ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

Tema:

EFICIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA CARTERA GENERADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA.

Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Abogado

Línea de Investigación:

El derecho y su aplicación en el campo social jurídico.

Autor:

Kevin Enrique Espinosa Jarrín

Director:

Dr. Mg. Mentor Marcelo Meléndez Torres

Ambato – Ecuador

Febrero 2020

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO

HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

EFICIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA CARTERA GENERADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA.

Línea de Investigación:

El derecho y su aplicación en el campo social jurídico.

Autor:

KEVIN ENRIQUE ESPINOSA JARRÍN

Mentor Marcelo MeléndezTorres, Dr, Mg. f. _____

CALIFICADOR

Luis Fernando Suárez Proaño, Dr. Mg. f. _____

CALIFICADOR

Edwin Iván Gavilanes Paredes, Ab. Mg. f. _____

CALIFICADOR

Edgar Santiago Morales Morales, Ab, Mg f. _____

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr. f. _____

SECRETARIO GENERAL PUCESA

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
SECRETARÍA GENERAL
PROCURADURÍA

Ambato- Ecuador

Febrero 2020

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
BIBLIOTECA

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo: **KEVIN ENRIQUE ESPINOSA JARRÍN,** con **CC. 0503237083**, autor del trabajo de graduación titulado **" EFICIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA CARTERA GENERADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA"**, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADO,** en la escuela de **JURISPRUDENCIA.**

1. Declaro tener el pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entrar a la SENESCYT en formato digital una copia de referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de información de la Eduación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, al referido trabajo de graduación, respetando las políticas de popiedad intelectual de Universidad.

Ambato, Febrero 2020

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
BIBLIOTECA

Kevin Espinosa J.
Kevin Enrique Espinosa Jarrín

CC. 0503237083

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, a Dios por haber permitido que culmine uno de mis objetivos principales con éxito y sabiduría.

Mi profundo agradecimiento a todas las autoridades y personal que hacen la escuela de Jurisprudencia y a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por abrirme sus puertas y ser parte de esta comunidad.

Gracias a los Funcionarios del Servicio de Rentas Internas y profesionales del Derecho por aportar con su tiempo y conocimiento para la realización de la investigación.

Mi más sincero agradecimiento a mi tutor de investigación, por los conocimientos impartidos y al igual que a cada uno de mis docentes quienes supieron impartir sus enseñanzas para ser un buen profesional.

DEDICATORIA

Lo dedico a Dios, por ser mi guía y quien me da fuerza y sabiduría para culminar uno de mis anhelos deseados junto de la mano de mi abuelito Luis J, quien siempre me protege y me cuida.

A mi Mami Inés y mi Mami Mónica por brindarme siempre su apoyo y amor incondicional quienes con sus palabras de aliento y motivación no me dejaban decaer para poder superarme cada día y que gracias a ustedes he llegado hasta aquí y convertirme en lo que soy.

A mi tío Luis que ha sido como un padre, quien me ha dado todo su cariño cuando más lo necesito; a mi hermana Monserrath quien con su cariño y ayuda incondicional siempre me ha brindado su mano amiga a lo largo de mi vida; a mi primito, Emilio Benjamín, quien con sus travesuras y ternura nos llena de alegría y amor a todos nosotros.

A Evangelina (Samby), quien ha sido como una mamá para mí y quien me ha dado su cariño incondicional; este nuevo logro es gran parte gracias a todos ustedes.

Con infinito Amor y mi eterna gratitud,

Kevin.

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo analizar si es eficiente la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria; por cuanto, se evidencia como problema impugnaciones por parte del contribuyente a los valores que determina la Administración Tributaria en los actos administrativos tanto por vía judicial como administrativa, retrasa la acción de cobro, lo que ocasiona falencias en la Administración Tributaria y a la cartera, da lugar a una afectación económica en la recaudación para el Estado. La metodología de la investigación que se empleó, se basa en el paradigma critico propositivo, orienta bajo el enfoque cualitativo el mismo que emplea instrumentos como son entrevistas realizadas a funcionarios del Servicio de Rentas Internas especialistas en materia tributaria, información bibliográfica y documental, utilizada para la recolección de información, libros, revistas indexadas y repositorios virtuales para receptar información confiable relativa a la recuperación de deudas fiscales. Finalmente como resultado del trabajo de investigación, se presenta una postura jurídica dirigida a observar como los mismos pueden mejorar y obtener una recuperación de obligaciones tributarias más rentable.

Palabras Clave: eficiencia, cartera, determinación tributaria, recaudación.

Abstract

The aim of this study is to analyse whether the recovery of the portfolio generated by tax determination procedures is efficient since objections by the taxpayer to the values determined by the Tax Administration in administrative acts are evident both by judicial and administrative means, thus delaying its recovery. This causes deficiencies in the tax administration and the portfolio, resulting in an economic impact on the State's revenue. The research methodology used is based on the pro-active critical paradigm following a qualitative approach that employs tools such as interviews with officials of the Internal Revenue Service who are specialists in taxing, as well as bibliographic and documentary information that was used for data collection, books, indexed journals and virtual repositories to count on reliable information of the recovery of tax debts. Finally, as a result of the study, a legal position is presented to see how it is possible to improve and obtain a more cost-effective recovery of tax obligations.

Keywords: efficiency, portfolio, tax determination, collection.

Índice

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN ..... **iii**

AGRADECIMIENTO ..... **iv**

DEDICATORIA ..... **v**

RESUMEN ..... **vi**

ABSTRACT ..... **vii**

ÍNDICE ..... **viii**

INTRODUCCIÓN **1**

CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA **3**

1.1 Eficiencia y Administración Tributaria **3**

1.2 Cartera de Obligaciones Tributarias **8**

1.3 Determinación Tributaria **16**

1.4 Técnicas enfocadas a la cartera **21**

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO **27**

2.1 Metodología de la investigación **27**

2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos **28**

2.3 Población y muestra **29**

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN **30**

3.1 Presentación de Resultados **30**

3.2 Análisis General **45**

CONCLUSIONES **48**

RECOMENDACIONES 50

BIBLIOGRAFÍA 51

REFERENCIAS..... 55

ANEXOS 58

Introducción

En el presente trabajo, se da a conocer la importancia de la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de Determinación Tributaria, efectuado por el Servicio de Rentas Internas (SRI) a través de su Administración Tributaria; se entiende que la eficiencia es la capacidad de obtener un determinado recurso u objetivo con la menor cantidad de recursos. El problema, se basa en la existencia de eficiencia o no en la Administración Tributaria (SRI) por cuanto no se logra recaudar la mayoría de obligaciones tributarias generadas en los procesos de determinación tributaria, como consta en el ranking de deudas de los 500 deudores en el portal del Servicio de Rentas Internas.

Para lo cual, el presente trabajo, se desarrolló en tres capítulos, cada uno de los cuales trata diversos temas, pero que intervienen para conocer la problemática legal y buscar las posibles soluciones, para llevar a la práctica un cobro de la cartera más eficiente dentro de los procedimientos de determinación tributaria, de la siguiente manera:

En el trabajo, se plantea como pregunta de estudio ver si ¿es eficiente la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de Determinación Tributaria? Para esto tenemos como objetivo general analizar la eficiencia de la recuperación de cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria.

El primer objetivo específico es fundamentar juridica y doctrinariamente la recuperación de la cartera para la identificación de los aspectos fundamentales de la eficiencia en el cobro.

El segundo objetivo específico es evaluar la eficiencia de la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria.

El tercer objetivo específico se elaborará una postura jurídica para mejorar la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria.

Por lo tanto, primero, se fundamentará los aspectos doctrinarios y jurídicos sobre la recuperación de la cartera para la identificación de los aspectos fundamentales de la eficiencia en el cobro, a través, del análisis conceptual que incluye, el estudio sobre la eficiencia y la Administración Tributaria, la cartera de obligaciones tributarias, la cual, se encuentra conceptualizada, así como, las características de las etapas de cobro. Adicionalmente, contiene la investigación la conceptualización de la determinación tributaria, las formas de determinación y su proceso. Finalmente, se establece el estudio sobre las técnicas enfocadas a la cartera, abarca el análisis de la depuración de la cartera y se conceptúa sobre la incobrabilidad y sus requisitos.

La metodología con la cual, se desarrolló esta investigación fue a través del método deductivo, se analizó si es eficiente los procedimientos de determinación en cuanto a la recuperación de la cartera, se verificó si el Servicio de Rentas Internas necesita mejorar los procesos de determinación tributaria, se utilizó el método comparativo, que ayudó a observar las diferentes medidas que aplica otros países para la recuperación de las deudas, con el fin de mejorar los procedimientos de determinación tributaria.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria que son consideradas para mejorar la recaudación y alcanzar un cobro eficiente de las obligaciones tributarias.

Capítulo I: estado del arte y la práctica

1.1 Eficiencia y Administración Tributaria

En la mayoría de países latinoamericanos el sistema penal así como el procesal penal ha tenido que sufrir varias transformaciones tal como lo manifiestanAmbos & Jan (2005), algunas de estas buenas y otras un poco inciertas, la cuales son parte del nuevo modelo que, se maneja en la normativa de Latinoamérica y por ende en la ecuatoriana.

Dentro de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador 2008, articulo 227 menciona que en “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que, se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 227)

Uno de los principios enmarcados en el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador el cual manifiesta que “El régimen tributario, se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.” (p. 12). Este principio está regido a la gestión de la Administración Tributaria, que es una gestión óptima y buena, con una adecuada facultad de determinación, recaudación y control, para que pueda tener una proximidad con los objetivos de la política tributaria.

Sobre el principio de eficiencia menciona Pino (2011) es la relación entre los ingresos tributarios obtenidos y los recursos utilizados para conseguirlos. Un tributo es eficiente mientras no distorsione la economía y el Estado, y obtenga recursos a un costo razonable. No sería concebible que los recursos empleados en la consecución de un tributo superarán el ingreso que este genere.

1.1.1 Eficiencia

Por lo que este principio de eficiencia tiene como finalidad de que el Estado está en la obligación de apoyar a las administraciones tributarias, para que estas cumplan con la finalidad de ser más eficientes, es decir que mientras menor sea la utilización de los recursos, se pueda lograr mejores resultados.

Como lo explica de mejor manera Pacheco (2010) sobre la eficiencia la cual hace entender que es un cumplimiento de metas y objetivos, con la utilización mínima de recursos. Se establece que es entendido este principio desde dos aspectos:

1. Los impuestos que son creados por el legislador, son considerados eficientes que forma pocas distorsiones económicas y se obtenga una gran cantidad de recursos con un costo mínimo.
2. Un tributo eficiente mientras que la Administración Tributaria, logre recaudar más recursos junto con la aplicación de la norma tributaria vigente.

En referencia a la optimización de recursos, se habla no solamente del talento humano, sino también un cambio de estereotipo del contribuyente que evitaría enormes recursos económicos para la recaudación de tributos, y más bien exista un cambio en cuanto cultura tributaria en donde el pago de tributos sea de manera voluntaria y libre por parte de los contribuyentes, acorde con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador, “son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley: Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos por la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 83, núm. 15)

1.1.2 Eficacia.

Es así que, el Código Orgánico Administrativo (COA) (2017) dice que la eficacia está presente en la administración y que como función busca el cumplimiento de los fines previstos en cada entidad pública u órgano, dentro del marco de sus competencias. Por lo que en la Administración Pública, se propone ciertos propósitos, que si se cumplen, hacen referencia al principio de eficacia.

Ahora bien, comprendido que en la eficacia, se observa cuáles son los resultados obtenidos, en la eficiencia, se le podría entender generalmente como el contenido de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. Para entenderlo de mejor manera como la capacidad y aptitud de la obtención de un efecto determinado y que conlleve a un propósito, es así que, la eficiencia, se basa en el cumplimiento de objetivos, con la menor utilización de recursos. (Cabanellas, 2001)

Como para (Uribe, 2013) menciona un aspecto en el cual, se adopta al principio de eficacia, pues realiza una diferencia entre el costo y el beneficio, en que el Estado logra obtener recursos para cumplir fines, pero los cuales tienen que ser utilizados de manera racional y llevar al propósito determinado.

El principio de eficiencia acarrea problemas, cuando gran parte de los recursos, se destinan a trámites que son resueltos de manera más óptima, se minimiza el gasto, es por ello, que este principio establece que las entidades públicas mejoren sus procesos y obtengan mejores resultados.

1.1.3 Eficiencia para el Derecho Administrativo

Desde otro punto de vista Montaño (2011) menciona que la eficiencia para el Derecho Administrativo, es la capacidad para realizar actividades y alcanzar un efecto, la optimización de los recursos disponibles, son de alto rendimiento y un mínimo uso de recursos. En consecuencia, se entiende que, se cumple con emplear los recursos con un alto nivel de alcance y que, se cumpla un fin, siempre de la mano de la ley y regido bajo el velo del principio de legalidad.

La Constitución habla sobre la eficiencia como “La optimización de los insumos para maximizar el producto, es el uso racional de los medios disponibles para alcanzar los objetivos o finalidades” (Báez, 2005, p. 64), un concepto muy similar a lo que, se ha tratado anteriormente. De tal forma, se concluye que la eficiencia no es solamente la búsqueda de un mayor recaudo de tributos, con un costo mínimo de operación, sino

que sea considerado como un principio tributario dirigido por el legislador, para que el contribuyente pueda cumplir con su deber del pago fiscal.

1.1.4 Administracion Tributaria

Sobre la Administración Tributaria en el documento Estado de la Administración Tributaria en América Latina (2006-2010) menciona que para un equilibrio social y fortalecer los sistemas democráticos, los Estados contarían con sistemas fiscales equitativos que ayuden al desarrollo económico, con capacidad recaudatoria para financiar un nivel adecuado de gasto público y capacidad redistributiva, que permita el funcionamiento de las instituciones para ofrecer a los ciudadanos y empresas bienes y servicios públicos esenciales. (Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2013)

El sistema tributario para ser aplicable, requiere de herramientas para que la Administración Tributaria asegure que la ley aplique en base a los términos aprobados y no se vacíen de contenidos por la traslación de cargas entre los distintos grupos sociales como una mala consecuencia de la mala aplicación de las normas. La Administración Tributaria ha evolucionado en los últimos veinte años y fortalecido un proceso de modernización y transformación muy intensa, que se fundamenta en la estrategia adecuada, que trata de favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos contribuyentes.

La Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la Ley Tributaria, de manera equitativa, general, transparente y garantizar los derechos de los contribuyentes, por lo tanto, se entiende que es una organización eficiente, autónoma en las decisiones administrativas y técnicas, personal competente y adecuado para generar acciones que permita mejorar la recaudación. (Castillo, 2009).

Sin embargo, la Administración Tributaria es utilizada como una herramienta de mejora sobre el contribuyente, es así que, entre las funciones que realiza tenemos la

comprobación, para lo cual (Díaz, 2017) hace referencia sobre las tres reglas básicas que son:

1. La veracidad y el propio tiempo en que, se efectuó la declaración tributaria;
2. El conjunto de documentación que la sustenta;
3. La correcta determinación del impuesto.

Por ello, la Administración Tributaria realiza mediante el acta de determinación tributaria, que el contribuyente tenga conocimiento sobre la existencia de una deuda tributaria contraída con el Estado, por lo que, la determinación tributaria es considerado como el procedimiento que muestra la más alta cantidad de obligaciones tributarias pendientes de cobro y la que mayor litigiosidad posee.

Es óptimo pensar que la Administración Tributaria cumple funciones distintas y separadas como la determinación y recaudación de tributos, pero el actuar de la administración, se rige únicamente por tres principios establecidos en el Código Tributario en su artículo 73: “simplificación, celeridad y eficacia”, lo que deja a un lado el principio de eficiencia. (Código Tributario, 2018, art. 73, p. 20).

Si bien, hay que ocuparse de todos los aspectos mencionados en una Administración Tributaria, en América Latina, se ha prestado mayor atención a procesos de revisión, que a procesos de cobro (Castillo 2009), por lo que aún existen contribuyentes que evaden el cumplimiento de la obligación, por ello, se necesita el replanteamiento de los métodos de cobranza, a falta de recursos y los diferentes errores que, se comenten, se necesita eficientar la administración pública y los resultados que puedan ser perceptibles, es claro que los contribuyentes cumplirán con sus obligaciones, de igual manera la Administración Tributaria poseer principios y procesos de fiscalización eficientes que permitan asegurar una igualdad en el momento de requerir el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Es responsabilidad de la Administración Tributaria, aplicar leyes tributarias de forma transparente, equitativa y garantizar el derecho que posee el contribuyente, por lo tanto, es un organismo que, es eficiente, autónomo, moderno en las decisiones

técnicas y administrativas que permitan incrementar la recaudación a óptimos niveles. Todas estas acciones no son realizables cuando aún hay omisión de pago de impuestos o incumplimiento las obligaciones tributarias y no se sanciona. La Administración Tributaria al no resolver procesos de manera inmediata y al no poseer alternativas diferentes en cuanto al pago de las obligaciones tributarias, se ve necesario un análisis en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y su incidencia.

El Servicio de Rentas Internas (2016) en el Plan Estratégico Institucional 2016-2019, en el programa de Control Tributario menciona que, se pretende incrementar el nivel de prevención y control, en el incumplimiento de obligaciones tributarias al cierre de la fase de recaudación, mediante la optimización operativa de los recursos. En cuanto a las auditorias, es una de las herramientas decisivas para evaluar el cumplimiento de las obligaciones, pero al tener grandes datos de contribuyentes sin clasificar, se concentran en un solo sector de los contribuyentes, se convierte en un factor que ha desgastado la eficiencia en los actos de inspección.

1.2 Cartera de Obligaciones Tributarias

En primer lugar, para poder abordar esta temática, es necesario mencionar sobre el significado de cartera, por lo que, según el manual sobre recaudación y cobranza de tributos (2016) menciona como el conjunto de acreencias a favor de la Administración Tributaria consignada en títulos ejecutivos y obligaciones exigibles. (Manual sobre recaudación y cobranza de tributos. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016, p. 96).

Todas aquellas obligaciones que han sido generadas por la Administración Tributaria mediante actos administrativos, y obligaciones generadas por el sujeto pasivo mediante autoliquidación de la obligación tributaria, forman parte de la cartera de deudas firmes. La gestión que realiza la Administración Tributaria, busca que la base de datos de deuda tributaria, se mantenga actualizada, tener información real y

oportuna, sobre los montos de las cuentas del sujeto pasivo que todavía están pendiente de cobro; el SRI tiene que normar los procesos de recuperación de una manera eficiente, mediante procesos y estrategias que ayuden a mejorar la gestión.

En Ecuador la Legislación Tributaria no establece una clasificación sobre la cartera de obligaciones firmes gestionadas por el SRI, en países como España, Bolivia y Perú, la cartera esta segmentada por mandato de la ley, con el propósito de diferenciar a los deudores, ya sea por el tipo de monto, tipo de deuda, etc. Por lo que el Servicio de Rentas Internas (2016) en el Plan Estratégico Institucional 2016-2019, en el programa de recaudación y cobro tiene como objetivo el incremento en la gestión de cartera, recaudación y reintegro tributario, mediante la ayuda y el cruce de información hacia los contribuyentes, por lo que permite impulsar el pago voluntario de las obligaciones.

Para la recuperación de la cartera, gestionada por la Administración Tributaria y realizada por el Departamento de Cobro, su origen es variado, proveniente del Código Tributario en los artículos 68, 69, 70, 71 respectivamente, se establece las facultades de la Administración Tributaria, facultad determinadora, facultad resolutiva, facultad sancionadora y facultad recaudadora; a su vez, el uso de diferentes sistemas de determinación de obligación tributaria establecidas en el país, o la decisión de órganos jurisdiccionales en materia tributaria sobre la *litis* que este en sus manos.

El Código Tributario en su artículo 67 manifiesta que, las facultades de la Administración Tributaria abarcan: la de aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos. (Código Tributario, 2018, art. 67, p. 14). Por lo que, algunas facultades no permiten crear obligaciones que puedan llegar a ejecutarse mediante el cobro persuasivo o coactivo.

El Servicio de Rentas Internas (2016) conforme a su nuevo Plan Estratégico Institucional 2016-2019 en el programa de recaudación y cobro menciona una iniciativa para llevar a la práctica el proceso de cobranzas, se establece la optimización y automatización de los procesos en el cobro de deudas tributarias del SRI a nivel

nacional, lo que mejora el Sistema Nacional de Cobro (SNC), pues, se actualiza su documentación con la definición de roles y responsabilidades, formatos que, se desean utilizar, procedimiento, capacitación de los usuarios y la implementación del proceso y del sistema a nivel nacional. El departamento de cobranzas maneja en la gestión de la cartera dos etapas para la recaudación en las diferentes Administraciones Tributarias de varios países, pero, se establecen dos: una gestión persuasiva y una gestión coactiva.

1.2.1 Gestión de cartera

La gestión de cartera, empieza con el registro de la obligación realizado por el Departamento que genero la deuda. Y cuanto son realizadas por el propio sujeto pasivo por declaraciones, no necesita notificación alguna, a partir del vencimiento del plazo para su pago, constará la información en el Sistema de Gestión de Cobro, se deja la etapa judicial solo para casos en los que no se pueda aplicar el cobro administrativo, a esto, se llama Cobro Persuasivo. (Castillo, 2009)

1.2.2 Gestión Persuasiva

La gestión persuasiva de cartera, es aquella fase previa a la cobranza coactiva, son pasos que, se realiza para obtener el pago de una deuda fiscal antes de alcanzar una fase ejecutiva, dado que es un método económico y sencillo y que es aplicado por cualquier Administración Tributaria. Es así que, cuando sea más eficiente el cobro coactivo y su ejecución, el contribuyente optará por la posibilidad de tener un arreglo previo, antes de la ejecución. (Castillo, 2009)

En América Latina, no se encuentra normada en su totalidad la etapa de cobranza, como, se muestra en la tabla:

Atribución de la Administración Tributaria de América Latina por tipo de cobro

Tabla #1

Países	Cobro Persuasivo	Cobro coactivo
Argentina	No	Si
Brasil	No	Si
Chile	No	Si
Colombia	Si	Si
Costa Rica	Si	Si
Ecuador	Si	Si
Guatemala	Si	No
México	Si	Si
Nicaragua	Si	Si
Perú	Si	Si
República Dominica	Si	Si

Elaborado por: Kevin Espinosa

Fuente: Castillo, F (2009). La cobranza coactiva en la Administración Tributaria facultad, oportunidad y eficiencia. México D.F: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

El método persuasivo es económico y sencillo para la Administración Tributaria, de esta manera amigable acude con el contribuyente deudor para la liquidación de sus deudas fiscales, haciendo hincapié en esta etapa y deja la judicial sólo para los casos en los que haya sido imposible el cobro persuasivo.

Forma de Cobro Persuasivo

Tabla #2

País	**Medio persuasivo**
Ecuador Basado en la Guía Referencial de Cobranzas, versión No. 2 (2009)	El Servicio de Rentas Internas (SRI) realiza estos métodos para comunicarse con los deudores: • Llamadas persuasivas realizadas por agentes de cobranzas • Sistema de llamadas entrantes de atención telefónica vía Contact Center de la Administración. • Contact Center, llamadas salientes automáticas por agente, permiten persuadir al contribuyente de realizar su pago de deudas fiscales. • Sistema de llamadas masivas vía IVR (Respuesta Interactiva de Voz), informa los montos y medios de contacto de las obligaciones tributarias de los contribuyentes existentes.

Elaborado por: Kevin Espinosa

Fuente: Castillo, F (2009). La cobranza coactiva en la Administración Tributaria facultad, oportunidad y eficiencia. México D.F: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Así mismo, el SRI informa a sus contribuyentes, a través, de mensajes de correo electrónico, los vencimientos y deudas tributarias pendientes de cobro. El contribuyente, además, de visitar la página Web de la Administración, buscará información referente a obligaciones pendientes, también podrá realizar el pago gracias a la generación automática de los formularios de pago y cálculo de intereses, se emite recordatorios antes de que, se emane el inicio del cobro coactivo.

1.2.3 Gestión Coactiva

La gestión coactiva de cartera, es la fase cuando cumplido con la etapa voluntaria en el pago de sus obligaciones, el contribuyente no ha cumplido con el pago, la Administración Tributaria, ejercerá su facultad de auto tutela a través del procedimiento de ejecución forzosa, y cuando, se trate de obligaciones pecuniarias, se usa el proceso de apremio, que, se define como la ejecución forzosa de las deudas tributarias. (Fernández, 2007)

Una vez establecido el derecho y la obligación del contribuyente, cumplirá de inmediato las decisiones administrativas que realiza la Administración, sin que la ejecución dependa de otros órganos y a la vez garantice el interés fiscal. Estas falencias suceden en varios países de América Latina, hasta la espera de un Tribunal competente, lo que hace que, se ponga en duda el actuar de la Administración Tributaria, lo cual demora las ordenes de apremio, con la inseguridad del no pagar.

Por lo que el medio más viable para la recuperación de deudas fiscales, terminado el medio persuasivo o amigable, se necesita el medio coactivo para requerir el pago, para lo cual, se utiliza la facultad que tiene la Administración, como, se detalla a continuación:

Cobro de deudas fiscales

Tabla #3

País	Cobro Persuasivo	Cobro Coactivo
Ecuador	El Servicio de Rentas Internas (SRI) inicia el proceso de cobro persuasivo mediante la utilización de agentes cobradores telefónicos y la implementación de nuevas herramientas tecnológicas.	El personal de Control de Deuda del SRI, entregará al Área de Coactiva, los documentos originales que sustentan la obligación y la razón de notificación para el inicio del Proceso Coactivo. El responsable del Área de Coactivas será el Recaudador Especial, quien ejercerá sus facultades a la regional donde fue designado, para que efectúen los actos y diligencias necesarios para el cobro de la deuda.

Elaborado por: Kevin Espinosa

Fuente: Castillo, F (2009). La cobranza coactiva en la administración tributaria facultad, oportunidad y eficiencia. México D.F: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

1.2.4 El cobro coactivo, se clasifica por modelo Administrativo, Judicial y Mixto

1.2.4.1 Modelo Administrativo

Por medio de la Administración Tributaria una de sus atribuciones es recolectar deudas tributarias, capaz de efectuar acciones coactivas sobre el patrimonio del deudor, como por ejemplo el embargo o el remate, con el fin de cobrar la deuda. De tal forma, se encuentra la figura de auto tutela, definida como la determinación de un derecho del contribuyente, sin la presencia judicial, cuando exista incumplimiento.

1.2.4.2 Auto tutela

La Administración Tributaria, a través, de su auto tutela podrá declarar la existencia de un derecho, y cuando, se realice la liquidación tributaria, la administración podrá exigir un derecho monetario a su favor y mediante actos administrativos exponer la existencia de derechos y obligaciones sin necesidad de un juez. (Fernández, 2007)

1.2.4.3 Modelo Judicial

Son acciones de cobro ejecutivo, es decir realizadas por un juez o tribunal competente, después de finalizada una liquidación, utilizado para deudores tributarios que, se rigen por la o por el tipo de procedimiento ejecutivo público o privado. En el modelo recaudatorio judicial, se lo solicita ante el juez competente y la prontitud del procedimiento ejecutivo para el cobro de la deuda.

1.2.4.4 Modelo Mixto

La facultad recaudadora esta ejercido por el poder de la Administración Tributaria, sin embargo, se requiere una autorización judicial previa. Puesto que el Juez es quien establece el retiro de los bienes para después hacer el pertinente remate.

Método de Cobro Coactivo

Tabla #4

País	Administrativo	Judicial
Ecuador	La facultad del Cobro Coactivo, pertenece al Servicio de Rentas Internas, quien, se encarga de los procesos de recuperación de deuda de los contribuyentes. Trata en lo posible de no dar inicio a las acciones legales de cobranza. (Castillo, 2009)	El Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en su artículo 315 manifiesta que, el procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que, se propongan excepciones a la coactiva.

Elaborado por: Kevin Espinosa

Sin duda la fase coactiva no empieza hasta que el crédito no se declare firme, es decir, que el pago voluntario aún no se haya liquidado, impugnado ante otras instancias, que resulte de la liquidación de la Administración Tributaria, la cual debió ser notificada al deudor mediante lo que establece la norma tributaria y se notifique legalmente mediante un título ejecutivo. Tanto el cobro coactivo y persuasivo son importantes, actúan como un factor clave en la eficiencia de la Administración Tributaria.

Por lo que, se mencionan tres finalidades claves para la eficiencia:

1. Fines de disuasión en la administración, con miras a mejorar el cumplimiento tributario.
2. Fines presupuestarios, que tratan de maximizar la recuperación de los impuestos.

3. Fines represivos, cuando no exista recuperación, detener la actividad económica del contribuyente para detener el agravamiento de la deuda. Un ejemplo es la decisión de quiebra judicial.

1.3 Determinación Tributaria

Conforme lo establece el Código Tributario en el artículo 68, “la determinación de la obligación tributaria, es el acto o conjunto de actos reglados, tendientes a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo” (Código Tributario 2018, art. 68, p. 15). Esto hace que esté conformada por, verificar, completar o enmendar las declaraciones de los contribuyentes, la determinación del tributo, hechos imponibles existentes y la utilización de medidas legales para la determinación. Como explica (Soler, 2008) de la siguiente manera “la determinación tributaria es el acto por el cual, se llega a establecer la existencia de una deuda tributaria, se individualiza al obligado a pagarla y se fija el importe de la misma” (p. 241).

En el Ecuador, con referencia a la facultad determinadora es aquella que trata de que los hechos sean verdaderos y tal como pasaron, por parte de las personas que no tomaron en cuenta la situación económica del país, por lo que es necesario tener datos necesarios para atribuir una deuda tributaria. (Loyola, 2010).

La Administración Tributaria, define como una investigación que realiza un auditor y auditores elegidos por el Servicio de Rentas Internas, conforme lo establece la ley, a los registros o declaraciones, que pretendan establecer el hecho generador, la base imponible y la cuantía. Además el uso de técnicas y procedimientos en la auditoria tributaria, mediante la Administración Tributaria que tiene esa potestad legal de fiscalizar el cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes. En general la determinación tributaria es para quien la deuda, se vuelve exigible, se necesita un

proceso de determinación antes de que sea liquidable, por ende, se procede al cobro y se ejecuta coactivamente por la entidad pública competente.

Sobre la fase de Determinación Tributaria, se referira al hecho generador, la base imponible y la cuantía del tributo:

1. Según lo establece el artículo 16 del Código Tributario “Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo. (Código Tributario 2018, art. 16, p. 5)
2. La base imponible está compuesta por cifras económicas, y a las que, se aplica una tarifa que señala la ley para la existencia del tributo. (Ledesma, 2013)
3. La cuantía del tributo dice que es “la cantidad o tanto por ciento, que se lo aplica a la base imponible para determinar la cuantía del impuesto. Según sea el caso” (Mejía, 2011, p. 83)

Como, se ha manifestado, la Determinación Tributaria está integrada por actos administrativos o por el conjunto de estos, lo cual sucede en la mayoría de los casos, puesto que la determinación resulta ser un ejercicio complicado puesto que depende el caso y como es sabido la norma tributaria es general, por cuanto la determinación se adaptará de acuerdo a cada hecho. La determinación tiene su fundamento cuando, se determina y es exigible después del acto de determinación, por lo que la deuda tiene la característica de ser liquida. (Crespo, 2010).

1.3.1 Sujetos intervinientes en la Determinación Tributaria

1. Sujeto Activo.- Conforme con el artículo 23 del Código Tributario “el sujeto activo es el ente público acreedor del tributo” (Código Tributario, 2018, art. 23, p. 5). Por ende es quien reconoce la existencia de una obligación tributaria con relación a un contribuyente.
2. Sujeto Pasivo.- Es el sujeto de la obligación en donde intervienen personas naturales o jurídicas que, se encuentran regidas por el Estado a través de su

potestad financiera. El Código Tributario en su artículo 24 define al sujeto pasivo como “la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada el cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable” (Código Tributario, 2018, art. 23, p. 7)

3. Contribuyente.- Es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador, y la responsabilidad tiene la persona que sin tener el perfil de contribuyente, y por disposición de la ley, cumplira con las obligaciones que, se le atribuya. (Vásquez, 2014, p.18)
4. Terceros.- Son personas que de alguna forma está involucrado con el contribuyente.

Cuando ya, se determina quienes son sujetos activos de la determinación tributaria, se procede a ver la función que, se desempeña; primero, se determina la existencia de una obligación tributaria con relación al contribuyente, otra función es la de recaudar los tributos, mediante la fase coercitiva determinada en el artículo 64 del Código Tributario que determina “la dirección de la Administración Tributaria en el ámbito nacional corresponde al Presidente de la República, quien ejercerá a través de los organismos que la ley establezca” (Código Tributario, 2018, art. 64, p. 14).

El Código Tributario en los artículos 91, 92 y 93 respectivamente establece tres formas de determinación realizadas por parte de la Administración Tributaria, en forma directa, en forma presuntiva y en forma mixta.

1.3.2 Determinación directa

Entre la determinación que realiza el sujeto activo, (Ledesma, 2013) menciona que la determinación directa, se entiende como la actividad fiscal encargada por la Administración Tributaria, para verificar y controlar el cumplimiento de la prestación económica obligatoria de los contribuyentes; es decir la facultad de la Administración Tributaria para comprobar las declaraciones, registros y datos contables, rectificar las

omisiones, liquidar los impuestos; y, ver que se hayan cumplido las obligaciones establecidas en la ley. Por ello, se indicará que se realice la determinación directa, debido a que la administración dispondrá de información documental que permita establecer de manera real e innegable la base imponible y la cuantía de manera equitativa. (Toscano, 2013).

Hay que tener en cuenta que no siempre, se determinan valores a la Administración, pero hay ocasiones en que la determinación resulta ser un saldo a favor del sujeto pasivo se genera lo que, se conoce como pago indebido, por lo que el contribuyente está en todo su derecho de solicitar la correspondiente devolución. Existen casos en los que el sujeto activo no cuenta con la información necesaria para establecer la cuantía del tributo, y no se podrá realizar la determinación directa, por lo tanto la vía a utilizar será la determinación presuntiva.

1.3.4 Determinación Presuntiva

Mientras tanto, la determinación presuntiva, se realiza cuando una autoridad administrativa no ha podido obtener los datos necesarios para la determinación directa. (Villegas, 2001) menciona que cuando está incapacitado sobre la exactitud certera de si existe la obligación tributaria y cuál es su dimensión económica. La determinación, se realiza con base a indicios o presunciones.

La determinación presuntiva, se realiza cuando el contribuyente no haya presentado su declaración de impuestos o no mantiene registros contables que permitan determinar sus tributos, o si a pesar de haber presentado la declaración de impuestos, no tiene documentos que respalden lo señalado o en casos donde existan inventarios que no haya sido justificados, cuentas bancarias sin registrar o incremento injustificado del patrimonio. Es decir que, la Administración Tributaria mediante su revisión compruebe que el contribuyente no tiene datos confiables o información que conduzca a un error en la determinación del impuesto; es por ello que solo el sujeto activo tiene la facultad de aplicar este tipo de determinación.

La Ley de Régimen Tributario interno (2015) menciona que la Administración solicitará al sujeto pasivo y a terceros, documentos e información; además de realizar diligencias de inspección y verificación de los registros contables, procesos y sistemas informáticos relacionados al ámbito tributario. Dicha información permite elaborar el acta borrador de determinación tributaria, en el término de veinte días el sujeto pasivo aceptará los valores ya sea de manera total o parcial, que sirve de fundamento para las observaciones del acta borrador. Finalizado el tiempo, se examina los documentos y la información proporcionada por el sujeto pasivo y se emite el acta de determinación final para establecer los valores que, se pagará al Estado o a su vez créditos a su favor.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 90 del Código Tributario reformado con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 242 del 2007, la obligación tributaria que, se determine por parte del sujeto activo causa un recargo del 20% sobre el principal. (Código Tributario, 2018, art. 90, p. 18).

El proceso de determinación tributaria inicia para el contribuyente con la notificación de la orden de determinación y se dispone el inicio del proceso de determinación tributaria, para lo cual, se emite la orden de determinación y se notifica al sujeto pasivo, donde, se detalla el período fiscal que será objeto de la de la revisión, el impuesto y el funcionario a cargo del proceso que actúa como representante de la Administración Tributaria.

El artículo 94 del Código Tributario establece: “Caducidad.- Caduca la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria, sin que se necesite pronunciamiento previo:

1. En tres años, contados desde la fecha de la declaración, en los tributos que la ley exija determinación por el sujeto pasivo.
2. En seis años, desde la fecha en que venció el plazo para presentar la declaración y no se hubieren declarado en todo o en parte.

3. En un año, cuando, se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, contado desde la fecha de la notificación." (Código Tributario, 2018, art. 94, p. 14)

Estos términos correspondientes a la caducidad, son interrumpidos con la notificación de la orden de determinación, la cual cumplirá con los requisitos legales y considerar con lo que establece el Código Tributario en su artículo 95, la orden de determinación no produce efectos legales si la Administración Tributaria dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación de la orden de determinación no iniciare los actos de fiscalización o iniciados, se suspendan por más de quince días consecutivos. Si no cumple estas condiciones, se entiende como no notificada la orden de determinación, por lo que, no tendrá efecto legal.

La Administración Tributaria notificará nuevamente la orden de determinación, si está dentro de los términos tres, seis o un año, antes de que aplique la caducidad de la facultad determinadora. Notificada la orden de determinación, si faltase menos de un año para que aplique la caducidad de la facultad determinadora, la Administración Tributaria tendrá para notificar el acta de determinación final, un año contado desde la fecha de notificación; si faltara más de un año para la caducidad de la facultad determinadora, el acta de determinación definitiva se notificará dentro de los plazos previstos. La Administración Tributaria en estos dos casos, si no notifica el acta de determinación definitiva, se entiende que el proceso determinativo no surte efectos legales.

1.4 Técnicas enfocadas a la cartera

El Servicio de Rentas Internas (SRI) dentro de la acción coactiva, tiene por objeto el cobro de las obligaciones tributarias firmes y determinadas generadas por la Administración Tributaria o el contribuyente; se realiza medidas precautelatorías

establecidas en el art 164 del Código Tributario como “auto de pago, arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes” (Código Tributario, 2018, art. 164, p. 46), mientras que, se prosigue con un extenso y costoso proceso administrativo limitado por falta de carácter humano, financiero y técnico. Para que el procedimiento de determinación tributaria sea eficiente, se necesita que los esfuerzos que desarrolla la Administración Tributaria, analice la cartera como el principal insumo que sirve para garantizar un progreso en la recaudación en fase coactiva.

Países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de sus documentos ilustran el cómo de una manera controlable y fácil, se limpiará anualmente los créditos que definitivamente no serán cobrados, se evitá la acumulación de montos por cobrar, como por ejemplo, mantener cifras de deuda tributaria bajas a través de la depuración anual de adeudos incobrables o a su vez el uso de información de cuentas bancarias del contribuyente, como fuente de información, ágil y certera para efectuar embargos y lograr recuperar la obligación tributaria pendiente de cobro.

En Latinoamérica, no se le ha dado mucha importancia a esta problemática, dado que no se demuestra realmente lo que representa disminuir valores de supuesta recuperación de presupuesto de ingresos lo que representa problemas en la contabilidad del Ingreso Publico, pues, se aparenta de porcentajes altos de recaudación de impuestos y en realidad los montos cobrados no tienen una relación con las cifras reportadas. (Castillo, 2009, p.130)

Por lo que el documento Estado de la Administración Tributaria en América Latina (2006-2010) menciona que la depuración constante de la información asegura su calidad, necesario para lograr resultados óptimos en asistencia al contribuyente, control de obligaciones y cobranza coactiva.

1.4.1 Depuración

Sobre la depuración que, se ve en la necesidad de buscar la manera de depurar la cartera en medidas controlables, se establece plazos de cinco años, para tener montos anuales razonables de cancelación y así realizar investigaciones más detalladas en tiempos que, se puedan cumplir. Tener en cuenta que, se realizará en base a la cartera de cada país, cambia mucho en países desarrollados. (Castillo, 2009)

Depurar la cartera no es más que, dividir las deudas entre cobrables y no cobrables, los cobrables, se separa por el criterio de fácil recuperación, difícil recuperación o poco relevantes.

El Manual sobre recaudación y cobranza de tributos (2016) resalta la idea de tener actualizado y transparente el estado de la cartera y que sea de pleno conocimiento por parte del ejecutor o mandatario. Con la finalidad de clasificar la cartera, con la opción de diferenciarlos según criterios como antigüedad de la deuda, tipo de cuantía o procedimiento. Básicamente, se busca controlar la cartera pero no solamente de alta cuantía, sino por montos mínimos y medianos para la gestión de cobro de manera transparente y controlada a depurar el monto incobrable. Sin embargo, se analizará el costo que manejan las deudas incobrables sin resultado alguno y cual sería monto que pueda recuperarse al tener una cartera nueva.

Se determina la incobrabilidad una vez que, se ha llevado a cabo las investigaciones y el cobro coactivo, facultades que en América Latina no son utilizadas efectivamente, ya sea por el exceso de recursos o la falta de técnicas. Cuando, no se cuenta con una depuración con datos reales sobre la gestión y recuperación de las deudas fiscales de un país, es difícil lograr eficientar el cobro y aumentar cumplimiento de los deudores. (Castillo, 2009, p. 131). Si bien, la Administración Tributaria opera sobre los casos que son incobrables, esto afecta a la economía e imagen del pueblo que aporta al gasto público y necesita observar mejor administración de sus recursos.

1.4.2 Incobrabilidad

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011) habla sobre la incobrabilidad de la deuda y dice que existe un relación en cuanto al principio de legalidad, la cual no permitiría declarar incobrable una obligación tributaria y dejar de exigir su cumplimiento, por lo que el cobro de las obligaciones tributarias que aún están pendientes y cobros actuales arrastre año a año por la Administración Tributaria, se constituye deudas inservibles, la gran mayoría por deudas pequeñas cual costo de cobranza es mucho mayor al que, se recauda.

Parte de la realidad financiera y administrativa de varios países, el CIAT menciona la oportunidad de permitir mediante la ley al Poder Ejecutivo o a la Administración Tributaria Superior declarar incobrable deudas tributarias hasta cierto monto, en proceso de cobranza o en declaración de mora (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2011, p. 12). Si bien, en el Ecuador no se encuentra definida la incobrabilidad de manera expresa, lo que, se pretendería es depurar la cartera de cobro de la Administración Tributaria y de esa manera sincerar las deudas fiscales, (Chaves, 2008) menciona que cabe destacar, que este modo de extinción, aunque no trata de la condonación de las deudas tributarias, permitirá llevar un balance de la contabilidad fiscal.

Jurídicamente, la incobrabilidad de la obligación tributaria no permite la obtención del pago forzado, y tampoco, se considera como un modo de extinción. Por lo que, al incorporar dicha figura, se concederá el efecto extintivo, salvo en el caso de que, se encuentre que el deudor tengo bienes de su dominio suficientes y que cubra el monto establecido, la autoridad que declaro la incobrabilidad ratificará la obligación, antes del cumplimiento de los plazos de prescripción.

1.4.3 Requisitos para la Incobrabilidad

En el Ecuador pese a que no se encuentra establecida la figura de la incobrabilidad de manera expresa, existe un procedimiento que es utilizado en el manual sobre recaudación y cobranza de tributos (2016), determina algunos requisitos para esta figura:

1. Falta de un real perjuicio fiscal.- Cuando, se utilice herramientas de cobranza y se detecte que no se llegue a cobrar de manera obligatoria ya sea por desaparición de bienes, falta de titularidad de bienes, quiebra, entre otros, es innecesario la insistencia de cobro.
2. Depuración de la cartera.- Se tomará en cuenta que la etapa de cobranza para que, pueda efectuarse de manera eficiente, se realizará sobre una deuda cuya cobrabilidad sea fiable. En la búsqueda de optimizar recursos en deudas activas que puedan ser recuperables.
3. Gestión mínima.- La aplicación de la incobrabilidad provendrá cuando, se cumpla los requisitos legales para su recaudo, los tiempos de prescripción y la administración de recursos.

El Plan Estratégico Institucional 2016-2019 del Servicio de Rentas Internas, mediante el programa de optimización y automatización del proceso de cobranzas, busca que el SRI a nivel nacional, mejore el Sistema Nacional de Cobro (SNC) mediante la actualización de los documentos del proceso que incluya los índices, procedimientos responsabilidades, registros, etc.; que se utilizará.

Se ha hablado de la necesidad de enfocar esfuerzos para el área de cobro, mediante la utilización de mejores recursos hacia las deudas que generen recuperación, se lo pueda realizar por modelos de riesgo y segmentación o depuración de cartera. Así mismo, se plantean objetivos para la efectividad en los procesos legales, de control y de cobro, el SRI ve la necesidad de un modelo de riesgos, que permita adaptarse a la aplicación de la ley y de la economía del país.

Uno de los objetivos estratégicos dentro del Servicio de Rentas Internas es contar con un modelo de riesgos que integre los diferentes procesos de la institución, el mismo que permitirá proponer cambios en el ámbito político y económico del país, así como, el fortalecimiento de las acciones de cobro, mediante la utilización de herramientas tecnológicas y eficiencia administrativa, las estrategias planteadas son:

1. Desarrollar e implementar un modelo de riesgo tributario que integre los procesos de la institución, con énfasis en la prevención y en el análisis de datos.

2. Fortalecer mecanismos de control a la elusión y la evasión tributaria en todas sus formas, en especial de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
3. Fortalecer la gestión de la cartera con énfasis en el cumplimiento previo a la ejecución coactiva.
4. Incrementar la efectividad en los procedimientos administrativos y en los procesos judiciales.(Plan Estratégico Institucional 2016-2019 del Servicio de Rentas Internas).

Para realizar la planificación estratégica, se consideró la nueva estructura organizacional del Servicio de Rentas Internas, de esta manera, mediante oficio la Subsecretaría General de Gestión Pública emite el dictamen favorable al Proyecto de Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos (EOP) del Servicio de Rentas Internas.

Las Administraciones Tributarias con más desarrollo tienen ciertos modelos de riesgo que separan a sus deudores por grupos, por ejemplo Dinamarca su administración, se diferencia por grupos pues, se aplica medidas para la recuperación de la deuda, se designa el medio coactivo para el sector con más alto riesgo, lo que quiere decir que no se disminuya el cumplimiento de los contribuyentes.

En el trabajo que realizo (Castillo, 2009) sobre la Cobranza Coactiva en la Administración Tributaria Facultad, Oportunidad y Eficiencia que mediante su estudio y recolección de datos, determinaron algunas problemáticas dentro de las administraciones tributarias de Latinoamérica:

1. Experiencia en la cobranza.
2. Leyes no adecuadas a la realidad tributaria.
3. Carencia de leyes que criminalice la falta de pago.
4. Falta de segmentación de cartera.

En la base de datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2016) en un estudio comparado y de identificación de necesidades de asistencia

técnica para las Administraciones Tributarias de Latinoamérica, encontraron que está en crecimiento las deudas pendientes de cobro y como cada año hay nuevas deudas morosas, son muchas más que las cobradas o anuladas. Así que para cambiar este fenómeno, priorizará el área de cobranza y la designación de más recursos. Otras soluciones como la traslación del cobro por vía judicial parece un método menos eficaz para la ejecución efectiva del cobro de deudas.

Por lo expuesto, se necesita de planes de acción de cobro, para permitir estrategias de control de la cartera, aplicar dichas estrategias y proyectarlas a procesos para su seguimiento. Establecer fechas específicas y resultados reales, como un nuevo perfil en el área de Cobranza. La planeación de los procesos estará acorde al alcance de los recursos, capacidad laboral, objetivos y resultados.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1 Metodología de la investigación

El presente trabajo de investigación tiene un paradigma crítico propositivo, se han analizado y teorizado diversos criterios jurídicos y doctrinarios acerca de la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación

tributaria, dirigidos a observar que tan necesario es un control dentro de estos procesos y como los mismos, mejorar para cumplir con los objetivos de recaudación.

El tipo de investigación es descriptiva, por el hecho de que, se enfocó en analizar la eficiencia la recuperación de obligaciones tributarias por procesos de determinación tributaria y se basa en especificar las propiedades importantes que existen en relación a la problemática planteada, se basa en información doctrinaria y legal.

La investigación tiene un enfoque cualitativo, pues para la recolección de datos, se han utilizado las entrevistas a Funcionarios del Servicio de Rentas Internas especializados en Materia Tributaria para comprender, como se eficiencia la recuperación de cartera.

El método de investigación teórico está basado en el método deductivo, se analizó la eficiencia en los procesos de determinación sobre las obligaciones tributarias pendientes de cobro y se podrá verificar si los procesos necesitan mejorar sobre la recaudación realizada por la Administración Tributaria, que a su vez la información recolectada es sometida a análisis para lograr alcanzar conclusiones y criterios jurídicos acerca del problema planteado.

El método práctico utilizado es el comparativo, el cual permite comparar la legislación de otros países sobre los recuperación de obligaciones tributarias y a observar como la Administración Tributaria implementa medidas para una recuperación de obligaciones más eficiente, con el fin de mejorar los procedimientos de determinación tributaria.

2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Las modalidades que, se utilizarón en la presente investigación fueron el bibliográfico documental, se investigó: textos, datos estadísticos y definiciones acerca de la eficiencia y la cartera, además; se utilizó la modalidad de campo, en el cual, se analizó

la problemática de la recuperación de la cartera por procedimientos de determinación tributaria a través de entrevistas a especialistas.

Las técnicas empleadas para la recolección de la información y de datos que ayudan a la presente investigación, fue las entrevistas aplicadas de manera escrita en base a una entrevista con un cuestionario de 10 preguntas referentes al tema de investigación y a su problemática a funcionarios del Servicio de Rentas Internas, los mismos que respondieron las preguntas de la entrevistas basado en su experiencia profesional.

2.3 Población y muestra

En la presente investigación, se realizó entrevistas a expertos en materia tributaria, para ver qué tan eficiente es la recuperación de la cartera y si se cumple con los objetivos de recaudación, también, se realizó sobre los procedimientos de determinación tributaria a funcionarios que conocen sobre estos tipos de procesos y conocen las deficiencias que tienen los mismos.

Población

Tabla #5

Área de Cobranzas	Funcionarios del Servicio de Rentas Internas
Coordinador Juez de Coactiva	Dra. Gina Paola Arias Bautista
Especialista Administrativo Financiero	Ing. Jorge Fernando Nieto Mora
Especialista de Recaudación	Ing. Juan Carlos Salas Moncayo
Analista Tributario	Ing. Raúl Eduardo Villamar Torre
Agente Tributario	Ing. Lorena Gabriela Orozco

Total de Entrevistados	5

Fuente: A partir de la información obtenida del distributivo del personal de la institución.

Elaborado por: Kevin Espinosa.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Presentación de Resultados

La investigación realizada posee un enfoque cualitativo, es así que en la recolección de la información para la validación, se empleó la técnica de la entrevista dirigida a los Funcionarios del Servicio de Rentas Internas del Cantón Ambato, quienes son los encargados de cobranzas y quienes conocen sobre la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria.

Entrevista a Funcionarios del Servicio de Rentas Internas

Tabla #6

Preguntas	Funcionaria 1Dra. Gina Paola Arias	Funcionario 2Ing. JorgeFernando Nieto	Funcionario 3 Ing. Juan Carlos Salas	Funcionario 4 Ing. Raúl Eduardo Villamar	Funcionario 5 Ing. Lorena Gabriela Orozco	Análisis
¿Considera usted que es eficiente la recuperación de la cartera en los procesos de determinación tributaria?	No es eficiente la recuperación de obligaciones procedentes de determinaciones tributarias,, registra en su gran mayoría impugnaciones a dichos actos administrativos sea por vía administrativa o judicial, lo cual retrasa el cobro de dichas obligaciones.	No es del todo eficiente, puesto que en varios casos el contribuyente impugna las determinaciones, lo que conlleva retrasar más la acción de cobro por parte de la Administración Tributaria.	Considero que, se tiene un 60% de efectividad en el cobro, por cuanto existen contribuyentes que, al tener conocimiento del inicio del proceso de determinación mediante la citación de la Orden de Determinación, proceden a la enajenación de sus bienes, cuentas bancarias y acciones empresariales, con el fin de no cancelar intencionalmente su glosa determinada, lo que oacasiona que la Administración Tributaria no pueda cobrar éste tipo de deudas.	No, puesto que el contribuyente, se niega a aceptar los valores determinados, de acuerdo a su criterio lo que actuó estuvo bien sin hacer caso a lo establecido por la normativa tributaria	Sí, es eficiente la recuperación de cartera en los procesos de determinación tributaria que son ejecutados por los departamentos de control, el Departamento de Cobro realiza un proceso que parte desde el una gestión persuasiva agotado todas las herramientas encaminadas a la recuperación de las obligaciones pendientes de pago llamadas telefónicas, mensajes, etc., Un	Como, se consta cuatro de los cinco funcionarios entrevistados resaltan que no es eficiente la recuperación de la cartera en los procesos de determinación tributaria, una de las causas es que la mayoría de los contribuyentes impugnan los actos administrativos tanto por vía judicial como administrativa y retrasa el proceso de cobro. También, se encontró que

					análisis previo, emisión, seguimiento y cierre de los Procedimientos de Ejecución Coactiva que permita la oportuna y correcta recuperación de valores pendientes de pago. En aquellos casos en los cuales el contribuyente solicita recurso de revisión retrasa el tiempo de recaudación, durante este tiempo las acciones, se encuentran suspendidas.	varios de los contribuyentes al tener conocimiento del inicio de un proceso proceden a enajenar sus bienes, etc., con el objetivo de no pagar de adrede o no aceptar los valores que, se asignan.
¿Cuáles cree usted que sean los aspectos a mejorar en la gestión de cobranza?	Se debería actualizar la norma tributaria a los avances tecnológicos. Se debería realizarse en forma electrónica las subastas y/o	Una depuración de cartera. La persuasión es un factor importante para lograr el pago voluntario por parte del contribuyente.	Se debería cambiar la normativa tributaria base para nuestro accionar, para que nos permita emitir Actas de Determinación con medidas cautelares que nos ayuden a garantizar el cobro de las deudas;	La normativa en la cual, se enmarca la gestión de cobro, muchas veces limita la actuación ágil y oportuno de los procesos	Con respecto a procesos de determinación tributaria uno de los aspectos a mejorar seria en tiempo que conlleva dar contestación a un reclamo (120 días) o	Uno de los aspectos principales es mejorar la normativa tributaria no solo tecnológicamente, sino que, permita que la

	remates como lo hace el Consejo de la Judicatura y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).		y, que la normativa permita poder vincular dentro de los procesos coactivos a terceras personas para poder recuperar la deuda a través de los bienes que intencionalmente el deudor enajeno previamente.		recurso de revisión solicitado por el contribuyente, eso disminuye la eficiencia en la recaudación. Contar con información real para poder ubicar a los contribuyentes. Automatización de algunos procesos para disminuir tiempos.	Administración Tributaria sea más adecuada y ágil, en cuanto a los procesos tener la posibilidad de que en un proceso actué un tercero (garante) que permita recuperar la deuda. Otro punto a mejorar es la persuasión al contribuyente para lograr un pago de manera voluntaria. Además, se busca la reducción del tiempo de contestación de un reclamo lo que produce un retraso en la recaudación. Otra de las ideas que, se plantea es que, se permita emitir Actas de Determinación con medidas

						cautelares para el cobro de deudas.
¿Qué factores considera que, se deba utilizar para fortalecer la gestión y control de cobro y recaudación?	Se debería impulsar los convenios con Instituciones Públicas para compartir información de los contribuyentes y disminuir los requerimientos que, se efectúan. Se debería impulsar la notificación electrónica con las Instituciones que nos ayudan a tomar medidas precautelatorias para hacerlo de forma eficiente. Se debería impulsar la notificación y citación electrónica de los procesos de cobro y el	Factores tecnológicos Incrementar la capacidad persuasiva.	El principal factor sería la ubicación del contribuyente, el poder contactarle físicamente al deudor permite que, se pueda ejecutar las acciones de cobro correspondientes; así también, está la interacción entre instituciones del estado y del sector privado (instituciones financieras) la cual permitiría obtener información importante del coactivado para ejecutar planes de cobro.	Normativa más rígida y acorde con la realidad social. Eliminar la injerencia de actores internos y externos que minimicen el verse involucrados en un proceso de cobro	Cuando el contribuyente facilite información general en los diferentes servicios que ofrece el SRI (Ruc, Claves, etc.), se debería registrar datos reales como direcciones, telefónicos, correos electrónicos a fin de que cuando, se tenga que facilitar cualquier información por parte de la Administración Tributaria al contribuyente, se lo pueda localizar y poner en su conocimiento.	Como factor principal encontramos el cruce de información entre las Instituciones del sector público y privado en materia de recaudación, además, en avances tecnológicos la utilización de notificaciones electrónicas con instituciones que permitan que las medidas cautelares, se cumplan. Tener datos reales e información general del contribuyente que permita localizarlo e informarlo.

	manteniendo de expedientes electrónicos.					
¿Se realizan juicios de insolvencia para los contribuyentes que no tienen recursos para pagar sus deudas?	No se realiza juicios de insolvencia por parte del SRI; sin embargo, cuando llega a conocimiento de la Administración Tributaria que existe un contribuyente al cual otro acreedor el sigue este tipo de juicios, el SRI, se presenta a la junta de acreedores para hacer valer sus derechos como tercerista preferente.	Como Dirección Zonal no se han llevado a cabo procesos	No, en el ámbito tributario el deudor es quien solicita a un juez de lo civil que lo declare en insolvencia.	No	No se han realizado juicios de insolvencia.	Si bien, el Sri no realiza juicios de insolvencia y quien lo realizará es el deudor ante un juez de lo civil para declararlo insolvente, la Administración Tributaria tiene casos en los cuales, se presenta en juicios del contribuyente a reclamar sus derechos como tercerista preferente.
¿Qué alternativa plantea para dar disminuir la cartera en los procesos de determinación tributaria?	Informar al contribuyente de las alternativas que tiene para poder cancelar estas obligaciones y sus facilidades.	Una reforma que permita tomar medidas precautelares en esta etapa, con el objeto de que el contribuyente no	Durante el proceso de determinación, se realice anticipadamente una gestión persuasiva, para que el contribuyente determinado una vez concluido el proceso de	Crear un riesgo real y concientizar en la ciudadanía los problemas que conlleva un proceso coactivo	En el caso de impugnaciones por Recursos de Revisión que, se establezca un tiempo de respuesta	Uno de los problemas más comunes es la falta de información por parte del contribuyente, como por ejemplo

	Informar al contribuyente del costo financiero que le representa el mantener una obligación impugnada y las alternativas por las que pudiera optar. Informar al contribuyente de los tiempos que tarda en resolverse los procesos de impugnación en vía administrativa y judicial. Se debería buscar la reforma al Código Tributario e implementar la fijación de tiempos para la resolución del Recurso de Revisión planteados.	pueda traspasar sus bienes a terceros.	determinación cancele voluntariamente la glosa y ésta no entre como cartera gestionable; así también, el poder emitir el Acta de Determinación con medidas cautelares para el cobro.		por el Órgano de Justicia Competente. Mejorar la Cultura Tributaria de los contribuyentes para que cumplan sus obligaciones de una forma ordenada**.**	informar sobre los tiempos que toma un proceso de impugnación ya sea vía administrativa o judicial. Además, la reforma del Código Tributario para que, se fije el tiempo en que, se toma la resolución de un Recurso de Revisión. El uso de medidas cautelares en las Actas de Determinación, como punto importante para lograr el cobro de la deuda. Mejorar la cultura tributaria, así como informar sobre las alternativas que posee el contribuyente para

						poder pagar sus obligaciones.
¿Existe alguna consecuencia que podría acarrear la entidad recaudadora, cuando no se cumple las metas de cobranza?	Las consecuencias que acarrea el no cumplimiento de las metas van enfocadas a la falta de sostenibilidad fiscal, pues los impuestos al ser el principal ingreso del Presupuesto General del Estado llevarían a su desfinanciamiento y por tanto, el gobierno debería buscar otra fuente de ingresos incluso pudiendo verificar el endeudamiento público.	Si existe consecuencias, afecta directamente a la recaudación planificada por el SRI	En nuestro caso, el incumplimiento de las metas de recaudación conlleva una disminución en los ingresos no petroleros del Presupuesto General del Estado, lo que ocasionaría varios problemas socio económico en el país (salud, educación, vivienda, institucionalidad, infraestructura, entre otros).	El no cumplir las metas afecta a los indicadores que, se establece para la administración. Reducción de ingresos al fisco Baja evaluación de desempeño a los servidores	No existen consecuencias negativas en contra de la Administración Tributaria, sin embargo afectaría de manera negativa a los Ingresos del Presupuesto General del Estado.	Cuando no se cumplen con las metas de cobranza, el problema, se ve reflejado directamente en los impuestos del Presupuesto General del Estado, que significa esto, disminución de ingresos al Fisco y produce problemas socio económico en el país. Consecuencia que repercute también en la planificación de recaudación realizada por el SRI.
¿Qué falencias puede mencionar	Los procesos de venta de bienes muebles e	Por procesos de determinación tributaria es	Del proceso coactivo como tal no, pero, se podría mejorarlo en	No existe un compromiso real en los acuerdos de	Por el tiempo que lleva en recuperar cartera los casos de	Dentro del proceso de determinación tributaria una de

del proceso coactivo?	inmuebles sean por subasta o remate, se efectúan en forma manual, lo que implica que aún, se presente ante el secretario de coactivas dinero en efectivo como postura para participar en dichos procesos; y su calificación extiende el tiempo dentro del proceso de cobro coactivo.	complicada la recuperación de valores, debido a que el contribuyente dentro del proceso determinativo vende o enajena sus propiedades, lo que dificulta a la Administración Tributaria la acción de cobro.	temas de tecnología, es decir, que, se lo pueda llevar más de forma electrónica para evitar el aumento de papel.	apoyo y cooperación por parte de otros organismos públicos en el momento de proporcionar información actualizada de los ciudadanos, lo cual no permite tomar medidas cautelares en forma eficaz.	Impugnaciones por recursos de revisión ante la Autoridad Competente.	las falencias es que el contribuyente vende o enajena sus bienes, lo que dificulta el pago. Dentro del proceso de coactivo, las falencias son: el tiempo para recuperar la cartera en impugnaciones del Recurso de Revisión; en venta de bienes se realice por subasta o remate; y falta de compromiso entre Instituciones Públicas y Privadas en facilitar información sobre los contribuyentes.
¿Se cumplen las metas establecidas en cuanto a la	En forma general, se cumplen las metas de recaudación del	Se cumplen en función de establecer la cartera de cobro en gestionable, y el	Si, durante más de 20 años de vida institucional que tiene el Servicio de Rentas Internas, se ha	Si	Si, se cumple las metas planteadas.	Efectivamente, se cumplen con las metas que establece el SRI

recuperación de cartera del SRI?	Departamento de Cobro, e incluso en los últimos años estas metas se han superado.	retiro de aquellas consideradas de difícil recaudo.	cumplido las metas de Recaudación establecidas anualmente.			en cuanto a la recuperación de la cartera y que en los últimos años, se ha incrementado. Pero las metas planteadas son establecidas a un tipo de cobro gestionable, mas no a un tipo de cobro de difícil recaudo.
¿Cuánto, se demora en recuperar los valores por los procesos de determinación tributaria?	No se tiene un promedio de la recuperación de esta cartera pues todo depende de si el contribuyente impugna la obligación, solicita facilidades para el pago o cancela la obligación. Cuando, se impugnaba las obligaciones aplicadas a la normativa prevista	Es difícil establecer con exactitud el tiempo de demora, estos procesos estan sujetos a varias acciones legales, lo que dificulta ejercer la acción de cobro de manera oportuna.	No existe un tiempo establecido o promedio de tiempo, existen casos de contribuyentes determinados que han cancelado de inmediato, pero en su mayoría los contribuyentes determinados proceden a impugnar Administrativamente y luego en lo Contencioso Tributario, lo que dilata el tiempo para que las glosas pasen a ser	No se establece un tiempo de recuperación, pues es cuestión tanto de días como de años. Todo depende de diferentes factores como por ejemplo la intención del contribuyente, la agilidad y veracidad de información que proporcionen otros organismos	Depende de las diferentes situaciones por ejemplo: Facilidades de pago sin garantía hasta 24 meses Facilidades de pago con garantía hasta 48 meses Reclamo 120 días Impugnaciones dependiendo de la emisión de	No existe un tiempo determinado para recuperar los valores por los procesos de determinación tributaria, existen situaciones como si el contribuyente impugna la obligación, solicita facilidades de pago o cancela la obligación.

	en el Código Tributario, su resolución tardaba entre 3 a 5 años; en la actualidad, en aplicación del Código Orgánico General de Procesos COGEP el tiempo de resolución debería disminuir. Cuando, se solicita facilidades para el pago, el cobro de la totalidad, se lo realizaría en 2 años si, se solicita las mismas sin garantía; y en 4 años si, se solicita con garantía. Y cuando, se cancela la obligación, la misma que pudiera pagarse antes de la emisión del acta o liquidación respectiva, al		firmes y podamos comenzar con el proceso de cobro, toma en cuenta también que una vez que, se inicie el proceso de cobro el contribuyente pueda interponer Excepciones.	públicos a fin de tomar medidas cautelares.	resolución (Tiempo estimado 2 años)	Aplicado el COGEP en las impugnaciones el tiempo de resolución debería disminuir a un tiempo estimado de 2 años y en reclamos a 120 días; cuando, se solicita facilidades de pago, el pago total, se lo realizaría en 2 años y sin garantía; y en 4 años con garantía; y la cancelación pudiera pagarse antes de la emisión de la liquidación respectiva, en la notificación o en el proceso coactivo

	momento de su notificación o el momento que, se emite el proceso coactivo.					
¿Considera usted que dentro de la etapa de cobranza, se necesita efectuar una nueva depuración de cartera?	Constantemente, se efectúa depuraciones de cartera incluso si esta ya, se encuentra en proceso de cobro coactivo, por cuanto, a diario, se registran pagos parciales o totales de las obligaciones, se efectúan compensaciones, o se extinguen las obligaciones por cualquiera de los modos previstos en el Art. 37 del Código Tributario; se efectúan sustitución de declaraciones; se presentan por parte	Si es importante contar con una base depurada, permite ejercer una acción de cobro más eficaz que desemboque en incremento de la recaudación.	Si, el movimiento de cartera gestionable a nivel nacional y en nuestra zona específicamente, es constante, por tal motivo nosotros como Administración Tributaria mensualmente realizamos el análisis de la Cartera de Difícil Recaudo, que ayuda a mantener una cartera gestionable real.	La cartera, se depura constantemente, pues para lograr eficiencia y eficacia, se debería contar con datos reales.	Las bases de información de los contribuyente sobre las cuales, se realiza la gestión de procesos de cobro, se encuentra en constante actualización, es decir que existe rotación de cartera frecuentemente, los procesos varian por pagos, facilidades, impugnaciones, etc.	Por lo general la cartera se mantiene depurada constantemente, incluso si esta ya, se encuentra en proceso de cobro coactivo, además, mensualmente, se realiza el análisis de la Cartera de Difícil Recaudo, que ayuda a mantener una cartera gestionable.

	del contribuyente facilidades para el pago y se incumplen las mismas; se realizan impugnaciones en vía administrativa a través de la presentación de reclamos administrativos o recursos de revisión o judiciales con acciones de impugnación o acciones especiales, se presenta cualquier tipo de petición que pudiera influir en el cobro de las obligaciones.					

Tabla #7

Número de causas ingresadas y resueltas en la Sala de lo Contencioso Tributario (Enero 2013 a Junio 2019)

NOMBRE DELITO	CAUSAS INGRESADAS 2013	CAUSAS INGRESADAS 2014	CAUSAS INGRESADAS 2015	CAUSAS INGRESADAS 2016	CAUSAS INGRESADAS 2017	CAUSAS INGRESADAS 2018	CAUSAS INGRESADAS 2019	CAUSAS RESUELTAS 2013	CAUSAS RESUELTAS 2014	CAUSAS RESUELTAS 2015	CAUSAS RESUELTAS 2016	CAUSAS RESUELTAS 2017	CAUSAS RESUELTAS 2018	CAUSAS RESUELTAS 2019
ACTA DE DETERMINACIÓN	-	2	16	19	8	1	-	-	-	8	21	6	6	1
ACTA DE DETERMINACIÓN TRIBUTARIA	14	32	19	1	-	1	-	13	27	29	1	2	3	-
DETERMINACIÓN TRIBUTARIA	1	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
IMPUGNACIÓN	1	2	1	-	1	2	-	-	1	3	1	-	-	-
IMPUGNACIÓN CONTRA RESOLUCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	-	-	-	-	232	180	88	-	-	-	-	107	82	81
IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIÓN EN RECURSO DE REVISIÓN	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1	-	-
ANÁLISIS: Existe todavía un gran número de causas que han sido ingresadas y que todavía no se resuelven.														

3.2 Análisis General

- Funcionarios del Servicio de Rentas Internas.

Los funcionarios entrevistados revelaron que no es eficiente la recuperación de la cartera en los procesos de determinación tributaria, existe impugnaciones por parte de los contribuyentes a los actos administrativos por vía administrativa o judicial, y una demora en los tiempos que toma la resolución de las impugnaciones o en la contestación de un reclamo, etc., factores que causan que la Administración Tributaria, se retrase en los procesos de cobro.

Importante mencionar el valioso cruce de información entre Instituciones Públicas y Privadas con compromiso en facilitar y compartir información sobre recaudación, avances tecnológicos, interacción con instituciones externos a la Administración, información de los ciudadanos actualizada, etc.; así como también, el deber de las instituciones informar al contribuyente sobre las alternativas de pago, los tiempos en un proceso de impugnación, etc., información general que le permita estar pendiente en el cumplimiento de sus obligaciones.

También uno de los puntos en los cuales, se refirió, es la actualización del Código Tributario sobre la mejora en los procesos de determinación tributaria, el contribuyente enajena o vende sus bienes y es difícil realizar el cobro de sus obligaciones tributarias; y en los procesos coactivos es difícil recuperar la cartera de impugnaciones del Recurso de Revisión. Por lo que, se plantea la idea de emitir Actas de Determinación con medidas cautelares para el cobro de deudas.

Resumen del Análisis General de las entrevistas

Tabla #8

Temas	Problema	Estrategias de Solución
Proceso Coactivo	No posee una adecuada segmentación de cartera, en base a las entrevistas existe únicamente la cartera gestionable que, se deriva de la cartera de difícil recaudo.	Enfocar mayor esfuerzos por parte de la Administración Tributaria hacia la cartera de difícil recaudo, para poder observar que deudas son consideradas como incobrables. Además poseer una cartera segmentada por tipo de criterios como, el monto, tipos de deudores (bajo-medio-alto), tiempo de la deuda, objetos de persuasión, etc., con la finalidad de diferenciar y clasificar a cada grupo de deudores.
Proceso Coactivo	Falta de seguimiento en la ejecución coactiva	Establecer un análisis previo, emisión, seguimiento y cierre de los procedimientos de Ejecución Coactiva, lo cual permitiría una mejor recuperación de valores pendientes de pago.
Administración Tributaria	Falta de compromiso en el cruce de información.	Apoyo por parte de instituciones públicas y privadas para la obtención de datos e información que ayuden a tomar medidas oportunas para la realización del pago. Además de brindar información sobre acciones de cobro y recaudo.
Administración Tributaria	No posee suficientes facultades que permita garantizar el cobro de la deuda.	Permitir a la Administración el uso de medidas cautelares en Actas de Determinación, con la finalidad de obtener el pago. Además la participación de un tercero (garante) en un proceso que este incluido el deudor para que permita respaldar el cobro de la deuda.

Reforma al Código Tributario	El tiempo de resolución en impugnaciones de las obligaciones tributarias es extenso.	El tiempo estimado dependiendo de la emisión de la resolución sería de 2 años; cuando, se solicita facilidades de pago, el pago total, se lo realizaría en 2 años y sin garantía; y en 4 años con garantía.
Jurisprudencia	No existe la figura de incobrabilidad en la legislación ecuatoriana.	La incorporación de esta figura permitiría tener un mayor control de la cartera, permitiendo extinguir obligaciones que por su materialidad resulte onerosa su recuperación.

Elaborado por: Kevin Espinosa

CONCLUSIONES

1. Se analizó que no existe eficiencia en la recuperación de la cartera, puesto que, se registran varias impugnaciones a los actos administrativos tanto por vía administrativa o judicial, el contribuyente, se niega a aceptar los valores determinados o a su vez procede a la enajenación de sus bienes, cuentas bancarias, etc. lo que conlleva a retrasar la acción de cobro por parte de la Administración Tributaria.

2. Mediante la fundamentación juridica y doctrinaria, se concluye que no existe una figura jurídica en el país, que exprese sobre incobrabilidad, por lo que al incorporar dicha figura y conceder el efecto de extintivo, lo cual permitiría extinguir obligaciones que por su materialidad resulte onerosa su recuperación, salvo en los casos donde el deudor tenga bienes de su dominio suficientes y que cubra el monto establecido

3. La elaboración de una postura jurídica, para mejorar la eficiencia en la recuperación de la cartera generada en los procedimientos de determinación tributaria; fomentaría un compromiso en los acuerdos de apoyo y cooperación por parte de instituciones públicas, en el momento de proporcionar información actualizada de los ciudadanos, lo cual permitiría tomar medidas de manera oportuna, con una base de datos nueva, lo que ayuda a mantener una cartera depurada. Así mismo, priorizar el uso de cruce de información por parte de Administraciones externas en cuanto a estrategias de recaudación, planes de cobro, etc., con resultados adaptados a la realidad tributaria del país.

4. Con la evaluación del procedimiento coactivo, se encontró que no posee una adecuada segmentación de cartera, existe solo una cartera gestionable que, se deriva directamente de la cartera de difícil recaudo, por lo que no hay duda que

en Ecuador la no establece una clasificación sobre la cartera de obligaciones firmes gestionadas por el SRI, a diferencia de otros países que poseen una cartera segmentada por tipo de criterios como, el monto, grandes deudores, tiempo de la deuda, objetos de persuasión, etc., con la finalidad de diferenciar a cada grupo de deudores.

5. Finalmente, mediante la elaboración de una postura jurídica en base a las entrevistas e investigaciones realizadas en el presente trabajo, se pudo detectar los problemas enfocados a la realidad tributaria del país, por lo que, se ha propuesto criterios jurídicos que contribuyen a mejorar la recuperación de la cartera y los métodos utilizados por la Administración Tributaria o en su defecto a el uso de mejores estrategias internas dentro del Servicio de Rentas Internas.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda una reforma al Código Tributario con la fijación de tiempos para la resolución del Recurso de Revisión, por cuanto, el contribuyente al impugnar las obligaciones tributarias el tiempo de resolución es extenso, lo que retrasa el cobro de la deuda por parte de la Administración Tributaria.

2. Así mismo, se plantea la idea de permitir que la Administración Tributaria emita el uso de medidas cautelares en actas de determinación, con el objetivo de ayudar a garantizar el cobro de las deudas. Además, la participación de un tercero (garante) dentro de un proceso coactivo que este incluido el deudor, para poder respaldar el cobro de la deuda.

3. Se sugiere, informar a los contribuyentes sobre los problemas que conlleva un proceso coactivo, además de comunicar las alternativas que tiene para poder cancelar sus obligaciones y sus facilidades de pago. A su vez poner énfasis en el uso de la gestión persuasiva como método alternativo y amigable para que el contribuyente pueda cumplir con el pago voluntario de sus obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Báez, C (2005). Eficiencia y Principios Constitucionales que rigen la organización y el funcionamiento de los tribunales mexicanos. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/5.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2013): Estado de la Administración Tributaria en América Latina (2006-2010). Recuperado de:

https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2012-estado_administracion_2006_2010.pdf

Cabanellas, G (2001). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III, vol. 501. Editorial Heliasta.

Castillo, F (2009). La cobranza coactiva en la administración tributaria facultad, oportunidad y eficiencia. México D.F: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Recuperado de:

https://www.ciat.org/Biblioteca/BecadeInvestigacion/2008_III_beca_cobranza_coactiva_castillo_mx.pdf

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT): Las Formas de Extinción de la Acción Administrativa Coactiva y sus Consecuencias. (2011) Recuperado de:

https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2011/Espanol/ebook-Portugal_2011.pdf

Crespo, M (2010). Lecciones de hacienda pública municipal. Caracas, Venezuela.

Código Orgánico Administrativo. R. O. S. 31, del 07 de julio del 2017. Recuperado de:

http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf

Chaves, M (2008). Procuraduría General de la República de Costa Rica. Obtenido de Sistema Costarricense de Información Jurídica:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15280&strTipM=T

Del Ecuador, A. C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador. Registro oficial Nro, 449.

Díaz, V (2017). La auditoría fiscal en el control de la evasión tributaria en las empresas constructoras de la región Junín. Universidad Peruana de los Andes. Recuperado de

http://repositorio.upla.edu.pe/bitstream/handle/UPLA/448/T037_20008714_D.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dirección Nacional de Desarrollo Institucional del SRI (2009). Guía Referencial de Cobranzas.

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos (2014), Edición Especial Nº 134.

Fernández, J (2007). Manual de Procedimiento de Recaudación y Cobro Coactivo. Documentación elaborada para la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública. Propiedad de Fundación CEDDET y el IEF. Madrid: España.

Interno, T (2015). Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Ledesma, R (2013). Sistema Tributario Ecuatoriano: principios del derecho tributario y régimen tributario administrativo. Universidad Técnica Particular de Loja, tomo I.

Loyola, T (2010). Interpretaciones de la ecuatoriana en lo referente a la determinación y caducidad. Universidad de Cuenca. Cuenca: Ecuador. Recuperado de:

http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2667/1/tm4374.pdf

Manual sobre recaudación y cobranza de tributos. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). Recuperado de:

https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2016_manual_recaudacion_cobranza.pdf

Mejía, A (2011). El proceso contable y su incidencia en la determinación de las obligaciones tributarias por el sujeto pasivo, hacienda bella jungla, cantón la Maná, provincia de Cotopaxi. Universidad Técnica de Ambato. Recuperado de: http://repo.uta.edu.ec/bitstream/123456789/2042/1/TA0233.pdf

Montaño, M (2011). El Procedimiento Administrativo. Universidad Técnica Particular de Loja. Ecuador.

Pacheco, J (2010). Los Principios Constitucionales en el Derecho Tributario. Cuenca. Recuperado de:

http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/2682/1/tm4434.pdf

Pino, E. (2011). Principios Normativos de los tributos. Recuperado de:

https://www.consultame.co/index.php/articulos/aspectos-contables-y-tributarios/procedimiento-tributario/principios-normativos-de-los-tributos

Servicio de Rentas Internas (2016). Plan Estratégico Institucional 2016-2019 del Servicio de Rentas Intenas. Quito. Recuperado de:

https://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descargar/3828605d-f9a1-481a-b23e-6d18bfdefab3/PLAN+ESTRAT%C9GICO+INSTITUCIONAL+2016-2019.pdf.

Servicio de Rentas Internas (2014). Estudio de Costos Administrativos Incurridos por la Gestión de Cobro. Quito.

Soler, O (2008). Derecho tributario. Tercera Edición. Buenos Aires: La Ley.

Tributario, C. (2018). Código Tributario. Quito: Asamblea Nacional.

Toscano, L (2013). La determinación del impuesto a la renta por el sujeto activo. En Albán Zambonino Marco y Montaño Galarza César, Coordinadores, Tópicos Contemporáneos del Derecho Tributario, Homenaje al Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario en sus 50 años. Quito, editora jurídica Cevallos.

Uribe, L. (2013). Principio de eficiencia tributaria y neutralidad: incidencias teóricas y prácticas desde el IVA. Revista de Derecho Público. Ed. 31

Vásquez, M (2014). Proceso de determinación tributaria de impuesto a la renta. Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Programa de Maestría en Tributación. Recuperado de:

http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4389/1/T1567-MT-Vasquez-Proceso.pdf.

Villegas, H (2001). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires: Ediciones Depalma

Referencias

Acosta, C (2010). Plan de negocio para la creación de una empresa de servicio de cobranza y recuperación de cartera en la ciudad de Bogotá: Miquel Angeló. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de:

https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/9284/tesis375.pdf;sequence=1

Andrade, L (2001). Práctica Tributaria. Universidad Técnica Particular de Loja, UTPL.

Andrade, L (2005). El procedimiento determinativo de la obligación tributaria. Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.

Arias, G (2017). Estratificación de la cartera activa en el mejoramiento del procedimiento de cobro coactivo de tributos en la dirección zonal 3 del servicio de rentas internas del periodo fiscal 2015. Universidad Técnica de Ambato. Recuperado de: http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4612/1/TESIS-GINA%20PAOLA%20ARIAS%20BAUTISTA.pdf

Arreondo, E (2011). Preocupado por recuperar cartera vencida. México.

Garzón, C (2008). Reformas a la Determinación del Impuesto a la Renta, en Comentarios .a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador. Quito, Processum.

Delgadillo, L (2004). Principios del Derecho Tributario. México: Limusa.

De La Guerra, E (2012). El Régimen Tributario Ecuatoriano. (1 ed.). Quito, Pichicha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

Idrovo, C (2015). Diagnóstico y plan de acción para la gestión de recuperación de la cartera vencida del gobierno autónomo descentralizado del cantón san

francisco de milagro período 2010-2012. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de:

http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/3735/1/T-UCSG-POS-MFEE-5.pdf

Jiménez, J (2015). Análisis de la cartera vencida originada por los impuestos y tasas que recauda el gobierno autónomo descentralizado del cantón pablo sexto durante el periodo 2013. Universidad Regional Autónoma de los Andes. Recuperado de:

http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/838/3/TUPCYA005-2015.pdf

Mercedes, C (2013). Análisis de la cartera vencida en la liquidez que tiene la empresa Puratoxic S.A. en la ciudad de Guayaquil en el año 2013. Universidad Estatal de Milagro. Recuperado de:

http://repositorio.unemi.edu.ec/bitstream/123456789/459/3/An%C3%A1lisis%20de%20la%20cartera%20vencida%20en%20la%20liquidez%20que%20tiene%20la%20empresa%20Puratoxic%20S.%20A.%20en%20la%20ciudad%20de%20Guayaquil%20en%20el%20a%C3%B1o%202013..pdf.

Orozco, M (2016). La cartera del gobierno autónomo descentralizado del cantón guano, en el período 2014 para determinar su morosidad. Universidad Nacional de Chimborazo Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas Carrera de Contabilidad y Auditoría. Recuperado de:

http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/1597/1/UNACH-FCP-CPA-2016-0019.pdf

Robalino, M (2017). Los procesos de atención en el departamento de cobro y su incidencia con el cumplimiento de obligaciones tributarias. Universidad Técnica de Ambato. Recuperado de:

http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4607/1/Tesis%20Veronica%20Robalino.pdf

Vergara, G (2014). Diseño de políticas y procedimientos de control interno para recuperación de cartera vencida del almacén Abel Villacís del cantón milagro. Universidad Estatal de Milagro. Recuperado el de:

http://repositorio.unemi.edu.ec/bitstream/123456789/2601/1/DISE%C3%91O%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20DE%20CONTROL%20INTERNO%20PARA%20RECUPERACI%C3%93N%20DE%20CARTERA%20VENCIDA%20DEL%20ALMAC%C3%89N%20ABEL%20VILLAC%C3%8DS%20DEL%20CAN.pdf

Zapata, D (2013). Análisis del impacto del sistema de recaudación tributario ecuatoriano: periodo voluntario, a partir del enfoque del cuadro de mando integral durante el periodo 2009-2011. Instituto de Altos Estudios Nacionales Universidad de Postgrado del Estado. Recuperado de:

http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/3685/1/TESIS%20-%20DIEGO%20ZAPATA%20CABRERA.pdf

ANEXOS

Entrevista a Funcionarios del Servicio de Rentas Internas expertos en Materia Tributaria.

¿Considera usted que, es eficiente la recuperación de la cartera en los procesos de determinación tributaria?

¿Cuáles cree usted que sean los aspectos a mejorar en la gestión de cobranza?

¿Qué factores considera que, se deba utilizar para fortalecer la gestión y control de cobro y recaudación?

¿Se realizan juicios de insolvencia para los contribuyentes que no tienen recursos para pagar sus deudas?

¿Qué alternativa plantea para disminuir la cartera en los procesos de determinación tributaria?

¿Existe alguna consecuencia que podría acarrear la entidad recaudadora, cuando no, se cumple las metas de cobranza?

¿Qué falencias puede mencionar del proceso coactivo?

¿Se cumplen las metas establecidas en cuanto a la recuperación de cartera del SRI?

¿Cuánto, se demora en recuperar los valores por los procesos de determinación tributaria?

¿Considera usted que dentro de la etapa de cobranza, se necesita efectuar una nueva depuración de cartera?

Funcionarios del Servicio de Rentas Internas del Cantón Ambato