

El incremento del cumplimiento voluntario: Impuesto a la Renta de Personas Naturales

José P. Almeida *

1. Introducción	1
2. Incremento de la base de contribuyentes obligados.....	2
3. Evolución y cambio en el comportamiento.....	3
4. Acciones y estrategias implementadas	5
5. Consideraciones finales	8
6. Referencias	9

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

1. INTRODUCCIÓN

El Servicio de Rentas Internas del Ecuador, SRI, con el objetivo de incrementar la eficiencia y efectividad en los procesos de asistencia y control, con enfoque al cumplimiento tributario de los contribuyentes, fomentó la cultura tributaria en la población lo que se evidencia en el pago y declaración de impuestos más ajustado a las fechas y plazos establecidos por la institución. Este avance permite reducir los costos operativos y admi-

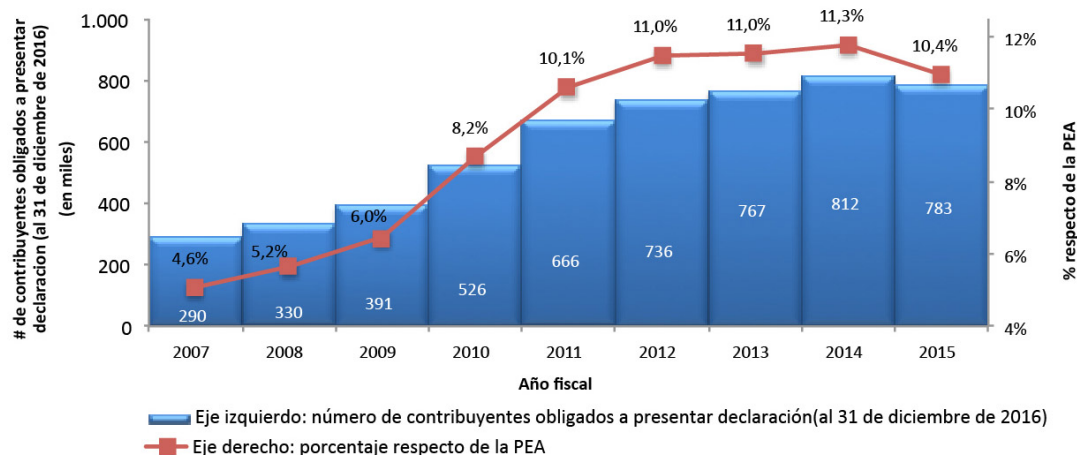
nistrativos correspondientes a la regularización de contribuyentes que incumplen con la normativa tributaria.

Este cambio favorable también se ve reflejado en el incremento del nivel de presentación y recaudación del Impuesto a la Renta de personas naturales. Las principales razones que han fomentados estos resultados positivos son: reformas normativas, el cambio en el entorno económico y social de la población, así como las mejoras en las estrategias de gestión de la Administración Tributaria (AT).

* Investigador del Centro de Estudios Fiscales.

Política fiscal y tributaria

Gráfico 1. *Crecimiento de la base de obligados (en miles)*



Fuente: Matriz Global, SRI.

Indicador Laboral diciembre 2016, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Fecha de consulta: 17/01/2017

La presente nota de reflexión tiene como objetivo analizar cómo las estrategias de control de la AT a partir del año 2007 influyeron en el cambio de comportamiento de los contribuyentes a la hora de cumplir con su obligación de presentar y pagar su Impuesto a la Renta. Para esto, se examinará el incremento de la base de contribuyentes obligados a presentar esta declaración, así como sus causas. Se mostrará además evidencia respecto al cambio de comportamiento del contribuyente. Finalmente, se concluirá con la revisión de las principales acciones que contribuyeron a esta mejora y que fueron emprendidas por parte del SRI.

2. INCREMENTO DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES OBLIGADOS

La obligación de una persona natural de presentar su declaración de Impuesto a la Renta se genera cuando sus ingresos superan la fracción básica desgravada (FBD). Para el año fiscal 2016, la FBD fue de USD 11.170. Esta declaración debe ser presentada hasta marzo del año siguiente al ejercicio fiscal en curso, de acuerdo a su noveno dígito de su cédula o RUC.

A partir del 2007, el número de contribuyentes obligados a presentar la declaración del Impuesto a la Renta creció sustancialmente. De hecho, como se muestra en el gráfico 1, para el 2015 este número se incre-

Política fiscal y tributaria

mentó 2,8 veces respecto al 2007; y si se lo considera con respecto a la población económicamente activa (PEA) igualmente aumenta 2,2 veces en el 2015 con respecto al 2007.

El ejercicio fiscal 2014 es un periodo que se destaca al registrar el mayor número de personas naturales obligadas a presentar la declaración, tanto en número como en su relación a la PEA.

Reingeniería en la detección de personas obligadas a declarar

Una de las estrategias más importantes y que explica de mejor manera el incremento en la base de contribuyentes obligados es la reingeniería del proceso de detección de sujetos obligados a presentar su declaración, la cual se realizó a partir del 2010. Tradicionalmente, la identificación nacional de este público objetivo se realizaba principalmente en base a los ingresos reportados en las propias declaraciones de IVA que realizan cada mes o semestre. No obstante, a partir del año 2010 se diseñó la herramienta denominada transaccionalidad. Esta herramienta unifica varias fuentes de información y permite identificar de manera más eficiente y eficaz a los contribuyentes obligados.

La herramienta Transaccionalidad consolida tanto los ingresos de fuentes

propias como de terceros, así como la información recibida por convenios de información (monto de dinero transferido mediante el sistema financiero, declaraciones de IVA y anexos, retenciones, información de seguridad social, importaciones y exportaciones de aduana, entre otras). En la tabla 1 se detallan las diferentes fuentes de información que emplea esta herramienta.

Tabla 1. *Fuentes de Información*

Tipo de Fuente	Detalle
Fuentes Propias	Declaración de IVA Anexo de ventas Anexo de exportaciones
Fuentes Terceros	Anexo de compras Anexo de tarjetas de crédito Anexo de gastos personales Anexo de rendimientos financieros y de fideicomisos Anexo de relación de dependencia
Convenios de intercambio de información	Relación de dependencia del IESS Exportaciones SENA
Nuevas fuentes incluídas	Divisas recibidas Depósitos, transferencias y giros recibidos en el sistema financiero Dividendos recibidos

Elaborado por: Autor

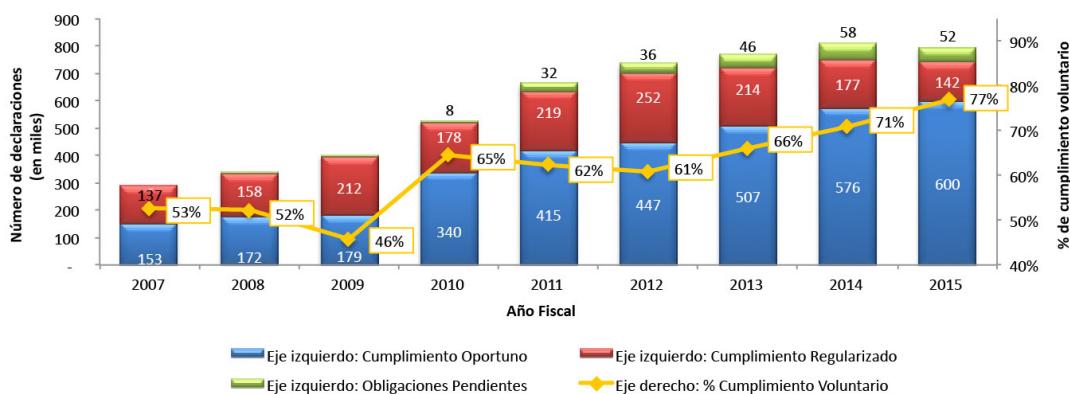
Uno de los logros de esta herramienta ha sido la identificación de cada uno de los contribuyentes que deben presentar su declaración, inclusive antes del vencimiento de su obligación.

3. EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN EL COMPORTAMIENTO

Además del incremento del número de personas naturales que deben presentar su declaración de Impues-

Política fiscal y tributaria

Gráfico 2. *Evolución del cumplimiento voluntario (en miles de obligaciones)*



Fuente: Matriz Global, SRI.

Fecha de consulta: 17/01/2017

to a la Renta, existe también una mejora en el cumplimiento voluntario, que a su vez se refleja en el incremento de la recaudación.

Así, como se aprecia en el gráfico 2, existe un cambio de comportamiento en la declaración de IR, el mismo que se produce a partir del 2010.

Mientras que entre el 2007 al 2009 apenas el 50% de los obligados a presentar la declaración lo realizaban oportunamente, durante el 2015 se produce un cambio al incrementar a 77% este porcentaje, lo que significa que 8 de cada 10 contribuyentes presentan su declaración de manera oportuna¹, es decir, un crecimiento

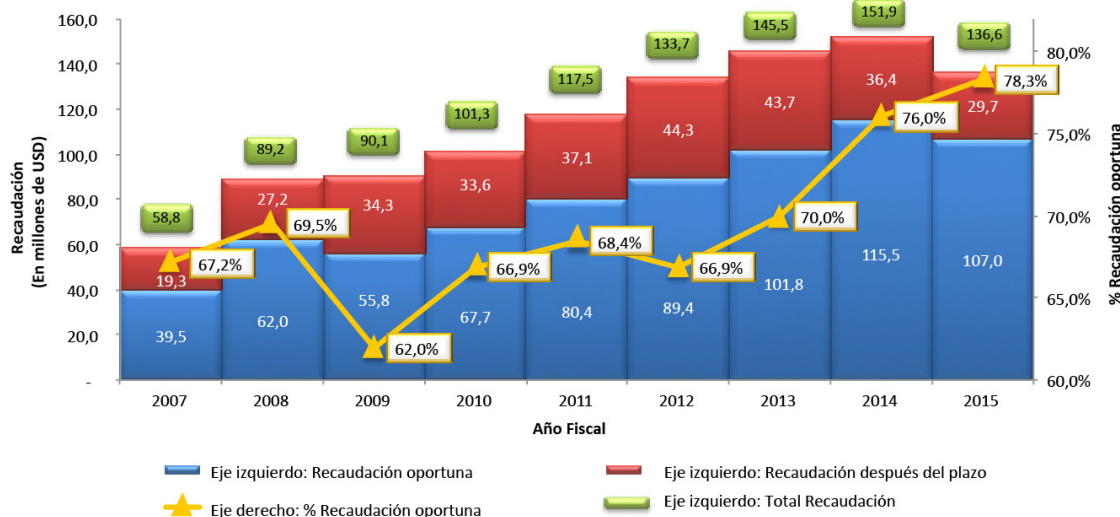
de 3,9 veces en número de contribuyentes que declaran oportunamente en el 2015 respecto al 2007 (a pesar del crecimiento de la base de contribuyentes obligados descrito en la sección anterior).

Esta mejora en la presentación de declaraciones también se refleja en términos recaudatorios. El gráfico 3 muestra el incremento en la recaudación procedente de las personas naturales obligadas, la cual, a más de ser una consecuencia de la mejora en la cultura tributaria, es una respuesta a diferentes cambios normativos: (a) incremento de tramos en la tabla del Impuesto a la Renta, (b) imposición a los dividendos y las ganancias de capital, entre otros.

¹ Se considera declaración oportuna a aquellas declaraciones ingresadas hasta el 31 de marzo de cada año, debido a que en algunos años las fechas de vencimiento han sido aplazadas. esta metodología permite hacer una comparación real sin que afecte estas ampliaciones en el plazo.

Política fiscal y tributaria

Gráfico 3. *Evolución de la recaudación*



Fuente: Estadísticas de recaudación, SRI.

Fecha de consulta: 17/01/2017

Ahora bien, si se considera la evolución de la recaudación oportuna² respecto al total de la recaudación el escenario positivo previamente descrito prevalece. Al comparar el 2014, año de mayor recaudación, respecto al 2007, la recaudación total crece 2,6 veces, mientras que la recaudación oportuna se incrementa en 2,9 veces. Es decir, existe un incremento de la participación de la recaudación oportuna respecto a la recaudación total.

En suma, se evidencia que en este período de 9 años (2007-2015) tanto el número de contribuyentes que declaran oportunamente como el

monto de la recaudación oportuna crecieron significativamente.

4. ACCIONES Y ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS

El cambio en términos de número y recaudación de sujetos obligados que se observa en estos últimos años responde a varias razones. La implementación de varias estrategias desarrolladas por la Administración Tributaria para incrementar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes ha sido una de las más importantes.

La presente sección realiza una revisión de las principales estrategias de segmentación, pasando por las acciones de control previas y posteriores al vencimiento de la obligación

² La recaudación oportuna corresponde al momento de recaudación que ingresa hasta el 31 de marzo de cada año, respecto al total recaudado.

Política fiscal y tributaria

y, finaliza con una breve explicación de las herramientas de monitoreo de la gestión respecto al Impuesto a la Renta.

Segmentación de contribuyentes

Debido al incremento en la base de obligados y la diversidad innata en el grupo de contribuyentes, la Administración Tributaria vio la necesidad de realizar una segmentación de los mismos, para así aplicar una estrategia diferenciada en cada estrato.

Tabla 2. *Dimensiones y variables de segmentación*

Dimensiones de segmentación	Variables
Comportamiento	Obligaciones no declaradas Obligaciones atrasadas Tiempo que demora en declarar Controles realizados
Tamaño	Ingresos Costos y gastos
Otras variables	Ubicación geográfica: Determinación de sectores urbanos y rurales Formas de contacto con el contribuyente: Dirección Teléfono convencional Teléfono celular Correo electrónico Buzón electrónico Entre otras

Elaborado por: Autor

La Tabla 2 resume el conjunto de dimensiones y variables principales que el SRI ha considerado en el proceso de segmentación. Una de las dimensiones es el comportamiento del contribuyente, el cual se define

por variables como: obligaciones no declaradas, obligaciones atrasadas, tiempo que el contribuyente se demora en la presentación de las declaraciones, así como, los controles previos al que ha sido sujeto.

Estrategias previas al vencimiento de la obligación

El objetivo principal que buscan estas acciones previas es crear conciencia en la ciudadanía respecto a la presentación y pago del Impuesto a la Renta, así como el cumplimiento dentro de los plazos establecidos en las respectivas normas.

Debido a la gran cantidad de contribuyentes obligados y por la diversidad de comportamientos que existen, se establece una serie de estrategias generales y específicas en base a la segmentación que el SRI realiza, las mismas se ejecutan en coordinación con las diferentes direcciones nacionales, zonales y provinciales.

En lo que respecta a las estrategias generales, la tabla 3 muestra un resumen de ellas. Su enfoque es el fortalecimiento de la cultura tributaria y cumplimiento oportuno de Impuesto a la Renta. Entre ellas están: (a) las estrategias en relaciones públicas (entrevistas en televisión, radio, etc.), (b) publicidad, (c) asistencia al contribuyente, entre otras (Tabla 3).

Política fiscal y tributaria

Tabla 3. *Estrategias generales*

Estrategia	Actividades
Relaciones Públicas	Agenda de entrevistas en medios: Televisión Radio Ruedas de Prensa Boletines de Prensa
Publicidad	Campañas publicitarias: Spots de televisión Cuñas radiales Publicaciones en medios impresos Material publicitario para difusión
Asistencia al Contribuyente	Capacitación permanente Instructivos y videos tutoriales Mejoras en servicio tecnológicos Entrega de datos fiscales Declaración sugerida Conteo de tiempo para vencimiento de obligaciones
Otras Estrategias	Alianzas con otras instituciones públicas Redes Sociales Actividades con ciudadanía Eventos escolares

Elaborado por: Autor

Por otro lado, las estrategias específicas van desde mensajes, llamadas y visitas para recordar a cada segmento de contribuyentes el cumplimiento de la obligación, hasta incluir los valores reportados por las diferentes fuentes de información con las que cuenta el SRI (ver tabla 4).

Tabla 4. *Estrategias específicas*

Estrategia	Actividades
Información al contribuyente	Envío de comunicados Documentos físicos Documentos electrónicos Correos electrónicos Llamadas a contribuyentes Automáticas Personalizadas Visitas Comparencias Envío de mensajes por celular

Elaborado por: Autor

Gestiones posteriores a la declaración

Cuando se vence el plazo de presentación de la declaración del Impuesto a la Renta para el contribuyente, el SRI pasa a una fase de evaluación de la efectividad de las estrategias e inicia otras en función de los resultados obtenidos con el objetivo de:

- Regularizar la presentación.
- Controlar la veracidad de los valores declarados.
- Asegurar el pago del impuesto declarado por el contribuyente o determinado por la Administración Tributaria.

Entre las principales acciones que se utilizan se encuentra la verificación de la falta de presentación de obligaciones a través del control de omisos. Luego, una vez presentadas las declaraciones, se verifica la veracidad de la misma, es decir, revisar si los ingresos, gastos, retenciones y demás información que consta en las declaraciones son reales. Esta validación principalmente se realiza a través de procesos de control de diferencias o auditorías, donde se verifica la consistencia de la información presentada. En caso que estas diferencias que causen un mayor valor a pagar, se genera una deuda que se cobrará al contribuyente en las si-

Política fiscal y tributaria

güentes etapas del proceso de control.

Finalmente, si el contribuyente se rehúsa a presentar su declaración o pagar el monto declarado o determinado por la AT, el SRI puede aplicar medidas de coerción o de sanción. Éstas pueden ir desde la generación de una multa, la clausura de sus establecimientos, hasta el embargo de bienes, prohibición de salida del país, retención de cuentas e inclusive la privación de la libertad.

Creación de visores de gestión

Finalmente, dentro de la Administración Tributaria dentro de este proceso de seguimiento y control de los contribuyentes obligados, evalúa constantemente la eficacia en el desarrollo de acciones, así como el cumplimiento de los objetivos y metas. Para esto el SRI creó los llamados "visores de gestión", los cuales permiten dar un seguimiento general y detallado, en base a la segmentación de los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones. Esta herramienta es monitoreada constantemente por los funcionarios responsables del proceso, tanto a nivel nacional como zonal y provincial.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los logros en el mejoramiento de la cultura tributaria se han visto reflejados en el incremento del cumplimiento oportuno del Impuesto a la Renta gracias a las estrategias aplicadas, reformas normativas y cambios económicos sociales.

La reingeniería en los procesos de detección permitió un incremento de 2,8 veces el número de contribuyentes obligados a presentar su declaración en el año fiscal 2015 respecto al año fiscal 2007.

Asimismo, existe un incremento del cumplimiento oportuno, que se evidencia tanto por el crecimiento de 3,9 veces en número de contribuyentes que declaran a tiempo, como por el incremento de alrededor de 2,9 veces de la recaudación oportuna en el 2015 respecto al 2007.

Las estrategias de control han sido desarrolladas en base a una segmentación de contribuyentes. Este proceso ha permitido aplicar estrategias específicas y diferenciadas a cada estrato de contribuyentes, ya sean antes de la presentación o posteriormente en el proceso de regularización, así como también, implementar estrategias generales cuando amerite.

Política fiscal y tributaria

Con fines de evaluación y de mejoramiento constante, el SRI implementó los llamados visores de gestión, los cuales se encargan de monitorear el conjunto de estas acciones implementadas.

6. REFERENCIAS

Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Codificación No. 2004-026, Registro Oficial Suplemento 463 de 17 de noviembre de 2004, Ecuador.

Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, Registro Oficial Suplemento 209 de 8 de junio de 2010, Ecuador.

Servicio de Rentas Internas (2016), *Plan Estratégico Institucional 2016-2019*, Quito. Recuperado de: www.sri.gob.ec/zh_TW/plan-estrategico-institucional

NOTAS DE REFLEXIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES | SRI

Política fiscal y tributaria

