

# SRI: ¿carrera de caballo, parada de burro?

< POR JULIO OLEAS >  
INVESTIGACIÓN: ANA FRANCISCA PROAÑO

El SRI es la prueba más evidente de que sí es posible modernizar el Estado. Las cifras sobre recaudación confirman resultados muy positivos. Pero poco agrada, a grandes y chicos, pagar impuestos, lo que le habría costado el cargo a la artífice de este triunfo.

**E**l Servicio de Rentas Internas (SRI) es una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica y de derecho público. Tiene patrimonio y fondos propios. Fue creado en diciembre de 1997, pe-

ro en realidad comenzó a estructurarse una vez que **Elsa de Mena** fue nombrada directora por el presidente **Mahuad** en septiembre de 1998. El gobierno había pensado primero en **Ana Lucía Armijos**, quien declinó la pro-

puesta. La economista de Mena tomó el toro por los cuernos y asumió decididamente la tarea.

Para comenzar, había que “comprar” las renunciaciones a cerca de 1.800 burócratas de la Dirección de Rentas y, simultáneamente, montar una nueva red nacional con 8 direcciones regionales, prescindiendo de fiscalizadores que habían llevado la corrupción a niveles proverbiales. Y luego, pacientemente, construir la presencia tributaria del Estado en todas partes, para todos, honrando el principio republicano de igualdad ante la ley.

En un país en que un partido político eleva a escritura pública su decisión



Ilustración: Camilo Pazmiño

de no votar por más impuestos, argumentando que su carga es excesiva pero, en realidad, buscando perpetuar la consuetudinaria conducta evasiva de ciudadanos que han tenido en la renta petrolera el recurso más apropiado para repudiar sus obligaciones fiscales, la acción del SRI siempre fue vista con cautela.

**La recaudación**

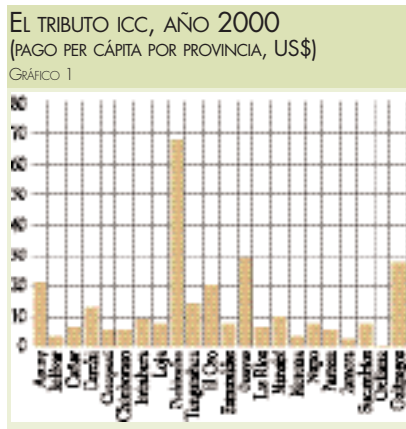
El SRI administra la recaudación de los impuestos (a la renta, IVA, ICE, a la propiedad de vehículos, a los vehículos motorizados y a los legados, herencias y donaciones). No tiene injerencia en los aranceles de importación, que son recaudados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Su acción comenzó en el peor momento (la crisis de 1998-99). El impuesto a la circulación de capitales (ICC) instaurado en diciembre de 1998 significó recaudar \$ 481,2 millones en 1999 y \$ 322,1 millones en 2000, lo que permitió al gobierno mantener cierta liquidez y a Elsa de Mena organizar la entidad, partiendo prácticamente de cero.

Esto también marcó la tónica de la nueva entidad: debía cumplir su cometido, sin cuestionar la calidad técnica del impuesto ni sus virtudes distributivas. Así, en 2000, cuando la crisis financiera estaba consumada y el puerto principal prácticamente se quedó sin bancos, cada habitante de la provincia de Pichincha pagó \$ 68 por ICC, mientras que cada habitante de la de Guayas pagó \$ 29 (Gráfico 1).

Una cosa es cuánto se recauda y otra de quién. En 1999, un bisoño SRI sólo pudo recaudar \$ 1.379 millones de una economía exangüe; cuatro años más tarde, llegó a los \$ 2.908 millones (Gráfico 2). Desde 2001, más de 70% de esos ingresos se originan en impuestos indirectos (básicamente IVA e ICE) y solo 25% en el impuesto a la renta.

Durante la crisis, las recaudaciones se redujeron proporcionalmente menos que la reducción del PIB. Con la estabilidad aparejada a la dolarización, la recuperación tributaria fue superior a la de la economía (Gráfico 3). En



FUENTE: SRI.



\*INCLUYE IMPUESTOS A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS, A LA SALIDA DEL PAÍS, INTERESES POR MORA, MULTAS TRIBUTARIAS Y OTROS INGRESOS. \*\*US \$ MILLONES FUENTE: SRI.

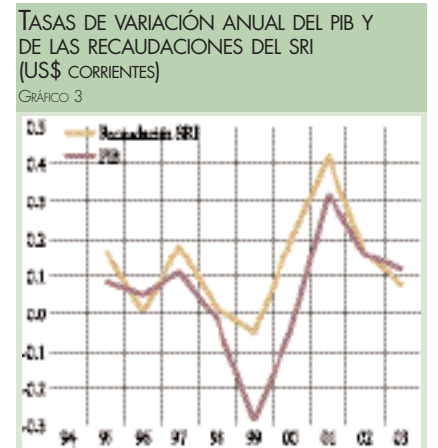
2003 el volumen recaudado todavía creció, aunque el incremento tributario fue inferior al del PIB.

¿Se ha llegado al punto máximo de eficiencia tributaria? Dada la estructura impositiva vigente, eventualmente el SRI ya habría agotado las posibilidades de incremento de las recaudaciones. También se podría afirmar, aunque con poca convicción, que ya nadie evade impuestos y que tanto el ingreso como el consumo agregados se están desacelerando luego del período de recuperación. Por último, se podría especular que la “cultura tributaria” ecuatoriana no ha cambiado y que agentes económicos acostumbrados a la evasión y/o elusión han retomado sus antiguos recursos y desarrollado otros nuevos para contrarrestar la potestad estatal ejercida por el SRI.

**Eficiencia en el sector público: sí es posible**

El SRI es el mejor ejemplo de que, con un objetivo claro, es posible modernizar el sector público y hacerlo eficiente y profesional. Las cifras lo demuestran: en seis años ha logrado duplicar los ingresos tributarios del Estado, pues en 2003 pasaron por sus registros dineros equivalentes a 10,9% del PIB, mientras que en 1998 solo se alcanzó 6,4%. En realidad, estas proporciones serían mayores si se incluyeran los impuestos cobrados por los gobiernos seccionales.

Entre 2000 y 2002 el SRI recaudó efectivamente más de lo que inicial-



FUENTE: SRI.



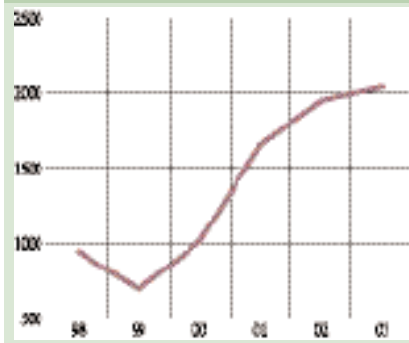
\*ENERO-SEPTIEMBRE. FUENTE: SRI.

mente había presupuestado (Gráfico 4), pero en 2003 sólo alcanzó a recuperar 96% de lo planeado. Dado el historial tributario del país, esto confirma el cumplimiento de los objetivos de la entidad.



RECAUDACIONES TOTALES DE IVA E ICE  
(MILLONES US\$)

GRÁFICO 7



FUENTE: SRI.

empresarios argumentan con razón que su actividad se vería menos estimulada todavía si se incrementaran los impuestos directos (como el que grava la renta). Esta es una de las razones por las cuales la innovación de la administración tributaria no pudo acompañarse con una reforma en la estructura de los tributos.

Otro rubro de ingresos no petroleros de importancia para el fisco son los aranceles, administrados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Parece lógico suponer que esta entidad debería pertenecer al SRI, dada su naturaleza y funciones, sin embargo, los oscuros intereses del clientelismo político y de la corrupción impune se han parapetado tras el argumento del centralismo para evitar que la modernización se extienda a todos los ámbitos de la soberanía tributaria.

Sin duda, el avance impulsado por el SRI es notorio. Es evidente que la modernización de la CAE está pendiente. Menos evidente es la profundidad a la que ha llegado la acción del SRI en cada una de las regiones del país, pues en 2003 el 55,3% de la tributación total se recaudó en la Sierra (con 5,46 millones de habitantes, según el último censo de población) y el 44,4% en la Costa (con 6,05 millones de habitantes, Gráfico 8). ¿A qué se deben estas diferencias? ¿Se produce y consume más en la Sierra que en la Costa? ¿Acaso se evade y se elude más en la Costa que en la Sierra? Al menos ya es posible plantear las preguntas,

para contestarlas a partir de la información generada por el SRI.

## ¿Por qué el cambio?

Muchos consideran que el nivel de tributación alcanzado por el SRI es excesivo, y que se está ahogando al sector productivo. Pero también se puede argumentar que el SRI nunca podrá lograr todo lo que debería. Mientras exista economía informal, será muy difícil incursionar en ella con otros impuestos que no sean indirectos; y, en el otro extremo, mientras las cuentas de capitales tengan la fluidez internacional que tienen, tampoco podrá ejercer su acción tributaria en los segmentos más ricos de la población. Le queda la economía formal, que no puede escapar a su control, en los segmentos empresarial, medios y medios altos. Es allí donde se sustenta el éxito del SRI, donde se supone que no hay transacciones sin registro y se presentan balances a las Superintendencias de Bancos y Compañías.

La acción del SRI incomodó a la mayoría de los contribuyentes que no pudieron –como sí lo hicieron las grandes fortunas que registran sus flotas navieras fuera del país, los banqueros prófugos que expatriaron sus capitales y los de sus depositantes, o los informales que escapan al control de los fedatarios– mantener sus conductas elusivas o evasivas. De pronto, los ecuatorianos se vieron obligados a imprimir facturas, declarar impuestos (anual, semestral y hasta mensualmente); en definitiva, se les exigió dar cuentas de sus actividades

económicas, como ocurre en cualquier economía capitalista moderna. Pero esto molestó a muchos.

La economista de Mena no se amilanó ante las poderosas transnacionales del petróleo y les negó la devolución del IVA. Comprendió perfectamente que lo que estaba en juego no era un trato discriminatorio, sino la soberanía del país. Contra viento y marea auspició la detención del dueño del Banco del Progreso por delitos fiscales y se mantuvo fiel al principio de igualdad ante la ley. Estos factores y otros hicieron subir de tono la oposición a su gestión. La Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador la declaró “persona no grata... por la serie de abusos y problemas que ha dado el SRI, afectando el normal desarrollo de las actividades comerciales”.

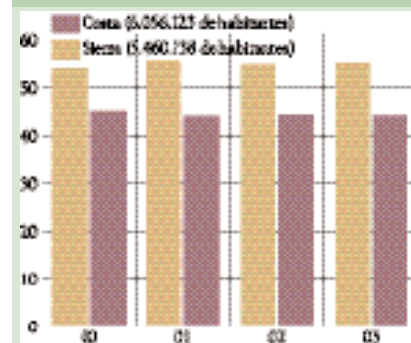
Pareciera lógico suponer que si una funcionaria pública cumple sus funciones –lo que en el caso de la ex Directora del SRI parece evidente– no es prudente relevarla. Como dirían los técnicos del fútbol, “alineación ganadora no se cambia”. A los pocos días de la “declaratoria” del Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción (18 de agosto de 2004), a la que asistió el presidente de la petrolera Occidental, Elsa de Mena fue removida de su cargo sin explicaciones de por medio.

Y solo días más tarde, la Cámara de Comercio de Guayaquil propuso una descabellada reforma llamada “IVA cobrado, IVA pagado”, que confunde los conceptos básicos del impuesto, desconoce los derechos de propiedad que lo sustentan y permitiría a las empresas “jinetear” con dineros del Estado, con el pretexto de proveer a las empresas de mayor liquidez. El 60% de los ingresos del SRI está en juego.

Por el momento, **Vicente Saavedra**, el nuevo director, usufructúa los logros sembrados por la anterior directora, pero, si perdura en el cargo, está obligado a mantener tasas de tributación similares o superiores a las logradas hasta la fecha. Sólo el tiempo y los resultados aclararán las verdaderas razones del cambio de mando.

CONTRIBUCIÓN TRIBUTARIA TOTAL  
(POR REGIONES, PORCENTAJES)

GRÁFICO 8



FUENTE: SRI E INEC.