

## Repensando el régimen de imposición simplificado en el Ecuador (RISE)

Ana Oña\*

1. Introducción.....	1
2. Los regímenes de imposición simplificados .....	2
3. El RISE .....	3
4. Recomendaciones.....	6
5. Conclusiones.....	9
6. Bibliografía.....	10

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

### 1. INTRODUCCIÓN

La informalidad es un problema que incide en el aspecto económico y en las condiciones laborales de los trabajadores. Desde la perspectiva tributaria, los regímenes de imposición simplificados han sido una herramienta empleada por las Administraciones Tributarias (AT) para mitigar parte de este problema.

En Ecuador, el Régimen Impositivo Simplificado (RISE) entró en vigencia en el año 2008 teniendo como

objetivos principales mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias e incorporar a la formalidad a un alto segmento de agentes económicos consolidando la cultura tributaria en el país (Avilés, 2007). El presente documento invita a reflexionar sobre el funcionamiento de este régimen simplificado haciendo énfasis en los comportamientos no deseados presentados en los contribuyentes como: altos índices de morosidad, incumplimiento de límites en ingresos, ausencia de aplicación de beneficios, registro en más de una actividad económica, entre otros, junto con posibles soluciones.

\* DN Planificación y Gestión Estratégica - SRI

## 2. LOS REGÍMENES DE IMPOSICIÓN SIMPLIFICADOS

Los sistemas de tributación simplificada han tenido una gran aplicación en América Latina. Los primeros sistemas simplificados datan de finales de los 60 y principios de los 70, como resultado de la existencia de asimetrías en el pago de impuestos. Empresas con gran capacidad adquisitiva tenían una participación mínima en la tributación total, concentrándose casi la totalidad de los impuestos en un círculo muy reducido. En un inicio el objetivo de la tributación simplificada era dejar de destinar recursos de control de la AT a contribuyentes “pequeños” y concentrarse en los grandes contribuyentes; sin embargo el mecanismo de determinación no fue el apropiado. En la década de los 90 se aglomeran varios impuestos en uno solo buscando reducir la informalidad y se mejora la selección de los contribuyentes (Oliva, 2011).

La motivación de estos regímenes es la reducción de la evasión, la disminución de los costos de control a pequeños contribuyentes, destinando estos ahorros a contribuyentes que tienen mayor volumen de ventas y pago de impuestos; los mejores cruces de información con otros

contribuyentes; y, una reducción de la inequidad horizontal al incluir a nuevos contribuyentes que antes no contribuían al sistema tributario; sin embargo no siempre se logra cumplir estos objetivos (Andino, 2010).

De acuerdo a Junquera y Pérez (2002) para implementar un sistema de tributación simplificado se debe considerar lo siguiente: a) tributos que abarca, b) ámbito de aplicación, c) objetivo de aplicación, d) normativa para la inclusión, renuncia y exclusión del régimen, e) regulación de las obligaciones formales, f) técnicas presuntivas, g) mecanismos de pago y h) mecanismos de control. Estos son todos los aspectos en los cuales la AT debe pensar antes de implementar estos regímenes y en los cuales se debe dejar las normas claras para que tenga el impacto deseado y funcione adecuadamente a lo largo del tiempo.

La característica principal de los regímenes simplificados es que son presuntivos, es decir, determinan un valor a cancelar en función de estimaciones de las ventas o el ingreso, para aplicarlos al cobro del impuesto a la renta, valor agregado, patrimonio. El fin es simplificar el pago del impuesto para el contribu-

## Política fiscal y tributaria

yente disminuyendo costos indirectos, además se simplifica el control por parte de la Administración Tributaria. Dependiendo del objetivo de cada administración se considera los parámetros para determinar quienes ingresan al régimen. Usualmente son contribuyentes considerados “pequeños”, ya sea por su nivel de ingresos, tipo de actividad, número de empleados, volumen de operaciones, etc. (Avilés, 2007)

La técnica presuntiva más utilizada es la “cuota fija”, la que estima un valor invariable a pagar en función de variables que determinan la categoría en la que se ubica el contribuyente. En Ecuador se dispone de siete tramos que van desde cero dólares hasta el límite USD 60.000. La cuota también varía de acuerdo a la actividad económica del contribuyente.

La recaudación que generan estos regímenes simplificados es baja. Según el estudio de Gómez y Morán (2012), en la mayoría de los países de América Latina aportan con el 0,5% del total de la recaudación y representan el 0,01% del Producto Interno Bruto. A pesar de este problema, los costos de administración de este tipo de contribuyentes resul-

tan más económicos que si pertenecieran al régimen general. Por tales motivos, en la creación de un régimen simplificado se debe tener presente los siguientes aspectos: i) estos sistemas no deben representar un privilegio, sino una disminución de la carga administrativa que impliquen los contribuyentes pequeños, ii) no se debe afectar al empleo ni a la inversión, iii) se debe cuidar la emisión de facturas falsas, iv) existe el riesgo de enanismo fiscal<sup>2</sup>, v) los montos de las cuotas deben ser actualizados constantemente y vi) no existe incentivo para destinar recursos al control de estos contribuyentes por la poca recaudación que generan y el gran número de contribuyentes.

A pesar de ser una buena herramienta, genera problemas de control y cambios de comportamiento en los contribuyentes que deben ser detectados, analizados y evaluados para poder evitarlos.

### 3. EL RISE

El régimen de imposición simplificado en el Ecuador busca reducir los problemas de informalidad del

<sup>2</sup> El enanismo fiscal implica que existen contribuyentes con ingresos altos que pagan menos impuestos de los que deberían.

país, incluir a nuevos contribuyentes al régimen, brindar la oportunidad de simplificar procesos a nuevos y antiguos contribuyentes y consolidar una cultura tributaria. Ha sido una iniciativa de la administración tributaria pero se han generado algunos problemas que deben ser analizados ya que el proceso de formalización del contribuyente se ha realizado mayoritariamente en la obtención de un registro, dejando aún muchos cabos sueltos por tratar.

En la propuesta de creación de este régimen se plantearon tres escenarios para este proyecto: el conservador, el medio y el optimista, tanto para número de contribuyentes que se adhieran a este régimen como para la recaudación que se perciba del mismo. En el escenario conservador se planteó alcanzar 380 mil contribuyentes, en un primer año recaudar 21 millones y en un segundo año 38 millones. En el escenario medio se consideraron 755 mil contribuyentes y un aproximado de 41 millones de recaudación al primer año y 75 millones al segundo año. En el último escenario, el optimista, el número de contribuyentes debía llegar a 1,1 millón y la recaudación a 62 millones en el primer año y a 113 millones al segundo año. Se esperaba además,

tener una omisidad y uso del incentivo del IESS del 15% y que parte de los ingresos de este régimen sirvan para dar crédito a los mismos contribuyentes (Avilés, 2007).

La recaudación de este régimen ha ido creciendo paulatinamente desde su funcionamiento, en el año 2008 fue de apenas USD 396,3 mil dólares y para el año 2014 alcanzó los USD 19,6 millones de dólares representando el 0,14% del total recaudado en ese año. En la actualidad se encuentran registrados 547.096 contribuyentes en el RISE de los cuales el 28% corresponde a contribuyentes que se cambiaron de régimen.

A pesar de que la recaudación de este régimen se ha incrementado en los últimos años, el 82% de los contribuyentes inscritos se encuentran en mora. El 32% debe entre 1 y 2 cuotas, el 13% debe entre 3 y 5 cuotas y el 16,8% debe entre 6 y 12 cuotas. El 12% debe cuotas desde hace dos años y el 7% debe cuotas de más de dos años, existen contribuyentes que desde que ingresaron al régimen no han cancelado ningún valor. Sumando el total del valor de cuotas e intereses que los contribu-

## Política fiscal y tributaria

yentes están adeudando al SRI se llega a 13 millones<sup>3</sup>.

Al respecto se debe notar que la realidad se aleja bastante de los escenarios planteados para su creación y que el aumento de la recaudación puede reflejar tanto una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes RISE o de más contribuyentes inscritos, pero también puede ser el resultado del cambio de régimen de contribuyentes que previamente pertenecían al general y ya tenían hábitos de pago y declaración, dado que apenas el 25% de los contribuyentes que están en mora corresponden a este tipo de contribuyentes.

Apenas el 41% de los inscritos poseen autorización para la impresión de comprobantes de venta, es decir, a pesar de estar inscritos en la Administración Tributaria, no cumplen con todas sus obligaciones. En lo referente a la afiliación de los trabajadores, aproximadamente el 90% de los contribuyentes que se encuentran registrados en el RISE no poseen aportes por afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Los contribuyentes pueden considerarse formales por

tener un registro administrativo, pero de acuerdo a la definición teórica no se ha dado solución a este problema<sup>4</sup>.

Un punto adicional es que un contribuyente puede tener 2 o más actividades por las cuales paga distintas cuotas, algo que no fue previsto inicialmente. De acuerdo a las estadísticas del SRI a marzo del 2014 existen 41.362 contribuyentes con doble actividad económica, es decir el 8% del total de inscritos. La falta información actualizada y confiable, dificulta el control de la sustancia de las actividades económicas, los ingresos que perciben, etc. Además, muchos de los temas sancionatorios no se pueden cumplir a cabalidad, ya sea porque no se puede clausurar un local (que es un domicilio) o el cambio al régimen general puede agrandar las brechas demandando más recursos para la gestión de los mismos.

Existen diferentes estudios sobre este régimen que abordan distintas aristas, con los ejemplos prácticos que presenta Tobar (2012) se evidencia que en la actualidad, el régimen simplificado presenta ven-

<sup>3</sup> Fecha de corte: abril 2014

<sup>4</sup> Según la definición teórica en la cual un informal es aquella persona no que no tiene acceso a una pensión jubilar.

tajas comparativas porque permite un pago menor de impuestos versus un contribuyente del régimen general con el mismo nivel de ingresos y gastos. Esta ventaja se presenta no solo porque la cuota en RISE es menor al impuesto que puede generar en el régimen general; sino también porque el sistema sancionatorio en especial el de multas es mayor en este último.

El límite de los 60.000 dólares es muy amplio y aunque se lo consideró para cerrar la brecha de inscripción en un 96%, considera a personas naturales con altos ingresos. De acuerdo a los estudios BM (2012) y Torres (2011) el promedio de ingresos de las pequeñas y medianas empresas se sitúa en los 15.000 dólares anuales. Con la información del Censo se puede decir que el 82,71% de establecimientos tienen ingresos menores a 60.000 dólares anuales, de los cuales el 76% se concentra en ingresos menores a 30.000 dólares anuales y el 36% de estos establecimientos declaran no tener RUC lo que denota que este régimen acoge a contribuyentes con unos ingresos por encima del promedio de las pequeñas y medianas empresas.

En el estudio de Granda y Zambrano (2012) se dice que en promedio, el pertenecer a categorías con ingresos superiores a USD 5.000 dólares anuales reduce la probabilidad de pago en 2,6%, lo cual significa que los contribuyentes de la primera categoría tienen un mejor comportamiento de pago y a medida que se ubican en mayores categorías de pago dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias.

#### 4. RECOMENDACIONES

En base a estos antecedentes del régimen simplificado en Ecuador se plantean diferentes propuestas que deben ser analizadas. La primera es la posibilidad de disminuir el límite de los 60.000 dólares de ingresos brutos anuales junto con la modificación de las cuotas de pago mensual. La propuesta del RISE fue levanta con la información de la Encuesta Nacional de Microempresas en el Ecuador (ENAME), Proyecto SALTO-USAID y la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 del INEC. En la actualidad se pueden constituir nuevos escenarios para estimar la rentabilidad de las empresas, la generación de ingresos e impuestos más apegados a la realidad. Con la construcción de nuevas categorías, disminución de los

## Política fiscal y tributaria

límites y actualización constante de las cuotas evita beneficiar a contribuyentes con ingresos altos manteniendo una contribución tributaria similar al régimen general.

El cambio de régimen de las personas del régimen general al simplificado estaba contemplado, pero es una práctica que debe eliminarse porque lo que la AT requiere de este régimen es el aprendizaje en el pago de impuestos y generar esa cultura tributaria. De esta manera, no debe generar incentivos para que se realice este cambio; sino al contrario, una vez que pertenezca al sistema tributario (dejando de lado al sector informal) paulatinamente busque ingresar al régimen general. Estableciendo un límite de pertenencia en este régimen se puede evitar este problema.

El tener solo la información de una cuota mensual de pago hace que la AT pierda información valiosa del contribuyente. Se debe promover alguna forma de declaración de ingresos y egresos simplificados para conocer incluso la rentabilidad de las actividades económicas.

En México se reformó al régimen simplificado estableciendo una pertenencia a este régimen de 10 años,

se acompaña medidas paulatinas de deducciones y capacitación para preparar al contribuyente a tributar en el régimen general. Además, se implementó una herramienta de facturación y declaración automática de impuestos de manera bimensual. No se requiere presentar formularios físicos, sino enviar electrónicamente la declaración, la cual generará el valor de pago de impuestos en función de los reales ingresos de los contribuyentes y las facturas a los clientes.

Para aquellas personas que aún no tienen el acceso a la tecnología, la declaración se la puede realizar en las oficinas de la AT o vía call-center. Si los contribuyentes venden a consumidores finales, la nota de venta debe ser entregada pero se registra en la aplicación el total de los ingresos y gastos del día o de la semana sin entrar a detalle. A su vez, estos contribuyentes pueden facturar en el mismo sistema pero deben efectuar el detalle del cliente, el consumo y el valor del impuesto. Esto se registra de manera electrónica y se generará el impuesto del valor agregado. El beneficio de este mecanismo es que las empresas cuyos proveedores son personas del régimen simplificado puedan emple-

ar el crédito tributario pero no se desvanezca el impuesto en su totalidad. Esta experiencia es muy interesante y debe ser considerada para la realidad ecuatoriana.

Ahondando otros temas de este régimen en Ecuador, el tema sancionatorio no se está cumpliendo a cabalidad, la capacidad operativa en cada zonal y las priorizaciones que incluyen procesos con más materialidad hacen que no se sancione a todos los contribuyentes que se debe. A esto hay que sumarle que el excluir masivamente a los contribuyentes de este régimen y pasarles al régimen general no soluciona el problema. Si en el régimen simplificado no tuvieron una cultura tributaria adecuada, seguirán con este comportamiento ahondando los procesos para el cierre de brechas en presentación y pago en el régimen general. Por este motivo, las multas y sanciones deben ser equiparables en ambos regímenes y trabajar más en el tema de cultura tributaria.

La gran mayoría de contribuyentes no tiene una ubicación física para laborar, el tema de la clausura no es una acción muy valedera para esta población. Por los altos índices de consumo de la población se debería analizar el mecanismo para mejorar

el cobro de impuestos, hacer notar que estar en mora puede ocasionarle problemas o ventajas por estar al día.

Se debe encontrar opciones en las cuales el contribuyente responda individualmente, el pago de los servicios básicos sería una excelente alternativa pero no es fácil ubicarlos de esa forma. Al no existir ya tarjetas comerciales, un requisito de garantía podría ser el estar en lista blanca en el SRI, de esta forma si el contribuyente no está al día no podrá realizar compras en almacenes que permiten diferir solo presentando la cédula.

El débito bancario debería ser más sencillo o tener opciones de pago del SRI en los llamados bancos del barrio o mi vecino. La idea es brindar más opciones a costos reducidos.

Debe existir una retroalimentación de todas las áreas para tratar a este segmento, el tema de servicios tributarios juega un papel fundamental pues son ellos los que tienen contacto directo con los contribuyentes al momento de su inscripción y son los responsables de proporcionarles toda la información que necesitan en pago, beneficios y obligaciones. La creación de una ventanilla única puede ser una solución



## Política fiscal y tributaria

costosa, pero tal vez un día por semana podría funcionar. En este régimen no ganamos más atendiendo a muchos contribuyentes en poco tiempo; sino informándoles bien del funcionamiento y deberes formales en el RISE. Hay que tener presente que si como AT registramos mal el correo electrónico, la dirección o la categoría se afecta a todo el proceso. La ubicación y la facilitación de los trámites abaratan costos de cumplimiento y gestión.

Los temas de exclusión deben abarcar costos, gastos, activos y patrimonio. En el caso argentino para el mono tributo se cruzan incluso temas de gastos personales, pues se responde directamente a la ganancia de los contribuyentes.

La depuración de las actividades económicas de los contribuyentes RISE se debe realizar con periodicidad, ya hay dos experiencias en la venta de oro y gasolina, las cuales no tendrían que pertenecer a este régimen pero pertenecieron en algún momento. Para el sistema tributario no es importante el cómo realiza su actividad económica sino solo qué hace, pero por ejemplo las actividades de servicios y comercio pueden ser muy amplias, ¿acaso un vende-

dor de cds piratas en nuestra sociedad es formal por tener RUC?

Una campaña masiva de información de este régimen y la continua asistencia es imprescindible para explicar todos los beneficios y las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Es un sector que requiere atención para evitar los actuales problemas que presenta.

Se ha tratado en gran parte los problemas de este régimen y posibles soluciones, hay que considerar que existen prioridades en la gestión tributaria pero a futuro no podremos incrementar la recaudación solo con variaciones en tarifas, es importante poco a poco ampliar la base de contribuyentes y ante todo con cultura tributaria.

Existen otros cabos sueltos como las retenciones, fechas de inclusión, re categorizaciones y validaciones previas antes de ingresar a este régimen que deben ser solucionados directamente en base de experiencias recopiladas en la gestión de estos años.

## 5. CONCLUSIONES

---

Los regímenes de imposición simplificados han sido una de las solucio-

nes más aplicadas por las Administraciones Tributarias para registrar a los contribuyentes que realizan alguna actividad económica y recaudar un porcentaje de impuestos de estas empresas o personas; sin embargo esta solución aplicada de manera individual sin políticas de inclusión, mejora de productividad y garantías de afiliación a un seguro solo solucionan una arista del problema y en algunos casos pueden motivar a los contribuyentes del régimen general a emplear estos regímenes para contribuir en menor proporción.

En Ecuador, después de dos intentos fallidos el RISE entró en vigencia en el año 2008 buscando incluir a un alto segmento de la población que realiza sus actividades económicas en la informalidad. A pesar de la gestión realizada estos años, aún la brecha de inscripción es alta y se han generado comportamientos no deseables por la existencia de este régimen.

El mayor reto que se genera es que los contribuyentes que están en este régimen, cumplan con su pago de impuestos y no oculten sus ingresos reales. La recaudación que se está dejando de percibir por los contribuyentes que están en mora es alta,

cualquier reforma debe corregir este problema.

El régimen simplificado en el Ecuador merece un especial interés recapitulando los objetivos de este régimen y las causas de los problemas presentados. Es una herramienta importante para atacar la informalidad pero lo fundamental es crear mecanismos paulatinos de inclusión que no den espacio a la elusión tributaria.

La AT no debe perder la información de la actividad económica de los contribuyentes (ingresos y egresos), además, debe buscar la simplificación convirtiéndose en una escuela en la cual preparen al contribuyente a pertenecer al régimen general.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Andino, Mauro (2009) *Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo*. Instituto de Estudios Fiscales. Cuadernos de Formación. Vol: 25, pp 259-298.

Avilés, Miguel. (2007). *Implantación de un Modelo de Sistema Simplificado para Ecuador. Características del Modelo y Plan de Implementación*. Disertación de tesis de Maestría, Centro Interamericano

## Política fiscal y tributaria

de Administraciones Tributarias-CIAT e Instituto de Estudios Fiscales.

Banco Mundial (2012). *Ecuador, las caras de la informalidad*. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2012/01/17510387/ecuador-faces-informality-ecuador-las-caras-de-la-informalidad#>, visitado en Mayo 15 2014.

Gómez Sabaini, Juan C. y Dalmiro Morán (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Serie Macroeconomía del desarrollo N° 124

Granda, María y Carla Zambrano (2012). *¿Es sostenible el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo # IDB-WP-303

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2011). *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador*. Disponible en

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>, visitado Mayo 16 2014

Junquera, Raúl y Joaquín Pérez (2002). *Regímenes especiales de tributación para las PYMES en América Latina*. Revista de Administración Tributaria en América Latina, N° 21.

Oliva, Nicolás. (2011). *Diagnóstico del Régimen Simplificado Ecuatoriano RISE*. Centro de Estudios Fiscales-SRI Nota Tributaria N°2011-05.

Tobar, Paulo (2012). *Análisis del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) y su impacto desde su implementación en el Sistema Tributario Ecuatoriano* Universidad Politécnica Salesiana-Sede Quito.

Torres, Ana. (2010). *Análisis de las características generales del sector informal en el Ecuador-Segmento pequeños comercios*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador.

