

**III DIPLOMADO SUPERIOR EN GESTIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS**

Monografía previo a la obtención del título en:

Diplomado Superior en Gestión y Evaluación de Proyectos



PROYECTO

**"APERTURA DE UN CENTRO DE GESTIÓN
TRIBUTARIA EN EL CANTÓN OTAVALO,
PROVINCIA DE IMBABURA"**

ELABORADO POR:

YOLANDA DE LOURDES LARA HERRERA

El objetivo del presente trabajo es desarrollar los temas tratados durante los módulos del Diplomado Superior en Gestión y Evaluación de Proyectos, a través de un caso práctico en el que se evidencie la utilidad e importancia de las distintas herramientas estudiadas.

Los datos referidos a continuación son resultados de una investigación cuyo fin es meramente académico, por tanto la información utilizada es de uso público y en los casos que amerite se refiere las fuentes de consulta.

Agradecimiento

A Dios el arquitecto de mi vida, mi mayor benefactor.

A Octavio y mi familia por su incondicional apoyo.

A los profesores que no menoscabaron
dedicación en compartirme sus conocimientos.

Un especial reconocimiento a quienes forman parte
del equipo de trabajo del Departamento de Planificación y
Control de Gestión del SRI, de quienes he recibido
apoyo técnico, académico y personal motivando y
enriqueciendo el desarrollo del presente trabajo.

Dedicatoria

A Matías Sebastián, mi hijo,
mi motor e inspiración.
Con el más profundo sentimiento de amor.

Siglas y abreviaturas utilizadas

AT	Administración Tributaria
CGT	Centros de Gestión Tributaria
FFN	Flujo de Fondos Neto
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales
IFIS	Instituciones del Sistema Financiero
IR	Impuesto a la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MML	Matriz de Marco Lógico o Metodología de Marco Lógico
PEA	Población Económicamente Activa
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SRI	Servicio de Rentas Internas

Índice General

Agradecimiento	1
Dedicatoria	2
Siglas y abreviaturas utilizadas	3
Índice General	4
Introducción	5
Objetivos del proyecto	7
Objetivo General	7
Objetivos Específicos	7
Alcance	7
Limitaciones	8
Justificación	9
Marco Teórico y Conceptual	9
Antecedentes	9
Referencia Institucional	10
Base Teórica	11
La eficiencia económica como capacidad recaudatoria	12
La aceptación social y la simplicidad administrativa	13
Descripción de la situación sin proyecto	15
Análisis de involucrados	19
Árbol de problemas	20
Descripción de la situación con proyecto	22
Árbol de objetivos	25
Selección de alternativas	25
Análisis de Mercado	25
Análisis técnico	27
Evaluación Económica – Financiera (Flujo de Fondos Neto)	37
Indicadores de rentabilidad	46
Matriz de Marco Lógico	46
Conclusiones y recomendación	47
Anexos	53
Matriz de Involucrados	54
Árbol de Problemas	55
Árbol de Objetivos	56
Matriz de Marco Lógico (MML)	57
Cronograma de implementación	58
Glosario de términos	49
Bibliografía	50

Introducción

La gestión y evaluación de proyectos es una técnica que hoy en día ha tomado fuerza en el ámbito privado especialmente. No obstante, es en el sector público, que dispone de recursos limitados, donde se hace imperiosa la necesidad de ejecutar prácticas innovadoras encaminadas a garantizar el uso eficiente de estos recursos maximizando los beneficios que se pretenden obtener de la ejecución de un proyecto, que se espera redunde en bienestar para la sociedad.

Dada la actual demanda, en el medio se pueden encontrar varias metodologías para la administración de proyectos de acuerdo a la naturaleza del sector en el que se aplique, así por ejemplo: el modelo Scrum es utilizado mayormente en proyectos orientados al desarrollo ágil de software¹; también se puede mencionar la metodología introducida por el Project Management Institute (PMI®) que se basa en 9 áreas del conocimiento² para la implementación de proyectos; el enfoque de Marco Lógico, que aplicaremos en el presente trabajo, cuya utilización sobresale en el tratamiento de proyectos de inversión cuyo impacto mayor sea de orden social. Como los detallados, existen algunos otros modelos que sugieren mecanismos para la gestión de proyectos y que conjugan muchos de sus principios, por ello no ha de sorprendernos que en la práctica muchas organizaciones recurran a la complementación entre sí de algunas de estas metodologías.

Indudablemente, la ejecución de un proyecto de desarrollo tiende a significar un importante impacto en la sociedad. Esto nos obliga a cuidar el detalle de la metodología utilizada y aplicar especial atención en la fase de planificación, que si bien no garantiza el éxito de nuestro proyecto, el no hacerlo si nos asegura su fracaso.

¹ Referencia tomada de Enciclopedia Wikipedia: <http://es.wikipedia.org/wiki/Scrum>: 02 de junio de 2 010.

² Gestión del: alcance, costo, tiempo, calidad, recurso humano, comunicación, riesgo, adquisición e integridad de un proyecto. Tomado de la Guía PMBOK®, 4ª Edición: diciembre 2 008, Pág. 67.

La metodología de Marco Lógico parte de un proceso lógico y sistémico que incluye la conceptualización, formulación, ejecución y evaluación de un proyecto, pero es en la fase de planificación donde evidencia su mayor fortaleza.

Para el caso que concierne al presente trabajo, la factibilidad de implementar una agencia recaudadora de impuestos, como brazo extensor de la Administración Tributaria, se demanda la aplicación de un proceso que soporte las exigencias del proyecto, cuyas condiciones son las que comparte con cualquiera que se desarrolle en el ámbito público: restricciones presupuestarias, premura en su disponibilidad y permanencia en el tiempo. El enfoque de Marco Lógico se aplica como respuesta a varias de estas necesidades.

A lo largo de este documento, de manera secuencial, se exponen el análisis de involucrados, el árbol de problemas, la estructura analítica del proyecto, así como los análisis de viabilidad que permiten detallar los componentes básicos de la Matriz y concluir en la factibilidad o no del proyecto. De igual manera, se detallan brevemente ideas respecto a lo que comprenden las etapas de monitoreo y evaluación.

La investigación que se presenta en este trabajo, toma como punto de partida un importante estudio³ realizado por el Departamento de Planificación y Control de Gestión, de la Dirección Nacional de Planificación y Coordinación del Servicio de Rentas Internas (SRI) en el que analiza las características de varios cantones del Ecuador, para verificar aquellos en los que es viable la creación de una agencia del SRI.

El análisis de viabilidad realizado, previo a la ejecución de la presente investigación, dentro del esquema de gestión de proyectos, corresponde a una evaluación ex ante, del cual se ha considerado las conclusiones que han sido pertinentes según la autora.

³ "Análisis de factibilidad de potenciales agencias a crearse en el país", Servicio de Rentas Internas (Ecuador), año 2 006. Ver anexos al final del documento.

Objetivos del proyecto

Objetivo General

Habilitar un Centro de Gestión Tributaria (CGT) en la ciudad de Otavalo, provincia de Imbabura, con el fin de disminuir costos de cumplimiento y potenciar la recaudación de impuestos en el sector.

Objetivos Específicos

Reducir la presión fiscal indirecta⁴ facilitando el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a través de la ampliación de canales de interacción con la ciudadanía, que constituyen los medios de asistencia a los contribuyentes y de presencia física de la Administración Tributaria.

Facilitar el pago de impuestos y mejorar la percepción de la sociedad respecto de la importancia de la fiscalidad en el país, considerando el impacto social y económico – tributario del proyecto, propendiendo a la maximización de la recaudación.

Alcance

El presente trabajo abarca desde la identificación de los involucrados en el proyecto, el diagnóstico de problemas, el planteamiento de objetivos, pasando por el análisis de alternativas (dentro del cual se incluye la viabilidad técnica, de mercado, financiera y económica) para finalmente plantear la Matriz de Marco Lógico del proyecto: "Apertura de un centro de gestión tributaria en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura".

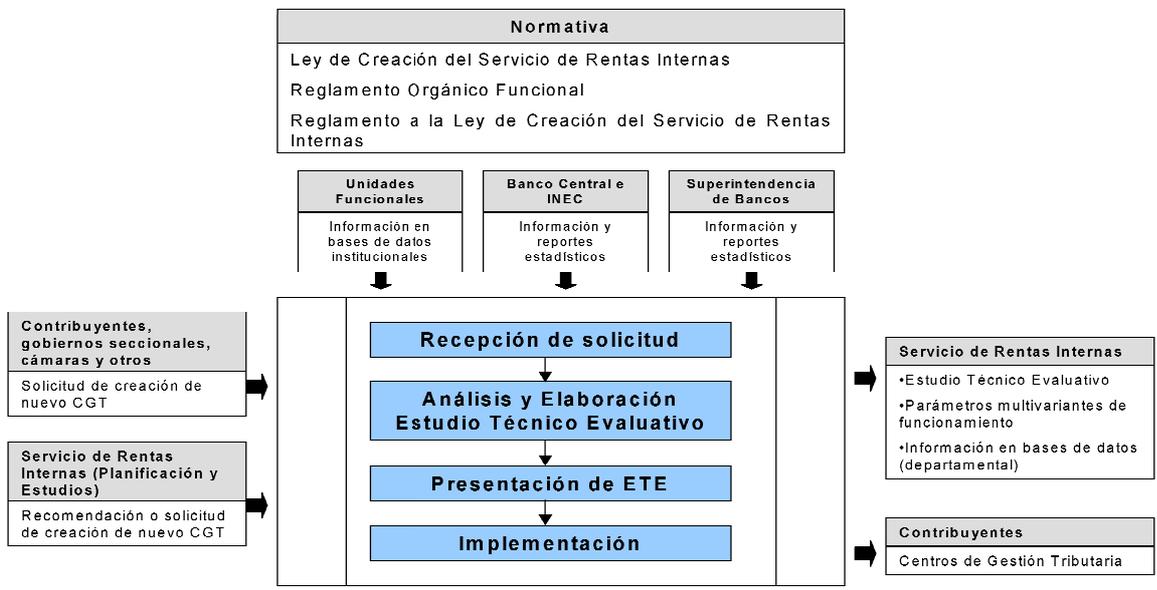
Como parte de las políticas internas, el SRI ha emitido un documento⁵ para instrumentar la implementación de nuevas agencias en el país y como herramienta de soporte en la

⁴ Costos directos e indirectos en los que el contribuyente incurre para cumplir con sus obligaciones tributarias.

⁵ Guía Operativa sobre el "Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria", Servicio de Rentas Internas (Ecuador), marzo de 2 008.

decisión de la administración central de ampliar su presencia fiscal donde crea conveniente tanto para los intereses del contribuyente como para los de la Institución.

Ciertas directrices del documento referido han sido aplicadas en este proyecto, cuya interface se puede resumir en el siguiente cuadro:



Fuente: SRI

Elaborado por: SRI - Departamento de Procesos (actual Departamento de Gestión de la Calidad).

Limitaciones

Es oportuno mencionar que los datos referidos en la presente monografía son resultado de una investigación cuyo fin es netamente académico, procurando apegarse al Modelo de Marco Lógico aprendido y a los lineamientos específicos y directivas propias del Servicio de Rentas Internas (SRI) como administración tributaria ecuatoriana, considerándola la entidad ejecutora del proyecto en caso de comprobarse su factibilidad.

Es necesario anotar que la autora, como servidora pública del Servicio de Rentas Internas al momento del desarrollo de la presente monografía, se encuentra restringida de proporcionar información interna, tributaria y que no sea de carácter pública, sin el consentimiento expreso de la autoridad nominadora según lo establece el Acuerdo de Confidencialidad al que se ha adherido y las políticas internas de la Administración.

Justificación

Académica

Como parte del programa académico de postgrados que lleva adelante el Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN, en el III Diplomado Superior en Gestión y Evaluación de Proyectos, se prevé la elaboración de una monografía o el diseño de un proyecto bajo el enfoque de Marco Lógico, como requisito previo a la obtención del respectivo título académico. En referencia a lo expuesto, el presente trabajo demuestra, a través de un caso práctico, la utilidad de las distintas herramientas reconocidas durante los módulos del Diplomado en mención.

Técnica

La implementación de nuevas agencias o Centros de Gestión Tributaria (CGT), como se los conoce técnicamente, contribuye con la misión del Servicio de Rentas Internas de fomentar el cumplimiento tributario en las diferentes ciudades del país, en el marco de principios éticos y legales, para asegurar una efectiva recaudación que coadyuve la cohesión social.

Marco Teórico y Conceptual

Antecedentes

Al pensar en política fiscal y su correcta ejecución en la economía de un país, se vuelve inevitable considerar el conjunto de posibilidades con las que cuenta el Estado para financiar sus gastos, procurando estabilidad y solvencia en su economía.

De allí que en la última década la política tributaria en el Ecuador adquiere particular importancia como fuente de ingresos, en contraste con aquellos ingresos petroleros que tradicionalmente fueron los de mayor aporte al Presupuesto General del Estado (PGE). Las razones para abolir la dependencia fiscal hacia los ingresos provenientes del

petróleo, aumentaron dada la volatilidad en su precio que generó dificultades a la caja fiscal y endeudamiento interno y externo a fin de solucionar los déficits ocasionales.

Referencia Institucional

Bajo los antecedentes expuestos y con la necesidad de fortalecer el sistema tributario ecuatoriano, el 02 de diciembre de 1997 se crea el Servicio de Rentas Internas a través de la Ley 41⁶ que la establece como una entidad técnica y autónoma operativa, financiera y administrativamente. A partir de entonces, los esfuerzos por institucionalizar al SRI como una administración tributaria eficiente ha incluido una constante preocupación por reforzar los ámbitos técnicos, humanos, legales y tecnológicos, bajo el compromiso de cumplir con la misión institucional que dicta: "Promover y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el marco de principios éticos y legales, para asegurar una efectiva recaudación que fomente la cohesión social."⁷

En este contexto, la estructura del Presupuesto General del Estado (PGE) se ha enriquecido con un sistema impositivo y una entidad recaudadora mejor aceptados y que se destacan participando ampliamente en la financiación del 75,5% del PGE con ingresos de fuentes no petroleras (tributarios o no).

Dentro de los ingresos tributarios se incluye la gestión recaudadora del SRI, que contribuye con alrededor del 51% del total de ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, sin incluir financiamiento.⁸

El Servicio de Rentas Internas, como organismo responsable de la administración de los impuestos internos en el país, es el llamado a hacer uso legítimo del poder recaudador

⁶ Ley No. 41 publicada en el Registro Oficial No. 206 del 2 de diciembre de 1997.

⁷ Tomado del Resumen Ejecutivo del Plan Estratégico Institucional 2 010 - 2 013 del SRI, publicado en <http://www.sri.gov.ec/sri/documentos/compartido/gen--023539.pdf> y consultado el 02 de junio de 2 010

⁸ Según cuadro publicado en la página web del SRI: <http://www.sri.gov.ec/sri/portal/main.do?code=163> consultada el 30 de diciembre de 2 009.

(Joseph Stiglitz 2002:475), brindando servicios de calidad a la ciudadanía y garantizando el incremento de los recursos fiscales que permitan sufragar los bienes y servicios públicos, en procura de bienestar y armonía social.

Base Teórica

Según lo expone Joseph E. Stiglitz⁹, el diseño de un buen sistema tributario conlleva el cumplimiento de cinco características básicas:

1. Eficiencia económica
2. Simplicidad administrativa
3. Flexibilidad
4. Responsabilidad política
5. Justicia

Si bien a lo largo del presente documento se refieren, de alguna manera, estas cinco propiedades, para el caso del presente enfoque teórico se advierte la primacía de las dos primeras variables (eficiencia económica y simplicidad administrativa) sustentadas en que el proyecto apunta directamente a la reducción de la presión fiscal indirecta y al aumento de la recaudación¹⁰, alineándose íntegramente a los objetivos generales planteados en el presente trabajo.

Es por tanto preocupación del Servicio de Rentas Internas (SRI), como en toda administración tributaria moderna, encaminar gran parte de su contingente a la consolidación de una cultura tributaria en la sociedad, que promueva en los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

⁹ Stiglitz, Joseph. (2000), "La economía del sector público", 3ª Edición, Columbia University, Antoni Bosch editor.

¹⁰ El argumento de un crecimiento en la recaudación del cantón Otavalo, deriva de la presencia fiscal que se conseguiría a través de la implementación de una agencia de la AT en la ciudad, bajo el supuesto que facilite a los contribuyentes del sector el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

La eficiencia económica como capacidad recaudatoria

En países en vías de desarrollo, donde la presión fiscal¹¹ no llega al 20%, la estructura tributaria es una gran preocupación para los gobiernos y ejecutores de la política fiscal. Bajo este contexto, según lo menciona José V. Sevilla¹², existen tres categorías de impuestos generales: aquellos que afectan directamente la renta (de personas y sociedades), aquellos que gravan al patrimonio y aquellos impuestos que recaen sobre el consumo. El impuesto a la renta personal resulta el de mejor potencial en términos de recaudación y el impuesto sobre el patrimonio aplica como un complemento del impuesto a la renta, más no como una alternativa aislada. En tanto que los impuestos sobre el consumo no fomentan un sistema impositivo progresivo y, a diferencia del impuesto sobre la renta, pasan inadvertidos porque la gente no llega a calcular la cantidad de Impuesto al Valor Agregado total que paga por este concepto al Estado (Joseph Stiglitz 2002:494).

Buscando potenciar la recaudación de impuestos en el Ecuador, el Gobierno se ha trazado como meta al año 2 013 alcanzar una presión tributaria del 15%, así como aumentar en un 10% la progresividad y el efecto redistributivo tanto de IVA como del Impuesto a la Renta de personas naturales en el mismo período. Además, se ha comprometido a alcanzar una participación de, al menos, 50% de los impuestos directos sobre el total recaudado, al cabo del año 2 013.¹³

En conclusión, para lograr la suficiencia del sistema tributario se debe contar con la supervivencia de dos variables: aumentar la capacidad recaudatoria y mejorar la eficiencia de la administración tributaria.

¹¹ La presión fiscal: porcentaje que representan los ingresos tributarios en el Producto Interno Bruto (PIB): (presión fiscal = T/PIB). En algunos países el numerador incluye las contribuciones a la Seguridad Social. (Álvarez 2007:22-23)

¹² Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2006), "Manual de Política y Técnicas Tributarias", (José V. Sevilla Segura).

¹³ Tomado del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional del Eco. Rafael Correa, denominado "Plan Nacional para el Buen Vivir 2 009 – 2 013".

La aceptación social y la simplicidad administrativa

Si bien es cierto los impuestos disfrutan por naturaleza de un sentido coactivo, ejecutado por el poder recaudatorio que tiene el Estado, no es prudente pensar que el cobro del mismo se vaya a conseguir por la simple vía de la coerción. Por tanto, hay que comenzar por conseguir cierto nivel de aceptación del impuesto¹⁴ en la sociedad.

En esta línea, intentar disminuir los costos de cumplimiento en los que incurren los contribuyentes al momento de tributar, implica para el Estado varios esfuerzos que llevan a la entidad administradora de impuestos a buscar mecanismos que tiendan a alcanzar el reconocimiento social de los impuestos y a facilitar el proceso administrativo que involucra el acatamiento de las obligaciones tributarias legalmente instituidas.

El sólo hecho de que la sociedad conozca en términos generales que sus impuestos ayudan a financiar el presupuesto fiscal, no asegura la sociabilización del sistema tributario. La ciudadanía exige saber el destino concreto que se da a sus impuestos (José Sevilla 2004:47). En esta demanda de ser informado, el contribuyente además debe percibir que los impuestos que se le han cargado son justos, razonables, equitativos pero sobre todo, que su fin es plausible y que, de una u otra forma, su contribución le será retribuida a través de bienes y servicios públicos.

La aceptación de un sistema tributario también estará, en gran medida, condicionada a la conformidad de la sociedad ante la legislación que sustente la política tributaria, la que deberá conceder no sólo el derecho al Estado de obtener recursos a través del aporte de sus ciudadanos, sino que también deberá asegurar y dotar a los contribuyentes de los instrumentos administrativos necesarios que salvaguarden sus derechos.

¹⁴ Para el caso citado, puede entenderse la "aceptación del impuesto" como la aprobación del sistema tributario.

Tal como se menciona en el Manual de Política y Técnicas Tributarias del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el diseño normativo y la aceptación social del impuesto son variables complementarias que impactan sobre el grado de cumplimiento, dado que una baja aceptación del impuesto deriva en un esfuerzo recaudatorio mayor, que debe ser asumido por la administración tributaria.¹⁵

Un factor importante que determina los costos administrativos de un sistema tributario es su complejidad (Stiglitz 2002:490). Por lo tanto, las facilidades que se brinde al contribuyente para favorecer la simplicidad en el cumplimiento de sus deberes formales, afianzará su cumplimiento voluntario evitando llegar a recaudaciones forzosas que atañen altos costos para la Administración, en el ejercicio de su facultad determinadora y fiscalizadora.¹⁶

Como se menciona en párrafos anteriores, la administración de un sistema tributario tiene altos costos, tanto para la agencia recaudadora –costos directos– como aquellos que deben ser asumidos por el contribuyente –costos indirectos–. Estos últimos pueden ser de lo más diversos, desde el tiempo que le toma la elaboración de su declaración tributaria, la asesoría contable y fiscal, el archivo de la información, hasta costos de traslados hacia las oficinas y centro de atención de la AT, papelería y suministros, así como el uso de sistemas de información y tecnología.

Estos problemas son los que la Administración Tributaria debe resolver con prácticas efectivas y eficientes capaces de solventar la presión fiscal indirecta a la que el contribuyente se enfrenta en el cumplimiento de sus compromisos fiscales. Entre las

¹⁵ El esfuerzo recaudatorio hace referencia al costo directo que debe asumir la AT para gestionar, administrar y recaudar los impuestos.

¹⁶ Art. 67, 68 y 71 del Código Orgánico Tributario. Registro Oficial 497 del 30 de diciembre de 2 008.

acciones que la Administración debe implementar están: disponer de información y asistencia al ciudadano para aclarar las dudas en torno al cumplimiento de sus obligaciones; facilitar la forma en la que debe realizar su declaración, simplificando marcos normativos y herramientas (formularios) de las que haga uso en la autodeterminación de su impuesto a pagar; brindar mecanismos alternos para la autoliquidación de su tributo, por convenios con el sistema financiero o bien a través de facilidades para la liquidación a plazos de su deuda; responder ágilmente ante los requerimientos de información y peticiones de devolución; y, en general con el establecimiento de métodos que coadyuven la reducción de los costos de cumplimiento.

Según la Dra. Soledad Fernández Doctor¹⁷, el dimensionamiento de los servicios a implementarse deberá ser analizado atendiendo a las características del sistema tributario de cada país, a su mayor o menor generalidad y a la complejidad o simplicidad de las obligaciones tributarias impuestas a los contribuyentes.

Descripción de la situación sin proyecto

Definiciones Generales

Ecuador es un país donde hay una escasa cultura tributaria¹⁸ y hasta hace pocos años el común denominador era la omisión o infracción de las normas tributarias, sea por desconocimiento o en el peor de los casos, con intencionalidad, lo que redundaba en bajos niveles de contribución de recaudación en el PGE.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias en el país aún reviste varias dificultades relacionadas, especialmente, con la falta de inscripción de agentes económicos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y la existencia de brechas en la presentación

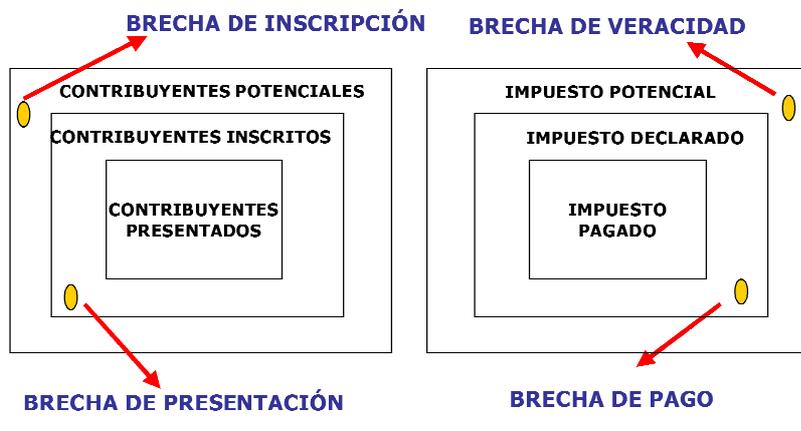
¹⁷ Directora de la Escuela de la Hacienda Pública en el Instituto de Estudios Fiscales (España) y profesora de comunicación pública y servicio al contribuyente en el Master Internacional de Administraciones Tributarias

¹⁸ Ver [glosario de términos](#)

voluntaria y veraz de las declaraciones de impuestos.¹⁹ Estas realidades constituyen un claro desafío para la Administración Tributaria y superándolas se podrán lograr efectos positivos en la presión tributaria²⁰.

Brechas Tributarias

Cuando el incumplimiento asume características de generalidad, como en Ecuador, es menester que los sistemas de control coadyuven a reducir las brechas de incumplimiento:



Fuente: José Luis García Ríos, en consultoría BID - CIAT
Elaborado por: SRI - Departamento de Planificación y Control de Gestión

La brecha de inscripción, en la identificación y ubicación de los contribuyentes; la brecha de presentación, en la obligación de declaración y presentación de información sobre la realidad económica de los sujetos obligados; la brecha de veracidad de la información declarada por los contribuyentes respecto a su realidad económica; y, la brecha de pago del impuesto resultante de las liquidaciones efectuadas.

En la siguiente tabla²¹ se describen y cuantifican las brechas de evasión, frente a los contribuyentes potenciales y la recaudación potencial:

¹⁹ Servicio de Rentas Internas (Ecuador), abril 2 007, "SRI 10 años – Documento de Trabajo para uso en el Proceso de Planificación Estratégica 2 007 – 2 011", (Dirección Nacional de Planificación y Coordinación).

²⁰ Ver [glosario de términos](#)

²¹ Tomado del documento "SRI-10 años"; Documento de Trabajo para uso en el Proceso de Planificación Estratégica 2 007-- 2 011; Elaborado por la Dirección Nacional de Planificación y Estudios; abril 2 007

Brechas de Cumplimiento Tributario en Ecuador

cifras en miles

Concepto	2001	2005
Población Económicamente Activa ⁽¹⁾	4,124	5,114
(-) Desocupados	451	559
(-) Asalariados	1,961	2,190
(+) Sociedades	122	169
(=) Obligados a Inscribirse	1,712	2,364
Registro Unico de Contribuyentes	1,030	1620
Brecha de inscripción	40%	31%
Declarantes de IVA	290.4	551.9
Brecha de presentación	72%	66%
Base de Vehiculos sujetos del Impuesto	675.9	910
Incumplimiento de facturación (transacciones)	92%	24%
Incumplimiento de guías (sustento de bienes)	88%	25%
Evasión del Impuesto a la Renta Personas Físicas ⁽²⁾	63%	- nd -
Evasión del Impuesto a la Renta Empresas ⁽²⁾	43%	- nd -
Evasión del IVA ⁽²⁾	28%	- nd -

Información provisional sujeta a revisión

Elaborado por: Juna Miguel Avilés M.

Fuente: Bases de Datos del SRI, INEC, BCE

Nota (1) En la realidad ecuatoriana, en parte de las unidades económicas, trabajan miembros de la misma familia, que son cuantificados independientemente como parte de la PEA, lo cual afecta al resultado del indicador.

Nota (2) Estudio Proyecto Salto - USAID

Parte de estas brechas pudiera ser atribuida a la falta de servicios tributarios y asistencia por parte de la AT que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Adicionalmente, precisa plantearse el análisis sobre el régimen sancionatorio que castiga estos incumplimientos y que son reconocidos por la sociedad.

*Presión Fiscal Indirecta*²²

Las obligaciones tributarias y su acatamiento revisten algunos costos: por un lado, para la Administración en la gestión y fiscalización de los tributos; en tanto que para el contribuyente, como sujeto activo de la relación tributaria²³. Estos últimos se explican a través de aquellos costos directos de cumplimiento tributario identificados con los

²² Ver [glosario de términos](#)

²³ Art. 24 del Código Orgánico Tributario. Registro Oficial 497 del 30 de diciembre del 2 008.

generados por las transacciones propias del ejercicio económico. Dichos valores dependen casi por completo de los resultados económicos del contribuyente, es decir se configura como un costo variable.

Adicionalmente, existen otros costos en los que el contribuyente debe incurrir para solventar sus obligaciones formales, que se denomina costos indirectos de cumplimiento tributario. Los costos indirectos para el contribuyente serían los relacionados con la asesoría, elaboración y presentación de declaraciones y atención de requerimientos de información; movilización y tiempos de espera; archivo de documentos y mantenimiento de información, entre los más comunes. Algunos de ellos son de la naturaleza obligatoria, otros son opcionales, dependiendo de las necesidades particulares y preferencias específicas del contribuyente.

La presión fiscal indirecta en el Ecuador se ha estimado en el orden del 1.6% del PIB, considerándose entre los principales factores que inciden en el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, la necesidad de contratar servicios de asistencia contable, conforme se describe en el siguiente cuadro²⁴:

²⁴ "Implantación de un modelo de sistema simplificado para Ecuador"; Juan Miguel Avilés M.; Trabajo final de investigación en la III Promoción de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública.

Estimación de la Presión Fiscal Indirecta en el Ecuador

Año 2006 - en miles de US dólares

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

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

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

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

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

Elaboración: *Planificación y Control de Gestión, SRI*

Estimación preliminar sujeta a revisión

Análisis Específico

La propuesta de crear un Centro de Gestión Tributaria (CGT) en el cantón Otavalo deriva de un estudio de factibilidad previo²⁵, realizado por el Departamento de Planificación y Control de Gestión del SRI. Dicho estudio consideró la observación de algunas variables (desarrolladas ampliamente en el Análisis Técnico) que inciden directamente en la creación de potenciales nuevas agencias. El sistema de calificación de los cantones que demandan una agencia del SRI se basó en la aplicación del "Teorema Central del Límite"²⁶, con un intervalo de confianza del 95%, tomando como referencia su intervalo inferior.²⁷ De 174 cantones a nivel país que no registran oficinas del SRI, y bajo el sistema aplicado que se señaló anteriormente, se han considerado ocho cantones que mediante este proceso de análisis han cumplido con todos los parámetros como

²⁵ "Análisis de factibilidad de potenciales agencias a crearse en el país", Servicio de Rentas Internas (Ecuador), año 2 006.

²⁶ En términos generales, este teorema indica que la distribución de la suma de variables aleatorias tiende a una distribución normal (también llamada distribución gaussiana o curva de Gauss) cuando la cantidad de variables es muy grande.

²⁷ SRI, Guía Operativa "Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria", marzo 2 008.

potenciales agencias para su aprobación e implementación. La primera habilitada es la del cantón Otavalo de la provincia de Imbabura.

*Análisis de Involucrados:*²⁸

El cantón Otavalo se sitúa 110 km. al norte de Quito y es el municipio de mayoría indígena más rico del Ecuador. Es sede del mercado artesanal indígena más grande de Sudamérica y sus productos pueden encontrarse por todo el mundo. Por tanto, la incidencia de la economía ha hecho que este cantón se vuelva fuente importante de ingresos económicos y potencialmente generadora de recursos que inclusive se originan en la venta de productos en el exterior.

Del análisis de involucrados podemos resaltar que la Administración Tributaria representa al sujeto activo de la relación tributaria, que es el Estado, principal actor y responsable de la recaudación de impuestos. Paralelamente, el Derecho Tributario reconoce al contribuyente como el sujeto pasivo de dicha relación. Sin embargo, se ha generado en los últimos años una nueva cultura administrativa en la que se pasa de una Administración centrada en el procedimiento a una prestadora de servicios en la que los ciudadanos son considerados "clientes" y quienes demandan sus derechos a estar informados, a tener acceso a información de calidad y a ser atendidos de manera eficiente.

De igual manera se integran a esta relación tributaria socios estratégicos: imprentas autorizadas y entidades del sistema financiero (IFIS), que juegan un papel importante en la transmisión de información y ampliación de canales de atención al contribuyente.

²⁸ Ver anexos (final del presente documento).

También se suma la sociedad en general que se presenta como veladora de los intereses comunes y principal beneficiario de la gestión del gobierno.

*Árbol de Problemas:*²⁹

Al igual que la mayoría de ciudades del país, como se detalló en el contexto general en puntos anteriores, Otavalo comparte la misma problemática en términos tributarios: mantiene una alta tasa de informalidad dada la escasa cultura tributaria de sus habitantes en el pago de impuestos, tanto por el desconocimiento del marco normativo, como por el limitado acceso a los servicios tributarios prestados por la Administración y en cierta medida también incide la complejidad de los procedimientos para el cumplimiento de sus obligaciones.

En el árbol de problemas se han procurado examinar las principales dificultades que dan origen al proyecto, la forma como afectan a los distintos involucrados y las relaciones de causa y efecto con otros problemas y circunstancias mayores, es decir, el diagnóstico de la situación que se quiere cambiar. En las relaciones causales de los problemas, se identificaron en Otavalo principalmente dos variables importantes: la cultura tributaria y los costos de cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Brechas Tributarias en el Cantón Otavalo

En cuanto a la cultura tributaria del cantón Otavalo, si bien es cierto no se cuenta con datos específicos aún, se puede considerar a las brechas tributarias como una demostración de la limitada responsabilidad social que motiva a los contribuyentes a pagar sus impuestos, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

²⁹ Ver anexos (final del presente documento).

ESTIMACIÓN DE BRECHAS TRIBUTARIAS DEL CANTÓN OTAVALO	
CONCEPTO	2007
Población Económicamente Activa	33.730,00
(-) Desocupados	3.686,95
(-) Asalariados	14.444,41
(=) Obligados a inscribirse	15.598,64
Registro Único de Contribuyentes	9.783,00
Brecha de Inscripción	37%
Declarantes de IVA	3.424,05
Brecha de presentación	55%
Sobre los contribuyentes declarantes (1)	2.700,00
Brecha de veracidad	79%
Declaraciones por internet y no pagadas (2)	376,65
Brecha de pago	11%

Nota (1): Datos obtenidos vía muestra en diferencias detectadas entre retenciones e IR. Gestión Tributaria

Nota (2): Datos proporcionados por cobranzas.

Información provisional, sujeta a revisión

Fuentes: INEC-Censo Poblacional año 2001, Bases de Datos SRI y BCE

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Dado que no existe una cultura tributaria suficiente, las brechas de evasión en el cantón Otavalo revisten varias dificultades relacionadas, especialmente, con la falta de inscripción de agentes económicos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), ya que apenas el 63% de la PEA³⁰ se encuentra registrada en el catastro de la Administración Tributaria. De los casi 10 mil contribuyentes de Otavalo que poseen RUC, según consta en la base de datos del SRI, un 55% no presenta de forma voluntaria la declaración de impuestos. Y de aquellos que sí lo hacen, un 79% adolece de inconsistencias. Adicionalmente, un 11% de quienes presentan sus declaraciones finalmente no pagan los valores correspondientes a sus impuestos.

Según sondeos realizados por el Municipio de Otavalo³¹, muchos comerciantes aducen no tener RUC porque no conocen el trámite que deben realizar para obtenerlo, y quienes dijeron conocerlo explicaron que les cuesta tiempo el hecho de tener que trasladarse a la ciudad de Ibarra para realizar esos trámites, ya que es la agencia del SRI más cercana.

³⁰ Sin considerar la población en relación de dependencia y los desocupados.

³¹ www.otavaloempresarial.com.ec; consultado el 10/10/2009

Más adelante, en el análisis financiero y económico se analizará el impacto de estos y otros costos en la ejecución del Proyecto "Apertura de un Centro de Gestión Tributaria en el Cantón Otavalo, provincia de Imbabura".

Descripción de la situación con proyecto

Hipótesis y objetivo general

La apertura de una agencia de la AT en el cantón Otavalo ayudaría a motivar a los contribuyentes al cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias (inscripción, emisión y entrega de comprobantes de venta, declaración y pago). La implementación de un Centro de Gestión Tributaria (CGT) tiene como principal fin contribuir a la consecución de la misión organizacional del SRI, fomentar cultura tributaria entre la ciudadanía de Otavalo y ciudades aledañas (por ejemplo Cotacachi, Cayambe).

Objetivos Específicos

La ejecución del proyecto permitirá conseguir algunos objetivos, entre los principales:

- Disminuir la presión fiscal indirecta mediante la reducción de los costos de cumplimiento, como por ejemplo tiempos de espera de los usuarios.
- Facilitar la ubicación y la inscripción de nuevos contribuyentes.
- Descongestionar las actuales agencias en las que se brindan servicios tributarios a los usuarios del cantón Otavalo y poblados aledaños.
- Ampliar la cobertura en la prestación de servicios y la asistencia tributaria en parroquias distantes al CGT central o principal.
- Mejorar la calidad de atención al contribuyente y mayor eficiencia administrativa.
- Formalizar y controlar a entes económicos que incumplen con sus deberes formales.
- Contribuir al desarrollo económico y social del cantón Otavalo.

Perspectivas de Resultados con Proyecto

Inscripciones en el RUC:

La Regional Norte³², a octubre de 2 009, cuenta con 625.564 contribuyentes activos, de los cuales el 2% corresponden al cantón Otavalo. Un 5,4% del total marginal, si no consideramos el cantón Quito.

REGIONAL NORTE - CONTRIBUYENTES INSCRITOS EN EL RUC CON ESTADO DE ACTIVO (1)						
A Octubre de 2009						
PROVINCIA	CANTÓN	TIPO DE CONTRIBUYENTE		TOTAL	%	
		ESPECIAL	OTROS			
PICHINCHA	QUITO	1.351	441.774	443.125	71%	
SANTO DOMINGO	SANTO DOMINGO	15	38.189	38.204	6%	
IMBABURA	IBARRA	17	25.977	25.994	4%	
ESMERALDAS	ESMERALDAS	3	18.881	18.884	3%	
PICHINCHA	RUMIÑAHUI	23	15.293	15.316	2%	
CARCHI	TULCÁN	2	10.970	10.972	2%	
IMBABURA	OTAVALO	3	9.780	9.783	2%	
SUCUMBIOS	LAGO AGRIO	3	8.350	8.353	1%	
PICHINCHA	MEJIA	8	7.164	7.172	1%	
PICHINCHA	CAYAMBE	5	6.408	6.413	1%	
ESMERALDAS	QUININDÉ	7	6.272	6.279	1%	
NAPO	TENA		5.030	5.030	1%	
IMBABURA	ANTONIO ANTE	1	3.949	3.950	1%	
SUCUMBIOS	SHUSHUFINDI		2.574	2.574	0%	
RESTO DE PROVINCIAS Y CANTONES		14	23.500	23.514	4%	
TOTAL REGIONAL		-	1.452	624.112	625.564	100%

Nota (1): No incluye contribuyentes con estado pasivo o suspensión definitiva. Se consideran activos gestionables y no gestionables.

Fuentes: Estadísticas del SRI
Elaborado por: Yolanda Lara H.

En promedio, en el cantón Otavalo se inscriben 1.100 contribuyentes por año, cifra significativa que arroja un promedio de 5 contribuyentes nuevos por día laborable, sólo de este cantón. A este dato podemos agregar un promedio anual de 260 nuevos contribuyentes del cantón Cotacachi y los contribuyentes que se desplazan de las poblaciones de Cayambe y Tabacundo. Con la apertura de un CGT en el cantón Otavalo se prevé ampliar el catastro del RUC en un 15%³³ más de inscripciones a través de planes como

PROYECCIÓN DE INSCRIPCIONES ANUALES DEL CANTÓN OTAVALO	
AÑO	No. INSCRITOS
2001	835
2002	1272
2003	942
2004	861
2005	1191
2006	1203
2007	1234
2008	1416
2009 (Ene - Oct)	829

Fuentes: Estadísticas SRI -RUC
Elaborado por: Yolanda Lara H.

³² Una de las jurisdicciones del SRI, según el tipo de división administrativa y operativa. Otavalo es parte de la regional Norte.

brigadas móviles y capacitación a comerciantes a través de gremios y cámaras de comercio.

Presentación de Declaraciones de impuestos:

A diciembre de 2008 se recibieron 90,7 mil declaraciones, correspondientes a los contribuyentes domiciliados en el cantón Otavalo, lo que representa el 5% del total de declaraciones presentadas en la Regional Norte, sin considerar las presentadas por los contribuyentes domiciliados en el cantón Quito.

REGIONAL NORTE - NÚMERO DE DECLARACIONES RECIBIDAS (1)					
A Octubre de 2009					
PROVINCIA	CANTÓN	AÑOS			%
		2006	2007	2008	
PICHINCHA	QUITO	2.946.411	3.098.030	3.515.049	66%
SANTO DOMINGO	SANTO DOMINGO	241.395	302.487	361.233	20%
IMBABURA	IBARRA	210.794	203.153	225.381	13%
ESMERALDAS	ESMERALDAS	128.431	151.280	171.774	10%
PICHINCHA	RUMIÑAHUI	90.987	98.985	122.066	7%
IMBABURA	OTAVALO	90.416	80.774	90.676	5%
CARCHI	TULCÁN	87.414	85.517	90.336	5%
SUCUMBIOS	LAGO AGRIO	59.053	71.788	97.181	5%
ESMERALDAS	QUININDÉ	40.412	49.812	54.999	3%
PICHINCHA	MEJIA	38.553	46.669	53.671	3%
ORELLANA	CAYAMBE	36.247	44.222	55.205	3%
RESTO DE PROVINCIAS Y CANTONES		303.910	362.141	454.229	26%
TOTAL MARGINAL REGIONAL (2)		1.327.612	1.496.828	1.776.751	100%

Nota (1): Incluye declaraciones de todos los impuestos recibidas a través de ventanillas IFIS.

Nota (2): No considera las declaraciones del cantón Quito por ser un dato distorsionante

Fuentes: Estadísticas del SRI
Elaborado por: Yolanda Lara H.

*Árbol de Objetivos:*³⁴

A partir de los problemas definidos en el escenario sin proyecto, son planteados los objetivos que constituyen la superación de los problemas o satisfacción de las necesidades que motivan el proyecto en cuestión. Es importante indicar que en el diseño del árbol de problemas se debe procurar que la fijación de los objetivos, se genere a

³³ "Análisis de factibilidad de potenciales agencias a crearse en el país", Servicio de Rentas Internas (Ecuador), año 2 006.

³⁴ Ver anexos (final del presente documento).

partir de las necesidades de todos los actores de manera que se consiga la permanencia y compromiso de los involucrados en la ejecución del proyecto.

Selección de alternativas que permiten alcanzar los objetivos

Una vez que se ha definido y cuantificado los objetivos del proyecto, es necesario identificar la mejor opción que nos permita alcanzar dichas metas. Para ello es necesario preguntarnos si existen alternativas que ayuden a concretar los objetivos propuestos y de existir las serán analizadas (para el caso del presente trabajo académico), a través de los siguientes estudios de viabilidad.

Análisis de Mercado:

Constituye un medio para comprobar la existencia de un número suficiente de agentes económicos que dadas ciertas condiciones de precios e ingresos presentan una demanda que justifica la puesta en marcha de nuestro proyecto.

Tomando en cuenta que el proyecto sujeto de estudio se orienta a la producción de servicios públicos financiados con recursos estatales, es necesario analizar la pertinencia del concepto de "demanda implícita", considerando que la necesidad insatisfecha de una sociedad se manifiesta en el mercado por falta de ingresos de los demandantes potenciales o porque la provisión de los servicios es suministrada gratuitamente. Este último caso se aplica a la Administración Tributaria como parte del Estado y ejecutora del proyecto. "En estos casos no hay viabilidad comercial, pero deben arbitrarse formas alternativas de comprobar la necesidad insatisfecha y la magnitud de la misma que debe satisfacerse mediante el proyecto".³⁵

³⁵ Fuente: Material del Módulo "Diseño y Evaluación de Proyectos", Wilson Ortega M., año 2 009

Cálculo de la Demanda Insatisfecha

Considerando lo expuesto en el punto anterior, la evaluación de la demanda insatisfecha la constituirá el valor mayor entre:

- El número de contribuyentes inscritos activos, o;
- La PEA del cantón multiplicada por el ratio nacional de inscritos activos / PEA en cantones donde si existen CGT³⁶.

Para estimar la demanda insatisfecha se presenta los siguientes datos:

CONTRIBUYENTES INSCRITOS EN EL RUC			
A octubre de 2009			
CANTONES	PEA ⁽¹⁾	INSCRITOS ACTIVOS	INSCRITOS / PEA
IBARRA	60.082	24.869	41%
OTAVALO	33.730	9.783	29%
COTACACHI	13.374	3.983	30%
ANTONIO ANTE	14.313	3.039	21%
URCUQUI	5.360	831	16%
PIMAMPIRO	5.341	1.222	23%
TOTAL	132.200	43.727	33%

(1) Fuente: INEC - Censo Poblacional año 2001. Fasiculo Imbabura y SRI - Estadísticas

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Si consideramos la primera forma de cálculo de la demanda insatisfecha, el número de inscritos activos del cantón Otavalo es de 9.783.

Sin embargo, si tomamos la referencia de la segunda forma de cálculo, resulta que nuestra demanda insatisfecha está representada por 11.468 personas, obtenida de multiplicar la PEA (33.730) por el ratio nacional de inscritos activos / PEA en cantones donde si existen CGT (34%).

Consideraciones de la Oferta

El análisis de la oferta que se puede hacer para efectos del presente proyecto se limita a analizar los costos en los que la Administración incurre por brindar sus servicios a la

³⁶ El ratio nacional: inscritos activos / PEA (de cantones donde si existen CGT) es igual a 34%, según la Guía Operativa "Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria", marzo 2 008.

comunidad. Considerando que el mercado en el que se desarrolla no le representa ningún tipo de competencia, ya que por restricciones de tipo legal las atribuciones de la Administración no pueden ser ejercidas por ninguna otra entidad. Los servicios de la AT se los oferta a través de tres canales: ventanillas, *contact center* y portal web. Se estima que la Administración Tributaria, a nivel nacional atiende mensualmente a un aproximado de 130.000 usuarios en sus 38 agencias.³⁷

En cuanto a la agencia de la ciudad de Ibarra, que en la actualidad cubre gran parte de la demanda del cantón Otavalo, mensualmente atiende a un promedio de 5.200 usuarios en ventanillas.³⁸

Análisis Técnico:

El análisis de viabilidad técnica identifica y compara las alternativas en términos de eficacia y eficiencia hacia el logro de los objetivos del proyecto. Estudia las dimensiones, características físicas, ubicación geográfica y otras especificaciones de las opciones adoptadas.

Para el caso del proyecto planteado sobre la "Apertura de un Centro de Gestión Tributaria en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura" las alternativas se analizan respecto al tamaño que debe tener la CGT, la localización del proyecto así como la definición de costos y plazos.

Respecto a la localización, el proyecto ya cuenta con un estudio de pre factibilidad³⁹ que determinó la necesidad de contar con una agencia de la AT en el cantón Otavalo. Es

³⁷ Según demuestran los reportes del Sistema Q-Matic

³⁸ Según demuestran los reportes del Sistema Q-Matic, con corte al mes de octubre del 2009.

³⁹ Ver "Análisis Específico" del presente documento.

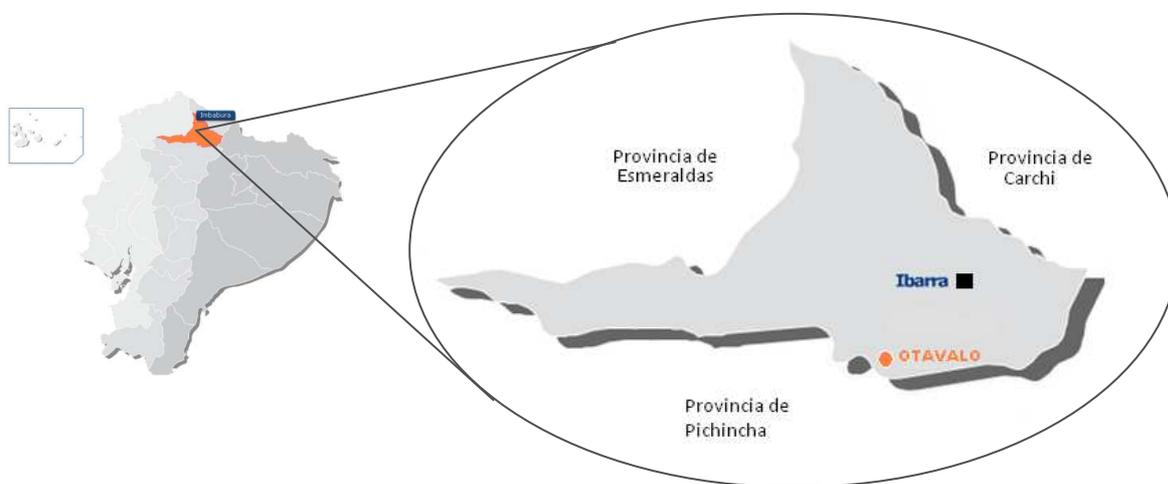
decir que el análisis establecerá la micro-localización entre las alternativas dentro de la ciudad de Otavalo que brinden las facilidades para la ejecución del proyecto.

El análisis que se elabora como parte de dicho estudio técnico evaluativo, ha tomado en cuenta las siguientes variables: montos de recaudación por ubicación geográfica, Población Económicamente Activa – PEA (zona), tiempo de desplazamiento hacia el CGT o agencia más cercana, distancia (en función de los kilómetros recorridos), saldo de depósitos en el sistema financiero (referencia del crecimiento comercial), imprentas autorizadas por el SRI para la impresión de facturas (disponibilidad por zona).

Distribución Geográfica:

El Cantón Otavalo, provincia de Imbabura, es la segunda ciudad en importancia en la provincia después de la capital, Ibarra. Está situado a una hora y media al norte de Quito, a los pies del volcán Imbabura. Es hogar de la etnia indígena [kichwa] de los otavalos, famosos por su habilidad textil y comercial. Otavalo significaría ‘cobija de todos’.⁴⁰

Ubicado estratégicamente en la provincia de Imbabura, su cercanía a los cantones de Cotacachi y Atuntaqui, así como a otras ciudades comerciales e industriales de la provincia de Pichincha, por ejemplo Tabacundo y Cayambe, lo promueven como un importante centro de atención al contribuyente.



⁴⁰ Wikipedia, enciclopedia virtual: <http://es.wikipedia.org/wiki/Otavalo>, consulta 10/10/2009

Población:

Ibarra abarca el 45% del total de la población, seguida por el cantón Otavalo con el 26%, Cotacachi con 11%, Antonio Ante con 10%, Urcuquí y Pimampiro con el 4% de la población total de la provincia. Del total de la población del cantón Otavalo, 33.730 individuos corresponden a la PEA.

POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE IMBABURA			
CANTONES	POBLACIÓN ⁽¹⁾	% DE LA PROVINCIA	PEA ⁽¹⁾
IBARRA	153.256	45%	60.082
OTAVALO	90.188	26%	33.730
COTACACHI	37.215	11%	13.374
ANTONIO ANTE	36.053	10%	14.313
URCUQUI	14.381	4%	5.360
PIMAMPIRO	12.951	4%	5.341
TOTAL	344.044	100%	132.200

(1) Fuente: INEC - Censo Poblacional año 2001. Fascículo Imbabura

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Imprentas autorizadas e Instituciones financieras recaudadoras:

Los servicios tributarios complementarios a los prestados por el SRI, están constituidos por las instituciones financieras y los establecimientos gráficos autorizados (imprentas).

Las instituciones financieras establecidas en la localidad permiten evaluar la disponibilidad de servicios para el cumplimiento de la obligación de presentación de declaraciones y pago de los respectivos impuestos. Si bien esta información debe ser evaluada de manera previa a la decisión, no tiene el carácter de excluyente dado que muchas transacciones bancarias se pueden realizar vía Internet, sin embargo provee información para nuevos posibles convenios de recaudación con las instituciones financieras.

Por otra parte, la presencia física de al menos una imprenta facilita la gestión de elaboración de comprobantes de venta que se requieren para desarrollar legalmente las actividades económicas.

SERVICIOS ADICIONALES PROVINCIA DE IMBABURA - CANTÓN OTAVALO	
INSTITUCIONES FINANCIERAS	No. Agencias
Banco Pichincha	2
Banco Internacional	1
Banco del Pacífico	1
Banco Solidario	1
Mutualista Imbabura	1
Banco Guayaquil	1
Banco del Austro	1
Banco Nacional de Fomento	1
ESTABLECIMIENTOS GRAFICOS AUTORIZADOS	
Imprentas	6

Fuentes: Estadísticas del SRI y páginas web de entidades financieras

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Importancia Económica:

En la provincia de Imbabura, a nivel de la recaudación efectiva obtenida del total de impuestos, para el año 2008, el cantón Ibarra abarca aproximadamente el 63%. Mientras que el Cantón Otavalo aporta con el 24% de la recaudación de la provincia.

RECAUDACIÓN EFECTIVA DE LA PROVINCIA DE IMBABURA (Valores en US\$ dólares)					
CANTONES	2006	2007	2008	2009 (Ene-Oct)	% Particip. Reca. 2008
IBARRA	12.456.840	17.499.525	20.574.110	13.908.991	63%
OTAVALO	3.446.796	6.081.586	7.715.896	5.741.425	24%
ANTONIO ANTE	926.377	1.898.040	2.497.829	2.429.460	8%
COTACACHI	935.347	1.124.618	1.248.813	998.529	4%
S. M. URCUQUI	247.073	359.951	485.838	417.302	1%
PIMAMPIRO	103.634	170.056	156.226	110.154	0%
Total Provincia	18.116.067	27.133.776	32.678.712	23.605.860	100%

Fuentes: Estadísticas del SRI

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Conforme la recaudación marginal⁴¹, Otavalo representaría el 80% de la recaudación de la provincia.

Recaudación del Cantón Otavalo:

La recaudación de la provincia de Imbabura depende prácticamente de dos impuestos: a la Renta y al Valor Agregado. Tal como se demuestra en el siguiente cuadro, la

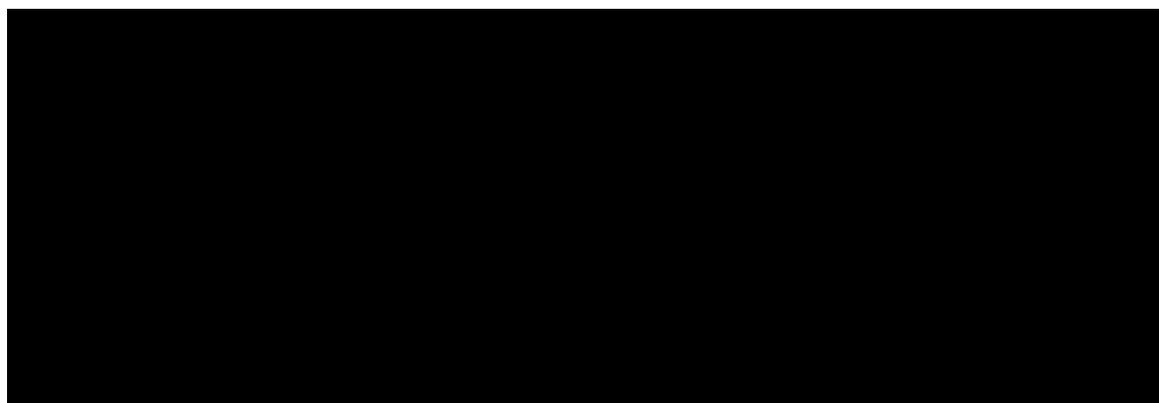
⁴¹ Se refiere a la recaudación sin considerar la cifra de recaudación del cantón Ibarra.

recaudación por concepto de Impuesto a la Renta le representa a la provincia el 51% de la recaudación efectiva y el IVA, el 40%.

RECAUDACIÓN POR TIPO DE IMPUESTO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA (Valores en US\$ dólares)				
TIPO DE IMPUESTO	2007	2008	2009 (Ene-Oct)	% Particip. Reca. 2008
IMPUESTO A LA RENTA GLOBAL	11.735.580	16.610.011	11.467.814	51%
IMPUESTO A LOS CONSUMOS ESPECIALES	60.902	200.717	138.711	1%
IMPUESTO A LOS VEHICULOS MOTORIZADOS	1.646.565	1.847.001	1.620.342	6%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	12.867.725	13.184.302	9.685.397	40%
INTERESES, MULTAS Y OTROS	823.005	836.682	693.596	3%
Total Provincia	27.133.776	32.678.712	23.605.860	100%

Fuentes: Estadísticas del SRI
Elaborado por: Yolanda Lara H.

En el Cantón Otavalo la dependencia de estos dos impuestos prevalece, sin embargo la proporción cambia: el IVA es el principal impuesto recaudado (56%) en tanto que el IR representa un tercio del total de la recaudación. Esto significa que el sistema tributario de la ciudad tiende a ser menos progresivo, ya que la naturaleza de los impuestos indirectos es no discriminar el nivel de ingresos de los agentes económicos.



Si analizamos al cantón en contraste con la recaudación de la Dirección Regional Norte, según las estadísticas de recaudación del año 2008, Otavalo ocupa el puesto número seis, con el 0,3% del total de la recaudación de la Regional, que es la más grande del país.

El cantón Quito representa el 93% de la recaudación total de la Regional Norte, por tanto si la discriminamos en el presente análisis, Otavalo representa el 5% de la recaudación de la jurisdicción. Índices que se demuestran en el siguiente cuadro:

REGIONAL NORTE - RECAUDACIÓN EFECTIVA POR CANTÓN ⁽¹⁾			
Al año 2008			
PROVINCIA	CANTÓN	EFFECTIVO	% PART.
PICHINCHA	QUITO	2.285.016.134	93,4%
PICHINCHA	RUMIÑAHUI	38.353.211	1,6%
SANTO DOMINGO	SANTO DOMINGO	22.375.512	0,9%
ESMERALDAS	ESMERALDAS	21.983.597	0,9%
IMBABURA	IBARRA	20.574.110	0,8%
IMBABURA	OTAVALO	7.715.896	0,3%
PICHINCHA	MEJIA	6.745.937	0,3%
SUCUMBIOS	LAGO AGRIO	6.241.700	0,3%
CARCHI	TULCÁN	5.304.127	0,2%
PICHINCHA	CAYAMBE	4.996.128	0,2%
ESMERALDAS	QUININDÉ	3.811.441	0,2%
ORELLANA	ORELLANA	3.165.058	0,1%
NAPO	TENA	3.113.822	0,1%
PICHINCHA	PEDRO MONCAYO	2.785.044	0,1%
RESTO DE CANTONES		13.824.952	0,6%
TOTAL REGIONAL		2.446.006.669	100%

Nota (1): incluye la recaudación efectiva de los principales cantones

Fuentes: Estadísticas del SRI

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Captaciones Bancarias:

Esta variable nos da la pauta para conocer la disponibilidad de entidades financieras y cooperativas en el cantón, efectivizando la declaración y recaudación de impuestos de los contribuyentes. Además permite conocer el flujo, movimiento y montos que se registran en las entidades financieras de la localidad.

En la información obtenida de la Superintendencia de Bancos, se observa que los saldos depositados en la banca a julio de 2 009 en el cantón Otavalo superan los 36 millones de dólares. Comparado con el total de depósitos de Imbabura, Otavalo representa el 21% del total de la provincia, ubicándose después de Ibarra, capital provincial. Otavalo ocupa el segundo lugar en número de clientes del Sistema Financiero en la provincia: de los 108 mil clientes de Imbabura, el 23% se registran en el cantón.

CAPTACIONES DE IFIS POR CANTÓN AL MES DE JULIO DE 2009 (VALORES DE DÓLARES)				
CANTON	TOTAL DEPÓSITOS	NÚMERO CLIENTES	NÚMERO CUENTAS	DEPÓSITOS PROMEDIO
ANTONIO ANTE	5.140.900	3.410	3.518	1.508
COTACACHI	4.698.857	2.562	2.709	1.834
IBARRA	123.423.745	77.359	81.192	1.595
OTAVALO	36.010.284	24.747	25.748	1.455
IMBABURA	169.273.785	108.078	113.167	6.392

Fuentes: Superintendencia de Bancos; www.superban.gov.ec

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Tamaño óptimo del Centro de Gestión Tributaria (CGT)

El tamaño del CGT dependerá de la dimensión de la demanda esperada⁴². Para establecer el tamaño del nuevo CGT se deberá tener en cuenta el siguiente cuadro en el que se relaciona el número de ventanillas y el número de transacciones en un mes, del total de ventanillas actuales del SRI:

Estimación del Tamaño de un CGT (1) Relación de transacciones y PEA			
TAMAÑO CGT	TRANSACCIONES	No. DE VENTANILLAS	PROMEDIO: TRANS. / PEA
CGT GRANDE	MAYOR A 7.000	SUPERIOR A 10	6%
CGT MEDIANA	ENTRE 3.000 Y 7.000	ENTRE 5 Y 10	7%
CGT PEQUEÑA	MENOR A 3.000	MENOR A 5	9%

Nota (1): Estimación correspondiente al año 2007

Fuentes: Estadísticas del SRI

Elaborado por: Yolanda Lara H.

En este sentido, si evaluamos que el cantón Otavalo dispone de una PEA de 15,6 mil habitantes⁴³, se esperaría que se atiendan normalmente de 1.000 a 1.100 personas mensuales (entre el 6% y el 7% de la PEA). Por lo tanto el tamaño del CGT de la agencia Otavalo se prevé que cuente con 3 ventanillas de atención.

El número de funcionarios que amerita el CGT se relacionará con el número de ventanillas de atención, un notificador, un jefe de agencia; y, si el tamaño de las brechas de evasión así lo ameritan, personal para desarrollo de programas de control,

⁴² El análisis de la demanda es parte del Análisis de Mercado.

⁴³ No considera relación de dependencia ni desocupación. PEA total Otavalo según INEC- Censo 2 001 es de 33.730

considerando que el número de personas para control no podrá superar al número de personas para prestación de servicios.⁴⁴

Parámetros técnicos cumplidos:

Según la Guía Operativa⁴⁵ en la que se basa parte del trabajo de investigación, existen parámetros mínimos que se debe cumplir para cada una de las variables analizadas dentro del estudio de factibilidad de un CGT. Si comparamos con los obtenidos en los estudios realizados para el proyecto, tenemos que el proyecto "Apertura de un Centro de Gestión Tributaria en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura" cumple ampliamente con 5 de los 6 parámetros establecidos.

PARÁMETROS MÍNIMOS A CUMPLIR POR CADA VARIABLE			
Variable	Parámetro	Resultados de Otavalo	Cumple
# Contribuyentes Inscritos	1.300 contribuyentes	9.783	SI
Recaudación último período	US \$ 310.948	\$ 7.715.896	SI
PEA	9.139 personas	33.730	SI
Distancia CGT más cercana (Km)	52 km.	24 KM.	NO
Depósitos en el Sistema	US \$ 6.008	\$ 36.010.284	SI
Imprentas	1 imprenta	6	SI

Fuentes: Análisis Técnico, Financiero y de Mercado del presente trabajo.
Elaborado por: Yolanda Lara H.

El único que no contemplaría es el relativo a la distancia al CGT más cercano, mismo que para el proyecto sería el que se localiza en la ciudad de Ibarra. Sin embargo, el no calificar en esta variable no puede restringir la ejecución del proyecto, dada la justificación que se ha realizado de los altos costos de cumplimiento que le representa a los contribuyentes desplazarse hacia agencias en Quito e Ibarra. Adicionalmente, la saturación de esta última oficina, es un motivo para que la ciudadanía prefiera no acudir a

⁴⁴ La ampliación de estos costos se encuentran en el Análisis Financiero, del presente documento.

⁴⁵ Guía Operativa sobre el "Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria", Servicio de Rentas Internas (Ecuador), marzo de 2 008.

estos CGT en consideración al alto costo de oportunidad que les genera los tiempos de espera que deben pasar hasta ser atendidos.

Cooperación Interinstitucional:

Según políticas internas, la Administración Tributaria, mediante Convenios de Cooperación suscritos con otras Instituciones del sector público o Cámaras de Comercio o de la Producción podrá prestar servicios a través de espacios compartidos.

Para el caso del presente proyecto, se han realizado los acercamientos con el Municipio de Otavalo y los principales de esta entidad se han comprometido a brindar el espacio físico que se requiere para la implementación del CGT dentro de las instalaciones del Municipio, ya que cuenta con infraestructura disponible y lista para ser utilizada. Esto significaría para el proyecto el no pago de costos por arrendamiento. Sin embargo, los otros costos que incurre la apertura de una nueva agencia se mantienen independientes del pago o no de arrendamiento.

Localización del Proyecto:

Según lo expuesto anteriormente, las alternativas de localización de la agencia en el Cantón Otavalo se circunscriben a dos opciones:

- Arrendamiento de local privado ubicado en la ciudad de Otavalo, en Bolívar 9-04 y Abdón Calderón
- Utilización del espacio físico concedido (de forma gratuita) por el Municipio de Otavalo, ubicado en García Moreno 505 (Plaza Central).

Considerando que las dos alternativas representan para el proyecto una buena localización y similares condiciones en cuanto a instalaciones físicas, destaca que la

opción a) representa un ahorro anual de alrededor de \$7.800⁴⁶ por concepto de arriendo, costo que no se desembolsa en el caso de ubicar al proyecto (agencia de la AT) en la edificación del Municipio de Otavalo.

Sin embargo, para fines académicos se aplica el método Brown Gibson para determinar la localización del proyecto considerando las alternativas expuestas:

ASPECTOS CUANTITATIVOS

Alternativa de ubicación	COSTO TOTAL	1/COSTO	VALOR FACTOR OBJETIVO DE LOCALIZACIÓN (VFOL)
A) Arrendamiento local	55.816	0,00001792	0,46244
B) Concesión Municipio	48.016	0,00002083	0,53756
	Σ (1/COSTO)	0,00003874	

ASPECTOS CUALITATIVOS

FACTOR: **Ubicación estratégica**

Alternativa de ubicación	A - B	Σ DE PREFERENCIAS	VALOR FACTOR SUBJETIVO LOCALIZACIÓN (VFSL) Ubicación Estratégica
A) Arrendamiento local	0	0	0,0
B) Concesión Municipio	1	1	1,0
		1	

FACTOR: **Seguridad del Sector**

Alternativa de ubicación	A - B	Σ DE PREFERENCIAS	VALOR FACTOR SUBJETIVO LOCALIZACIÓN (VFSL) Seguridad del Sector
A) Arrendamiento local	1	1	1,0
B) Concesión Municipio	0	0	0,0
		1	

RESUMEN DE FACTORES SUBJETIVOS

VALOR FACTOR SUBJETIVO LOCALIZACIÓN (VFSL)	A	B	Ponderación (Pj)
Ubicación estratégica	0,00	1,00	0,50
Seguridad del Sector	1,00	0,00	0,50

VALOR FACTOR SUBJETIVO LOCALIZACIÓN (VFSL)	A	B
Ubicación estratégica	0,00	0,50
Seguridad del Sector	0,50	0,00
(VFSL)	0,50	0,50

⁴⁶ Costos estimados tomados del Análisis Financiero.

ANÁLISIS DE FACTORES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS

Se estima que los factores subjetivos tienen una importancia equivalente al 50% de los factores objetivos.

Entonces:

Valores de Factores	Proporción (k)	Alternativas	
		A	B
VFOL	0,67	0,46	0,54
VFSL	0,33	0,50	0,50

Aplicamos:

$$\text{Preferencia de Localización} = k (\text{VFOL}) + (1 - k) (\text{VFSL})$$

ALTERNATIVAS	VALOR FACTOR OBJETIVO DE LOCALIZACIÓN (VFOL)	VALOR FACTOR SUBJETIVO LOCALIZACIÓN (VFSL)	PREFERENCIA DE LOCALIZACIÓN
A) Arrendamiento local	0,31	0,17	0,47
B) Concesión Municipio	0,36	0,17	0,53



CONCLUSIÓN Y ALTERNATIVA DE MEJOR LOCALIZACIÓN

- De acuerdo con el Método de Brown - Gibson, para el caso del proyecto "Apertura de un Centro de Gestión Tributaria en el Cantón Otavalo, provincia de Imbabura", la alternativa elegida es la Localización B puesto que recibe el mayor valor de medida de ubicación (0,53).
- Si exclusivamente se hubiesen comparado Factores Objetivos, esta opción continuaría siendo la más atractiva. Considerando que ambas alternativas arrojan el mismo beneficio, será mejor aquella que represente menores costos. Por tanto se ratifica que la localización del proyecto será la que nos ofrece el Convenio de Cooperación con el Municipio.

Evaluación Económica – Financiera

El presente estudio tiene como propósito estimar los recursos monetarios requeridos para cubrir los gastos del proyecto en el período de ejecución y operación del mismo. Incluye el análisis de posibilidades de recuperación de costos y cálculos de rentabilidad del proyecto.⁴⁷

⁴⁷ Material del Módulo "Diseño y Evaluación de Proyectos", Wilson Ortega M., año 2 009

Sin embargo, al ser una entidad pública cuyo fin no es el lucro o la obtención de utilidades; el presente análisis se basa en considerar que los "ingresos" obtenidos de la ejecución del proyecto son realmente beneficios económicos traducidos en:

- *Disminución de presión fiscal indirecta* a través de la reducción de los costos de cumplimiento del contribuyente. Lo que significa, en términos monetarios, la estimación de un beneficio económico que se traduce en el *ahorro de recursos* para el contribuyente.
- *Incremento de la Gestión de la AT* que consideraría un aumento en la recaudación tributaria y a su vez redundaría en un beneficio económico, generando mayores recursos al fisco para el financiamiento del gasto público.

Consideraciones para la Evaluación Financiera:

1. Para efectos del presente trabajo, el análisis financiero se lo realiza desde el punto de la entidad ejecutora, es decir desde la perspectiva de la Administración Tributaria, que a la vez es la entidad que financia el proyecto "Apertura de un Centro de Gestión Tributaria en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura".
2. La vida útil del proyecto se ha determinado en 5 años⁴⁸, dado que es el tiempo que duraría el Convenio de Cooperación en el caso de suscribirse con el Municipio de Otavalo; o a su vez, es el plazo máximo que duraría el contrato de arrendamiento del local privado.
3. Al ser una institución del sector público, la Administración Tributaria no está legalmente facultada a pagar ni participación a trabajadores ni impuesto a la renta. Por tanto el Flujo de Fondos Neto (FFN) económico no contará con el detalle de dichas variables y se la realizará considerando los de la entidad ejecutora, es decir la Administración

⁴⁸ En apego a la definición de Proyecto: "Esfuerzo de trabajo temporal, compuesto de actividades relacionadas entre sí, con un inicio y terminación definidos; para crear un producto, resultado o servicio único". (PMBOK® Guide, 4ª Edición: diciembre 2008, Pag. 5). Los 5 años corresponden al tiempo de duración del Convenio suscrito e incluye el tiempo que tomaría la implementación del proyecto. Sin embargo, de ninguna manera se plantea el cierre de la agencia al final del mismo.

Tributaria, considerando que en términos monetarios los ingresos son representados por los beneficios económicos del proyecto.

- El FFN que se estima para el caso de no realizar el proyecto será igual a los costos que se incurran en por concepto de instalación del CGT, en lo que respecta a adquisición de bienes y pago de servicios, siempre y cuando no signifiquen costos muertos.⁴⁹

Estimación de Beneficios Económicos:

Presión Tributaria Indirecta del Cantón Otavalo

Respecto a los costos de cumplimiento se consideraron: las distancias de los cantones de Otavalo, Cotacachi y Cayambe a Ibarra y las distancias de Cotacachi y Cayambe a Otavalo. Se consideraron en este análisis los cantones Cotacachi y Cayambe debido a su cercanía con Otavalo ya que se constató que contribuyentes de estos cantones realizan trámites en la ciudad de Ibarra, en la agencia que la Administración Tributaria tiene en esa ciudad. Como se puede apreciar en el cuadro a continuación, la ciudad de Otavalo se encuentra más cercana a poblaciones como Cotacachi y Cayambe:

DISTANCIAS ENTRE CANTONES CERCANOS QUE NO CUENTAN CON CGT O AGENCIA DE LA AT			
CANTON	DISTANCIA A IBARRA (KM)	DISTANCIA A QUITO (KM)	DISTANCIA A OTAVALO (KM)
OTAVALO	24	88	-
COTACACHI	22	51	10
CAYAMBE	39	40	34

Fuentes: IGM - Guía Vial de Transporte, año 2005
 Elaborado por: Yolanda Lara H.

Adicionalmente se tomaron en cuenta las tarifas de pasajes para transporte terrestre, estimándose una tarifa promedio de US\$ 0.10 / Km. A través del sistema administrador de trámites⁵⁰ se determinó que el 16% de los trámites que se ingresaron a Ibarra durante

⁴⁹ Inversiones realizadas antes de tomar la decisión de llevar adelante el proyecto, por lo tanto no constituyen salidas de efectivo del proyecto. Estas inversiones se deben llevar adelante incluso en el escenario de no realizar el proyecto.

⁵⁰ El Sistema Nacional de Trámites del SRI (Workflow) permite verificar el flujo y estado de los trámites ingresados por los contribuyentes.

el año 2008 correspondían a contribuyentes domiciliados en Otavalo, 5% a Cotacachi y 1% a Cayambe. De igual manera, se estimó que en promedio cada contribuyente realizó 2 trámites al año.

Considerando el número de inscritos en estos cantones se obtuvo un estimado de costos indirectos de recaudación como se observa en la siguiente tabla:

ESTIMACIÓN DE COSTOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO		
CANTON	INSCRITOS	COSTO DESPLAZAMIENTO ⁽¹⁾
OTAVALO	9.783	46.958
COTACACHI	3.983	17.525
CAYAMBE	7.311	57.026
TOTAL		121.509

Nota (1): Costo de desplazamiento = Número de inscritos x 2 x 0,10 x distancia en km a la ciudad que tenga CGT más cercana

Fuentes: Estadísticas del SRI

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Los costos indirectos en los que deben incurrir los contribuyentes de Otavalo, Cotacachi y Cayambe para cumplir con sus obligaciones tributarias ascienden a US\$ 121.509 por año.

En el caso de abrirse una agencia o CGT en el cantón Otavalo, se estima que los costos de cumplimiento disminuirían a un 47% de los costos actuales, conforme el siguiente cuadro:

ESTIMACIÓN DE COSTOS ANUALES DE DESPLAZAMIENTO CON Y SIN PROYECTO		
CANTON	COSTOS DESPLAZAMIENTO SIN PROYECTO ⁽¹⁾	COSTO DESPLAZAMIENTO CON PROYECTO ⁽¹⁾
OTAVALO	46.958	-
COTACACHI	17.525	7.966
CAYAMBE	57.026	49.715
TOTAL	\$ 121.509	\$ 57.681

Nota (1): Costo de desplazamiento = Número de inscritos x 2 x 0,10 x distancia en km a la ciudad más cercana que cuente con un CGT.

Fuentes: Estadísticas del SRI

Elaborado por: Yolanda Lara H.

De ejecutarse el proyecto sería posible disminuir los costos de cumplimiento para los contribuyentes en, por los menos, \$64 mil dólares por año.

Recaudación Marginal:

En cuanto a la recaudación marginal, se ha determinado que en los cantones donde se abrieron agencias, el número de inscritos creció en un promedio de 48%⁵¹, en el primer año de funcionamiento. Con esta consideración se estimó que los contribuyentes inscritos en Otavalo se incrementarían de 9.783 a 14.479, aproximadamente.

Se estimó en US\$ 158 la recaudación anual promedio por contribuyente persona natural, de manera que si se abre una oficina de la AT en Otavalo, la recaudación marginal estimada en el primer año de ejecución del proyecto sería alrededor de US\$ 740.000 y el presupuesto marginal institucional, correspondiente al 1.5%⁵² de lo recaudado, se elevaría en unos los US\$ 11.111.

ESTIMACIÓN DE RECAUDACIÓN MARGINAL DESPUES DE PROYECTO		
	RUBRO	RESULTADOS
(A)	INSCRITOS ACTUALES (SIN PROYECTO)	9.783,00
(B)	INCREMENTO CON PROYECTO	4.695,84
(A+B)	TOTAL DE INCRITOS ESTIMADOS	14.478,84
(C)	RECAUDACIÓN EN OTAVALO AL AÑO 2008	7.715.896,15
(D=C*20%)	RECAUDACION DE PERSONAS NATURALES ⁽¹⁾	1.543.179,23
(E=D/A)	RECAUDACIÓN POR PERSONA NATURAL	157,74
(F=B*E)	RECAUDACIÓN MARGINAL AL PRIMER AÑO	740.726,03
(G=F*1,5%)	PRESUPUESTO MARGINAL	11.110,89

Nota (1): La estructura de la recaudación en el Ecuador, obedece a una relación de Pareto. A partir del cual se estima que del total recaudado el 80% se concentra en un 20% de contribuyentes (generalmente sociedades), mientras que el 20% recaudado correspondería a personas naturales.

Fuente: SRI - Estadísticas

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Inversión:

La inversión inicial se estima en \$20.200 según los siguientes rubros:

⁵¹ Dato tomado de la Guía Operativa "Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria", SRI, marzo 2 008.

⁵² Por normativa legal, el SRI financia su gestión con el presupuesto institucional, que se estima en el 1.5% del total de recaudación.

ESTIMACIÓN DE GASTOS DE INVERSIÓN (1)	
RUBRO	VALOR
MAQUINAS Y EQUIPOS	3.000,00
MOBILIARIOS	4.000,00
EQUIPOS INFORMÁTICOS Y DE COMUNICACIÓN	6.000,00
SISTEMA Q-MATIC (2)	4.700,00
ADECUACIONES	2.500,00
TOTAL	20.200,00

Nota (1): Datos referenciales según según Informe del Departamento Regional Financiero

Nota (2): Permita la entrega de turnos según el tipo de servicio que el cliente requiera.

Fuentes: Estadísticas , Guía Operativa y políticas internas

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Estimación de Costos Anuales de Operación de la nueva Agencia:

Para la estimación de los costos operacionales del presente proyecto es necesario considerar las dos alternativas de localización del proyecto:

- a) Arrendamiento de local privado ubicado en la ciudad de Otavalo, en Bolívar 9-04 y Abdón Calderón.
- b) Utilización del espacio físico concedido por el Municipio de Otavalo, ubicado en García Moreno 5-05 (Plaza Central).

Los Gastos de Operación de una nueva agencia, considerando la alternativa a), con tres funcionarios de planta, significaría un monto de US\$ 55.816 anuales aproximadamente, mientras que si se considera la alternativa de ubicar el CGT en las instalaciones del municipio de Otavalo (opción b), se tiene que los gastos de operación de una nueva agencia con tres funcionarios de planta, significaría un monto de US\$ 48.016 anuales aproximadamente, de acuerdo a la siguiente tabla:

ESTIMACIÓN DE GASTOS DE OPERACIÓN (1) CON ARRIENDO DE LOCAL		ESTIMACIÓN DE GASTOS DE OPERACIÓN (1) SIN ARRIENDO DE LOCAL - CONVENIO MUNICIPIO	
RUBRO	VALOR	RUBRO	VALOR
ARRIENDO DE LOCAL	650,00	ARRIENDO DE LOCAL	
MANTENIMIENTO DE EDIFICIO	200,00	MANTENIMIENTO DE EDIFICIO	200,00
VIGILANCIA Y SEGURIDAD	320,00	VIGILANCIA Y SEGURIDAD	320,00
SERVICIOS DE INTERNET	50,00	SERVICIOS DE INTERNET	50,00
PAGO DE SERVICIOS BASICOS	80,00	PAGO DE SERVICIOS BASICOS	80,00
SERVICIO DE LIMPIEZA	220,00	SERVICIO DE LIMPIEZA	220,00
GASTO DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN	83,33	GASTO DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN	83,33
SALARIOS		SALARIOS	
JEFE DE AGENCIA	1.062,00	JEFE DE AGENCIA	1.062,00
SERVICIOS TRIBUTARIOS (2 ventanillas)	1.386,00	SERVICIOS TRIBUTARIOS (2 ventanillas)	1.386,00
OTROS (2)	600,00	OTROS (2)	600,00
GASTO OPERATIVO MENSUAL	4.651,33	GASTO OPERATIVO MENSUAL	4.001,33
GASTO OPERATIVO ANUAL	55.815,96	GASTO OPERATIVO ANUAL	48.015,96

Nota (1): Datos referenciales según Informe del Departamento Regional Financiero y análisis de precios en el mercado

Nota (2): Incluye capacitaciones, viáticos, mensajería, sumunistros.

Fuentes: Estadísticas, Guía Operativa y políticas internas

Elaborado por: Yolanda Lara H.

Nota (1): Datos referenciales según Informe del Departamento Regional Financiero y análisis de precios en el mercado

Nota (2): Incluye capacitaciones, viáticos, mensajería, sumunistros.

Fuentes: Estadísticas, Guía Operativa y políticas internas

Elaborado por: Yolanda Lara H.

El gasto que el Centro de Gestión Tributaria CGT en el cantón Otavalo generaría, estaría cubierto por la recaudación que este cantón, debido a que en esta jurisdicción se encuentran asentadas industrias textiles importantes que tienen una participación considerable en la totalidad de la recaudación de Imbabura. La principal actividad económica de la provincia de Imbabura deriva del comercio, sin embargo la que le sigue en importancia es la actividad manufacturera, en donde el cantón Otavalo revierte mayor importancia, pues es su principal actividad, generándole US\$1.942 miles en producción, en el año 2008⁵³.

Infraestructura mínima:

Para brindar un servicio y atención de calidad al contribuyente se deberá dotar de, al menos, dos computadores exclusivamente para carga de declaraciones y anexos por Internet, de una sala, mobiliario, materiales y equipos para actividades de capacitación: computadora, proyector, pizarra, mesas sillas; entre otros. Todos los CGT deben cumplir

⁵³ Referencia de la página web: www.otavaloempresarial.com.ec

con las políticas de imagen y calidad del servicio, establecidas por el Departamento de Comunicación y Servicios Tributarios de la Dirección Nacional.

Flujo de Fondos Netos:

Considerando los valores estimados en los puntos anteriores se tiene la siguiente tabla de datos, que servirá para construir el flujo de fondos neto económico:

FLUJO DE FONDOS NETO ECONÓMICO - FINANCIERO						
CONSIDERANDO EL CONVENIO DE COOPERACIÓN CON EL MUNICIPIO						
FFN CON PROYECTO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
BENEFICIOS ECONÓMICOS		804.554,63	789.740,11	775.221,88	760.994,01	747.050,71
AHORRO EN LA PRESIÓN FISCAL INDIRECTA		63.828,60	63.828,60	63.828,60	63.828,60	63.828,60
AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN MARGINAL (1)		740.726,03	725.911,51	711.393,28	697.165,41	683.222,11
(-) COSTOS		48.015,96	53.415,96	53.415,96	53.415,96	59.807,79
ARRIENDO DE LOCAL		-	-	-	-	-
MANTENIMIENTO DE EDIFICIO		2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00
VIGILANCIA Y SEGURIDAD		3.840,00	3.840,00	3.840,00	3.840,00	3.840,00
SERVICIOS DE INTERNET		600,00	600,00	600,00	600,00	600,00
PAGO DE SERVICIOS BÁSICOS		960,00	960,00	960,00	960,00	960,00
SERVICIO DE LIMPIEZA		2.640,00	2.640,00	2.640,00	2.640,00	2.640,00
GASTO DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN		999,96	999,96	999,96	999,96	999,96
SALARIOS		29.376,00	34.776,00	34.776,00	34.776,00	41.167,83
OTROS		7.200,00	7.200,00	7.200,00	7.200,00	7.200,00
(-) INVERSIÓN	20.200,00					
MAQUINAS Y EQUIPOS		3.000,00				
MOBILIARIOS		4.000,00				
EQUIPOS INFORMÁTICOS Y DE COMUNICACIÓN		6.000,00				
SISTEMA Q-MATIC		4.700,00				
ADECUACIONES		2.500,00				
(+) VALOR SALVAMENTO DE ACTIVOS (VSA)						9.090,00
(+) RECUPERACIÓN DE CAPITAL DE TRABAJO (RCT)						1.000,00
FFN CON PROYECTO	-\$ 20.200,00	\$ 756.538,67	\$ 736.324,15	\$ 721.805,92	\$ 707.578,05	\$ 697.332,92

NOTA (1): SE ESTIMA QUE LA RECAUDACIÓN MARGINAL POR EFECTOS DIRECTOS DE LA CREACIÓN DE UN CGT, A PARTIR DEL SEGUNDO AÑO DISMINUYE EN UN 2% ANUAL. Fuente: SRI

CONSIDERANDO EL CONVENIO DE COOPERACIÓN CON EL MUNICIPIO

FFN SIN PROYECTO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
BENEFICIOS ECONÓMICOS		88.732,81	89.753,23	90.785,40	91.829,43	92.885,47
AHORRO EN LA PRESIÓN FISCAL INDIRECTA		-	-	-	-	-
AUMENTO DE LA RECAUDACIÓN MARGINAL (2)		88.732,81	89.753,23	90.785,40	91.829,43	92.885,47
(-) COSTOS		2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
ARRIENDO DE LOCAL		-	-	-	-	-
MANTENIMIENTO DE EDIFICIO		-	-	-	-	-
VIGILANCIA Y SEGURIDAD		-	-	-	-	-
SERVICIOS DE INTERNET		-	-	-	-	-
PAGO DE SERVICIOS BÁSICOS		-	-	-	-	-
SERVICIO DE LIMPIEZA		-	-	-	-	-
GASTO DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN		-	-	-	-	-
SALARIOS		-	-	-	-	-
OTROS		2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
(-) INVERSIÓN		-	-	-	-	-
MAQUINAS Y EQUIPOS		-	-	-	-	-
MOBILIARIOS		-	-	-	-	-
EQUIPOS INFORMÁTICOS Y DE COMUNICACIÓN		-	-	-	-	-
SISTEMA Q-MATIC		-	-	-	-	-
ADECUACIONES		-	-	-	-	-
FFN SIN PROYECTO	\$ 0,00	\$ 86.732,81	\$ 87.753,23	\$ 88.785,40	\$ 89.829,43	\$ 90.885,47

NOTA (2): EL CRECIMIENTO MARGINAL DE LA RECAUDACIÓN NORMALMENTE OSCILA ENTRE UN 1,15% POR INERCIA DE LA ECONOMÍA

FFN INCREMENTAL	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
FLUJO DE FONDOS NETO CON PROYECTO	-20.200,00	756.538,67	736.324,15	721.805,92	707.578,05	697.332,92
FLUJO DE FONDOS NETO SIN PROYECTO	-	86.732,81	87.753,23	88.785,40	89.829,43	90.885,47
FLUJO DE FONDOS NETO INCREMENTAL	-\$ 20.200,00	\$ 669.805,86	\$ 648.570,92	\$ 633.020,52	\$ 617.748,63	\$ 606.447,45

En síntesis, desde el punto de vista financiero, al análisis muestra claramente la factibilidad, en términos monetarios, que representa la ejecución del proyecto, dado que impacta eficazmente en la consecución de los objetivos planteados.

Se resalta que el FFN se calculó en términos económicos dada la justificación que se realizó anteriormente respecto a que el impacto social es evidente en este tipo de proyectos estatales donde los beneficios económicos se cuantifican en términos de reducción de presión fiscal indirecta y aumento en la recaudación marginal. El beneficio social que esto significa va más allá de los costos monetarios, que además se recuperan.

Los beneficios sociales se traducen en el aumento de la cultura tributaria, que coadyuva al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes del cantón Otavalo y las zonas aledañas.

Indicadores de rentabilidad:

Considerando que el cálculo del FFN se lo efectúa en términos económicos al momento de realizar el ejercicio del cálculo de los indicadores de rentabilidad, se obtuvieron resultados bastante altos, lo que significa que el proyecto no sólo es factible sino que cifras tan elevadas obedecen a la cuantificación de los beneficios en términos de impacto social.

FFN CON PROYECTO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
BENEFICIOS ECONÓMICOS		804.554,63	789.740,11	775.221,88	760.994,01	747.050,71
(-) COSTOS		48.015,96	53.415,96	53.415,96	53.415,96	59.807,79
(-) INVERSIÓN	20.200,00					
(+) VALOR SALVAMENTO DE ACTIVOS (VSA)						9.090,00
(+) RECUPERACIÓN DE CAPITAL DE TRABAJO (RCT)						1.000,00
FFN CON PROYECTO	-\$ 20.200,00	\$ 756.538,67	\$ 736.324,15	\$ 721.805,92	\$ 707.578,05	\$ 697.332,92
VALOR ACTUAL NETO (VAN)	2.364.426,14					
TASA INTERNA DE RETORNO (TIR)	37,43					

Matriz de Marco Lógico:⁵⁴

Como resultado final del Diseño del Proyecto se elabora la Matriz de Marco Lógico que proporciona una visión global de las conexiones entre los objetivos, componentes y actividades que integran un proyecto. Ofrece un esquema de orden para conceptualizar el proyecto, puntualizando qué es lo que se quiere y cómo se quiere lograr.

Adicionalmente se ha incluido indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

⁵⁴ Ver anexos (final del presente documento).

Conclusiones

Cumpliendo con los aspectos metodológicos del Enfoque de Marco Lógico, el presente trabajo de investigación basado en el proyecto de factibilidad para la implementación de un Centro de Gestión Tributaria en la ciudad de Otavalo, considera conclusiones bajo dos perspectivas: la del SRI y la del contribuyente.

Del presente proyecto se desprende claramente la consigna legal que tiene el SRI: recaudar de manera eficiente los recursos que sean necesarios para subvencionar el presupuesto estatal que sufrague parte del gasto público. Esto motiva a la Administración Tributaria a ejecutar acciones encaminadas a favorecer y maximizar la recaudación de impuestos. Sin embargo, esto se contrasta con su consigna social, dado que el cobro de impuestos no significa que se persiga un simple interés pecuniario por el solo hecho de conseguir más ingresos para el Estado. Por el contrario, la tarea del SRI se endurece al tener que cumplir con sus metas de recaudación en total apego a principios básicos de tributación y en estricto apego a normas éticas y morales.

De ello se desprende la legítima preocupación del SRI de cuidar que los costos que debe afrontar el contribuyente en el proceso de cumplimiento de sus obligaciones no sean mayores al rubro que deba pagar por la estimación propia del impuesto.

En procura de disminuir dichos costos de gestión, la Administración Tributaria ecuatoriana tiene la tarea indelegable de implementar los mecanismos que considere idóneos para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones formales. Mecanismos que genéricamente contemplan la implementación de servicios encaminados a brindar asistencia e información a la ciudadanía, simplificando el pago de sus tributos. Una de las opciones es ampliar los canales de interacción entre el SRI y los contribuyentes, por ejemplo a través de centros de atención telefónica, servicios por Internet (portal web) y, por supuesto, atención personalizada con brigadas móviles o con agencias permanentes.

Por tanto, crear una agencia del SRI en Otavalo, permite conseguir presencia fiscal en la zona, así como estrechar la relación tributaria con los contribuyentes, persuadiéndolos al cumplimiento voluntario de sus obligaciones que redundará, por un lado, en una efectiva recaudación de impuestos y, por otro, en la disminución de la presión fiscal indirecta en los contribuyentes. Pero, sobretodo, le ofrece al SRI la oportunidad de fomentar cultura tributaria, motivando en la sociedad el sentido real del cumplimiento de sus obligaciones con el Estado.

Alrededor de esto encontramos al contribuyente que quiere cumplir con el pago de sus impuestos, a quien le interesa que el SRI le facilite la consecución de sus deberes tributarios, simplificando el proceso de declaración, asistiéndole en dudas de índole tributario, ampliando y diversificando los canales de declaración y pago y, en sí, todo lo que le represente un menor costo en la satisfacción de sus tributos.

Un componente de la presión tributaria indirecta que los contribuyentes deben soportar es el gasto de movilización, que con la apertura de una agencia en el cantón Otavalo puede disminuir considerablemente. Además, puede contribuir a descongestionar las oficinas del Ibarra y Quito.

A esto se suma la demanda del contribuyente a estar oportunamente informado y capacitado para atender las demandas de la Administración. Si esta asistencia no la puede obtener de primera mano del SRI, esto le representaría un considerable costo asociado con el pago de una asesoría contable-tributaria particular, que no siempre garantiza el íntegro cumplimiento de sus compromisos con el fisco. Con la agencia en Otavalo, los contribuyentes ven una oportunidad de disminuir estos costos asociados con el cumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, el proyecto tiene un alto impacto en la sociedad que no sólo se traduce en términos financieros, sino que tiene su mayor fortaleza en el hecho de crear conciencia social de que el pago de impuestos es el costo de vivir en sociedad, en la que

se garantice la disponibilidad de servicios públicos y por consiguiente la satisfacción de las necesidades básicas.

Recomendación

De acuerdo al análisis del presente estudio, sustentado por todo el proceso de investigación, se justifica y recomienda la creación de un Centro de Gestión Tributaria en el cantón Otavalo, por considerar su contribución a disminuir la informalidad y a mejorar la presencia institucional del SRI en el cantón y las zonas circundantes.

Glosario de términos

Cultura Tributaria

“Es el conjunto de valores, creencias y actitudes, compartido por una sociedad, respecto a la tributación y la observancia de las leyes que la rigen. Se traduce en una conducta manifestada en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respeto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social de los contribuyentes.

La cultura tributaria es el conocimiento reflexivo del ser humano en cuanto a la bondad del pago de los tributos, lo que le lleva a cumplir natural y voluntariamente con sus obligaciones tributarias”.⁵⁵

Centro de Gestión Tributaria (CGT)

Es el lugar en el que se brindará servicios y atención de índole tributaria establecidos por la Administración Tributaria y en donde se efectúan además aquellas tareas propias respecto de la verificación y cumplimiento de obligaciones que tienen los contribuyentes.

Presión Fiscal Indirecta

Costo en el que incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Este costo puede ser monetario o definido en variables de apreciación subjetiva.

Presión Tributaria

Relación entre la recaudación de impuestos y el Producto Interno Bruto (Recaudación de impuestos / PIB).

⁵⁵ “Creación de un Programa Permanente con visión de mediano y largo plazo”, Superintendencia de Administración Tributaria, SAT (México), año 2 005.

Tomado de http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/doc_download/243-cultura-tributara-con-vision-de-largo-plazo.html

Bibliografía

Stiglitz, Joseph. (2000), *"La economía del sector público"*, 3ª Edición, Columbia University, Antoni Bosch editor.

Alvarez, Fernando. (2007), *"Economía pública": Una introducción*, 1ª Edición, Editorial Ariel.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2006), *"Manual de Política y Técnicas Tributarias"*, (José V. Sevilla Segura).

Project Management Institute – PMI, (2008) *"Guía PMBOK® - Project Management Body of Knowledge"*, 4ª Edición.

Servicio de Rentas Internas, (2007), *"SRI 10 años – Documento de Trabajo para uso en el Proceso de Planificación Estratégica 2007 – 2011"*, (Dirección Nacional de Planificación y Coordinación).

Avilés, J. Miguel, (2008), *"Implantación de un modelo de sistema simplificado para Ecuador"*, Trabajo final de investigación en la III Promoción de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública.

Fernández, Soledad (2007), Material del Módulo VI de la Maestría Internacional en Administraciones Tributarias y Hacienda Pública: *"Administración de sistemas tributarios: El marco general de relaciones con los contribuyentes y los servicios de información y asistencia"*.

Ortega M., Wilson (2009), *Material del Módulo "Diseño y evaluación de proyectos"*, III Diplomado en Gestión y Evaluación de Proyectos, IAEN.

INEC – Censo Poblacional 2001.

Servicio de Rentas Internas, (2006), *"Análisis de factibilidad de potenciales agencias a crearse en el país"*.

Servicio de Rentas Internas, (2008), Guía Operativa sobre el *"Proceso de análisis e implementación de Centros de Gestión Tributaria"*.

Servicio de Rentas Internas, (2010), Resumen Ejecutivo del *"Plan Estratégico Institucional 2010 – 2013"*.

Ley 41, Creación del Servicio de Rentas Internas, Registro Oficial No. 206, 02-XII-1997.

Código Orgánico Tributario, Registro Oficial No. 497, 30-XII-2008.

es.wikipedia.org

www.sri.gov.ec

www.ciat.org

www.otavaloempresarial.com.ec

cef.sri.gov.ec

www.sat.gob.mx

