

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA ECONOMÍA

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y
GESTIÓN EMPRESARIAL**

**LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA
ORIENTACIÓN DEL CONTROL FISCAL: UNA PROPUESTA MÁS ALLÁ DE LA
TEORÍA.**

CHRISTIAN SANTIAGO CUEVA CRUZ

ASESOR DE TESIS: HUGO JACOME

LECTORES: MIGUEL ACOSTA/MARCELO VARELA

JULIO DE 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA ECONOMÍA

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y
GESTIÓN EMPRESARIAL**

**LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA
ORIENTACIÓN DEL CONTROL FISCAL: UNA PROPUESTA MÁS ALLÁ DE LA
TEORÍA.**

CHRISTIAN SANTIAGO CUEVA CRUZ

ASESOR DE TESIS: HUGO JACOME

LECTORES: MIGUEL ACOSTA/MARCELO VARELA

JULIO DE 2011

Índice
CAPITULO I

Descripción del Problema	02
---------------------------------	-----------

CAPITULO II

La Administración Tributaria en el Ecuador	09
Evolución de la Legislación Tributaria en el Ecuador	09
Evolución de la Agencia Tributaria	10
La Administración Tributaria: aspectos técnicos sobre el control fiscal	12
La Gestión del Riesgo: una alternativa	16
Las buenas prácticas en administración de riesgo	19
El “Credit Scoring” ¿una opción para la Administración Tributaria para el riesgo inicial?	25
Ejemplificación de un Modelo de <i>Credit Scoring</i>	31

CAPITULO III

Investigación de Modelos de Gestión de Riesgos	34
Selección del Modelo de Gestión de Riesgo tributario	35
<i>Credit Scoring</i> en la AT	45
Evaluación de los resultados obtenidos	47
Estructuración de Estrategias para el tratamiento de riesgos	51

CAPITULO IV

Conclusiones	59
Recomendaciones	61

Anexos

- a. **Compendio de la Evolución Normativa Tributaria**
- b. **Organigrama General**
- c. **Organigramas desconcentrados**

Bibliografía

Síntesis

La crisis económica mundial¹, ha impactado severamente en la economía ecuatoriana en los últimos años, la reducción del precio del crudo, una baja sustantiva en las exportaciones y una caída en las remesas de los migrantes por las altas tasas de desempleo en los diferentes países son algunos efectos que se pueden observar sin caer en tela de duda.

El Gobierno Central preparó un presupuesto para el año 2010 que alcanza los 21.282 millones de dólares, la principal fuente de financiamiento son los impuestos que alcanzan casi un 40% del mismo, es decir 8 219 millones de dólares, que representa un 26% más de lo que se presupuestó para el año 2009, aunque en el país se prevé una caída de los ingresos tributarios por la contracción del sector privado durante 2009 y principios del 2010.

De acuerdo a las cifras del Servicio de Rentas Internas (SRI), hasta agosto de 2008 se detectó un 30,6% de evasión en Impuesto al Valor Agregado (IVA) y un 61,5% e Impuesto a la Renta (IR) lo que ocasionó no solo la pérdida de los ingresos del Estado, sino aumentos en la inequidad de la distribución de la carga tributaria e ineficiencias en la asignación de los recursos económicos para el país

En este contexto se hace necesario un fortalecimiento de la política fiscal, la creación de un nuevo modelo de control tributario compuesto por diferentes variables que se establezcan técnicamente el nivel de riesgo de los contribuyentes, para una planificación estratégica inteligente que busque efectivamente reducir las brechas de cumplimiento tributario² existentes y paralelamente incremente la cultura tributaria de los sectores desatendidos³ por la Administración Tributaria, permitirá una adecuada recaudación en base a la reducción de las brechas tributarias.

PALABRAS CLAVES: Administración del Riesgo, Impuestos, Riesgo Fiscal, Gestión de Riesgo, Matriz de Riesgo, Modelo de Gestión.

¹ Originada en los Estados Unidos de Norteamérica. Entre los principales factores causantes de la crisis estarían los altos precios de las materias primas, la sobrevalorización del producto, una crisis alimentaria mundial, una elevada inflación planetaria y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados.

² Las brechas de cumplimiento son aquellas diferencias que surgen al comparar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que deberían efectuar los contribuyentes conforme lo señalan las normas tributarias, con las obligaciones que éstos han cumplido en la realidad, lo cual puede ser detectado por la Administración Tributaria a través de acciones de control o fiscalización.

³ Considérese a los sectores desatendidos por la Administración Tributaria a las provincias y/o ciudades donde el ejecutivo ha invertido menor cantidad de recursos en Servicios Tributarios (capacitación, difusión de información, etc.) y Controles Tributarios (fiscalizaciones, Auditorias, controles preventivos, etc.)

A Dios por ser tan bondadoso conmigo y permitirme cumplir un sueño más, A Criss por haber llegado a mi vida sin esperarla y ser el freno que necesitaba para dejar de estrellarme con el mundo (bys), A Alma y Lía por ser esos pequeños grandes detalles que me impulsa a seguir en esta ruta, A mis padres por haberme apoyado en este reto y ser siempre incondicionales, A mi Tía Tere y a mi madre por haberme despertado en las mañanas con su dulzura característica, A mi Tía Susy por ser ese gran ángel que me cuida siempre desde el cielo, A mis hermanas Tatiana y Paola que aunque no están cerca mío, sé que me apoyaron siempre en este y todos mis retos.

A Gaby Moreno, que aunque su distancia es indeleble, hoy más que nunca agradezco su grandioso apoyo, A mis amigos y amigas cercanos con los que compartí alegrías, angustias, tristezas, borracheras, sueños, ideales y filosofía de bares y restaurantes, a los amigos de la FEFA, gracias a ellos este reto se hizo más digerible con sus ideas sin cordura y todos los demás personajes que pasaron por mi vida y que hoy no están y dejaron simplemente recuerdos.

Un agradecimiento especial a mi Padre por ser el editor en jefe de este proyecto, gracias por el tiempo dedicado y todo el apoyo que he tenido de su parte a lo largo de mi vida, a Hugo Jácome por ser muy paciente como Director de mi tesis y a Miguel Acosta por su revisión técnica y tiempo.

Hoy agradezco a todos por compartir conmigo y ser el alimento de mis ideas.

El individuo ha luchado siempre para no ser absorbido por la tribu. Si lo intentas, a menudo estarás solo, y a veces asustado. Pero ningún precio es demasiado alto por el privilegio de ser uno mismo.

Friedrich Nietzsche (1844-1900)

Filósofo alemán.

La Gestión del Riesgo como un instrumento para la orientación del control fiscal: Una propuesta más allá de la teoría.

Los impuestos no solamente nos empobrecen (quitándonos una parte sustancial del producto de nuestro esfuerzo). También nos hacen menos libres, ya que son el mecanismo que el Estado emplea para hacernos consumir esto y no aquello o comportarnos económicamente de una u otra manera. Gravando y desgravando a su antojo, el Estado nos induce a actuar como él cree conveniente. Así, los impuestos nos convierten en marionetas del ministro de Hacienda.

William Taylor
Filósofo británico (1887-1961).

Evitar impuestos es una de las pocas actividades intelectuales que producen Beneficios económicos.

John Maynard Keynes
Economista estadounidense (1883-1946).

Capítulo I

“El Diseño de la Política Fiscal deberá contar con todos los elementos de Juicio que permitan tomar las mejores decisiones para alcanzar el bienestar de todos los miembros de la sociedad.” (CEF, 2008)

Todas las Administraciones Tributarias deben lograr el mejor resultado posible, maximizando el nivel de cumplimiento de la normativa tributaria, pero ¿cómo alcanzar ese cumplimiento de manera voluntaria?, ¿Cómo reducir los gastos de control? ¿Cómo evaluar efectivamente a una Administración Tributaria? ¿Cómo mejorar la gestión de resultados de una Administración Tributaria? existen muchos factores que afectan el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, entre los más importantes podemos mencionar la diversidad de comportamientos de los contribuyentes, el desconocimiento de la normativa tributaria vigente, y la complejidad para el pago de estas obligaciones tributarias.

Conseguir que los contribuyentes paguen los impuestos voluntariamente es uno de los problemas más difíciles a los que se enfrentan los Gobiernos, las brechas fiscales alcanzan cifras realmente importantes en todas las economías afectando no solo a la recaudación sino también a la equidad del sistema impositivo, para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones, el recaudador utiliza diferentes instrumentos; algunos son informativos, como campañas de concienciación de la población, pero sobre todo utiliza métodos coercitivos basados en estrategias de inspección (que permiten identificar) y la aplicación de sanciones (que permiten castigar) a los evasores, siempre dentro del marco normativo vigente. En otras palabras, para conseguir un grado alto de cumplimiento fiscal es necesario ejercer un control y castigo sobre los contribuyentes que minimice el incentivo de la evasión (Macho-Stadler y Pérez Castrillo, 2004:7).

Según el Banco Mundial calcula que en el período entre 2000 y 2015:

La evasión fiscal limita el desarrollo de las economías, en especial de aquellas que no tienen un sistema tributario fuerte. Según Martens (2007), esta práctica será responsable de la muerte de 5.6 millones de niños en el periodo 2000-2015, lo que significa 1.000 niños por día. En el año 2000, los objetivos del milenio fueron constituidos como un esfuerzo para erradicar la pobreza y favorecer el desarrollo. Sin embargo, hasta el 2015 -que es la fecha de finalización de las metas- el mundo en desarrollo habrá perdido 2.5 trillones de dólares por prácticas evasivas. En este aspecto, el Banco Mundial estima que para cumplir éstos objetivos se necesitarían 0.9 trillones de dólares en el período de ejecución del proyecto. La evasión, permitiría cubrir 2.7 veces esa cifra (Martens, 2007).(Servicio de Rentas Internas, 2010:4)

Paralelamente, cada año miles de empresas pierden millones de dólares por tener una cartera irrecuperable, clientes que no pagan créditos o facturas. En forma similar el Estado pierde ingresos que se reflejan en los índices de evasión fiscal de cada país, ¿Cómo puede la administración utilizar de una manera más inteligente la información tributaria, para reducir la evasión? ¿Es factible romper los paradigmas de control existentes en la Administración? ¿Podremos evaluar el riesgo de recaudación de impuestos? ¿Qué herramientas de evaluación del riesgo que han sido exitosas en el sector privado podremos utilizar en una Administración Tributaria?

Según el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias⁴:

La Administración Tributaria está asumiendo un papel cada vez más activo en la ejecución de la legislación tributaria, aspirando no sólo a garantizar un terreno de juego nivelado entre los contribuyentes (o actores económicos) sino también a que se cumplan los objetivos de ingresos del Estado. En consecuencia, las Administraciones Tributarias deben dedicar recursos adicionales a la organización de una política de inspección y auditoría. (CIAT, 2003:1)

La explotación del máximo potencial tributario no es una tarea sencilla ni algo que se logre hacer de la noche a la mañana, por lo que se debe tener consideraciones para poder alcanzar esta meta que es la que demuestra la eficiencia en una administración tributaria, para poder lograrlo:

En primer lugar, requiere la búsqueda y tratamiento de datos y su efectivo análisis, generando inteligencia. Eso es más sofisticado que tener un banco de informaciones de control, pero que no realimenta los procesos de la administración tributaria y no sirve para redirigir acciones y políticas estratégicas. O sea, no basta tener datos, es preciso usarlos de modo inteligente para alcanzar la meta del potencial tributario.

En segundo lugar, es preciso romper paradigmas casi que tradicionales en las administraciones tributarias. Ejemplos son los trabajos de fiscalización apenas dirigidos a la masa conocida de contribuyentes, indicadores de gestión con base apenas en el desempeño pasado, monitoreo apenas de sectores económicos tenidos tradicionalmente como de mayor capacidad tributaria, entre otros.

En tercer lugar, es necesario conocer el universo de riesgos antes de determinar qué instrumento adoptar. Una administración tributaria que no conoce todos sus riesgos, no puede saber cómo asignar eficientemente sus recursos entre control (enforcement) y servicios (compliance), entre sectores económicos distintos, entre regiones geográficas distintas. (Játiva, 2009:33)

Una administración tributaria inteligente debe establecer un plan estratégico de conformidad con la realidad de su jurisdicción, del grado de educación y cultura tributaria de sus contribuyentes, y las facilidades que se pueden brindar para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, basadas en las tecnologías de información y comunicación. En este sentido es importante “pensar globalmente y actuar localmente”⁵, así de las tres consideraciones expuestas por Játiva en su investigación⁶, situaciones que pueden no estarse cumpliendo actualmente por el Servicio de Rentas Internas⁷.

Una Administración Tributaria puede ser calificada de eficaz en la medida que logra minimizar el gap tributario, considerando que el principal objetivo de la institución es el

⁴ El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, es un organismo internacional público, sin fines de lucro, creado en 1967, con el objetivo de proveer un servicio integral a la modernización de las administraciones tributarias de sus países miembros y promover su evolución, aceptación social, y fortalecimiento institucional.

En la actualidad el CIAT agrupa a 38 países miembros y países miembros asociados, en cuatro continentes: 29 países americanos; seis países europeos; dos países africanos y un país asiático.

República Checa, Sudáfrica, Kenia e India, son países miembros asociados.

⁵ La frase "piensa globalmente, actúa localmente" o Piensa global, actúa local ha sido utilizado en varios contextos, incluyendo la planificación urbana, medio ambiente, y las empresas, la misma se le atribuye a Patrick Geddes

⁶ Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias - planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la Gestión del Riesgo

⁷ Existe la información suficiente en las bases de datos, pero no existe una estrategia para un manejo inteligente de dicha información, ni un *data mining* que unifique la parte operativa con la estratégica; actualmente existe un indicador de cumplimiento basado en recaudación histórica y de conformidad con el Presupuesto General del Estado, y no como en la mayoría de Administraciones Tributarias que establecen metas para reducir efectivamente la evasión fiscal; y por ultimo no se cuenta con un estudio que establezca el universo de riesgos existentes.

asegurar que todos los contribuyentes cumplan efectivamente sus obligaciones tributarias de conformidad con la normativa legal vigente, pero en la actualidad en el Servicio de Rentas Internas su indicador de desempeño clave es la recaudación efectiva, lo cual no mide realmente la eficiencia institucional ya que el dinero que ingresa a las arcas fiscales se ve influido en gran parte por variables ajenas a la gestión institucional como la variación de la legislación tributaria que en nuestro país, es relativamente reformada cada año y el desempeño *per se* de la economía local. Lo correctamente técnico es calificar el desempeño de la Administración Tributaria vía reducción de la evasión tributaria, y no como actualmente se lo realiza.

En este contexto podemos concluir que el medir el desempeño de una Administración Tributaria (AT) simplemente por su recaudación, es una medición irreal que no refleja la realidad, ya que el potencial de recaudación puede verse incrementado por los motivos mencionados y en ese sentido la recaudación *per se* puede crecer por inercia, aunque el gap tributario haya incrementado. Así aunque la recaudación sea más alta que en el periodo anterior (esto es lo que sucede año tras año en el Ecuador), esto no necesariamente podría evidenciar que la AT sea eficiente; pues medir el desempeño de la AT por el incremento histórico de las recaudaciones, no refleja ni de lejos su eficiencia.

Ahora bien, es muy claro que el alcanzar una administración tributaria eficiente, que logre minimizar la evasión fiscal, no solo implica una política estratégica al respecto del negocio estructural de recaudación, si no que implica una reingeniería en la política estratégica con una visión holística que abarque, a más de los procesos sustantivos facultados a la administración, los procesos operativos, buscando siempre utilizar la mínima cantidad de recursos y obtener los mejores resultados, tal como en el sector privado; es decir, optimizar la relación costo beneficio, en base a herramientas como *Business Process Management*, *Business Intelligent*, *Six Sigma*, *Balance Scorecard*, entre otras.

Considerando paralelamente la limitada asignación de recursos que posee una Administración Tributaria ¿Cómo utilizar efectivamente los mismos? Para responder esta interrogante vamos a analizar en un contexto holístico la problemática de los *gaps* tributarios que es la razón de ser de una AT: es importante considerar para esto que la actividad de la evasión fiscal es un comportamiento social que infringe una ley, es un juego bayesiano simultáneo⁸ un juego de condiciones de información asimétrica, un juego⁹ donde los agentes (Agencia-Contribuyentes) buscan maximizar su utilidad eligiendo determinados cursos de acción, según Macho-Stadler:

Los modelos formales que estudian la evasión fiscal plantean el problema como un juego estilizado entre dos jugadores. Estos jugadores son la Administración (Hacienda, la Agencia Tributaria) y el contribuyente. El primero desea que se cumpla con las obligaciones fiscales, el segundo desea pagar lo menos posible. (Macho-Stadler y Perez-Castrillo, 2005:10)

⁸ Los juegos bayesianos estáticos proponen modelizar aquellas situaciones de naturaleza estática en que cada jugador i tiene un conjunto de acciones disponibles ahí, pero además algunos o todos los jugadores disponen de alguna información privada, de tal forma que los pagos finales de cada jugador dependen, no sólo de las acciones decididas por todos los jugadores, sino también de la información privada de los jugadores. Claro está que la existencia de dichas informaciones privadas obligará a que cada jugador tenga en cuenta las suposiciones acerca de los pagos o ganancias de los demás jugadores.

⁹ Un juego es un proceso en que dos o más personas toman decisiones y acciones, la estructura de las cuales está inscrita en un conjunto de reglas (que pueden ser formales o informales), a fines de obtener beneficio

En lo ideal sería convertir a través del uso de diferentes herramientas e incentivos la relación Agencia – Contribuyente de un juego no cooperativo en un juego cooperativo, esto se logra a través de un uso adecuado de la manifestación expresa que tienen los gobiernos para interferir sobre las fuerzas del mercado, y de esta forma conseguir el pago voluntario de impuestos por parte de la masa de contribuyentes.

Pero el escenario es más complejo de lo que parece, cada jugador buscara el máximo bienestar posible, en este sentido cada uno evaluará la situación y buscara obtener situaciones que le otorguen mayor bienestar, ahora bien es importante destacar que en este juego infinito Hacienda – Contribuyente, la función de utilidad convierte los pagos del juego en bienestar, es decir lo que un contribuyente deja de pagar por concepto de impuesto se transforma en utilidad, pero este riesgo lo asume cuando la sanción por el no pago le incentiva a correr dicho riesgo, por otro lado la Administración Tributaria a través de los controles implantados busca incrementar el pago de impuestos de los contribuyentes evasores, pago que se transforma en utilidad para el Estado, y esta a su vez corre el riesgo de gastar recursos para no obtener recaudación alguna. (Macho-Stadler y Perez-Castrillo, 2005:13-21)

También es importante considerar la asimetría de información que existe en el juego, dado que los resultados económicos (ya sean ventas o renta) son información propia y confidencial del contribuyente, en este punto los contribuyentes se dividen muy claramente en honestos (los que pagan correctamente el valor que adeudan por impuestos) y los deshonestos (los que dejan de pagar o pagan menos del valor que les corresponde pagar por impuesto), división que será de gran importancia para el análisis empírico de la presente investigación.

“Para separarlos, es preciso utilizar un segundo instrumento, y la agencia utiliza la inspección, que es un instrumento aleatorio y costoso” (Macho-Stadler y Perez-Castrillo, 2005:10-11), la fiscalización o control tributario es el proceso orientado a descubrir el grado de incumplimiento de las distintas obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, abarca el desarrollo de distintas acciones por parte de la Administración Tributaria que le permitan además imponer sanciones por las conductas irregulares de los contribuyentes:

El incumplimiento puede ser el resultado de intentos deliberados de evadir los impuestos o bien de errores honestos, causados por la ignorancia del contribuyente y por la complejidad de la legislación. Los riesgos pueden describirse como la probabilidad de incumplimiento dentro de un contexto específico, que ha de definirse para comprenderlo y para abordarlo adecuadamente (por sector, tamaño de empresa, etc.).

La gestión de riesgos consiste en un enfoque de conjunto para determinar los posibles ámbitos de incumplimiento y asignar los recursos de acuerdo con ello (Velthuisen et al, 2003:41)

El control tributario resulta un “instrumento fundamental en el combate a la evasión para resguardar una equitativa aplicación del sistema tributario, un adecuado nivel de ingresos fiscales, así como para promover el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias.”(Velthuisen et al, 2003: iv), con él se gestiona que los contribuyentes deshonestos se vean obligados a pagar sus impuestos correctamente, o a su vez se genere el riesgo a los contribuyentes honestos que piensen en actuar deshonestamente.

Para implementar el control tributario “se desarrolla en dos niveles diferenciados y a su vez complementarios: el control administrativo y el control de inspección” (Sevilla,2008:2-5) existen actividades que varían en costos, no es lo mismo una auditoría (control de Inspección) que una verificación masiva (control administrativo) a través de un

cruce general de información, pero las dos son recomendables realizarlas, la una por su bajo costo, y la otra por su alcance en la verificación de cumplimiento a los sujetos pasivos; lo importante es evitar la posible existencia de zonas de sombra (contribuyentes no atendidos en los planes de control).

Así se hace importante considerar que es necesario:

Conseguir el óptimo cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Es en este momento donde concurre el principio de oportunidad de la actuación: si todo incumplimiento tributario debería ser atendido, pero los recursos sólo nos permiten llegar a algunos de ellos, conviene plantearse si siempre deberá decidirse la actuación sobre aquellos contribuyentes cuya comprobación inducirá mayor efecto inducido en un determinado sector, o por el contrario, si la decisión sobre el programa de actuación a poner en práctica debe estar guiada por exclusivos criterios de Riesgo Fiscal.(Martínez, 2004:2-3)

Aquí es donde se halla "La clave del éxito de la Administración Tributaria", encontrar la fórmula óptima para lograr un amplio y voluntario cumplimiento tributario en sus administrados, pero veamos un poco más de variables para encontrar el santo grial fiscal para un gobierno.

Es trascendental tener muy en claro donde se presenta este incumplimiento, dentro del ciclo de vida de los contribuyentes. El CIAT en su manual de fiscalización establece lo siguiente:

Hay cuatro principales áreas de incumplimiento. En primer lugar la integridad del registro de los contribuyentes (la "brecha de registro"): el contribuyente ha de ser conocido y ha de estar registrado con antelación a la tributación. A continuación, los contribuyentes registrados han de cumplimentar sus declaraciones de impuestos y pagar la cantidad de impuestos debidos (la "brecha de declaración y la "brecha de recaudación"). Por último, las funciones de verificación y auditoría garantizan que la declaración es correcta y completa, en conformidad con la ley. (Velthuisen et al, 2003:40)

En la actualidad para ir cerrando estos *gaps* tributarios existen dos tendencias marcadas y diferenciadas, en los países desarrollados en relación a las actividades de control, los de origen latino y nórdico elaboran planes a los que sujetan sus actuaciones mientras que los anglosajones prefieren el concepto de análisis de riesgo. En el primero modelo se trata de una selección subjetiva con técnicas poco avanzadas, mientras que el segundo un proceso más tecnificado y con mayor objetividad al momento de seleccionar contribuyentes para el control.

“La Administración Tributaria en el Ecuador está poco desarrollada en relación a otros países latinoamericanos (Chile, Argentina, Colombia)”(Baer, 2006:131-159) y su metodología de control está limitada a los planes establecidos de forma anual, lo que permite que muchos contribuyentes infractores no sean detectados, por lo que es necesario fortalecer e innovar su proceso de control, teniendo en cuenta que: “El control es un proceso. No es un acto aislado sino una actividad que se desarrolla de modo continuado, para lograr un objetivo. El propio control no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr algo” (Játiva, 2008:25)

El minimizar el *gap* tributario para alcanzar el potencial tributario no es una tarea sencilla, es un proceso que implica diferentes instancias de riesgo a la cuales se debe buscar

estrategias para reducir la exposición al riesgo de la Administración Tributaria, lo que incluye seleccionar una herramienta adecuada para el efecto.

Luego de analizar el cumplimiento de los impuestos y determinar las posibles causas de evasión y elusión tributaria, es evidente la necesidad de implantar controles los mismos que deben ser periódicos, para mantener consistencia, seriedad y buena imagen de la administración tributaria, estos controles deben iniciar principalmente por la información de inscripción en el RUC¹⁰ ya que constituye la base para cruces de información, para posteriormente controlar las presentación, pago y verificación de la consistencia de las declaraciones, información que periódicamente alimenta las bases de datos del SRI, posteriormente el control puede realizarse con información proporcionada por terceros, es decir obtenida externamente, la que servirá para controlar la veracidad de los datos declarados. Este proceso variado de controles debe ser incluido en la planificación anual de las áreas de control tributario.

Hay que tener en claro que una de las principales características del problema de la evasión fiscal es la dificultad para medirla, por su naturaleza de actividad oculta, de todas maneras las administraciones tributarias hacen un gran esfuerzo para llegar a cifras que puedan dar una idea cercana del volumen de recursos que deja de percibir el Estado por la práctica de evasión tributaria. (Macho-Stadler y Pérez Castrillo, 2004:8-9)

Es claro que el Servicio de Rentas Internas no se encuentra en capacidad de seleccionar a sus clientes, y tampoco los contribuyentes pueden escoger si tributan o no, esta tiene que controlar y brindar el servicio al universo de contribuyentes que realicen una actividad económica, para esto la institución dispone de una base de datos que contiene todos los elementos necesarios para administrar los contribuyentes, información reservada en una *Datawarehouse* en plataforma Oracle, esto nos garantiza calidad y seguridad de datos, así como también la plataforma nos permite desarrollar un *Datamining* multidimensional y búsquedas de conformidad con las necesidades de la administración, diferentes niveles de detalle de información, confrontaciones de búsqueda, integración de bases de datos, aplicación de fórmulas, generación de matrices, entre otras.

Saber recabar, analizar y utilizar la información en forma inteligente es definitivamente una ventaja competitiva de las organizaciones actuales, crucial para su supervivencia y creación de valor, tanto para los accionistas, como para el Estado, como es el caso de las administraciones tributarias. (Sevilla, 2008:6)

Con todo este contexto, es claro que el modelo de medición de eficiencia del Servicio de Rentas Internas es incorrecto, y la gestión administrativa no se encuentra enfocada en un modelo de riesgo, lo que produce un desperdicio de recursos, siendo estos limitados, en este sentido es indispensable desarrollar un modelo de gestión de riesgo que permita asignar eficientemente los recursos existentes para obtener mejores resultados vía cierre de brechas tributarias la herramienta de *credit scoring* parecería innecesaria para albergar trabajo alguno en un monopolio público como una AT, pero es el inicio del ovillo de un adecuado sistema de administración del riesgo (*Enterprise Risk Management*) dentro de la Administración Tributaria basado en un procesamiento inteligente de datos y apalancado en

¹⁰ Registro Único de Contribuyentes

las tecnologías de información y comunicación, y lógicamente utilizando “Inteligencia Fiscal” para una efectiva reducción de las brechas tributarias.

Se delimitara el campo de estudio solamente a personas naturales, ya que estos son los contribuyentes que menos controles tienen aplicados y menor cantidad de información entregan a la administración, el impuesto a ser analizado por la dinámica de periodicidad será el Impuesto al Valor Agregado y el impuesto a la renta y el periodo seleccionado para la muestra de esta investigación será el periodo fiscal 2009 (se tomó este periodo ya que está vencido para la presentación de sustitutivas, a diferencia del año 2010 que aún se puede presentar sustitutivas), la jurisdicción de investigación será la Dirección Regional Norte ya que esta contempla las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi, Orellana, Napo, Sucumbíos, Orellana, Santo Domingo de los Colorados, los cuales representan el 60% aproximadamente de la producción de impuestos a nivel nacional, y además por acceso a la información que la Institución facilitó para este estudio.

Se utilizará un análisis multivariante para los variables de riesgo establecidas por experiencia de otras administraciones tributarias, así como la experiencia recogida por el autor en la administración tributaria.

Capítulo II

“El que no aplique nuevos remedios debe esperar nuevos males, porque el tiempo es el máximo innovador.” (Sir Francis Bacon, 1561-1626. Filósofo y estadista británico.)

La Administración Tributaria en el Ecuador

La administración tributaria es el tercer componente de la trilogía necesaria para el financiamiento de los gastos del Estado¹¹.

No se encontró ningún tipo de dato referente a la utilización de algún método de obtención de los recursos para la subsistencia del Estado en la época precolombina y aborigen, el Imperio Inca ejercía una práctica que era una especie de comunismo primitivo.

“La creación de tributos se asocia con la llegada de los españoles a tierras de nuestros aborígenes, ya que estos trajeron los sistemas de aplicación de tributos que regían en España, es decir bajo la imposición de la Corona Española a la cual servían” (Jácome, 1974: 49-80).

La Administración Tributaria en el Ecuador ha sufrido una evolución sustancial, que ha permitido alimentar año tras año el Presupuesto General del Estado. Así, según una Investigación del Centro de Estudios Fiscales:

La década de los 50-60 se caracterizó por un sistema tributario poco evolucionado que trató de estructurarse bajo las reformas propuestas por la misión Kemmerer. Pese a que las reformas propuestas no contribuyeron para cambiar drásticamente el sistema, existieron leves cambios para simplificar la Administración Tributaria.

Finalizada la década de los sesenta, Ecuador ingresó a la época de bonanza fiscal con el descubrimiento de petróleo en el oriente ecuatoriano. Esto postergó los cambios que requería el sistema tributario, y que venían forjándose desde los sesenta. La gran cantidad de recursos petroleros desvirtuó las prioridades del Estado para financiar su presupuesto, ya que ahora no tenía la necesidad de un mecanismo eficiente para recaudar los tributos internos.

A inicios de la década de los ochenta, la crisis de la deuda más la caída del precio del petróleo, provocó una escasez de recursos para el Fisco. En ese momento el Estado volvió la mirada a la fuente más segura y estable de ingresos, los impuestos. Sin embargo, la evasión y elusión fiscal para esos años estaba generalizada, las prácticas evasivas no estaban socialmente censuradas y por el contrario, la poca cultura tributaria de la población provocaba que ni si quiera se conociera las obligaciones de los ciudadanos (Arias et al, 2008:86-89)

Evolución de la Legislación Tributaria en el Ecuador

A partir de 1830, el Ecuador ya contaba con un sistema de gobierno republicano libre e independiente, que con apoyo de un congreso, estableció un sistema de Administración Fiscal, sistema creado por la necesidad de solventar gastos y obras públicas. Por su mala aplicación, este no cumplió con los fines para los cuales fue creado, ya que principalmente cubría gastos del ejército. Casi un siglo después se expide una ley regulatoria, la Ley

¹¹ Según Keynes existen tres componentes para financiar el aumento de los gastos públicos: La emisión de Dinero, emisión de Deuda Pública y la Recaudación de Impuestos.

Orgánica de Hacienda¹², que promulgaba un manejo financiero administrativo del Estado a través de presupuestos, en la cual además empieza a operar el sistema bancario.

El Estado Ecuatoriano empieza a manejarse con esa legislación, en base a presupuestos anuales cuyo objetivo es cubrir el gasto público, la deuda y generar obras públicas para la comunidad, y una buena parte de los ingresos para financiar el mismo provienen de las recaudaciones tributarias¹³, el Presupuesto General del Estado establece las fuentes de ingresos, y los distribuye, de acuerdo al plan de acción del gobierno, se lo realiza cada año y esta expresado en términos financieros, es la herramienta del Estado para ejecución de la política fiscal y causa efectos directos en el comportamiento económico del país y en su proceso de desarrollo.

Parte de la administración tributaria es la recaudación de impuestos que por Ley deben pagar las personas naturales o jurídicas que realizan actividades económicas. Para cumplir con ese propósito la Administración Tributaria necesita el soporte legal.

Actualmente los cuerpos legales que norman el sistema impositivo nacional son: el Código Tributario, Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. El *anexo A* de la presente investigación contiene un breve compendio de la evolución de la normativa tributaria del Ecuador.

La única constante en la normativa tributaria ecuatoriana ha sido el cambio, lo que ha generado año tras año un errático comportamiento de los contribuyentes por el desconocimiento de la misma, y una complicada aplicación de los controles por parte de la agencia de administración tributaria. Aunque reiteradamente en la normativa tributaria se establece como el objetivo principal de los Gobiernos de Turno, el satisfacer las necesidades de la población, generar un mejor nivel de vida, propiciar el desarrollo y en general el crecimiento del Estado. Sin embargo, esos propósitos nunca se han cumplido, en parte por la alta evasión de los contribuyentes, que genera un impacto directo al Presupuesto General del Estado, causando que no cuente con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la población: y, por la corrupción del sector público que mediante prácticas fraudulentas se apropia de buena parte de los ingresos del Estado.

Evolución de la Agencia Tributaria

La administración tributaria forma parte de la administración pública y como tal tiene similares vicios y deficiencias. Esta es encargada de la aplicación de las normas tributarias y de controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las mismas, es responsable de organizar, dirigir y controlar todo lo relacionado con los impuestos creados para financiar la gestión del Estado y por ende de sus administrados. Le corresponde entonces, recaudar el importe de los mismos y resolver las controversias que se susciten con los contribuyentes.

Es importante mencionar la evolución que se dio en la Administración Tributaria, considerando la parte orgánico funcional del Ente encargado de la misma. La Dirección

¹² Publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927

¹³ Según datos provisionales para el periodo Enero –Abril 2009 los ingresos tributarios alcanzaban la suma de USD 1,547 millones y el total de ingresos para el mismo periodo alcanzaba la suma de USD 2,093 millones, valores que indican que la carga tributaria aporta en más del 70% al Presupuesto General del Estado, en comparación con el mismo periodo del año 2008 que representaba solamente un 52% (Análisis de Coyuntura Económica , primer semestre del 2009 Acosta, Jácome y Otros, Pagina 41)

General de Rentas, desde 1970 hasta 1997, se hallaba organizada y estructurada de acuerdo con la importancia y la trascendencia de las funciones encargadas a dicho órgano.

La Dirección General de Rentas, en un principio, fue creada con una estructura administrativa muy reducida en relación al número de contribuyentes que existía por lo tanto fue necesario e imperativo una reestructuración tomando en consideración el universo de contribuyentes y que no esté centralizada la autoridad en una sola persona a fin de obtener una mejor recaudación y reducir la evasión de los mismos.

En la nueva estructuración se crea y define los niveles de organización como: Nivel Asesor, Nivel Ejecutivo, Nivel Técnico, Nivel Operativo y el Nivel Auxiliar dando paso también a que se desarrollen nuevas funciones y facultades, pero esto no dio el resultado esperado al contrario se empezó a duplicar funciones, no se vio el efecto del cambio en cuanto a resultados en los montos de recaudación, es decir que la gestión tributaria no desarrollaba mecanismos eficientes para su control y recaudación de los impuestos. (Tejada y Vargas, 2001: 35)

Posteriormente, considerando que la Dirección General de Rentas, parte del Ministerio de Finanzas, era un organismo sinónimo de corrupción, que era manejado como cuota política, surge la necesidad de contar con una entidad autónoma, ética y con credibilidad. Así con una visión moderna tomada de las organizaciones privadas se crea el Servicio de Rentas Internas como ente administrador de impuestos, con lo que se busca dar un giro radical en materia de administración tributaria.

En Noviembre de 1997, se crea el Servicio de Rentas Internas como una entidad técnica con autonomía administrativa, financiera y operativa con independencia para desarrollar sus propias estrategias, con una visión muy clara de solidez, prestigio y capacidad que son características que exige la época moderna y actual, cuyos cambios vertiginosos y a veces radicales obligan a que la Administración Tributaria los tome en cuenta se ubique en un nivel acorde al avance de los tiempos, incorporando las tecnologías de punta.

Cabe resaltar que la simple expedición de la ley y normativa, no da resultados si su aplicación no es avalada por una gestión eficiente. Por suerte para el país, la nominación como primera Directora del SRI, a la Economista Elsa de Mena fue un acierto pues su eficiente gestión logro crear una cultura tributaria en la ciudadanía, con lo que se han ido incorporando a la tributación grandes grupos ciudadanos. Esto se complementó con un nuevo enfoque de atención al contribuyente, con eficiencia y cordialidad; es decir como un verdadero cliente, Los resultados de esa gestión, que el país reconoce, se siguen viendo en la actualidad.

La administración tributaria actualmente tiene una estructura conformada por regiones, y cuenta con una estructura administrativa nacional que es la que se encarga de la planificación estratégica y monitoreo regional de indicadores y estadísticas.

En el **anexo B** se muestra la estructura orgánica establecida para la Dirección Nacional y en el **anexo C** la estructura orgánica de las Direcciones Regionales, en lo que se puede observar que su organización está ligada a los procesos, y no por impuestos o tipos de contribuyentes como en otras agencias tributarias.

Actualmente el Servicio de Rentas Internas dispone de nuevas herramientas que permiten establecer políticas de administración de riesgo con los pilares suficientes para que estas sean exitosas: una planificación estratégica a largo plazo, un plan operativo con objetivos anuales (*Balance Scorecard*), un Departamento de Seguridad Corporativa, un Departamento de Control Interno y un Departamento de Gestión de Calidad.

La Administración Tributaria: aspectos técnicos sobre el control Fiscal.

Es evidente que la administración pública no ha realizado un serio intento por modernizarse; sin embargo hay entidades que en forma aislada han adoptado metodologías y herramientas de diversa índole, especialmente gerenciales creadas por el sector privado, ello por cierto, no significa que las diferencias esenciales entre administración pública y privada hayan desaparecido.

Veamos la definición de cada una y cuáles son esas diferencias entre las dos:

La Administración Pública es una actividad desarrollada por el Estado en el sentido de prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar los negocios públicos, según las necesidades e intereses de la colectividad, sus directrices provienen de la política gubernamental sobre un enfoque del bien común, orientada a alcanzar los grandes objetivos nacionales (Sevilla, 2008:6-7)

“La Administración Privada en cambio es *‘administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar’* (Fayol, 1971) se puede añadir, los negocios de los particulares según sus necesidades e intereses a fin de obtener un beneficio individual o colectivo.”(Sevilla, 2008:7)

Teniendo claro los conceptos tanto de Administración Pública como Administración Privada, vamos a identificar algunas diferencias importantes que es necesario aclarar:

- ✓ Una empresa privada, no obstante está sometida a regulaciones y normativa, tiene la libertad de establecer sus objetivos y los métodos y medios para alcanzarlos; ampliar o restringir sus actividades.
- ✓ Las aplicaciones financieras de las empresas tienen respecto a la obtención de lucros, una serie de resultados positivos entre un ingreso y un gasto
- ✓ Las empresas están sometidas al principio constitucional de que les es dado hacer todo aquello que la ley no les prohíbe. En la administración pública y sus agentes, sólo les es dado hacer aquello que la ley permite. (Sevilla, 2008: 7-8)

Ahora bien,

La Administración Tributaria es aquel segmento de la administración pública a cargo de la aplicación de los impuestos y de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en general”, a esta definición le adicionaremos el objetivo último de la administración tributaria, cual es asegurar el recaudo de los ingresos necesarios para el financiamiento de las políticas y servicios del Estado (Sevilla, 2008:8).

Una Administración Tributaria brinda en general como línea de negocio dos tipos productos: servicios tributarios y controles tributarios, existiendo un conjunto de referencias a tener en cuenta para su correcta aplicación. Entre estas referencias, destacamos dos de especial relevancia. Una de ellas hace mención a la capacidad de la administración tributaria, para aplicar el marco normativo, pues si tal capacidad resulta notoriamente escasa no cabe albergar grandes esperanzas por mucho esfuerzo que se ponga en perfeccionar su diseño. Otra circunstancia fundamental para el buen funcionamiento del impuesto consiste en su aceptación social. Es cierto que el impuesto es, por su propia naturaleza, una institución coactiva; no obstante, nadie puede confiar en que los impuestos se puedan aplicar sustentándose exclusivamente en la coacción.

Hay que partir de un cierto grado de aceptación social del impuesto, de su necesidad, de su carácter equitativo y, de la convicción de que los fondos obtenidos son utilizados correctamente. Solo así, es posible aplicar los impuestos sin tener que incurrir en altos costes de gestión.

Esta relación entre aceptación social y esfuerzo de la administración resulta particularmente sensible en aquellos países que no disponen de buenas administraciones tributarias, pues es aquí donde la falta de aceptación social del impuesto puede ser causa de su fracaso.

Contando con una administración tributaria eficiente, un menor grado de aceptación social se traducirá, seguramente, en mayores costes de gestión tributaria. Sin embargo, en países con una débil administración tributaria, la falta de aceptación social puede originar una situación de parálisis y un enorme incremento de la evasión y esto es, sin duda, lo peor que puede suceder con un sistema tributario: que las normas vayan por un lado y la realidad por otro.

Situaciones en las que casi nadie cumple con las leyes fiscales y en las que la administración se limita a ser un observador de la situación. En estos casos en los que la mayor parte de los ciudadanos se sitúan al margen de la ley, el terreno estará abonado para la arbitrariedad –la administración puede decidir a quién auditar en la seguridad de que siempre resultará incumplidor– y el sistema de sanciones perderá sentido. Y, naturalmente, con la arbitrariedad quedarán abiertas las puertas a la corrupción. Por eso resulta importante evitar estas situaciones y a este fin, como veremos, puede también contribuir un diseño normativo y procesal adecuado (Sevilla, 2008: 38)

Así, la necesidad de contar con organizaciones que no sólo respondan al objetivo general de recaudar más y mejor, sino que también al cómo hacerlo, como aprovechar al máximo sus recursos humanos, materiales y financieros, llevaron a pensar en la necesidad del diseño de estrategias a largo plazo, para el logro de objetivos y un adecuado monitoreo periódico de los mismos.

Poco a poco, los procesos de planificación, las metodologías utilizadas y los resultados obtenidos han ido evolucionando, adaptándose diversas tendencias y modelos diseñados para la empresa privada a las necesidades y condiciones de una organización pública. Hoy en día lo que está claro es que no puede haber una administración tributaria moderna, eficiente y eficaz, sin la existencia de planes estratégicos, de gestión y sin un sistema de control, cualquiera fuere el modelo o metodologías de planificación y control utilizadas.

La planificación al igual que en cualquier empresa privada se la debe elaborar en consenso con todos los agentes involucrados para que esta sea efectiva y pueda cumplirse, y esta debe ser flexible y dinámica para alcanzar las metas propuestas, pero en conjunto se debe observar permanentemente el que la administración tributaria enfrenta limitaciones que le son muy características, las cuales terminan señalando la necesidad de proceder a una revisión conceptual de los modelos de planificación propuestos comúnmente.

El proceso de control está orientado a detectar el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los responsables de ejecutarlas, ya sean contribuyentes o terceros, supone el desarrollo de diferentes acciones por parte de la administración que incluyen sanciones por las conductas irregulares que han generado dichos sujetos, su objetivo principal es minimizar las brechas o *gaps* tributarios, (*identificación no inscriptos en el registro de contribuyentes, detectar aquellos que no cumplen con la obligación de declarar o que no han pagado lo debido*). Sin embargo, las labores de fiscalización se orientan más a controlar aquellos sujetos que aun estando registrados, aun habiendo

declarado y realizado los pagos debidos, han declarado incorrectamente. Es decir, aquellos que han incurrido en conductas de evasión tributaria a través de acciones fraudulentas. Esta tarea no es fácil de llevar a cabo y por ende cada día las organizaciones requieren de recurso humano más capacitado, que tengan a su disposición mayor y mejor información y se utilice dentro de los términos y oportunidades que la misma ley señala.

Como parte de las tareas realizadas por la Administración Tributaria,

La fiscalización o también llamado control tributario ha experimentado junto con ésta una evolución o transformación en sus fines y estructura de funcionamiento, ya hace algún tiempo se consideraba como parte central de la tarea de fiscalización el realizar análisis de la información suministrada por el contribuyente o recabada por la Administración, sin entrar a considerar otros aspectos. Se limitaban los funcionarios fiscalizadores a realizar tareas de escritorio donde se examinaba la consistencia de la información suministrada, más que buscar la posiblemente no entregada. (Sevilla, 2008:3)

Según Claudino Pita¹⁴

En un sentido amplio, la función de fiscalización se podría caracterizar como el conjunto de acciones de control del cumplimiento de las obligaciones emergentes de las normas tributarias, que establecen deberes para los contribuyentes y terceros. En otras palabras, se trataría de acciones tendientes a detectar el incumplimiento de esas obligaciones y al aporte de los elementos que permitan determinar los tributos omitidos y aplicar las sanciones correspondientes a los responsables (*Pita, 2002:288*)

La planificación del control tributario es el inicio de este proceso sustantivo, en este punto es primordial determinar qué, cómo, cuándo, quién y con qué recursos se van a desarrollar dichas actividades enfocadas al control.

La respuesta a las preguntas básicas planteadas en un inicio van a permitir a una Administración Tributaria, conforme a las políticas y estrategias establecidas en su plan estratégico, organizar y utilizar sus recursos humanos, informáticos y financieros de forma eficiente y obtener resultados exitosos en el desarrollo de la facultad de control, pero ¿cómo hacerlo inteligentemente?

Aquí cabe señalar el concepto de “inteligencia fiscal”

Que ha surgido en los últimos años a raíz de la necesidad de las Administraciones Tributarias de implementar sistemáticamente métodos y procedimientos cada vez más avanzados y planificados, con la finalidad de facilitar las investigaciones relacionadas con la defraudación y otros delitos fiscales, sean estos hacendarios o aduanales.(Sevilla, 2008: 44)

Uno de los principales problemas que han afectado a la Administración Tributaria del país, es la evasión ya sea por omisión en la presentación de declaraciones, morosidad de pago del impuesto, defraudación, contrabando entre las más frecuentes, esto hace que la administración tributaria siempre esté pendiente de establecer controles cada vez más eficientes para al menos disminuir el índice de evasión fiscal.

Se ha dicho que la evasión tributaria es producto de varios factores que están en desacuerdo entre el contribuyente y el Estado, empezando de una ineficiente administración tributaria acompañada de una complejidad en las leyes y procedimientos tributarios,

¹⁴ Claudino Pita es Secretario Ejecutivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

además de la falta de educación y conciencia tributaria; adicionando que los contribuyentes se encuentran insatisfechos porque perciben que hay una mala utilización de los recursos obtenidos.

La evasión está orientada a disminuir el tributo, puede ser con el objeto de defraudación al Estado o por desconocimiento de la normatividad legal, y puede darse por diversas causas, en el libro Evasión Fiscal: Un problema por resolver de David Francisco Camargo Hernández saca a relucir los siguientes datos en varios países por concepto de evasión:

Se presentan los de primera categoría, conformados por aquellos cuya evasión fiscal es inferior al 10%. Es el caso de Dinamarca, nueva Zelanda y Singapur entre otros. En una segunda categoría se encuentran los países con evasión fiscal entre el 10 y 20% como Canadá; Estados Unidos; países de Europa Occidental y Chile. En tercera categoría se trata de aquellos con evasión fiscal entre el 20 y 40% como los países de América Latina exceptuando a Chile, quienes se caracterizan por tener recursos materiales, buenos procedimientos, personal cualificado pero con problemas, como una gestión poco decisiva, un uso ineficaz e inadecuado de tecnología y de información disponible para controlar el incumplimiento de las obligaciones tributarias, con diseño de sistemas computarizados sin tener en cuenta las necesidades finales del usuario, procedimientos de cobro coactivo inadecuados y existencia de prácticas corruptas. En una cuarta categoría se encuentran aquellos con evasión fiscal superior al 40% que corresponde a aquellos países con estructura tributaria inoperante, carencia de recursos físicos y financieros e inadecuada capacitación y cualificación de personal, servicios ineficaces al contribuyente, alta rotación de personal técnica y gerencial, y prácticas corruptas generalizadas en la que según Silvani y Baer están incluidos los países de Latinoamérica y el Caribe excluyendo a Chile. Sin embargo hay que anotar al respecto que en algunos países latinoamericanos donde se presenta mayor evasión fiscal, ha mejorado ostensiblemente tanto su estructura como los controles y se ha iniciado una lucha frontal contra los evasores, sin dejar a un lado la reducción de la corrupción al interior de las administraciones tributarias.(Camargo, 2005:24)

La insatisfacción de la sociedad por no encontrar reciprocidad al pago de tributos con servicios públicos, genera un comportamiento ilícito y conduce a que los contribuyentes insatisfechos busquen varias alternativas de evasión. A esto se suma la corrupción que durante años se ha dado en los Gobiernos del Ecuador, generando una desconfianza sobre el direccionamiento de los fondos que percibe el Estado.

Esta inconformidad generalizada, produce un efecto multiplicador y negativo hacia aquellos contribuyentes que cumplen con sus obligaciones formales, además conduce a que sus acciones se generalicen en el grupo o sector económico al que pertenece.

Controlados los niveles de corrupción es deber de la Administración crear conciencia tributaria, y demostrar al contribuyente, con acciones que los tributos que paga son retribuidos a través de la prestación de servicios de salud, educación, obra pública, sociales, etc., en este sentido los objetivos principales del control tributario son:

1. Mantener presencia fiscal permanente en todo el país.
2. Disminuir el grado de evasión tributaria y consecuentemente incrementar los niveles de recaudación de impuestos.
3. Normar y estandarizar los procedimientos administrativos para la detección de los contribuyentes que no han declarado o han pagado parcialmente sus obligaciones tributarias (Omisiones y Diferencias de Pago).

Todo esto se lo puede lograr implementando un modelo de gestión de riesgo diseñado para la realidad existente en el país, considerando las mejores prácticas realizadas en las diferentes administraciones tributarias del mundo.

La Gestión del Riesgo: una alternativa

El concepto de Gestión del Riesgo es una cuestión de creatividad, intuición, y variedad, fue acuñado en la Unión Europea¹⁵, en la actualidad todas las Agencias Tributarias afrontan grandes retos con la conformación de estructuras criminales, las mismas operan en una sociedad dinámica y de constante cambio, las nuevas tecnologías de información y comunicación y la globalización generan riesgos desconocidos y afectan los riesgos ya existentes y previamente identificados, este contexto aplica tanto a la normativa, política fiscal y ciudadanos en general como contribuyentes y usuarios de la misma.

De conformidad con “*Risk Management Guide for Tax Administration*” documento público elaborado por la Comisión Europea, el proceso de gestión del riesgo implica el desarrollo de las siguientes etapas tal como se describe en el gráfico a continuación (ver Gráfico No.1):

- ✓ Identificación del riesgo
- ✓ Análisis del riesgo
- ✓ Evaluación del riesgo
- ✓ Cobertura de los riesgos
- ✓ Tratamiento de los riesgos

Gráfico No. 1
Proceso de Gestión del Riesgo



Fuente: *Risk Management Guide for Tax Administration*

¹⁵ El Grupo ad hoc "Fraude fiscal" creado en 1999 presentó sus conclusiones al Consejo ECOFIN de junio de 2000, en el que se recomendaba la mejora de los procesos de selección de contribuyentes a través del empleo de técnicas de análisis de riesgos.

Así mismo, se establece la existencia de

Riesgos Ambientales lo cuales están divididos en externos e internos, el riesgo externo que se encuentra compuesto por la legislación, la opinión pública y las condiciones económicas; y un riesgo interno compuesto por la organización, los recursos y las herramientas y el acceso a los datos, así mismo establece un proceso estructurado, con pasos bien definidos para administrar adecuadamente el riesgo para una exitosa toma de decisiones. (Comisión Europea, 2006:5-7)

La administración tributaria moderna debe poner énfasis en crear métodos para una adecuada identificación de riesgos, ya sea a través de estudios de la propia normativa tributaria, información de los funcionarios que realizan investigación, así como de los datos que posee la misma administración que son entregados por terceros privados y públicos, y lógicamente de la propia información entregada por el contribuyente, haciendo un uso inteligente de la información que está a su alcance.

Luego de identificar un riesgo, es necesario preguntarse si es necesario proceder con un tratamiento a este riesgo y eso depende de la importancia financiera, la medida en que el riesgo esté involucrado en el *gap* tributario y el nivel de integridad fiscal del contribuyente en cuestión, el riesgo sujeto, reflejado en su comportamiento fiscal (Sevilla, 2008:71)

Como segundo tipo de Riesgos la Comisión Europea establece los riesgos procesales, entre los que se encuentra el Riesgo de Registro, Riesgo de Presentación, Riesgo de Pago y Riesgo de Declaración, las que se detallara más adelante de este capítulo.

Miguel Játiva en su trabajo: “Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias - Planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la Gestión del Riesgo” conceptualiza el riesgo de la siguiente manera:

Una administración tributaria que busca trabajar para explotar su potencial tributario, en la práctica, es una organización que administra riesgos porque el mayor riesgo para una administración tributaria es la evasión en sus múltiples componentes e implicaciones. Eso porque es la evasión lo que lleva a la reducción de ingresos, además de minar la justicia tributaria en un país, distorsiona la sana competencia económica e impone costos para la administración tributaria. O sea, mientras mayor es la evasión, mayor es el riesgo de que una administración tributaria no cumpla con su misión (Játiva, 2009:16)

De ahí que, no es necesario elaborar un plan de acción cuando el riesgo ha sido detectado efectivamente, dependerá de la cualificación del riesgo y como éste afecta al grupo de contribuyentes, por este motivo tanto los riesgos como los contribuyentes serán ponderados en consideración de las capacidades de la administración tributaria y el alcance y política estratégica establecida por la misma.

De conformidad con la Comisión Europea, la gestión del riesgo es: “un proceso formal donde factores de riesgo para un contexto particular son sistemáticamente identificados, analizados, medidos, ordenados y solucionados” (Comisión Europea, 2006:13)

El Comunicado del Cabo elaborado en la Cuarta Reunión del Foro OCDE de Administración Tributaria, establece una conceptualización más profunda y de carácter más técnico en materia fiscal:

La gestión de riesgos constituye un instrumento esencial que permite a las administraciones tributarias responder rápidamente a cambios en la coyuntura y así poder asegurar que las estrategias de gestión del riesgo tributario se dirijan a los ámbitos de mayor prioridad y, en general, a garantizar el uso óptimo de los recursos de la administración tributaria.(OCDE, 2008:3)

Las administraciones tributarias deben tener un adecuado sistema de administración del riesgo (*Enterprise Risk Management*) para todo el ciclo de vida de los contribuyentes, y esta no es más que: un proceso sistemático durante el cual se despliegan personas y recursos, en base al análisis de riesgos con el fin de lograr un resultado óptimo. (Jacob, 2001:1-10), pero el ambiente es cambiante por lo que la administración del riesgo debe ser un proceso de mejoramiento continuo, por lo que la retroalimentación se hace una herramienta sumamente necesaria para la toma de decisiones tanto estratégicas como operativas.

Un riesgo es la posibilidad de que ocurra un evento y afecte adversamente a la consecución de los objetivos de una organización. El riesgo se mide en términos de su probabilidad de ocurrencia y de su impacto (daño causado por la materialización del riesgo), con la siguiente fórmula genérica:

$$\text{RIESGO} = \text{PROBABILIDAD} \times \text{IMPACTO} \text{ (Peirats, 2008:6)}$$

Una organización puede usar cuatro tipos de acciones con relación a los riesgos que ella enfrenta: eliminación del riesgo (eliminar la exposición completamente), control del riesgo (reducción del tamaño de la pérdida probable o reducción de la probabilidad de su ocurrencia), transferencia de riesgo (por ejemplo, vía seguros o modificación de legislación) y retención del riesgo (decidir aceptar el riesgo si este está en nivel aceptable)

Según el CIAT, la Gestión de Riesgo aporta grandes beneficios, entre los principales están:

- Igualdad de trato y confianza del público;
- Posibilidades para la fijación de metas centrales;
- La capacidad para ajustar entre sí los recursos y los riesgos;
- Decisiones estratégicas eficaces;
- Libera a los contribuyentes cumplidores de la carga de una auditoría fiscal;
- Mejora el uso de recursos, con lo cual se pueden lograr mejores resultados;
- Permite que se realice el trabajo de manera más sistemática;
- Crea mejores posibilidades de comunicación y cooperación;
- Las decisiones se basarán en análisis realizados de acuerdo con un enfoque científico;
- Estudio de diversas medidas para influir en el comportamiento de cumplimiento;
- Alternativas para reducir los riesgos y la relación entre las alternativas;
- Análisis de riesgos y uso de recursos para lograr una óptima implantación de la ley. (Sevilla, 2008:92)

Luego de la identificación del riesgo existen una gran variedad de estrategias que permiten tratar el riesgo ya sea transfiriendo el riesgo a terceros, reduciendo el riesgo o cubriendo el riesgo, el tratamiento de riesgos puede definirse como el proceso en el que el impacto negativo del riesgo sobre los objetivos de la Administración Tributaria se neutraliza. Por supuesto, el tratamiento siempre tiene que llevarse a cabo de la manera más eficiente y eficaz.

Resumiendo, es importante planificar inteligentemente el control tributario, considerando la capacidad limitada en recursos de una administración tributaria, así el proceso de erradicar la evasión tributaria se transforma en una tarea casi imposible, por lo que la respuesta para poder minimizar la evasión tributaria en la gran mayoría de la literatura especializada actual es la gestión de riesgos, una administración efectiva debe conocer las razones de incumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias, por sectores económicos o por alguna otra variable representativa, con este entendimiento se podrá ejercer una planificación inteligente, “todos los productos de las organizaciones tienen su ciclo y la administración tributaria no es la excepción” (Játiva, 2009:13)

Ahora bien, con el caso que se presenta a continuación visualizaremos una de las formas, las más adaptables a la realidad ecuatoriana y a consideración del autor de la presente investigación sobre evaluación del riesgo en materia fiscal y las herramientas que han sido exitosas para el efecto, ya que una adecuada implementación del mismo siempre considerando la realidad nacional, podría ser una solución parcial para reducir el enorme *gap* tributario existente en el Ecuador.

Las buenas prácticas en administración de riesgo

Vamos a partir de información general, pero de gran importancia, un estudio realizado por Toggler en el año 2005, recoge los motivos para explicar el comportamiento que tienen los ciudadanos de los países andinos para proceder con el no pago de impuestos, de este análisis se desprende la siguiente tabla (Ver tabla No. 1):

Tabla No. 1

Porcentaje de individuos que mencionaron alguna de estas razones por los que no se pagaban los impuestos.

	Bolivia	Ecuador	Perú	Promedio Latam	Promedio Latam (sin andinos) ¹
<i>¿Por qué la gente no paga sus impuestos?</i>					
Falta de honestidad	47,0	53,8	41,6	44,5	43,9
Porque la gente es muy "lista" y espabilada	17,6	47,2	25,6	26,4	25,6
No ven la utilidad de pagar impuestos	28,5	37,8	21,4	29,4	29,5
Falta de conciencia cívica	35,3	49,3	34,2	34,4	33,3
Porque aquellos que evaden impuestos no son castigados	23,0	31,3	14,6	23,1	23,1
Porque los impuestos se gastan mal	40,4	45,8	23,2	32,4	31,6
Porque los impuestos son muy altos	37,1	50,8	50,2	46,8	47,0
Porque hay corrupción	42,4	59,0	32,8	44,2	44,0

1. Incluye información de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Toggler (2005).

Como se puede observar para el caso del Ecuador, la gente considera que los impuestos son muy altos, pero más alarmante es la imagen indeleble de corrupción que tienen sobre el

sector público en general, una determinante para desincentivar el pago voluntario de impuestos.

Todas las consideraciones expuestas hasta el momento son variables necesarias para diseñar un sistema de administración de riesgo eficaz, que permita ejercer la facultad del control tributario con eficiencia. A continuación se presentan dos casos de gestión de riesgo en Administraciones Tributarias.

Países Bajos

En la gestión operacional, La Administración de Impuestos y Aduanas de los Países Bajos ha realizado una interesante investigación con respecto al riesgo en la misma se procede a clasificar al universo de contribuyentes de acuerdo a la importancia fiscal y el riesgo fiscal de conformidad con la siguiente matriz:

Tabla No. 2
Matriz de Riesgo Tributario Países Bajos

Importancia Fiscal	Alta	1A	1C	1D	E
	Mediana	2A	2C	2D	
	Baja	3A	3C	3D	
		A Baja	C Mediana	D Alta	Riesgo fiscal

Fuente: Jacob, 2001

La importancia fiscal se estableció de conformidad con los ingresos tributarios, es decir mientras mayor impuesto reporte una compañía mayor importancia fiscal tiene esta¹⁶, por otro lado la segregación que la Administración Tributaria de Países Bajos realiza para cualificar el riesgo fiscal es muy sencilla e interesante:

La clase de riesgo da una idea del comportamiento tributario de una entidad y consta de cinco categorías: tres categorías regulares (A, C y D) y dos categorías especiales (B y E). Las entidades en la clase de riesgo A presentan un riesgo tributario relativamente bajo, mientras que los de la clase D presentan un alto riesgo.

Los negocios que se inician (B) y los negocios que actualmente están bajo investigación fiscal (E) cada uno constituyen una categoría de atención especial. (Jacob, 2001:3)

Con estas calificaciones se obtiene 11 segmentos de atención para los cuales se debe establecer diferentes estrategias que consideren diferente asignación de recursos, pero

¹⁶ Para el presente caso la importancia fiscal esta desglosada de la siguiente forma: 1. Compañías de baja importancia: ingresos tributarios anuales inferiores a 10.000 euros; 2. Compañías de mediana importancia: ingresos tributarios anuales entre 10.000 y 35.000 euros; y 3. Compañías de alta importancia: ingresos tributarios anuales de más de 35.000 euros.

¿cómo evaluaron el riesgo?, al igual que la sencillez del modelo, la evaluación del riesgo lo hicieron de conformidad con la ponderación algunos indicadores claves, he aquí los que de conformidad con el autor de esta investigación, se considera importantes:

1. La calidad de la administración de una compañía
2. Los sectores específicos de riesgo de una compañía. Este es un índice determinado objetivamente para todos los sectores en base a los resultados de correcciones de controles tributarios realizados en el pasado
3. Regularidad de las declaraciones de todos los recursos en los últimos doce meses
4. Correcciones substanciales en la fiscalización en el campo;
5. Correcciones en la fiscalización de oficina;
6. Respuesta oportuna a una solicitud de información por parte de la administración tributaria
7. Detección de fraude, notificada por el Departamento de Información Fiscal y Servicios de Investigación

Así la Administración Tributaria de Países Bajos, pondera el riesgo de conformidad con los resultados que arrojan los diferentes indicadores y la importancia de cada indicador para la totalidad del riesgo fiscal.

La sencillez factor principal de este modelo continúa en las estrategias de la siguiente manera: *el grupo de categorías (1A, 1C, 1D)* este grupo por ser el de mayor importancia fiscal, requiere que se le entregue una atención considerable; *el grupo de categorías (3A, 3C, 3D)* genera muy poca cantidad de impuestos por lo que se puede dar interés para un procesamiento simplificado¹⁷; *el grupo de categorías (1A, 2A, 3A)* son contribuyente que en su defecto cumplen voluntariamente, por los que se da significancia en un sentido positivo a los contribuyentes que están inmersos en este grupo (Orgullo por la honestidad), la AT de países bajos actúa facilitando a estos contribuyentes entregando una atención privilegiada; *el grupo de categorías (1D, 2D, 3D)* en este grupo están los contribuyentes deshonestos, la estrategia es tanto de atención en educación como represión.

Como se puede observar tanto los contribuyentes pertenecientes a los grupos de categorías (1A, 3A, 1D, 3D) pertenecen a dos grupos de los anteriormente mencionados, por lo que la estrategia a tomar de acuerdo a la Administración Tributaria de Países Bajos “consiste en una combinación de ciertas características básicas” (Jacob, 2001:7), para concluir para la categoría 2C se establece una estrategia mixta, de conformidad con la investigación de Países bajos la estrategia mixta seleccionada se determinó de la siguiente manera:

Información activa	10%
Supervisión continua	15%
Terminación automática	40%
Fiscalización de oficina	35%
Fiscalización de campo	25%
Total Control	100%

Ahora bien para concluir, la categoría B, es una categoría especial que corresponde a los negocios nuevos, que por su naturaleza son fuentes de diferentes tipo de riesgo “por consiguiente, la estrategia de procesamiento requiere atención relativamente intensa durante

¹⁷ Ver Regímenes Tributarios Simplificados

el período de inicio del negocio; por ejemplo, mediante una visita a la compañía. Ello da oportunidad para que se lleven a cabo actividades de información y evaluación (Jacob, 2001:5).

Para la categoría E la agencia utiliza un procesamiento similar al aplicado a la categoría 1D con mayor intensidad.

La tabla anexa nos permite generar una idea de la distribución de las compañías por tipo de categoría, con un simple vistazo podemos observar que existen un comportamiento de pago voluntario y que los sujetos de mayor riesgo fiscal no superan el 5% del universo de contribuyentes

Tabla No. 3
Distribución porcentual de compañías por categoría de riesgo

Categoría de atención	de	Porcentaje de compañías	de
B		14	
1A		8	
2A		11	
3A		30	
1C		10	
2C		8	
3C		15	
1D		1	
2D		1	
3D		1	
E		<1	

Fuente: Jacob, 2001

Como podemos observar es un modelo sencillo para el cual es necesario el establecimiento de parámetros e indicadores que se calculen automáticamente a través de un *datamining* inteligente, permitiendo una categorización adecuada libre de errores, pero en el mismo se da la apertura en la categoría B a los contribuyentes nuevos de no clasificarlos ni por importancia ni por riesgo, lo cual se podría mejorar utilizando el *credit scoring*, más adelante en este mismo capítulo analizaremos la propuesta.

Por otro lado en América Latina las Administraciones Tributarias son evaluadas en función de su capacidad recaudatoria no existe un seguimiento de acuerdo a los niveles de evasión tributaria (a excepción de Chile y recientemente Argentina), esto se puede observar que en los países que prima la capacidad recaudatoria se han fortalecido los sistemas de recaudación, y en cambio las áreas de fiscalización han quedado en un segundo plano llegando a la obsolescencia en algunos casos, siendo Ecuador un caso a nombrar.

Portugal

La Administración Tributaria de Portugal estableció tres tipos de Indicadores: a) de sector de actividad económica, b) de importancia económica y fiscal; y c) de organización y

comportamiento fiscal, así el riesgo se establece con un valor numérico en función de este grupo de indicadores (sector/importancia/comportamiento).

Para el primer grupo de indicadores se establece de conformidad con el grado de dificultad en materia contable tributaria del giro de negocio en particular, lógicamente existe diferente grado de dificultad de un comerciante que un productor o un artesano.

“Para el caso de los indicadores de importancia económica y fiscal, esta Administración Tributaria considera un juego de nueve (9) indicadores” (Pereira, 2008:1-24):

- ✓ Volumen de Negocios
- ✓ Valor Agregado Bruto
- ✓ Producto Bancario
- ✓ Activo Neto
- ✓ Capital Propio
- ✓ Resultado Neto del Ejercicio
- ✓ Impuesto sobre el rendimiento liquidado
- ✓ Retenciones en la fuente del Impuesto sobre el rendimiento
- ✓ Impuesto sobre el valor agregado determinado

Para el caso del Comportamiento Fiscal, que no es más que la forma de respuesta del agente frente a alguna causa, para lo que se dividió este tipo de indicador en bloques:

- ✓ Cumplimiento Voluntario
- ✓ Actitud y Competencia
- ✓ Actividad empresarial
- ✓ Organización y Complejidad
- ✓ Naturaleza de las correcciones y monto de las liquidaciones adicionales efectuadas

Para el primer bloque se considera la información histórica del contribuyente para los resanes se considera la información obtenida de las intervenciones por control fiscal de la administración, así para finalizar:

El *scoring* es el producto (multiplicativo) de todas las puntuaciones obtenidas relativas a cada indicador. De este modo el comportamiento no es considerado como apenas una mera suma de las partes evaluadas, debido al hecho de que estamos en presencia de variables que se interrelacionan y cuyo efecto podrá, a nivel del incumplimiento ser, por eso, exponencial (Morais,2003)

Así por ejemplo, para establecer la cuantificación de un indicador se establecen rangos, este valor en el ejemplo corresponde a 1,0, el mismo que será parte del *scoring* en una simple multiplicación de valores cuantitativos del conjunto de indicadores.

Tabla No. 4

Ejemplificación de cuantificación a las variables

Regularidad en el cumplimiento de las obligaciones declarativas y en el pago de los impuestos		
Todas las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas dentro de los plazos legales.	1,0	X
20% o menos de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,2	
Entre 20% y 50% de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,4	
Más de 50% de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,6	
No cumple en la generalidad las obligaciones declarativas y de pago de impuestos.	1,8	

Fuente: Morais, Joao CIAT 2008

Ya establecido el resultado matemático, los contribuyentes caen en diferentes rangos, para los cuales se tiene preparados diferentes estrategias de control, esta administración tributaria ha establecido los siguientes rangos:

- ✓ aceptar el riesgo y no actuar operacionalmente;
- ✓ no aceptar el riesgo e implementar acciones de:
 - inspección externa de ámbito parcial o general;
 - análisis interno de las declaraciones fiscales;
 - información a los contribuyentes sobre el cumplimiento de las obligaciones;
 - pasar el riesgo a terceros, exigiendo garantías bancarias (en situaciones de reintegros de impuesto, por ejemplo).

De esta forma se permite hacer un uso estratificado de los recursos tanto humanos como tecnológicos, de esta manera la Administración Tributaria de Portugal realiza una gestión del riesgo que le permite mejorar su facultad fiscalizadora.

En la última década, el perfeccionamiento del control fiscal ha enfatizado la utilización de técnicas de análisis de riesgo, con el fin de asignar efectivamente los limitados recursos de las administraciones tributarias e identificar los contribuyentes y procesos que son sujetos de asignación de recursos por existir mayor probabilidad de irregularidades, en este contexto:

La evaluación de riesgos se utiliza para guiar los programas de auditoría a través de los elementos siguientes: proporcionando estimaciones de la magnitud, probabilidad y consecuencias de riesgos específicos; identificando patrones y tendencias de cumplimiento en una industria, área geográfica u otras categorías demográficas; creando modelos y perfiles de problemas de incumplimiento a nivel del contribuyente individual o para problemas de incumplimiento específicos; y, en última instancia, dirigiendo la atención a los contribuyentes de alto riesgo. La evaluación de riesgos identifica cuestiones específicas que deben ser atendidas por los auditores, lo cual permite a estos últimos utilizar su tiempo con eficacia pero sin restringir su habilidad para identificar otras cuestiones que deben ser auditadas. (Guimont, 2004:8)

El tratamiento de riesgos depende de la disponibilidad de información de la Administración Tributaria, así solo el uso avanzado del conocimiento y la adecuada gestión de los sistemas de tecnologías de información y comunicación permitirán una exitosa toma de decisiones, en la actualidad existen diferentes herramientas técnicas que permiten llevar a cabo este tratamiento entre las que están: bases de datos relacionadas (*Relational Database*), Almacenaje de datos (*Data Warehouse*), Mercado de Datos (*Data Mart*), Minería de Datos (*Data mining*), Redes Neuronales (*Neural Networks*), entre las principales.

Lastimosamente el abordaje en estos temas ha resultado insuficiente pues aún se carece de elementos de evaluación de riesgo, sobre todo en el inicio del ciclo de vida del contribuyente, evaluación que es de gran importancia y que direcciona el comportamiento futuro del contribuyente, en este sentido es importante fortalecer la investigación al respecto, y aplicar una herramienta que permita enderezar el comportamiento de un contribuyente desde el inicio de su vida tributaria.

El “Credit Scoring” ¿una opción para la Administración Tributaria para el riesgo inicial?

Retomemos la realidad del sector privado por un momento, específicamente la banca privada, la cual ha desarrollado varios procedimientos que han incrementado su productividad, eficiencia y resultados, haciendo que el negocio de la banca paulatinamente mejore brindando un mejor, rápido y eficiente servicio a sus clientes, así:

La aplicación de ese tipo de modelos como herramienta de decisión en el marco del otorgamiento de créditos resulta un importante avance a fin de paliar el problema de información asimétrica que padece el prestamista al momento de conceder un crédito, pues es sólo el prestatario el que en dicho momento conoce las verdaderas perspectivas de repago (Mermelstein, 2006:4).

Para finales del año 2004 aparece el Nuevo Acuerdo de Basilea II, el segundo de los documentos de acuerdos que consisten en recomendaciones sobre legislación y regulación bancaria, documento emitido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la finalidad del mismo fue establecer un estándar referencial a nivel internacional con relación a los riesgos financieros y operativos, los cuales fueron omitidos en el primer documento.

Una correcta aplicación del Esquema de Basilea II presupuesta el cumplimiento de algunas condiciones primarias como:

Un marco normativo adecuado, información confiable, experiencia de los organismos de supervisión y personal altamente capacitado, buenas prácticas bancarias, las mismas que se consideran en base a los objetivos que este acuerdo busca y que son: Enfrentar el riesgo de una forma más global y adecuar el capital regulatorio, Fomentar la igualdad para competir y Fortalecer la estabilidad del sistema financiero

El Nuevo Acuerdo de Basilea II está compuesto por tres pilares: Los requerimientos mínimos de capital, El proceso de examen del supervisor y la disciplina del mercado, pero aún sin considerar esta nueva normativa sobre la aplicación de los principios de Basilea, la gestión del riesgo operativo desde hace tiempo atrás se ha convertido en un aspecto clave de la administración de un banco, ya que está directamente relacionada con los resultados financieros. (Acuerdo de Basilea II, 2004: 11-146)

Es un importante reto para los bancos que entregan créditos, reducir de la mejor manera posible, los riesgos al entregar los fondos, pero en ese momento surge la disyuntiva: ¿cómo evaluar al cliente para saber si es bueno o malo? ¿Cuáles son las características del mismo que se deben considerar para evaluarlo? Todo esto con la finalidad de predecir el comportamiento de los clientes, reduciendo la pérdida que arrojaría la incobrabilidad y evitando gastos innecesarios en la gestión de recuperación.

Con una historia de no más de 60 años¹⁸, nace el *credit scoring* como un conjunto de modelos de decisiones y técnicas basadas en análisis estadísticos, el cual se ha transformado en una herramienta primordial del sector bancario y es de gran utilidad al momento de decidir que cliente recibe un crédito y porque monto recibe el mismo, a breves rasgos se los podría conceptualizar como “métodos estadísticos utilizados para clasificar a los solicitantes de crédito, o incluso a quienes ya son clientes de la entidad evaluadora, entre las clases de riesgo bueno y malo” (Schreiner, 2000:26), podríamos incrementar “que respalda técnicamente las decisiones y controla los costos de una organización.”

Es claro que el giro de negocio de la banca privada tiene un nivel de riesgo, durante la entrega de un crédito y que este se transforme en un crédito incobrable, para reducir estos indicadores o tasas de riesgo, la banca ha realizado muchos esfuerzos en la búsqueda de reducir a los niveles mínimo aceptables que permitan manejar una adecuada y sana cartera de clientes.

El planteamiento de un análisis de *credit scoring* puede resumirse de la siguiente manera: el objetivo de la entidad financiera (EF) es maximizar el beneficio derivado de la concesión de un volumen de crédito, y el problema se reduce a decidir si se concede o no se concede cada crédito individual sobre la base de su rendimiento esperado. Para optimizar esta decisión, la EF debe conocer la probabilidad que tiene cada solicitante de presentar problemas de morosidad. Por lo tanto, los trabajos empíricos se centran en estimar estas probabilidades a partir de las características personales del individuo y del crédito que solicita, utilizando como información inicial el comportamiento de otros individuos que han recibido un crédito previamente en condiciones similares. (Gracia-Diez y R. Serrano, 1992:262)

En un principio, década de 1960, el *credit scoring* fue de gran utilidad en las empresas emisoras de tarjetas de crédito, 20 años más tarde su éxito de aplicación impulso a que la banca utilice la herramienta en otros productos, como préstamos personales, 10 años luego se propago a los préstamos hipotecarios y financiamiento para pequeñas y medianas empresas, es interesante recalcar que para la década de los 90 el *credit scoring* pasa a manos de los departamentos de marketing, para observar el impacto de las campañas publicitarias en los diferentes públicos objetivos, ¿para el año 2010 puede ser parte de una evolución en la gestión del sector público?

Hoy por hoy, el método de mayor uso para la minimización del riesgo al entregar un crédito es el *scoring* de créditos o *credit scoring*, el mismo que es un método que aunque no reemplaza a los analistas de crédito y actualmente han sido reforzados con técnicas estadísticas, matemáticas, econométricas y hasta de inteligencia artificial, “pero la sencillez en la comprensión del funcionamiento de modelos de análisis discriminantes, árboles de decisión o regresiones ha favorecido su difusión por encima de métodos como las redes

¹⁸ La primera empresa en elaborar un credit scoring fue creada por Bill Fair y Earl Issac en San Francisco a principios de la década de los 50.

neuronales o los algoritmos genéticos” (Bambino, 2005:11), a la final resulta ser una herramienta que entrega suficiente capacidad de pronóstico para evaluar las solicitudes de crédito, ¿pero en teoría, que es el *credit scoring*?

Scoring se refiere al uso de conocimiento sobre el desempeño y características de préstamos en el pasado para pronosticar el desempeño de préstamos en el futuro. Así, cuando un analista de crédito valora el riesgo comparando mentalmente una solicitud de crédito en el presente con la experiencia que este mismo analista ha acumulado con otros clientes con solicitudes parecidas, está aplicando *scoring*, aunque sea un *scoring* implícito y subjetivo. De igual manera, cuando un micro prestamista adopta una política de no renovar préstamos a clientes que han tenido atrasos mayores a 30 días en su préstamo anterior, está aplicando *scoring*, aunque sea un *scoring* simple y unidimensional. Por eso, aunque el nombre *scoring* puede sonar nuevo en micro finanzas, es una práctica antigua. (Schreiner, 2000:25)

Así Schreiner¹⁹ también dice “Un especulador en el mercado accionario o un apostador en las carreras de caballos probarían su sistema contra información histórica antes de poner su propio dinero en riesgo; los microprestamistas deberían hacer lo mismo con sus fichas de calificación, sean estadísticos o subjetivos.”(Schreiner, 2000:27), en resumen un *credit scoring* es un método estadístico usado para predecir la probabilidad de impago de un préstamo y se asocia al *Data Mining*, que corresponde a los procedimientos de extracción de datos y hallazgo de patrones de comportamiento en base a análisis estadístico matemático ¿entonces porque no usarlo en el registro de contribuyentes en una Administración Tributaria? ¿Cómo hacer un uso efectivo de esta herramienta en el riesgo inicial del ciclo de vida de un contribuyente?

El *credit scoring* ha sido ampliamente investigado, de conformidad con la literatura existente con respecto a esta herramienta encontramos varios tipos de modelos, con la introducción de las tecnologías de información y comunicación este tipo de herramientas se propaga rápidamente en las Entidades Financieras, hoy prácticamente todo el sistema financiero utilizan este tipo de metodologías para minimizar el riesgo e incrementar la rentabilidad.

En lo ideal:

Un modelo de *credit scoring* bien construido debería dar un alto porcentaje de altas calificaciones para los clientes que pagaron su préstamo y un alto porcentaje de bajas calificaciones para los clientes que no pagaron su préstamo o viceversa, pero el modelo así planteado no es perfecto y algunos malos clientes reciben calificaciones tan altas (bajas) como los buenos clientes.(Esteve, 2005:6)

Y justamente de esto se trata cuando se desarrolla y se pone en práctica el modelo, reducir significativamente que estos errores se puedan cometer, por otro lado Schreiner menciona:

El *scoring* estadístico supone, por ejemplo, que el riesgo está vinculado con el género, la edad, el lugar de residencia, los atrasos en créditos anteriores, el tipo de actividad empresarial, y los términos del contrato de crédito. Este supuesto se cumple; la pregunta importante es qué proporción del riesgo está asociada con esos factores pueden incluirse en la ficha de

¹⁹ Mark Schreiner es Director de Microfinance Risk Management e investigador del Center for Social Development de la Universidad de Washington en St.Louis

calificación, y qué proporción está asociada con los factores subjetivos o idiosincrásicos que no aparecen en la ficha de calificación. (Schreiner, 2000:10)

El beneficio principal del *scoring* estadístico es que los analistas de crédito gastaran menos tiempo en gestiones de cobro, por ser objetivos, más rápidos y más baratos, pero el *scoring* es una herramienta poderosa, su mal uso puede ser perjudicial tanto para el banco como para el prestatario, así el proceso degenera un cambio en la cultura organizacional enfocado a una administración del riesgo.

Por lo que el método de *credit scoring* o *scorecards* terminan siendo algoritmos que avalúan automáticamente el riesgo de un cliente nuevo o de un cliente actual considerando solamente la información contenida en la solicitud de crédito y fuentes internas o externas de información en algunos casos que son utilizados por el analista de crédito para otorgar el crédito, por lo que a la final resulta ser una metodología híbrida.

Las metodologías de *credit scoring*²⁰ han sido suficientemente desarrolladas en la industria de la banca y cabe destacar aquellos modelos que no se limitan a elaborar una clasificación dicotómica (clientes buenos y clientes malos), si no que permiten proyectar diferentes grados de cumplimiento, en base al establecimiento de variables a considerarse para el modelo.

Según *Fair* se pueden considerar entre 50 o 60 variables para construir un modelo típico de *credit scoring* pero defiende que la combinación que mejor predice la calificación del cliente oscila entre las ocho y doce variables, esas variables ponderadas y sumadas nos arrojan una calificación (que siendo en la mayoría de los casos un valor alto representa un riesgo bajo) así dependiendo de la política gerencial se establece un punto de corte a lo largo de la línea de riesgos llamado *cut off*.

Es clave resaltar que las entidades financieras normalmente determinan este punto de corte o *cut off* para establecer cuáles serán las solicitudes de crédito aceptadas y cuáles no, y este límite depende de la política de crédito establecida por la entidad financiera, tal como se puede observar en la tabla 1 que se presenta a continuación:

²⁰ Para profundizar la revisión de las técnicas metodológicas importantes véase Rosenberg y Gleit (1994)

Tabla No. 5
Ejemplo de políticas de crédito por tipo de banco

Score	Banco conservador - minimiza riesgo -	Banco estándar	Banco agresivo - maximiza colocaciones -
1000 riesgo bajo ↑ ↓ riesgo alto 0	Acepta automáticamente	Acepta automáticamente	Acepta automáticamente
	Revisión		
	Rechaza automáticamente	Revisión	Revisión
		Rechaza automáticamente	Rechaza automáticamente

(Fuente: Anatomía de los modelos de credit scoring, Gutiérrez Matías Alfredo, 2008),

De esta misma forma una administración tributaria puede establecer un mecanismo de control, que considerando como ejemplo a los clientes que el banco rechaza automáticamente, está en cambio debe brindar mayor información y establecer un control tributario diferenciado que permita minimizar el riesgo fiscal inicial que estos contribuyente representan.

La Administración Tributaria puede utilizar el *credit scoring* al inicio de la vida tributaria de un contribuyente para reducir la brecha o *gap* de omisión, ya que no será lo mismo la instrucción o capacitación que se le debe dar a un joven sin formación académica que la instrucción que se la debe dar a un adulto con preparación de cuarto nivel para que ambos tengan conocimiento sobre sus obligaciones tributarias, por ende el *credit scoring* serviría en la Administración Tributaria para establecer diferentes niveles de riesgo para el registro de nuevos contribuyentes y la cantidad de información a transmitirse a los contribuyentes, y utilizar el '*behavioral scoring*' o *scoring* de comportamiento' para establecer sectores tanto económicos como geográficos de riesgo a los cuales se les debe brindar mayor control a través de gestión administrativa, por decir los contribuyentes del Cantón Pedernales son menos propensos a pagar a tiempo y voluntariamente que los contribuyentes correspondientes al Cantón Quito.

Por otro lado como su nombre lo dice un modelo de *credit scoring* asigna al avaluado un score o puntaje que equivale a una calificación, con esto se busca obtener una estimación de la probabilidad de incumplimiento del deudor (Probabilidad de *default*, PD). Como se mencionó anteriormente existen varias metodologías que se aplican para los modelos de *credit scoring*, pero luego de la revisión de la literatura especializada encontramos que en el diseño de estos modelos predomina el enfoque econométrico (regresión logística y modelos *probit*) y los arboles de decisiones basados en inteligencia artificial

Para manejar un poco de cifras, las cuales aclararan nuestra idea en rentabilidad y reducción de costos en la aplicación de la herramienta, en un estudio de investigación, Schreiner destaco que en un:

Experimento en Bolivia y Colombia sugieren que la calificación estadística puede en efecto mejorar la valoración del riesgo y, por tanto, disminuir los costos de las microfinanzas. Por ejemplo, se ha estimado que la calificación puede ahorrarle al prestamista en Colombia alrededor de US\$75.000 al año. Desde el punto de vista de valor presente, esta cifra es casi un US\$1 millon. (Schreiner, 2000:2)

En este sentido, lógicamente considerando que:

El tiempo que puede gastar un analista de crédito en gestiones de cobranzas se reduce, primero porque el otorgarle un puntaje a cada cliente reduce el número, monto, y plazo de los créditos entregados a clientes de alto riesgo, reduciéndose el número de veces que los créditos sufrirán atrasos y consecuentemente el tiempo en gestiones de cobranza; segundo porque una vez desembolsado el préstamo, todos los clientes que tienen una calificación que indica mayor probabilidad de incumplimiento podrían ser sujetos de estrategias preventivas de cobro, como llamadas recordatorias, que permitan reforzar la presencia de la obligación financiera en la mente del prestatario ; tercero al dar calificaciones a los clientes se cuenta con un criterio de ordenación que permite a los analistas priorizar esfuerzos de cobranza, por ejemplo contactarse con aquellos de mayor riesgo de incumplimiento durante largo tiempo.(Bambino, 2005:14-15)

La construcción del modelo de *scoring* incluye las siguientes fases:

- 1.- Selección de la muestra
- 2.- Definición de buenos y malos
- 3.- Definición y selección de datos
- 4.- Análisis preliminar de los datos
- 5.- Análisis multivariado
- 6.- Validación del modelo
- 7.- Diseño de la *scorecard*
- 8.- Determinación de los puntos de corte (*cutoff*)
- 9.- Implementación en el sistema transaccional

Y tal como lo dice Bambino en su investigación y sus propias palabras:

Por último, es relevante recordar que el modelo pronostica probabilidades de éxito (buen cliente) o fracaso (mal cliente), pero en la realidad el riesgo observado es siempre cero (malo) o uno (bueno), por esto el *scoring* no logra nunca dar en el blanco para un préstamo dado. (Bambino, 2005:18)

Por otro lado en la misma investigación, Bambino considera importante el *scoring* por el hecho que:

El tiempo que puede gastar un analista de crédito en gestiones de cobranzas se reduce, primero porque el otorgarle un puntaje a cada cliente reduce el número, monto, y plazo de los créditos entregados a clientes de alto riesgo, reduciéndose el número de veces que los créditos sufrirán atrasos y consecuentemente el tiempo en gestiones de cobranza; segundo porque una vez desembolsado el préstamo, todos los clientes que tienen una calificación que indica mayor probabilidad de incumplimiento podrían ser sujetos de estrategias preventivas de cobro, como

llamadas recordatorias, que permitan reforzar la presencia de la obligación financiera en la mente del prestatario ; tercero al dar calificaciones a los clientes se cuenta con un criterio de ordenación que permite a los analistas priorizar esfuerzos de cobranza, por ejemplo contactarse con aquellos de mayor riesgo de incumplimiento durante largo tiempo. (Bambino, 2005:15)

Ejemplificación de un Modelo de *Credit Scoring*

El modelo que vamos a analizar a continuación es en base a la metodología de Análisis Estadístico, el cual se basa técnicamente en un análisis *logit* multinomial, en el que se suma la probabilidad de impago y se la distribuya de manera logística, el caso de ejemplificación que a continuación se detalla fue elaborado por Carlos Bambino Contreras en el año 2005.

Para dicha investigación Bambino considera un historial de aproximadamente 4 años, información con la que construye una tasa de morosidad considerando como clientes malos a los clientes que superan los 30 días de atraso en el pago de sus créditos, aplicando la prueba de Kolmogorov-Smirnov²¹ encuentra una distribución uniforme lo que el autor llama “cartera madura”.

En base a esta cartera madura procede la definición de créditos buenos y créditos malos en base a la matriz de atrasos, para este estudio en particular se considero como un crédito bueno la particularidad de atrasos no superior a 30 días atraso promedio y 60 días atraso máximo. (La muestra para el estudio incluyo 32.070 buenos y 11.749 malos, ya eliminados los clientes por no tener variables para el estudio).

Luego, Bambino aplica un árbol de decisión basado en el algoritmo CHAID en la que se establecen todas las variables seleccionadas tanto simples como cruzadas y procede a correr el modelo estadístico usando una simple función de regresión logística, mediante esta modelización se selecciona las variables que hablan sobre el comportamiento esperado de los clientes.

A continuación en la investigación se agrupa en percentiles y se construye los indicadores Kolmogorov-Smirnov y Gini con el fin de encontrar el rendimiento por agrupación y perfil del cliente, y se procede a elaborar el *scorecard*

Tabla No. 6
Ejemplificación del *Scorecard*

Scorecard			
Constante	0,33	Cuenca o Quito	-0,72
Separado o Unión libre	-0,39	< 25 años	-0,23
Soltero, divorciado o viudo	-0,18	< de 200 usd	-0,22
Menos de dos cargas familiares	0,35	> de 300 usd	0,12
Universitario	0,37	< de 3 años de trabajo	-0,56
Arrenda	-0,43	Carga financiera > 20%	-0,43
Empleado	0,84	Entre 1-3 años de residencia	-0,13
Afiliado IESS	0,54	Arrenda y trabaja menos de 1 año	-0,25
Género femenino	0,50	Casa propia y más de 3 años de trabajo	0,20
Guayaquil, Loja, Manta, Ibarra, Riobamba	-1,82	Soltero, divorciado o viudo y tiene 3 o más cargas familiares	-0,64

Fuente: Bambino, 2005

²¹ es una prueba no paramétrica que se utiliza para determinar la bondad de ajuste de dos distribuciones de probabilidad entre sí.

Así se establece la fórmula siguiente:

$$P(\text{bueno}) = (\exp(z)/(1+\exp(z))) * 1000$$

en donde:

$$Z = 0.33 - 0.39 * (\text{Separado o Unión libre}) - 0.18 * (\text{Soltero, divorciado o viudo}) + 0.35 * (\leq 2 \text{ cargas familiares}) + 0.37 * (\text{Universitario}) - 0.43 * (\text{Arrienda}) + 0.84 * (\text{Empleado}) + 0.54 * (\text{Afiliado IESS}) + 0.50 * (\text{Género femenino}) - 1.82 * (\text{Ciudad UB = Guayaquil, Loja, Manta, Ibarra, Riobamba}) - 0.72 * (\text{Cuenca o Quito}) - 0.23 * (< 25 años) - 0.22 * (\text{sueldo líquido < de 200}) + 0.12 * (\text{sueldo líquido > de 300}) - 0.56 * (< de 3 años de trabajo) - 0.43 * (\text{carga financiera > 20\%}) - 0.13 * (\text{tiempo de residencia entre 1-3 años}) - 0.25 * (\text{Casa arrendada y menos de 1 año de trabajo}) + 0.20 * (\text{Casa propia y más de 3 años de trabajo}) - 0.64 * (\text{soltero, divorciado o viudo y tres o más cargas familiares})$$

Fórmula que servirá para aplicar a los solicitantes de créditos y la cual nos permitirá tener una respuesta inmediata si el mismo es sujeto de crédito o no, lo que reduce efectivamente el tiempo de operatividad e investigación de los analistas de crédito.

Normalmente en la literatura existente respecto al *credit scoring* se han establecido modelos adecuados para mejorar la toma de decisiones al respecto de la concesión de créditos, en la actualidad ya esta herramienta es utilizada por diferentes industrias y con diferentes fines específicos, como la industria telefónica, de servicios públicos, entre otras.

La implementación y uso del *credit scoring* en el Servicio de Rentas Internas, sería un gran paso en gestión de riesgo, ya que el comportamiento de similares nos brinda un riesgo predeterminado como recurrente en contribuyentes con las mismas características, y esto ayudaría a la administración a calificar el riesgo desde el inicio de vida de un contribuyente.

Capítulo III

"Los filósofos se han limitado a interpretar el mundo de distintos modos; de lo que se trata es de transformarlo." (Karl Marx, 1818-1883. Filósofo Alemán.)

Tal como se mencionó en el capítulo anterior de la presente investigación la evasión tributaria está compuesta por cuatro tipos de brechas o *gaps* tributarios:

- ✓ **Brecha de inscripción**, refleja la falta de identificación y ubicación de los contribuyentes
- ✓ **Brecha de presentación de declaraciones**, representa el incumplimiento en la obligación de presentación de formularios de declaración de impuestos
- ✓ **Brecha de veracidad** entre la información declarada por los contribuyentes y su realidad económica
- ✓ **Brecha de pago** del impuesto resultante de las liquidaciones producidas y no canceladas.

Empecemos haciendo referencia a un estudio de Jerónimo Roca al respecto de estimaciones del *gap* tributario en Ecuador, específicamente la brecha de recaudación o evasión tributaria (para el caso de impuesto a la renta sociedades), estudio solicitado por la CEPAL:

La brecha de recaudación promedio estimada en el trienio 2004–2006 fue de 63.7% de la recaudación potencial, aproximadamente un 4% del PIB. Dicho de otro modo, el impuesto recauda poco más de una tercera parte (36.3%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado se evade un dólar y 75 centavos

La recaudación potencial del IRPN en Ecuador se estimó en US\$ 675.8 millones en 2005, un 1.8% del PIB. Sin embargo, el impuesto causado en dicho año fue US\$ 283 millones, un 0.8% del PIB, con lo que la brecha de recaudación fue aproximadamente un 58% de la recaudación potencial (US\$ 392.8 millones, 1.1% del PIB). Dicho de otro modo, el impuesto recauda menos de la mitad (42%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado, se evade un dólar y 40 centavos (Roca, 2009:51-62).

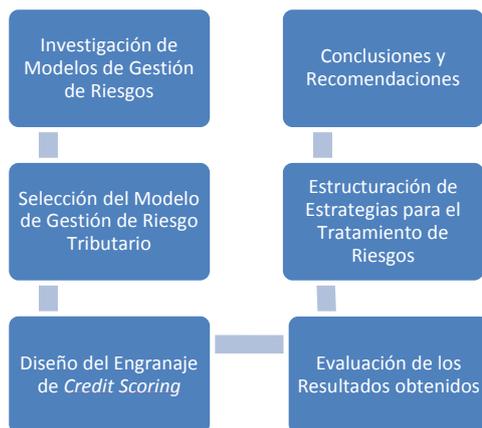
Datos que son corroborados por el mismo Servicio de Rentas Internas en una investigación realizada, “para el Impuesto al Valor Agregado el porcentaje de brecha recaudatoria global es de 30.6% y con respecto al Impuesto a la Renta la brecha recaudatoria es del 61.3%” (Andino y Parra., 2007:102-142)

Lamentablemente no existe un estudio que refleje el aporte de cada componente o *gap* tributario en la evasión global, lo cual permitiría poner más énfasis al *gap* que representa un mayor riesgo, pero esta ausencia de información no es una causante de limitar la presente investigación

En este contexto surge la iniciativa de promover la investigación para impulsar el *credit scoring* como el principio de un proceso de cambio en la estructura de la gestión del control tributario, y así impulsar el pilar de la administración del riesgo en la gestión tributaria.

La planificación para alcanzar el objetivo final de nuestra investigación está compuesta por un procedimiento que tiene seis subprocesos de acuerdo con el siguiente gráfico:

Grafico No.2
Metodología de Investigación



Fuente: Elaboración propia

Investigación de Modelos de Gestión de Riesgos

La gestión del riesgo como se mencionó en capítulos anteriores no es una metodología relativamente nueva en las administraciones tributarias, ya lleva algún tiempo aplicándose, y en algunos países con más tiempo y excelentes resultados.

El documento “*Risk Management Guide for Tax Administrations*” (Comision Europea, 2006:87-97) considera las mejores prácticas de gestión de riesgo elaboradas y diseñadas en Europa entre ellas están como referencia: Suecia, Países Bajos, Inglaterra, Polonia, Italia, Austria, Alemania y Grecia.

El modelo considerado como línea base es el modelo de gestión del riesgo de Países Bajos, modelo que además de ser sencillo es muy dinámico, la clave del éxito del mismo es establecer un adecuada calificación del riesgo en base a las diferentes variables y que estas sean consideradas adecuadas e influyentes a nivel riesgo general.

Otro modelo muy interesante y que ya tiene más de 20 años de implementado es el que posee Inglaterra, a través de un equipo especializado en estadística, elabora con una periodicidad anual un ranking de riesgo enfocado específicamente para el Impuesto al Valor Agregado.

Así las variables que se consideran para establecer el riesgo de un contribuyente son evaluadas para encontrar la importancia a la hora de predecir la probabilidad de encontrar una fuente de ingreso al aplicar algún tipo de control tributario, cabe recalcar que las técnicas aplicadas en Inglaterra consideran un modelo de *credit scoring* para obtener resultados más eficientes y transparentes, lo cual se refleja en la tasa de éxito del modelo.

Además con el uso del *credit scoring* como base de este, se denota una alta flexibilidad en el modelo permitiendo incluir variables que determinen de mejor manera el

riesgo y sacar otras que se consideren innecesarias o con menor ponderación para evaluar el riesgo, es importante también recalcar que esta Administración Tributaria considera para la elaboración de la Central de Riesgo los acontecimientos e información de los últimos 36 meses, consideración que permite actualizar cada vez la matriz, ya que un comportamiento sesgado por parte de los contribuyentes puede irse enderezando por la intensidad de controles implementados por la administración.

Para la selección de las variables, se escoge las mismas en base a un modelo de regresión múltiple en el que se corren todas las variables seleccionadas, de esta forma nos permite escoger las variables más importantes de la totalidad, y se evita seleccionar variables que a simple vista puedan considerarse de relevancia pero con el modelo de regresión múltiple se puede aseverar si la variable seleccionada es influyente o no.

Selección del Modelo de Gestión de Riesgo Tributario

El modelo de gestión de riesgo partimos de la gráfica a continuación, el eje de la Y corresponde a la Importancia Fiscal, la misma que será simplemente los ingresos brutos declarados o reportados por terceros (el que sea mayor).

Como se puede observar en la gráfica existen tres (3) niveles de importancia fiscal correspondientes a una importancia alta, mediana y baja y tres (3) niveles de Riesgo Fiscal, de igual forma riesgo alto, mediano y bajo.

Gráfico No 3
Modelo de Matriz de Riesgo Tributario

Importancia Fiscal	Alta	1C	1B	1A
	Mediana	2C	2B	2A
	Baja	3C	3B	3A
		Baja	Mediana	Alta
				Riesgo Fiscal

Fuente: Elaboración propia

El eje de las Y corresponde a la Importancia Fiscal, para efecto de esta investigación se considera la importancia los ingresos gravables reportados por el propio contribuyente o

en su defecto reportado por terceros, el que sea mayor, así, se clasificara a los contribuyentes de la siguiente manera:

- Contribuyentes de baja importancia fiscal, correspondiente a ingresos tributarios anuales inferiores a US\$100,000
- Contribuyentes de mediana importancia fiscal, correspondiente a ingresos tributarios anuales entre US\$100,001 y US\$1'000.000
- Contribuyentes de alta importancia fiscal, correspondiente a ingresos tributario anuales superiores a US\$1'000.000

Esta clasificación se la realizo considerando la normativa vigente con respecto a la obligación de llevar contabilidad a las personas naturales, establecida en el artículo 37 del Reglamento de Aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno.

El valor del límite superior de los contribuyentes de mediana importancia fiscal se lo estableció de conformidad con la experiencia del autor y de conformidad con algunos manuales de procedimientos establecidos a nivel nacional, los cuales daban como referencia el valor de US\$1'000.000 como la base de ingresos para contribuyentes de materialidad tributaria.

Con estos valores determinantes y de conformidad con la base de datos actualizada a Octubre del 2010, se encontró el siguiente detalle que nos indica la cantidad de contribuyentes por clasificación de importancia fiscal, en primera instancia vamos a visualizar a las sociedades para observar la diferencia de concentración de recaudación:

Tabla No.7
Cantidad de Contribuyentes por Importancia Fiscal (Sociedades)
-en miles de dólares-

Importancia F.	Cantidad		Ingresos		Impuesto	
ALTA	17,763	16.80%	134,166,663.54	93.71%	1,939,447.92	94.56%
MEDIA	22,328	21.11%	8,191,668.61	5.72%	99,122.87	4.83%
BAJA	65,662	62.09%	813,724.91	0.57%	12,441.83	0.61%
TOTALES	105,753	100.00%	143,172,057.07	100.00%	2,051,012.62	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en las sociedades, aproximadamente el 15% de las mismas aportan con el 95% de la recaudación, lo que demuestra el alto nivel de concentración, ahora bien, vamos a visualizar por la misma segregación de importancia fiscal pero ahora por segregación geográfica:

Tabla No.8

**Cantidad de Contribuyentes por Importancia Fiscal y por Provincia
(Sociedades)**

Provincia	ALTO	BAJO	MEDIO	Total general
AZUAY	468	2076	762	3306
BOLIVAR	13	391	23	427
CAÑAR	37	480	50	567
CARCHI	40	381	77	498
CHIMBORAZO	61	1135	175	1371
COTOPAXI	92	908	142	1142
EL ORO	359	1915	469	2743
ESMERALDAS	85	826	124	1035
GALAPAGOS	47	210	65	322
GUAYAS	3885	14207	3679	21771
IMBABURA	70	1021	204	1295
LOJA	99	1260	203	1562
LOS RIOS	168	777	153	1098
MANABI	348	3220	424	3992
MORONA SANTIAGO	14	365	46	425
NAPO	13	320	26	359
ORELLANA	13	247	41	301
PASTAZA	15	329	37	381
PICHINCHA	3467	10054	4555	18076
SANTA ELENA	75	414	95	584
SANTO DOMINGO DE LOS	109	645	168	922
SUCUMBIOS	23	554	45	622
TUNGURAHUA	278	1736	398	2412
ZAMORA CHINCHIPE	4	306	14	324
Total general	9783	43777	11975	65535

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de las sociedades, en personas naturales sumando nuestra clasificación de importancia fiscal alta y media se alcanza aproximadamente el 10% de contribuyentes los cuales reportan una recaudación del 60% aprox. indicándonos una concentración menor que en sociedades:

Tabla No.9
Cantidad de Contribuyentes por Importancia Fiscal (personas naturales)
-en miles de dólares-

Importancia F.	Cantidad		Ingresos		Impuesto	
ALTA	3,777	0.82%	10,186,907.21	33.67%	47,766.59	13.67%
MEDIA	41,375	8.99%	11,179,001.55	36.95%	156,243.96	44.72%
BAJA	414,918	90.19%	8,887,428.79	29.38%	145,402.39	41.61%
TOTALES	460,070	100.00%	30,253,337.56	100.00%	349,412.93	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro que se presenta a continuación es la concentración de personas naturales por provincia (en base a las declaraciones de impuesto a la renta):

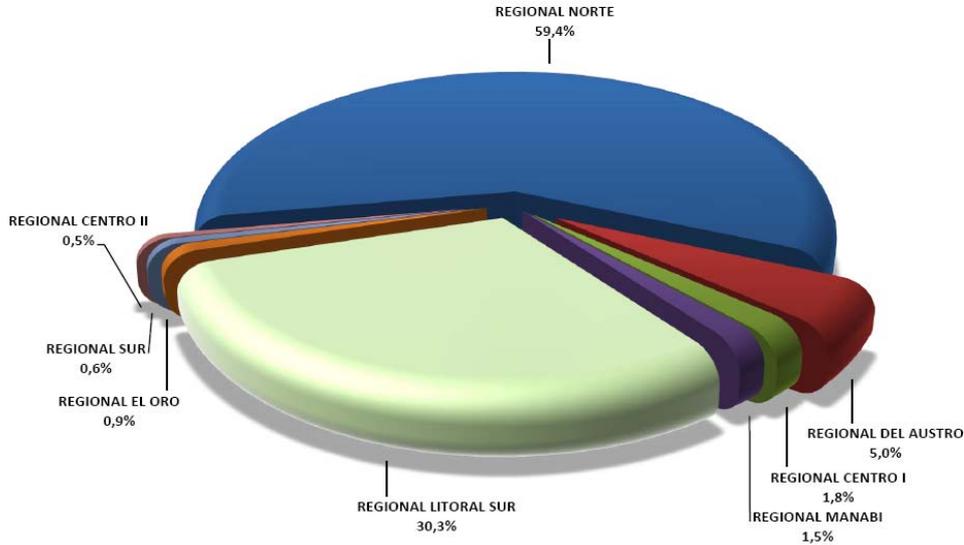
Tabla No.10
Cantidad de Contribuyentes por Importancia Fiscal y por Provincia
(Naturales)

Provincia	ALTA	BAJA	MEDIA	Total general
AZUAY	172	21,831	2,227	24,230
BOLIVAR	8	2,793	187	2,988
CAÑAR	49	4,140	471	4,660
CARCHI	68	3,891	425	4,384
CHIMBORAZO	68	9,996	854	10,918
COTOPAXI	67	8,411	870	9,348
EL ORO	217	14,973	1,988	17,178
ESMERALDAS	91	8,555	797	9,443
GALAPAGOS	7	1,532	126	1,665
GUAYAS	566	71,580	6,706	78,852
IMBABURA	102	10,723	962	11,787
LOJA	83	10,988	950	12,021
LOS RIOS	217	7,779	1,128	9,124
MANABI	240	22,698	2,197	25,135
MORONA SANTIAGO	22	2,553	227	2,802
NAPO	9	1,835	159	2,003
ORELLANA	37	2,770	385	3,192
PASTAZA	12	2,250	190	2,452
PICHINCHA	644	109,721	10,909	121,274
SANTA ELENA	38	2,748	328	3,114
SANTO DOMINGO DE LOS	133	8,422	1,011	9,566
SUCUMBIOS	43	3,611	399	4,053
TUNGURAHUA	196	20,641	1,746	22,583
ZAMORA CHINCHIPE	11	1,627	125	1,763
Total General	3,100	356,068	35,367	394,535

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, de acuerdo al último informe del Servicio de Rentas Internas, a septiembre del 2010, la recaudación por jurisdicción se compone de la siguiente manera, por lo que se puede observar que la Dirección Regional Norte aporta con el 60% de la recaudación total (ver en la gráfica No. 4):

Grafico No. 4 Aporte tributario por Jurisdicción



Fuente: Dirección de Planificación y Coordinación SRI.

Para poder establecer el valor de importancia fiscal y riesgo por contribuyente vamos a partir de la base total de personas naturales activas de la Dirección Regional Norte, base que asciende a los 533,600 registros aproximadamente (Información con corte a octubre del 2010 y considerando solo los contribuyentes activos), la valoración de importancia fiscal se la asigno en base a los ingresos reportados en Declaración de Impuesto a la renta del año 2008 y 2009 y además con los datos sumarizados de IVA del año 2008 y 2009 así como también de las información reportada por terceros en el Anexo Transaccional Simplificado ATS, con lo cual se pudo asignar la valoración de Importancia Fiscal a 217,000 contribuyentes es decir aproximadamente el 40% del total de contribuyentes, el resto de contribuyentes no tiene presentado declaración de impuesto a la renta, ya sea porque no llega a la base imponible o porque simplemente se encuentra omiso de presentación, en este contexto para no calificar a todos con baja importancia fiscal, ya que sería ilógico poner a todos en el mismo costal, por lo que la diferencia se procede a calificarlos como no identificados ya que es considerable que sean contribuyentes pasivos.

Al final la información condensada del proceso de otorgar calificación de importancia fiscal a cada uno de los contribuyentes queda de la siguiente manera:

Tabla No.11
Importancia Fiscal segmentado por provincia

Rótulos de fila	Cuenta de Numero Ruc
ALTO	1239
CARCHI	76
ESMERALDAS	101
IMBABURA	94
NAPO	11
ORELLANA	35
PICHINCHA	751
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILA	126
SUCUMBOS	45
BAJO	314015
CARCHI	8278
ESMERALDAS	19735
IMBABURA	23078
NAPO	4852
ORELLANA	6646
PICHINCHA	223708
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILA	19419
SUCUMBOS	8299
MEDIO	16709
CARCHI	478
ESMERALDAS	950
IMBABURA	1039
NAPO	194
ORELLANA	401
PICHINCHA	12191
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILA	1036
SUCUMBOS	420
NO IDENTIFICADO	201635
CARCHI	5698
ESMERALDAS	18465
IMBABURA	15433
NAPO	4298
ORELLANA	5155
PICHINCHA	130452
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILA	14465
SUCUMBOS	7669
Total general	533598

Fuente: Elaboración propia.

En un principio se propuso tres calificaciones (alta, media, baja) más en la práctica se pudo observar que no existe información ni del propio contribuyentes ni de terceros para dar un nivel de importancia fiscal, y sería irresponsable otorgar una calificación careciendo de información, por lo que es recomendable asignar a este grupo de contribuyentes no identificado para una depuración, ya que pueda ser que se trata de contribuyentes en estado pasivo que mantienen erróneamente la calificación de activos en el Registro Único de Contribuyentes.

Para la importancia fiscal el cuadro desarrollado para la Dirección Regional Norte luego del análisis explicado de la siguiente manera (en base al Registro Único de Contribuyentes):

Tabla No.12
Cantidad de Contribuyentes por Importancia Fiscal Regional Norte

Cuenta de Numero Ruc	Rótulos				Total general
Rótulos de fila	ALTO	BAJO	MEDIO	NO IDENTIFICADO	
CARCHI	76	8278	478	5698	14530
ESMERALDAS	101	19735	950	18465	39251
IMBABURA	94	23078	1039	15433	39644
NAPO	11	4852	194	4298	9355
ORELLANA	35	6646	401	5155	12237
PICHINCHA	751	223708	12191	130452	367102
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	126	19419	1036	14465	35046
SUCUMBIOS	45	8299	420	7669	16433
Total general	1239	314015	16709	201635	533598

Fuente: Elaboración propia

Determinado ya el eje de las Y, diferencia el eje de las X de la gráfica 1 corresponde al Riesgo Fiscal, el mismo que no tiene una composición tan simple como el de Importancia Fiscal, sino más bien está compuesto por un análisis estadístico multivariantes que serán las encargadas de arrojar un valor numérico, el mismo que será el indicador de riesgo fiscal, de esta manera se podrá direccionar adecuadamente los esfuerzos y recursos asignados a la actividad del Control Tributario hacia los contribuyentes calificados como más riesgosos, obteniendo mejores resultados en la gestión de la agencia tributaria, el objetivo es determinar el grado con el que cada variable puede contribuir en el modelo para discriminar efectivamente entre clientes de alto, mediano y bajo riesgo, si alguna de las variables preestablecidas no contribuye al modelo será descartada.

El riesgo fiscal se lo conformara en base a diferentes variables identificados de acuerdo a criterio y experiencia del autor y de conformidad con la experiencia de otras administraciones tributarias, los mismos que están enmarcados en la condición socio económico del contribuyente y el comportamiento fiscal reportado por el mismo contribuyente y por terceros.

Un indicador que se emplea para la identificación del peso y signo que se debe esperar tenga un atributo dentro de un modelo es el porcentaje de referencia

$$\% \text{ de referencia} = \frac{\% \text{ de malos en la población} - \% \text{ de malos en el atributo de la variable}}{\% \text{ de malos en la población}}$$

Este consiste en encontrar una medida porcentual que recoja la proximidad o lejanía de los malos contenidos en un atributo en relación al total de malos de la población. Si el porcentaje es negativo el atributo se espera ingrese con signo negativo en el modelo pues contribuye a desmejorar el comportamiento de pago del cliente, si el porcentaje es positivo ocurre el efecto contrario. Un porcentaje de referencia en términos absolutos por encima del 25% puede considerarse decidor al momento de seleccionar la variable que ingresará a la fase de modelado,

aunque esta regla es empírica²². Un punto adicional a considerar al momento de seleccionar la variable es que su representación respecto al total muestreado supere el 5%. Este análisis se conoce como de correlaciones, aunque estrictamente en términos estadísticos el uso de un modelo de regresión estaría supliendo estas etapa. Sin embargo su uso puede ser de utilidad como proceso de conocimiento de las variables y de los posibles signos esperados en los coeficientes del modelo. (Bambino, 2005:35)

En este sentido el modelo de riesgo será una sumatoria de todas las variantes, las mismas que estarán multiplicadas por un valor ponderado (porcentaje de referencia), las variables consideradas en este paso son las siguientes, para el caso de la presente investigación se ha procedido a considerar las siguientes variables²³:

1. Presentación tardía de declaraciones
2. Omisión de declaraciones
3. Declaraciones en cero
4. Declaraciones sustitutivas
5. Impuesto pagado sobre ingresos

A continuación delimitaremos las variables por tipo de impuesto afectado, periodo de cobertura, descripción, propósito y criterios para luego proceder a correr el modelo utilizando la información existente en las bases de datos del Servicio de Rentas Internas

Impuesto: IVA, IR
Nombre: Presentación tardía de declaraciones
Código: PTD
Calificación de Riesgo: bajo
Periodo: 01-01-2009 al 31-12-2009
Descripción: Evaluará las presentaciones tardías de las obligaciones tributarias de carácter mensual de Impuesto al Valor Agregado y Retenciones de Impuesto a la Renta, y la declaración anual de impuesto a la renta.
Propósito: Establecer una calificación de riesgo para cada uno de los contribuyentes en función del tiempo transcurrido entre la fecha de vencimiento de la obligación tributaria y la fecha de pago; considerando como más riesgosos a los contribuyentes que presenten más tiempo de atrasos en su pagos.
Criterios: 1) Que el contribuyente tenga la obligación registrada en el vector fiscal, 2) No se consideran las declaraciones que se encuentran en omisidad, 3) Solo se considera la primera declaración de la obligación
Peso: 0.3

Impuesto: IVA; IR
Nombre: Omisión de declaraciones
Código: ODD

²² LISIM propone un porcentaje del 25%, aunque esta misma empresa en la práctica emplea valores de referencia por encima del 10% como indicadores de buena discriminación

²³ Se seleccionaron estas variables por ser de mayor influencia y las de mayor afección con relación al comportamiento tributario del contribuyente.

Calificación de Riesgo: medio
Periodo: 01-01-2009 al 31-12-2009
Descripción: Evaluará la no presentación de las obligaciones tributarias de carácter mensual de Impuesto al Valor Agregado y Retenciones de Impuesto a la Renta, y la declaración anual de impuesto a la renta.
Propósito: Establecer una calificación de riesgo para cada uno de los contribuyentes en función de la no presentación de sus obligaciones tributarias; considerando como más riesgosos a los contribuyentes que posean mayor cantidad de omisiones.
Criterios: 1) Que el contribuyente tenga la obligación registrada en el vector fiscal, 2) Se considera solo las declaraciones originales
Peso: 0.3

Impuesto: IVA; IR
Nombre: Declaraciones en Cero
Código: DEC
Calificación de Riesgo: medio
Periodo: 01-01-2009 al 31-12-2009
Descripción: Evaluará las declaraciones presentadas con valores en cero por concepto de obligaciones tributarias de carácter mensual de Impuesto al Valor Agregado y Retenciones de Impuesto a la Renta, y las declaraciones anuales de Impuesto a la Renta.
Propósito: Establecer una calificación de riesgo para cada uno de los contribuyentes en función de las declaraciones presentadas con valores en cero; considerando como más riesgosos a los contribuyentes que específicamente declaran con valor cero.
Criterios: 1) Que el contribuyente tenga la obligación registrada en el vector fiscal, 2) Se consideran los valores absolutos de compras, ventas e impuesto generado, 3) Se considera solo la última declaración.
Peso: 1

Impuesto: IVA; IR
Nombre: Declaraciones Sustitutivas
Código: DES
Calificación de Riesgo: medio
Periodo: 01-01-2009 al 31-12-2009
Descripción: Evaluará las declaraciones sustitutivas presentadas por concepto de obligaciones tributarias de carácter mensual de Impuesto al Valor Agregado y Retenciones de Impuesto a la Renta y declaraciones anuales de Impuesto a la Renta.
Propósito: Establecer una calificación de riesgo para cada uno de los contribuyentes en función de la cantidad o afección de las declaraciones sustitutivas; considerando como más riesgosos a los contribuyentes que presenten mayor cantidad de sustitutivas.

Criterios: 1) Que el contribuyente tenga la obligación registrada en el vector fiscal, 2) Se consideran la cantidad de declaraciones sustitutivas presentadas, 3) Se considera la cantidad de impuesto afectado en relación a la declaración original.
Peso: 0.75

Impuesto: IR
Nombre: Impuesto pagado/ Ingresos < 4%
Código: IPI
Calificación de Riesgo: Alto
Periodo: 01-01-2009 al 31-12-2009
Descripción: Evaluará el margen de utilidad de los contribuyentes en base a las declaraciones de Impuesto a la Renta
Propósito: generar un nivel de riesgo a cada uno de los contribuyentes en función del impuesto pagado en sus declaraciones de impuesto a la renta, determinando como contribuyentes de riesgo a los que no superen el 4% en la relación impuesto pagado sobre total de ingresos.
Criterios: 1) Considerar solo las declaraciones definitivas
Peso: 0.5

Establecidas y diseñadas todas las variables se procede a confrontar el comportamiento del contribuyentes contra el total de la base para dar una calificación de riesgo al universo de contribuyentes, así procedemos primero con la información de Impuesto a la Renta del año 2009 y cargamos además la información correspondiente a los doce meses de declaraciones de Impuesto al Valor Agregado correspondiente al año 2009.

En ese sentido para el caso de Presentación Tardía de Declaraciones y Omisión en la Presentación de Declaraciones, se confronto la fecha de vencimiento de la obligación de IVA e IR con la fecha de presentación para obtener la diferencia de días y para dar la calificación de riesgo por esta variable de tiempo se aplicó la siguiente tabla:

Tabla No.13
Calificación de Riesgo por días de atraso en las declaraciones

Cantidad de días		Calificación de Riesgo
desde	hasta	
-999999	0	0
1	30	0,2
31	60	0,5
61	90	0,75
91	999999	1

Fuente: Elaboración propia

De igual manera para calificar el riesgo por la variable cantidad de declaraciones presentadas por un mismo periodo se utilizó la siguiente tabla:

Tabla No.14
Calificación de Riesgo por Cantidad de declaraciones Presentadas por periodo

Cantidad de declaraciones		Calificación de Riesgo
desde	hasta	
0	0	0
1	2	0,2
3	4	0,5
5	7	0,75
8	1000	1

Fuente: Elaboración propia.

De igual manera para calificar el riesgo por la variable valores declarados se procedió a utilizar la siguiente tabla:

Tabla No.15
Calificación de Riesgo por Cantidad de Impuesto declarado

Valores Declarados		Calificación de Riesgo
desde	hasta	
0	20	0,75
20,01	50	0,5
50,01	100	0,25
100	999999999	0

Fuente: Elaboración propia.

La calificación de riesgo total quedo delimitada de la siguiente manera:

$$\text{Riesgo Total} = \text{Riesgo por días de atraso} * 0.3 + \text{Riesgo por cantidad de declaraciones} * 0.75 + \text{Riesgo por valores declarados en IVA} * 1 + \text{Riesgo por valores declarados en IR} * 0.50$$

Credit Scoring en la AT

Con el objetivo de cerrar ese gran vacío existente en el Modelo General de Riesgo propuesto en esta investigación, correspondiente a la inacción sobre los contribuyentes nuevos recién incorporados en el Registro Único de Contribuyentes es sumamente

importante el desarrollo del modelo de *credit scoring*, y con el objetivo de seguir una misma metodología en esta investigación el mismo será realizado a través de un análisis estadístico multivariantes, asimismo la aplicación de este modelo, evitara que el estudio sufra el efecto *Yule-Simpson*²⁴.

Para determinar el riesgo inicial de los contribuyentes flamantes, consideramos ciertas variables de información general conocidas del nuevo contribuyente, ya que no se tiene mayor información del mismo si no, la que nos entrega en el registro, estas son:

- Sexo
- Estado Civil
- Nivel de Educación
- Rango de Edad
- Jurisdicción
- Provincia
- Cantón
- Tipo de actividad económica
- Proyección de Ingresos Anuales

Se podría considerar algunas variables adicionales más adelante para mejorar el modelo de *scoring*, la idea es que se califique a los nuevos contribuyentes de acuerdo al comportamiento tributario que han demostrado el historial de contribuyentes con similares características en cuanto a las variables tipificadas.

El objetivo principal es que en conjunto todas estas variable arrojen un valor cuantitativo, el que nos arroje una idea del riesgo que representa cada contribuyente a la Administración Tributaria, por lo que esta parte de la herramienta no es más que un predictor de riesgo para poder ubicar a los nuevos sujetos pasivos en uno de los tres niveles de riesgo existentes en el modelo, y para la ubicación inicial de importancia fiscal, se lo hará mediante una proyección del propio contribuyente, y de acuerdo a esta ubicación se establece una estrategia de control de acuerdo a las políticas establecidas por la gerencia, a diferencia de la banca, que utiliza esta herramienta para decidir si otorga o no el crédito a su potencial cliente, ya que en su giro de negocio es discrecional el otorgamiento del mismo, para esta investigación la discreción desaparece, y la calificación nos permite utilizar adecuadamente los recursos limitados que tiene el Servicio de Rentas Internas.

Para establecer este riesgo inicial vamos a considerar como un contribuyente malo, a todo aquel contribuyente realizo pagos no voluntarios, es decir que la administración tributaria utilizo cualquier mecanismo administrativo legal para poder obtener los recursos que por ley le correspondían, es decir reconocer estas variables simples en la matriz de riesgo general y establecer la correlación de las mismas en dicha matriz.

Este diseño es sumamente importante, ya que una ubicación inicial de un contribuyente en base a comportamiento de similares por género, ubicación, edad, educación entre las principales, lastimosamente la administración no posee esta información detallada por cada contribuyente en este sentido, se recomienda recopilar esta información o desarrollarla a través de bases de datos analíticas, utilizando información de

²⁴ describe la desaparición de una asociación o comparación significativa de dos variables cuando los datos son desagregados por grupos. También referida como el cambio en el sentido de una asociación entre dos variables (cuantitativas o cualitativas) cuando se controla el efecto de una tercera variable o variable de confusión.

otros organismos de control públicos, como el Registro Civil, Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Corporación Nacional de Telecomunicaciones, así poder armar una base adecuada para cuantificar el riesgo de un contribuyentes desde el registro.

Por este motivo procederemos a evaluar solamente los resultados obtenidos en el modelo de gestión del riesgo, los cuales se detallan a continuación, y queda propuesto el modelo de *credit scoring* para una futura investigación.

Evaluación de los resultados obtenidos

Los resultados obtenidos se ha clasificado a los contribuyentes de la Dirección Regional Norte, aproximadamente 533,600 contribuyentes por Importancia Fiscal (Alta, Media y Baja) y los que no pudieron clasificarse, por falta de información se los estableció en la categoría de “no identificados”, por lo que en primera instancia la matriz de riesgo considerando solo la importancia fiscal quedo de la siguiente manera (valores en cantidad de contribuyentes).

Tabla No.16
Matriz de Riesgo Parcial (Importancia Fiscal)

Rótulos de fila	Valores		
	Cuenta de Numero Ruc	Suma de ingresos 09	Porcentaje
ALTO	1239	2,291,067,313.78	28.10%
BAJO	314015	2,653,240,247.02	32.54%
MEDIO	16709	3,209,059,267.45	39.36%
NO IDENTIFICADO	201635	-	
Total general	533598	8,153,366,828.25	100.00%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en los rangos alto y medio se aporta con aproximadamente el 70% de la recaudación de la Regional Norte, la concentración de riqueza esta menos concentrada que en las sociedades, pero con la disgregación de riesgo se permitirá un manejo efectivo de los grupos de contribuyentes que arroje la matriz.

En este sentido con relación a la Importancia Fiscal se encontraron 201,635 registros que no tenían ni presentado su propia declaración de Impuesto a la Renta, ni declaraciones de IVA, ni reportado por terceros en Anexos Transaccionales Simplificados, pero que en primera instancia, se encontraban como Registros activos, en la base de RUC, es decir, existe un error por parte de la Administración, los datos existentes en el RUC no están debidamente depurados, lo que dificulta el *Datamining*, y congestiona las labores en las diferentes unidades administrativas, ya que la información de RUC es el insumo de todas las Unidades.

Con relación al riesgo fiscal luego de confrontar las diferentes variables establecidas en un inicio de la presente investigación con la base de contribuyentes personas naturales activos de la Dirección Regional Norte, se procedió a establecer los valores de riesgo de

conformidad con las variables establecidas en páginas anteriores, arrojándonos los valores de riesgo total lo cuales se los pues observar en el cuadro anexo a continuación:

Tabla No.17
Cantidad de Contribuyentes por variable de Riesgo Tributario

Etiquetas de fila	Cuenta de Ruc	Porcentaje
ALTO	33431	6%
BAJO	419457	79%
MEDIO	80710	15%
Total general	533598	100%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica anterior casi el 80% de contribuyentes se registran con riesgo bajo, lo cual en un principio es importante ya que la asignación de recursos debe enfocarse al 20% restante de mayor riesgo, el cuadro que se presenta a continuación es el detalle desglosado por provincia, en el que se puede observar la concentración de riesgo y contribuyentes.

Tabla No.18
Concentración de contribuyentes riesgosos por provincia

Cuenta de Ruc	Etiquetas de columna							
Etiquetas de fila	ALTO	percent	BAJO	percent	MEDIO	percent	Total general	percent
CARCHI	612	2%	12171	3%	1747	2%	14530	3%
ESMERALDAS	2117	6%	31756	8%	5378	7%	39251	7%
IMBABURA	2000	6%	32320	8%	5324	7%	39644	7%
NAPO	506	2%	7105	2%	1744	2%	9355	2%
ORELLANA	610	2%	10008	2%	1619	2%	12237	2%
PICHINCHA	25009	75%	284460	68%	57633	71%	367102	69%
SANTO DOMINGO D	1628	5%	28358	7%	5060	6%	35046	7%
SUCUMBIOS	949	3%	13279	3%	2205	3%	16433	3%
Total general	33431	100%	419457	100%	80710	100%	533598	100%

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, ya teniendo la información de importancia fiscal y riesgo fiscal, procederemos a elaborar la matriz a través de una tabla dinámica en el Microsoft Excel, el primer cuadro representa la información total incluyendo los no identificado en importancia fiscal, y el segundo cuadro depura esta información, la concentración de riesgo al igual que importancia se da en el nivel bajo, esto demuestra que la presión fiscal ha dado resultados en los últimos años, por lo que es factible asignar recursos de conformidad con la metodología propuesta.

Tabla No.19
Matriz de Riesgo Regional Norte
Cantidad de contribuyentes

Cuenta de Ruc	Etiquetas de columna							
Etiquetas de fila	ALTO	percent	BAJO	percent	MEDIO	percent	Total general	percent
ALTO	23	0%	972	0%	244	0%	1239	0%
MEDIO	671	2%	11906	3%	4132	5%	16709	3%
BAJO	22894	68%	225645	54%	65476	81%	314015	59%
NO IDENTIFICADO	9843	29%	180934	43%	10858	13%	201635	38%
Total general	33431	100%	419457	100%	80710	100%	533598	100%

Fuente: Elaboración propia

Tabla No.20
Matriz de Riesgo Regional Norte sin considerar no identificados
Cantidad de contribuyentes

Cuenta de Ruc	Etiquetas de columna							
Etiquetas de fila	ALTO	percent	BAJO	percent	MEDIO	percent	Total general	percent
ALTO	23	0%	972	0%	244	0%	1239	0%
MEDIO	671	3%	11906	5%	4132	6%	16709	5%
BAJO	22894	97%	225645	95%	65476	94%	314015	95%
Total general	23588	100%	238523	100%	69852	100%	331963	100%

Fuente: Elaboración propia

Ahora vamos a observar la matriz definitiva y por provincias para poder visualizar la cantidad de contribuyentes que tenemos para una asignación adecuada de recursos.

Tabla No.21
Matriz de Riesgo Regional Norte
Por provincia

Etiquetas de fila	Cuenta de Ruc
ALTO	1239
CARCHI	76
ESMERALDAS	101
IMBABURA	94
NAPO	11
ORELLANA	35
PICHINCHA	751
SANTO DOMINGO DE LOS TSÑ CHILAS	126
SUCUMBIOS	45
BAJO	314015
CARCHI	8278

ESMERALDAS	19735
IMBABURA	23078
NAPO	4852
ORELLANA	6646
PICHINCHA	223708
SANTO DOMINGO DE LOS TSÃ CHILAS	19419
SUCUMBIOS	8299
MEDIO	16709
CARCHI	478
ESMERALDAS	950
IMBABURA	1039
NAPO	194
ORELLANA	401
PICHINCHA	12191
SANTO DOMINGO DE LOS TSÃCHILAS	1036
SUCUMBIOS	420
NO IDENTIFICADO	201635
CARCHI	5698
ESMERALDAS	18465
IMBABURA	15433
NAPO	4298
ORELLANA	5155
PICHINCHA	130452
SANTO DOMINGO DE LOS TSÃCHILAS	14465
SUCUMBIOS	7669
Total general	533598

Fuente: Elaboración propia

Para concluir la matriz a nivel nacional quedo de la siguiente manera, siendo como en todos los casos el eje de las Y, la importancia fiscal, y el eje de las X, el riesgo fiscal

Tabla No.22
Matriz de Riesgo Regional Norte
Cantidad de contribuyentes

Cuenta de Ruc	Etiquetas de columna			
Etiquetas de fila	ALTO	MEDIO	BAJO	Total general
ALTO	23	244	972	1239
MEDIO	671	4132	11906	16709
BAJO	22894	65476	225645	314015
Total general	23588	69852	238523	331963

Fuente: Elaboración propia

Estructuración de Estrategias para el tratamiento de riesgos

Para el año 2010, específicamente para el mes junio, el Servicio de Rentas Internas registro 2955 partidas presupuestarias que representan a 2955 funcionarios activo, modelo que se encuentra estructurado de la siguiente forma: Control 1.238 (44%); servicios 749 (27%); y Soporte 814 servidores (29%).

Grafico No. 5
Estructura Organizacional SRI

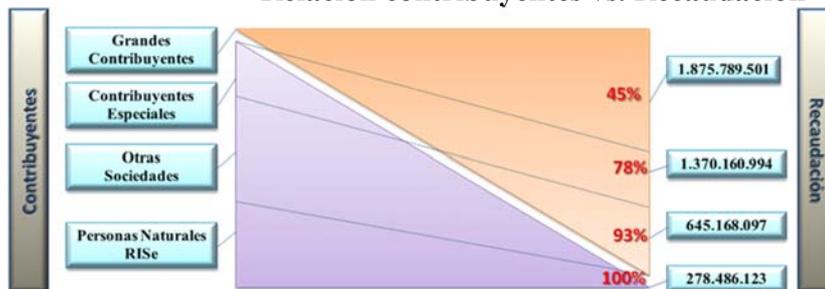


- Talento Humano a Junio-10

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Actualmente el Plan de Control Tributario del Servicio de Rentas Internas se ha enfocado sencillamente por la importancia fiscal reflejado en los montos de recaudación como lo muestra la gráfica a continuación:

Grafico No. 6
Relación contribuyentes vs. Recaudación



Fuente: Base SRI, Recaudación total 2007

La administración ha fortalecido los controles de los grandes contribuyentes y contribuyentes especiales, ambos grupos representan el 78% de la recaudación total del país, en este sentido se han aplicado controles intensivos a este tipo de contribuyentes en

busca de reducir el fraude fiscal, y errores conceptuales de carácter tributario que terminan en actividades de elusión y evasión fiscal.

Por otro lado los controles extensivos buscan la regularización tributaria al corregir incumplimientos menos graves y complejos, a través de procesos masivos y de mayor cobertura, en este sentido los controles implementados por la administración tributaria no consideran en el plan de control el riesgo de los contribuyentes, lo cual es de gran importancia por el nivel de madurez de la institución.

Así el desarrollo de una matriz de riesgo se hace oportuno por lo que es necesario paralelamente diseñar las políticas estratégicas para el tratamiento de los riesgos descubiertos, apoyándonos en la información de cantidad de recursos asignados para el control tributario (1.238 funcionarios), ya que esta es la principal limitante para desarrollar un plan operativo de control eficiente para la Administración Tributaria.

La matriz de riesgo tributario como se vio en páginas anteriores está compuesta metodológicamente de la siguiente forma:

Tabla No.23
Matriz de Riesgo Formato

Importancia Fiscal	Alta	1C	1B	1A
	Mediana	2C	2B	2A
	Baja	3C	3B	3A
		Baja	Mediana	Alta
				Riesgo Fiscal

Fuente: Elaboración propia

Mas es necesario de conformidad con la limitada accesibilidad de recursos por parte de la administración establecer políticas de control para cada uno de los sectores establecidos en la matriz de riesgo, a continuación presentamos el plan de control establecido en base a la importancia y al riesgo fiscal, el Servicio de Rentas Internas deberá presentar mayor atención a los contribuyentes de alta importancia fiscal y de alto riesgo (Mal Comportamiento).

En este sentido es de gran importancia desarrollar una alianza estratégica con los contribuyentes de **Importancia Fiscal I** (1A, 1B, 1C) este grupo es el de mayor interés ya que es el mayor contribuyente para el Estado, por lo que la entidad debe brindar un servicio especializado de control y mantener muy bien informado al contribuyente, este tipo de contribuyentes deben ser administrados por un departamento especializado de control, y que mejor que el Departamento de Auditoria Tributaria para el efecto.

El grupo de **Importancia Fiscal 3** (3A, 3B, 3C) es el grupo de mayor cantidad de contribuyentes pero de poca contribución por lo que merecen un trato simplificado y masivo, esto implicaría el desarrollo de formularios de declaración simplificados así como metodologías de pago sencillas, minimizando la carga fiscal tanto directa como indirecta al contribuyente, la importancia fiscal mínima de estos contribuyentes, se contrasta con la importancia social que tiene este grupo de contribuyentes que en gran porcentaje son microempresas y estas son las que soportan efectivamente a la Población Económicamente Activa, dando la mayor parte de empleo a la comunidad, sería de suma importancia perfeccionar el RISE actualmente vigente para que cumpla el trabajo que debe cumplir efectivamente que es simplificar tanto a los contribuyentes como a la administración los procesos de gestión tributaria.

El grupo de **Riesgo Fiscal C** (1C, 2C, 3C) es un grupo de contribuyentes con un comportamiento adecuado, que debería ser ejemplar para los otros grupos de contribuyentes, el pertenecer a este grupo debería convertirse en un orgullo y ser digno de beneficios por parte de la administración, en este sentido estos contribuyentes deberían formar parte de un Registro de Buenos Contribuyentes, el mismo que brinde beneficios a los contribuyentes tales como atención más dinámica, respuestas inmediatas, devoluciones de impuestos más tempranas, etc., un plan de acción que incentive a los contribuyentes pertenecientes a otros.

El grupo de **Riesgo Fiscal A** (1A, 2A, 3A) es el grupo de contribuyentes que representa mayor evasión y disminución de ingresos para el fisco, por lo que merece una estructura de controles que vaya desde la persuasión hasta la coacción.

El grupo 2B que queda en una **zona gris** al cual se le debe dar una atención híbrida tanto de control como de comunicación.

Las acciones operativas a realizarse para los diferentes grupos son las siguientes que se detallan a continuación:

Importancia Fiscal 1

Este grupo debe ser asignado a los funcionarios con mayor experiencia de la administración, el estilo de manejo sería tal como la banca maneja sus clientes corporativos, asignando una cartera específica a cada funcionario y que este responda por el control realizado, debe establecerse una metodología de control para no realizar controles invasivos, si no que estos sean adecuados tanto en forma como en fondo, esto con respecto al control.

Con relación a los servicios, este grupo de contribuyentes es el que debe estar mejor informado, se debe establecer un plan de capacitación especial para estos contribuyentes con relación a todas las reformas a la normativa, y los procesos de declaración y pago, la información (anexos) que reportan estos contribuyentes debe ser clara y sin errores, por lo que debe existir un programa de multas que incentive a los contribuyentes a presentar la información correctamente, este grupo de contribuyentes debe tener presencia fiscal continua.

Importancia Fiscal 3

Este grupo debe ser incluido en un Régimen Simplificado mejorado, el actual RISE tiene muchas falencias, entre ellas la más importante es el no brindar beneficios de seguridad social, lo que no genera incentivos a los contribuyentes que se registran en el régimen, por

la gran cantidad de contribuyentes se debe simplificar el pago de impuesto pero sin perder la información que puede comunicar este contribuyente a la administración.

El control que debe implementarse a este grupo de contribuyentes es de carácter extensivo, es tratar de llegar a la mayor cantidad de contribuyentes a través de procesos masivos de control tributario, con relación a los servicios, mientras más fácil y transparente sea el RISE mejorado menor cantidad de consultas y servicios *in situ* se requerirá por parte de la administración tributaria

Riesgo Fiscal C

Este grupo como es el que menor riesgo refleja para la administración, se debe impulsar a que todos los contribuyentes cumplan con los parámetros para estar en esta sección de la Matriz de Riesgo, en este sentido es importante el impulsar a las compañías que se encuentran aquí a que continúen con este comportamiento y las que no están, buscar la forma que tiendan a alcanzar un riesgo C.

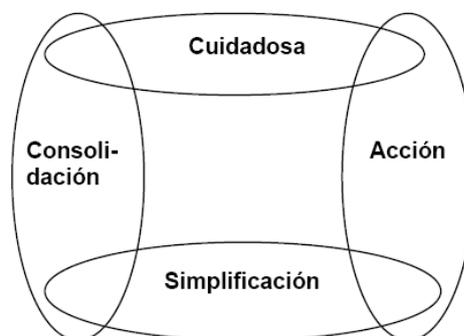
Con relación a los servicios se debe ampliar los canales de comunicación con estos usuarios a los canales ya existentes una opción puede ser por SMS Mensajes de texto Directos al celular, o la utilización de redes sociales como *facebook* o *twitter*.

Riesgo Fiscal A

Este grupo es el que más énfasis debe poner la administración ya que estos son los contribuyentes que representan mayor pérdida para la administración tributaria, de igual manera que el grupo importancia fiscal 1, deben tener un seguimiento continuo para que el comportamiento de estos se vayan a minimizando el riesgo para la administración, por lo que es imprescindible establecer un control continuo y masivo, periódico y aleatorio para alcanzar a todos los contribuyentes e incrementar la presencia fiscal en este segmento de contribuyentes.

Las características determinantes establecidas en el modelo de Países Bajos se resumen de la siguiente forma, al igual que nuestro modelo que toma como base mencionada metodología.

Grafico No. 7
Metodología de Gestión de Riesgo
Tipo de control a implementar



Fuente: Países Bajos

El grupo de contribuyentes descuidados correspondientes al 2b, debe ser tratado de tal manera que se muevan hacia la izquierda en la matriz de riesgo, es decir su riesgo como contribuyentes disminuya.

La idea luego de la modelización sería tener un programa que sistematice esta administración del Riesgo, y así muestre alertas de diferentes colores cuando un contribuyente pase tanto de izquierda a derecha como de arriba para abajo, lo que permite dar un seguimiento adecuado a la totalidad de contribuyentes administrados.

La matriz de riesgo tributario de conformidad con la metodología y variables de la presente investigación queda de la siguiente manera en cantidad de contribuyentes, personas naturales de la jurisdicción Regional Norte:

Tabla No.24
Matriz de Riesgo Regional Norte
Cantidad de contribuyentes

Importancia Fiscal	Alta	1C	1B	1A
	Mediana	2C	2B	2A
	Baja	3C	3B	3A
		Baja	Mediana	Alta
				Riesgo Fiscal

Importancia Fiscal	Alta	972	244	23
	Mediana	11906	4132	671
	Baja	225645	65476	22894
		Baja	Mediana	Alta
				Riesgo Fiscal

Fuente: Elaboración propia

Esta segregación permitirá a la administración tributaria asignar adecuadamente sus recursos en un inicio como un piloto, lo ideal sería que la administración presupueste sus recursos de conformidad con la matriz de riesgo para una adecuada gestión de la misma.

En este sentido sería de gran importancia partir de esta Matriz de riesgo para la elaboración de la Planificación estratégica, operativa y técnica de la administración tributaria.

Capítulo IV

“Considero más valiente al que conquista sus deseos que al que conquista a sus enemigos, ya que la victoria más dura es la victoria sobre uno mismo.”

(Aristóteles 384 AC-322 AC. Filósofo griego.)

Conclusiones

1. La gestión de riesgo desarrolla un nuevo modelo orgánico funcional en las organizaciones que la aplican, asignando la cantidad adecuada de recursos a las actividades de control, servicio y soporte, optimizando el uso de los recursos humanos en la institución, evitando el desperdicio de recursos, la subutilización de los mismos y una inadecuada contratación de recursos, desarrollando la tecnicidad institucional.
2. La gestión del riesgo es la mejor opción para las instituciones que tienen recursos limitados, ya que esta permite enfocar efectivamente estos recursos para la gestión institucional.
3. Una administración tributaria eficiente es la que obtiene el cumplimiento voluntario de sus contribuyentes, en este sentido hay que enfocar todas las herramientas (Recursos Administrativos, Normativa, Estructura Organizacional) para que esta premisa se cumpla.
4. El *credit scoring* es una herramienta de gestión de riesgo que al igual que en la banca por su *core* de negocio resultaría de gran ayuda para la administración tributaria, por los resultados que se han arrojado en las diferentes AT's que ya se ha utilizado la herramienta.
5. La Administración Tributaria en el Ecuador ha sufrido una gran transformación la cual ha permitido que se dé una transformación económica en el país, por lo que se ve necesario la reinención día a día de la Administración Tributaria
6. El asignar un equipo especializado a los contribuyentes que más aportan a la administración es una forma de dar seguimiento adecuado a estos contribuyentes (estrella), y que mejor manera asignando un ejecutivo de cuenta, entregando así un servicio personalizado a los contribuyentes de mayor importancia, manteniendo un monitoreo continuo, y paralelamente entregándoles información y capacitación continua, como una gran alianza estratégica público-privada

7. El Ecuador debe dejar de medir la eficiencia de la Administración Tributaria en base del valor absoluto recaudado, si no que debería determinar como indicador de desempeño clave el cierre de las brechas fiscales, lo cual establece una forma más real de medición.
8. Aterrizando en el modelo propuesto, para el caso de sociedades, el 15% de estas reflejan el 95% de recaudación, concentración que no se replica para el caso de personas naturales, el 10% de ellas reflejan el 60% de recaudación, en este sentido el tratamiento de estas últimas debe variar en relación a las sociedades y he de ahí el modelo propuesto en la presente investigación.
9. Con el objetivo de poder dar una valoración de importancia fiscal a la mayoría de contribuyentes de nuestro universo de 533,600 registros aproximadamente se los confronto con la base de datos de declaraciones de Impuesto a la Renta del 2008 y 2009, la sumarización de ingresos de Impuesto al Valor Agregado del 2008 y 2009 y también la información reportada por terceros en el Anexo Transaccional Simplificado, con todo este trabajo solo se pudo obtener la importancia fiscal del 40% de los registros, es decir aproximadamente 217,000 registros.
10. Por la complejidad de la calificación de Riesgo Fiscal se la estableció solamente en base a las declaraciones de IVA e IR correspondientes al año 2009, en este sentido se procedió a obtener un riesgo parcial, el cual ya nos brinda una idea, pero en un escenario ideal sería adecuado considerar más variables como la base de vehículos, ICE, reclamos, juicios, devoluciones, servicio al cliente, las cuales determinarían un riesgo holístico mejor estructurado que el de la presente investigación.
11. El modelo de gestión de riesgo ecuatoriano debería considerar además otras variables que por cuestiones operativas y de acceso a la información no se consideraron en la presente investigación como son: cantidad de vehículos, datos de la declaración patrimonial, capital accionario, concentración de representantes legales y contadores, propiedades, entre otros.
12. Sería indispensable cambiar la dinámica de elaboración de la planificación estratégica y operacional convencional a una metodología basada en la gestión del riesgo, con el objetivo de promover una nueva cultura institucional.
13. Luego de los resultados obtenidos, y considerando que en esta investigación se puso como base para la importancia fiscal la suma de US\$100,000 y en vista de que actualmente se maneja una base de US\$60,000 como máximo para el ingreso al régimen simplificado, sería indispensable que la administración estudie la posibilidad de subirlo sustancialmente.

Recomendaciones

1. Para poder manejar un modelo de gestión de riesgo, es imprescindible crear una institución orgánicamente más horizontal, con un modelo de organización más procesal, lo cual permitirá una asignación de cartera a los funcionarios y no con la estructura orgánica que se ha desencadenado, con una gran cantidad de jefaturas sin orden técnico.
2. Se debe fortalecer efectivamente al RISE, a través de un convenio interinstitucional con el IESS, para poder brindarle al contribuyente el beneficio de la seguridad social, y no solamente el cumplimiento tributario, generando un incentivo para que los contribuyentes no inscritos lo hagan, además de revisar si la base actual de US\$60,000 es la adecuada, también considerar para la inscripción no solo la variable de ingresos, se debe considerar además el espacio físico de uso y el consumo de energía eléctrica como variables para el registro en el régimen simplificado.
3. Diseñar el Registro de Buenos Contribuyentes, los cuales corresponden a los contribuyentes con menor riesgo para la Administración, impulsando estratégicamente a que todos los contribuyentes lleguen a pertenecer a este registro, a través de incentivos tales como: beneficios tributarios, atención personalizada, reducción de tiempos en atención a trámites administrativos, consultas por medios electrónicos, entre otras.
4. Elaborar un plan de control tributario específico para los contribuyentes que representan mayor riesgo a la administración, el mismo que debe ser tanto intensivo como extensivo con el objetivo de desincentivar a los contribuyentes este comportamiento nocivo, castigando a quienes lo hacen voluntariamente y educando a quienes lo hacen por desconocimiento de la normativa.
5. Se debe asignar los contribuyentes no identificados con Importancia Fiscal a un grupo específico de analistas para depurar esta base ya que se puede suponer que estos corresponden a contribuyentes en estado pasivo, por lo que sería de gran importancia cambiar su estado vía oficio administrativo.
6. El historial de comportamiento de los contribuyentes que se encuentra disperso en las diferentes bases de datos institucionales deben mantenerse en las mismas pero consolidarse en una base paralela para obtener su calificación de riesgo como contribuyentes en general.

BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo de Basilea II (2004) “*Sección segunda: el Primer Pilar Requerimientos mínimos de capital*” Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Suiza
- Andino, Mauro y Parra, Juan Carlos (2007) “*Estimación de la brecha de recaudación del IVA e impuesto a la renta de las sociedades por industria.*” Revista Fiscalidad No. 1 Ecuador
- Arias, Diana et al (2008) “*Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999*” Revista Fiscalidad Numero 2, Servicio de Rentas Internas, Ecuador
- Baer, Katherine (2006), “*Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*”. CEPAL
- Bambino, Carlos (2005), “*Prestar como locos y obtener beneficios: ¿Es realmente posible? (Un análisis logit multinomial para los determinantes del comportamiento de pago de una cartera de consumo)*”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Camargo, David (2005), “*Evasión fiscal: un problema a resolver*”; [Versión Electrónica]
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2003), “*Manual de Fiscalización, Refuerzo de la función de fiscalización en las Administraciones Tributarias de América Latina y el Caribe*”
- Comisión Europea, (2006). “*Risk Management Guide for tax administrations. Fiscalis Risk Analysis Projaect Group, Version 1.02*”
- Espinosa, Leonardo. (2009) “*Políticas Tributarias y Redistributivas en la Historia Estatal del Ecuador*” Revista Fiscalidad Numero 3, Centro de Estudios Fiscales, Ecuador
- Esteve, María Elena. (2005) “*Modelo mixto de Credit Scoring construido con Análisis discriminante y Algoritmo de Kohonen. Valoración de las componentes de riesgo según Basilea II.*”
- Gracia-Diez, Mercedes y Serrano, Gregorio (1992) “*Algunos aspectos sobre el análisis empírico de credit scoring*”. Departamento de Economía Cuantitativa Facultad de Ciencias Económicas Universidad Complutense, España
- Guimont, François. (2004) “*La Función de Fiscalización de la Administración Tributaria, Las políticas de asignación de recursos financieros y humanos para el área de fiscalización*” CIAT
- Jacob Alink (2001) “*El análisis de riesgo como instrumento de orientación de la fiscalización*” Ministerio de Finanzas Países Bajos

- Jácome, Nicanor (1974), *“La Tributación Indígena en el Ecuador”*; Edición electrónica a texto completo en <http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/3%281%29/49.pdf>
- Jaffé, Klaus (2007), *“La Riqueza de las Naciones: una visión interdisciplinaria”*, Editorial Equinoccio, Venezuela.
- Játiva, Miguel (2009). *“Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias”* Servicio de Rentas Internas, Ecuador
- Jiménez, Luis Alberto (2005) *“Los Impuestos como instrumento de Política Económica en México”*, México
- Keynes, John (1936), *“Teoría General sobre el empleo, el interés y el dinero”*. New York, United States of America
- Macho-Stadler y Pérez Castrillo (2004). *“Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal”*. Instituto de Estudios Fiscales Madrid, España
- Martínez, José Luis (2004) *“Los procesos para el diseño de los programas de fiscalización”*. Agencia Estatal de Administración Tributaria España.
- Mersmeltein, David (2006). *“Defaults en carteras hipotecarias, macroeconomía y arreglos institucionales: Más allá de los modelos de Credit-Scoring tradicionales, Centro de Investigación en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía y la Gestión”*. Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Morais, Joao Paulo (2003). *“El Análisis de Riesgo para la Fiscalización”*, Conferencia Técnica del CIAT
- OCDE, (2004) *“.Guidance Note Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance”*
- Peirats, Vicent (2008). *“Cómo construir, modelar y aplicar la gestión de riesgos”*. AEAT España,
- Pereira, Paulo (2008) *“Información Relevante para la gestión de Riesgos”*. Dirección General del Impuestos Portugal.
- Pita, Claudino (2002) *“Las Administraciones legales de la Administración Tributaria”*, Tema 3.1, XXXV Asamblea General del CIAT en Santiago de Chile; Madrid, IEF, 2002
- Roca, Jerónimo (2009). *“Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”*. CEPAL/GTZ,

- Ricardo, David (1817), *“Principles of Political Economy and Taxation”* The Works and correspondence of David Ricardo, Vol. 1
- Servicio de Rentas Internas (2010), “El papel de las administraciones tributarias en la crisis global”
- Sevilla; José (2008) *“Aspectos conceptuales de la Administración Tributaria. Definición de una Administración Tributaria y su contexto de Actuación”*. Curso Especializado en Administración Tributaria, CIAT
- Sevilla, José (2008) *“Capacidad de la Administración Tributaria, Aceptación Social del Impuesto, Diseño Normativo”* Curso Especializado en Administración Tributaria, CIAT
- Sevilla, Jose (2008) *“Los Procesos de la Administración Tributaria. Los Procesos Sustantivos: La Fiscalización”* Curso Especializado en Administración Tributaria, CIAT
- Schreiner, Mark (2000). *“El riesgo de deserción de prestatarios de un prestamista de microcrédito en Bolivia”*. Center for Social Development Washington University in St. Louis.
- Schreiner, Mark (2000). *“La Calificación Estadística en las Microfinanzas: ¿Podrá Funcionar?”*. Center for Social Development Washington University in St. Louis.
- Smith, Adam (1776). *“An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations”*. London- England
- Tejada, Leslie y Vargas, Jenny (2001). *“Reestructuración del Proceso de Auditoria Tributaria en el Ecuador”* Universidad Central del Ecuador.
- Tribe, Keith (2000). *“El precio es correcto: León Walras y la justicia económica”* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Mexico
- Velthuisen et al, (2003) *“Manual de Fiscalización, Refuerzo de la función de fiscalización en las Administraciones Tributarias de América Latina y el Caribe”*. CIAT

Compendio de la Evolución Normativa Tributaria, República del Ecuador

Las disposiciones del Código Tributario y de las demás Leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de Leyes Generales o Especiales y solo podrán ser modificadas o derogadas por disposición expresa de otra Ley destinada a tales fines²⁵.

Mediante la Ley No 41 publicada en el Registro Oficial No. 206 del 2 de diciembre de 1997 se crea el SRI, con el propósito de incrementar el nivel de recaudación y eliminar mecanismos de evasión y elusión fiscal.

Un año más tarde, el 1 de diciembre de 1998, ante la necesidad del Estado de incrementar los recursos para enfrentar la situación económica y financiera que atravesaba el Ecuador por la Guerra con el Perú y el asfixiante Fenómeno del Niño de ese año, se considera ampliar la base de contribuyentes, y se publicó la Ley de Ordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario Financiera, en esta ley se crea el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC), que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000.

Luego el 30 de abril de 1999, a fin de actualizar las normas impositivas, se publicó la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, con objetivos como incorporar normas que promuevan la nacionalización de las exoneraciones al impuesto a la renta, a los derechos arancelarios y la correcta aplicación de la tarifa cero en la transferencia de bienes y prestación de servicios. Entre otras de las disposiciones introducidas por esta Ley estuvo la vigencia para el ejercicio fiscal 1999 del Impuesto al Patrimonio de las Sociedades y a la propiedad de los vehículos. Se estableció el decomiso, la multa y la clausura, así como la consideración penal cuando no se deposita las retenciones efectuadas a terceros

A fin de mejorar la estructuración del sistema de administración tributaria, el 15 de noviembre de 1999, se publicó la Ley de Racionalización Tributaria, en la que se emiten disposiciones reformativas a la Ley de Régimen Tributario Interno, a la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, a la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas y a la Ley Orgánica de administración Financiera y Control.

El 14 de mayo del 2001, con el fin de modernizar el sistema legal tributario, se publica la Ley de Reforma Tributaria, en la que se introducen reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas y al Impuesto a los Vehículos. Finalmente con el propósito de establecer normas reglamentarias acordes con las múltiples reformas realizadas a la Ley de Régimen tributario Interno, el 31 de diciembre de 2001 se emitió el reglamento para su aplicación, en el cual se actualizan las disposiciones referentes al Impuesto a la Renta, al Valor Agregado y a los Consumos Especiales.

Luego mediante Decreto Ejecutivo No. 2712 se expidió una reforma al Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas, específicamente al literal c) del artículo 67, al artículo 101 y al segundo inciso del artículo 140.

²⁵ Articulado 2 del Código Tributario (Codificación No. 2005-09) (Suplemento del Registro Oficial 38, 14-VI-2005).

El 22 de julio de 2002, se expide el Reglamento para la Aplicación de los Beneficios Tributarios a favor del Anciano correspondientes a Impuestos Fiscales, el 8 de octubre del 2002, se publicó el Reglamento de Comprobantes de Venta y Retención, este cuerpo normativo deroga el Reglamento de Facturación emitido mediante Decreto Ejecutivo 1011 publicado el 29 de junio de 1999, buscando así fortalecer la cultura tributaria nacional en base a un cuerpo normativo.

El 2 de diciembre del 2002, se publica la Ley No. 2002-92, que otorga, a través de Donaciones Voluntarias, participación en el Impuesto a la Renta a los Municipios y Consejos Provinciales del país. Esta ley tiene como propósito extender a todas las Municipalidades y Consejos Provinciales los beneficios de las donaciones voluntarias hasta el 25% del Impuesto a la Renta de las personas naturales y jurídicas.

El 4 de Diciembre del 2002, se publico el decreto Ejecutivo 3316, que reforma varios artículos del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen tributario Interno y sus reformas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 484, el 31 de diciembre del 2001.

En el mismo Registro Oficial, se publica el Decreto Ejecutivo No. 3373 que emite las Normas de Fraccionamiento y Desmaterialización de las Notas de Crédito Tributarias, cuya finalidad es facilitar a los contribuyentes el aprovechamiento de las notas de crédito de carácter tributario.

El 26 de diciembre de 2002, se publica la Resolución del Directorio del Servicio de Rentas Internas No. 2002-13, en la cual se aprueba el nuevo Reglamento Orgánico Funcional, que adecua la estructura y organización de la Institución a los procesos y sistemas actuales.

El 30 de julio del 2003, en el Registro Oficial 136 se amplía el plazo establecido en el inciso segundo del Art. 213 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas, para la entrega del informe de cumplimiento de las obligaciones tributarias, en la forma y con el contenido establecido por el Servicio de Rentas Internas, correspondientes al ejercicio económico 2002, por parte de los auditores externos, hasta el 31 de julio de 2003. Nota: perdió vigencia por cumplimiento de plazo.

Más adelante el 19 de agosto del 2003, mediante Decreto Ejecutivo 717 publicado en el Registro Oficial No. 150 se reforma el Decreto Ejecutivo 2209, Registro Oficial Suplemento 484, 31 de Diciembre de 2001 respecto al Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno por concepto de créditos tributarios por dividendos remesados al exterior. Actualmente esto se encuentra derogado; sin embargo en 28 de agosto en el Registro Oficial 157 se publica una nueva reforma que se encuentra vigente en la que dice que la norma prevista en el Art. 3 del Decreto Ejecutivo 348, Registro Oficial 78, 9 de Mayo de 2003 será aplicable a las importaciones de energía eléctrica efectuadas desde el 28 de febrero de 2003.

Con fecha 6 de enero de 2004 se publica en el Registro Oficial 245 una resolución del Tribunal Constitucional en la que se declara inconstitucional la obligación del comprador de retener en la fuente al vendedor agricultor de productos de origen agropecuario en estado natural, contenido en el Art. 67 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno. Posteriormente en el mismo mes, con fecha 16 mediante

Registro Oficial 253 se publican ciertas normas reglamentarias de aplicación del inciso 1o. del Art. 72 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

El 28 de julio de 2004, mediante Registro Oficial Suplemento 387 se realiza una reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley 56, y posterior a esta, en noviembre 17 del 2008 se procede con la codificación de dicha Ley de las reformas realizadas hasta la fecha, mediante Registro Oficial Suplemento 463.

En el año 2005, se procede con nuevas reformas dadas por la Ley 20, por lo que en el Registro Oficial 148 de 18 de noviembre del 2005, se publican algunas reformas, entre las más relevantes constituyen las exenciones y que de acuerdo al Artículo 1, literal c), de la Ley del Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico, dada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 940 de 7 de Mayo de 1996, se destina el equivalente al 10% del IVA, a partir del ejercicio 1999, para financiamiento de las Universidades y Politécnicas.

El 21 de febrero del 2005 mediante decreto ejecutivo 2562 se reforma el reglamento para la aplicación del Art. 89, letra a), de la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno, se publica en el Registro Oficial Suplemento 528.

El 14 de junio del 2005 se procede con la Codificación del Código Tributario mediante Registro Oficial Suplemento 38.

Mediante Registro Oficial 238 del 28 de marzo del 2006 se publican nuevas reformas a la Codificación 26, Registro Oficial Suplemento 463, 17 de Noviembre de 2004 Ley de Régimen Tributario Interno, pero ese mismo año la Corte Constitucional Declara la inconstitucionalidad total de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas y a la Ley de Régimen Tributario Interno, que crea la zona de tratamiento especial, comercial e industrial para el Cantón Huaquillas, según Resolución del Tribunal Constitucional 3, Registro Oficial Suplemento 288, 9 de Junio de 2006.

Con fecha 15 de enero del 2006 se expide el nuevo Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes en el cual se mejora el procedimiento de administración del RUC, brindando un mejor servicio al contribuyente.

El 5 de Junio del 2007 se pública en el Registro Oficial una variación de los porcentajes de Retención en la Fuente de Impuesto a la Renta con el objetivo de reducir los índices de evasión correspondientes a este impuesto.

El 13 de abril del 2007 se publica la Ley reformativa del artículo 89 de la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno donde básicamente dice que el producto del impuesto a los consumos especiales se depositará en la respectiva cuenta del Servicio de Rentas Internas para que posteriormente sean transferidos, en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

Con fecha 29 de diciembre del 2007, la Asamblea Constituyente expide Ley s/n publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial No. 242, en la que se reforma el Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno otorgándole a cada una jerarquía y efectos de Ley Orgánica y, además se crea el Régimen Impositivo Simplificado, con el objeto de fomentar la inversión y una mejor distribución de la riqueza, y generar mejores recursos para el Estado, esta reforma trae importantes modificaciones que entraron en vigencia a partir del primero de enero del año 2008.

Con fecha 29 de febrero del 2008, mediante Registro Oficial No. 28 el Servicio de Rentas Internas emitió un listado de los que el ejecutivo consideraba paraísos fiscales, con el fin de aplicación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

Con fecha 25 de abril del 2008 se publica el nuevo Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, en la que se presentan modificaciones

sobre precios de transferencia, determinaciones de la obligación tributaria, mediante la misma fecha además se publica la Resolución NAC-DGER2008-0464, en la que se resuelve que los contribuyentes que hayan superado la suma de USD1,000,000 en un periodo fiscal en operaciones relacionadas con domicilio en el exterior deberán presentar el anexo de precios de transferencia y si se supera la suma de USD5,000,000 deberán incluir además del anexo.

Con fecha 15 de mayo del 2008, en el suplemento del Registro Oficial No. 337 se publica el reglamento para la aplicación a la Ley Régimen Tributario Interno, un día antes fue publicado en el Registro Oficial No. 336 el Reglamento para la Aplicación del Impuesto a las Divisas.

Mediante Resolución NAC-DGER2008-0621 publicada en el Registro Oficial No. 344 con fecha 23 de Mayo del 2008 se resuelve que los agentes de retención en relación de dependencia deberán considerar los gastos personales para el cálculo de las retenciones mensuales.

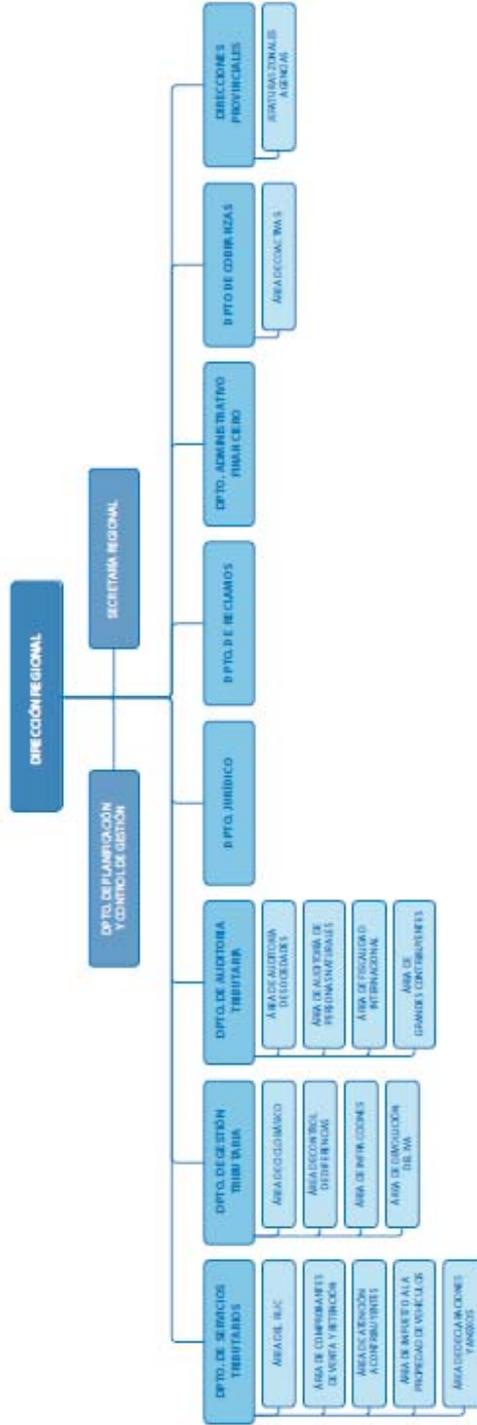
Con fecha 11 de agosto del 2008, se resolvió crear el proceso simplificado de devolución de Impuesto al Valor Agregado a exportadores

El 8 de octubre del 2008 mediante Registro Oficial No. 442-S se realizan diferentes reformas al Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno en la que en lo principal se dan reformas a Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales, y reformas al Reglamento para la aplicación del Impuesto a la Salida de Divisas.

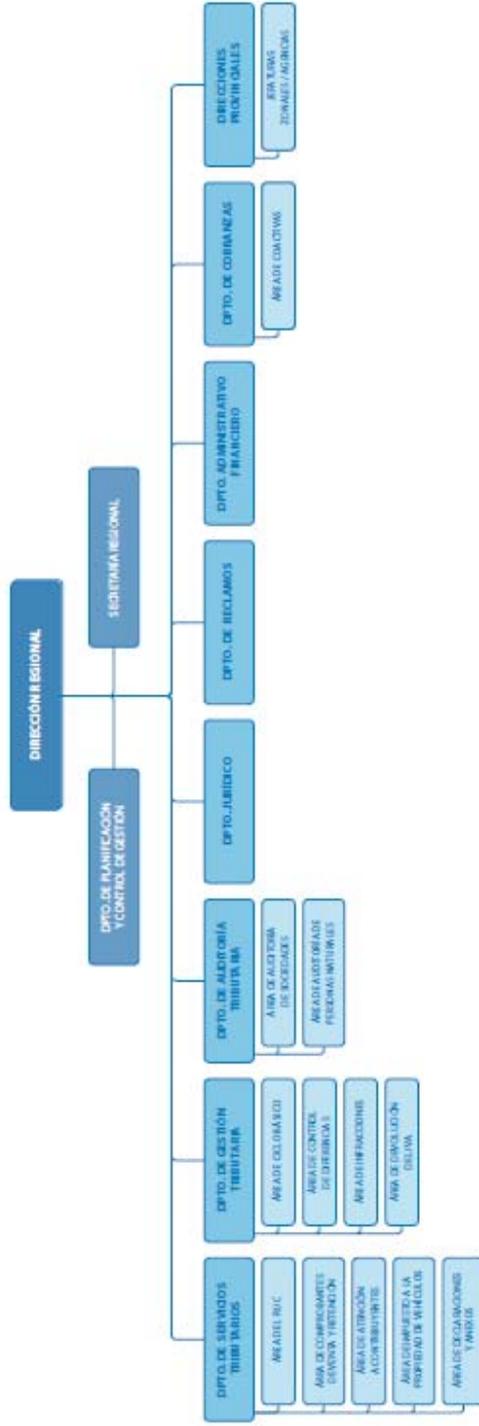
Y por último, con fecha 23 de diciembre del 2009, mediante Registro Oficial No. 94, se publica la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, los principales cambios son la creación del anticipo mínimo, se establece como una base de USD1,000 como exenta a la salida de capitales.

Anexo C

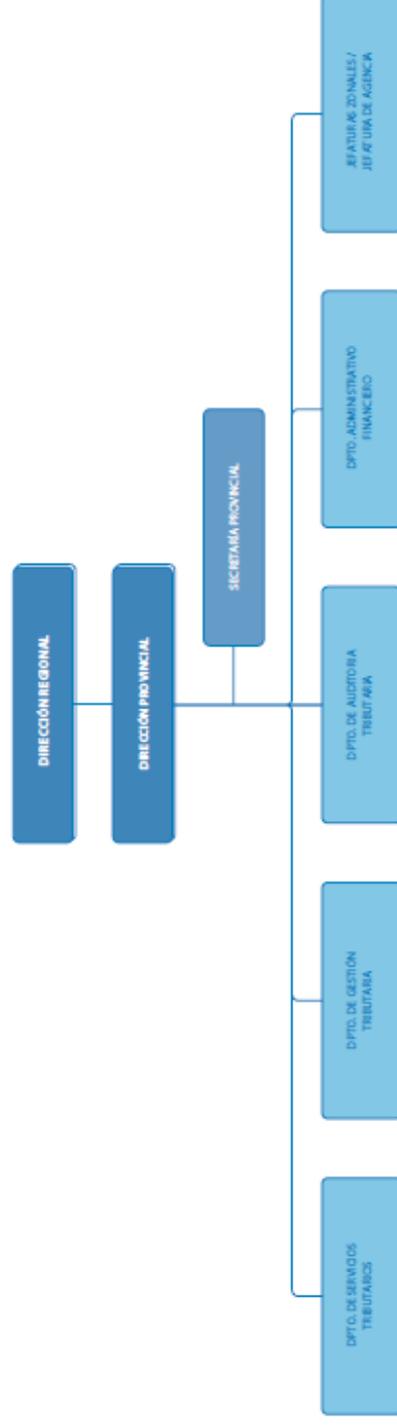
Servicio de Rentas Internas
Organización Estructural - Administración Regional
Regionales Norte, Litoral, Sur y Austro



Servicio de Rentas Internas
 Organización Estructural - Administración Regional
 Regionales Centro 1, Centro 2, Manabí, El Oro y del Sur



Servicio de Rentas Internas Organización Estructural - Administración Provincial



Servicio de Rentas Internas Organización Estructural - Administración Zonal o Agencia

