

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS: PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS

---

**Tatiana Pérez de Dávila<sup>1</sup>**

---

**1** Magíster en Derecho Económico • Especialista Tributario • 2007

# La institucionalización del Servicio de Rentas Internas: Proyecciones y perspectivas

## RESUMEN

Al tratar de entender la política fiscal y su ejercicio en la economía del Ecuador, sobresale la importancia de incrementar los ingresos y hacer eficiente el gasto, para mantener una economía equilibrada y solvente. Desde este punto de vista, la política tributaria juega un papel de singular importancia en la conformación de los ingresos del Estado.

En el Ecuador los ingresos tributarios han tenido singular implicación en los últimos diez años, incorporando a la economía elementos adicionales a los tradicionales como los ingresos petroleros. En este contexto, la Administración Tributaria Central de recaudación de los tributos internos, emprendió esta tarea a partir de su creación, desde el 2 de diciembre de 1997, a fin de impulsar y mejorar las recaudaciones tributarias, con índices de presión tributaria de gran importancia en estos últimos años.

En el presente año, el Servicio de Rentas Internas ha emprendido la tarea de institucionalizar la Administración, entendiéndose esta labor como el reforzamiento técnico, humano y financiero. Técnico: mejorando y brindando seguridad a los sistemas de gestión, de verificación, de control e informáticos de la institución; humano: precautelando los derechos y garantías de los servidores en contrapeso del control y fiscalización de los actos que como servidor público debe rendir cuentas; y, financiero: haciendo uso austero de los recursos fiscales.

De igual manera la protección y defensa de los derechos y garantías de los contribuyentes y de los sujetos pasivos en general, es una meta de nuestra gestión.

El Servicio de Rentas Internas, como manda su Ley de Creación, es una entidad técnica y autónoma, operativa, administrativa y financieramente. En esta línea, y con la aplicación de estos postulados, brinda un servicio dirigido a la calidad y a la protección de los recursos del Fisco.

En esta búsqueda por mejorar la institucionalización de esta Administración, en términos técnicos y jurídicos, es menester buscar que nuestras normas de organización, estructura y principios generales de tributación se conviertan en Ley Orgánica. También se requiere mantener la independencia en su actuación técnica y operativa, como características fundamentales para garantizar la carrera administrativa tributaria de sus servidores en pro de la excelencia.

El fin de toda Administración Tributaria es la realización de estas metas, es decir, brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, protegiendo los derechos y garantías de los ciudadanos, sin descansar en la búsqueda de incrementar los recursos fiscales que ayuden a financiar los servicios públicos en pro del bienestar de la colectividad ecuatoriana.

## SUMMARY

Understanding the fiscal policy and its application in the national economy of Ecuador means to delineate the importance of incomes increasing and to make the expenses efficient, in order to keep a balanced and solvent economy. From this point of view, the Taxation Policy plays a key roll within the conformation of the State's revenues.

In Ecuador, the tax revenues have had singular application during the last ten years, incorporating other elements besides the traditional ones to the economy, such as the oil profits. Within this context, the Central Tax Administration has began its duty of collecting internal taxes since its creation –on December 2nd of 1997– impelling the improvement of tax revenues and having important taxation pressure indexes along the last years.

In the present year, SRI has began the mission of institutionalize the Administration, understood as the technical, human and financial reinforcement of the institution. Technical: improving and offering reliability to the systems of management, verifying, control and information; Human: looking after servers' rights and guarantees as counterbalance of the control and monitoring of their acts that –as public servers– must render to the administrated ones; and, Financial: making austere usage of fiscal resources.

In the same way, the protection and defense of the rights and guarantees of taxpayers and passive subjects in general, are also goals of our management.

The Revenue Service, as its Creation Law states, is a technical and autonomous entity, operative, administrative and financially. In this line –and through the application of these internal regulation's statements– SRI has offered its service directed towards quality and protection of Fiscal Resources. In the search of this Administration's institutionalization improvement, in technical and legal terms, it is necessary that our organization's normative, structure and general taxation principles, become an Organic Law. Besides, the independence of its technical and operative steps should be SRI's fundamental characteristics in order to guarantee the tax administration career of its servers in favour of excellence.

Every Tax Administration's purpose would be implicit by the achievement of its goals, which are the offering of quality service to the society, protecting the citizens' rights and guarantees, and restlessly searching of increasing fiscal resources to support financing of public services on behalf of the Ecuadorian collectivity well-being.

Los enfoques a la originaria concepción del servicio público tienden a precisar dicha noción, pero de ningún modo a restringirla y, menos aún a intentar suprimir el servicio público como institución jurídica. Pienso que el instituto -Servicio Público- como medio adecuado para lograr el bienestar general, a medida que se le dé la aplicación debida, adquirirá más afianzamiento y amplitud, confirmando así su idoneidad para obtener los fines que tuvieron en vista los grandes juristas del pasado”

*Miguel Marienhoff*

“La cohesión social es finalmente nuestro compromiso, en el Servicio de Rentas Internas”

*Carlos Marx Carrasco*

# 1. ANTECEDENTES

---

El Ecuador del siglo pasado se caracterizó por un incipiente desarrollo del régimen tributario; prevalecieron las prácticas de recaudación de tributos que se afincaron en las arcas de los gobiernos seccionales y una recaudación baja para el gobierno central. El boom petrolero de los años 70 y la economía de mercado apuntalada en los ingresos del petróleo convirtieron al Estado social en dependiente de los ingresos no tributarios por más de tres décadas.

En el proceso de formación democrática del Estado, sumido en antaño en dictaduras y problemas de formación social, surgen nuevos derroteros que buscan la composición de un presupuesto estatal que ayude a cumplir las metas de los gobiernos centrales. Esto conlleva repartir la riqueza nacional proporcionando los servicios básicos y elementales a una población pobre y de escasos recursos económicos.

En el año 1989, en el período presidencial del Dr. Rodrigo Borja se expide la Ley de Régimen Tributario Interno, que tenía como postulados y principios generales racionalizar y limitar la proliferación de incentivos y exenciones que generan trato discriminatorio y distorsiones en la progresividad de las tarifas, propendiendo al establecimiento de un impuesto progresivo único que, tome en cuenta la real capacidad de pago de los contribuyentes y garantice que quienes reciben menores ingresos estén sometidos a una menor tributación que aquellos que reciben mayores ingresos.

Este fue el primer y gran paso a la modernidad del sistema tributario ecuatoriano, para garantizar una mejor recaudación de los ingresos tributarios.

Posteriormente, el 2 de diciembre de 1997, en el período presidencial del Dr. Fabián Alarcón, se expide la Ley 41 mediante la cual se creó el Servicio de Rentas Internas, entidad técnica y autónoma, con persona-

lidad jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito; la gestión de esta institución está sujeta a las disposiciones de la normativa tributaria y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.

El fundamento para su creación era la necesidad de modernizar la gestión de las rentas internas, en orden a incrementar las recaudaciones que garanticen el financiamiento del Presupuesto del Estado y porque era indispensable reducir la evasión e incrementar los niveles de moralidad tributaria en el país.

En este marco, surge una nueva entidad en la administración de los tributos internos, dejando atrás a la anterior Dirección General de Rentas, dependencia del Ministerio de Finanzas (hoy Ministerio de Economía y Finanzas).

Luego de un período de transición, el Servicio de Rentas Internas empieza su gestión efectiva en el mes de agosto de 1998, esto es en el período presidencial del Dr. Jamil Mahuad. En este primer año se impulsa el fortalecimiento del paradigma tributario, fortaleciendo el esquema con la propuesta de un esquema tributario que elimine los escudos fiscales y los beneficios tributarios que se reflejan en una pobre recaudación fiscal. De igual manera buscando la modernización de la Administración Tributaria, que se proyecta como una entidad diametralmente opuesta a su antecesora, con el objetivo de reforzar las arcas fiscales y garantizar como cualquier Administración Tributaria del mundo, el marco legal y necesario para la aplicación de la normativa tributaria.

Con este impulso, se expiden reformas legales fundamentales que crean un marco normativo moderno e innovador, entre ellas podemos citar: la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (Ley 99-24, R.O. 181-

S, 30-IV-99), que elimina un grupo de exorbitantes exenciones y escudos fiscales existentes que hacían difusa la aplicación de las normas tributarias; Ley de Racionalización Tributaria (Ley 99-41, R.O. 321-S, 18-XI-99), cuyo postulado esencial es introducir cambios fundamentales en determinadas normas tributarias, que se traduzcan en un incremento sostenido de los ingresos tributarios, sin que por ello se deje de observar, en todo momento, los principios de igualdad, generalidad y proporcionalidad consagrados en la Constitución Política de la República; la Ley de Reforma Tributaria, (Ley 2001-41, R.O. 325-S, 14-V-2001) dirigida a simplificar y racionalizar el Sistema Tributario no Petrolero del Ecuador sin aumentar la carga impositiva; entre otras.

Varios han sido los administradores de esta institución renovadora y técnica que, recogiendo las experiencias de otras administraciones tributarias latinoamericanas han fortalecido sus procesos, visión y objetivos, convirtiéndose en un modelo de Administración Tributaria, verbigracia podemos citar administraciones como la de Elsa de Mena, Vicente Saavedra y Carlos Marx Carrasco.

En la actual administración, se procura como un objetivo fundamental institucionalizar la Administración Tributaria, reforzando el control como actividad de este órgano técnico y autónomo; garantizando el servicio a la comunidad en defensa del interés fiscal, sin dejar de promocionar el derecho de los contribuyentes y sujetos pasivos de la obligación tributaria; fortaleciendo el recurso humano íntegro e idóneo de la Administración, pero amparando los derechos del servidor público; y, estableciendo un sistema eficaz de control de los administrados y de rendición de cuentas.

La base de una buena administración tributaria está ligada al mejoramiento de los recursos técnicos, humanos y económicos. Técnicos, al reforzar los sistemas tanto informáticos como de procesos de la entidad; humanos, al precautelar los derechos del servidor estableciendo el control en sus actos; y económicos, permitiendo la disponibilidad de recursos pero precautelando el uso adecuado de los mismos.

Buscar que estos objetivos se cumplan es preponderar el buen manejo de los recursos públicos, que implica no solamente el gasto sino el buen manejo de la recaudación.

## 2. LA POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR

Para introducirnos en el tema de la política fiscal en el Ecuador, delinearemos antes algunas ideas sobre el análisis del pensamiento económico.

La teoría de **Adam Smith**, introduce criterios sobre los beneficios, salarios y rentas afirmando que son las fuentes principales de los ingresos individuales.

Se sientan las bases para la conformación de los principios de igualdad y proporcionalidad, puesto que cada persona debe aportar con la capacidad económica de cada uno. Estos principios que regirán posteriormente en todas las legislaciones del mundo, surgen

del desarrollo de esta teoría, de igual manera que los principios de certeza, economicidad y comodidad.

En lo que respecta a la certeza en la imposición de tributos, deberemos tomar en cuenta que:

**El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo, la manera y la cantidad del pago deben ser siempre claros y simples para el contribuyente y cualquier otra persona.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996, p. 8.

El principio de economicidad se dirige a preservar el patrimonio de los contribuyentes, garantizando una correcta recaudación para la conformación de los ingresos del Estado así como la capacidad productiva de los contribuyentes, preservando que la disminución de su economía, vía tributos, se refleje en el papel eficiente del Estado y en una redistribución equitativa de los ingresos.

En cambio, el principio de comodidad supone que un tributo se pague dependiendo de la comodidad del contribuyente, para lo cual el tiempo y la forma deben ser los más convenientes para el pago y de acuerdo a quien tributa. En el caso de impuesto a las utilidades o ganancias de un inmueble, entonces, el momento del pago del tributo será el momento en que se pague dicha ganancia o utilidad del bien, que es lo más cómodo para el contribuyente.

Estos principios, como se dijo, han sido recogidos hasta nuestros tiempos en las legislaciones tributarias del mundo por las importantes implicaciones que tienen en la actividad económica de los contribuyentes, así como en la salvaguarda de los recursos del Estado.

Otro autor, que aparece dentro del estudio de la teoría económica, es **David Ricardo** quien añade criterios científicos a la rama de la tributación. Se formula con esta teoría, el principio de la renta ricardiana por la que se explica como el valor de la tributación no incide en la conformación del precio de mercado de los bienes. Así:

**Si el Estado asume como base del impuesto dicha renta (renta de la tierra-renta diferencial-) siendo que el precio del mercado se determina por el costo de producción marginal (o sea aquel cuyo costo de producción es igual al precio del mercado), este productor no tiene renta y por tanto no paga impuesto. Por consiguiente, el tributo sobre el precio del mercado y los productores intramarginales, que sí tienen renta y pagan el impuesto, deberán soportar su carga, sin poder trasladarla,**

**por la vía de modificaciones en los precios, sobre los consumidores.**<sup>2</sup>

Se esbozan también en esta teoría los lineamientos de la capacidad contributiva de los contribuyentes unida al beneficio que obtengan de la renta.

Siguiendo con el pensamiento de Smith, aparece luego **John Stuart Mill**, quien retoma el análisis de los principios de igualdad, proporcionalidad y economicidad, pero realizando una crítica al principio de la capacidad contributiva según el beneficio de la renta, pues según su estudio es un aspecto que convierte la imposición en regresiva. Frente a ello, plantea el principio de la capacidad contributiva desde el punto de vista de la progresividad, ya que según sostiene, éste convierte la imposición en proporcional y menos injusta en la recaudación, a diferencia de la capacidad contributiva según la renta.

Con este análisis teórico de varios autores respecto a la teoría económica he querido introducir mi tema de profundización en torno a una gran premisa de mi estudio, esto es, sobre la cardinal importancia del análisis del sistema tributario en un país en vista de que no solo que involucra el rol o funciones del Estado, sino que también proporciona el bienestar necesario para los ciudadanos por el papel que cumple un sistema tributario en un país, involucrando componentes sociales, económicos, culturales e incluso éticos.

Se justifica como nunca este análisis en nuestro país por la aplicación de la herramienta monetaria llamada: "dolarización", que eliminó un régimen monetario de más de cien años de vida, y en donde se identificaba como moneda nacional y como medio de pago de poder liberatorio al sucre. Como se conoce, a propósito de la grave crisis política y económica a finales del siglo pasado e inicios de este siglo en el Ecuador, caracterizada por varios hechos que marcaron esta crisis como son: las revocatorias de mandato presidenciales de: Abdalá Bucaram en mayo de 1997, Jamil Mahuad

<sup>2</sup> Ibid., p.p. 9-10.

en enero de 2000, Lucio Gutiérrez en abril de 2006, la solución pacífica del conflicto limítrofe con el Perú, la crisis bancaria del Ecuador, las constantes fluctuaciones negativas en los precios del petróleo; se confirma la persistente inestabilidad económica y política de fines del siglo XX.

Con la dolarización se produce un cambio de régimen monetario, basado en una moneda estable, el dólar estadounidense, que sirve como instrumento financiero, por lo que hablar de un régimen monetario ecuatoriano queda en entredicho, mucho más ahora que el Banco Central dejó de cumplir funciones de emisor y controlador del dinero en el país. Se ha establecido entonces un régimen de "libre circulación del dólar", en donde desaparece nuestra moneda nacional: el sucre, a pesar de que aún como literatura se conserva como postulado en la Constitución de la República. Lo que está claro ya, es que nos hemos involucrado en una modernización que aprieta el acelerador a nuestra economía para que se ponga al nivel de las nuevas prácticas comerciales y económicas del mundo, compitiendo con países desarrollados y en desarrollo, más adelantados que el nuestro.

Lo cierto es que con el nuevo régimen cambiario, las políticas financieras y fiscales deben coadyuvar al logro de mejores fines para el país.

En cuanto a las políticas fiscales, éstas deben tratar de buscar la estabilidad del gasto y el aumento de los ingresos tributarios mediante una recaudación eficiente y honesta. En este contexto, el Servicio de Rentas Internas tiene estima lograr una recaudación presupuestada para el año 2007 *de 5.031 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que frente a lo recaudado en el 2006 da un **crecimiento del 7%** y una **presión tributaria del 11%** frente al PIB*<sup>3</sup>, lo que incidirá en el crecimiento de los ingresos del Estado

**3** Fuente: Servicio de Rentas Internas, Departamento de Planificación y Control de Gestión. Entiéndase a la Presión Tributaria como la comparación de la recaudación tributaria que realiza el Servicio de Rentas Internas frente al Producto Interno Bruto.

de otro lado, a través del control del gasto, se busca hacer crecer la inversión .

El gasto se debe redireccionar al objeto mismo del Estado: la inversión social, generación de empleo, salud, educación y seguridad. En estos términos tendremos estabilidad y seguridad para la inversión, generaremos producción y progreso.

Ahora bien, es necesario que revisemos en términos mundiales las condiciones que hacen necesaria la revisión de nuestras políticas macroeconómicas, puesto que la realidad nacional también es el reflejo de la realidad latinoamericana y mundial.

Con la crisis de los años 80, resultado de una deuda externa de grandes proporciones en los países latinoamericanos, surge la necesidad de replantear las políticas macroeconómicas que inciden permanentemente en la conformación e integración de los sectores de la economía nacional.

Los cambios planteados han ido variando de una a otra concepción, sin embargo, al estar relacionado cada cambio con el fortalecimiento de las políticas monetarias, financieras, fiscales y cambiarias, también se ha trastocado el papel del Estado, que debe cumplir en un determinado momento histórico, sea como un actor participativo o pasivo en la toma de decisiones, dejando que las fuerzas del mercado internas interactúen libremente.

La hacienda pública tiene como fin último la planificación, control y prestación de los servicios públicos básicos de la sociedad a través de varios mecanismos que así lo permiten, entre los que hallamos, al manejo de ingresos tributarios y no tributarios, en contrapartida con los gastos en los que el Estado incurre. Es vital por tanto, que la prestación de los servicios públicos esté íntimamente relacionada al costo que esto implica, para lo cual es imprescindible el análisis desde el punto de vista de los ingresos del Estado.

**La política fiscal utiliza como instrumentos los tributos, el gasto y la deuda pública. En la meta**

**de distribución del ingreso se utiliza al impuesto como mecanismo para gravar al rico y al gasto público como instrumento para beneficio de las clases económicas más necesitadas. En la estabilización económica, la herramienta fiscal puede utilizarse como regulador de la oferta y de la demanda agregada, ya que cuando hay inflación se utilizan instrumentos contraccionistas y cuando hay recesión se aplican instrumentos expansionistas. Los primeros implican aumentos en impuestos, disminución en el gasto público, incremento de la deuda pública interna y cancelación de la externa, para la expansión se hace lo contrario.<sup>4</sup>**

En los países en desarrollo, específicamente en América Latina, dos rubros son de singular importancia: los no tributarios, entre los que se encuentra el ingreso generado por las exportaciones, de productos tradicionales como: la materia prima para industrialización o la producción petrolera; o de productos no tradicionales. En cambio que como rubros tributarios tenemos, los generados por los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el régimen legal de cada país.

En cuanto a estos últimos es importante reforzar la idea planteada en líneas anteriores, esto es -la importancia de la recaudación de los impuestos indirectos<sup>5</sup> en los países de América Latina, que tienen relación con el gasto-, explicando que al ser de los tributos que más generan recaudación, reflejan la tendencia al consumismo de productos nacionales como extranjeros, lo que origina que se reflexione en la estructura productiva deficiente de estos países, en donde la producción de bienes y servicios es deficitaria, esto se origina, entre otras razones, por la alta tecnificación de la producción de países de otras regiones.

La otra reflexión que se hace es sobre la baja recaudación de los impuestos directos que afectan la renta

<sup>4</sup> Low, Mutra y Gómez, Jorge, Teoría fiscal, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997, p. 15.

<sup>5</sup> Entre los impuestos indirectos encontramos al Impuesto al Valor Agregado.

o los ingresos de los contribuyentes, lo que nos deja entrever en cambio, que al ser países de bajos ingresos y de pobreza, los tributos que se obtienen de ella son de poca significación económica.

En resumen, la teoría económica brinda los parámetros necesarios para recapacitar en temas como la responsabilidad fiscal, referida al severo control del presupuesto por parte del gobierno. Cuando se vuelven persistentes los déficits en las economías de los países, provoca que haya una revisión del presupuesto por parte del gobierno para replantear los gastos frente a los ingresos.

Es necesario entonces, dilucidar las causas y probables motivos que han impedido que la aplicación de los planes de ajuste alcancen resultados positivos, así como los efectos secundarios que golpean la situación económica de la población. Otro problema que también debe ser cuestionado, en la óptica de nuestro análisis es el de replantear la influencia de los organismos multilaterales en las decisiones económicas de los gobiernos centrales en los países de América Latina.

De ahí que resulte vital, la idea de que analizar la política fiscal de un Estado depende de la revisión que habría de hacerse a la política macroeconómica pues la interrelación entre las políticas fiscal, financiera, cambiaria y económica no se puede dejar de lado.

Cabe entonces introducirnos en la comprensión de cómo se puede entender a una política fiscal coherente, al menos en lo que tiene que ver con los ingresos, si es que no se ven atendidas a la par la política monetaria, financiera o cambiaria.

Estas anotaciones obligan a reflexionar no solo en las políticas macroeconómicas del Estado, sino también en el papel que debe cumplir el Estado, en cuanto a su intervención como actor social, promovedor de las reformas de la economía. No me he alejado entonces, de las concepciones keynesianas del siglo pasado que alentaban una participación efectiva del Estado en la

economía, dejando que el mercado actúe pero que el Estado lo regule respecto a las deficiencias implícitas que tiene. En todo caso, vale la pena anotar que hay quienes consideran conveniente que el gobierno intervenga y que a través de sus decisiones actúe en el ámbito de la política fiscal, así lo sustentan Sachs y Larrain.<sup>6</sup>

En nuestro país, según disposición constitucional, la planificación y ejecución de la política fiscal es atribución de la Función Ejecutiva es pues el Presidente de la República quien tiene facultad para establecer las políticas generales y entre ellas las finanzas públicas, por lo que deberá determinar los mecanismos y procesos de una política fiscal nacional. Pero lo que es más importante dentro del papel del gobierno como controlador de las políticas fiscales, es el nivel de confianza que debe generar en el país, aplicando por sobre todo con honestidad y decisión dichas políticas.

<sup>6</sup> Sachs y Larrain sostienen la importancia del rol del Estado en la economía.

### 3. SERVICIO PÚBLICO

Dilucidar los conceptos de “función pública” o “servicio público” y encontrar su diferenciación es hurgar en conceptos bien definidos en temas de antaño; en la actualidad la tendencia es a la unificación de criterios sobre su conceptualización. De esta afirmación partiré identificando al concepto de servicio público como sinónimo de función pública y viceversa.

La Constitución de la República, al tratar de la función pública expresamente recoge sus principios y regulaciones, así:

**El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.<sup>7</sup>**

<sup>7</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998.

Ecuador ha vivido crisis difíciles, que impidieron que se acerque a un sistema económico nacional y coherente, que involucre nuestra realidad en un contexto de modernización y de pautas claras de eliminación de pobreza. Lo que se ha observado en varias ocasiones, son soluciones parches que han mejorado en un momento determinado la crisis pero que no han sido parte de un plan de largo plazo para mejorar nuestra economía.

La política fiscal presupone entonces un control adecuado del Estado en el desarrollo de la economía, que involucre una actuación participativa del mancomunado social, involucrado y comprometido con el quehacer estatal por la confianza en el Estado y en sus instituciones.

Estos lineamientos y objetivos hacen el caminar diario de la Administración Tributaria en el Ecuador, pues se busca una participación activa en este proceso, transparente y motivada a lograr el compromiso del contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias.

Con ello quiere resaltar el término “servicio a la colectividad”, entendiéndose como una garantía para los administrados, pues este servicio comporta la obligación de quien administra debe hacerlo con capacidad, honestidad y eficiencia.

En el Servicio de Rentas Internas, estos términos a más de ser los principios fundamentales de nuestra Visión, Misión y Objetivos, representan los objetivos básicos en el desarrollo de todo proceso del Plan Estratégico Anual.

La capacidad presupone un proceso de selección del recurso humano prioritario, exigente y transparente; políticas de capacitación permanente y bienestar social de los servidores. Con esto, se procura para el próximo año establecer el nuevo diseño del Plan de

Carrera Institucional, basado en la experiencia y en la calificación del personal técnico.

Los parámetros de honestidad y eficiencia pueden ser evaluados en el mismo proceso de selección o en los procesos de evaluación posteriores al ingreso del personal; el control que se establece tanto internamente en la administración como por parte de órganos de control externo.

Empero, como contraparte, el ejercicio de una función pública demanda compensar al servidor público con los derechos y garantías inherentes como trabajador del Estado. De igual manera que las obligaciones de éstos, sus derechos están garantizados y protegidos en la Carta Fundamental del Estado, recogidos de esta manera:

**Art. 124.- .... La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Sólo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción.<sup>8</sup>**

Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública.

Estos derechos se plasman en la garantía permanente de su estabilidad y el respeto a los derechos irrenunciables e inembargables del funcionario del Servicio de Rentas Internas, que se resumen así:

**A.** Gozar de estabilidad en su cargo, de acuerdo a las disposiciones legales pertinentes;

<sup>8</sup> Ibid.

- B.** Percibir una remuneración justa de acuerdo con el cargo a desempeñar. Será proporcional a su función, eficiencia y responsabilidad;
- C.** El personal tiene derecho a recibir viáticos y movilización, cuando corresponda;
- D.** Gozar de protección laboral y beneficios sociales, como el derecho a programas de asistencia médica, servicio de refrigerio, transporte, guarderías, indumentaria así como incentivos y estímulos motivacionales de reconocimiento institucional;
- E.** Participar en los eventos de capacitación programados o patrocinados por el SRI, a ejecutarse dentro y fuera del país, en igualdad de condiciones y oportunidades;
- F.** Gozar de prestaciones legales y de jubilación cuando corresponda, de acuerdo con la ley;
- G.** Ser restituidos a sus cargos cuando terminaren el servicio militar obligatorio. Este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciado de las Fuerzas Armadas;
- H.** Recibir indemnización por eliminación o supresión de cargos o partida;
- I.** Asociarse y designar sus directivas;
- J.** Solicitar permisos, licencias y vacaciones anuales, de acuerdo con la ley, el Estatuto Especial de Personal y demás procedimientos establecidos por el SRI;
- K.** Interponer recursos, ser escuchado y tener la oportunidad de justificar su actuación antes de ser sancionado, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias vigentes;
- L.** Ser restituidos a sus cargos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido, y recibir, de haber sido declarado nulo el acto ad-

ministrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;

- M.** Gozar de licencia con remuneración por enfermedad hasta por sesenta días durante cada año de servicio. Al término de este periodo podrá obtener licencia sin remuneración de conformidad con lo establecido en las regulaciones del IESS;
- N.** Gozar de licencia con remuneración por maternidad, durante dos semanas anteriores y diez posteriores al parto, que podrán ser acumuladas;
- O.** Gozar de permiso con remuneración para el cuidado del recién nacido, por dos horas diarias hasta que el menor cumpla un año de edad;
- P.** Gozar de licencia con remuneración por calamidad doméstica, hasta por ocho días contados a partir de la fecha en que se produjo la misma; y,
- Q.** Gozar de licencia con o sin remuneración para efectuar estudios regulares de post-grado, de conformidad a la Ley y el reglamento.

En contrapartida, como hemos visto, aparecen también deberes y obligaciones de todo servidor público que se esbozan en la Ley, dirigiéndose a alcanzar una Administración que de resultados positivos, respetando los bienes y recursos públicos, cumpliendo con eficiencia y eficacia sus funciones, haciendo prevalecer por sobre el interés personal los objetivos nacionales y de país, que implica el ejercicio de la función pública. Entre éstos tenemos:

- a)** Cumplir con las responsabilidades asignadas a su cargo, con eficiencia, capacidad y dedicación adecuada, en el lugar, condiciones de tiempo y forma que determine la Administración;
- b)** Controlar el cumplimiento de los deberes, eficiencia y rendimiento del personal a su cargo, y reportar a Recursos Humanos los resultados de dicha gestión;

- c)** Cumplir con dedicación exclusiva a sus funciones, salvo la docencia universitaria, lo cual deberá ser informado;
- d)** Actuar con dignidad en el desempeño de su cargo y en su vida pública y privada, sin ofender el orden y la moral, ni perjudicar el prestigio de la Institución;
- e)** Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos; con atribuciones y competencias para darlas, que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos del servicio, compatibles con las funciones del servidor;
- f)** Negarse por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad o inmoralidad;
- g)** Respetar los derechos de los contribuyentes;
- h)** Mantener permanentemente toda consideración y cortesía con el público, en razón del ejercicio de la función;
- i)** Mantener una conducta de cortesía y respeto en sus relaciones con sus superiores, compañeros y subordinados;
- j)** Conservar en buen estado los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general, a su cargo, que integran el patrimonio del Estado y de terceros que se pongan bajo su custodia;
- k)** Asistir y aprobar los eventos de capacitación para los que fueren seleccionados o auspiciados;
- l)** Declarar anualmente, bajo juramento, las modificaciones de su situación patrimonial;
- m)** Rehusar dádivas, obsequios, recompensas u otras ventajas con motivo del desempeño de sus funciones;
- n)** Guardar reserva de todo asunto que llegue a su conocimiento y que deba permanecer en estado

de confidencialidad, en razón de su naturaleza o de instrucciones especiales, deber que subsistirá aún después de cesar en sus funciones;

- o)** Dar aviso con anticipación, de por lo menos quince días, respecto a la decisión de renunciar a su cargo;
- p)** Promover los sumarios administrativos del personal a sus órdenes cuando así correspondiere;
- q)** Informar a su superior inmediato de todo aquello en que su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o concurra incompatibilidad de intereses; quién deberá resolver;
- r)** Someterse a la jurisdicción disciplinaria y ejercer lo que le compete por su jerarquía;
- s)** Presentarse a examen de conocimientos y predictivos psico-sométricos, cuando lo disponga la autoridad competente;
- t)** Cumplir íntegramente y en forma regular el horario de labor establecido;
- u)** Usar la indumentaria de trabajo que le haya sido suministrada;
- v)** Poner en conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la Administración;
- w)** Comparecer a los sumarios administrativos cuando haya sido convocado;
- x)** Llevar consigo la credencial que le otorgue la Administración, dentro de las instalaciones de la institución o en cumplimiento de sus deberes;
- y)** Velar por la economía del Estado;
- z)** Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, las leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley; y,

**aa)** Cumplir con las disposiciones del Código de Ética.

Dentro del sistema de recursos humanos, podemos delinear también un régimen de prohibiciones para los funcionarios del Servicio de Rentas Internas dispuesto en la Constitución de la República como en su Ley Especial y en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a saber:

- a)** Ejercer su profesión o especialidad técnica u otra actividad remunerada con o sin relación de dependencia, así como ejercer el comercio u ocupar cargos directivos, ejecutivos o administrativos en entidades u organizaciones con fines de lucro directa o indirectamente. Tampoco, podrán desempeñar dignidades de elección popular..
- b)** Ejercer otros cargos o desempeñar actividades extrañas a sus funciones, excepto aquellos que sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país reconocidas legalmente;
- c)** Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones asignadas;
- d)** Dirigir, administrar, patrocinar, o representar a personas naturales o jurídicas, en asuntos vinculados con la institución; o de cualquier forma aprovecharse del cargo o de sus funciones para violentar procedimientos establecidos en beneficio personal o de terceros;
- e)** Solicitar o recibir para sí o para terceros, en forma directa o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas, beneficios o recompensas como retribución por actos inherentes al ejercicio de su cargo;
- f)** Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones que afecten la imagen institucional;

- g) Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna;
- h) Acceder a la información del SRI para servirse de ella con fines ajenos al interés de la institución;
- i) Faltar a la inviolabilidad y reserva de las comunicaciones oficiales o difundir por cualquier medio, sin previa autorización superior, informes relativos a la gestión del SRI.

Lo hasta aquí expuesto que comporta una serie de derechos, deberes y prohibiciones de los servidores del SRI, se dirigen a garantizar un servicio óptimo y de calidad para los administrados. La Constitución de la República incluso entre los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos prevé expresamente el

derecho a disponer de bienes y servicios públicos de óptima calidad; así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

El servicio público entonces debe cumplir -sine qua non- el fin último de esta actividad, esto es, el bienestar de la colectividad, -haciendo énfasis- de la ciudadanía ecuatoriana. Una buena administración tributaria no solo logra mejorar el sistema de ingresos del presupuesto general del Estado elevando la recaudación en términos económicos, sino que garantiza los derechos constitucionales primordiales de los administrados y servidores; prevaleciendo el debido proceso en la aplicación de sus procedimientos y gestión, aplicando la garantía efectiva de los derechos del contribuyente y otorgando la seguridad jurídica en el establecimiento y aplicación de las normas tributarias.

## 4. PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FISCAL

La Carta Fundamental del Estado en su artículo 124, desarrolla los principios de descentralización y desconcentración de la administración en general, al señalar que la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

Por los acontecimientos históricos recientes, surge la necesidad de cuestionar el modelo de Estado keynesiano en su aplicación radical siendo que somos una realidad diferente, de igual manera podríamos criticar el resultado de la aplicación de los principios neoliberales que tanto se han discutido. En lo que se refiere al caso ecuatoriano, son duras las críticas que se han hecho al respecto, frente al paradigma del neoliberalismo como inaplicable a nuestra realidad social.

Para alcanzar la serie de objetivos que se buscan en este quehacer, es necesario involucrar principios como

la solidaridad en la economía y la responsabilidad frente a la actividad nacional. Así "una responsabilidad pública requiere de la articulación del Estado, el mercado y de la sociedad civil organizada"<sup>9</sup>, una participación conjunta y responsable de cada uno de los actores sociales. En lo que respecta al Estado, es vital entonces, asumir un modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, que induzca a cumplir un rol eficiente frente a los administrados y prestar servicios garantizados para todos.

Países como "España, Dinamarca, China, Portugal e Italia"<sup>10</sup>, que han aplicado el modelo de las autonomías como uno de los caminos para enfrentar la situación

<sup>9</sup> González, Susana y Varios Autores, *Descentralización*, Editorial Tramasocial, Quito, 1999, p. 99.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.101.

de crisis han experimentado en algunos casos, mejoras en la actividad que desempeña el Estado pero también en el fin mismo de la prestación de los servicios. Las autonomías tienen su origen histórico en algunos antecedentes de los países en su búsqueda por la estabilidad interna y paz social, dada por el sinnúmero de factores raciales, idiomáticos, sociales y culturales existentes en un mismo país.

Esto contribuye a la búsqueda de la estabilidad social y con ello, promueve la gestión en cada uno de los grupos sin menoscabar la unificación que debe haber entre los pueblos o grupos humanos dentro de un mismo país. En Ecuador, la existencia de varios grupos humanos o etnias, social y culturalmente diferentes, viabiliza el establecimiento de autonomías dentro de un mismo territorio.

En el caso ecuatoriano, se adopta el modelo de descentralización dentro de un proceso aún en marcha, así lo resume Susana González<sup>11</sup>: se inicia cuando en 1993 se dictan dos importantes leyes, entran en vigencia la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada publicadas en los registros oficiales 345 y 349 del 27 y 31 de diciembre de 1993. Posteriormente, a través del pronunciamiento popular en 1994 y las reformas constitucionales de 1995 y 1996. Adicionalmente a ello, tenemos la Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales promulgada en 1997; y por último la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social promulgada el 22 de octubre de 1997.

En estos cuerpos de leyes se contemplan como principios la autonomía financiera y de gestión, para eliminar el centralismo y la concentración de los recursos en dos focos económicos: Quito y Guayaquil. Con estos presupuestos sostenidos a lo largo de estos años por la defensa de las autonomías, surge la discusión de la autonomía en cuanto a la generación de recur-

<sup>11</sup> Ibid. pp. 112 a 119.

sos, pues si no tenemos un país equilibrado en la generación de los ingresos, no tendremos tampoco una equitativa participación en ellos.

De igual forma, la regionalización lleva implícita el mismo objetivo que las autonomías, para lo cual se estratifica un territorio concediéndole facultades a todas las regiones sin dejar de ejercer un control nacional a través del gobierno central.

En varios países el movimiento por la descentralización ha tomado varios matices, así en Chile<sup>12</sup> el proceso de regionalización implantado se basaba en el fortalecimiento del municipio y el debilitamiento del gobierno central, fortaleciendo además la regionalización con la dotación de personalidad jurídica a las regiones; en el caso de Uruguay<sup>13</sup> la regionalización pese a propugnar criterios como la participación y cohesión social han deteriorado la prestación de servicios públicos; en el caso mexicano, se discute la estrategia descentralizadora desde el punto de vista de la actuación de los municipios que cumplen una gama de actividades locales como sitios de política y participación social; en el caso de España<sup>14</sup>, las comunidades autónomas procuran dentro de la gestión central focalizar las competencias en cada una de sus regiones.

En resumen, varios de los postulados de la descentralización, que pese a haberla aplicado ya en estos países, aún se propugnan como metas por alcanzar.

Para referirnos a un país latinoamericano, revisaremos el caso de Bolivia<sup>15</sup>, donde se inició el proceso de ajuste que comprendió entre otras cosas los cambios de carácter institucional, el control de las cuentas fiscales y el establecimiento de una caja única con el propósito de captar recursos financieros, proceso que si bien se ha iniciado aún no se termina de implementar.

<sup>12</sup> Ibid., p. 104.

<sup>13</sup> Ibid., p.103.

<sup>14</sup> Ibid., p.108.

<sup>15</sup> Medina, Fernando y Galindo María, Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia, publicación.

En Bolivia, con el panorama legal implantado desde hace varios años atrás, se contempló la eliminación de la gran cantidad de impuestos existentes sustituyéndolos por varios impuestos que facilitarían la recaudación.

En base de lineamientos de autores como Winkler, quien expone como principio de asignación de recursos que "las responsabilidades del gasto deben ser asignadas consistentemente con la distribución espacial de beneficios", se introducen cambios en pro de una descentralización en Bolivia. Sin embargo, vale la pena aclarar también que para algunos autores, la descentralización fiscal pone en riesgo a la estabilidad macroeconómica.

Lo anterior explica la causa para la aplicación de la descentralización en algunos modelos, que consistió, más bien, en la descentralización administrativa, reduciendo la intervención del Estado en la economía, la desregulación de los mercados, el cierre de empresas públicas deficitarias, la liberalización de la economía y el despido masivo de empleados públicos, dirigida a la reducción del gasto y del déficit fiscal.

También se amplía la participación popular, mediante la distribución del producto de la recaudación de los tributos en los departamentos, municipalidades que se hará en función de la efectiva recaudación. Esto permite que las medidas establezcan diferencias entre competencias de cada uno de los niveles: municipal, provincial, departamental y nacional. Además de identificar las fuentes de financiamiento interno para los niveles subnacionales.

Todo esto ha contribuido a eliminar la centralización y a implantar la coparticipación equitativa de los recursos del erario nacional.

Ahora bien, en relación a nuestro país, la lucha por el establecimiento de la estabilidad económica en Ecuador, se ha vuelto un objetivo persistente en esta época. Las crisis que ha vuelto crónicos los síntomas de un país en conflicto, como la falta de eficacia en la

prestación de los servicios públicos, vuelve insistente el tema de buscar soluciones a un Estado ineficiente.

Esto conlleva a pensar en la urgencia de plantear procesos planificados de descentralización y desconcentración administrativa en el país, como se determina en los principios constitucionales que rigen desde 1998 y como manda la Ley de Descentralización. Ahora bien, la dificultad está en crear procesos correctos y viables a este resultado.

La descentralización y desconcentración administrativa implicará entonces la conformación de administraciones públicas fuertes pero coherentes, que se acerquen al administrado en todos los rincones de la Patria; no busca debilitar su estructura, sino construirla fuertemente en búsqueda de una cohesión con la ciudadanía. Estar cerca del administrado no solo ayuda a la aplicación de las políticas y normas de una institución del Estado, sino que asegura la participación ciudadana y la voluntad popular en la toma de decisiones. Con ello, entonces surge un servicio público participativo y humano, donde el componente humano sea lo más importante de una administración, así incluso nos alineamos con el fin último del Estado que es el bien común.

Hablar de estos procesos de descentralización y desconcentración, no implica sostener que los recursos tributarios deban distribuirse de igual manera, es decir, "al que más recauda, más servicios se le proporciona". En este contexto, por ejemplo, la provincia de Pichincha debería llevarse más del cincuenta por ciento (50%) de la recaudación tributaria, pero la autonomía no implica una regla matemática sino la participación ciudadana conforme las necesidades sociales inherentes a una determinada comunidad. De esta manera, aplicando principios de solidaridad y bienestar social, los recursos deben repartirse de manera equitativa y justa, conforme las necesidades de la población, tomando en cuenta si es más o menos favorecida económicamente.

En las leyes vigentes, ahora en Ecuador se propugnan como postulados básicos de la descentralización, la participación ciudadana como mecanismo de participación activa de la sociedad en la búsqueda de soluciones ante los problemas que enfrenta el Estado; la coordinación efectiva entre el gobierno central y los gobiernos seccionales para la correcta aplicación de

las políticas nacionales y regionales; la planificación en la elaboración de las tareas y ejecución de los programas, unido a la autonomía en la gestión que hace referencia a la toma de decisiones y a la autonomía financiera en la participación directa de los recursos del Estado.

## 5. EL CONTROL TRIBUTARIO

El poder tributario entendido como la potestad soberana del pueblo que faculta al Estado a establecer, modificar y extinguir tributos, lleva implícita la conformación de una relación jurídica tributaria de igualdad entre Administración y administrados, en donde el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos como sujetos pasivos de la obligación tributaria, va de la mano del respeto a los derechos inherentes como ciudadano y administrado.

Ahora bien, en el plano de las facultades de la Administración -que aplica el poder tributario establecido en las normas legales-, ésta tiene ciertas atribuciones y deberes que giran en torno a cumplir con su objetivo de recaudar los recursos públicos requeridos para el cumplimiento de los fines propios del Estado.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) tiene como facultades específicas la de ejecutar la política tributaria aprobada por el Presidente de la República así como el de efectuar la determinación, recaudación y control de los tributos internos del Estado y de aquellos cuya administración no esté expresamente asignada por ley a otra autoridad.

Así, el Código Tributario, en su artículo 96, establece entre los deberes formales de los contribuyentes el de facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones o verificaciones, tendientes al control o a la determinación del tributo. Incluso constituye una falta reglamentaria el impedir el control de la administración tributaria y no comparecer ante la misma.

Es que el control de la Administración Tributaria es una función inherente a ella, pues es la herramienta útil para cumplir sus objetivos de recaudar y vigilar el cumplimiento de las normas tributarias por parte de los administrados, impedir el fraude fiscal y el empleo de prácticas ilícitas en desmedro de las arcas fiscales.

El control también tiene matices en la vigilancia externa que ejerce la Contraloría General del Estado al Servicio de Rentas Internas, control que no puede superponerse jamás al ejercicio de las facultades de la Administración.

La transparencia y manejo adecuado de los recursos presuponen que toda Administración se sujete al control externo del Estado, por las entidades que éste establezca, para impedir el campeo de la corrupción y el inadecuado uso de los fondos públicos. El Servicio de Rentas Internas no podría estar ajeno a estos objetivos y se somete como todo órgano del Estado a este ejercicio.

De igual manera, el control interno que ejerce el Servicio de Rentas Internas se dirige a establecer los métodos y procedimientos propios de control. Para este efecto, es Auditoría Interna la que efectuará el examen posterior de las operaciones financieras y administrativas de la entidad y presentará sus informes para conocimiento del Director General del Servicio de Rentas Internas, Directorio y Contralor General del Estado.

## 6. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

### 6.1. Servicio a la colectividad

Al hablar del servicio público puntualizamos como requisitos insoslayables del servidor del SRI: el de ser técnico, capacitado y probo, elementos que se traducen en un Sistema Integrado de Administración de los Recursos Humanos basado en los siguientes principios fundamentales:

**Eficiencia:** Se ve reflejada en el costo de oportunidad en términos de servicio a la sociedad. La incorporación del recurso humano para el Servicio de Rentas Internas estará en función de la tecnología y del costo del mercado en condiciones competitivas.

**Eficacia:** Se ve reflejada en los resultados de todos los recursos implementados en los procesos de la administración.

**Subordinación:** El papel y desarrollo del sistema, estará supeditado a los objetivos y planificación del Servicio de Rentas Internas y dentro del marco jurídico.

**Proactividad:** El sistema debe permitir que en el desempeño de sus funciones los servidores desarrollen varias competencias y capacidades para optimizar recursos.

**Transparencia:** Todo el accionar y funcionamiento del Departamento de Recursos Humanos estará regido por el principio de transparencia y acceso a la información por parte de los servidores, respecto de las políticas que se implementen a nivel nacional y regional.

**Igualdad:** El sistema garantizará la igualdad y la equidad, en todos sus aspectos, a todos los servidores que laboren en la institución.

**Desconcentración:** El Departamento de Recursos Humanos debe propender a la desconcentración de sus funciones a las diferentes regionales y provinciales de todo el país.

En este contexto, los objetivos que persigue el Sistema de Recursos Humanos entre otros, son:

- a) Lograr que el Servicio de Rentas Internas cuente con personal técnico y calificado.
- b) Impulsar, sobre la base del mérito y la eficiencia, el desarrollo profesional de los servidores
- c) Elevar el nivel de eficacia de los servidores en el desempeño del trabajo;
- d) Generar un ambiente laboral que incida en el desarrollo de actitudes orientadas hacia la prestación de un servicio público de calidad;
- e) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para todos los servidores de la institución;
- f) Evaluar periódicamente al personal que labora en la institución;
- g) Fomentar la carrera administrativa tributaria, el crecimiento profesional y personal de todos los servidores y proteger la estabilidad laboral de los mismos; y,
- h) Desarrollar un sistema de protección laboral así como bienestar social para los servidores de la institución, garantizando su integridad física, mental y psico-social.

El proceso de institucionalización del Servicio de Rentas Internas y su afianzamiento en la comunidad ecuatoriana, conlleva el establecimiento de la carrera institucional en el Servicio de Rentas Internas confor-

mada por cargos tácticos, cargos operativos y cargos operativos administrativos, con el propósito de alcanzar el mayor grado de eficiencia en las funciones de la institución y para, a través del mérito, garantizar el desarrollo profesional y la estabilidad de los funcionarios idóneos.

El mérito se establece mediante las evaluaciones del desempeño y por los resultados del procedimiento establecido para el reclutamiento y selección de personal, cumpliendo con los requisitos académicos y de experiencia para el grupo ocupacional correspondiente.

El servicio público en el ente recaudador es una prioridad, un deber de la administración frente al administrado, un sistema de pesos y contrapesos, en donde la potestad tributaria del Estado se delimita con el respeto a los derechos y garantías de todo ciudadano.

## 6.2. Autonomía Técnica, Administrativa y Financiera

Como se había expuesto ut supra en este ensayo, el Servicio de Rentas Internas es una entidad autónoma, creada mediante Ley No. 41, publicada en el Registro Oficial No. 206 de 2 de diciembre de 1997. El Art. 1 de la Ley ibídem, textualmente se lee:

**Art. 1.- Naturaleza.- Créase el Servicio de Rentas Internas (SRI) como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito. Su gestión estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, del Código Tributario, de la Ley de Régimen Tributario Interno y de las demás leyes y reglamentos que fueren aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.**<sup>16</sup>

Podemos concluir entonces, de esta lectura, que el SRI es una entidad técnica y autónoma. Su autonomía

<sup>16</sup> Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.

concierne a los órdenes administrativo (subsistemas de RRHH que comprende entre otros contratación, remuneraciones, y organización de personal, etc); financiera (presupuesto económico); operativo (normativa tributaria, en su formulación y aplicación).

En el Diccionario de Derecho de Manuel Ossorio, se define a la autonomía como la "Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. La autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política..."

En consecuencia, la autonomía implica que un órgano se rija, se administre y regule de acuerdo a los intereses y proyecciones del mismo, sin perder el objetivo del Estado; es decir, las instituciones y entidades del Estado tienen poder de autogobernarse, sin rebasar el ordenamiento jurídico establecido para mantener la unidad del Estado.

En Derecho Público, la mayoría de las normas son imperativas (de obligado cumplimiento), ya que el Estado debe regular una forma de comportamiento que sea igual para todos. Las normas dispositivas, ligadas íntimamente a las imperativas a través del principio de la "autonomía de la voluntad", son -las dispositivas-, aquellas que suplen la autonomía de la voluntad, donde no se establece algo de forma expresa.

Si bien es cierto, el SRI de acuerdo a su autonomía dispone de un conjunto de normas legales y reglamentarias, como lo son el Código Tributario, la codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento (autonomía operativa), estas normas no son todas aquellas que la institución necesita para su organización y convivencia social, por ello se hacen necesarias las normas dispositivas (que en nuestro ordenamiento son consideradas supletorias), y más aún, las normas imperativas, ya que su cumplimiento es obligatorio.

La Constitución Política de la República, en el segundo inciso del Art. 119 dice: *“Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento.”* El SRI, fue creado por ley, y en ella se establece su autonomía, en los tres órdenes indicados. El espíritu de la ley de creación del SRI tiene sustento en la necesidad de instaurar una entidad fortalecida, lejos de injerencias políticas

e independiente económicamente, para que pueda trabajar de forma técnica, sin responder a intereses ni decisiones superiores en su accionar del día a día. La creación de la Administración Tributaria ha supuesto establecer una entidad de derecho público, que se enmarca en el ordenamiento legal vigente, conservando su autonomía en los órdenes administrativo, financiero y operativo.

## 7. RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Atañe también a este estudio el análisis del principio de rendición de cuentas, recogido en la Carta Magna, que manda que no hay dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por sus omisiones.

De igual manera, este principio contempla que las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

La administración pública, en general, demanda la buena aplicación de las atribuciones que el Estado le concede para el ejercicio de sus fines. Si la administración tributaria busca recaudar los ingresos necesarios para el cumplimiento máximo de los fines del Estado y proporcionar los recursos para alcanzar el bienestar general de la colectividad, no se podría dejar de lado jamás que el ejercicio del poder soberano del pueblo delegado a las autoridades, puede ser efectuado sin límites legales y reglamentarios.

El poder tributario debe ser el fiel reflejo del poder soberano del pueblo que demanda servicios de calidad, un excelente manejo de los recursos públicos y acceso a una vida digna.

La responsabilidad de todo servidor público por la comisión u omisión de infracciones de cualquier índole, en el ejercicio de su cargo, supone la aplicación de las sanciones correspondientes. En esta línea, es la propia Constitución que determina que:

**Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.<sup>17</sup>**

Para el control efectivo de un régimen de rendición de cuentas de la administración pública, se prevé varios mecanismos que permitan dicho control. Una de ellas es controlar los recursos y peculio personal de cada servidor, a través de la presentación de una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y

<sup>17</sup> Constitución de la República de Ecuador.

pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos.

Varios son los órganos que tienen como misión la vigilancia y cumplimiento de estas disposiciones, una de ellas la Contraloría General del Estado.

De todas maneras, deben establecerse mecanismos de aplicación efectiva de rendición de cuentas, que se dirijan a reestablecer los derechos conculcados de los administrados, que se ven afectados con el mal ejercicio de una función pública. Así reza la norma constitucional en cumplimiento de este postulado:

**Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.**

**Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes.<sup>18</sup>**

Todo esto comporta el debido ejercicio de la función pública concebida como servicio a la comunidad.

<sup>18</sup> Ibid.

## 8. DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE

Se consigna como el más alto deber del Estado el de respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza la Constitución.

Es fundamental que el Estado garantice a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptando mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

En materia tributaria, de igual manera el respeto a los derechos y garantías del administrado es una obligación que debe cumplir el Servicio de Rentas Internas.

La Constitución Política señala que:

**Art. 18.- Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos inter-**

**nacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.**

**En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.**

**No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.**

**Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> Ibid.

Si bien todo ciudadano tiene como obligación el cumplimiento de sus deberes tributarios, esta responsabilidad tiene como contrapartida el respeto de sus derechos y garantías constitucionales.

En esta línea, en la Administración Tributaria en el año 2006 se crea el Departamento de Promoción y Protección de los Derechos del Contribuyente, para salvaguardar, promover y difundir los derechos y garantías de los contribuyentes.

A través de este Departamento el SRI busca garantizar el respeto a los derechos fundamentales del contribuyente, a través de un servicio excelente, con tiempos de respuesta óptimos y uso eficiente de los recursos de la institución. Actualmente presta sus servicios a nivel nacional, recepta las quejas y sugerencias de los contribuyentes.

## 9. EL PACTO FISCAL: PROCESO DE COHESIÓN SOCIAL

Analizar en términos generales la política fiscal en el Ecuador y la institucionalización de la Administración Tributaria nos hace reparar en el tema del pacto fiscal, entendido como la toma de decisiones en materia de ingresos y egresos de las cajas fiscales, sin que se pueda dejar de lado el análisis del tema político que conlleva esta toma de decisiones.

En general, en los países latinoamericanos, la intervención del Estado en la economía no ha dilucidado aún el marco de diferenciación que debe existir entre lo político y lo económico. Aún los actores sociales de una determinada comunidad así como el tema de institucionalización del Estado provocan confusión entre estos campos.

La leve línea que marca el límite de acción entre lo político y lo económico, es por la estructura de nuestro país, más susceptible de confusión incluso. Esto provoca que, la toma de decisiones económicas se vea influenciada por las instancias de presión de índole política. Los grupos de presión, por tanto son, de gran influencia, esto unido a la falta de propuestas de solución, provoca que cualquier cambio en la política fiscal, y aún en las otras líneas de política sean ineficientes y no provoquen los resultados esperados.

Es por esto, que he realizado un análisis más de índole político en relación al Pacto Fiscal, que debe existir para un buen funcionamiento de cualquier propuesta seria de cambio de los mecanismos de política fiscal. Con esto, no incurro en el error de confundir las decisiones fiscales con el ámbito de la política, sino que marco como dispone la técnica aplicar su sutil diferenciación.

El tema tomó atención con la crisis de la deuda y las circunstancias que rodearon la década de los años 80, provocando un replanteamiento de la concepción del Estado de ese momento, analizando el papel del Estado como actor social dentro de una organización en crisis. Otro tema que trajo a colación la crisis de esos años, era el regionalismo abierto derivado del crecimiento de los acuerdos de integración que conminan a los gobiernos a revisiones y ajustes graduales, en vista de la baja recaudación aduanera.

Vale la pena aclarar también que los desajustes provocados por la aplicación de ciertas medidas en las finanzas públicas, se originaron por la falta de coherencia en su aplicación pues muchas veces se dejaron de lado temas por resolver de las finanzas públicas. Es así, por ejemplo, que el problema de la equidad en materia de recaudación tributaria no se tomó en cuenta en la dimensión que debió hacerlo así como no se con-

sideró la equidad en la distribución de los ingresos, lo que provocó un abultado gasto público, que entre otras cosas generó el problema de la crisis financiera en los años noventa y dos mil en el Ecuador.

Por esto, se introduce también el análisis del pacto fiscal como “un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública.”<sup>20</sup>

De esta manera, es útil concluir en la importancia de los fines extra-fiscales de la tributación. Pues entender la incidencia de los tributos en la producción y empleo así como en la inversión y oferta de trabajo<sup>21</sup>, son métodos de análisis fiscal que inciden en el comportamiento de la economía en general; pero analizar el tema de la redistribución de los ingresos es entender la política social de los tributos, en cuanto buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en relación directa al proporcional aporte de acuerdo a la riqueza de cada sector.

En el fondo entonces, se habla de las deficiencias y fortalezas de las finanzas públicas y el problema de solucionar sus desequilibrios, dependiendo de las fortalezas o debilidades del Pacto Fiscal.

Con esta introducción que trajo a colación la importancia del análisis de los acuerdos políticos, vale ahora la pena, definir lo que debe entenderse como pacto fiscal.

El pacto fiscal debe ser entendido entonces como:

**El acuerdo político explícito o implícito sobre el papel que deben ejercer los distintos sectores sociales para que legitimen la actuación del Estado, quien debe enfrentarse a medidas como el mejo-**

<sup>20</sup> El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998, p. 9.

<sup>21</sup> Ob. Cit., Teoría Fiscal, p. 62.

**ramiento de la recaudación fiscal o reducir el gasto público.**<sup>22</sup>

El pacto fiscal -que significa la aplicación de medidas para superar la crisis-, debe llevar siempre implícito el tema fundamental socio-político que implica legitimar la actuación del Estado en la toma de decisiones.

Con esto surge como inquietud el confrontar la separación de posiciones en el ámbito político, que prima en nuestros países, en donde conviven posiciones tan extremas como opuestas. El problema no está solo en la posición de cada una de las partes, sino en la actitud de quienes lideran estas posiciones, por eso pienso que un estudio socio-político es vital para generar un acuerdo que tome las características de un pacto fiscal.

Para la función pública que trata de las finanzas del Estado, la aplicación de decisiones de política fiscal ha dejado sinsabores. La implementación unilateral de los modelos de gestión o recaudación -legislativas por ejemplo- antes que sirva de criterios técnicos, ha obedecido a decisiones políticas separadas de un acuerdo social con las proporciones que amerita un verdadero pacto fiscal.

No por lo expuesto sostengo que debe prescindirse del elemento político en el manejo del área económica, pues en un ejemplo, el disponer de medidas de reducción del gasto público a través de la contracción de costes de las Fuerzas Armadas, o de otros estamentos para un ajuste al presupuesto de determinada nación, repercuten en la necesidad de un acuerdo político previo.

En conclusión, la confrontación que es base del tema de los ajustes económicos con la implicación del tema político, conlleva a pensar en una visión panorámica y global del tema. Por eso creo que es tan importante la estrategia económica de un país como el tema de la legitimación de las decisiones del Estado a través de un pacto fiscal o conciliación de decisiones

<sup>22</sup> Ob. Cit., El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, p. 7

de varios actores sociales, que entiendan la urgencia de la aplicación de las medidas, así como la verdadera legitimación de la actuación del Estado que dirige su acción a replantear no situaciones coyunturales sino de cambio de esquemas de modelos de desarrollo.

Lo que lleva a pensar en que un acuerdo político explícito o implícito viene a apoyar las decisiones del Estado frente a los administrados, respecto al manejo del gasto como de la recaudación de los tributos y de la conformación de un régimen tributario.

Las tendencias fiscales por tanto, presuponen un marco de legitimación del Estado frente a los contribuyentes, para el manejo y control de los tributos como parte de los ingresos presupuestarios. Los lineamientos de la política fiscal como se conocen, están dirigidos a fines fiscales y extra-fiscales, dentro de los últimos encontramos la composición de los tributos y su recaudación dirigida a objetivos de redistribución del ingreso entre los administrados, equidad en el manejo de los recursos y establecimiento de políticas sociales tendientes a procurar mejoras en la situación social de los ciudadanos.

Dentro de este contexto, es claro imaginar la preocupación de la sociedad para que el Estado cumpla con los fines extra-fiscales de los tributos.

Con un encauzamiento cierto de los recursos y un propósito que se visualice en objetivos prácticos; la ciudadanía tendrá confianza en el Estado en esta ma-

teria, legitimando su accionar y alentará las acciones que en este sentido se implanten.

De lo expuesto se puede colegir, que no cabe hablar aún de pacto fiscal en el Ecuador pues coexisten con la dificultad de su implementación, problemas estructurales de la conformación incluso del Estado: no existe una fuerte identidad nacional, ni una tolerante y pacífica convivencia entre los diferentes grupos sociales que lo componen, una integridad nacional pese a la diversidad, ni respeto a las instituciones democráticas. Falta aún, por tanto, camino que recorrer, para lo cual debemos reflexionar bien en nuestro futuro.

La Administración Tributaria, en la búsqueda de estos objetivos, trata de garantizar el respeto de los principios constitucionales que deben primar en toda gestión pública, para garantizar el compromiso de los componentes sociales, llámense ciudadanos, contribuyentes, gobierno central y entidades de control, y lograr de esta manera la participación ciudadana y la efectividad de las veedurías ciudadanas en el concurso de la recaudación tributaria, gestora de los recursos para el bienestar común.

Participar en esta cohesión social y de intervención participativa, comprometida en el desarrollo del país frente al mundo, marcará la diferencia y el compromiso de un pacto de contribuir para un mejor país, en donde ciudadanos y autoridades velen por ese cumplimiento.

## 10. CONCLUSIONES

### Bienestar de la colectividad

Haber trabajado nueve años en el Servicio de Rentas Internas me ha permitido participar en el desarrollo de una institución innovadora y luchadora por los ideales de una ciudadanía que busca el bienestar de su familia y el suyo propio, aún en las peores condiciones de vida y de crisis económica. El bienestar de

la colectividad debe ser pues, el elemento esencial en una administración tributaria, y en este marco, el Servicio de Rentas Internas ha insistido en esta lucha a favor del país.

Ojalá los derroteros que aún quedan por cumplirse se plasmen en realidades, con el apoyo y tenacidad de sus administradores y servidores, incluso de la propia

colectividad, que debe ser veedora permanente de este desarrollo, para permitir el crecimiento de la institución, de sus objetivos, sin dejar de lado las metas de la recaudación tributaria.

El poder tributario del Estado aplicado en la gestión de una administración recaudadora fuerte que implica ejercer el control de los impuestos de manera eficaz, para regularizar el cumplimiento de las obligaciones del administrado, no deja jamás de lado el respeto y protección de las garantías y derechos de los ciudadanos.

De esta manera, cumpliendo los fines fiscales y extrafiscales de los tributos, la recaudación tributaria debe ser reforzada en toda economía, y con razón en el Ecuador que por décadas se vio afincada en los ingresos petroleros.

## Cohesión social

Definir la participación social en una gran concertación nacional, en donde la ciudadanía participe en la recaudación tributaria, no solamente convencida del cumplimiento de sus obligaciones tributarias sino en la toma de decisiones y en la consecución de los fines de la administración, es velar por el establecimiento de un pacto fiscal implícito y explícito entre el Estado y sus ciudadanos.

El Servicio de Rentas Internas intenta promover al público una asistencia de calidad, que aproveche los recursos que brinda el Estado para su institucionalización y cumplimiento de una recaudación tributaria eficiente, para el financiamiento del Presupuesto General del Estado.

La institución busca co-participar en este proceso con el ciudadano, brindado una administración transparente y honesta, en la que sus servidores cumplan sus obligaciones y deberes a cabalidad, en beneficio de la colectividad.

En este marco, vale la pena tratar el tema de la cohesión social como sinónimo de participación comuni-

taria, en el que la Administración, el gobierno central y la ciudadanía, converjan a fin de luchar contra la pobreza y las crisis económicas, para participar solidariamente en los beneficios sociales y servicios públicos que presta el Estado, a través del aporte económico de todos.

## Institucionalización del Servicio de Rentas Internas

Una de las aristas para sostener un sistema tributario eficiente y modelo de América Latina es el mejoramiento continuo de la institucionalización de la administración tributaria, que implica el reforzar los procesos de gestión de para mejorar la recaudación tributaria, de manera permanente y consistente.

Esto conlleva mantener un trabajo transparente y técnico de la administración, en el que la actuación de sus servidores esté comprometida con la actividad que la institución desarrolla. Para ello, el Servicio de Rentas Internas emprendió la tarea de establecer el Plan de Carrera Institucional, para procurar el crecimiento profesional sostenido de sus funcionarios.

No solo casa adentro se debe establecer reglas claras de manejo institucional, también la visión de la ciudadanía frente a la administración debe cumplir con los objetivos de transparencia y confianza en la institución. Solamente con la participación del contribuyente o sujeto pasivo podemos lograr nuestros fines y las metas que buscamos.

El respeto a los derechos y garantías del administrado son objetivos permanentes en el Servicio de Rentas Internas, para dar cumplimiento con la norma suprema y con la misión esencial de esta administración.

El establecer mecanismos para hacer efectivos estos derechos es importante, como establecer los canales administrativos para tramitar las quejas y reclamos de los sujetos pasivos.

Otro punto de vital importancia, es el de proponer proyectos en el ámbito legal para efectivizar la insti-

tucionalización del Servicio de Rentas Internas, como la Propuesta I de elevar la Ley del Servicio de Rentas Internas al rango de orgánica.

Adicionalmente, el régimen administrativo de recursos humanos debe priorizar el control de los deberes de los funcionarios para cumplir con los objetivos de la entidad.

Por otro lado, la administración tiene como meta para mejorar el sistema de recursos humanos y presentar a consideración la propuesta de un Nuevo Estatuto Especial de Personal

Ojalá esté cercano el tiempo en que estas metas se cumplan, la lucha por mejorar el sistema de recaudación en el Ecuador continuará y la institucionalización del Servicio de Rentas Internas será un gran paso para este objetivo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Jarach, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996.
- Low, Mutra y Gómez, Jorge, Teoría fiscal, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997.
- González, Susana y varios autores, Descentralización, Editorial Tramasocial, Quito, 1999.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos, Santiago de Chile, 1998.
- Medina, Fernando y Galindo María, Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia, publicación.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo No. 000, publicado en el Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998.
- Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas.
- Servicio de Rentas Internas, Departamento de Planificación y Control de Gestión.