

The logo consists of the Roman numeral 'XI' in a bold, blue, sans-serif font with a white outline. The 'X' is formed by two overlapping 'V' shapes, and the 'I' is a simple vertical bar.

Asamblea General de **ALAFEC**

22 al 25 de septiembre 2009

Guayaquil - Ecuador

Título de la ponencia:

**Los tributos sustento e insidencia en el
presupuesto general del estado**

Área Temática:
Tributación

Autor (es):

Jorge Aníbal Quintanilla Gavilanes

Institución

Universidad de Guayaquil –
Facultad de Ciencias Administrativas –
carrera de Tributación y Finanzas

Domicilio

Sauces Cinco MZ. 248 Villa 12

Telefax

042 - 827378 – 622183

E-mail

bioseca@gye.satnet.net – cotripro@gye.satnet.net

Correspondencia

Sauces Cinco MZ. 248 Villa 12
Guayaquil - Ecuador

Los tributos sustento e incidencia en el presupuesto general del estado

Resumen

El presente trabajo pretende apuntalar la esencia central de los tributos con temas apropiados que tienen que ver con las nuevas corrientes que generan el capital humano, capaz de resolver y dar alternativas idóneas en el sistema impositivo global del país y de América.

De igual manera, analizar el posicionamiento de los tributos en el Presupuesto General del Estado que sumando a una cultura tributaria en el Ecuador, como caminos y alternativas no solo para dotar de recursos al Estado, sino también para que los mismos se reviertan en obras relevantes de beneficio colectivo.

El tributo visto desde la acepción pura de la palabra es un imperativo de las sociedades civilizadas, donde todos concientemente debemos contribuir con el estado para mejorar el nivel de vida. El tributo es un gravamen que data desde siglos atrás, incluso hay citas bíblicas, hasta Jesucristo se refirió a él, cuando pidieron su opinión expresó “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”.

Hoy el Ecuador tiene que ir camino hacia la adopción de una cultura tributaria, pero es necesario insistir en el intento de la concientización, más aún cuando de por medio se encuentra nuestra idiosincrasia, no tanto como un desmedro de nuestra autoestima sino por la ancestrada costumbre por la evasión.

La premisa anterior me proporciona plenamente la justificación para llevar a cabo esta ponencia, por la visión y panorámica adquirida a través de los años de experiencia, a la vez que me permitirá emitir pensamientos críticos que beneficien y coadyuven a la definición de un mejor concepto sobre los tributos y por ende sobre cultura tributaria que permita enrumbar a vuestro país hacia la competitividad en el ámbito internacional.

1.- ANTECEDENTES

El presente trabajo pretende apuntalar la esencia central de los tributos con temas apropiados que tienen que ver con las nuevas corrientes que generan el capital humano, capaz de resolver y dar alternativas idóneas en el sistema impositivo global del país y de América.

De igual manera, analizar el posicionamiento de los tributos en el Presupuesto General del Estado que sumando a una cultura tributaria en el Ecuador, como caminos y alternativas no solo para dotar de recursos al Estado, sino también para que los mismos se reviertan en obras relevantes de beneficio colectivo.

Hoy el Ecuador tiene que ir camino hacia la adopción de una cultura tributaria, pero es necesario insistir en el intento de la concientización, más aún cuando de por medio se encuentra nuestra idiosincrasia, no tanto como un desmedro de nuestra autoestima sino por la ancestrada costumbre por la evasión.

La premisa anterior me proporciona plenamente la justificación para llevar a cabo esta ponencia, por la visión y panorámica adquirida a través de los años de experiencia, a la vez que me permitirá emitir pensamientos críticos que beneficien y coadyuven a la definición de un mejor concepto sobre los tributos y por ende sobre cultura tributaria que permita enrumbar a vuestro país hacia la competitividad en el ámbito internacional.

Con la emisión de la nueva Constitución de la Republica del Ecuador, publicado en el registro oficial No. 449 de fecha 20 de Octubre del 2008, el Ecuador cuenta con un nuevo marco jurídico en función de los actuales tiempos y para su correcta aplicación se hace necesario la implementación de todo el marco jurídico complementario y solo así estaremos con las herramientas para el verdadero desarrollo socioeconómico del país.

2.- OBJETIVOS DE LA PONENCIA

Se requiere un cambio en el sistema impositivo vigente en el Ecuador y que dicho cambio sea en estricto apego a la nueva organización territorial mediante la aplicación de regiones, para de esta manera, generar los recursos que equilibren el desarrollo y calidad de vida de cada habitante en cada región, solo así se implementaría las medidas de acuerdo a las características y al entorno del país y fundamentalmente aplicar en función de lo que expresa la nueva Constitución vigente, para esto se debe considerar:

- Analizar la eficiencia de la producción del sistema impositivo.
- Presentar un sistema de descentralización como alternativa de cambio, que permita mejorar la eficiencia en la distribución de los servicios básicos a los ecuatorianos así como, una mejor administración de los recursos del país.

- Analizar las ventajas y desventajas del mecanismo propuesto para poder determinar, en base a lo estudiado, su factibilidad de aplicación en el Ecuador.
- Generar recomendaciones adecuadas de acuerdo a las temáticas tratadas.

Debido a que el tema es esencialmente tributario de aplicación general en el ámbito nacional y conociendo que el Presupuesto General del Estado es la herramienta fundamental donde se encuentran los ingresos y egresos ha realizarse en un ejercicio contable, cuyo financiamiento se da a través de los ingresos tributarios y no tributarios; dentro de la composición de los ingresos del presupuesto general del estado, determinar el mayor o menor impacto de los ingresos tributarios frente a los ingresos totales del Presupuesto General del Estado.

3.- SISTEMA TRIBUTARIO

Afirma el Dr. Héctor Villegas que el concepto de "sistema tributario" aparece como meta, aspiración, "más que como explicación de algo existente", sin perjuicio de lo cual, se entiende que **"el sistema tributario está constituido por el conjunto de tributos vigentes en un país en determinada época"**. De ello resulta una limitación espacial, que consiste en que cada conjunto de tributos es el resultado de las instituciones jurídicas y políticas de un país, de su estructura social, de la magnitud y distribución de sus recursos, de su sistema económico, de sus factores psicológicos, morales y religiosos, etc.; y advierte, asimismo, una limitación temporal, por la época en consideración, dado que las normas tributarias deben adecuarse a la evolución económica, implicando su multiplicidad, variabilidad e inestabilidad

Dice Günter Schmölders que la totalidad de los impuestos vigentes en un país, uno al lado del otro, no es siempre, a la vez, un conjunto o sistema razonable y eficaz. Para Adolph Wagner la expresión "sistema impositivo" constituye un eufemismo inadecuado para el "caos de tributos" que se advierte en la realidad.

Estas ideas llevaron al profesor Tarantino a sostener que sólo se puede llamar "sistema" **a un conjunto racional y armónico de partes que conforman un todo reunidas científicamente**

por una unidad de fin, en cambio - dice Tarantino - *“cuando las reglas se imponen o se siguen en forma inorgánica, sin orden y sin investigación de causas, con el solo propósito de lograr más fondos, se está en presencia de un régimen”*, y no de un sistema tributario. Esta posición responde a la más estricta lógica, ya que, como dice Schmölders, "el concepto de sistema tributario indica más bien **cierta armonía de los diversos impuestos entre sí y con los objetivos de la imposición fiscal o extrafiscal**.

De todas maneras, el análisis sobre sistemas tributarios, puede permitir avances en algo tan crucial como es conocer la forma en que cooperan las diversas modalidades impositivas a fin de que cada ciudadano contribuya según su capacidad económica, y también cómo pueden evitarse, a la vista de este conocimiento, tanto escapes y elusiones fiscales no deseadas, como graves acumulaciones de tributos en ciertos contribuyentes.

CLASES

Sistemas tributarios racionales.- son aquellos sistemas donde predomina la racionalidad de las personas para alcanzar los objetivos propuestos.

Sistemas tributarios históricos.- Son aquellos sistemas que carecen de orden lógico y de sistemática, son el resultado de procesos evolutivos.

REQUISITOS

- 1) Desde el aspecto fiscal
- 2) Desde el punto de vista económico
- 3) Desde el aspecto social
- 4) Desde el aspecto administrativo

Aclaro, que no necesariamente producen mayor recaudación los altos gravámenes; muchas veces la disminución de las alícuotas tributarias incrementa lo recaudado, en atención que más gente se dedica a las actividades sobre las cuales recaen tributos cuyo importe se rebajó; y,

principalmente, porque un tributo de monto alto puede tentar a la evasión, en tanto que uno de monto bajo incentiva al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

PRINCIPIOS ESENCIALES DE TODO SISTEMA IMPOSITIVO:

- 1) Máxima neutralidad económica
- 2) Equidad
- 3) Costos mínimos de recaudación y cumplimiento compatibles con un control eficiente de la observancia de las obligaciones fiscales

El análisis de los principios relacionados con los objetivos de la justicia no es capricho. Históricamente es el más importante y en la actualidad lo sigue siendo, no existe país democrático alguno, en donde, no se admite expresamente que su sistema impositivo debe responder al principios de justicia o equidad, vinculándose este, en mayor o menor medida, con la función redistributiva de la renta y de la riqueza por el sector público. Ejm:

En el caso de España el texto constitucional explícitamente en su art. 31.1, consagra este principio:

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirados en los principios de progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio.

4.- LOS TRIBUTOS

DEFINICIÓN DE LOS TRIBUTOS

Como noción general se dice que los tributos son "**las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines**"

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES

- a) Prestaciones en dinero
- b) Exigidas en ejercicio del poder del imperio
- c) En virtud de una Ley
- d) Para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus bienes

CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

Al considerar los ingresos del Estado, se tiene la ocasión de señalar divergencias que se advierten en el campo doctrinal con respecto a su clasificación, destacando la relatividad de los diversos criterios elegidos al efecto; refiriéndose a todo lo relacionado a Impuestos, Tasas y Contribuciones.

IMPUESTOS

El impuesto es pues, jurídicamente, como todos los tributos en una institución de derecho público, **es una obligación unilateral impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio**. Ya que es un hecho institucional que va necesariamente unido a la existencia de un sistema social fundado en la propiedad privada o que al menos reconozca el uso privado de ciertos bienes. Tal sistema social importa la existencia de un órgano de dirección (el Estado) encargado de satisfacer necesidades públicas. Como ellos requiere gastos, y por consiguientes ingresos, se lo inviste en la potestad de recabar coactivamente cuotas de riqueza de los obligados sin proporcionarles servicios concretos divisibles algunos a cambio como retribución.

Teniendo pues en cuenta lo antes dicho se sintetiza el concepto de la siguiente manera: "son impuestos las prestaciones en dinero o en especies, exigidas por el Estado en virtud del poder del imperio, a quienes se hayan en las situaciones consideradas por la ley como los hechos imponibles".

TASAS

Es el tributo que probablemente mayores discrepancias ha causado y el que más dificultades presenta para su caracterización. Ello, se debe en parte, a que quienes la han tratado han confundido elementos económicos, jurídicos y políticos pero que con el pasar del tiempo se ha logrado que además de estas razones se obtenga la caracterización correcta de la tasa en donde tiene trascendencia en virtud del tan necesario perfeccionamiento en la construcción jurídica de la tributación.

De modo que se define la tasa como " un tributo cuyo hecho generador está integrado con un actividad del Estado divisible e inherente, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente".

CONTRIBUCIONES

Por su fisonomía jurídica particular se ubican en situación intermedia entre los impuestos y las tasas. Esta categoría comprende gravámenes de diversa naturaleza definiéndose como "los tributos obligatorios debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, o gastos públicos, o especiales actividades del Estado."

DIFERENCIA DE LAS CONTRIBUCIONES CON LOS IMPUESTOS Y TASAS

La diferencia de contribución con respecto a otros tributos es indiscutible, distinguiéndose del impuesto por que mientras en la contribución se requiere una actividad productora de beneficios, en el impuesto la relación no correlativa a actividad estatal alguna. Con la tasa, tiene en común que ambos tributos requieren determinada actividad estatal, pero mientras en la tasa sólo se exige un servicio individualizado en el contribuyente, aunque no produzca ventaja, esta ventaja o beneficio es esencial en la contribución.

5.- LOS TRIBUTOS EN EL ECUADOR

SISTEMA CENTRALIZADO

El sistema Tributario del Ecuador es centralista, administrado por la nación y específicamente por el ejecutivo. Para su imposición y recaudación el Estado ha emitido cuerpos legales jurídicos en esta materia, a las que llamo fuentes en materia tributaria:

- Constitución De La Republica Del Ecuador,
- Convenios Internacionales,
- El Código Orgánico Tributario,
- Leyes Tributarias
- Leyes Conexas
- Reglamentos
- Resoluciones
- Circulares
- Jurisprudencia, Y
- Costumbre

La base jurídica de la legislación tributaria en el Ecuador, esta fundamentada en la sección quinta del Régimen Tributario de la Constitución de la Republica del Ecuador, misma, que fue promulgada en el registro oficial No. 449 el 20 de octubre del año 2008 y como consecuencia de ello las leyes complementarias en materia tributaria deberán ajustarse y reformarse en función de le esencia contemplada en esta carta magna. Solo así la política tributaria promoverá la redistribución y estimulara el empleo, la producción de vienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

El Código Orgánico Tributario determina los órganos y las clases de Administraciones Tributarias existentes en el país, siendo: La Administración Central, La Administración Seccional y la Administración Excepción.

Esa es la estructura tributaria que tenemos, estoy convencido y aprovecho para expresar, que el país requiere con urgencia reformas estructurales, entre ellas, una autentica renovación a su sistema tributario con la implementación de mecanismos de recaudación de fácil entendimiento y menos intervención en la actividad productiva.

El Ecuador, país en vía de desarrollo en el conglomerado general, su potencial de recaudación de impuestos descansa en los tributos indirectos básicamente en el Impuesto al valor Agregado, tributo que aproximadamente recauda más del 50% de la masa impositiva del país.

El tema tributario no es solo una cuestión impositiva sino que debe llevarnos con fuerza y con fe a crear una educación tributaria desde las escuelas, desde los colegios, en las universidades, obviamente será un largo proceso. Cambiar a un país puede requerir aproximadamente una generación, 25 años. Es importante que en este proceso estemos comprometidos todos.

COMPETENCIA TRIBUTARIA

Para un mejor análisis de la competencia tributaria en el Ecuador, acudo al capítulo cuarto de la Constitución vigente, misma que dice **que el estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento**, sin embargo, no es suficiente conformarnos con las disposiciones de la Constitución escrita o formal, es necesario saber si sus disposiciones se aplican, y determinar que otros contenidos constitucionales han ingresado en la dimensión sociológica por medio de diferentes y reconocidas fuentes, como la costumbre, el derecho internacional, las normas inferiores a la Constitución y la jurisprudencia. Es decir, que para establecer las competencias tributarias, se debe recurrir a la Constitución material del Estado.

La estructura jurídico-institucional del Estado define la ubicación de la jurisdicción tributaria entre las subdivisiones políticas que lo componen. En un **Estado Unitario**, el ente público superior es el titular exclusivo del poder tributario, mientras que las subdivisiones primarias carecen de ese poder (centralización fiscal).

6.- EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

El Presupuesto General del Estado es el instrumento del Gobierno que se constituye en el principal movilizador de la administración del sector público y alrededor de él se desenvuelve la vida económica del país. Cuando el Estado crea o suprime impuestos, o varía las tasas de los mismos; cuando aporta recursos para el sostenimiento de las universidades; cuando aumenta sus puestos de trabajo o mejora las remuneraciones de sus empleados; cuando decide llevar adelante un proyecto de inversión, está influyendo de distintas formas en el desarrollo de las actividades productivas y financieras del país y contribuye al bienestar económico y social de la población. De allí, la importancia del presupuesto y su gravitación en el desarrollo nacional.

¿Quiénes participan en la elaboración y aprobación del presupuesto?

La Presidencia de la República, quien convoca a cada uno de los representantes de los ramos, para analizar en forma conjunta las diferentes necesidades de recursos financieros y orientar las acciones futuras a seguir en la preparación del presupuesto.

¿Cómo se compone el presupuesto general del estado?

De acuerdo con su estructura, el Presupuesto General del Estado tiene dos componentes principales que son: los Ingresos y los Egresos. Los Ingresos están compuestos por las entradas de valores tributarios y entradas de valores no tributarios.

Los ingresos tributarios corresponden a impuestos (IVA, Renta, ICE, etc.), tasas y contribuciones, y los ingresos no tributarios son los que provienen de los bienes y servicios que produce el Estado más los correspondientes a financiamiento externo e interno.

PRINCIPIOS

1. Programación
2. Equilibrio
3. Racionalidad
4. Universalidad (Unidad)

5. Transparencia
6. Flexibilidad
7. Difusión

ALCANCES CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

- Alcance Político
- Alcance Administrativo
- Alcance Económico v Financiero
- Alcance Jurídico

INGRESOS

LOS TRIBUTOS COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Conforme establece la Constitución del Estado, la Ley de Presupuesto y con sugerencia a los principios del sistema de Administración Financiera, los principios y las normas técnicas de presupuesto y tesorería, los Ingresos deberán ser registrados en el Presupuesto General del Estado.

Deberá registrarse todos los ingresos que les corresponde recibir a las entidades y organismos, inclusive la autogestión y aquellos con destino específico. No serán parte de los ingresos del tesoro nacional, los de autogestión y con destino específico aún cuando por motivo de recaudación se depositen en la cuenta corriente única. En estos casos, la Subsecretaría de la Tesorería de la Nación, los registrará contablemente como fondos de terceros y, únicamente, la diferencia se considerará ingreso del Tesoro Nacional.

Los ingresos pertenecientes a las entidades y organismos que no forman parte del gobierno Central se recaudarán de manera directa y se utilizarán de conformidad con el destino de los recursos señalados en cada presupuesto.

En forma general los ingresos del Estado provienen de lo que conocemos como Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios; los Tributarios son aquellos que vienen de los Impuestos, Tasas y contribuciones; y los No Tributarios corresponden a los ingresos generados de los recursos naturales, servicios y bienes del mismo, además de los recursos provenientes del financiamiento interno y externo.

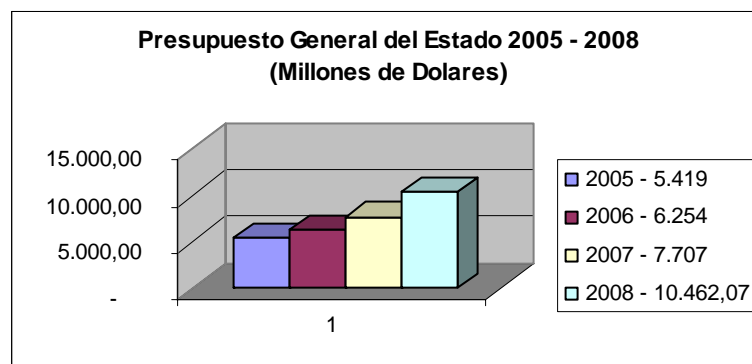
Los rubros que conforman los ingresos del presupuesto general del estado desde el año 2005 al año 2008 genera un incremento del 93%, incremento que no se compadece con el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos, para ilustrarnos mejor pongo a consideración el total de ingresos del presupuesto general del estado desde el año 2005 al 2008 inclusive.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

2005 – 2008

Años	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	5.419	6.254	7.707	10.462

Grafico 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

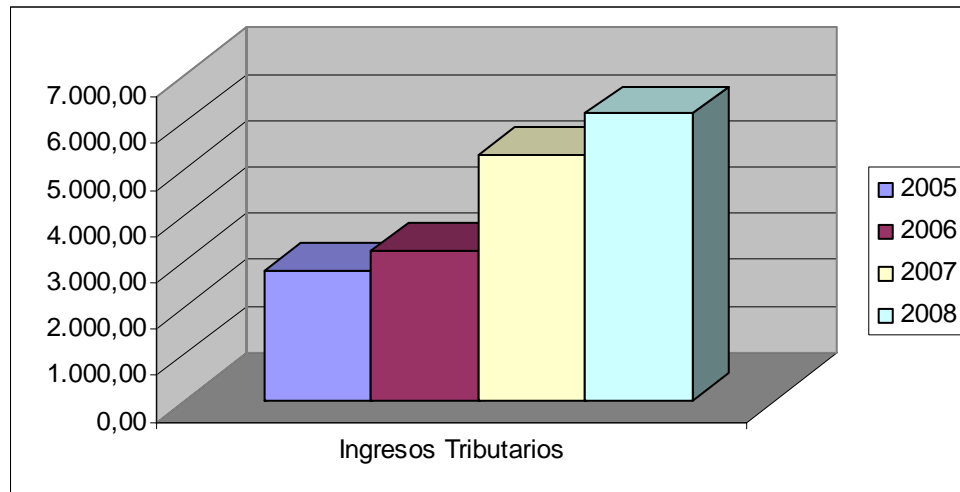
Elaborado: Autor

Los ingresos del presupuesto general del estado, en la actualidad me atrevo a manifestar que el principal rubro constituyen los ingresos tributarios consecuentemente procedo a insertar los valores del año 2005 al 2008 de los tributos que han ingresado al presupuesto y que corresponden a los generados en el comercio interior y en el comercio exterior por concepto de: Impuesto a la renta, Impuesto al valor agregado, Impuesto a los consumos especiales, Impuesto a los vehículos, Impuesto del comercio exterior y que en su totalidad suman: Ingresos tributarios año 2005 – 2008

INGRESOS TRIBUTARIOS 2005 - 2008

	2005	2006	2007	2008
Ingresos Tributarios	2.823,00	3.228,00	5.327,00	6.194,00

Grafico 2



Fuente: SRI

Elaborado: Autor

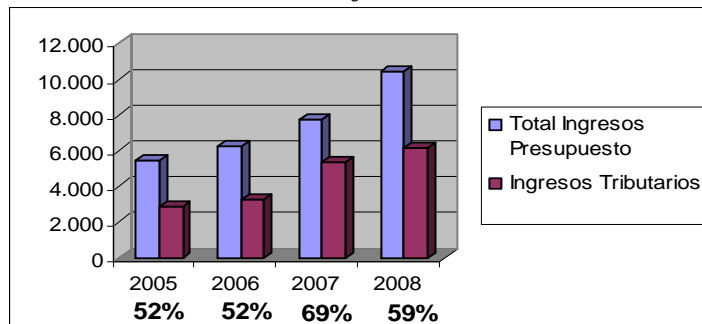
7.- IMPACTO DE LOS TRIBUTOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Los tributos administrados por el estado a través de la administración central, esto es, el Servicio de Rentas Internas y por la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en los 4 años esto es, entre el año 2005 y 2008 presentan un impacto ascendente en su monto y consecuentemente en relación al monto de ingresos del Presupuesto General del Estado excepto entre el año 2007 y 2008, por cuanto, el incremento del presupuesto entre estos 2 años es aproximadamente del 35%, en cambio, el incremento tributario es del 16%, para una mejor comprensión lo demuestro a través del cuadro denominado Ingresos tributarios totales vs. Ingresos del presupuesto general del estado entre el año 2005 y 2008.

**INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES VS INGRESOS DEL PRESUPUESTO
INGRESOS EN MILES**

	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos Presupuesto	5.419	6.254	7.707	10.462
Ingresos Tributarios	2.823	3.228	5.327	6.194
PARTICIPACION	52%	52%	69%	59%

Grafico 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - SRI

Elaborado: Autor

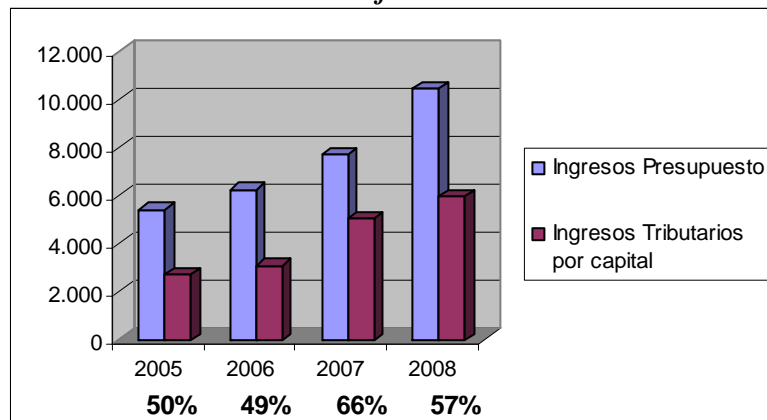
El estado ecuatoriano se encuentra territorialmente dividido en 24 provincias y la recaudación de los tributo solo en las capitales genera un impacto del 50 – 49 – 66 y 57% en relación al presupuesto general de estado entre el año 2005 y 2008 y como consecuencia de ello se desprende que apenas la diferencia entre el total de la provincia y la capital es de apenas el 3% en el mejor de los casos, esto significa, que la concentración de los ingresos tributarios esta en

las capitales de cada provincia y para una mejor comprensión procedo a presentar el siguiente cuadro y grafico:

INGRESOS TRIBUTARIOS POR CAPITAL DE PROVINCIA VS INGRESOS DEL PRESUPUESTO
INGRESOS EN MILES

	2005	2006	2007	2008
Ingresos Presupuesto	5.419	6.254	7.707	10.462
Ingresos Tributarios por capital	2.707	3.092	5.059	5.963
Participacion	50%	49%	66%	57%

Grafico 2



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

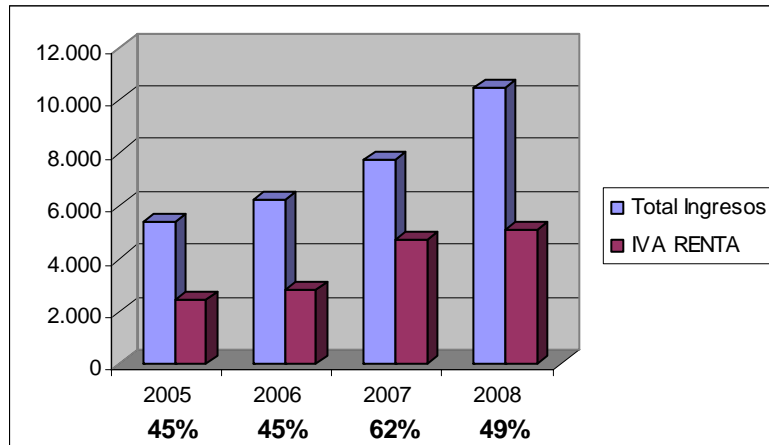
Elaborado: Autor

Así mismo el impacto de los dos tributos, esto es, IVA e Impuesto a la Renta en relación al total de ingresos al presupuesto general del estado es de apenas cinco puntos de diferencia en relación a los ingresos tributarios vs. Los ingresos totales del presupuesto general del estado, para esto me apoyo mediante la preparación del siguiente cuadro y grafico.

IVA - RENTA VS INGRESOS DEL PRESUPUESTO
INGRESOS EN MILES

	2005	2006	2007	2008
Total Ingresos	5.419	6.254	7.707	10.462
IVA RENTA	2.459	2.840	4.740	5.092
Participacion	45%	45%	62%	49%

Grafico 3



Fuente: SRI

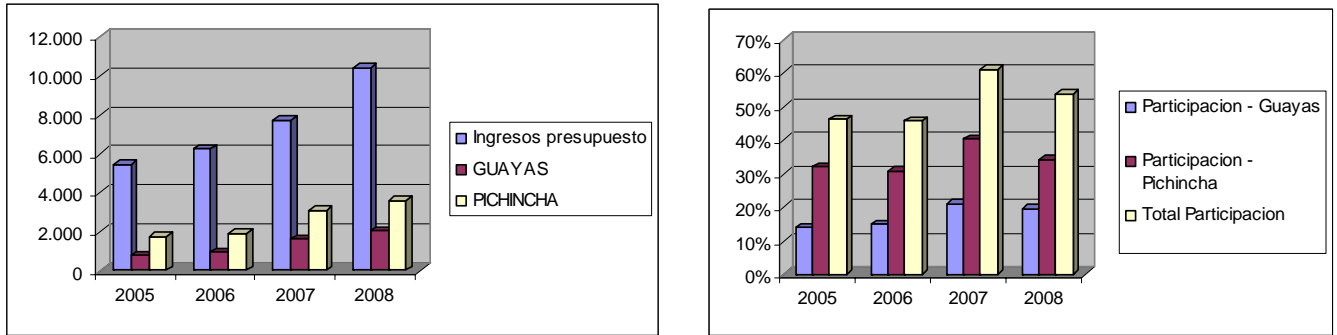
Elaborado: Autor

Generando una mayor comparación entre los ingresos tributarios de las dos provincias, esto es, Guayas y Pichincha notamos que la participación tributaria de estas dos provincias frente a los ingresos totales del presupuesto general del estado entre el año 2005 y 2008 difiere apenas entre uno y tres puntos con relación a la suma de IVA y Renta vs. Los ingresos del presupuesto general del estado, todo lo manifestado lo asevero en función del siguiente cuadro y grafico correspondiente

INGRESOS TRIBUTARIO GUAYAS - PICHINCHA VS INGRESOS DEL PRESUPUESTO
INGRESOS EN MILES

	2005	2006	2007	2008
Ingresos presupuesto	5.419	6.254	7.707	10.462
GUAYAS	763	933	1.614	2.039
PICHINCHA	1.742	1.932	3.107	3.589
Participacion - Guayas	14%	15%	21%	19%
Participacion - Pichincha	32%	31%	40%	34%
Total Participacion	46%	46%	61%	54%

Grafico 4



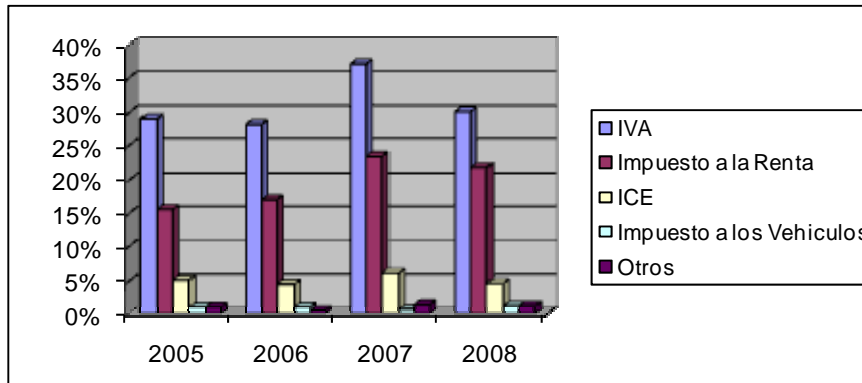
Fuente: SRI
Elaborado: Autor

Con claridad se demuestra que el IVA es el de mayor participación en relación a los ingresos totales por tributos, esto es, sobre el 50%, luego tenemos el Impuesto a la Renta con valores mas del 30% sumando los dos tributos un promedio del 80% y más en función de los ingresos tributarios totales.

TRIBUTOS VS INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

	2005	2006	2007	2008
IVA	29%	28%	37%	30%
Impuesto a la Renta	16%	17%	24%	22%
ICE	5%	5%	6%	5%
Impuesto a los Vehiculos	1%	1%	1%	1%
Otros	1%	1%	1%	1%
Total	52%	52%	69%	59%

Grafico 5



Fuente: SRI
Elaborado: Autor

La participación de los tributos en función del presupuesto general del estado es sobre el 50%, razón fundamental para pensar en estrategias encaminadas a fortalecer este rubro, de tal suerte que el presupuesto general del estado puede ser financiado en su mayoría por los tributos, sabiendo que las autoridades fiscales en forma publica han manifestado que existe una evasión alrededor del 30%.

8.- DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (DESPUES DEL 20 DE OCTUBRE DEL 2008)

En el Título V de la Constitución de la república del Ecuador se hace referencia a la organización territorial del estado a darse en el Ecuador (Art. 238 – Art. 274), manifestando entre otras cosas que los gobiernos autónomos descentralizados generaran sus propios recursos financieros y participaran de la renta del estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

El estado se organizara territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, de igual manera podrá constituirse regimenes especiales así como los distritos metropolitanos autónomos y la provincia de Galápagos; para fortalecer sus procesos de integración podrán agruparse y formar mancomunidades (Art. 242 - 244)

Los recursos a transferirse serán distribuidos de acuerdo a varios criterios, tales como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativa. Estos recursos, complementados con los propios de cada gobierno autónomo, conformarán los ingresos totales de los mismos. (Art. 270 - 273).

El plan nacional de desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el estado

central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

De lo expuesto anteriormente se puede señalar que muchos de los ítems planteados por las diferentes propuestas a descentralizar ya existen en la Constitución Política, sin embargo no han sido puestos en práctica, o si es que sí lo han sido, no se lo ha hecho de manera eficiente.

DEFINICIÓN

La descentralización se puede definir como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios.

Para esto se requiere que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores, cada una con su gobierno regional, que tendrán estrecha relación con el gobierno central.

TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

Se puede transferir las funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos, de los niveles centrales a los niveles seccionales;

- Es que el gobierno central establezca una descentralización en los agregados fiscales, es decir, en los rubros de ingresos y gastos, en la cual se permita que el nivel subnacional decida sobre la cantidad de gasto público en que ha de incurrir en un período y los ingresos que ha de recaudar.
- Que mediante disposiciones obligatorias los gobiernos seccionales presten determinados servicios, referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Para esto, los gobiernos subnacionales deberán financiarse con recursos propios. Es decir que no dependan de las transferencias del gobierno central.

BENEFICIOS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Beneficios

- 1) Entre regiones la demanda de los bienes o servicios públicos difieren debido a que los ciudadanos de cada una tienen preferencias diferentes o existen diferencias de ingresos, consecuentemente los gobiernos regionales tendrían mayor capacidad para poder proporcionar una oferta adecuada.
- 2) Concluyendo que las demandas de las diferentes regiones fueren iguales, se considera que los gobiernos seccionales están en mayor capacidad de ofrecer los servicios públicos que el gobierno central, puesto que existe un mayor acercamiento entre administrados y administradores de la casa pública.
- 3) Al estar financiados los ingresos presupuestarios de los diferentes niveles de gobierno por recaudaciones tributarias, los ciudadanos siempre analizan tributación versus beneficios. Por ello, un financiamiento del gasto público que provenga de una misma localidad conduce a que los ciudadanos paguen sus tributos a tiempo, dado que perciben los beneficios de haber pagado sus tributos.
- 4) Una administración descentralizada funciona, en teoría, con mayor eficiencia que una administración central, debido a que se reducen los costos y se conocen mejor los problemas de la localidad y las características regionales.
- 5) Al reducirse las funciones del gobierno central en cuanto a la prestación de determinados servicios públicos, puede realizar con mayor eficiencia las responsabilidades que le queden a cargo, como son las relaciones exteriores, la defensa nacional, las políticas económicas, etc.
- 6) Que cada gobierno local posea la responsabilidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos en su localidad, esto conllevaría, a que exista una competencia entre regiones para mejorar la prestación de los servicios públicos.

7) Otra ventaja de la descentralización es que cuando existe la prestación de los servicios públicos por cada gobierno seccional y se ofrece los mismos servicios de diferentes formas, se produzca un mayor progreso tecnológico, ya que las autoridades de los diferentes gobiernos locales se verán obligadas a copiar a los gobiernos exitosos la forma de la prestación de los servicios públicos.

Problemas

- 1) El pasar, probablemente, a manos de los gobiernos seccionales el financiamiento de los servicios públicos a través del sistema crediticio internacional, provoca que ingrese dinero al país, por lo que la oferta monetaria aumentaría y se produciría una elevación en la inflación, desplazando a las inversiones privadas. Por esta razón se considera que el gobierno central debe controlar las asignaciones de préstamos por parte de los gobiernos locales.
- 2) Que los gobiernos locales prefieren orientar estos gastos hacia los proveedores locales, por lo que provoca un problema en los ingresos y en el empleo fuera de las fronteras de las distintas jurisdicciones.
- 3) Si se realiza un modelo descentralizado en el que cada región financie sus ingresos corrientes con ciertos tributos, al imponer un impuesto que no sea correctamente redistribuido a la ciudadanía, puede ocurrir que los habitantes de esa región se trasladen a otros sitios donde se cobren menos y menores impuestos.
- 4) Esto también puede conllevar a que algunos gobiernos seccionales cobren los mismos impuestos que estén vigentes en otras regiones, pero sin realizar el correspondiente servicio público.

RÉGIMEN DE COMPETENCIAS EN EL ECUADOR

El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

- El Estado central:

Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.

- Los gobiernos regionales autónomos**
- Los gobiernos provinciales**
- Los gobiernos municipales**
- Los gobiernos parroquiales rurales**

Conforme manifiesta la constitución de la república solo el estado central tiene competencia sobre **las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento**, consecuentemente, manifiesto que el asunto tributario debe ser trasladado en función de los tributos de base fija a los gobiernos subnacionales.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización fiscal, tiene como objetivo otorgar a los gobiernos subnacionales y a las entidades territoriales recursos suficientes para el financiamiento de sus gastos de funcionamiento e inversión. Para conseguirlo tienen dos vías, la primera es mediante ingresos propios (tributos propios) y la otra mediante las transferencias gubernamentales;

9.- LA DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS

En un Estado descentralizado, la distribución sería: que cada nivel de gobierno financie totalmente sus gastos de tal forma que sea el encargado de administrar la función de recaudación de ingresos.

Que todo el sistema de recaudaciones de ingresos lo administre el gobierno central, y que éste a su vez financie los servicios que se encuentran descentralizados mediante las transferencias gubernamentales.

A continuación se procede a mencionar cómo deben ser las recaudaciones, tomando en cuenta los aspectos teóricos de los tributos:

1) Los impuestos que tengan una base móvil en los cuales el gobierno local pierda control sobre la base imponible de los mismos, deben ser administrados por el gobierno central si se permite que los niveles locales recauden los impuestos con este tipo de base se va a provocar la existencia de una competencia por la captación de estos impuestos originando que disminuya la recaudación impositiva de estos tributos y por lo tanto una prestación insuficiente de los servicios y bienes públicos.

2) Siendo El Impuesto al Valor Agregado un impuesto a los consumos y de base móvil, grava transferencias de bienes y servicios en general consideramos que, debe ser recaudado por el gobierno central, debido a que una jurisdicción puede producir y vender el bien o servicio dentro de su territorio, pero también puede ser que la transferencia sea a otra localidad, originando una distorsión en la recaudación del tributo, ya que existe la probabilidad de que la base se traslade a otras jurisdicciones y mas aun cuando la tasa es distinta.

El Impuesto al Valor Agregado con tarifa única es administrado y recaudado por el gobierno central en el Estado ecuatoriano. Para poner un ejemplo sobre la probabilidad que la base imponible del Impuesto al Valor Agregado se traslade, tenemos el caso de dos Estados de Brasil en el que el impuesto que es administrados por los gobiernos locales, Sao Paulo y

Ceara, en el que el primero es un Estado industrializado con un superávit potencial de exportación frente al resto del país y Ceara, un Estado más pobre del noreste del país, que es importador, en donde las tasas impositivas son diferentes, 17% para transacciones locales en Ceara y el 7% para las importaciones a Sao Paulo, en el que se utiliza esencialmente el principio del “origen” más que el de la “residencia” Así, si una empresa de Ceara tiene que pagar el 17% sobre los insumos locales pero sólo el 7% sobre los que importa a Sao Paulo, tenderá a efectuar sus compras en Sao Paulo porque la tasa impositiva que se genera es menor que la de Ceara, perdiendo de tal forma éste último competitividad comercial. En el caso del Impuesto a los Consumos o a las Ventas al por Menor, resulta apropiado que lo administren los gobiernos subnacionales, considerando que las tasas impositivas no sean muy distintas entre las diferentes jurisdicciones.

3) Los impuestos que son recaudados por gobiernos locales y recaen en contribuyentes de otras jurisdicciones deben ser centralizados; sin embargo, los niveles locales pueden administrar aquellos **impuestos que sean por turismo, como a los hoteles o restaurantes de zonas turísticas**, de igual manera los tributos sobre nóminas, esto es, el Impuesto a la Renta de Personas Naturales en Relación de Dependencia

4) Para el nivel local es recomendable que administre los impuestos que son de carácter inmóvil, como es aquél sobre la propiedad de bienes inmuebles, circulación de vehículos, combustibles, etc.

10.- CONCLUSIONES

De la temática revisada en la presente ponencia, concluyo manifestando que la Descentralización Política y Administrativa es sumamente positiva siempre y cuando los que intervienen en la misma lleguen a consensos (políticos y ciudadanía), de este modo se cristalizaría una verdadera seguridad jurídica y como tal se produciría el bienestar de la colectividad.

La descentralización fiscal debe realizarse si existe una clara definición y aplicación de la descentralización política y administrativa, solo así el Estado generaría las condiciones desde el poder Central hacia los gobiernos subnacionales para la creación de sus recursos propios.

Bajo estas premisas manifestamos:

- Que la estructura de un Estado Federal o unitario no garantiza la centralización o descentralización, por cuanto en ambos casos se requiere de la decisión política de los actores.
- Que la descentralización es viable y aplicable con los tributos cuya base es de carácter fijo, por cuanto, su ubicación es de fácil conocimiento, esto es, los Impuesto a los bienes inmuebles, combustibles, nominas, etc.
- Que en el Ecuador la descentralización se de tomando el marco jurídico de la Constitución del Estado, que las capitales de las regiones recaiga en cantones con futuro comercial, industrial, es decir, de desarrollo socio económico.
- Que en el Ecuador para aplicar un sistema de igualdad se debe territorializar en función equitativa y de esta manera puedan participar en condiciones iguales a sus ingresos.
- Que en referencia de las autonomías para su aplicación, el problema principal para llevarlo a cabo constituye la deuda externa, por cuanto, el valor per cápita de esta es alto y ningún Estado sub-nacional se haría cargo, mas aun los acreedores internacionales verían con alto riesgo.
- Que el Impuesto al Valor Agregado es un tributo de base móvil, como tal, no es recomendable la descentralización de este tributo, en virtud de que las importaciones pueden ingresar por una ciudad o provincia y sus consumos van a ser en otras diferentes.

- Que la recaudación de impuestos en el Ecuador participa en el PGE en un 50% promedio en los últimos cuatro periodos fiscales, significando que se depende en menos proporción de los ingresos no tributarios y básicamente del petróleo.

11.- RECOMENDACIONES

En lo Político, en un sistema de descentralización o de autonomía, es función primordial concienciar a los ciudadanos con una alta cultura fiscal a través de los medios de educación formal, esto es primaria, secundaria, universidad y más.

Hacerle conocer a los ciudadanos los beneficios a los cuales serán acreedores por los servicios que recibirían para mejorar su autoestima y calidad de vida.

En lo Administrativo, los administradores de cada jurisdicción deberían involucrar a toda la comunidad en la provisión de los servicios en busca de la satisfacción de sus necesidades.

Que el cumplimiento de la ofertas realizadas por las instituciones que presten los servicios se han constantemente evaluadas directamente por los jueces verdaderos esto es, la ciudadanía.

En lo Fiscal, los tributos de base móvil deben ser administrados por el poder central y los tributos de base fija administrados por el nivel subnacional.

Que sea medida y evaluada la recaudación por provincia y cantón, creándose un estímulo para aquellas que generan mayor producción que lo recibido del poder central.

Que se declare los tributos, donde se realiza el hecho generador, de esta manera el Servicio de Rentas Internas tendría con mayor precisión la recaudación por cantón y provincia.

Que se cumpla con el principio de igualdad y se trate en igual proporción a todas las provincias y cantones en función de sus necesidades y más elementos que establece la misma ley.

El trabajo que expongo a consideración tiene como objetivo final brindar un aporte para quienes son actores del desarrollo socio económico, evidentemente que se trata de un tema de poco conocimiento en la realidad ecuatoriana y como tal dejo como una apertura para le análisis en la problemática nacional.

12.- BIBLIOGRAFIA

- Arizaga Icaza Octavio, LA DESCENTRALIZACIÓN ALTERNATIVA DE CAMBIO
- J. Horowitz Michael, SISTEMA TRIBUTARIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
- Constitución Política del Estado
- Ley de Régimen Tributario Interno
- Ley de Régimen Municipal y Provincial
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Servicio de Rentas Internas
- SITIOS DE INTERES DE INTERNET
- Apuntes y experiencia profesional