

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

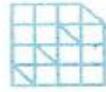
**Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en
Administración Tributaria**

**ANÁLISIS DEL PAGO PARCIAL AL DECLARAR IMPUESTOS
ADMINISTRADOS POR EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS**

**Autor: Susana Elizabeth Vásquez Arroyo
Director: Amílcar Marcelo Varela Enríquez**

Quito, Noviembre de 2018

Acta de grado



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARIA
GENERAL

No.187- 2018.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los dieciseis días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho, **SUSANA ELIZABETH VÁSQUEZ ARROYO**, portadora del número de cédula: 1716631575, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"ANÁLISIS DEL PAGO PARCIAL AL DECLARAR IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**.

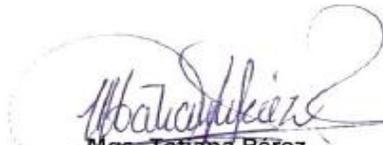
Habiendo obtenido las siguientes notas:

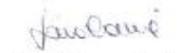
Promedio Académico: 9.12
Artículo Científico Escrito: 8.00
Defensa Oral Artículo Científico: 8.82

Nota Final Promedio: 8.76

En consecuencia, **SUSANA ELIZABETH VÁSQUEZ ARROYO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Tatiana Pérez.
PRESIDENTA


Dra. Sara Caria.
MIEMBRO


Mgs. Lourdes Montesdeoca.
MIEMBRO


Abg. Ximera Carvajal Chiriboga.
Directora de Secretaría General

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 11
Fecha 11 DIC 2018
Secretaría General

AUTORIA

Yo, Susana Elizabeth Vásquez Arroyo, Máster, con CC 1716631575, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Susana Elizabeth Vásquez Arroyo', is written over a horizontal black line.

Firma

C.I. 1716631575

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Elizabeth Vásquez Arroyo, máster cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, noviembre de 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Susana Elizabeth Vásquez A.', is written over a horizontal dashed line.

FIRMA DEL CURSANTE

SUSANA ELIZABETH VÁSQUEZ A.
CI. 1716631575

Contenido

Resumen	1
Abstract	2
1. Introducción	3
2. Revisión de Literatura	5
2.1. Trayectoria del Sistema Tributario.....	5
2.2. Sistemas Tributarios de América Latina	7
2.3. Trayectoria de impuestos en el Ecuador	10
2.4. El Convenio de Débito en la Administración Tributaria	13
2.5. Normativa relacionada	15
2.5.1. Servicio de Rentas Internas (SRI)	15
2.5.2. Banco Central del Ecuador (BCE)	16
3. Metodología	17
4. Discusión de Resultados	19
4.1. Proceso de Recaudación (SRI).....	19
4.2. Análisis y descripción de las cifras de Recaudación.....	21
4.3. Proceso de Cobro (SRI)	29
4.4. Análisis y descripción de las cifras de Cobro	30
4.5. Análisis y descripción del Costo en la Gestión de Cobro	32
4.6. Ejemplo simulación del débito parcial	34

5. Conclusiones	36
6. Recomendaciones.....	38
7. Bibliografía	39

Análisis del pago parcial al declarar impuestos administrados por el Servicio de Rentas

Internas

Susana Vásquez¹

Resumen

La presente investigación analiza la viabilidad para proponer la inclusión de pagos parciales dentro del proceso de recaudación del Servicio de Rentas Internas (SRI), mediante los pagos por *convenios de débito (CD)*; por tal razón, se profundiza en la teoría y normativa sobre los temas que sustentan este proceso, como es la suficiencia recaudatoria y las formas de recaudar de la Administración Tributaria (AT), mencionando el enfoque del tema en cómo funciona en otros países de América Latina.

El análisis se realizó mediante el método descriptivo de las variables cualitativas y cuantitativas de las cifras de recaudación y sus procesos entre los años 2007 al 2017, los que reflejaron que el 66% de contribuyentes se acoge al CD y que el 89% de transacciones se rechazan por insuficiencia de fondo por parte de los declarantes, por lo tanto, se considera que la propuesta del pago parcial es un aporte para la mitigación del alto porcentaje de débitos rechazados y la obtención de recursos que el Estado debe recaudar a diario.

Palabras claves: Convenio de débito, declaración de impuestos, débitos rechazados, pagos parciales, recaudación.

¹ Estudiante de la maestría en Administración Tributaria del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, ubicado en la Av. Amazonas y Villalengua, Quito, Ecuador. Contacto: susyvasquez_1983@hotmail.com

Analysis of partial payment when declaring taxes administered by Servicio de Rentas

Internas

Abstract

The present investigation analyzes the viability to propose the inclusion of partial payments within the collection process of the Internal Revenue Service (SRI), through the payments by debit agreements; for this reason, it is deepened in the theory and regulations on the issues that underpin this process, such as the tax collection adequacy and tax collection methods of the Tax Administration (TA), mentioning the focus of the topic on how it works in other countries of the Americas Latina.

The analysis was carried out through the descriptive method of the qualitative and quantitative variables of the collection figures and their processes between 2007 and 2017, which showed that 66% of taxpayers accepted the payments by debit agreements and that 89% of transactions were they reject for lack of background on the part of the declarants, therefore, it is considered that the partial payment proposal is a contribution for the mitigation of the high percentage of rejected debits and the obtaining of resources that the State must collect on a daily basis.

Keywords: Debit agreement, debits rejected, partial payments, tax collection, tax declaration.

1. Introducción

A nivel de América Latina a partir de la década de los noventa, se refleja una tendencia progresiva con respecto a la recaudación tributaria en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). Inclusive, “entre los años 1990 y 2012 la carga tributaria promedio de la región aumentó más del 52%, pasando de 13,6% a 20,7% del PIB” (Gómez y Morán, 2015: 3). Por ejemplo, una de las alternativas para generar crecimiento dentro de esta década “fue la transformación productiva con equidad” (García, Medina, y Varela, 2017: 220).

De esta manera, comenzaron a surgir replanteamientos sobre varias reformas y reestructuraciones institucionales que fomentarían la sostenibilidad de varios sectores económicos a largo plazo. Esta iniciativa ha permitido que los sistemas tributarios latinoamericanos enfatizen en fortalecer la presión fiscal² con el fin de atender gastos permanentes estatales³, desempeñar su rol redistributivo⁴ y combatir la evasión fiscal⁵; sin embargo, “tanto en términos de estabilización macroeconómica como de distribución de los ingresos, los países latinoamericanos muestran un débil desempeño recaudatorio”(Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2017: 37);entre los motivos más relevantes están el alto *gasto tributario*⁶ provocado por ciertas deducciones, exenciones o regímenes especiales; y la constante evasión fiscal. Por tal razón, las administraciones tributarias deben continuar implementando políticas y procesos confiables para aumentar el cumplimiento del mismo.

Actualmente, con el propósito de enfrentar esta problemática, muchos países de América Latina han recurrido a la aplicación de los avances de la tecnología mediante el uso de

²Es los ingresos obtenidos por la recaudación tributaria del Gobierno Central y las contribuciones de la Seguridad Social con la actividad económica medida a través del PIB en precios corrientes.

³ Comprenden los gastos de salud, educación, vivienda, producción, etc.

⁴ Es la distribución equitativa de los ingresos y riqueza de un Estado.

⁵ Esto significa la violación a la Ley sobre una obligación de pagar al fisco, referente a lo que este órgano tiene derecho de exigir.

⁶ Son impuestos que se dejaron de recaudar mediante un mandato legal; para beneficiar a un sector en especial.

*transacciones electrónicas*⁷, al momento de declarar y pagar impuestos un buen ejemplo es la facturación y los medios de pago electrónicos; incluso según la Cepal (2017), países como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, y otros, incluyeron en sus reformas tributarias en el año 2016 estas acciones con carácter obligatorio para la transaccionalidad entre el ente recaudador y los contribuyentes.

Así mismo, en Ecuador mediante la Administración Tributaria (AT) representada por el SRI, opera un sistema de recaudación que facilita y permite a los usuarios realizar el pago de impuestos declarados vía Convenio de Débito (CD)⁸, modalidad de pago que hasta diciembre del 2017 ha sido la más utilizada por los contribuyentes, representando el 93%, es decir, un monto de recaudación de USD 9.089,308 millones y el 7% restante son las Otras formas de Pago denominadas (OFP) (Servicio de Rentas Internas [SRI], 2018).

Sin embargo, dentro del sistema de pagos por CD, algunas de las transacciones fallan por diversos motivos⁹; uno de ellos corresponde a la *Insuficiencia de Fondos*¹⁰ que es detectada por la AT en las cuentas bancarias de los contribuyentes al momento de intentar un débito automático, precisamente en este punto la AT se muestra vulnerable, puesto que tiene la autorización del contribuyente en debitar de la cuenta bancaria el valor declarado, no obstante, no podrá debitar un valor diferente o menor, a pesar de que la cuenta bancaria mantenga fondos menores al monto declarado.

Inclusive el SRI (2018), dentro de sus estadísticas en cartera activa indica que en el año 2017 existió un incremento de esta en USD 90,60 millones de dólares, frente al año anterior, y

⁷ Son actividades que involucra la transferencia de dinero o información digital.

⁸ Forma de pago electrónica que ofrece el SRI.

⁹ Existen 12 motivos de rechazo en el CD: (archivo sin beneficiario, cuenta de recaudación, cuenta inactiva, duplicado, insuficiencia de fondos, número de cédula o Ruc no corresponde, no confirmación del BCE, cuenta bloqueada, cuenta cerrada, cuenta no existe, orden del cliente, tipo de cuenta no corresponde).

¹⁰ No contar con el valor declarado ante la AT, en la cuenta bancaria a debitarse.

entre los montos más representativos de este aumento, se encuentran los *débitos rechazados*, representando el 4,5% de la cartera por gestionarse. Evidentemente, en las estadísticas del cumplimiento de la meta de recaudación publicada por el SRI en 2017, el Estado proyectó que obtendría ingresos tributarios por USD 14'086.809 millones, sin embargo, lo recaudado a diciembre de ese año fue de USD. 13'223.151 millones, es decir, un cumplimiento del 89,6%¹¹.

En este contexto, es importante analizar este fragmento en el sistema de recaudación del SRI, para contrarrestar el efecto que causa el dejar de recaudar ingresos por parte de la AT y por consiguiente al Estado ecuatoriano, puesto que estas cifras contribuyen a reducir la posibilidad de lograr el cumplimiento de metas recaudatorias.

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (Minfin,2016) señala que los impuestos en el Ecuador representan el 50,24% de ingresos permanentes¹² dentro de la formulación de la Proforma del Presupuesto General del Estado (PGE). Los cuales aportan y son destinados a cubrir la inversión y el gasto público dirigidos a “asegurar como prioridades los derechos, la generación de capacidades, la dinamización productiva, la generación de empleo, la cohesión social, la equidad territorial y poblacional, y la disminución de la pobreza”(Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2017: 18).

2. Revisión de Literatura

2.1. Trayectoria del Sistema Tributario

Cronológicamente, es importante mencionar que la trayectoria del cobro de impuestos alrededor del mundo es muy antigua, desde el vetusto Egipto con sus *escribas*¹³ e impuesto al aceite

¹¹ Ver más en *Estadísticas Generales de Recaudación del SRI en 2017*.

¹² Son recursos que el Estado recauda de manera continua, periódica y previsible.

¹³ Cobrador de impuestos de la antigua Egipto.

de cocina, Grecia con su impuesto conocido como *eisfora*¹⁴ cuyo fin era solventar los gastos de las guerras, en Roma el impuesto *portoria* que sirvió para derechos de aduana en importaciones y exportaciones; es decir, ya desde aquellas épocas se recaudaba por diversos motivos apuntando el régimen impositivo a la riqueza, la propiedad de tierras y los consumos.

En este contexto, según Stiglitz (2000), por la edad media existían los *tributos feudales*, los cuales recaían sobre un individuo a merced de feudos o *señores*¹⁵, quienes no cobraron con dinero físico estos tributos; a cambio de saldar impuestos, obligaban a prestar servicios casi de esclavos; hoy, la diferencia con los *impuestos modernos* es que no se obliga a prestar servicios al individuo, sino a pagar un porcentaje de sus ingresos al Estado.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta la teoría general Keynesiana propuesta en 1936, que se basó en que el Estado cumple un rol de suma importancia en el desarrollo de un país; incluso propone la teoría de preferencia por la liquidez (TPL), enfocada en los sistemas financieros, la cual “sugiere la necesidad de una regulación vigilante por medio de instituciones y reglas que constriñan y modifiquen el comportamiento de los agentes del mercado” (Davidson, 2001: 6).

En este sentido, lo deseable y óptimo de un sistema tributario es la eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad política y justicia (Stiglitz, 2000); características generales que coadyuvan a salvaguardar los diferentes escenarios económicos que en una época o ciclo pueden presentarse.

Especialmente, cuando el Estado está comprometido en destina recursos de carácter permanente, suministrando bienes y servicios a nivel colectivo; que permitan contrarrestar los conocidos *fallos de mercado*¹⁶, incluso cabe destacar el criterio de Musgrave, en donde indica que:

¹⁴ Impuesto a la riqueza.

¹⁵ Patronos.

¹⁶ Se presentan por diversos ciclos económicos o por externalidades, estas pueden ser positivas o negativas.

La diferencia surge más de que los beneficios que producen los bienes públicos no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles también para otros consumidores (Musgrave, 1992).

De tal manera, es importante enfatizar el rol que cumple el Estado en orientar el trabajo de las instituciones que lo representan, haciendo hincapié en el cómo conseguir generar valor en cada uno de los sectores que atiende, adaptando a los atributos antes mencionados; describen Kotler y Keller (2006), que una institución bien administrada promueve la práctica de planeación estratégica, altos estándares de calidad, tecnologías de autoservicios, sistemas de control de resultados, etc.

Desde este punto de vista, la administración correcta mediante una *cadena de valor* permitirá facilitar el flujo del sistema que se desee aplicar para ofrecer las soluciones que buscan los demandantes.

2.2. Sistemas Tributarios de América Latina

En América Latina durante los últimos 50 años (1960-2014), la tendencia evolutiva de los impuestos ha sido actualizar el sistema de tributación indirecta¹⁷ y fortalecer la imposición directa¹⁸ con el afán de mejorar la equidad vertical¹⁹ de los sistemas tributarios vigentes. Su crecimiento a largo plazo con respecto a los ingresos tributarios en relación al PIB ha sido del 9.72% al 16.22% durante este periodo, reflejando un profundo cambio en las estructuras tributaria (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2016).

En este sentido, cada Estado para organizar su economía aplica una política fiscal²⁰, la cual influye de forma significativa en el PIB de un país e incluso en su tasa de crecimiento, motivo por

¹⁷ Estos tributos gravan al *uso* de la riqueza o su manifestación indirecta, como al consumo de un bien o servicio.

¹⁸ Estos tributos gravan al *ingreso*, riqueza o patrimonio de un individuo.

¹⁹ Se basa en el principio de equidad; los que reciben mayores rentas pagan más impuestos.

²⁰ La cual representa las medidas y herramientas que impone el Estado para obtener recursos mediante impuestos.

el que “la existencia de ciertos gastos públicos *productivos* que entran en la función de producción y afectan así la productividad del sector privado, mientras que hay otros gastos públicos *improductivos* que sólo afectan la función de utilidad de los hogares”(Martner, Podestá, y González, 2013:13).

Incluso, en referencia a los impuestos con respecto al crecimiento de un país, Barro (1990), indica que el gasto público y los impuestos son factores que influyen positivamente en impulsar el crecimiento económico mediante el suministro de bienes y servicios públicos que aumenten la producción y estimulen la inversión.

Por esta razón, dentro de la estructura gubernamental es importante mantener “la estabilidad macroeconómica, ya que los gobiernos que recaudan cantidades adecuadas de ingresos tienen menos probabilidades de monetizar el déficit fiscal o endeudarse en el extranjero, lo que reduce la probabilidad de crisis” (Martner et al., 2013: 13).

Por otra parte, también es importante mencionar que el pago de impuestos debe ser justo y equitativo para las personas, de tal manera (Stiglitz, 2000; Musgrave y Musgrave, 1992; Sevilla 2004), coinciden en que el principio de la *capacidad de pago* está estrechamente ligado con la equidad, expresando que la equidad horizontal se presenta cuando los contribuyentes con la misma capacidad de pago pagan lo mismo; y la equidad vertical se cumple cuando el que más tiene más paga.

Con estos antecedentes, hoy en día los Estados y las Instituciones receptoras de impuestos de la región Latinoamericana demandan implementar medios y formas de pago a través de nuevos sistemas tecnológicos confiables y seguros para el debido recaudo, y así recibir pagos en cuenta, pagos parciales o fraccionados en el transcurso del periodo gravable; con el fin de cumplir con las políticas públicas y alcanzar metas de recaudación planificadas en sus presupuestos de Estado. Por

otra parte, facilitar al contribuyente los trámites haciendo que las transacciones sean más ágiles, simples y eficientes operativamente²¹.

Guiados por estos criterios, los países latinos han crecido e implementado estructuras tributarias en base a la introducción de procedimientos tecnológicos; como es el ejemplo de las AT de México que desde el año 2004, “el 98.3% de los ingresos tributarios se recaudan vía Internet” (Martínez Coss, 2005: 2) y la de Guatemala, donde se indica que:

La legislación contempla como obligatorio el pago junto con la declaración de impuestos para que ésta tenga validez. En estos casos en particular, la declaración y el pago constan en el mismo documento y este no se acepta en el sistema sin la respectiva validación del pago (CIAT, 2016).

Por otra parte, existen administraciones que han implementado diversas formas de pago y una de las más conocidas son las plataformas e-pagos²² que sirven para “vincular el pago a una tarjeta de débito o crédito o a una cuenta bancaria, de modo que solo se tenga que introducir la clave de la cuenta de usuario de la misma plataforma” (Valero, 2015: 1). A continuación, se detalla en las (*figuras 1 y 2*) las formas de pago con las que trabajan algunas administraciones:

²¹ Actividades que se desempeña con el objetivo de llegar a un mejor producto o servicio final.

²² Algunas opciones son Paypall, Google Wallet o Paymill.

Figura 1
Plataformas e-pago

PLATAFORMAS E-PAGO	
	Plataforma Web de entidades recaudadoras.
	Plataforma Web propia de Administraciones Tributarias.
	Convenio de débito a cuenta en instituciones financieras.
	Ventanilla de los bancos con un numero de referencia en efectivo o cheque.
	Cajeros Automáticos (ATM) con numero de referencia.
	Tarjeta de credito vía web con operadores de tarjetas o bancos.
	Por giros postal a través de las oficinas de correo.

Fuente: Manual de Cobro y Recaudación CIAT 2016
Elaboración: Autor

Figura 2
Ejemplos



Fuente: Manual de Cobro y Recaudación CIAT 2016
Elaboración: Autor

2.3. Trayectoria de impuestos en el Ecuador

Históricamente entre los años 1930 y 1944, los impuestos en el Ecuador representaron el 84% de los ingresos del PGE, en donde los impuestos indirectos promediaban el 70% y los directos la diferencia en un 30%; por lo tanto, en aquella época El Estado y la población en general ya dependía en su mayor parte los impuestos, revelando que no existían más recursos a los cuales

recurrir como fuente de ingresos; sin embargo, durante casi todo este periodo el Estado cumplía un rol insignificante y poco influyente en el desarrollo del país, la razón fue porque se dio prioridad a los ingresos privados, llevados por el criterio de *libre empresa*²³ o libre mercado (Paz y Miño, 2015).

Actualmente, en el Ecuador los tributos son el medio más viable para obtener ingresos públicos, representando instrumentos para aplicar políticas económicas que permitan estimular la inversión, ahorro y productividad, de esta manera y según el Código Tributario²⁴ (CT), “atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional” (Código Tributario, 2016: art 6).

Con esta perspectiva, el propósito del gobierno y la Constitución ecuatoriana vigente incitan a que el régimen tributario se rija bajo los principios detallados en el artículo 300, como son la “generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: 144).

Así, el enfoque principal de este estudio es el principio de Suficiencia Recaudatoria que forma parte fundamental del sistema tributario; el mismo que debe estar en constante mejora, inclusive Blacio (2017), expresa que:

Este principio trata de promover e inducir que los tributos deben ser suficientes y capaces para poder cubrir las necesidades financieras en un determinado período y así el fisco logre sus objetivos primordiales e inherentes a los fines de los tributos.(211)

De la misma manera, tenemos el criterio de Sevilla (como se citó en Andino et al., 2012) el cual indica que la suficiencia recaudatoria es un conjunto de atributos que permiten cubrir

²³ De acuerdo con Paz y Miño (2015), se encuentra dentro del sistema económico *capitalista*, y se basa en la ética de la libertad individual.

²⁴Publicada en el suplemento del Registro Oficial 38 de 22-V-2016.

necesidades financieras de un Estado, pero para lograr esta provisión dependerá de la amplitud de la base de contribuyentes, la flexibilidad del impuesto para ajustarse a los cambios de la economía, cumplimiento de la norma y del nivel de evasión.

Otro argumento, que sustenta la aplicabilidad de mejoras al sistema tributario lo indica la (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2017) mediante el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (PNDTV) y que dentro del cuarto objetivo se establece que las finanzas públicas en todos sus niveles de gobierno se manejarán de forma sostenible, responsable y transparente, exhortando así a una estabilidad económica.

De la misma manera, estas políticas proponen objetivos específicos y metas enfocadas directamente al ámbito tributario, como se detalla en la (figura 3):

Figura 3
Objetivos y metas del cuarto objetivo del PNDTV

Objetivos	Incrementar la recaudación, fortalecer la eficiencia y profundizar la progresividad del sistema tributario.
	Garantizar el funcionamiento adecuado del sistema monetario y financiero a través de la gestión eficiente de la liquidez, contribuyendo a la sostenibilidad macroeconómica y al desarrollo del país.
	Profundizar el equilibrio, la progresividad, la calidad y la oportunidad del gasto público, optimizando la asignación de recursos con un manejo sostenible del financiamiento público.
Metas	Aumentar la recaudación de tributos directos en relación al total de la recaudación de tributos a 2021.
	Mantener el ratio de recaudación neta de tributos sobre el Producto Interno Bruto a 2021.

2.4. El Convenio de Débito en la Administración Tributaria

La Administración Tributaria Ecuatoriana²⁵, recauda impuestos de acuerdo a un calendario tributario²⁶, mismo que ofrece varios mecanismos de pago²⁷, uno de ellos es el *Convenio de Débito* que consiste en autorizar al SRI a debitar el valor del impuesto declarado, a través de una cuenta bancaria preferida por el contribuyente.

De esta forma, la normativa tributaria ecuatoriana por medio de sus autoridades, cuyas atribuciones y deberes es aplicar y regular reformas; mediante la resolución expedida NAC-DGERCGC14-00369 instan a que las “personas naturales obligados a llevar contabilidad y sociedades, deberán realizar el pago de sus declaraciones mediante débitos que se efectuarán de sus cuentas corrientes o de ahorro de las entidades financieras que tienen a disposición este servicio” (SRI, 2014: 3); sin embargo, el convenio de débito también puede ser aplicado para cualquier persona natural que voluntariamente desee.

Este proceso se describe en el art. 255 del Reglamento para ley de Régimen Tributario Interno (RLRTI), en el cual se especifica que el SRI informará al Banco Central del Ecuador (BCE) sobre “los valores que deben debitarse de las cuentas del banco recaudador *IFT*²⁸, dentro de los plazos establecidos en los correspondientes convenios de recaudación”(RLRTI, 2015: art.130).

Por consiguiente, todas las órdenes de débito por declaraciones son ejecutadas y obtienen una confirmación a las transacciones que fueron exitosas o que se rechazaron²⁹; aquellas que se

²⁵ Se encarga de gestionar la política tributaria, la recaudación se destina al fomento de la cohesión social.

²⁶ Es donde se establece la fecha en que un tributo deberá ser pagado.

²⁷ Formas de Pago del SRI: Pago en línea, Convenio de débito, Botón web, Tarjeta de crédito, Efectivo desde mi celular, Comprobante Electrónico, Títulos de Valor.

²⁸ Instituciones Financieras a nivel Nacional en Ecuador.

²⁹ Son los débitos rechazados y estos tienen *motivo de rechazo*, como: Cuenta cerrada, cuenta no existe, cuenta sin fondos o uno de los más comunes insuficiencia de fondos.

rechazaron, generan un registro en la base estadística de la *brecha de pago*³⁰ provocando que el ciclo de recaudación no se complete.

Un estudio de Jiménez y Podestá (2016), y la Cepal (2017) indican que en América Latina se realiza una constante lucha para la adopción de medidas que permitan aumentar el cumplimiento tributario, debido a los altos niveles de evasión, morosidad, a la estrecha base imponible debido a exenciones y deducciones como beneficios tributarios y los regímenes simplificados.

En estudios realizados por la Cepal (2017), se ha obtenido que a nivel de AL Uruguay es el país con la tasa de evasión más baja en un 13%, otros como Bolivia, Argentina, México están cerca o pasan al 20%, pero existen otro grupo de países que sobrepasan el 30% como Ecuador, Paraguay y los centroamericanos.

Según cifras del SRI a diciembre del año 2017 la brecha de pago fue del 2.41%³¹ mostrando una disminución del 0.16% con respecto al año anterior; sin embargo, según lo indicado en la introducción de este artículo y la posición que ocupamos a nivel de AL; la cifra por débitos rechazados en el año 2017 estadísticamente fue relevante en el cumplimiento de la recaudación en el Ecuador.

Con este antecedente, es importante replantear nuevas medidas y mejoras en la obtención de recursos tributarios, específicamente en el medio de pago de CD; de esta manera se considera relevante analizar la normativa vigente en relación a estos procesos.

³⁰ Esta se determina por la relación entre el número de declaraciones recibidas no pagadas y el total de declaraciones ingresadas. Ver más en el *Plan Estratégico SRI 2012-2015*.

³¹ Informe final de Recaudación y Reintegro del SRI 2017.

2.5. Normativa relacionada

Dentro de los artículos 162 y 163 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPFP], 2016) se acuerda que la banca pública es quien administrará los recursos públicos; de igual manera, será posible la intervención de otras entidades financieras de carácter privado, siempre que exista un convenio mediante la entidad y el organismo estatal competente. De esta manera, la banca privada actuará como corresponsal de la banca pública para realizar el cobro, pago o transferencia de los recursos.

Por otra parte, se dispone que todo lo recaudado y destinado para el PGE, se gestione a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUTN) manejada por el BCE. Por consiguiente, los recursos que el SRI recauda ingresan a la CUTN previendo decapitales que serán utilizados para la inversión o gasto estatal; regulándose de la siguiente manera:

2.5.1. Servicio de Rentas Internas (SRI)

La AT desempeña facultades³² que le atribuyen potestades legales para hacer cumplir sus funciones, estas atribuciones deben enfocarse en la aplicación de la gestión correcta y eficaz de las leyes tributarias.

En este ámbito, respecto a las formas de pago que administra el SRI, se indica que la figura de control del proceso de recaudación está basada en normas que le permiten desarrollarse en apego a los principios de “simplicidad³³, celeridad³⁴ y eficacia” (CT, 2016, art.73); y especialmente en referencia a la *facultad recaudadora*³⁵, misma que la autoridad competente establece la forma o sistema de pago que será utilizado.

³² Estas son: Determinadora, Recaudadora, Resolutiva, Sancionatoria.

³³ Como AT es brindar las facilidades necesarias al momento de realizar el pago de una obligación tributaria.

³⁴ Prontitud en ejecutar un proceso.

³⁵ Es la atribución que la autoridad competente tiene para recaudar impuestos. Ver más en Código Tributario art. 71.

Por otra parte, existe la determinación de un *sujeto pasivo*³⁶, siempre y cuando se haya conformado el *hecho generador*³⁷ del tributo; constituyéndose en deber formal el presentar la declaración cuando lo exige la Ley, y con mayor énfasis aquellos contribuyentes que están *obligados a llevar contabilidad (OBLC)*.

Por tal razón, y en cumplimiento de sus facultades legales el SRI en el año 2014 emitió la resolución NAC-DGERCGC14-00369 en la que dispone que todo contribuyente OBLC debe pagar sus obligaciones mediante un *Debito automático* de la cuenta bancaria que se encuentre registrada para el efecto. En especial, la resolución enfatiza en que la cuenta bancaria registrada “*deberá mantener, cada vez que realicen sus declaraciones los fondos suficientes para la ejecución de los débitos automáticos*” (SRI, 2014, art. 3); encaso de que el contribuyente no cumpla con esta disposición se procede a cobro coactivo³⁸ conforme lo indica la Ley y su exigibilidad³⁹.

2.5.2. Banco Central del Ecuador (BCE)

Como partícipe del proceso de control el BCE empleando el *Convenio para el Servicio de Órdenes de Cobros Públicos*⁴⁰, y mediante la regulación *No. 026-2012*; realiza acuerdos con las entidades del sector público para ofrecer un servicio de recaudación de recursos y la “recepción de depósitos a través de sus Instituciones Financieras corresponsales⁴¹, conforme los parámetros, procedimientos y tarifas que se determinen para el efecto” (Banco Central del Ecuador [BCE], 2012: 3).

Así mismo, dentro la regulación mencionada, se establece el procedimiento que el Sistema de Pagos Interbancario (SPI) realiza, y a su vez dispone que *facilite* a nivel nacional “la

³⁶Es la persona natural o jurídica que paga el tributo.

³⁷ Es el presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo. Ver más en Código Tributario. art.16.

³⁸ Ver Reglamento Ley Régimen Tributario Interno. art. 256.

³⁹ Ver Código Tributario. art. 119.

⁴⁰Ver más en página web del Banco Central del Ecuador.

⁴¹ Son las Instituciones Financieras autorizadas para el proceso de recaudación de fondos públicos.

transferencia electrónica de fondos entre cuentas corrientes, de ahorros, de tarjetahabientes o especiales de pagos de clientes de instituciones financieras diferentes” (BCE, 2012: 3).

Por otra parte, la regulación del *Sistema de Cobros Interbancarios* (SCI)⁴² indica que un cliente cobrador canalizará órdenes de cobro a través de las instituciones corresponsales a nivel nacional, actuando con previa autorización del cliente pagador.

Finalmente, se establece que toda IFI corresponsal (banca privada), deberá informar al BCE “los saldos monetarios disponibles de todas las cuentas de recaudación” (BCE, 2012: 4); de esta manera procederá a acreditar todos los valores recaudados a la Institución Cobradora, en este caso el SRI que a su vez trasladará estos montos a la CUTN.

3. Metodología

Para precisar un estudio sobre la recaudación tributaria, existen factores que influyen directamente como es la legislación del país, el porcentaje de gravamen, las liquidaciones de ingresos, el incumplimiento de obligaciones, etc. Los cuales se presentan como un conjunto de variables que interactúan en los análisis que se efectúen de su evolución con el tiempo (Cepal, 2009).

De tal manera, se realizó un análisis descriptivo el cual se caracteriza por conseguir alcances que resulten del tratamiento adecuado de la data y su perspectiva; el mismo que “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández y Fernández, 2014: 102).

⁴² Ver en “Libro I Política Monetaria-crediticia. Título octavo: Sistema Nacional de Pagos” Capítulo IX del SCI.

Así mismo, para el tratamiento de la información se utilizó el programa *Excel*; como primer paso se realizó el ordenamiento y la conciliación de las variables cualitativas⁴³ que se encontraron en las bases de datos de cada año de recaudación y cobro, las mismas fueron encolumnadas de acuerdo al orden pertinente para el estudio; de esta manera, se realizó la construcción de *tablas de frecuencias*, como lo señalan Lind, Marchal, y Wathen (2012), en el que indican que el primer paso para realizar un análisis descriptivo es organizar y resumir un conjunto de datos con la finalidad de mostrar una distribución general de estos y situar el lugar donde se concentran los valores usuales o extremos.

El planteamiento del tipo de información fue útil para observar diferencias, similitudes o realizar comparaciones entre periodos, valores, número de contribuyentes, interpretar y establecer precedente de la data provista por el SRI y sus aristas relevantes en cuanto a variables las variables cuantitativas⁴⁴; en conjunto con los procedimientos que utiliza la administración para recaudar las declaraciones efectuadas por los contribuyentes, mismas que permitieron “recolectar, agrupar y presentar variables de una manera tal que describa fácil y rápidamente dichos datos” (Webster, 2000: 10). Por lo tanto, el tipo de estudio a preparar es de tipo mixto por la descripción de datos e información de forma cualitativa y cuantitativa.

Para este estudio, el SRI ha proporcionado datos registrados durante los últimos diez años, que corresponden a los periodos fiscales del 2007 a 2017 en la instancia de recaudación, y desde el año 2010 al 2017 en la instancia de Cobro; el análisis de estas observaciones permitió elaborar un bosquejo utilizando las siguientes variables:

- Valores de Debito recaudados

⁴³En este caso, se denomina inicialmente como una variable cualitativa a aquellos *nombres* de cada variable que podrá ser ordenada o clasificada en distinto orden, ya que muestra una naturaleza *no numérica*.

⁴⁴ Se caracteriza por contener información numérica.

- Valores de Débito no recaudados (rechazados)
- Número de declaraciones pagadas mediante Débitos
- Número de declaraciones no pagadas mediante Débitos
- Valores OFP recaudados
- Valores OFP no recaudados
- Número de OFP recaudado
- Número de OFP no recaudado
- Número de declaraciones rechazadas por Convenio de Débito (2015-2016-2017)
- Motivos de rechazo
- Monto en rechazos (2015-2016-2017)
- Esquema del proceso de recaudación
- Esquema del proceso de cobro

Cabe mencionar que la información descrita en el siguiente análisis es real, con data fehaciente de las instituciones involucradas en los procesos mencionados.

4. Discusión de Resultados

4.1. Proceso de Recaudación (SRI)

El SRI realiza la gestión de recaudación diaria establecida en los días hábiles del año; el proceso de conciliación por declaraciones tributarias, se resume en la siguiente (*figura 4*) en donde:

Figura 4
Proceso de Conciliación Tributaria automatizado



Fuente: SRI 2017
Elaboración: Autor

Se observa el proceso de recaudación de impuestos que en su mayor parte se encuentra automatizado, cumpliendo lo establecido en las regulaciones especificadas por el BCE. El proceso inicia con la consolidación de la información de declaraciones presentadas por los contribuyentes que reposa en un catastro tributario de base de datos, en donde se identifica si la transacción corresponde a la banca privada o pública, se verifica si el pago se generó por CD o por OFP, otro de los pasos es validar y generar archivos para ser cargados en el Sistema de Pagos

Interbancarios del BCE, mediante el cual el BCE informa a las IFI's el débito de los valores declarados por los contribuyentes; una vez debitado los valores, la banca reporta al BCE las transacciones que fueron exitosas y las que fallaron por los diferentes motivos de rechazo.

Aquellas transacciones que fallaron, son registradas por el SRI con diferentes motivos como se indica en la (*figura 5*) de este análisis; por consiguiente, las mismas deben ser gestionadas para completar el ciclo de recaudación, de acuerdo a los procesos y normativa establecidos.

Finalmente, los fondos que se recaudaron son transferidos a las cuentas del BCE a nombre del SRI, para la conciliación de los pagos y así generar la recaudación efectiva; una vez realizados estos registros se transfiere los valores a la CUTN.

4.2. Análisis y descripción de las cifras de Recaudación

El análisis de las cifras indicó que el CD en promedio recauda el 88% de los ingresos anuales desde el año 2007 al 2017 como se muestra en la (*tabla 1*), lo que determina la importancia de este mecanismo frente a las OFP con el 7%; considerando que en la normativa legal vigente especifica que solo las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, así como las sociedades deberán utilizar el mecanismo, sin embargo, se constata que la mayor parte de pagos por declaraciones tributarias se realizan mediante esta forma de pago. Recaudando un promedio total de USD. 7.130,913 millones esta última década.

Así mismo, dentro de la década analizada se apreció que en el año 2007 existió el porcentaje de recaudación más alto mediante CD, con el 95%; es importante recalcar que este resultado es el reflejo de la aplicación de la *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria*⁴⁵ cuyo objetivo fue fortalecer la generalidad impositiva e incorporar equidad al sistema tributario,

⁴⁵ Publicada en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial 913, 30-XII-2016.

creando consigo reformas que permitan combatir la elusión y evasión fiscal, poniendo un cobertor a muchos vacíos legales que fueron aprovechados por los mal llamados planificadores tributarios. Gracias a esta reforma desde hace mucho tiempo y desde el punto de vista tributario, su aplicación tuvo cambios positivos a la recaudación; incluso se puede apreciar la misma tendencia en los siguientes años (2008 a 2011) con porcentajes entre el 88% al 91%, los cuales fueron relativamente altos, periodos en los que existió la implementación de otras normativas como la *Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno*⁴⁶, *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado*⁴⁷, que apalancaron a esta tendencia de crecimiento recaudatorio.

A pesar de los resultados positivos en ciertos periodos, se evidencia que en los años posteriores, especialmente el 2014 y 2016, se obtuvo porcentajes bajo de 85% y 80% respectivamente, en relación a otros años; la causa fundamental de estos limitados resultados es porque en el año 2014 se aprobó la *Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil*⁴⁸ cuyo fin fue favorecer al mercado de valores, provocando un golpe negativo a la recaudación; de igual manera impactó a estas cifras en el año 2016 la *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016*⁴⁹, con el promedio más bajo (Andino Alarcón, 2012).

Por otra parte, respecto a la *recaudación esperada* se obtuvo que por cada año existe un porcentaje no recaudado, el cual representa un promedio del 5% entre los once últimos años; se observa un valor de 12% en el año 2016 como el pico más alto, el cual indica que en ese año

⁴⁶ Publicada en el Registro Oficial 094-S/23-XII-2009.

⁴⁷ Publicada en el Registro Oficial 583-S/24-XI-2011.

⁴⁸ Publicada en el Registro Oficial 249 – 20-V-2014.

⁴⁹ Publicada en el Registro Oficial 759 – 20-V-2016.

existió mayor incumplimiento de obligaciones; como se indicó anteriormente a esta cifra se la podría considerar atípica ya que en este periodo se produjo el terremoto de abril.

Por consiguiente, los valores no recaudados pasaron a la cartera por cobrar del SRI y debieron gestionarse en el transcurso del tiempo, generando un proceso operativo adicional para recaudar estos impuestos.

Tabla 1
Recaudación Tributaria SRI en millones de USD. (2007-2017)

Año	CD PAGADO	% CD PAGADO	OFF PAGADO	% OFF PAGADO	Total, no recaudado en CD y OFF	Total % no recaudado entre las dos formas de pago CD y OFF	RECAUDACIÓN ESPERADA
2007	3.183.459.169,99	95%	101.872.143,10	3%	53.608.395,66	2%	3.338.939.708,75
2008	3.823.066.597,31	91%	245.916.095,92	6%	113.708.896,22	3%	4.182.691.589,45
2009	4.652.139.747,14	90%	335.310.584,22	7%	157.773.993,02	3%	5.145.224.324,38
2010	5.441.216.990,44	89%	487.488.658,69	8%	182.320.806,54	3%	6.111.026.455,67
2011	6.416.207.693,14	88%	651.871.535,91	9%	249.904.855,43	3%	7.317.984.084,48
2012	7.780.098.945,64	86%	777.443.006,04	9%	469.574.580,40	5%	9.027.116.532,08
2013	8.899.320.555,09	87%	910.905.719,80	9%	428.527.674,56	4%	10.238.753.949,45
2014	9.750.145.222,17	85%	954.673.012,16	8%	732.262.982,93	6%	11.437.081.217,26
2015	10.492.286.234,21	86%	879.930.167,01	7%	779.160.452,99	6%	12.151.376.854,21
2016	8.912.813.110,32	80%	877.398.881,67	8%	1.373.465.485,22	12%	11.163.677.477,21
2017	9.089.289.766,10	86%	722.648.165,28	7%	786.805.232,69	7%	10.598.743.164,07
	% Promedio CD pagado	88%	% Promedio OFF pagado	7%	% Promedio Total no recaudado	5%	

Fuente: SRI / Elaboración: Autor

De acuerdo con la información presentada anteriormente, y como se detalla en la (tabla 2), se observa que en los once años de recaudación respecto a las variaciones del crecimiento y la incidencia de las reformas aplicadas; se marcan dos periodos con diferencias de crecimiento significativas; es decir, a inicios del Gobierno de la Revolución Ciudadana entre el periodo 2007 al 2011 hay un incremento promedio del 37,75%, frente a un 9,97% que comprende a los periodos desde 2012 al 2017 en los que se implementaron reformas que en su mayor parte lesionaron al sistema tributario ecuatoriano (Andino, 2012). Como es el ejemplo de la *Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos*⁵⁰ que se aplicó en 2015 y su cifra negativa de -5,91%, de igual manera en 2017 se refleja el efecto de beneficios e incentivos tributarios a causa del terremoto y del fuerte gasto público en general.

Tabla 2
Variación de crecimiento y promedio entre periodos

Año	Recaudación Efectiva Anual	% de Variación	Crecimiento Promedio
2007	394.096.092,08		
2008	651.418.929,56	65,29%	
2009	840.366.076,83	29,01%	
2010	1.104.385.341,44	31,42%	37,75%
2011	1.383.486.512,59	25,27%	
2012	1.846.729.157,64	33,48%	
2013	2.022.716.294,10	9,53%	
2014	2.492.717.006,34	23,24%	
2015	2.345.363.912,17	-5,91%	9,97%
2016	2.947.437.515,50	25,67%	
2017	2.175.693.112,33	-26,18%	

Fuente: SRI / Elaboración: Autor

En cuanto a la cobertura que brindan las dos principales formas de ingresos, se obtuvo que el 66% de contribuyentes adoptó el CD como forma de pago, el 27% de contribuyentes lo hizo mediante OFP, esto de un total de contribuyentes que cumplieron con sus obligaciones

⁵⁰ Publicada en el Registro Oficial 493/ 5-V-2015.

tributarias regularmente dentro del periodo que les correspondía; y el 7% el grupo que incumplió, como se observa en la (tabla 3).

Estas cifras demuestran que en el transcurso del tiempo la tendencia por adoptar la modalidad del CD ha incrementado notablemente, especialmente a partir del año 2008 en que se publicó la nueva Constitución del Ecuador, inclusive se observa que desde el año 2009 y 2010 se logró persuadir llegando al porcentaje más alto de contribuyente a su máximo con el 73% en número; sin embargo, en los años 2012, 2013 y 2014 se destaca una disminución significativa al 60% de afluencia de contribuyentes, a causa de diversos factores que desencadenaron en una crisis económica de impacto a nivel país; como fue la caída de exportaciones en materia prima y especialmente la del barril de petróleo, a esto se suma el excesivo gasto público y la caída del sector de la construcción; consecuentemente como lo indica Andino et al. (2012) la afectación de la balanza comercial y fiscal con la desmejora en la recaudación, incluso en la cifra de cantidad de contribuyentes que incumplen en sus obligaciones tributarias ascendió al 8%, cifra más alta dentro del grupo estudiado.

Tabla 3
Número de Contribuyentes por mecanismo de pago

Año	CD Pagado	% CD Pagado	OFP Pagado	% OFP Pagado	Total, no recaudado en CD y OFP	% no pago CD y OFP	Total, de Contribuyentes - pagaron
2007	2.084.158	55%	1.404.005	37%	308.675	8%	3.796.838
2008	5.439.037	68%	2.076.642	26%	477.791	6%	7.993.470
2009	6.470.379	73%	1.948.163	22%	481.623	5%	8.900.165
2010	7.435.786	73%	2.241.723	22%	553.747	5%	10.231.256
2011	8.638.251	70%	2.938.095	24%	714.516	6%	12.290.862
2012	8.399.397	60%	4.539.108	32%	1.071.115	8%	14.009.620
2013	9.473.865	60%	5.110.616	32%	1.202.643	8%	15.787.124
2014	9.927.044	60%	5.252.341	32%	1.405.234	8%	16.584.619
2015	12.372.643	71%	3.905.431	22%	1.217.026	7%	17.495.100
2016	11.993.628	69%	4.093.929	23%	1.358.310	8%	17.445.867
2017	12.325.705	70%	3.978.610	23%	1.306.201	7%	17.610.516

% Promedio CD pagado	66%	% Promedio OFP pagado	27%	% Promedio Total no recaudado	7%
---------------------------------	------------	----------------------------------	------------	--	-----------

Fuente: SRI / Elaboración: Autor

Con estos antecedentes, cabe enfocarse en el CD para preguntarnos, ¿Cuánto deja de percibir la AT al momento de obtener débitos rechazados?

Enfocándonos de manera más específica en el proceso de recaudación, se detecta que las cifras por no pago o incumplimiento al CD; como se reflejan en la (*tabla 4*), representa un promedio del 53% de transacciones que fueron débitos rechazados durante los once años, con un promedio de USD 280.182,528 millones; cabe mencionar que en los años 2015 y 2016 existió los porcentajes más altos de no pago, representando USD. 1.476.137 millones, que no se recaudaron a tiempo, estos valores son causa de los motivos macroeconómicos de reformas que se explicaron en la *tabla 1*.

Tabla 4
Convenio de débito, no recaudado

Año	CD No Pagado	% CD No Pagado
2007	32.277.032	60%
2008	55.919.770	49%
2009	71.876.426	46%
2010	79.475.597	44%
2011	95.523.094	38%
2012	255.594.050	54%
2013	183.787.312	43%
2014	457.236.089	62%
2015	530.644.020	68%
2016	945.492.982	69%
2017	374.181.435	48%
	% Promedio CD no recaudado	53%
Total, en USD.	280.182.528	

Fuente: SRI / Elaboración: Autor

Por otra parte, desde los reportes de la banca privada, se indica que los débitos rechazados se originan por diversos motivos, en el que las IFI's describen a cada una de las transacciones fallidas con un motivo específico reportando al SRI esta información, los más frecuentes se detallan en la (figura 5) representando el 98,07%; encabezando el listado está la *insuficiencia de fondos* que ocurre cuando el contribuyente no cuenta con el valor exacto en su cuenta bancaria; otro es el *Número de cédula o RUC no corresponde*, esto ocurre al momento de validar la información bancaria vs. la del SRI en donde no coincide la identificación del contribuyente; el *Rech. Por no confirmación (uso BCE)*, significa que la IFI no confirmó a tiempo si las transacciones fueron fallidas o exitosas al BCE; cuenta bloqueada, cerrada o no existe son más motivos usuales:

Figura 5
Motivos de rechazo más comunes

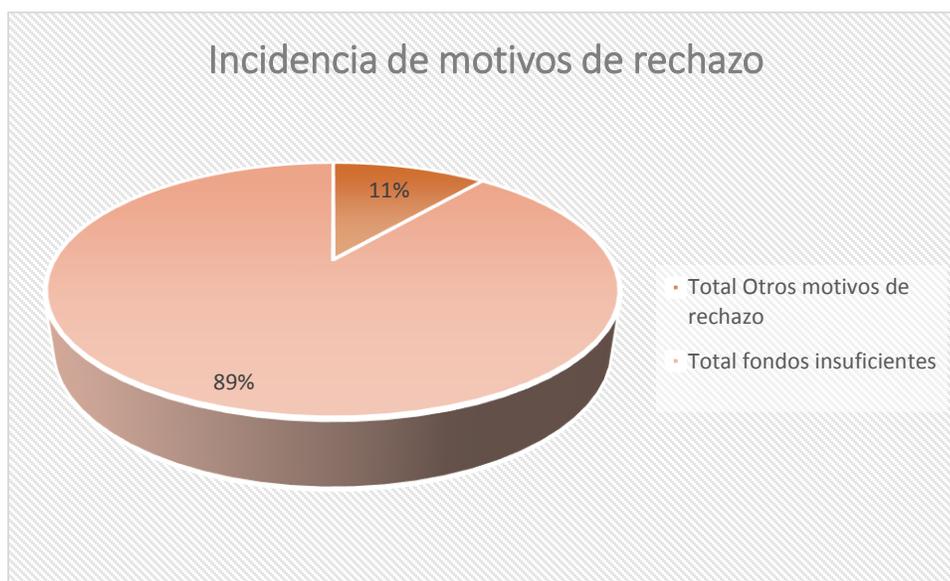
Motivos de rechazo	Porcentaje
Insuficiencia de Fondos	89,87%
Número de cédula o RUC no corresponde	7,51%
Rech. Por no confirmación (uso BCE)	0,08%
Rechazada cuenta bloqueada, cerrada o no existe	0,57%
Tipo de cuenta no corresponde	0,04%

Fuente: (SRI 2017)
Elaboración: Autor

En cuanto a la descripción anterior, según la información obtenida de los años 2015-2016 y 2017 en débitos rechazados, se indica que la AT dejó de recaudar un total de USD. 2`208.336.277 millones durante los tres periodos fiscales mencionados; sin embargo, el motivo

de rechazo denominado *Insuficiencia de fondos* concentra un promedio del 89,87% de los rubros rechazados, ver (*figura 6*); es decir, la incidencia de este motivo representa un total de USD. 1'967.729.686 millones pendientes por recaudar, y que debieron ser recuperados mediante el proceso de acción de cobro, en el cual el pago del contribuyente difiere del valor original, ya que en este nuevo proceso incrementa su valor original con multas e interese según la ley.

Figura 6
Incidencia motivos de rechazo



Fuente: (SRI 2017)
Elaboración: Autor

Este resultado muestra que, a fin de optimizar la ejecución de la principal herramienta de recaudación del SRI, se deberá operar sobre este motivo; dada la normativa legal vigente, misma

que no permite el recaudo de valores menores o parciales a los que debían ser debitados por el sistema financiero SCI.

Cabe mencionar, que no se reflejan cifras débitos rechazados de los periodos fiscales desde el 2007 al 2014, ya que la banca privada no contaba con un sistema detallado como el de las cifras presentadas, sin embargo, los tres años analizados anteriormente demuestran que la incidencia del motivo de rechazo *fondos insuficientes* es la causa principal para que en el proceso de recaudación exista un decremento diario de valores a recaudar.

4.3. Proceso de Cobro (SRI)

Una vez detallado el proceso de recaudación, nos encauzamos en el que realiza Cobro de Deudas Tributarias, esta instancia se origina por las declaraciones presentadas y no pagadas, sea producto de la *autodeterminación del sujeto pasivo*⁵¹, o aquellas que se han generado por la determinación propia de la AT; inclusive en el reglamento se indica que el SRI “informará a los contribuyentes especiales a los cuales los bancos no pudieron efectuar los débitos por sus obligaciones tributarias, para que, en un plazo máximo de 48 horas, efectúen el pago de la obligación más los intereses correspondientes” (RLRTI, 2015: art. 256).

Las deudas según el Código Tributario mantienen plazos diferentes de firmeza⁵², cuando una se genera por autodeterminación del contribuyente no podrá ser impugnada en un tribunal de justicia, sin embargo, las deudas determinadas por la AT se pueden impugnar en un plazo de 20 días en sede administrativa y 60 días en Sede Judicial.

Por cuestiones normativas, cuando una obligación se encuentra en mora se estipula que dentro de las facilidades de pago a las que se acoge un contribuyente puede solicitar realizar pagos parciales; es por esto que el SRI aplica dentro del proceso de cobro las mismas formas de

⁵¹ Cuando el mismo contribuyente determino el valor a pagar en su declaración de impuestos (formulario).

⁵² Son deudas que no podrán ser apeladas por haber cumplido el tiempo hábil para ser saldadas.

pago con las que funciona el proceso de recaudación con la excepción de que en este proceso si existe la posibilidad de *pagos por reintento de débito* y *pagos parciales* a las deudas firmes, cabe recalcar que estos flujos de cobro son nuevos y han sido implementados desde el año 2017; y por tal razón el SRI no ha entregado información sobre estas modalidades de pago.

El proceso de *reintento de débito* está sustentado mediante la resolución NAC-DGERCGC17-00000106 en la que se establece que en caso de “insuficiencia de fondos en la o las cuentas registradas por el sujeto pasivo, el SRI podrá solicitar directamente a la(s) institución(es) financiera(s) autorizada(s), el débito automático de los valores correspondientes a las obligaciones tributarias adeudadas”(SRI, 2017: 3).

Con respecto, al *pago parcial* el contribuyente mediante el portal web del SRI, verifica sus deudas y solicita el débito de su cuenta bancaria; la diferencia es que en este proceso él tiene la opción de seleccionar las deudas pendientes que desea pagar, y a su vez tiene la opción de escoger si su pago será total o *parcial*; incluso puede mantener registradas para el débito más de una cuenta bancaria y solicitar que se debite al mismo tiempo de las dos dependiendo de su disponibilidad de dinero.

Como se puede evidenciar dentro de esta área la AT aplica la alternativa de un pago parcial e incluso se sustenta en la normativa mencionada.

4.4. Análisis y descripción de las cifras de Cobro

Según el historial estadístico de cobro que el SRI mantiene por gestionar, demuestra que durante los periodos desde el año 2010 al 2017 ingresaron 5'442.065 deudas; de las cuales 522.645 pertenecían a la forma de pago por CD, representando un total de USD. 1.620.269.669 millones; de los cuales se observa que faltaría por recuperar un valor de USD. 91.649.627 millones representado 30% de la deuda global; ver (*tabla 5*), si bien es cierto, el porcentaje por

recuperar en esta instancia con respecto al CD es menor frente a OFP que es 70%; la razón es gracias a la gestión institucional y a las diferentes formas de pago y facilidades que ofrecen, como fue *pago parcial y reintento de débito* incluso esta estimación se ratifica en base al *informe de gestión 2017 del SRI* en el que indica que “no se debe a la aplicación de reformas tributarias sino a la eficiencia en la gestión de la Institución, a las mejoras e implementación de sistemas de alta tecnología, desarrollo de productos innovadores” (SRI, 2018: 3); sin embargo, la cartera activa ha incrementado pero se mitiga por la implementación de sus diversas formas de pago detalladas anteriormente.

En la cartera se observa que la cifra de CD no recuperado aumenta en cada periodo, en donde el valor más alto se ubica en el 2017 con 18,14% casi triplicando al año anterior; en esta fase se puede indicar que el incremento de reformas para incrementar la recaudación si interviene frente a lo expuesto anteriormente.

Tabla 5
Instancia de Cobro en C.D.

Año	Deuda por Cobrar en C.D.	C.D. no recuperado	% No recuperado por C.D.	C.D. no recuperado en número
TOTAL 2010	102.357.249,33	370.916,01	0,36	25229
TOTAL 2011	80.785.772,36	1.182.608,50	1,46	25716
TOTAL 2012	130.532.069,20	4.098.596,22	3,14	31327
TOTAL 2013	140.728.206,55	1.556.556,51	1,11	31130
TOTAL 2014	168.663.950,50	3.576.601,68	2,12	32370
TOTAL 2015	360.383.460,26	15.671.645,06	4,35	148748
TOTAL 2016	431.858.538,95	28.008.489,25	6,49	157392
TOTAL 2017	204.960.422,16	37.184.214,35	18,14	70733
Total	1.620.269.669	91.649.628		522.645
Total, Deuda por Cobrar en C.D. y OFP		304.684.733		
% en C.D.		30%		

Fuente: SRI / Elaboración: Autor

Es importante mencionar que, a las cifras detalladas, no se las puede considerar exactas, acaso únicamente un estimado, ya que no se cuenta con la información completa de la AT; y por otra parte los contribuyentes al momento de saldar una deuda se acogen a la forma de pago que más le sea conveniente.

En este sentido, las cifras tienden a cambiar y es por eso que la forma de cobro mediante OFP en esta instancia incrementa a un 70% frente al total. Como se aprecia en la (figura 7).

Figura 7
Cartera por Cobrar 2010-2017

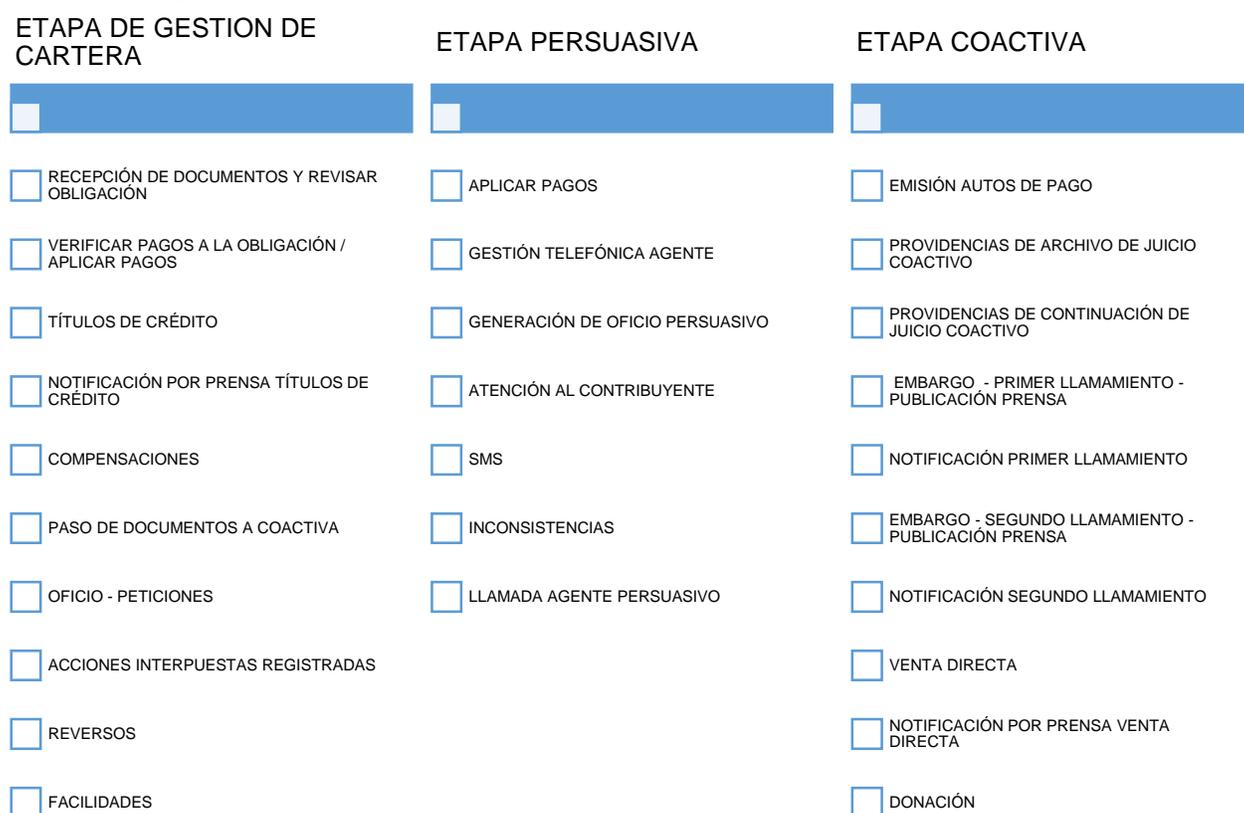


Fuente: (SRI 2017)
Elaboración: Propia

4.5. Análisis y descripción del Costo en la Gestión de Cobro

El SRI proporcionó datos estimados sobre el costo promedio en los que incurre para gestionar la recuperación de cartera, en este sistema la deuda tributaria pasa por tres etapas, en cada una de ellas se realizan varios procesos que se detallan en la siguiente (figura 8).

Figura 8
Etapas de Cartera por Cobrar 2017



Fuente: (SRI 2015)
Elaboración: Propia

En la siguiente (tabla 6) se detallan los costos estimados en los que incurre la AT para gestionar las diferentes etapas por las que debe pasar el cobro de una deuda, así mismo, se especifica un ranking de valores en los que encajan las etapas de cartera según el monto adeudado:

Tabla 6
Costos Estimados de Cartera por Cobrar

Rankin de Cartera	ETAPA DE GESTION DE CARTERA	ETAPA PERSUASIVA	ETAPA COACTIVA	COSTO TOTAL
DE USD 100,00 A USD 4.999,99	121,09	7,17		128,26
DE USD 5.000,00 A USD 99.999,99	124,65	7,17	2663,69	2795,51
DE USD 100.000,00 A USD 999.999,99	124,65	6,21	2663,69	2794,55
DE USD 1'000.000,00 A USD 9'999.999,99	124,65	6,21	2663,69	2794,55
DE USD 10'000.000,00 EN ADELANTE	124,65	6,21	7720,15	7851,01

Fuente: SRI (2015) / Elaboración: Autor

A continuación, se analiza un *ejemplo de simulación* en la estimación de costos y recuperación de la cartera en número de deudas que se presentaron en el año 2017 por el rechazo de los débitos y la aplicación del débito parcial.

4.6. Ejemplo simulación del débito parcial

Según la información que se ha obtenido del análisis de los débitos rechazados que han pasado a la instancia de Cobranzas para ser gestionados, ver (tabla 5) se registra que USD. 204.960.422,16 millones fueron declaraciones mediante la forma de pago CD, representando un total de 70.733 deudores. Para realizar la simulación se ha tomado de la (tabla 6) la posición del rankin de cartera que va desde USD. 100,00 a USD. 4.999,99 que tienen un costo total de gestión de USD. 128,26; para este estudio se toma un valor intermedio de USD. 2.000,00 en el que no se adiciona el costo de gestión coactiva, como se indica en la (figura 9).

En esta simulación se propone que el 60% de los 70.733 deudores se los catalogue con un valor de deuda dentro del rankin mencionado por un valor de promedio de USD. 2.000,00. El total de deudores con el valor mencionado es 42.440, por lo tanto, la AT para recuperar esta cartera gastaría un valor de USD. 5'443.329 realizando la gestión de cobro.

Por otra parte, se propone aplicar el débito parcial en un 70% al grupo de declaraciones rechazadas en el CD, se calcula que individualmente la AT recuperaría un monto de USD. 1.400,00 en el instante de la declaración.

Por lo tanto, simulando recaudar mediante la aplicación del débito parcial al valor de declaraciones, se hubiese recaudado un valor estimado de USD. 59'415.720,00 millones de los USD. 204.960.422,16 millones, lo que representa liquidez en el tiempo en el que debió saldarse la obligación tributaria; por otra parte, la AT se ahorra un total de USD. 5'443.329 millones en costo de gestión.

Figura 9
Simulación de Gestión de Cobro y Débito Parcial 2017

Costo Gestión de Cartera (simulación 2017)		
Datos Simulación	Valores Simulación	Valor CD. Rechazado
Total número de deudas con CD en Cobro (<i>tabla 5</i>)	70.733,00	USD. 204'960.422,16
60% Número de deudas con CD (USD. 2.000,00)	60%	
Total deudores con rango de (USD. 2.000,00)	42.440	
Costo unitario estimado de cartera	128,26	
Costo total de gestión de cobro en el 60%	USD. 5'443.328,74	

Simulación de recaudación de valores aplicando el débito parcial al 60% de contribuyentes deudores en 2017		
Datos Simulación	Valores Simulación	
Valor estimado de deuda USD 1.000,00 A USD 4.999,99	USD. 2.000	
Débito parcial 70%	70%	
Valor individual recuperado aplicando débito parcial	USD. 1.400	
Total deudores con rango de (USD. 2.000,00)	42.440	

Total recaudación aplicando débito parcial USD. 59'415.720
--

Fuente: SRI (2015)

Elaboración: Autor

5. Conclusiones

En base a las teorías estudiadas se ha evidenciado que a nivel de América Latina los sistemas tributarios han evolucionado con enfoques claros en el fortalecimiento de la presión fiscal, combatir la evasión y promover los principios que permiten la redistribución y sostenibilidad de los ingresos estatales mediante la liquidez monetaria.

El propósito de mejorar los sistemas tributarios está basado en la simplicidad, eficiencia, equidad, etc.; y a su vez aumentar la capacidad recaudatoria mediante la implementación de estructuras nuevas que encajen en las figuras tributarias claves para llegar a cumplir con los objetivos y metas de la suficiencia al recaudar.

Con relación a los sistemas tributarios latinoamericanos se indica que cada Estado aplica políticas fiscales que se relacionan con el PIB y el crecimiento de su nación, por la incidencia en los diversos gastos públicos sea productivos e improductivos pero que dinamizan la economía de los hogares; por tal razón, debe aplicarse políticas correctas y equitativas para mantener una economía estable y sostenible, incluso en la actualidad la tecnología juega un papel clave en la aplicabilidad de los procedimientos públicos como herramienta idónea como son las mencionadas plataformas de pagos en línea y demás productos que se apoyan en la tecnología.

En referencia al sistema tributario ecuatoriano, la normativa insta a la aplicación de principios Constitucionales que permitan viabilizar los recursos recaudados y destinarlos de manera apropiada; este artículo se basó en el principio de la suficiencia recaudatoria, el mismo que se menciona en los objetivos dentro del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida y que también se lo refiere en todas las normativas relacionadas con el fisco; sin embargo, se ha detectado que algunas regulaciones que detallan los procedimientos para el cumplimiento de la recaudación,

como es el de la forma de pago del CD, tienen restrictivas para la aplicación de mejoras específicamente en el proceso de débitos, al no permitir que se efectúe débitos parciales del valor declarado, sino únicamente el valor total declarado.

Por tal razón, se ha estudiado el sistema de recaudación que desarrolla el SRI como AT ecuatoriana y una de sus formas de pago mediante *convenio de débito*, el cual se ha fortalecido con el paso del tiempo desde que se implementó, ya que cuenta con una aceptación alta por parte de los contribuyentes, por ser una de las formas más eficientes, ágil y fácil de recurrir.

En lo que concierne a los resultados de esta investigación, se observó que el CD dentro de la instancia de recaudación tiene acogida significativa del 66% de los contribuyentes, y que esta modalidad de pago recaudó la mayoría de impuestos en alrededor de USD.7.130'913.093 millones esta última década, sin embargo, una de las debilidades del modelo es que presenta transacciones fallidas de declaraciones y el sistema deja de recaudar valores declarados por los contribuyentes, los cuales quedan pendientes para ser recaudados en la instancia de *Cobro* con un promedio de USD. 280'182.528 millones, lo que significa que el Estado dejó de percibir este ingreso por no haber debitado el valor correspondiente de las declaraciones que fallaron.

Así mismo, se analiza que en la instancia de cobro se ha implementado recientemente el pago parcial y otras opciones como una forma de facilitar a los contribuyentes en ponerse al día en sus obligaciones; de esta manera se ha logrado recaudar en siete años USD. 1.620'269.669 millones. A pesar de esta recuperación pendiente de valores declarados, todavía se estima que falta la recuperación de un 30% de la cartera por las transacciones que fallaron desde el inicio en la fase de recaudación.

Por último, se ha planteado mediante una simulación de datos la propuesta del débito parcial la cual permitiría mejorar la recaudación en cuanto a la liquidez del dinero en el tiempo exacto en que debe saldarse una obligación

6. Recomendaciones

Es importante formular propuestas que replanteen mejoras para el sistema recaudador de impuestos; una vez analizadas las cifras, el flujo de recaudación y el proceso de cobro del SRI; se sugiere que dentro de la forma de pago mediante convenio de débito en la fase de recaudación, se implemente *débitos parciales* a las declaraciones que realizan los contribuyentes, para conseguir mitigar el constante rechazo por insuficiencia de fondos por parte de los declarantes; es decir, con el sustento de que la mayor parte de transacciones fallidas se generan porque el contribuyente no cuenta con el valor completo de la declaración, no obstante, existe el 89% de transaccionalidad en fondos insuficientes, insinuando la posibilidad de que los contribuyentes cuenten con un valor inferior en la cuenta bancaria a ser debitada; el mismo que podría recaudarse como un pago menor o parcial al declarado.

De esta manera, la AT estaría en la factibilidad de proponer el replanteamiento de la normativa y regulaciones con las entidades que intervienen en el proceso para que se implemente esta opción de mejora en la recaudación diaria. Así, evitar el incremento de cartera por cobrar y generar la reducción de costes administrativos.

Por otra parte, se requiere una política de manejo de valores no recaudados que permita recuperar estas cifras en el menor tiempo posible, evitando la instancia de cobro de deudas por fondos insuficientes.

En referencia, al ámbito legal se analiza que dentro de la normativa tributaria respecto a los débitos bancarios no existe una regulación específica en la que la Ley permita a la AT realizar

débitos parciales, pero tampoco existe una regulación que limite a la implementación de aplicar estos débitos, es decir; la pertinencia sobre la propuesta podría realizarla el SRI, contando con la previa aceptación del contribuyente en su *Acuerdo de Responsabilidad y Uso de medios Electrónicos*⁵³.

Finalmente, otra de las alternativas que se a plantear dentro de las opciones de recaudación, es profundizar en la posibilidad de un estudio en el cual la banca corresponsal del BCE actúe como interventor en los pagos del contribuyente con la aplicabilidad del *sobre giro* bancario apuntando a sus clientes, respecto al pago de impuestos.

7. Bibliografía

- Andino, M., Arias, D., Marx, C., Carrillo, P., Carpio, R., y Chilibingua, D. (2012). *Una Nueva política Fiscal para el Buen Vivir*. Quito: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 258.
- Asamblea Nacional República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial No. 449.
- Banco Central del Ecuador (2012a). *Regulación BCE No. 026-2012*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- _____ (2012b). *Regulación BCE No. 030-2012*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Barro, R. (1990). “Government Spending in a Simple Model of Exogenous Growth”. *Journal of Political Economy* 98:, pp. 103-125. doi:10.1086/261726
- Blacio, R. (2017). “El Tributo en el Ecuador” Revista digital de la *Facultad de Derecho de México*. Recuperado el 15/11/2017 de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30250/28104>.

⁵³ Formulario que suscribe un contribuyente con el SRI para utilizar medios y servicios electrónicos.

- Cepal (2009). *La Economía de los Ingresos Tributarios: Un manual de estimaciones tributarias*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____(2017). *Informe El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, SBN: 978-92-1-058580-4.
- CIAT (2016). *Manual Sobre Recaudación y cobranza de Tributos*. Panamá: ISBN: 978-9962-647-88-1.
- Código Tributario (2016). *Código Tributario*. Quito: Registro Oficial Suplemento 544.
- COPFP (2016). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, Pichincha, Ecuador: Segundo Suplemento Registro Oficial 306.
- Davidson, P. (2001). “Jhon Maynard Keynes y la economía del siglo XXI”. México: Revista Comercio Exterior n°1, vol. 51: 6.
- García, S., Medina, N., y Varela, M. (2017). “Cambios y quiebres estructurales de la economía ecuatoriana en el largo plazo (1965-2014)”. En Varela, Marcelo (ed.). *Estudios de Economía Heterodoxa para América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: pp. 211-258.
- Gómez, J., y Morán, D. (2015). La Situación Tributaria en América Latina: Raíces y Hechos estilizados. *Cuadernos de Economía*, vol. XXXV, pp. 67, 1-37.
doi:10.15446/cuad.econ.v35n67.52417.
- Hernández, R., y Fernández, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Kotler, P., y Keller, K. (2006). *Dirección de Marketing*. México: Pearson Education.
- Lind, D., Marchal, W., y Wathen, S. (2012). *Estadística Aplicada a los Negocios y a la Economía* (Decimoquinta ed.). Mc Graw Hill.

- Martínez Coss, F. (2005). Razón y Palabra. *Primera Revista Digital Iberoamericana Especializada en Comunicología*. Recuperado el 02/06/2005 de <https://bit.ly/2NDgmfW>
- Martner, R., Podestá, A., y González, I. (2013). “Políticas Fiscales para el Crecimiento y la Igualdad”. Revista digital Macroeconomía del Desarrollo-Cepal. Recuperado el 01/10/2013 de <https://bit.ly/2udPOUS>
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2016). *Resumen Ejecutivo Justificativo de Ingresos y Gastos*. Proforma Presupuesto General del Estado. Quito: Recuperado el 1/10/2016 de <https://bit.ly/2KLXihV>
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*: (Quinta ed.). Madrid: McGraw Hill.
- Paz y Miño, J. J. (2015). *Historia de los Impuestos en Ecuador*. Quito: Ecuador.
- Philip, K., y Keller, K. (2006). *Dirección de Marketing*. México: Pearson Education.
- RLRTI (2015). Reglamento para la Ley de Régimen Tributario Interno. *Decreto Ejecutivo 374 - LORTI*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 448.
- Senplades (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021*. Quito, Pichincha, Ecuador: mediante Resolución N.º CNP-003-2017.
- Servicio de Rentas Internas (2018). Informe de Gestión de Labores 2017. *Dirección Nacional de Planificación y Gestión Estratégica*. Quito, Pichincha, Ecuador: Servicio de Rentas Internas.
- _____ (2014). Servicio de Rentas Internas. *Resolución NAC-DGERCGC14-00369*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial No. 266.
- _____ (2017a). Servicio de Rentas Internas. *Resolución NAC-DGERCGC17-00000106*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 946.

_____ (2017b). *Servicio de Rentas Internas*. Recuperado de Estadística General de Cumplimiento de Recaudación Nacional: <https://bit.ly/2L0gTqC>

Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector, 3rd edition*. Barcelona: Antoni Bosh, editor, S.A.

Valero, M. (2015). ¿Cuáles son los medios de carga de pago "online" más seguros? *El País*, 1. Recuperado el 06/05/2015 de Cuales son los medios de pago 'online' más seguros?: <https://bit.ly/2zzn04b>

Webster, A. (2000). *Estadística Aplicada a los Negocios y la Economía*. Santa Fe de Bogota: McGraw-Hill Interamericana S.A.