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

3.5. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (PERÍODO 2009-2010)

3.5.1. Sector Público No Financiero (SPNF)

Este sector comprende: 1) Gobierno Central, 2) Empresas Públicas no Financieras; y, 3) Conjunto de instituciones del resto del Sector Público No Financiero (SPNF).

Gráfico 3: Operaciones del SPNF, enero-septiembre 2009-2010

Gráfico 3: Operaciones del SPNF, enero-septiembre 2009-2010
Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador (BCE) e instituciones del SPNF

Al comparar el período entre enero y septiembre del año 2010 con similar período del año 2009, se constata un crecimiento de los ingresos del SPNF frente a los gastos, generando un resultado global y un resultado primario superavitarios que contrastan con los déficits del año anterior.

3.5.2. Ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF)

El incremento de los ingresos de enero a septiembre del año 2010 respecto al mismo período del año 2009, se asocia básicamente a:

- 1) Aumento de USD 1.892 millones en los ingresos petroleros.
- 2) Aumento de USD 1.054 en ingresos tributarios.
- 3) Incremento de USD 569 millones en las contribuciones a la seguridad social
- 4) Aumento de USD 374 millones en otros ingresos que constituyen básicamente los ingresos de autogestión de las entidades del SPNF y las transferencias que recibe el gobierno central.
- 5) Aumento del superávit operacional de las entidades públicas no financieras debido básicamente al resultado operacional de Petroecuador, gracias a los mayores ingresos petroleros, producto del incremento del precio del barril de crudo.

Gráfico 4: Ingresos del SPNF, enero-septiembre 2009-2010

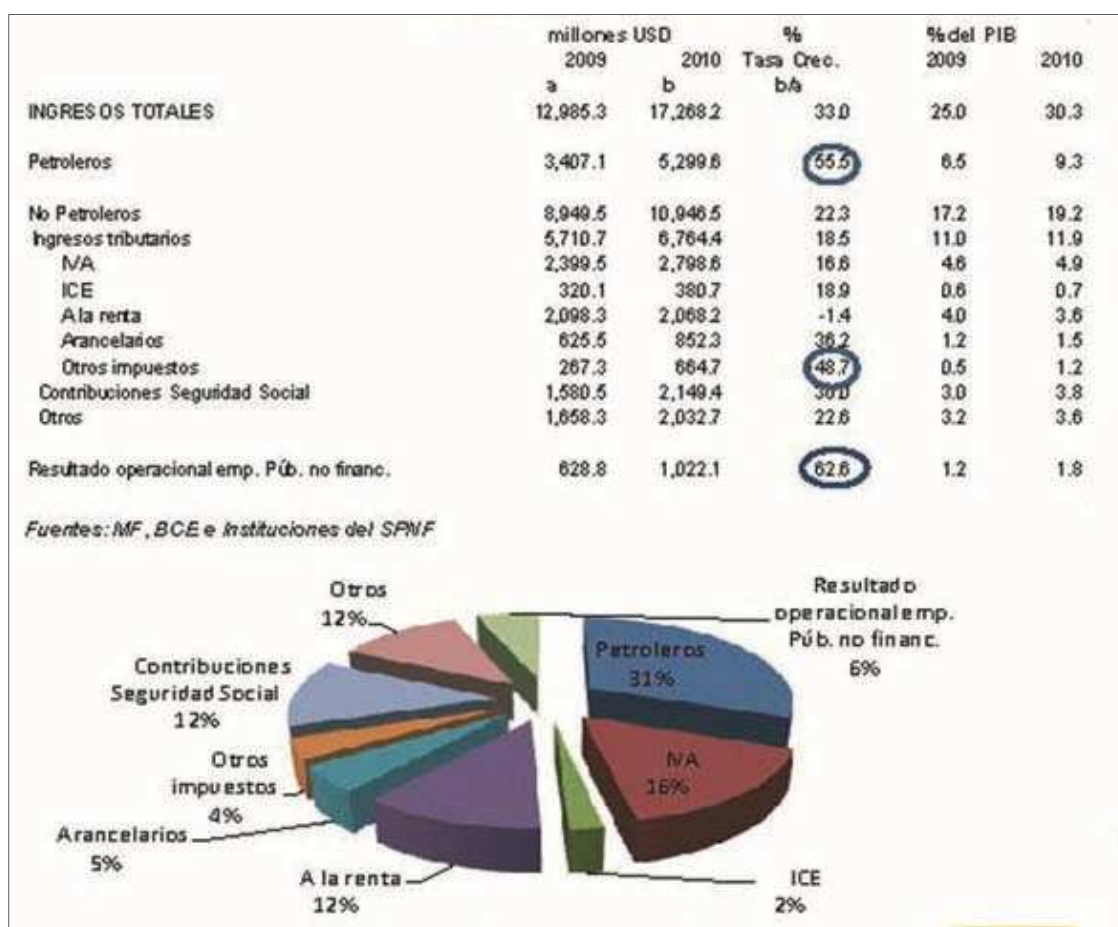


Gráfico 4: Ingresos del SPNF, enero-septiembre, 2010

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

3.5.3. Recaudación de principales impuestos internos (enero-septiembre 2009-2010)

La evolución de recaudación de impuestos internos del período entre enero y septiembre del año 2010 fue la siguiente:

- **IVA.** Recaudación Neta de USD 3.056 millones, recoge los efectos de la actividad económica del año 2010, política arancelaria y gestión administrativa del SRI, entre otros.
- **A la Renta,** Supera ligeramente a los ingresos recaudados en el año 2009, esto se debe principalmente al incremento de las retenciones

mensuales.

Gráfico 5: Recaudación de principales impuestos internos, enero-septiembre 2009-2010

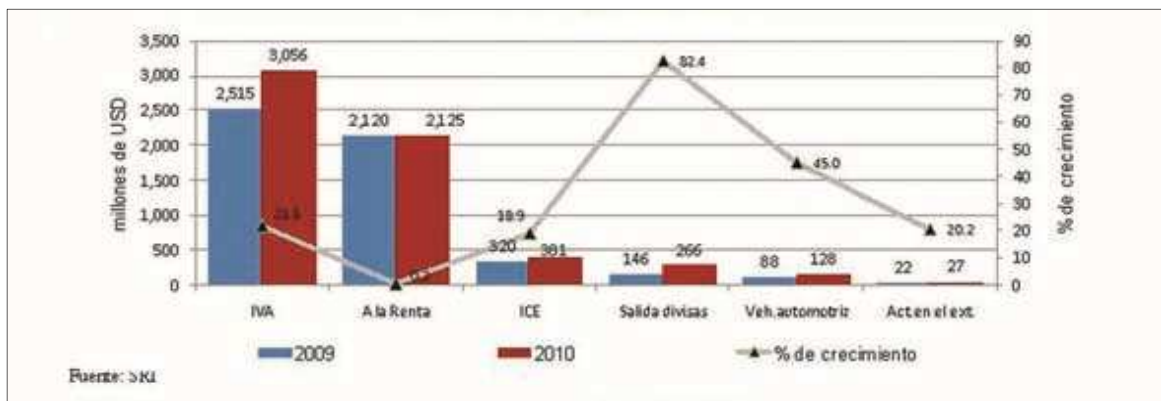


Gráfico 5: Recaudación de principales impuestos internos, enero-septiembre 2009-2010
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

- **ICE.** Este impuesto está concentrado en pocas empresas contribuyentes (43,4% del impuesto interno proviene de cigarrillos y cerveza). También recoge el cambio de algunas tarifas.
- **A los vehículos motorizados.** Incluye el efecto del sistema de revisión implantado por la Policía Nacional.
- **A la salida de divisas.** La mayor recaudación se debe al incremento de la tarifa de 1% a 2%.
- **A ingresos extraordinarios³⁷.** En el período entre enero y septiembre del año 2010, la recaudación de los principales impuestos se cumplió por las metas proporcionales establecidas por el SRI, a excepción del IVA y los vehículos motorizados.

³⁷ Impuesto creado en el marco de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria.

Gráfico 6: Recaudación de principales impuestos internos, enero-septiembre 2009-2010

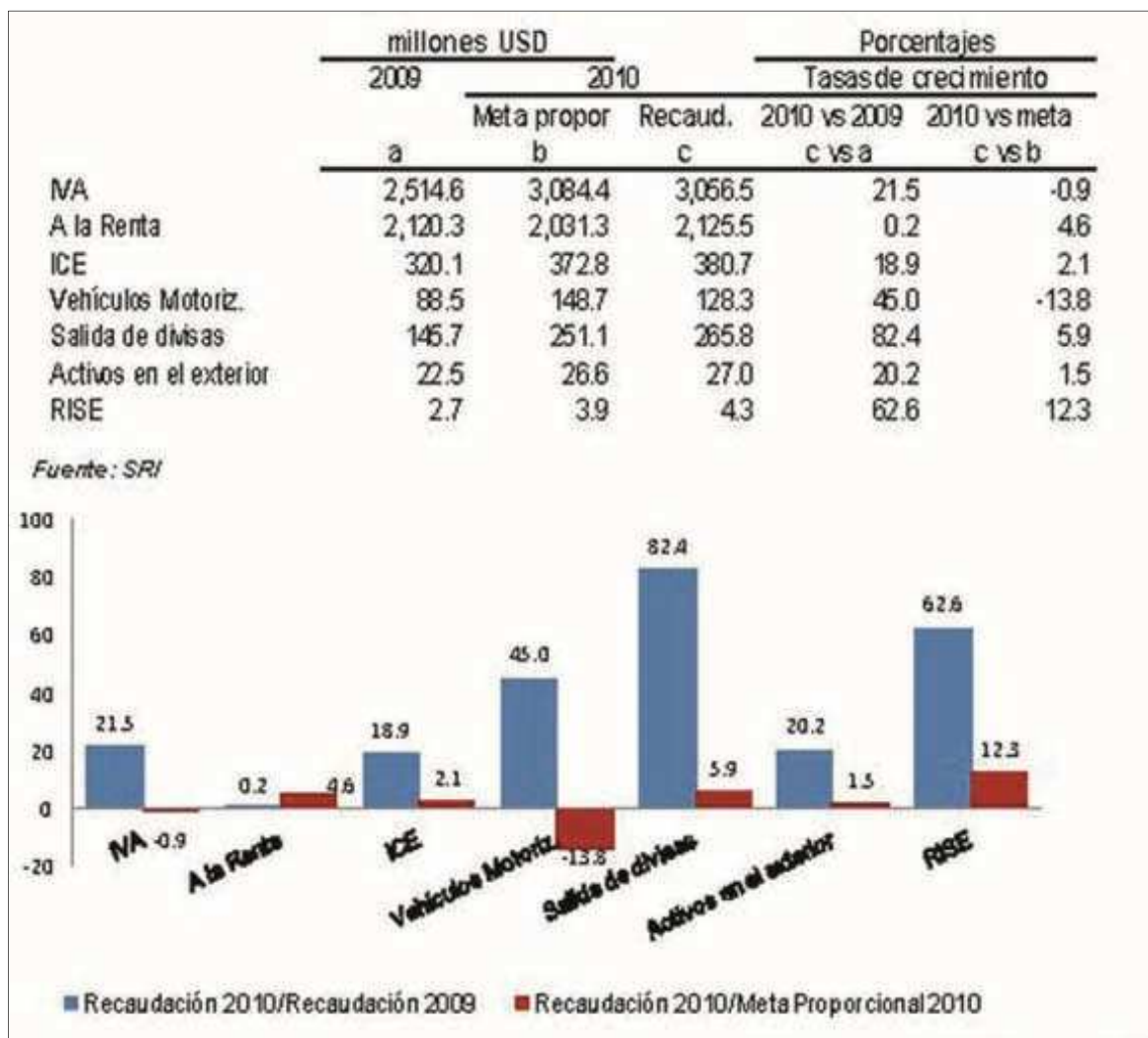


Gráfico 6: Recaudación de principales impuestos internos, enero-septiembre 2009-2010
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

En cuanto a la estructura del IVA y del ICE, estos impuestos reciben, entre otros, el efecto de la salvaguardia arancelaria aprobada el 22 de enero de 2008, y actualmente en proceso de desmonte.

- **IVA Importado.** Entre enero y septiembre del año 2010 la tasa de crecimiento fue de 22,5%, al pasar de USD 941.1 millones recaudados en el año 2009 (37,5% del total del IVA de ese período a

USD 1.202,3 millones recaudados en el año 2010 (39,3% del total del IVA de ese período).

- **ICE importado.** En el período entre enero y septiembre del año 2010 la tasa de crecimiento fue del 31,1% al pasar de 70,4% a 92,3% en el año 2010 (24,2% del total del ICE de este período),

Gráfico 7: Recaudación del IVA, enero-septiembre 2007-2010

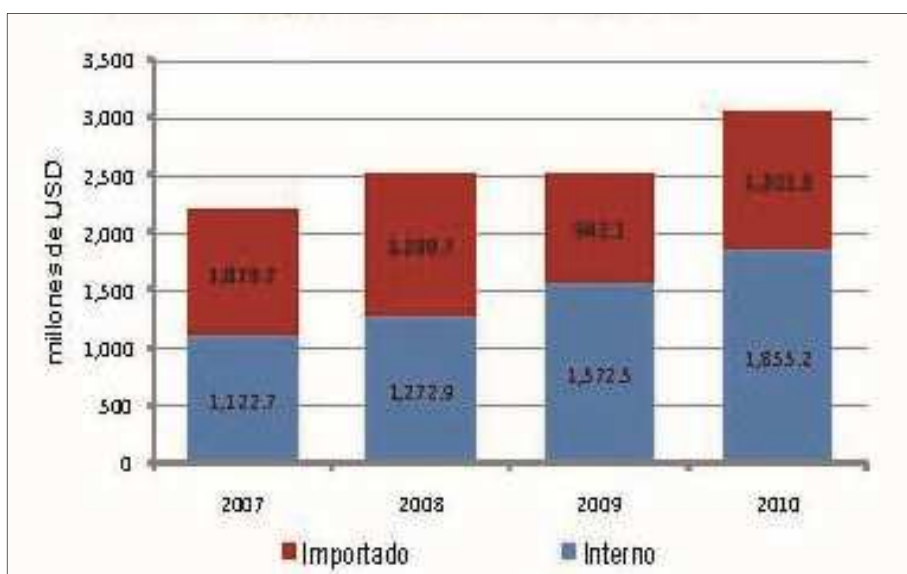
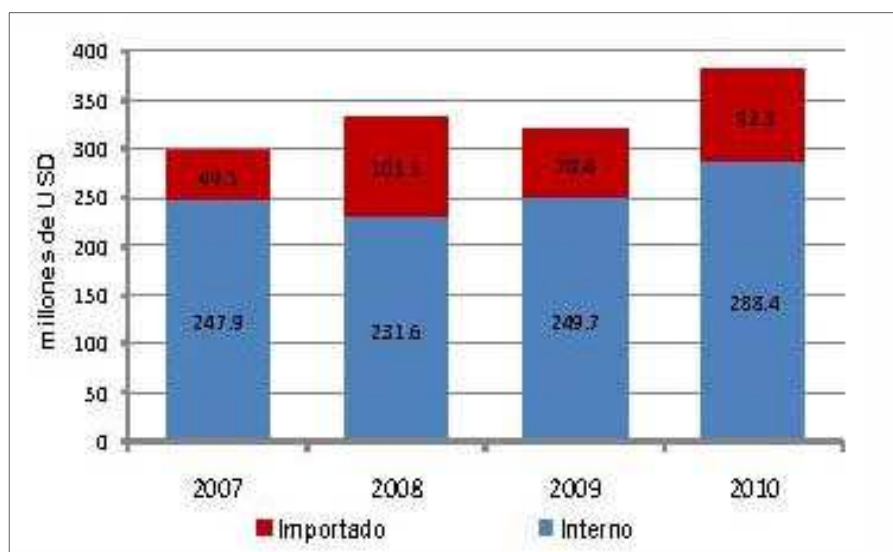


Gráfico 7: Recaudación del IVA, enero-septiembre 2007-2010
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico 8: Recaudación del ICE, enero-septiembre 2007-2010**Gráfico 8: Recaudación del ICE, enero-septiembre 2007-2010**

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

3.6. LA FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.6.1. Características de la función de fiscalización

Según un estudio efectuado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)³⁸, la Administración Tributaria organiza, dentro de sus estructuras, distintos cuerpos de analistas tributarios y en la mayoría de los casos se los categoriza a efectos de aplicarlos a tareas diferentes, pero siempre dentro de esa misma función. Estos tipos de actividades de control tributario se las pueden agrupar de la siguiente forma:

- Controles Tributarios de oficina
- Controles Tributarios de campo preventivos

³⁸ ZAIDA C. Y CRESPO E. (2008), *Impacto del nivel de compensación en los ingresos tributarios de los Impuestos a los Consumos Especiales ante una reducción del Impuesto al Valor Agregado del 12% al 10%*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral, p. 123.

- Controles Tributarios de campo ordinarios

3.6.2. Controles tributarios de oficina

Son aquellos que tienen como objetivo principal verificar, en la propia sede de la administración tributaria, distintos aspectos puntuales dentro de la declaración jurada del contribuyente. En este sentido, la selección de los casos generalmente proviene de distintos cruzamientos informáticos vinculados a consistencias, congruencias y otras relaciones entre distintos rubros de la declaración presentada por los contribuyentes, o datos externos. En estos casos se pretende detectar y corregir errores en la confección de dichas relaciones que tengan implicancia directa en el monto de la base imponible o del impuesto determinado.

3.6.3. Controles tributarios de campo y preventivos

Este tipo de control tributario se basa en un conjunto de acciones que se desarrollan en los domicilios en donde el contribuyente realiza su actividad, o en lugares públicos en donde se concentra un importante flujo comercial o de transporte. Por lo expuesto, son de carácter masivo, y buscan la creación de riesgo ante la presencia y accionar del personal asignado a dichas tareas.

3.6.4. Controles Tributarios de campo ordinarios

Estas fiscalizaciones son las más comunes y tienen como actividad principal una auditoría contable-impositiva de los distintos libros, registros, anotaciones y documentaciones en el domicilio del contribuyente de

carácter integral y considerando varios períodos fiscales, lo que incide desfavorablemente en la duración de este tipo de control. Relacionado con lo antes mencionado, se puede observar que los analistas tributarios se constituyen en el recurso más escaso de la administración tributaria tomando como referencia la cantidad de contribuyentes que potencialmente se debería controlar.

3.7. AVANCES EN LA MEJORA DE LA FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA

En el año 2006 se definió a aquellos contribuyentes calificados como Grandes Contribuyentes, debido a su importancia en virtud del movimiento tributario de Impuesto a la Renta, referente a los montos de ingresos, costos y gastos, pasivos, activos y patrimonio. Actualmente, el SRI enlista a 144 grandes contribuyentes. Adicionalmente, en el año 2007, se hizo un análisis de partes relacionadas con los principales contribuyentes del país. De esta forma se ha publicado una lista de los Grupos Económicos del Ecuador. En la actualidad se han definido 42 grupos económicos.

En el año 2008, se inauguró el Centro de Estudios Fiscales del Ecuador (CEF), institución destinada a editar publicaciones tanto de interés para la administración tributaria como para la comunidad en general.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO ECUATORIANO (RISE)

4.1. ANTECEDENTES: LA LEY DE EQUIDAD TRIBUTARIA

El Sistema Tributario Ecuatoriano, con el afán de lograr una sociedad más justa y obtener la tan anhelada suficiencia recaudatoria, ha sido protagonista, a lo largo de los años, de varias reformas. La primera de ellas fue en 1988, con objetivos básicos como la disminución del déficit fiscal y la sustitución de mecanismos vía deuda. A esta reforma le siguió la creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) en diciembre de 1997, con Elsa de Mena a la cabeza. Esta institución reemplazaba a la Dirección General de Rentas y se convirtió en una de las mejores del país por sus altos niveles de recaudación y la eficiencia de sus procesos administrativos. Actualmente, con la creación de la “Ley de Equidad Tributaria” el Ecuador participó en la última reforma que modificó, aumentó, y disminuyó impuestos referentes a ICE, IVA, y Renta.

Según análisis llevados a cabo por los autores Carlos Zaida y Estefanía Crespo, la Ley de Equidad Tributaria nace como producto de un estudio sobre la posibilidad de efectuar una nueva Reforma Tributaria, una reforma que fomente la redistribución de la riqueza, que permitan acortar las desigualdades existentes entre los diferentes segmentos de la población, que disminuya la concentración del

ingreso en una pequeña parte de ésta, que genere más recursos para el Estado y que controle la evasión.³⁹

Por estas razones, en esta tercera reforma tributaria del país, que comenzó a diseñarse a partir de enero del 2007, se presentaron básicamente las siguientes propuestas:

- Reducción de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Modificación al Impuesto a la Renta.
- Modificación al Impuestos a los Consumos Especiales.
- Creación de Impuestos regulatorios.

En el caso del IVA, se planteó una disminución al 10%, tomando en cuenta que, hasta fines de 1999 tenía esta tarifa, y que su incremento al 12% se había dado por la disminución del precio del petróleo, situación que estaba dejando sin recursos al Estado.

No obstante, en la actualidad el precio del petróleo ha subido (hasta el momento en que se redactan estas líneas por parte del autor de esta tesis, el precio del barril de petróleo sobrepasa los USD 100). En vista de aquello, el gobierno no veía la necesidad de continuar con un IVA del 12%, que además se encuentra por debajo del promedio de los países de la región. Una reducción en el IVA podía significar también que los impuestos indirectos estaban disminuyendo y, por consiguiente, el sistema tributario tiende a ser menos regresivo siendo este uno de los objetivos que

³⁹ *Ibíd.*, p. 14.

perseguía el Estado.

En este contexto se proyectó que una disminución del IVA traería complicaciones al fisco, aproximadamente 400 millones de dólares menos en su recaudación (el IVA representa el 55% del total de las recaudaciones tributarias) por lo que el Gobierno del presidente Correa decidió crear más bien, impuestos correctores y en general, toda una ley a la que ha dado como nombre “Ley de Equidad Tributaria” la cual expone una serie de alternativas compensatorias a la previamente anunciada reducción del IVA.

Algunas de las alternativas compensatorias sugeridas en un principio, en el caso del Impuesto a Consumos Especiales (ICE), fueron: Establecer un impuesto del 10% a los aparatos celulares, establecer tarifas diferenciadas y progresivas en el caso de vehículos de lujo, establecer impuestos a las bebidas energizantes por considerarse perjudiciales para la salud, incrementar las tarifas a los bienes y servicios considerados suntuarios entre los principales; pese a esto, no todas estas modificaciones fueron acogidas en la Ley de Equidad Tributaria; sin embargo, se pretende que las tarifas actualmente impuestas cumplan con el objetivo planteado por el gobierno en un inicio.

La Ley de Equidad Tributaria, aprobada por la Asamblea el 28 de Diciembre del año 2007 menciona como objetivos, los siguientes:

- Mejorar la distribución de la riqueza
- Minimizar la evasión
- Promover el empleo y la producción

- Regular adecuadamente la economía

La ley en mención entra en vigencia desde enero del año 2008; no obstante, la propuesta de reducción del IVA no se llevó a cabo, pues según los entendidos en materia tributaria la pérdida fiscal iba a ser mayor que el beneficio obtenido por el consumidor, un beneficio que no vería reflejado como aumento en su ingreso disponible. Se convertiría en un impacto en el consumo casi imperceptible y en una pérdida fiscal cuantiosa.⁴⁰

Siguiendo en esa misma línea argumentativa, se plantea la disminución de la tarifa del ICE en las telecomunicaciones del 15% al 0%. A decir de los autores antes mencionados, “la reducción del ICE, en este rubro sí favorece al consumidor final, y además es un llamado a las operadoras de telecomunicaciones para que garanticen el servicio, así como la necesidad de extender un pliego tarifario más beneficioso para la población”⁴¹. La decisión se tomó, además, considerando que el servicio de telecomunicaciones dejó de ser un bien suntuario y pasó a convertirse en un servicio básico y masivo.

4.1.1. LEY REFORMATORIA PARA LA EQUIDAD TRIBUTARIA

Tras aprobarse la nueva ley, se manifestaron las primeras reacciones encaminadas a que el gobierno ecuatoriano efectúe las primeras modificaciones: se encuentran exentos del impuesto a los consumos especiales el alcohol que sea destinado a la producción farmacéutica, el

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 16.

⁴¹ *Ibíd.* P. 22.

alcohol que se destina a la producción de perfumes y aguas de tocador.

Para Abril del 2008, el presidente de la Republica Rafael Correa envió el primer proyecto de Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, y a la Ley para la Equidad Tributaria del Ecuador, en la que se describió la reforma a las leyes mencionadas en lo concerniente, entre otros, al IVA e ICE. Esta modificación conllevó a eliminar distorsiones que se detectaron en desmedro de los contribuyentes, en unos casos, y del Estado, en otros. Además, se formalizó la situación de los contribuyentes que mantienen pendientes obligaciones de cancelación, mediante el incentivo de pago a través de una amnistía tributaria, procurando con esto la regularización del máximo número de contribuyentes.

En el caso de los vehículos, la Ley de Equidad Tributaria reformada al 30 de Julio del año 2008 efectuó cambios en la escala de tarifas, tomando en cuenta el precio de venta al público. En el caso de los vehículos cuyo precio es de hasta USD 20.000 y las camionetas, camiones y furgones de hasta USD 30.000, gravan un 5% por ICE. Los vehículos de USD 20.000 hasta USD 30.000 gravan el 10% por ICE. Un 15% cuyo precio sobrepasa los USD 30.000 y hasta USD 40.000. Un 20% de ICE los vehículos con un valor superior a USD 40.000 hasta USD 50.000, y un 25% los superiores a USD 50.000 y hasta USD 60.000. Así mismo los vehículos con un precio de venta al público superior a USD 60.000 hasta USD 70.000 gravan el 30% de ICE. Por último, aquellos vehículos superiores a los USD 70.000

gravarán el 35% por este mismo impuesto.

4.2. IMPLEMETACIÓN DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO ECUATORIANO (RISE)

El 29 de Diciembre del año 2007, mediante publicación en el Registro Oficial, entra en vigencia en el Ecuador la “Ley de Equidad Tributaria”, dentro de la cual, a su vez, se crea el “Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador” (RISE). Es así que el Ecuador se adhiere a la tendencia que experimenta la mayoría de países latinoamericanos como: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Chile.

En el Ecuador, el RISE se crea con el objetivo de regularizar el mercado informal y evitar los altos niveles de evasión existentes, debido al crecimiento de este sector en la economía (la tasa de informalidad por largos periodos ha fluctuado entre 40% y el 50%, por lo que se concluye que la mayor proporción del empleo se genera en el sector informal de la economía); además, por las distorsiones que acarrea al mercado laboral, como son la ausencia de control o normas regulatorias por parte del Estado, así como por la competencia desleal que representa para las empresas formales y, por ende, la comercialización de productos de origen ilícito.

4.2.1. Análisis del mercado informal

En lo que respecta al crecimiento del mercado informal, al que se hizo referencia en el párrafo anterior, la tasa de informalidad en el Ecuador ha

llegado al 50%, y en muchos períodos de la historia económica del país, ha sido mayor con respecto a la tasa del sector formal. En tal virtud, es válido sostener que la mayor proporción del empleo se genera en el sector informal de la economía; esto confirma que uno de los rasgos centrales de transformación del mercado laboral en la región es por este alto índice de informalidad, fenómeno que dio paso a la aprobación de un proyecto de ley en el que se incluye la creación de un sistema tributario para regular a dicho sector con el objetivo principal de ampliar la base de contribuyentes otorgándoles ciertos beneficios para su adhesión, concomitante con la legalización y el registro de sus actividades comerciales.⁴²

Como se mencionó, en el país el sector informal mueve el mayor porcentaje de empleo en la actualidad; el crecimiento de este sector inicia con fuerza en la década de 1980, período de tiempo en el cual empieza el proceso de desindustrialización que estuvo acompañado de un derrumbe del mercado interno, lo que ocasionó que mucha gente desempleada busque otras formas de supervivencia. Además, a esto se sumaron factores como la migración del campo a la ciudad y el ciclo económico, los que ocasionó incrementos de la demanda de trabajo cuyo excedente de mano de obra disponible, al no encontrar con una ocupación formal, optó por la informalidad.⁴³

En lo posterior, el deterioro de las condiciones laborales en la década de los noventa provoca un incremento de la tasa de desempleo que pasa de un 8.3% a un 10%, lo que devino en un incremento del empleo informal a

⁴² MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T., Op. Cit., p. 23.

⁴³ *Ibíd*em, p. 34.

causa de la crisis del año de 1998 y la dolarización. Se produce entonces un crecimiento del sector informal (24%), mientras que el formal lo hizo en un 12%. En los años en cuestión la tasa de desempleo pudo ser mayor de no mediar la migración al exterior, la cual alivió la presión de la demanda de trabajo.

Lo expuesto puede ser atribuido al crecimiento de actividades comerciales por cuenta propia, de la mano con el surgimiento de una legislación laboral tendiente a la flexibilización del mercado laboral y la tercerización, así como la puesta en vigencia de contratos por horas. Todos estos elementos abonaron el terreno para el deterioro de las condiciones laborales como la falta de calidad de empleo, la seguridad laboral, la desprotección del trabajador. Es así que, además, se produjo una disminución del ingreso real.

En este marco, surgen las categorías “trabajadores informales independientes” e “informales asalariados”;. Los primeros incluyen a los propietarios de microempresas y a los profesionales independientes, así como a los artesanos, obreros de la construcción, choferes de taxis y vendedores callejeros. El sector informal asalariado abarca en gran medida a las empleadas domésticas, trabajadores familiares sin sueldo, trabajadores de microempresas, y los que trabajan en empresas más grandes de manera tercerizada. Los individuos se fueron adaptando a estas formas de empleo e incluso iban encontrando “ventajas” si se pertenecía al sector informal como son: mínimo capital humano, limitado acceso a otros activos, una mejor capacidad de balancear sus responsabilidades en el hogar y trabajo,

seleccionar su ocupación de acuerdo con sus necesidades, su ventaja comparativa sobre la actividad que desempeñen (en algunos casos ganan sueldos relativamente altos en relación a su capital humano); además, pueden utilizar mecanismos informales o programas de protección social que están disponibles en forma gratuita, así como la posibilidad de no pagar el seguro social ni impuestos, aspectos que incrementan sus utilidades.

La informalidad plantea un paradoja a la economía porque, por un lado amplía las oportunidades de trabajo, pero, por otro lado, las transacciones económicas que se dan en su interior no son registradas en el Producto Interno Bruto (PIB); es decir, son informales ya que “evaden” impuestos, leyes o registros legales y, sobre todo, el control del Estado y de agentes reguladores.

Las características que se relacionan con el empleo informal son, básicamente, el tamaño de la empresa (diez empleados o menos), educación (nivel educativo menor a secundaria completa), sector industrial (construcción, agricultura, comercio minorista y transporte), duración del empleo (menos de un año), edad (los asalariados informales son predominantemente jóvenes, mientras que los trabajadores independientes son en su mayoría personas de mayor edad), y la situación familiar de las mujeres (casadas, solteras con hijos).

Para Malavé, Sánchez y Manya, autores ya citados, la informalidad en muchos casos generó que las personas se especialicen y se capaciten libremente para el ejercicio de nuevas actividades, y así desarrollar otras

formas de supervivencia, ya que, como se señaló oportunamente, este sector mueve el mayor porcentaje de empleo en el Ecuador. Los autores referenciados sostienen que la informalidad no debe ser vista como una salida a la desocupación, sino más bien como lo que es realmente, una forma de ocupación laboral, que debería ser considerada por los agentes reguladores para que gocen de ciertos beneficios como los que tiene un trabajador formal, y así ésta se convierta en una ocupación digna.⁴⁴

4.2.2. Análisis del sector microempresarial

Los datos recabados para este corto análisis provienen de un estudio efectuado por una organización norteamericana.⁴⁵

De este estudio, inicialmente se retoma el concepto de microempresa. Una microempresa es 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.

Las microempresas se especializaron en diferentes sectores que están distribuidos de la siguiente manera: 55,2% en el comercio, 25,7% en el

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 78.

⁴⁵ UNITED STATES AGENCY INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID) (2008), *Microempresas y Microfinanzas en Ecuador*, citado por MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA, p. 40 y sigs.

sector servicios y 19,2% en producción, siendo estos los más significativos.

- **Sector Comercio.** Incluye a más del 50% de las microempresas de las cuales el 60% está dirigida a actividades como comidas, bebidas, este comportamiento se debe a que dichas actividades no poseen gran cantidad de barreras de entrada y en las cuales incursionan en mayor proporción mujeres que hombres, también se conoce que este sector tiene los mayores niveles de ventas y por ende de ingresos en relación con los otros sectores, pero estos flujos de efectivos no son suficientes como para expandir el negocio y para el pago de préstamos, si es el caso.
- **Sector servicios.** Incluye Dentro de las actividades consideradas en este sector se tienen: servicios personales, hoteles y restaurantes, reparación de vehículos, construcción y transporte. Para la ampliación de capital de trabajo se necesita de inversión, es por eso que los microempresarios de este sector buscan la manera de acceder a instituciones que le otorguen créditos y para esto deben tener sus documentos en regla (permiso municipal, declaración de impuestos entre otros) lo que representa su poca participación en el sector informal por que constan en alguna base de datos de alguna institución financiera.
- **Sector producción.** Este sector requiere de un mayor número de destrezas y mayor capital de trabajo, ya que aquí las actividades desempeñadas tienen que ver con manufactura de textiles y ropa, productos de madera, papel y metal, químicos, construcción, sastrería, bebidas no alcohólicas, panaderías y pastelerías.

4.3. RISE: CARACTERÍSTICAS TRIBUTARIAS

El RISE, como sistema de tributación, tiene como público objetivo a los pequeños negocios y a personas naturales que se desenvuelven en actividades económicas informales. La adhesión a tal sistema es voluntaria; gracias a la relativa simplicidad de su manejo, se sustituyen las declaraciones del Impuesto a la Renta y del IVA por el pago de una cuota mensual, con lo que se busca evitar los costos por las declaraciones. Además, se trata de fomentar la cultura tributaria. Entre las referencias principales para la adopción de este sistema por parte de los contribuyentes, éstos, en su actividad económica, no deben generar ingresos brutos por sobre los USD 60.000 anuales y no tener más de 10 empleados a su cargo.

4.3.1. Inclusiones y exclusiones

Si él o los interesados cumplen con los requisitos mencionados, y la actividad que desempeña está dentro de los sectores considerados por el sistema, entonces se lo incluirá en el RISE, y el SRI, por medio de la tabla de ingresos y cuotas, le asignará la categoría (actividad económica) y el valor que deberá cancelar mensualmente.

Por el lado de las exclusiones, para evitar que este sistema simplificado sea utilizado como justificativo para evadir impuestos, se han elaborado una lista en la que se puede constatar las actividades excluidas para este sistema.

4.4. RISE: PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

- **Principio de Generalidad.** Su aporte es significativo a este principio ya que incorpora a un amplio segmento de agentes que se consideraban estar ajenos a participar en estos sistemas de recaudación para así ir corrigiendo ciertas fallas de mercado (competencia desleal) y poder competir en igualdad de condiciones con las empresas que se encuentran en el sector formal.
- **Principio de eficiencia administrativa.** A pesar de que este Régimen no tiene como objetivo aumentar niveles de recaudación es por lo que este principio se lo medirá por niveles de cumplimiento, para este caso por los niveles de inscripción de contribuyentes y si se logra que los agentes inscritos cumplan con el pago de las cuotas estipuladas, en lo cual notamos que los niveles de inscripción no son significativos por ende los niveles de recaudación.
- **Principio de simplicidad.** Su importancia radica en que muchos países que han logrado éxito con sus sistemas tributarios reconocen que se ha debido al grado de simplicidad que mantienen ocasionando menores niveles de informalidad y mayores de cumplimiento tributario (menor evasión). Entre las características que ayudan este principio están el no estar obligado a llevar contabilidad, no llenar formulario alguno de Impuesto a la Renta (IR) e Impuesto del Valor Agregado (IVA), la cuota es fija y no existe calculo para su obtención, entre otras.
- **Principio de equidad.** En virtud de este principio, el ordenamiento tributario tiene que basarse en la capacidad económica de los contribuyentes. Se debe tomar en cuenta la equidad vertical y la equidad horizontal por medio de las tablas de cuotas definidas para cada sector económico.

4.5. RISE: MARCO LEGAL

A continuación, y para finalizar este capítulo, se presenta, en el marco de la Ley de Equidad Tributaria, el conjunto de normas y reglamentos que dan sustento y operatividad al RISE, tras su publicación en el Registro Oficial.

SOBRE EL RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO

“Art. 141.- A continuación del Art. 97 de la Ley de Régimen Tributario Interno y el enumerado agregado por el artículo anterior, agréguese el siguiente Título, y los siguientes artículos:

“Título...

RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO

- **Art. 97.1-** Establécese el Régimen Simplificado (RS) que comprende las declaraciones de los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado, para los contribuyentes que se encuentren en las condiciones previstas en este título y opten por éste voluntariamente.
- **Art. 97.2.-** Contribuyente sujeto al Régimen Simplificado.- Para efectos de esta Ley, pueden sujetarse al Régimen Simplificado los siguientes contribuyentes:
 1. Las personas naturales que desarrollen actividades de producción, comercialización y transferencia de bienes o prestación de servicios a consumidores finales, siempre que los ingresos brutos obtenidos

durante los últimos doce meses anteriores al de su inscripción, no superen los sesenta mil dólares de Estados Unidos de América (USD USD 60.000) y que para el desarrollo de su actividad económica no necesiten contratar a más de 10 empleados.

2. Las personas naturales que perciban ingresos en relación de dependencia, que además desarrollen actividades económicas en forma independiente, siempre y cuando el monto de sus ingresos obtenidos en relación de dependencia no superen la fracción básica del Impuesto a la Renta gravada con tarifa cero por ciento (0%), contemplada en el Art. 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno Codificada y que sumados a los ingresos brutos generados por la actividad económica, no superen los sesenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD USD 60.000) y que para el desarrollo de su actividad económica no necesiten contratar a más de 10 empleados.
 3. Las personas naturales que inicien actividades económicas y cuyos ingresos brutos anuales presuntos se encuentren dentro de los límites máximos señalados en este artículo.
- Art. 97.3.- Exclusiones.- No podrán acogerse al Régimen Simplificado (RS) las personas naturales que hayan sido agentes de retención de impuestos en los últimos tres años o que desarrollen las siguientes actividades:
 1. De agenciamiento de Bolsa;
 2. De propaganda y publicidad;

3. De almacenamiento o depósito de productos de terceros;
4. De organización de espectáculos públicos;
5. Del libre ejercicio profesional que requiera título terminal universitario;
6. De agentes de aduana;
7. De producción de bienes o prestación de servicios gravados con el Impuesto a los Consumos Especiales;
8. De personas naturales que obtengan ingresos en relación de dependencia, salvo lo dispuesto en esta Ley;
9. De comercialización y distribución de combustibles;
10. De impresión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios realizadas por establecimientos gráficos autorizados por el SRI;
11. De casinos, bingos y salas de juego; y,
12. De corretaje de bienes raíces

- **Art. 97.4.-** Inscripción, Renuncia y Cese de Actividades.- Los contribuyentes que reúnan las condiciones para sujetarse a éste régimen, podrán inscribirse voluntariamente en el Régimen Impositivo Simplificado y, por tanto, acogerse a las disposiciones pertinentes a este régimen, para lo cual el Servicio de Rentas Internas implantará los sistemas necesarios para la verificación y control de la información proporcionada por el solicitante. El Servicio de Rentas Internas rechazará la inscripción, cuando no se cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley.

La Administración Tributaria, de oficio, podrá inscribir a los contribuyentes que reúnan las condiciones para sujetarse a este Régimen y que no consten inscritos en el Registro Único de Contribuyentes.

Los contribuyentes, a partir del primer día del mes siguiente al de su inscripción en el Régimen Impositivo Simplificado, estarán sujetos a este Régimen y al cumplimiento de sus respectivas obligaciones.

Mediante renuncia expresa, el contribuyente inscrito podrá separarse del Régimen Impositivo Simplificado, lo cual surtirá efecto a partir del primer día del mes siguiente. En caso de que el contribuyente cese sus actividades económicas, deberá dar de baja los comprobantes de venta no utilizados y suspender temporalmente el Registro Único de Contribuyentes.

La cancelación o suspensión del Registro Único de Contribuyentes por terminación de actividades económicas, conlleva la terminación de la sujeción al Régimen Impositivo Simplificado.

Los agentes económicos que no se adhieran o no sean aceptados a este Régimen, cumplirán con sus obligaciones tributarias y demás deberes formales, conforme lo establece el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno y demás normativa aplicable.

- **Art. 97.5.-** Categorización o Re categorización.- Los contribuyentes del Régimen Impositivo Simplificado, al momento de su inscripción, solicitarán su ubicación en la categoría que le corresponda, según:

1. Su actividad económica;

2. Los ingresos brutos obtenidos en los últimos doce meses anteriores a la fecha de la inscripción;
3. Los límites máximos establecidos para cada actividad y categoría de ingresos;
4. Para las personas naturales que trabajan en relación de dependencia y que, además, realizan otra actividad económica, sus ingresos brutos comprenderán la suma de los valores obtenidos en estas dos fuentes de ingresos;
5. Las personas naturales que inicien actividades económicas, se ubicarán en la categoría que les corresponda, según la actividad económica, los límites máximos establecidos para cada actividad y categoría de ingresos, y los ingresos brutos que presuman obtener en los próximos doce meses.

Si al final del ejercicio impositivo, el contribuyente registra variaciones sensibles frente a los límites establecidos para la categoría en la que se hubiere registrado, previa solicitud del contribuyente y Resolución del Servicio de Rentas Internas, se reubicará al contribuyente en la categoría correspondiente.

La Administración Tributaria, previa Resolución, excluirá del Régimen Impositivo Simplificado a aquellos contribuyentes cuyos montos superen los sesenta mil dólares anuales (60.000 USD), sin perjuicio de que el contribuyente, una vez superados dichos montos comunique su renuncia expresa al Régimen Impositivo Simplificado.

- **Art. 97.6.-** Categorías.- De acuerdo con los ingresos brutos anuales, los límites máximos establecidos para cada actividad y categoría de

ingresos y la actividad del contribuyente, el Sistema Simplificado contempla siete (7) categorías de pago, conforme a las siguientes tablas:

Cuadro 1: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de comercio

Categoría	Actividades de Comercio				Cuota Mensual
	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
1	-	5,000	-	417	2
2	5,001	10,000	417	833	6
3	10,001	20,000	833	1,667	12
4	20,001	30,000	1,667	2,500	22
5	30,001	40,000	2,500	3,333	30
6	40,001	50,000	3,333	4,167	39
7	50,001	60,000	4,167	5,000	53

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 2: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de Servicio

Categoría	Actividades de Servicios				Cuota Mensual
	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
1	-	5,000	-	417	3
2	5,001	10,000	417	833	16
3	10,001	20,000	833	1,667	32
4	20,001	30,000	1,667	2,500	60
5	30,001	40,000	2,500	3,333	91
6	40,001	50,000	3,333	4,167	131
7	50,001	60,000	4,167	5,000	180

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 3: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de manufactura

Categoría	Actividades de Manufactura				Cuota Mensual
	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
1	0	5000	-	417	2
2	5,001	10000	417	833	10
3	10,001	20000	833	1,667	19
4	20,001	30000	1,667	2,500	35
5	30,001	40000	2,500	3,333	49
6	40,001	50000	3,333	4,167	63
7	50,001	60000	4,167	5,000	90

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 4: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de construcción

Actividades de Construcción					
Categoría	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		Cuota Mensual
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
	1	0	5,000	0	
2	5,001	10,000	417	833	11
3	10,001	20,000	833	1,667	23
4	20,001	30,000	1,667	2,500	43
5	30,001	40,000	2,500	3,333	61
6	40,001	50,000	3,333	4,167	95
7	50,001	60,000	4,167	5,000	135

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 5: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de transporte

Categoría	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		Cuota Mensual
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
	1	0	5,000	0	
2	5,001	10,000	417	833	2
3	10,001	20,000	833	1,667	3
4	20,001	30,000	1,667	2,500	4
5	30,001	40,000	2,500	3,333	13
6	40,001	50,000	3,333	4,167	27
7	50,001	60,000	4,167	5,000	49

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 6: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de transporte

Categoría	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		Cuota Mensual
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
	1	0	5,000	0	
2	5,001	10,000	417	833	2
3	10,001	20,000	833	1,667	3
4	20,001	30,000	1,667	2,500	4
5	30,001	40,000	2,500	3,333	13
6	40,001	50,000	3,333	4,167	27
7	50,001	60,000	4,167	5,000	49

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 7: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de agrícolas

Categoría	Actividades		Agrícolas		Cuota Mensual
	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
1	0	5,000	0	417	1
2	5,001	10,000	417	833	2
3	10,001	20,000	833	1,667	3
4	20,001	30,000	1,667	2,500	5
5	30,001	40,000	2,500	3,333	8
6	40,001	50,000	3,333	4,167	12
7	50,001	60,000	4,167	5,000	15

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Cuadro 8: Categorías contempladas por el RISE. Actividades de minas y carreteras

Categoría	Actividades		De Minas y Canteras		Cuota Mensual
	Intervalos de Ingresos Anuales		Intervalos de Ingresos Mensuales Promedio		
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	
1	0	5,000	0	417	1
2	5,001	10,000	417	833	2
3	10,001	20,000	833	1,667	3
4	20,001	30,000	1,667	2,500	5
5	30,001	40,000	2,500	3,333	8
6	40,001	50,000	3,333	4,167	12
7	50,001	60,000	4,167	5,000	15

Fuente: Asamblea Nacional Constituyente. [<http://www.asambleanacional.gov.ec/>]

Las tablas precedentes serán actualizadas cada tres años por el Servicio de Rentas Internas, mediante resolución de carácter general que se publicará en el Registro Oficial, de acuerdo a la variación anual acumulada de los tres años del Índice de Precios al Consumidor en el Área Urbana (IPCU), editado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) al mes de noviembre del último año, siempre y cuando dicha variación supere el 5%. Los valores resultantes se redondearán y regirán a partir del 1 de enero del siguiente año.

Los contribuyentes incorporados en el Régimen Impositivo Simplificado podrán solicitar a la Administración tributaria una deducción del 5% de la cuota correspondiente a su categoría, por cada nuevo trabajador bajo contrato vigente, que se encuentre debidamente afiliado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y al día en sus pagos. El SRI autorizará luego de las correspondientes revisiones, la deducción correspondiente, cuyo valor acumulado no podrá superar el 50% del total de la cuota mensual.

El contribuyente cumplirá con el pago de las cuotas en forma mensual, a partir del mes siguiente al de su inscripción en el Régimen Simplificado y hasta el mes en que se produzca la renuncia, exclusión o cancelación. Los contribuyentes inscritos podrán cancelar sus cuotas por adelantado durante el ejercicio impositivo. Las suspensiones temporales de la actividad económica por cualquier causa no eximen el cumplimiento de las obligaciones por los períodos que correspondan.

En aquellos casos en que la fecha de inscripción al Régimen Simplificado por parte de contribuyentes ya registrados en el RUC no coincida con el mes de enero de cada año, el contribuyente deberá cumplir con sus obligaciones tributarias conforme lo dispuesto en el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.

La suspensión temporal del RUC solicitada por el contribuyente acogido al sistema, no podrá aprobarse por un plazo inferior a tres meses o superior a un año y suspende por igual plazo la obligación de pago de las cuotas correspondientes.

- **Art. 97.7.- Crédito Tributario.-** El IVA pagado por los contribuyentes del Régimen Simplificado en sus compras no les genera en caso alguno crédito tributario. El crédito tributario generado como contribuyentes del régimen general no podrá ser utilizado luego de su inclusión al Régimen Impositivo Simplificado. El IVA pagado mientras se encuentre dentro del Régimen Impositivo Simplificado, no será utilizado como crédito tributario luego de la renuncia o exclusión de este Régimen.
- **Art. 97.8.- Retención de Impuestos.-** Los contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado, no pagarán anticipo de impuesto a la Renta y en sus ventas o prestaciones de servicios, no serán objeto de retenciones en la fuente por Impuesto a la Renta ni por el Impuesto al Valor Agregado IVA.
- **Art. 97.9.- Comprobantes de venta.-** Los contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado, que cumplan con sus obligaciones tributarias serán autorizados por el SRI únicamente para emitir notas o boletas de venta; o, tiquetes de máquina registradora, sin que en ellos se desglose el IVA y en los que deberá consignar obligatoriamente y de manera preimpresa la leyenda: “Contribuyente sujeto a Régimen Impositivo Simplificado”.

Los contribuyentes que se inscriban en el Régimen Impositivo Simplificado deberán dar de baja los comprobantes de venta autorizados antes de su adhesión al régimen, que no hubieren sido utilizados. Cuando el contribuyente renuncie o sea excluido del Régimen Impositivo

Simplificado, no podrá emitir los comprobantes de venta que no hayan sido utilizados.

Los comprobantes de venta emitidos por contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado no darán derecho a crédito tributario de IVA a sus adquirentes o usuarios.

Los contribuyentes inscritos en este régimen solicitarán facturas por sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios. Si las adquisiciones o contrataciones de servicios fueran efectuadas a otros contribuyentes sujetos al Régimen Impositivo Simplificado, solicitarán que se les identifique en la respectiva nota o boleta de venta haciendo constar su nombre y su número de registro.

Los contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado mantendrán en sus establecimientos los documentos que sustenten sus adquisiciones.

Los comprobantes de las compras y ventas que realicen deberán ser archivados por los contribuyentes en la forma y en condiciones que establezca el Servicio de Rentas Internas.

- **Art. 97. 10.-** Presentación de Declaraciones y Registro.- Los contribuyentes que reúnan las condiciones previstas en la presente Ley deberán inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), no estarán obligados a llevar contabilidad y no presentarán declaraciones de Impuesto a la Renta, ni del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

- **Art. 97.11.- Recategorización de oficio.-** El Servicio de Rentas Internas modificará de oficio, previa Resolución, la ubicación de los sujetos pasivos del Régimen Simplificado, cuando se establezca que:
 - **97.11.1.** Sus ingresos brutos acumulados o sus adquisiciones de bienes o servicios en el ejercicio impositivo anterior exceden del límite superior de la categoría en la que esté ubicado.
 - **97.11.2.** El valor de depósitos o inversiones, de las adquisiciones de mercaderías o insumos para la comercialización o producción de bienes o servicios, de bienes muebles o inmuebles, haga presumir que el nivel de ingresos del contribuyente no corresponde con el de la categoría en la que se encuentra ubicado.
 - **97.11.3.** La actividad económica ejercida por el contribuyente, sea diferente con la actividad declarada en el Registro Único de Contribuyentes.

Esta recategorización será notificada al contribuyente, quien deberá justificar objetivamente ante la Administración sus operaciones en un plazo máximo de 20 días o pagar la cuota correspondiente a la nueva categoría, a partir del mes siguiente de la fecha de notificación.

- **Art. 97.12.- Exclusión.-** El Servicio de Rentas Internas excluirá de este Régimen a los contribuyentes, cuando:
 1. Sus ingresos brutos, acumulados en el ejercicio impositivo anterior, superen los sesenta mil (USD 60.000) dólares;
 2. Sus adquisiciones durante el ejercicio impositivo anterior exceda de sesenta mil (USD 60.000) dólares. Lo dispuesto en el presente

numeral no será aplicable a los contribuyentes que inician actividades, durante el primer año de operaciones;

3. Desarrollen alguna de las actividades económicas por las que no puedan acogerse al Régimen Simplificado;
4. Se encuentren en mora de pago de seis o más cuotas; y,
5. Por muerte o inactividad del contribuyente.

La recategorización o exclusión efectuada por parte del Servicio de Rentas Internas deberá ser notificada al contribuyente y se aplicará con independencia de las sanciones a las que hubiere lugar. Las impugnaciones que los contribuyentes inscritos realicen, en ejercicio de sus derechos, no tendrán efecto suspensivo.

Mediante la exclusión, el contribuyente será separado del Régimen Impositivo Simplificado, lo cual surtirá efecto a partir del primer día del mes siguiente.

- **Art. 97.13.- Auditoria.-** La verificación de las operaciones de los contribuyentes inscritos en el Régimen Impositivo Simplificado, procederá conforme las disposiciones del Código Tributario y demás normas pertinentes.
- **Art. 97.14.- Sanciones.-** La inobservancia a los preceptos establecidos en éste título, dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el Código Tributario y en la Disposición General Séptima de la Ley No. 99-24 para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 181 del 30 de abril de 1999 y demás sanciones aplicables.

Son causales adicionales de clausura de un establecimiento por un plazo de siete días, aplicables a los contribuyentes sujetos al Régimen Impositivo Simplificado, las siguientes:

1. No actualizar el RUC respecto de sus establecimientos y la actividad económica ejercida. La clausura se mantendrá luego de los siete días, hasta que el infractor haya cumplido con la obligación de actualizar su registro, sin perjuicio de la aplicación de la multa que corresponda.
2. Encontrarse retrasados en el pago de tres o más cuotas. La clausura se mantendrá luego de los siete días, hasta que el infractor haya cumplido con el pago de las cuotas correspondientes.
3. Registrarse en una categoría inferior a la que le corresponda, omitir su recategorización o su renuncia del Régimen. La clausura se mantendrá luego de los siete días, hasta que el infractor haya cumplido con su recategorización o renuncia de ser el caso.
4. No mantener los comprobantes que sustenten sus operaciones de ventas y compras aplicadas a la actividad, en las condiciones que establezca el Servicio de Rentas Internas.

La imposibilidad de ejecutarse la sanción de clausura no obsta la aplicación de la sanción pecuniaria que corresponda.

Para la aplicación de la sanción de clausura, se seguirá el procedimiento establecido en el literal b) de la Disposición General Séptima de la Ley N° 99-24 publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 181 del 30 de abril de 1999.

- **Art. 97.15.-** Normativa.- El Servicio de Rentas Internas establecerá la forma, plazos y lugares para la inscripción, pago, categorización, recategorización y renuncia del presente”.⁴⁶

⁴⁶ SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI), [<http://www.sri.gov.ec>]. **Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE).**

3. MARCO EMPÍRICO

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO SIMPLIFICADO ECUATORIANO EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA (PERÍODO AGOSTO DE 2008-DICIEMBRE DE 2010)

En el presente capítulo se exponen los datos y se aplica el método de estimación que se ha considerado para la evaluación del impacto estratégico y económico del RICE en la administración tributaria ecuatoriana. Es importante señalar que la metodología, en general, tiene como base el trabajo pionero efectuado por los economistas de la Escuela Superior del Litoral Malavé L, Sánchez J. y Manyá T., citado en capítulos anteriores.⁴⁷ Con esta indicación se pretende reconocer el aporte intelectual de dichos autores, y, sobre todo, seguir el camino que estos estudiosos ecuatorianos han trazado, retomando y actualizando parte de su valioso aporte metodológico con el fin de explorar las incidencias del RISE durante el período comprendido entre agosto de 2008 y diciembre de 2010

En la investigación a la que se hace referencia, se aplica el método Probit. Tanto los datos como los criterios para establecer las inferencias han sido adaptados y actualizados conforme lo demanda la coyuntura que delimita el análisis propuesto en esta tesis (agosto de 2008-diciembre de 2010).

⁴⁷ MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), Op. Cit., p. 95

5.1. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

En el método Probit, la principal característica es la variable dependiente la cual es binaria. El modelo a estimar constituye un modelo de panel explicado por un conjunto de variables de distinta índole. El modelo viene dado por la ecuación:

$$P(RISE_i = 1/X) = \Phi(\beta_{1,i}Aedu_i + \beta_{2,i}Edad_i + \beta_{3,i}Explab_i + \beta_{4,i}Gen_i + \sum_{j=1}^n \alpha_{j,i}Sect_{j,i})$$

Denominación de componentes de la fórmula:

RISE: es la variable dicotómica que indica si el individuo i pertenece al RISE.

AEDU: representa a los años de educación del individuo i .

EDAD: es la edad del individuo i .

AINFOR: son los años en el que se desempeña en el sector informal i .

SECT: son variables dicotómicas que indican si el individuo pertenece a un sector económico tomando como referencia los requerimientos del RISE.

EDAD: edad del individuo i .

AINFOR: son los años de desempeño en el sector informal.

GEN: es la variable dicotómica que indica si el individuo i es de género femenino.

Para el desarrollo del modelo se utiliza como base los datos de las Encuestas de Condiciones de Vida (5ta Ronda, noviembre de 2005). Los criterios que esta encuesta contempla para incluir a una persona dentro del sistema tributario son: años de educación, edad, experiencia laboral, género, ingreso, y el sector al que pertenece la persona.

Conforme a las recomendaciones establecidas por Malavé L, Sánchez J. y Manya t., los sectores económicos también se incluyen en el modelo; éstos tienen que ver con niveles altos de actividades informales. Las variables que se detallan en los párrafos siguientes son consideradas como dicotómicas, según las derivaciones del modelo Probit.

5.2. CRITERIOS APARA EL PROCESAMIENTO DE LOS DATOS

No se incluyen a los contribuyentes que tenían ingresos mayores a USD 60.000. A continuación se formula la variable dependiente para el modelo Probit. En tal virtud, y conforme la recomendación del trabajo antes citado, se utiliza la pregunta de la Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda, en la que hace referencia a si una persona posee o no el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Esta variable es modificada con los requisitos para formar parte del RISE detallados en los párrafos anteriores. A esto se añaden los sectores que podrán incluirse en este régimen, tamaño del establecimiento, número de empleados, ingresos menores o iguales a USD 60.000.

La mayor parte de las variables que se utilizan de las Encuestas de Condiciones de Vida 5ta Ronda se han extraído de la información de la sección económica de las encuestas. El proceso de transformar las preguntas de las encuestas en variables del modelo es el mismo que emplearon los economistas Malavé L, Sánchez J. y Manya T., ya citados.

Como variables independientes se incluyen a los años de educación, experiencia laboral y género, con respecto a la variable dependiente; con valores de 1 si el

individuo cumple con los requisitos del RISE y 0 en caso contrario. A continuación se presenta un cuadro explicativo de las variables:0

Cuadro 9: Variables dependientes e independientes

Variables	Descripción
Dependientes	
RISE	1 = informal 0 = formal
Independientes	
Edad	No incluye a individuos menores a 10 años
Años de educación	Es la totalidad de años que el individuo recibió de educación
Tiempo en el que el individuo ha laborado	Años en el que el individuo se encuentra laborando en el sector informal o formal
Género	1 = mujer 0 = hombre
Sectores	
Agricultura, ganadería y pesca	Las variables de los sectores son dicotómicas, donde 1 significa que el individuo pertenece a este sector y 0 caso contrario.
Construcción	
Comercio	
Servicios	
Hoteles y Restaurantes	
Transportes	

Cuadro 9: Variables dependientes e independientes

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

5.3. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES

5.3.1. Perfil de los contribuyentes

Los comerciantes informales tienen menos años de instrucción formal en promedio que los comerciantes formales; esto se debe a que, por lo general,

las empresas que tienen RUC o que estén obligados a llevar contabilidad buscan el concurso de personas que al menos hayan cursado el tercer nivel de educación en lo que respecta a cargos administrativos y ejecutivos.

Cuadro 10: Medida de las variables incluidas en el modelo

		Media		
	Frecuencia	Años educación	Edad	Años Trabajo
Formales	37,10%	10,55	34,73	7,68
Informales	62,90%	6,78	41,34	16,75
Total	100%	8,75	39,05	13,22
Error		(0,0298)	(0,1051)	(0,1011)

Cuadro 10: Medida de las variables incluidas en el modelo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Con respecto al sector de comerciantes sector informales, los años dedicados a la instrucción formal no es un aspecto relevante en la captación de un puesto de trabajo, debido a que, en promedio, recibirán una cantidad de remuneración equivalente al salario básico.

En lo referente a la variable edad, el promedio entre los formales es menor que el sector informal (unos 10 años de diferencia); esto se debe a la decisión casi regular de contratar personas jóvenes, generalmente bachilleres. Las personas que laboran en el sector formal poseen más años de trabajo, con una media de 16 años, es decir, nueve años menos que los informales, dado que esta variable no se refiere a las habilidades o a los

oficios aprendidos de terceras personas para trabajar (plomeros, albañiles, ebanistas, etc.).

Al analizar el sitio de trabajo, el que se presenta con mayor frecuencia (32%) es el de “local empresa o patrono”, descrito como el lugar en donde el trabajador desempeña su actividad al mando de un jefe o patrono. Por su parte, aquellos que se desplazan constantemente aparecen con un 11%; con local propio o arrendado un 7%; vivienda propia 9%, Dentro del 32% de “local empresa o patrono”, un 90% trabaja informalmente, de los que se desplazan un 66% en la informalidad; “local propio o arrendado” el 54% son formales.

Cuadro 11: Frecuencia del sitio de trabajo

	Frecuencia	%	Acumulado
Local empresa o patrono	6.978	32	31,9
Una obra en construcción	1.321	6	37,9
Se desplaza	2.512	11	49,4
Al descubierto en la calle	422	2	51,3
Kiosco en la calle	88	0,40	51,7
Local propio o arrendado	1.519	7	58,6
Vivienda distinta a la suya	1.017	5	63,3
Su vivienda	2.018	9	72,5
Su finca o terreno	3.160	14	86,9
Finca o terreno ajeno	2.866	13	100,0
Total	21.901	100,0	

Cuadro 11: Frecuencia del sitio de trabajo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

5.3.2. Regiones

El control de la administración tributaria debe concentrarse en la región Costa, ya que allí existe una concentración del 66,8% de las microempresas

del Ecuador. Dentro de este porcentaje, un 57,90% son comerciantes informales: la región Sierra, por su parte, mantiene, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 5ta Ronda, un 31,5% de participación; de éste, un 61% son comerciantes.

Cuadro 12: Frecuencia del sitio de trabajo por regiones

	Frecuencia %	%		
		Sierra	Costa	Amazonia
Formales	37,10	39	42,10	36
Informales	62,90	61	57,90	64

Cuadro 12: Frecuencia del sitio de trabajo por regiones

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Cuadro 13: Distribución geográfica de las microempresas

Costa (66,8%)	
El Oro	5,5
Esmeraldas	2
Guayas	42,4
Los Ríos	6,7
Manabí	9,8
Zonas no delimitadas	0,4
Sierra (31,5%)	
Azuay	2,7
Bolívar	0,3
Cañar	1,1
Carchi	0,7
Cotopaxi	1,1
Chimborazo	1,9
Imbabura	2,3
Loja	1,5
Pichincha	17,6
Tungurahua	2,3
Oriente (1,7%)	
Morona Santiago	0,3
Napo	0,2

Pastaza	0,4
Zamora Chinchipe	0,1
Sucumbíos	0,5
Orellana	0,2
	100%

Cuadro 13: Distribución geográfica de las microempresas
Fuente: Microempresas y Finanzas de Ecuador, USAID, 2004
Elaboración: Galarza L, Sánchez J. y Manya M.
Actualización: Christian Hachig Pérez

5.3.3. Participación según el sexo

En el sector informal, los hombres conforman el 61,5 %. Con respecto a edad e instrucción presentan los mismos promedios con respecto al sexo opuesto: 39,89 y 9,25 para los hombres; 39,15 y 8,44 para las mujeres. Las mujeres tienen más años de trabajo que los hombres, con 14,19 años en promedio.

Cuadro 14: Frecuencia por sexo en el sector informal

	%	Acumulada
Hombre	61,5	61,5
Mujer	38,5	100,0
Total	100,0	

Cuadro 14: Frecuencia por sexo en el sector informal
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda
Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.
Actualización: Christian Hachig Pérez

Cuadro 15: Hombres en el sector informal

	Media	Desviación estándar
Edad	38,89	14,817
Años Trabajo	11,6294	14,34989
Años de educación	9,2534	4,58162

Cuadro 15: Hombres en el sector informal
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda
Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.
Actualización: Christian Hachig Pérez

Cuadro 16: Mujeres en el sector informal

	Media	Desviación estándar
Edad	39,15	15,992
Años Trabajo	14,1852	15,24797
Años de educación	8,4497	4,27578

Cuadro 16: Mujeres en el sector informal

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

5.4. Descripción del Modelo Probit

Para el análisis de los conocidos como Modelos de Respuesta Binaria, se deben considerar tres tipos de Modelos: el de Probabilidad Lineal (MPL) con estimación de varianza de White, y los modelos de Variable Dependiente Dicotómica: Probit y Logit.

El modelo de Respuesta Binaria que se emplea en este análisis –y que tiene como referencia el aporte metodológico de los economista de la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL),⁴⁸ es el conocido como Probit, que nace de la distribución de los errores de la variable latente y_i^* . Para el Probit, los errores se distribuyen como una función normal estándar.

$$y_i = \begin{cases} 1 & \leftrightarrow y_i^* = x_i\beta + v_i > 0 \\ 0 & \text{en otros casos} \end{cases}$$

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 115.

Se asume la existencia de una variable latente y_i^* la cual determina el valor de y_i . Sólo se puede observar $y_i = 1$ cuando $v_i > -x_i\beta$, se reescriben estas expresiones en términos de probabilidad y se tiene lo siguiente:

$$P(y_i = 1) = P(v_i > -x_i\beta) = 1 - F(-x_i\beta)$$

Esta ecuación, a decir de los economistas mencionados, facilita el cálculo de los efectos marginales sobre la probabilidad de que una persona pertenezca al RISE.

Donde la forma F dependerá de la distribución del error v_i , Para el caso del Probit esta será una función normal.

En resumen, se tiene que esta expresión no lineal del modelo:

$$P(y = 1|x) = \Phi(X_i\beta)$$

Donde Φ es la función de densidad acumulada de la normal estándar.

La estimación de los coeficientes del Modelo Probit difiere un poco con los del MPL, porque este es de carácter lineal y la estimación es por medio de MCO. En modelos no lineales como el Probit se debe prescindir de la idea de utilizar MCO por su naturaleza, y utilizar una estimación que se ajuste al modelo que se va a emplear para después tratar la interpretación de los β 's. La opción generalmente propuesta por los libros de texto es la que va por el método de Máxima Verosimilitud.

Para el desarrollo de este método es importante establecer lo siguiente: cada observación en la muestra, la variable sigue una distribución de Bernoulli, su función de probabilidad es:

$$f(y_i | \mathbf{x}_i) = P(y_i = 1 | \mathbf{x}_i)^{y_i} (1 - P(y_i = 1 | \mathbf{x}_i))^{1-y_i} \quad y_i = 0,1$$

Dada la anterior función de densidad, la función de verosimilitud para toda la muestra viene dada por:

$$L(\beta | Y_i, X_i) = \prod_{i=1}^n [P(Y_i = 1)]^{Y_i} \cdot [P(Y_i = 0)]^{1-Y_i}$$

Aplicando logaritmos y reordenando la siguiente expresión se tiene:

$$\ln L = \sum_{i=1}^{n_1} \ln \phi(\beta' X_i) + \sum_{i=n_1+1}^n \ln(1 - \phi(\beta' X_i))$$

Ahora, con esta expresión, se puede obtener los betas óptimos y por ende los coeficientes de cada variable que se va a estimar. Con el cálculo de los estimadores se puede continuar con la interpretación de los coeficientes representado en la siguiente ecuación:

$$\frac{\partial P(y_i = 1)}{\partial x_k} = \beta_k \phi(\beta' x)$$

5.4.1. Inferencia del Modelo

Luego de obtener los betas que maximizan la función log verosimilitud, se tiene que comprobar la significancia del modelo que se va a emplear, pues para ello se debe utilizar medidas de bondad de ajuste (aparte del estadístico de Wald que es el más común); el primero por medio del porcentaje de Predicciones Correctas que consiste en comparar las predicciones del modelo (con un punto de corte que permita sustentar las predicciones correctas) con las respuestas observadas en la muestra.

La segunda es por medio del estadístico de Mc Fadden que tiene un análisis similar R^2 con la estimación de MCO sobre cuánto explican las variables independientes en el modelo, expresado en la siguiente ecuación:

$$R_{MF}^2 = 1 - \frac{\ln L_{NR}}{\ln L_R}$$

Donde L_{NR} indica la función de verosimilitud del modelo estimado y L_R la de un modelo restringido con coeficientes o sólo con la intercepción, los valores de este estadístico están acotados entre cero y uno, si el R^2 de Mc Fadden es cercano a uno se dice que se tiene un buen ajuste del modelo.

5.4.2. Resultados del Modelo

La variable que hace referencia a los “Años de Educación” muestra que mientras menos años de educación tiene una persona más probable será que

se incorpore al RISE. Una de las desventajas con respecto a una menor edad de la persona es la disminución del cumplimiento tributario, así como de la cultura tributaria.

La variable “Edad” tiene una relación positiva con respecto a la probabilidad de que una persona se registre en el RISE. En lo que respecta a la variable “Género”, se tiene que es más probable para los hombres pertenecer al sector informal, ya que su coeficiente es negativo, independientemente del comportamiento de las demás variables.

Cuadro 17: Efectos marginales promedio

VARIABLES	EFFECTO MARGINAL PROMEDIO	AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LA PROBABILIDAD DE ACUERDO AL SIGNO
AEDUC	-0,029803	La probabilidad de pertenecer al RISE disminuye en un 3%
EDAD	0,002262	La probabilidad aumenta en un 0.23%
ATRA B	0,004353	La probabilidad aumenta en un 0.43%
GÉNERO	-0,145989	El pertenecer al género femenino disminuye la probabilidad en un 14.60%
AGRICULTURA	0,202759	El formar parte de este sector incrementaría la probabilidad en un 20.28%
CONSTRUCCIÓN	0,210647	Incremento en la probabilidad en un 21.06 %
COMERCIO	0,098809	Incremento en la probabilidad en un 10%
SERVICIOS	0,082006	Incremento en la probabilidad en un 8%
HOTELES Y RESTAURANTES	0,046328	Incremento en la probabilidad en un

		4.63%
TRANSPORTES	-0,058631	Disminución de la probabilidad en un 5.86%
LNINGRESOS	0,020771	Incremento en la probabilidad en un 2.08%

Cuadro 17: Efectos marginales promedio
 Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.
 Actualización: Christian Hachig Pérez

Los efectos marginales promedio van a ayudar a determinar las magnitudes sobre cada una de las variables; AEDUC (años de educación), el efecto marginal promedio que tienen los años de educación sobre la probabilidad de pertenecer al RISE es del -3%, la influencia que tiene esta variable sobre esta probabilidad es indirecta como se lo vio en el análisis anterior donde sólo se trata los signos de los coeficientes. Un año más de edad aumentaría la probabilidad en 0.23% de pertenecer al régimen. En cuanto a los “Años de trabajo”, un año adicional, incrementaría la probabilidad en 0.44%. El sólo hecho de ser de sexo hombre aumentaría la probabilidad en un 15%. En lo que se refiere a los “Sectores económicos” los resultados se asemejan a los encontrados a la estadística descriptiva; por ejemplo, el pertenecer a la actividad de “Agricultura” incrementa la probabilidad en un 20%, el sector “Construcción y comercio” con el 21% y 10% respectivamente, no concuerdan con los reales debido a que no se encuentran delimitados conceptualmente, pues se asume que la mayoría de los que se encuentran en el sector “Construcción” se dedican a la actividad de “Comercio”.

La variable “Ingreso” tiene un trato diferenciado ya que los contribuyentes que son incluidos en el régimen están en intervalos, esto facilita el análisis

de la participación de inscritos por ingresos y sectores proporcionado por la administración tributaria que se verá en el siguiente capítulo y por ende realizar el respectivo análisis comparativo. En el cuadro 18 muestra la frecuencia de cada intervalo, en donde el primero tiene la mayor participación con un 96,4%.

Hay que señalar además que los contribuyentes que perciban ingresos inferiores a los USD 5000 sólo van a cancelar entre USD 1 y USD 5.

Cuadro 18: Frecuencia de los rangos de ingresos de posibles contribuyentes

Ingresos dólares	%	Acumulada
0-5000	96,4	96,4
5001-10000	2,9	99,3
10001-20000	0,6	99,9
20001-30000	0,1	100,0
40001-50000	0,0	100,0
50001-60000	0,0	100,0
Total	100,0	

Cuadro 18: Frecuencia de los rangos de ingresos de posibles contribuyentes

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Se excluye la variable industria manufacturera porque es una variable referencial. La variable dicotómica que tiene signo negativo indica que las actividades pertenecientes a transportes, en comparación al sector de industria manufacturera, tiene una menor propensión de ingreso al RISE.

Cuadro 19: Resultados del modelo

	Estimated Equation		
	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)≤C	4936	2190	7126
P(Dep=1)>C	2441	6068	8509
Total	7377	8258	15635
Correct	4936	6068	11004
% Correct	66.91	73.48	70.38
% Incorrect	33.09	26.52	29.62

Cuadro 19: Resultados del modelo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

El análisis del porcentaje de predicciones correctas para este modelo es de un 70,38% en total, para las observaciones que son 1 y = 0 corresponde en un 66,91% y para los 0 y = 1 el porcentaje de predicciones correctas es de 73,48%. Las variables explican el modelo en un 17% (R^2 McFadden) lo que permite concluir que se va a tener un alto grado de predicciones correctas. Dicho en otros términos, los informales pueden cumplir características que son comunes, como los pocos años de educación, y el efecto positivo de la experiencia laboral, edad, etc. por citar algunos ejemplos en este modelo, y con ello se puede explicar el alto grado de predicciones correctas; pero por otro lado, quienes tengan estas características, no necesariamente llegan al sector informal, por eso el R^2 McFadden es bajo.

CAPÍTULO VI

EVALUACIÓN DEL IMPACTO ESTRATÉGICO Y LA RELACIÓN COSTO/BENEFICIO DEL RISE

La evaluación de cualquier sistema simplificado de recaudación tributaria debe tomar en cuenta la situación y el contexto económico, cultural y político de cada país.

En lo que tiene que ver con criterios estrictamente técnicos, el RISE debe ser evaluado referenciando dos aspectos importantes, según lo indican en su trabajo Malavé, Sánchez y Manya⁴⁹: el impacto estratégico y la relación costo/beneficio de su implementación.

En lo que tiene que ver con el primero de los aspectos, se analizará el aporte del Sistema al cumplimiento del objetivo de masificar la inscripción voluntaria de los agentes al nuevo régimen tributario simplificado. El segundo aspecto parte del análisis de la relación costo/beneficio, en la que se evaluará el impacto económico del proyecto en la recaudación tributaria.

⁴⁹ MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), Op. Cit., p. 189.

6.1. IMPACTO ESTRATÉGICO DEL RÉGIMEN

6.1.1. Simplicidad y Cumplimiento del Sistema

Uno de los incentivos que propone el nuevo régimen impositivo simplificado para la incorporación de los contribuyentes informales es la simplificación significativa de los procedimientos relacionados con los deberes formales de este sector de contribuyentes, lo que implica tanto una reducción de los costos operativos a la administración así como a los aportantes. Con respecto a estos últimos, se está aplicando rigurosamente el principio de “simplicidad”.

En detalle, entre estos costos operativos se tienen los costos de administración y los costos de cumplimiento; los primeros son aquellos en los que incurre la administración tributaria por el cobro de impuestos, y los segundos son costos en los que incurre el individuo al momento de pagar los impuestos.

Hay que tomar en cuenta el principio de que la visión de la mayoría de estos regímenes simplificados no sólo tiene como base los beneficios recaudatorios a mediano y corto plazo, también cuenta el principio de inclusión social. En lo que tiene que ver con el RISE esto es un aspecto clave, ya que uno de sus objetivos específicos principales es incrementar la base de contribuyentes a través de la adhesión de individuos pertenecientes al sector informal; en tal virtud un sistema simplificado apunta a la disminución de los costos de quienes tributan y de quienes recaudan (la administración tributaria). El costo de fiscalizar un impuesto altamente complejo resulta alto en comparación con su rendimiento, si se toma en cuenta que la cuota que el contribuyente debe abonar pagar es relativamente mínima.

Entre los mecanismos para la simplificación de los procedimientos de los deberes formales, el régimen incorpora los siguientes:

- Simplicidad del proceso de inscripción
- La no necesidad de llevar contabilidad
- La no presentación de declaraciones de Impuesto a la Renta (IR), ni del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Simplicidad en el llenado de facturas, notas o tiquetes de venta que el contribuyente entrega en sus transacciones comerciales.
- La no necesidad de un cálculo complejo de la cuota por pagar; la cuota es fija y depende de los ingresos y del sector en el que se desempeñe.
- Simplicidad del proceso de preinscripción

La eficiencia y simplicidad de los requisitos previos a la inscripción en el régimen, así como la simplicidad del proceso ya en curso, se refleja en el cumplimiento de las metas de recaudación previstas por el SRI durante período objeto de análisis. No obstante, como se muestra en siguiente cuadro, es posible concluir que las características detalladas anteriormente aún no son un estímulo suficiente.

Cuadro 20: Cumplimiento de las metas de recaudación

	Meta Proporcional	Recaudación	Cumplimiento
	Ene-Abr 2010	Ene-Abr 2010	
	2.358.892.734		
Total Neto	2.268.592.735	2.500.594.501	110,2%
Deducciones	-90.000.000	-46.860.731	52,1%
IR Recaudado	993.352.117	1.132.888.435	114,0%
Retenciones Mensuales	464.061.228	447.444.551	96,4%
Anticipos al IR	1.163.701	6.882.515	591,4%
Saldo Anual	528.127.188	678.561.369	128,5%
IVA	1.105.326.083	1.139.943.320	103,1%
IVA Operaciones Internas	598.871.246	706.764.605	118,0%
IVA Importaciones	506.454.837	433.178.715	85,5%
ICE	150.896.985	151.633.188	100,5%
ICE Operaciones Internas	105.381.501	116.157.787	110,2%
ICE Importaciones	45.515.484	35.475.401	77,9%
Impuesto a los vehículos motorizados	20.424.114	31.406.281	153,8%
Intereses por mora tributaria	9.704.656	15.822.649	163,0%
Multas Tributarias Fiscales	10.267.417	11.851.250	115,4%
Salida de Divisas	50.065.484	53.954.427	107,8%
Activos en el Exterior	13.636.364	7.941.821	58,2%
RISE	3.333.333	1.144.870	34,3%
Otros Ingresos	1.586.182	868.991	54,8%

Cuadro 20: Cumplimiento de las metas de recaudación

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ECV 5ta Ronda, 2005.

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

El cuadro muestra que se ha cumplido con la meta proporcional propuesta⁵⁰ en el primer cuatrimestre del 2010. No obstante, en el caso del RISE sólo ha cubierto el 34%; este porcentaje es el de menor cumplimiento con respecto a las demás recaudaciones, lo que muestra que las facilidades que promueve el régimen no son suficientes incentivos para la adhesión al RISE. Si se hace un examen de la base de

⁵⁰ Este concepto hace referencia a la recaudación potencial que un gobierno espera obtener aplicando un sistema tributario orientado a todos los sectores económicos.

contribuyentes antes y durante la implementación del régimen, se tiene que antes de la implementación del RISE se contaba con un total de 2'980.555, mientras que al cierre del 2010 constan 3'433.124 contribuyentes.

De esta cifra de contribuyentes apenas el 12% representa al segmento de contribuyentes del RISE, en la que constan un total de 950.556, de los cuales los mayores aportantes se encuentran en el sector de actividades Agrícolas Exentas, Comercio y Servicios.

En lo que tiene que ver con la participación por intervalos de ingresos, se puede ver que más de la mitad se concentra en el primer intervalo; esto puede significar que el resto de sectores necesita de mayores incentivos.

Cuadro 21: Contribuyentes al RISE año 2010

Nivel Ingreso		Agrícolas exentas	Comercio	Servicios	Manufac tura	Const ruc ción	Hoteles	Transporte	Minas	Agrícola	Total por Intervalos	
0	5000	66336	35139	14830	3384	1134	3830	2312	12	547	127524	82,74%
5001	10000	2583	6876	781	669	76	480	6346	8	42	17861	11,59%
10001	20000	1059	2745	212	194	21	187	872	3	23	5316	3,45%
20001	30000	588	897	58	54	12	70	456	5	5	2145	1,39%
30001	40000	173	412	30	16	10	33	100	7	10	791	0,51%
40001	50000	48	177	17	6	7	11	81	1	3	351	0,23%
50001	60000	26	70	5	0	11	7	18	0	3	140	0,09%
Total actividad		70813	46316	15933	4323	1271	4618	10185	36	633	154128	
		45,9%	30,1%	10,3%	2,80%	0,82%	3,0%	6,61%	0,02%	0,41%		

Cuadro 21: Contribuyentes al RISE año 2010

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Hay que señalar que un importante número de contribuyentes pasó del régimen general al RISE debido a que, una vez hecha la legislación y establecidos los reglamentos, reunieron las características necesarias para ingresar al RISE. De este

total de contribuyentes al RISE, el 75% son los nuevos inscritos en el registro de contribuyentes, y el 35% se han cambiado del régimen general al simplificado.

Un análisis de la base de datos del RISE permite hacer notar que estos resultados no son tan favorables, aún si se tiene la mayor participación de nuevos contribuyentes RISE. Se debe referenciar las tendencias que mantienen estos dos tipos de adhesiones al Régimen.

En el primer caso (los nuevos inscritos) su variación de crecimiento a lo largo del tiempo tiende a la disminución, y, además, a un anquilosamiento lo que implica que se puede llegar a un punto en el que las variaciones sean nulas con respecto a nuevas inscripciones de un periodo a otro período. Para el segundo caso (los que se cambian de un régimen a otro) la tendencia muestra un crecimiento; de un periodo a otro existe mayor cantidad de individuos que pasan a formar parte de RISE luego de haber estado registrado en el régimen general.

Tras la exposición de estos datos, se deduce que es posible la configuración dos escenarios poco deseables: el primero, en el que ambas formas de adhesión al RISE se igualen; el segundo, en donde el porcentaje de individuos que se cambien de un régimen a otro sea mayor que el porcentaje de nuevos contribuyentes. Esto último, sobre todo, iría en contra del objetivo principal del RISE, pues se estaría viendo a este sistema como una simple alternativa para evitar el cumplimiento y los costos del régimen general, lo que deviene en el denominado “enanismo” fiscal, aspecto poco favorable para la administración tributaria.

6.1.2. Análisis y comparación de factores estimados

Cuadro 22: Estimación de las inscripciones y recaudación del RISE

Intervalos		Escenario Medio	Participación	Contribuyentes al 2010	Participación
0	5000	502.579	67%	127.524	83%
5001	10000	121.751	16%	17.861	12%
10001	20000	74.131	10%	5.316	3%
20001	30000	27.682	4%	2.145	1%
30001	40000	15.509	2%	791	1%
40001	50000	8.570	1%	351	0,2%
50001	60000	4.936	1%	140	0,1%
TOTAL		755.159		154.128	

Cuadro 22: Estimación de las inscripciones y recaudación del RISE

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

A continuación se va a analizar lo que se conoce como “metas estimadas”⁵¹.

Para esta evaluación se estableció un nivel potencial para ambos factores y se consideraron diferentes escenarios como el conservador, medio y el optimista. La comparación de estas estimaciones con los valores alcanzados por la administración tributaria tomará como referencia el escenario medio, es decir, aquél en el que se prevé alcanzar un 40% del nivel potencial.

En lo que respecta a las cifras de inscripciones, se tiene que la estimación bordea las 800 mil adhesiones. Se ha logrado alcanzar, en el período en análisis, unos 564 mil⁵². Una breve comparación permite concluir que apenas se ha logrado obtener un 30% de lo estimado, teniendo un promedio de 78.910 inscritos mensualmente. Si se proyecta esto a un dos años con

⁵¹ Estimados de recaudación e inscripción establecidos en la propuesta del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano.

⁵² Datos al cierre del 2010.

respecto al número de inscritos (unos 906.920) se ve que se va a alcanzar un poco más de la mitad del valor meta estimado antes mencionado.

Es importante mencionar que los porcentajes de participación por intervalo tampoco fueron cumplidos, salvo el primer intervalo en que se evidencia una mayor participación a la prevista. Los demás intervalos se ubican muy lejos de lo que se esperaba.

Cuadro 22: Participación por intervalos

Intervalos	Escenario Medio	Participación Real
1°	67%	83%
2°	16%	12%
3°	10%	3%
4°	4%	1%
5°	2%	1%
6°	1%	0,2%
7°	1%	0,1%

Cuadro 22: Participación por intervalos

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manyá T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Se ha considerado también la estimación de la recaudación del RISE: en un escenario medio se estima en USD 80 millones durante el período que es motivo de estudio de esta tesis. Lo que se proyectaba recaudar bordeaba los USD 800 millones que, como se ve, lo realmente alcanzado representa un 10% de la meta propuesta para el período estudiado.

6.1.3. Facilidades para el registro de nuevos contribuyentes

El SRI determinó que el registro de preinscritos sea a través del sitio en internet oficial de dicha institución. Los datos que se presentan a continuación muestran la frecuencia con la que los individuos pertenecientes al sector informal usan la internet o si han recibido algún tipo de capacitación en lo que concierne a computación (hay que recordar que el sistema para el registro de nuevos contribuyentes es a través de la internet).

El siguiente cuadro muestra datos sobre los hogares que tienen acceso a internet. Un 98,1% no cuentan con este servicio, independientemente que se desempeñen en actividades informales o no.

Cuadro 23: Acceso a internet

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	256	1,9	1,9
No	13325	98,1	100,0
Total	13581	100,0	

Cuadro 23: Acceso a internet

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Estos datos evidencian que la falta de capacitación en este tipo de sistema tecnológico es un obstáculo para una masiva incorporación al RISE por parte del sector informal, pues sólo el 7,6 ha realizado algún curso capacitación en computación. Esto tiende a confirmar que la estrategia de simplicidad para la inscripción de los contribuyentes no es consecuente. Es importante buscar otros mecanismos para la preinscripción de los nuevos contribuyentes.

Cuadro 24: Tipo de curso de capacitación: sector informal

	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Artesanías	6,9	6,9
Textiles y confecciones	3,0	9,9
Cosmetología y belleza	11,5	21,4
Gastronomía, cocina	1,2	22,6
Producción alimentos	26,0	48,6
Mecánica / metalmecánica	4,4	53,0
Computación	7,6	60,6
Conducción	3,2	63,8
Administ/financieros	20,3	84,1
Turismo y recreación	1,6	85,7
Telefonía y telecomunicaciones	,7	86,4
Carpintería / ebanistería	2,1	88,5
Construcción	3,7	92,2
Otro, cual	7,8	100,0
Total	100,0	

Cuadro 24: tipo de curso de capacitación: sector informal

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

6.1.4. Incentivo relacionado con la afiliación al seguro social

Uno de los incentivos que brinda la administración tributaria al nuevo contribuyente que se adscribe al RISE es la deducción del 5% a la cuota correspondiente a su categoría por cada nuevo trabajador, con contrato vigente, que se encuentre debidamente afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En la sección de negocios del hogar y trabajadores independientes, aproximadamente el 70% de los trabajadores que pertenecen a este grupo no están afiliados a la seguridad social; en tal virtud, en este sector el incentivo propuesto para que los informales que se inscriban en el RISE tiene poca acogida.

Cuadro 25: Trabajadores de negocios afiliados al IESS

	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	30	30
No	70	100,0
Total	100,0	

Cuadro 25: Trabajadores de negocios afiliados al IESS
Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo
Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.
Actualización: Christian Hachig Pérez

6.1.5. Facilidades para el cumplimiento del pago de impuestos

Con el fin de facilitar y agilizar el cumplimiento del pago de impuestos por parte de los contribuyentes, el RISE establece un convenio denominado “débito automático”, que es un sistema mediante el cual quien se registra en el RISE, tras firmar una autorización bancaria, la administración tributaria puede debitar de la cuenta de ahorros respectiva la cantidad correspondiente a la cuota mensual por concepto de impuestos.

Según datos proporcionados por las Encuestas de Condiciones de Vida 5ta Ronda, obtenemos, de una muestra de 4.961 comerciantes informales, apenas un 14% mantiene alguna relación financiera con entidades bancarias o cooperativas, lo que deja un 86% de informales que no mantienen ningún vínculo con institución bancaria alguna.

Cuadro 26: Informales con ahorros en las instituciones financieras

	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Si	14,3	14,3
No	85,7	100,0
	100,0	

Cuadro 26: Informales con ahorros en las instituciones financieras

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manya T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

6.1.6. En torno a la equidad y la eficiencia

En concordancia con los planteamientos de los economistas Malavé I, Sánchez J. y Manya T., ya citados, el sistema simplificado presenta una fuerte distorsión por ser de renta presunta; es decir, a pesar que simplifica los mecanismos de tributación para los informales, desde la eficiencia económica es imparcial, ya que no aplica una tributación diferenciada a las diferentes actividades económicas incluidas; no obstante, entraña una pérdida de neutralidad al aplicar una cuota para un mismo intervalo de ingresos no marcando diferencia entre los contribuyentes que se encuentran en el extremo superior e inferior de dicho intervalo, con lo que se incurre en lo que se conoce como inequidad horizontal.

6.1. RELACIÓN ENTRE COSTO/BENEFICIO

Si bien es cierto, como señaló anteriormente, el RISE está diseñado para incurrir en pocos costos operativos, es importante analizar los recursos destinados para la difusión y comunicación del proyecto RISE, su fiscalización y control. Una vez determinadas estas cantidades, se las relacionará con los beneficios obtenidos producto de la recaudación tributaria durante el período que es objeto de estudio (período agosto de 2008 - diciembre de 2010).

Cuadro 27: Relación costo/beneficio asociada al RISE (agosto 2008-diciembre 2010)

Costos relacionados con la Comunicación y Difusión			
COSTO TOTAL	Valor Unitario	Cantidad	USD
Contratos⁵³			
Servicios de Programación para nuevas funcionalidades			20.900
Provisión de Servicios de programación de nuevas funcionalidades			82.980
Campanñas publicitarias			234.956
Impresión y circulación de insertos publicitarios			16.570
Total de costos por contratos			USD 355.406
Costos Estimados⁵⁴			
Personal especial para el proyecto	USD 478	74	424.464
Equipos de Computación	USD 600	74	44.400
Muebles y Enseres			17.000
Viáticos al interior	USD 361	74	26.714
Conexiones Informáticas	USD 2000	5	10.000
Brigadas			
Movilización (transporte)			5.939
Servicios Capacitaciones			195538
Total de costos estimados			724.055
TOTAL COSTOS			USD 1.079.461
BENEFICIOS:			
Ingresos percibidos por el Régimen ⁵			USD 15'056.250

Cuadro 27: Relación costo/beneficio asociada al RISE (agosto 2008-diciembre 2010)

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Malavé I, Sánchez J. y Manyá T.

Actualización: Christian Hachig Pérez

Un análisis con respecto a las recaudaciones implica tener presente que el segmento al que va dirigido el programa está caracterizado por aspectos como la falta de conciencia fiscal, el deficiente nivel organizativo que mantienen y, principalmente,

⁵³ Valores tomados de los procesos de contratación del Servicio de Rentas Internas (SRI), 2008.

⁵⁴ Costos prorrateados

poseen poca relevancia económica en términos fiscales; éstas pueden ser razones por las cuales se explica la relativamente modesta recaudación alcanzada. Hay que señalar además que, de hecho, hay un importante número de microempresas, pero la cantidad de inscritos en el RISE son lo que se ubican en el primer intervalo de ingreso, es decir en aquél en el que las cuotas por concepto de impuestos fluctúan entre USD 1 y USD 5, por lo que su aporte a las arcas fiscales es modesto en comparación con la tributación de quienes pertenecen al régimen general.

Del análisis costo / beneficio se puede deducir lo siguiente: en lo que respecta a recaudación se obtuvieron en el período en estudio USD 15'056.250; en lo referente a **costos**, la cifra llega a los USD 1'079.461, lo que presenta un Rendimiento sobre la Inversión (ROI) de USD 1,29 por cada dólar invertido, un rendimiento modesto con respecto a la inversión en el proyecto.

Además por el hecho de ser un régimen de cuota fija su recaudación representa 0.08% de la recaudación total al cierre del 2010, con tendencia a un crecimiento en similar porcentaje cada mes.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. CONCLUSIONES

- La puesta en marcha del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) tiene como base de su implementación cinco ejes de acción: 1) Reglamentación; 2) Atención; 3) Recaudación; 4) Control; y, 5) Difusión. Este trabajo da cuenta de que no se han cumplido con algunas de las metas que el Servicio de Rentas Internas (SRI) se impuso con este régimen, las que a su vez están vez están relacionadas con dichos ejes de acción. En términos económicos, la meta para el año 2009 se esperaba recolectar por concepto del RISE a escala nacional un monto USD 28 millones; sin embargo, la recaudación fue de solo USD 15'327.611, cifra que para el SRI quedó muy lejos de la meta planteada.
- El sector informal es, definitivamente, fundamental en la economía nacional. Es por esta razón que se ha convertido en una opción laboral que permite reducir los índices de desempleo existentes en el mercado formal.
- En el Ecuador operan alrededor de 2'600.000 microempresas; de esta cantidad, solamente una cuarta parte ha formalizado sus actividades económicas. De ahí que una de las metas para la administración tributaria local es registra con mayor eficiencia y prontitud al porcentaje de informales restante.

- Las acciones del RISE tendientes a registrar en la base de contribuyentes a los comerciantes informales goza de aceptación por parte de los agentes económicos, en vista de las ventajas que ello conlleva. Por otra parte, quienes se adhieren a este nuevo régimen simplificado podrán, en adelante, efectuar sus transacciones comerciales legalmente.
- Tras los análisis estadísticos y situacionales efectuados en este trabajo, otra conclusión tiene que ver con el hecho de que se deben mejorar los controles que se aplican al pago del RISE. Éstos deben centrarse básicamente en aspectos como: 1) el cumplimiento irrestricto por parte de los contribuyentes inscritos, por mínimo que pueda considerarse su aporte mensual en impuestos; 2) controles para evitar las evasiones y el denominado “enanismo” fiscal, que se da cuando las empresas o negocios que no califican para estos sistemas simplificados de pago de impuestos se ven tentadas a aprovechar las ventajas del RISE; y, 3) seguimiento y control, tomando como referencia indicadores relacionados con la cultura y concienciación tributaria.

7.2. RECOMENDACIONES

- Es previsible que los costos en controles de pago de las cuotas que se generaría para el sector de comerciantes informales sean elevados. Por este motivo se propone que esta actividad se delegue a otras instituciones públicas como los municipios. La relación más directa que dichas entidades mantienen con los negocios informales es una ventaja que puede aprovecharse en el control y maximización de los montos recaudados. Un mecanismo que puede utilizarse debería operar así: en el momento de acudir al pago de los impuestos municipales

la administración recaudará la cuota correspondiente al RISE que genera la actividad económica que desarrolla el contribuyente.

- La utilización de un sistema denominado “lista blanca” puede apoyar también las actividades de control. Este consiste en que las imprentas autorizadas por el SRI para la impresión de notas de venta diseñen una lista de los comerciantes, que han hecho uso de sus servicios tras la presentación del documento que avale la cancelación al SRI de las cuotas correspondiente. Es un mecanismo que no habría posibilidad de eludirlo, debido a que no es posible efectuar transacciones sin la emisión de la respectiva nota de venta.
- Debe fomentarse la popularización de la premisa de que los comprobantes sirven para que los consumidores finales tengan registro de sus transacciones comerciales, registro que puede servir para deducir estos gastos de su Impuesto a la Renta Causado. Con esta medida se alienta a que los clientes exijan su respectivo comprobante de venta.
- Se recomienda que para todo tipo de trámite, público o privado, las respectivos centros de recaudación soliciten un certificado o documento que avale que el tramitante, si es un comerciantes informal, está contribuyendo normalmente al SRI por concepto del RISE.
- Se sugiere como medida para facilitar los controles, al igual que ocurre con documentos que tienen que ver con el cumplimiento de normas ambientales y de salubridad, establecer como una norma el que los comerciantes coloquen en un lugar visible de su negocio la constancia de que son aportantes del RISE, así como el último comprobante de pago.

- Para combatir y prevenir el llamado “enanismo” fiscal, se propone la creación de una unidad específica al interior del SRI que se encargue estrictamente del control de los pequeños contribuyentes
- Con respecto a los criterios para la categorización de los comerciantes informales, se considera que no sólo se debe partir de la consideración de sus niveles de ingresos; deben añadirse, además, factores como metros cuadrados que ocupa el local, consumo de energía eléctrica, valor tope de ventas de un producto, valor de activos y consumo telefónico, etc.
- No se debería descuidar controles relacionados con el cruce de información sobre movimientos financieros, información de ventas y servicios prestados por los contribuyentes del régimen general a los contribuyentes inscritos en el RISE.
- Hay que considerar además controles más estrictos a los sectores que cuentan con mayor participación de inscritos, en este caso a los contribuyentes del sector de comercio y servicio.
- Resulta recomendable que se establezcan convenios con instituciones públicas como Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CNT) o el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) para que se pueda efectuar el cobro de las cuotas por el RISE a través de las planillas del pago de línea telefónica o consumo eléctrico, respectivamente, pues la mayoría de los contribuyentes cancela montos entre USD 1 y USD 5. Este mecanismo de cobro puede facilitar las gestiones de cobro y control, con lo que, adicionalmente, se puede efectuar un seguimiento al

contribuyente: eventuales cambios de lugar de residencia, cambios de actividad económica declarada, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS URVINA, D. (2003), *El sistema financiero ecuatoriano: impacto de la tributación en su nivel de actividad y su papel de agente recaudador de impuestos*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2008), *Ley Orgánica Reformatoria e interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, Código Tributario, Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*, publicado el miércoles 30 de julio en RO 392 - 2SP, Montecristi.
 - BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2008) Internet, Página Web Oficial: [www.bce.fin.ec]
 - CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (2008) Internet, Página Web Oficial: [www.ciat.org]
 - COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN (2004), *Ley de Régimen Tributario Interno*, Quito, ediciones legales.
 - COPRORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES (2005), *Jurisprudencia especializada tributaria*, Quito.
 - CUMBICOS J. y ROSERO C. (2001) *El ciclo económico y la Recaudación Tributaria: Un análisis para el caso ecuatoriano*, tesis de grado ICHE-ESPOL.
 - DECRETO SUPREMO 1016-A (1975-2005) (Suplemento del Registro Oficial 958, 23-XII75), la Comisión de legislación y Codificación, *Código Tributario*, Quito, ediciones legales.
 - GANGEMI L. (2007), *La administración pública y la tributación*, Bogotá, Ed. Fedisa.
 - GARCÍA C. (2006), *Derecho Tributario Vigente*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
 - GODOY, NORBERTO (1992), *Teoría General del Derecho Tributario (aspectos generales)*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
 - INSTITUTO ECUATORIANO DE DERECHO TRIBUTARIO (2004), *Memorias de las XXII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, Quito, I. Mariscal.
 - JARACH, DINO (1998), *Estudios de Derecho Tributario*, Buenos Aires, Ediciones CIMA.

- LAMAGRANDE L. (2005), *Tributación, conceptos y enfoques*, Santiago de Chile, Ed. Coloma.
- MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T. (2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- NUÑEZ Y MIÑAN (2005), *Finanzas públicas*, México, U. Autónoma de México.
- ORRD, L. (2008), *Gestión Tributaria en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
- PATIÑO LEDESMA R. (2003), *Sistema Tributario Ecuatoriano: Principios del Derecho Tributario y Régimen Tributario Administrativo*, Quito, Ed. Murialdo, Tomo 1.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (R.O. 484-S, 31-XII2001) (Decreto No. 2209), *Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno*, Quito, ediciones legales.
- SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (2008) Internet, Página Web Oficial: [www.sri.gov.ec]
- TACCHI P. (2006), *La tributación: teorías y gestión*, Barcelona, Ed. Siglo XXI.
- VILLAVERDE A y otros (2009), *Teoría tributaria*, Madrid, Alianza Universidad.
- WOOLDRIDGE (2001), *Introducción a la Econometría*, International Thomson Editores S.A. Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, Riobamba, ediciones legales, 1998.
- ZAIDA C. Y CRESPO E. (2008), *Impacto del nivel de compensación en los ingresos tributarios de los Impuestos a los Consumos Especiales ante una reducción del Impuesto al Valor Agregado del 12% al 10%*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

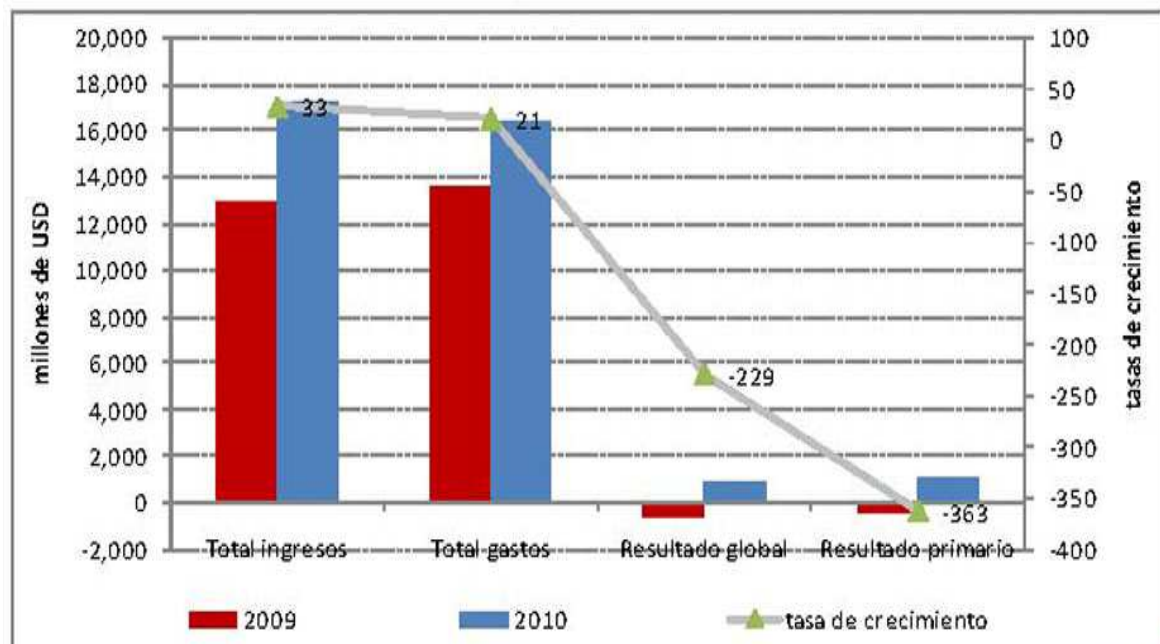
ANEXOS

ANEXO N° 1

OPERACIONES DEL SPNF

En el periodo enero-septiembre 2010, los ingresos del SPNF crecieron en 33% (USD 4,282 millones) y los gastos en 21% (USD 2,854 millones) respecto a similar periodo de 2009. Por tanto, el **resultado global** pasa de un déficit de USD 624 millones en 2009 a un superávit de USD 805 millones en 2010. Por su parte el resultado primario obtenido durante el 2010 asciende a USD 1,064 millones que contrasta con el déficit primario observado en similar periodo del año anterior.

Operaciones del SPNF
enero – septiembre: 2009-2010



Fuentes: Ministerio de Finanzas, BCE e Instituciones del SPNF

ANEXO N° 2

INGRESOS DEL SPNF

El incremento de los ingresos de enero a septiembre de 2010 respecto al mismo periodo de 2009, se asocia básicamente a:

i) Aumento de USD 1,892 millones en los ingresos petroleros

ii) Aumento de USD 1,054 millones en los ingresos tributarios

iii) Incremento de USD 569 millones en las Contribuciones a la Seguridad Social.

iv) Aumento de USD 374 millones en Otros ingresos, que constituyen básicamente los ingresos de autogestión de las entidades del SPNF y las transferencias que recibe el Gobierno Central.

v) Aumento del Superávit Operacional de las EPNF debido básicamente al resultado operacional de EP Petroecuador, causado por mayores ingresos petroleros, producto del incremento del precio del petróleo.

Ingresos del SPNF
enero-septiembre

	millones USD		%	% del PIB	
	2009	2010		Tasa Crec.	2009
	a	b	b/a		
INGRESOS TOTALES	12,985.3	17,288.2	33.0	25.0	30.3
Petroleros	3,407.1	5,299.6	55.5	6.5	9.3
No Petroleros	8,949.5	10,946.5	22.3	17.2	19.2
Ingresos tributarios	5,710.7	6,764.4	18.5	11.0	11.9
IVA	2,399.5	2,798.8	18.6	4.6	4.9
ICE	320.1	380.7	18.9	0.6	0.7
A la renta	2,098.3	2,088.2	-1.4	4.0	3.6
Arancelarios	625.5	852.3	36.2	1.2	1.5
Otros impuestos	267.3	664.7	48.7	0.5	1.2
Contribuciones Seguridad Social	1,580.5	2,149.4	30.0	3.0	3.8
Otros	1,658.3	2,032.7	22.6	3.2	3.6
Resultado operacional emp. Púb. no financ.	628.8	1,022.1	62.6	1.2	1.8

Fuentes: MF, BCE e Instituciones del SPNF



ANEXO N° 3

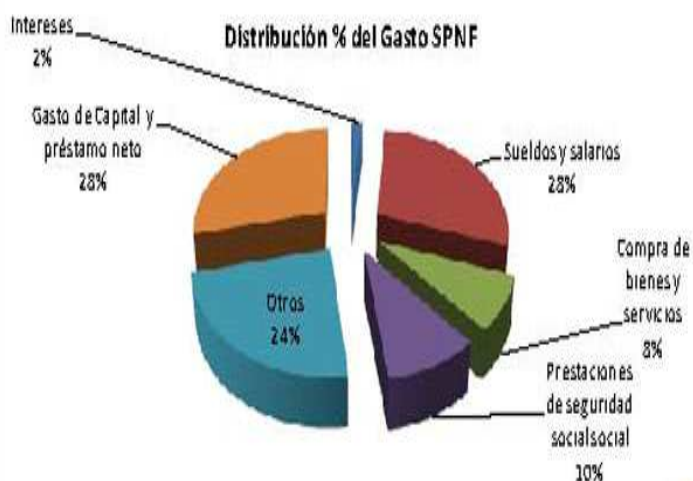
GASTOS DEL SPNF

El crecimiento de los gastos del SPNF (21%) implica un aumento de 25.5% del gasto corriente y un incremento de 10.9% del gasto de capital e inversión

Gastos del SPNF * enero- septiembre

	millones de USD		Tasa crecimiento		%del PIB	
	2009	2010	2010/2009	2009	2010	
	a	b	c vs b			
Total Gastos	13,609.4	16,463.6	21.0	26.2	28.9	
Gasto Corriente	9,377.7	11,771.0	25.5	18.0	20.7	
Intereses	219.5	259.4	18.1	0.4	0.5	
Sueldos y salarios	3,991.1	4,687.4	17.4	7.7	8.2	
Compra de bienes y servicios	1,381.3	1,357.0	-1.8	2.7	2.4	
Prestaciones de seguridad social	1,197.5	1,578.4	31.8	2.3	2.8	
Otros	2,588.3	3,888.9	50.3	5.0	6.8	
Gasto de Capital y préstamo neto	4,231.7	4,692.6	10.9	8.1	8.2	

Durante el periodo enero-septiembre de 2010, el 71.5% de los gastos del SPNF fueron de naturaleza corriente; y, el 28.5%, de capital e inversión.



(*Los gastos son devengados, mayores a los efectivos.

Fuentes: MF, BCE e Instituciones del SPNF

ANEXO N° 4

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Ingresos del Gobierno Central

enero –septiembre

• El incremento de los ingresos petroleros del periodo enero-septiembre de 2010 frente a similar periodo 2009, se debe básicamente a los mayores precios de exportación del petróleo así como a mejores ingresos tributarios

• Los ingresos tributarios de 2010 incluyen el efecto de: i) la actividad económica, ii) cambios en el impuesto a la salida de divisas); y, iii) gestión del SRI, entre otros aspectos.

	millones USD		Tasa Crec.	% del PIB	
	2009	2010	b vs a	2009	2010
	a	b			
TOTAL INGRESOS	7,976.1	10,546.4	32.2	15.3	18.5
Petroleros	1,421.7	2,784.0	95.8	2.7	4.9
No Petroleros	6,554.4	7,761.4	18.4	12.6	13.6
Tributarios	5,507.0	6,604.0	19.9	10.6	11.6
IVA	2,215.1	2,638.0	19.1	4.3	4.6
ICE	320.1	380.7	18.9	0.6	0.7
Renta	2,098.3	2,068.2	-1.4	4.0	3.6
Arancelarios	606.2	652.3	40.6	1.2	1.5
Vehículos	88.5	128.3	45.0	0.2	0.2
Otros	178.8	536.5	200.1	0.3	0.9
No Tributarios	548.4	526.0	-4.1	1.1	0.9
Transferencias	499.0	631.4	26.5	1.0	1.1

Fuente: Ministerio de Finanzas

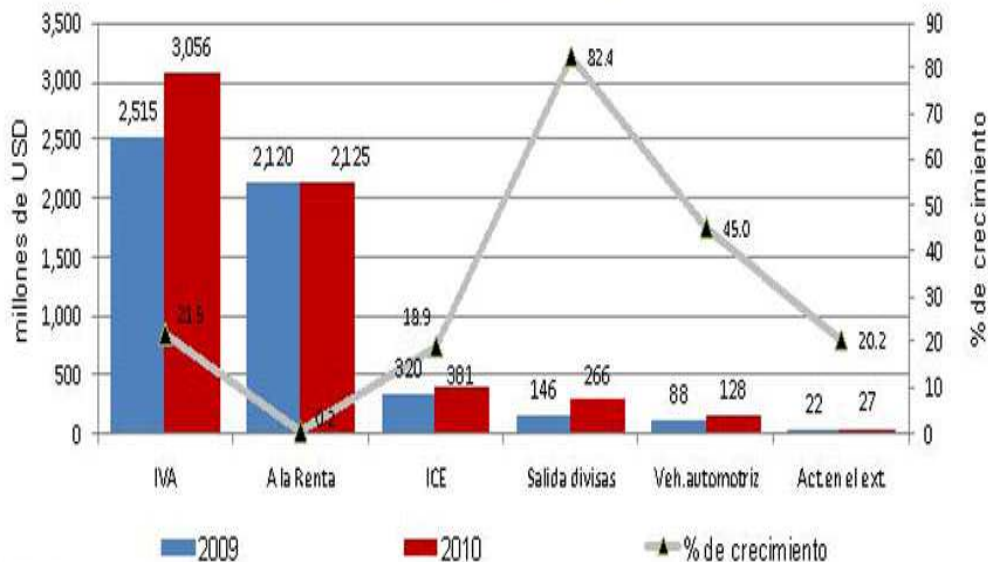
• Entre las causas del incremento de las transferencias, se destacan los USD 125 millones transferidos por el BCE a la caja fiscal en marzo de este año; y, los USD 50 millones transferidos desde la Cuenta de Financiamiento de Importaciones de Derivados (CFDID) y otras transferencias del sector público.

ANEXO N° 5

RECAUDACIÓN DE PRINCIPALES IMPUESTOS INTERNOS

La evolución de recaudación de impuestos internos del periodo enero-septiembre de 2010 fue la siguiente:

Recaudación de principales impuestos internos
enero-septiembre: 2009-2010



Fuente: SRI

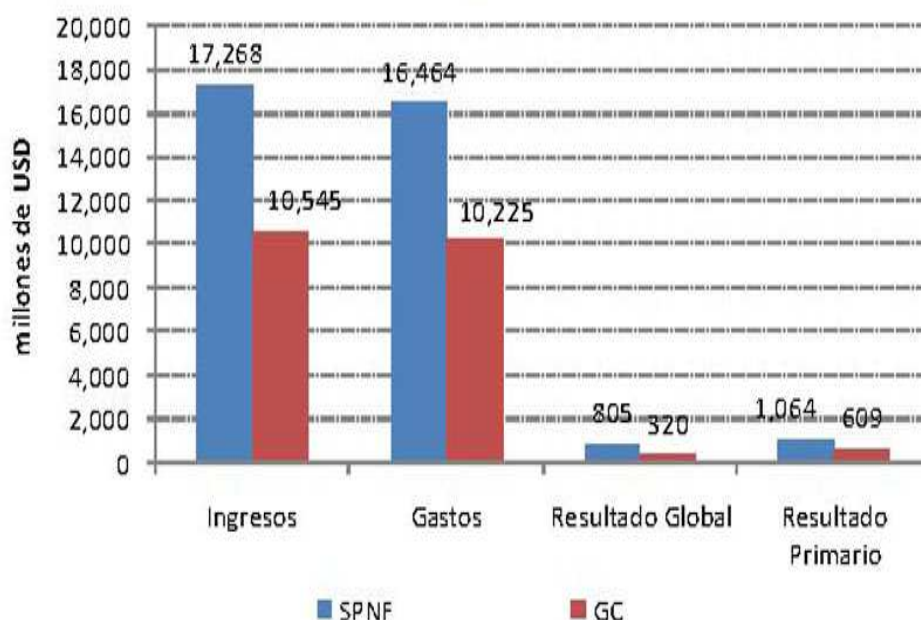
- IVA: Recaudación Neta de USD 3,056 millones, recoge los efectos de la actividad económica de 2010, política arancelaria y gestión administrativa del SRI, entre otros.
- A la Renta: Supera ligeramente a los ingresos recaudados en el 2009, esto se debe principalmente al incremento de las retenciones mensuales.

ANEXO N° 6

OPERACIONES DEL SPNF Y DEL GOBIERNO CENTRAL

El nivel de gobierno más significativo dentro del SPNF constituye el **Gobierno Central**: durante el periodo enero-septiembre 2010 sus ingresos representaron el 61% del SPNF y los gastos el 62% del mismo.

Operaciones del SPNF y del Gobierno Central enero – septiembre



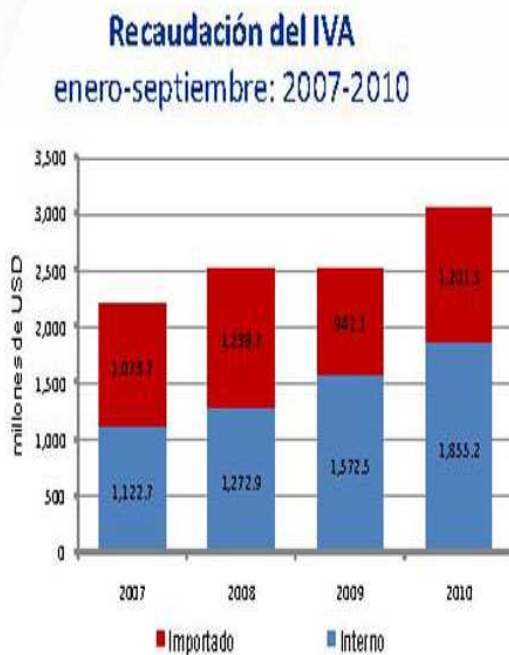
Fuente: Ministerio de Finanzas

El superávit del SPNF contiene el efecto combinado de los resultados superavitarios del Gobierno Central, IESS, gobiernos seccionales, universidades y otras; así como de los resultados positivos de Petroecuador y otras instituciones menores.

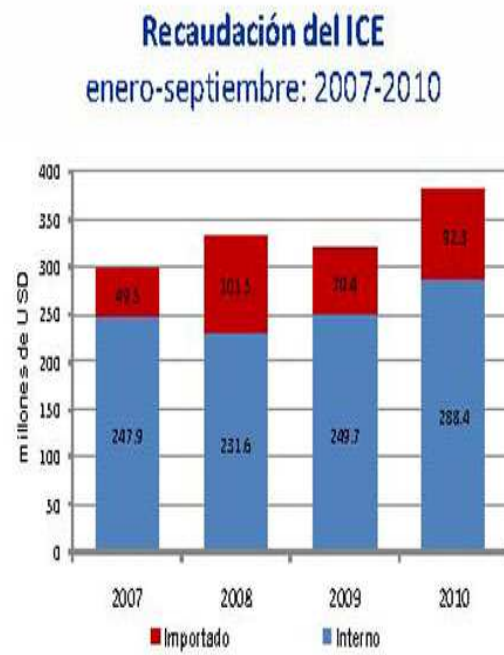
ANEXO N° 7

RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

En cuanto a la estructura del IVA y del ICE, estos impuestos reciben, entre otros, el efecto de la salvaguardia arancelaria aprobada en enero 22 de 2009 y actualmente en proceso de desmonte.



• IVA importado:



• ICE importado:

Fuente: SRI

En enero-septiembre 2010, la tasa de crecimiento fue de 27.5% al pasar de USD 942.1 millones recaudados en 2009 (37.5% del total del IVA de ese periodo) a USD 1,201.3 millones recaudados en 2010 (39.3% del total del IVA de este periodo).

En enero-septiembre 2010, la tasa de crecimiento fue de 31.1% al pasar de USD 70.4 millones recaudados en 2009 (22% del total del ICE de ese periodo) a USD 92.3 millones recaudados en 2010 (24.2% del total del ICE de este periodo).

ANEXO N° 7

El siguiente cuadro se ha diseñado conforme a la metodología de Encuestas de Condición de Vida 2005, 5ta Ronda del que se va a clasificar las ramas de actividades consideradas por el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y con la ayuda del trabajo de Malavé L, Sánchez J. y Manya T., Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario.

Códigos de los sectores de las Encuestas de Condiciones de Vida 2005 resumidas en los códigos de actividades RISE

Primer y segundo dígito	Descripción	Código actividades RISE
01-05	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1
05-09	Pesca	1
10-14	Explotación de minas y canteras	2
15-39	Industrias Manufactureras	2
40-44	Suministros de electricidad, gas y agua	-
45-49	Construcción	3
50-54	Comercio	4
55-69	Hoteles y restaurantes	6
60-64	Transporte. Almacenamiento y comunicaciones	7
65-69	Intermediación financiera	-
70-74	Actividades Inmobiliarias empresariales y de alquiler.	-
75-79	Administración pública y defensa	-
80-84	Enseñanza	-
85-89	Servicios, actividades de servicios sociales y de salud	5
90-94	Otras actividades comunitarias sociales y personales de tipo servicios	5
95-98	Hogares privados con servicios domésticos	-
99	Organizaciones y órganos extraterritoriales	-

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T., *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2009, p. 23.

ANEXO N° 8**TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO**

Encuesta de Condiciones de Vida, 5ta Ronda. Sección 6 Parte A pregunta 54

Rango	cód.
1 persona	1
2 personas	2
3 personas	3
4 personas	4
5 personas	5
6 a 9 personas	6
10 a 24 personas	7
25 a 49 personas	8
50 a 99 personas	9
100 y más personas	10

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2009.

ANEXO N° 9

ACTIVIDADES INCLUIDAS EN EL RISE

- 1 Agricultura, ganadería y pesca
- 2 Industria Manufacturera
- 3 Construcción
- 4 Comercio
- 5 Servicios
- 6 Hoteles y restaurantes
- 7 Transportes

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

ANEXO N° 10

Ingresos anualizados⁵⁵

Patronos y Cuenta propia

ECV. Sección 6 Parte A pregunta 22

Jornaleros y peones

ECV. Sección 6 Parte A pregunta 23

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

⁵⁵ El ajuste anual opera de tal manera que si la pregunta correspondiente está planteada en días, su respuesta es multiplicada por un factor de 260; en semanas por un factor de 52; en quincenas por un factor de 26; en meses por un factor de 12; en trimestres por un factor de 4; en semestres por un factor de 2; y en años por un factor de 1.

ANEXO N° 11

Años de Trabajo (número de años)

ECV. Sección 6 Parte b (pregunta 16)
Pa16a + pa16b/12

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

ANEXO N° 12

Años de educación; ECV. Sección 4 Parte b (preguntas 45-46)
Cód. Pe45 Número de Años

1	0
2	1
3	pe46
4	pe46
5	pe46 + 6
6	pe46 + 6
7	pe46 + 12
8	pe46 + 12
9	pe46 + 17

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

ANEXO N° 13

Dependent Variable: RISE
 Method: ML - Binary Probit (Quadratic hill climbing)
 Date: 06/16/09 Time: 20:54
 Sample(adjusted): 1 21900
 Included observations: 16381
 Excluded observations: 5519 after adjusting endpoints
 Convergence achieved after 4 iterations
 QML (Huber/White) standard errors & covariance

Variable	Coefficien t	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-0.012380	0.063298	-0.195586	0.8449
AEDUC	-0.086363	0.002925	-29.52570	0.0000
EDAD	0.006555	0.000962	6.810660	0.0000
ATABR	0.012613	0.001193	10.57161	0.0000
GENERO	-0.423040	0.023965	-17.65209	0.0000
AGRICULTURA	0.587545	0.035194	16.69439	0.0000
CONSTRUCC	0.610402	0.046845	13.03019	0.0000
COMERCIO	0.286325	0.035108	8.155441	0.0000
SERVICIOS	0.237632	0.049726	4.778815	0.0000
HOTELES Y REST	0.134247	0.052977	2.534085	0.0113
TRANSPORTES	-0.169897	0.040938	-4.150063	0.0000
LNINGRECORRE	0.060188	0.006196	9.713281	0.0000
Mean dependent var	0.526464	S.D. dependent var	0.499314	
S.E. of regression	0.441045	Akaike info criterion	1.145764	
Sum squared resid	3184.104	Schwarz criterion	1.151408	
Log likelihood	-9372.381	Hannan-Quinn criter.	1.147628	
Restr. log likelihood	-11331.49	Avg. log likelihood	-	
			0.572149	
LR statistic (11 df)	3918.217	McFadden R-squared	0.172891	
Probability(LR stat)	0.000000			
Obs with Dep=0	7757	Total obs	16381	
Obs with Dep=1	8624			

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

ANEXO N° 14

**MEDIA DE LAS VARIABLES DEL MODELO CON LOS SECTORES
RELACIONADOS AL RISE**

	Media						
	Agricultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercio	Servicios	Hoteles y restaurantes	Transportes
Edad	42,86	36,12	35,33	38,14	37,6	37,48	39,08
	(0,1213)	(0,0989)	(0,0927)	(0,1016)	(0,0920)	(0,0971)	(0,0865)
Años de trabajo	22,99	10,36	10,52	7,78	9,06	5,84	10,39
	(0,1290)	(0,0816)	(0,0726)	(0,0658)	(0,0684)	(0,0584)	(0,0687)
Años de educación	5,84	8,95	7,33	9,39	10,39	8,35	12,28
	(0,0207)	(0,0254)	(0,0236)	(0,0276)	(0,0319)	(0,0253)	(0,0281)

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral.

ANEXO N° 15

MEDIA DE LAS VARIABLES DEL MODELO POR REGIONES

	Media		
	Sierra	Costa	Oriente
Edad	45,41	38,44	37,60
	(0,303)	(0,161)	(0,374)
Años de trabajo	27,53	10,60	12,38
	(0,336)	(0,130)	(0,373)
Años de educación	5,59	8,90	8,76
	(0,054)	(0,049)	(0,104)

Fuente: MALAVÉ L, SÁNCHEZ J. Y MANYA T.(2009), *Evaluación económica del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto tributario*, Guayaquil, Escuela Superior Politécnica del Litoral