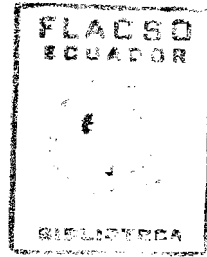


Jorge Gallardo Z.



reforma tributaria

Una experiencia democrática

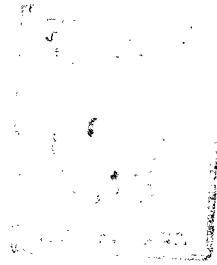


REFORMA TRIBUTARIA: UNA EXPERIENCIA DEMOCRATICA

Jorge Gallardo

VI

A: Mary,
Paola,
Claudia y
María Verónica



ISBN 9978-94-091-X

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

© **ILDIS 1995**

Edición

Diseño y diagramación: Isabel Pérez

Diseño carátula: Oscar Jiménez

Impresión: ALBAZUL. Utreras 600 y S.Alegre
Telf. 228858

ILDIS

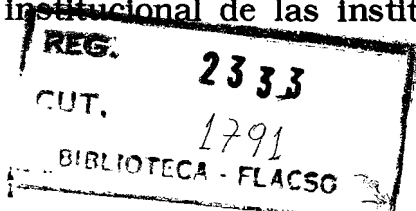
Calama 354 y Reina Victoria

Teléfonos 563-664 563-665 562-103

Fax 504337 Telex 22539 ILDIS-ED. P.O. Box 17-03-367

Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no comprometen el criterio institucional de las instituciones que lo auspician.



INDICE

Presentación / 9

Prólogo / 11

Primera parte: estrategia y conceptos / 17

Introducción / 19

- I. La primera fase de la Reforma Tributaria / 25
- II. Lineamientos de la segunda fase de la Reforma Tributaria / 39
- III. La Reforma / 55
- IV. La corrección monetaria imperativa / 71

Segunda parte: testimonios y experiencias / 97

- V. La batalla con los contribuyentes / 99
- VI. Pasos firmes / 105
- VII. El gran debate / 109
- VIII. El papel de las Cámaras de la Producción / 137
- IX. Los medios de comunicación / 151
- X. Al margen: a manera de epílogo / 171
- Reflexiones finales / 183

PRESENTACION

Para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, constituye una gran satisfacción la publicación del libro "La Reforma Tributaria: Una experiencia democrática", escrito por Jorge Gallardo Zavala, precisamente el principal responsable de este proceso que, durante los tres años finales de la década de los ochenta, concitó la atención no solo de todo el Ecuador, sino inclusive de otros países de la región latinoamericana que también afrontaban la tarea de actualizar sus sistemas impositivos.

Desde inicios de 1987, un año antes del inicio del gobierno del doctor Rodrigo Borja Cevallos, el ILDIS emprendió la tarea de estudiar la realidad tributaria ecuatoriana y proponer las "líneas de acción" que deberían ser consideradas en un proceso de reforma tributaria, que se juzgaba impostergable en el país, independientemente de la ideología o la orientación económica de la administración que sucedería al gobierno social-cristiano de la época.

Para fortuna del trabajo patrocinado por ILDIS, a comienzos de agosto de 1988 el flamante ministro de Finanzas, Ingeniero Jorge Gallardo Zavala, conoció sus resultados y apoyó las recomendaciones en él formuladas. Esto hizo que quién debía afrontar el reto de transformar la imposición tributaria del país, pidiera al director del proyecto, economista Carlos Sandoval Peralta, que lo acompañe en el Ministerio como presidente de la comisión que debía llevar a cabo, ahora sí "de verdad", la tarea de diseñar y proponer una alternativa moderna que sustituya al absoleto sistema vigente.

Este hecho permitió al ILDIS continuar con su interés en el tema y apoyar efectivamente, a través del ministro Gallardo al gobierno ecuatoriano, durante todo el proceso de formulación, discusión y adopción de la reforma tributaria.

La reforma impositiva emprendida por Gallardo Zavalla y por su equipo de técnicos demostró al país muchas cosas:

que se pueden realizar reformas profundas a través de la búsqueda de consensos derivados de un proceso amplio y democrático de discusión pública; que es posible utilizar a la política tributaria como un medio eficaz para estimular las actividades productivas y el desarrollo económico, y no solo como un medio para lograr ingresos fiscales adicionales. Igualmente quedó claro que, en una forma heterodoxa para el pensamiento prevaleciente entre los expertos en el tema, es posible lograr incrementos significativos en la recaudación de impuestos internos (más del 40% en términos reales según señala el propio autor), en base a una rebaja de las tarifas de la imposición directa de hasta un 60%, eliminando antiguos controles del cumplimiento de obligaciones fiscales, tales como la cédula tributaria y el certificado de no adeudar al fisco, y simplificando la tarea de la administración de rentas al disminuir el número de declarantes en más del 50%.

Por los resultados económicos obtenidos a través de la reforma tributaria adoptada entre 1988 y 1990, por la forma amplia en que se discutió la propuesta con todos los actores sociales afectados por ella y por la transformación profunda que su adopción implicó para la administración tributaria dependiente del Ministerio de Finanzas, se puede concluir que el trabajo iniciado por Gallardo Zavala hace ya más de seis años, es un pionero del proceso de reforma y modernización del Estado, en que actualmente se halla comprometida la sociedad ecuatoriana.

Peter Schellschmidt
Director del ILDIS

PROLOGO

A mediados de 1987, cuando I.D. nominó sus candidatos para las elecciones presidenciales que debían efectuarse en mayo de 1988, nuestro partido, como organización política moderna y crítica, tomó la decisión trascendental de poner a consideración del pueblo ecuatoriano, un programa de gobierno actualizado, viable y posible, dentro del marco de los principios ideológicos del socialismo democrático. Fue el único partido que propuso al país, por primera vez en la historia político-partidista del Ecuador, en forma seria y coherente, un plan de realizaciones mínimas como plataforma electoral para las elecciones de 1988.

Para el efecto, el Consejo Ejecutivo Nacional del partido, bajo mi dirección, designó una comisión multidisciplinaria de entre los militantes más destacados y preparados en las áreas económica, social y política, para que asumieran con responsabilidad tan importante tarea. Este grupo de trabajo, luego de una serie continuada de consultas e investigaciones, presentó a consideración de autoridades y candidatos del partido un primer documento sobre "los objetivos y lineamientos básicos de gobierno", que luego del debate de rigor, fue enriquecido con el aporte de afiliados y simpatizantes, para convertirse en la propuesta electoral del partido y de su candidato presidencial Dr. Rodrigo Borja. Dicha propuesta recibió la adhesión mayoritaria y esperanzada del pueblo ecuatoriano el 8 de mayo de 1988.

El plan de gobierno se proponía introducir cambios profundos y acelerados en las estructuras políticas, económicas y sociales del país, fundamentalmente apuntaba a modernizar el Estado, en el estricto sentido que este concepto engloba, y estaba dirigido a combatir la crisis en sus distintas expresiones, a

alcanzar niveles aceptables de paz política y social, mantener la libertad de expresión, redistribuir la riqueza nacional, ejecutar una política exterior democrática, soberana e independiente, y sobre todo a implantar la justicia social que todos proclamaban, a fin de que tuviera plena vigencia y no solo apareciera como un postulado vacío, suscrito por todos y sin que nadie se atreva a ponerlo en práctica.

Para ésto último era indispensable precisar no solo el alcance de este concepto, sino su viabilidad concreta, es decir, cuál es y cómo es la justicia social que requería el Ecuador de fines del siglo veinte, y sobre todo cómo va a asegurarse su costo económico, y cual va a ser la base material para su aplicación, a fin de que la esperanza de una justicia social, como antecedente necesario para la paz, no devenga en otra quimera o frustración para el pueblo, que tantas y tantas veces había confiado en sus dirigentes y en sus ofertas de campaña.

Uno de los planteamientos básicos del plan de gobierno se centraba justamente en propiciar cambios profundos en el manejo de la economía, mediante el logro de consensos amplios y democráticos para aplicar las reformas estructurales, en particular la reforma tributaria y administrativa, a fin de que se incrementen los ingresos, se distribuya la riqueza equitativamente, se elimine progresivamente la pobreza, se democratizen las oportunidades y se atienda a los verdaderos intereses nacionales.

El plan de gobierno proponía en el área tributaria "elevar la eficiencia de las finanzas públicas, tanto en los ingresos como en los egresos, a través de una reforma tributaria que ponga la carga ilnposihva en fínción de la capacidad económica de la población, y promueva una adecuada asignación de recursos, así como de la ejecución programada del gasto público particularmente en inversiones prioritarias de interés nacional ".

Una vez electo Presidente de la República el doctor Rodrigo Borja, nombró como Ministro de Finanzas de su gobierno al Ing. Jorge Gallardo Zavala, profesional altamente capacitado

en economía y finanzas públicas, quien había integrado justamente la Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido y estaba plenamente enterado y capacitado para llevar adelante su ejecución, especialmente en las áreas atinentes a su cartera.

El nuevo Ministro de Finanzas desde el inicio se rodeó de un equipo de trabajo de primera línea, con profesionales de gran experiencia y capacidad en materia económica, con quienes dio comienzo a su compleja e importante gestión.

Jorge Gallardo comprendió que la reforma tributaria que se disponía a ejecutar, como parte sustancial del plan de gobierno de Izquierda Democrática, y como pilar fundamental de la justicia social no era cosa fácil, que iba a tener muchas dificultades en su aprobación, pues afectaba viejos privilegios y vicios que estaban hondamente enraizados en la administración del Estado, pero a la vez estaba convencido que era el mecanismo indispensable para lograr la justicia tributaria que tanto se había pregonado, del mismo modo que una política equitativa de asignación de recursos para la población y las provincias del país.

Luego de estructurar debidamente su equipo de trabajo y de buscar asesoría interna e internacional, se propuso conseguir la adhesión de todos los sectores involucrados, desde los empresarios hasta los trabajadores, los legisladores y los funcionarios públicos, los periodistas y los profesionales, los artesanos, comerciantes, partidos políticos, en fin, todos los integrantes de la sociedad.

Al efecto utilizó todos los foros para exponer la idea del cambio, partiendo del criterio de que una transformación radical en un sector tan importante de la economía, que afectaba a tantos intereses juntos, solo era posible si se lograba formar consensos, dentro del marco de la concertación social y política que había proclamado el gobierno, buscando la más amplia y honda participación popular, lo cual, aparte de legitimar la

aprobación de la ley, consolidaba y profundizaba la democracia como sistema de gobierno.

El debate sobre el proyecto fue amplio y profundo y sirvió no solo para enriquecer el contenido de la ley con los aportes que se dieron desde diferentes sectores, sino también para fortalecer los principios democráticos y demostrar que los cambios fundamentales que necesita el país también pueden hacerse en democracia cuando existe la decisión y lucidez para impulsarlos, contando para el efecto con el respaldo y la participación mayoritaria del pueblo.

Una vez concluido el debate, con el concurso del bloque legislativo de Izquierda Democrática, con la singular ayuda de los medios de comunicación, que no dudaron un instante en promover la reforma, contando con el indispensable apoyo de varios organismos internacionales, y la decisión política del doctor Rodrigo Borja, Presidente Constitucional de la República, se presentó el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria al Congreso Nacional, organismo que con inusitada celeridad aprobó la Ley, para satisfacción del gobierno y de la mayoría del pueblo ecuatoriano que vio en esa reforma cristalizado en parte el proceso de modernización estatal e iniciado el camino de la justicia social.

La reforma tributaria contenida en la nueva Ley entro en vigencia el primero de enero de 1990 como estaba previsto, para lo cual fue indispensable preparar los reglamentos y los respectivos manuales para su cabal aplicación.

El primer objetivo que perseguía la Ley, como se ha dicho, era buscar la justicia tributaria, esto es que paguen más impuestos quienes más ingresos perciben, y paguen menos quienes menos tienen, contribuyendo de este modo a que los ingresos se redistribuyan en forma equitativa, bien sea mediante la acción directa del Estado en la satisfacción de las necesidades de la mayoría o a través de la obra pública.

En segundo lugar, la ley buscaba eliminar un conjunto de impuestos obsoletos que complicaban el sistema tributario, estimulaban la evasión, permitían la corruptela y el abuso de los agentes recaudadores y fiscalizadores y por otro lado no aportaban mayormente a la caja fiscal, pues en muchos casos los gastos de su recaudación superaban el monto de lo recaudado.

En tercer lugar, se ampliaba la base tributaria, sin necesidad de crear más impuestos y mas bien reduciendo los existentes a solamente tres, a saber: el impuesto sobre la renta, mediante el sistema de retención en la fuente y el de estimación objetiva global, éste último dirigido a empresarios individuales y profesionales, eliminando una serie de exenciones, reducciones y bonificaciones existentes, que distorsionaban la tributación a la renta; el impuesto al valor agregado (IVA), que sustituyó al impuesto a las transacciones mercantiles; y, el impuesto a los consumos especiales, que reemplazó a los impuestos que gravaban a los cigarrillos, bebidas alcohólicas, cervezas y gaseosas.

Estas tres categorías de impuestos constituyen la base de la tributación interna, la misma que, por otro lado, se ajusta técnicamente a los principios fundamentales del Derecho Tributario de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad, irretroactividad y de la no confiscación, lo que confiere confianza al contribuyente y da seguridad a la administración tributaria.

La reforma tributaria impulsada y dirigida por Jorge Gallardo, desde el Ministerio de Finanzas, constituye uno de los principales logros del gobierno democrático de Rodrigo Borja y es el más vivo ejemplo de lo que se puede hacer desde el poder en beneficio del país cuando hay coraje, capacidad y decisión; por eso es que la figura de Gallardo como estadista y político ha crecido y brilla con luz propia y se proyecta alentadoramente hacia el futuro.

Pero Jorge Gallardo no se ha conformado con ser el protagonista principal de la reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, ha querido dejar un testimonio histórico para el futuro, de la acción de un gobierno democrático y progresista como fue el de Izquierda Democrática, y al efecto ha escrito este libro que, como el dice "recoge los conceptos, las ideas, las experiencias y los testimonios que se vertieron por parte de los diferentes sectores representativos de la sociedad civil". Y ha escrito bien, con un lenguaje sencillo y directo, sin ditirambos. Es un trabajo ordenado y sistemático y que con seguridad se convertirá en el texto obligado de consulta de investigadores y estudiosos de la economía y las finanzas del país, de políticos y líderes sociales y de todos quienes quieran encontrar en esta acción sincera de un gobierno el ejemplo estimulante para el futuro.

Bien por Jorge Gallardo, por Izquierda Democrática y por el País.

Quito, Diciembre de 1994.

Efrén Cocíos Jaramillo

PRIMERA PARTE:

ESTRATEGIA Y CONCEPTOS

INTRODUCCION

Cuando concluyó el Gobierno Constitucional que presidió el Dr. Rodrigo Borja durante el período de agosto de 1988 a agosto de 1992, siempre tuve la intención de escribir sobre la primera reforma estructural realizada en el país, y que dió inicio a la llamada modernización del Estado. Me refiero, a la Reforma Estructural al Sistema Tributario ecuatoriano.

Por una razón u otra, los diferentes borradores y apuntes fueron quedando en la memoria de mi computadora personal, esperando el momento, si este alguna vez llegaba, para poderlos procesar y darles la forma de un escrito, que pudiera recoger los conceptos, las ideas, las experiencias y los testimonios que se vertieron por parte de los diferentes sectores representativos de la sociedad civil, en torno a la reforma propuesta.

La situación por la que atraviesa el país, fue el elemento motivante para finalizar una tarea que venía siendo pospuesta. Ante un gobierno de tinte neoliberal, fundamentalista en sus principios, que ha aplicado una cruel política económica de ajustes severos, agravando la situación de pobreza extrema en que se encuentran vastos sectores de la población ecuatoriana, y que rehuye el debate democrático, se le debe dar algún tipo de respuesta. La estrategia implantada por el actual gobierno no ha sido orientada al combate de la pobreza, sino al fomento de la concentración de la riqueza. En esto, entre otros aspectos, contrasta groseramente con la tarea emprendida por el gobierno de Izquierda Democrática. Se ha eludido permanentemente el debate democrático sobre el contenido de la reformas que se han planteado. La tónica del actual gobierno, ha sido la de hacer pasar de agache, con el contubernio del otro partido de la derecha, el Social Cristiano, reformas como la mal llama-

da Ley de Modernización del Estado y la Ley de Hidrocarburos, que son muestras fehacientes de la intencionalidad del gobierno, de traspasar el patrimonio nacional al sector privado, sin beneficio de inventario, y de pretender implantar una sociedad en donde el principio de la subsidiaridad, minimice las funciones del Estado, y de paso a otra dominada por el interés privado, rompiendo con el principio de la solidaridad que debe existir en cualquier tipo de organización, que desee convivir en paz y armonía.

¿Por qué el temor de abrir un debate nacional sobre estos temas?

Felizmente, la pretendida reforma tributaria de enero de 1994, que era una auténtica contrareforma, fue parada al interior del Congreso Nacional, por la actitud de frontal oposición que mantuvo mi partido Izquierda Democrática, al que tuvieron que unirse, inclusive el partido de derecha mayoritario. Así mismo, la Ley de Telecomunicaciones, que sin ninguna discusión democrática, se la trató de hacer aprobar por parte del Congreso Nacional, y que fue rechazada por los partidos políticos, con el respaldo de la opinión pública.

Hoy, en base a una Consulta Popular a la que fue sometido el pueblo ecuatoriano, para ser consultado sobre temas de forma que hacían relación a temas como: la reelección para todos los cargos de elección popular; las elecciones para Diputados en primera o segunda vuelta; la prohibición para que los Legisladores manejen dineros del Presupuesto General del Estado; la aprobación del Presupuesto General del Estado por sectores de gasto y no por partidas; hasta llegar a la posibilidad de optar por una doble nacionalidad, se pretende ahora, hacer aprobar por parte del pueblo ecuatoriano -en una nueva consulta que se está fraguando- un paquete de reformas, que de ser aprobado, permitirá configurar un marco legal e institucional, al mejor estilo de los filibusteros liberales del siglo XVIII y XIX.

Por estas razones, consideré importante y oportuno, elabo-

rar este escrito, para relieves el hecho, de que las reformas que se plantean al interior de la sociedad, fundamentalmente las orientadas a cambiar el marco institucional y legal, es decir las llamadas estructurales, tienen que ser presentadas con transparencia y con la fortaleza que da la razón y los objetivos que se plantean, para que a través de la participación democrática, se construyan consensos necesarios que permitan la permanencia de los cambios en el tiempo. Esa es la mejor respuesta que le podrá dar al gobierno conservador el pueblo ecuatoriano, diciéndole NO a la pretendida reforma constitucional, para de inmediato abrir espacios democráticos de discusión.

La primera parte del presente escrito, aborda temas de estrategia y conceptuales, que sirvieron para estructurar las propuestas de reforma tributaria.

En el capítulo primero, se efectúa un análisis de los alcances de la llamada primera fase de la reforma tributaria, que se inició poco antes del 10 de agosto de 1988, y que culminó con la aprobación de la llamada Ley 006 de Control Tributario y Financiero, aprobada por el Congreso Nacional en el mes de diciembre de 1988.

Gracias a la colaboración del Instituto Latino Americano de Investigaciones Sociales ILDIS, se pudo de inmediato, bajo la conducción de Carlos Sandoval -a partir de agosto Presidente de la Comisión de Reforma Tributaria- iniciar días antes de la transmisión de mando, el proceso de diseño de las reformas.

En el capítulo segundo, se efectúa una descripción de los lineamientos en que se fundamentaría la llamada segunda fase de la reforma tributaria. Se transcriben partes del documento, que como Ministro de Finanzas elaboré a inicios de 1989, y que sirvió de guía a la Comisión de Reforma Tributaria para elaborar la propuesta.

En el siguiente capítulo, se analiza la reforma propiamente dicha, y se efectúa una comparación de los puntos considera-

dos más importantes en relación a la antigua legislación, para que el lector pueda evaluar los cambios que se plantearon, y que finalmente se introdujeron en la nueva legislación.

La segunda fase de la reforma tributaria, se inicia públicamente el 31 de julio de 1989, cuando en un acto sencillo pero muy importante por su significado, se hizo entrega al Presidente Borja, de los planteamientos que servirían como base para una discusión, que por sesenta días, tendría a los representantes de la sociedad ecuatoriana como los actores más importantes. La reforma tenía que ser democráticamente participativa, como único argumento válido para derivar una propuesta consensual.

Uno de los puntos que más controversia originó, fue el relacionado con la "Corrección Monetaria Integral de los Estados Financieros", por esa razón, se le dedica al tema todo un capítulo, para explicar técnicamente, el por qué de la validez de la propuesta, y el por qué, dicho mecanismo debe permanecer como una institución necesaria para el fortalecimiento de la estructura financiera de las empresas.

La segunda parte del presente escrito, está diseñada para contar experiencias, que considero importantes tomar en consideración para un diseño exitoso de reformas que quieran ser realizadas en forma democrática.

Además, dependiendo de la temática que se aborde, se reproducen una serie de testimonios, de quienes se interesaron de participar en el debate nacional. No importa la dirección de los comentarios, lo importante de anotar, es que la participación se produjo de forma voluntaria, y la misma fue cobrando intensidad cuando los plazos se acortaban, y se percibía que el proceso iba en serio, y que se llegaría hasta las últimas consecuencias. Una vez concluida la reforma tributaria, para las reformas que se plantearon posteriormente al comercio exterior, encontramos un ambiente por demás propicio para continuar con la modernización del marco legal e institucional del país, el

mismo que se estaba reformando bajo el liderazgo del gobierno de Borja, utilizando las dos pilares fundamentales que tiene la democracia: participación y consenso.

Para la elaboración de esta segunda parte, conté con la colaboración de la periodista profesional, Lcda. Rosa Guerra, quien se encargó de la investigación de los datos de prensa y de los documentos publicados en relación a la reforma tributaria, para luego ordenarlos por tema, para que los mismos coincidan con la organización del escrito. Mis agradecimientos, para Rosa.

Finalmente, se cierra este escrito, efectuando ciertas reflexiones que van en línea con lo expresado en esta introducción, y que considero de gran importancia tener siempre presente, si es que queremos profundizar la democracia en el Ecuador.

Si no pagamos correctamente los impuestos, no podremos jamás contar con recursos estables que respalden la reforma social necesaria para lograr la estabilidad económica y política.

I

LA PRIMERA FASE DE LA REFORMA TRIBUTARIA

El 20 de Junio de 1988, el Presidente electo del Ecuador, Rodrigo Borja, después de una reunión celebrada en la sede del Partido Izquierda Democrática en la ciudad de Quito, me propuso que lo acompañase en el nuevo gobierno, en calidad de Ministro de Finanzas y Crédito Público. Recuerdo, que la propuesta me la hizo, mientras caminábamos de la sede del Partido hacia el Hotel Colón y viceversa. Le manifesté al compañero y amigo, que para mí sería un honor acompañarlo en su gestión de gobierno, la cual al inicio iba a ser de extremada complejidad, debido a la situación de bancarrota financiera que el gobierno saliente de los Social Cristianos, había dejado al país. Por consiguiente, le solicité al Presidente, que una de las tareas prioritarias que había que acometer, era la Reforma Tributaria, para así atenuar la dureza del ajuste, el cual era inevitable. La reforma tributaria iba a constituirse en uno de los pilares del gobierno para restablecer el equilibrio presupuestario, como condición necesaria para iniciar la lucha contra la inflación e iniciar cuanto antes, la tarea distributiva, a través de un programa social de amplia cobertura. El Presidente estuvo de acuerdo, y a partir de ese día, me embarqué en la tarea de organizar el equipo de trabajo, que me acompañaría en mi gestión.

A la primera persona que le solicité que me acompañara como Subsecretario, fue a Pablo Córdova, mi amigo de muchos años, profesional competente y honesto, funcionario de carrera de Finanzas, a quien le encomendé la delicada tarea de administrar la parte presupuestaria; el tiempo me dio la razón del acierto de dicho nombramiento.

Al mismo tiempo, había conocido en Quito al Econ. Carlos Sandoval, profesional que participaba en las reuniones de trabajo que adelantaba criterios para elaborar la estrategia económica que de inmediato tendría que aplicar el nuevo Presidente. Su inteligencia, sus criterios sólidos en materia económica, me habían causado una gran impresión, por lo tanto no dude dos veces en solicitarle que me acompañara en calidad de Presidente de la Comisión de Reforma Tributaria, lo cual fue aceptado por Carlos.

Comenzamos a efectuar contactos con técnicos nacionales y extranjeros que podrían ayudarnos en esta gran tarea. Carlos viajó a Colombia, a contactar a un grupo de profesionales, que habían participado activamente en el proceso de Reforma Tributaria en el hermano país. Además, acudimos a organismos internacionales especializados en tributación, así como a gobiernos amigos que habían emprendido ya en procesos de reformas.

Para cuando llegó el día, en el cual Rodrigo Borja, se posesionaría como Presidente Constitucional de Ecuador, 10 de Agosto de 1988, estábamos listos para iniciar lo que se denominaría, la Primera Fase de la Reforma Tributaria.

Había dado instrucciones a mis colaboradores, que esta primera parte, se centraría en una reforma administrativa, que simplifique la recaudación y el control, y que a su vez, permitiese la recaudación oportuna de los impuestos, cuyo valor real estaba sujeto a un grave deterioro, producto de las altas inflaciones mensuales que se venían registrando. Además, existían una serie de impuestos, cuyos costos de administración, eran más elevados que lo que producían, y los procedimientos burocráticos, fastidiaban a los contribuyentes. Todo eso había que depurar.

Luego de casi cuatro meses de trabajo, el 7 de diciembre de 1988, se envió por parte del Ejecutivo, al Congreso Nacional, el proyecto de Ley, con el carácter de urgente, el mismo que fue

aprobado por el Plenario de las Comisiones Legislativas, el 22 de diciembre del mismo año con el número 006, y puesto el ejecútese por parte del Presidente Borja, el 28 de diciembre de 1988, y publicada en el Registro Oficial #97 del 29 de Diciembre del mismo año.

Así mismo, el Presidente de la República, con fecha 27 de Enero de 1989, dicta el Reglamento General de Aplicación a la Ley de Control Tributario y Financiero, el mismo que es publicado en el Registro Oficial #118. La Ley entra así, en plena aplicación, concluyendo de esa manera con la primera fase de la Reforma Tributaria.

Entre los cambios que se efectuaron a la legislación tributaria, se pueden citar los siguientes:

- a).- Impuesto Adicional a la Renta en Beneficio de las Municipalidades
- b).- Corrección de la metodología para el cálculo del Impuesto sobre los Activos Totales.
- c).- Reforma al Código Civil.
- d).- Reformas al Código Tributario
- e).- Reforma a la Ley de Impuesto a la Renta.
- f).- Estatuto Especial sobre Retenciones en la Fuente.
- g).- Reformas a la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas.
- h).- Estatuto de Recaudaciones a través de Bancos.
- i).- Reformas Varias.
- j).- Amnistía Tributaria.

Impuesto adicional a la renta en beneficio de las municipalidades

Se creó el impuesto a la renta adicional del 8%, sobre las rentas originadas en cada cantón correspondiente a las capitales provinciales, excepto Guayaquil y Portoviejo, con el objetivo de financiar el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de las capitales de provincia. Se exceptuaron Guayaquil y Portoviejo, debido a que estas dos capitales ya tenían un impuesto similar, para financiar la Comisión de Transito del Guayas, y el Centro de Rehabilitación de Manabí, respectivamente.

Corrección a la metodología para el cálculo del impuesto sobre los activos totales

Mediante esta reforma, se definió claramente el concepto del impuesto del 1.5 por mil sobre el capital en giro, cuyos sujetos activos son las municipalidades. El término capital en giro, era sujeto a interpretación por parte de ciertos concejos, que aplicaban el impuesto como les venía en gana, por lo tanto dicho término fue sustituido por el de activos totales, y se los definió de la siguiente manera: "Para efecto del impuesto que se establece, las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales que estén obligados a llevar contabilidad de acuerdo con lo que dispone la Ley de Impuesto a la Renta y su Reglamento, deducirán las obligaciones de hasta un año plazo y los pasivos contingentes."

Finalmente, se les dió la posibilidad a las Municipalidades para que mediante la expedición de ordenanzas adopten coeficientes de actualización para efectos de los avalúos catastrales, lo que ha permitido en la actualidad, que las municipalidades grandes y medianas, y algunas de las pequeñas con concentraciones urbanas importantes, hayan podido incrementar sus ingresos propios de forma significativa.

Reforma al Código Civil

Se hacía necesario reformar el valor del interés legal y de mora, que el fisco cargaba al contribuyente, ya que los mismos eran fijos y por lo general por debajo de la inflación, por lo tanto se constituía en un gran negocio financiar el capital de trabajo, debiéndole al fisco.

Así, se reforma el artículo 2136 del Código Civil, agregándole el siguiente inciso: "Interés reajutable es el que varía periódicamente para adaptarse a las tasas determinadas por la Junta Monetaria, que igualmente determinará la tasa de interés de mora que se aplica a partir del vencimiento de la obligación".

Reformas al Código Tributario

Tres reformas importantes se dieron al Código tributario para desestimar el no pago de impuestos.

En primer lugar, se sustituyó el artículo 20 en el siguiente sentido: "INTERES A CARGO DEL SUJETO PASIVO.- La obligación tributaria que no fuera satisfecha en el tiempo que establece la Ley o el reglamento, causará en favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de Resolución Administrativa alguna, un interés anual cuya tasa será fijada periódicamente por la Junta Monetaria, y que en ningún caso podrá ser inferior a las vigentes para operaciones activas de crédito sujetas a tasas de libre contratación que se observen en el mercado financiero. Este interés causará desde la fecha de su exigibilidad hasta la de su extinción y se calculará de acuerdo con la tasa de interés más alta vigente durante el período de mora, por cada mes o fracción de mes de retraso, sin lugar a liquidaciones diarias".

Esta reforma se complementó con la reforma al Código Civil, que mencionábamos anteriormente.

En segundo lugar, se eliminaron las facilidades que se le daban a los agentes de percepción y de retención, para el pago de los tributos.

Finalmente, si los agentes de percepción y de retención de tributos, retenían el pago por más de tres meses, se les clausuraba el establecimiento, hasta que los valores percibidos sean entregados. Esto último, sin perjuicio de las otras penas que correspondan. Lastimosamente estas disposiciones últimas no han sido aplicadas con la fuerza que demanda la corruptela de evasiones que sigue existiendo por parte de los agentes de retención.

Reformas a la Ley de Impuesto a la Renta

Se crea en la Ley un sistema de determinación de bases impositivas denominado Estimación Objetiva Global, al cual se podrán acoger las personas que ejerzan actividades empresariales o profesionales para determinar la base atribuible a dichas actividades, a efectos de los impuestos sobre la renta y sobre las transacciones mercantiles. Esta figura jurídica era totalmente nueva en el Ecuador, y se la introdujo en la reforma, como instrumento para ampliar la base tributaria. Para su aplicación, se constituyen juntas mixtas, conformadas por tres representantes del Ministerio de Finanzas, uno de los cuales será el Presidente y tendrá voto dirimente, y por tres representantes de los contribuyentes cuyas bases se determinen.

En el segundo inciso se establece la parte operativa, en el siguiente sentido: "Cada junta determinará la base global correspondiente a un grupo homogéneo de contribuyentes y distribuirá individualmente su importe. Las bases así determinadas serán firmes y no podrán ser modificadas por la aplicación de exenciones, rebajas o cualquier otra reducción, ni por ulterior actuación fiscalizadora. De producirse discrepancias sobre cuestiones de hecho, se plantearán en instancia administrativa única, ante una comisión tributaria integrada por tres re-

presentantes del Ministerio de Finanzas, uno de los cuales presidirá con voto dirimente, y, otros tres, en representación de los contribuyentes."

La determinación de impuestos, se trató de hacerla en forma democrática y no onerosa, sobre todo tratándose de sectores que nunca antes habían tributado.

Sin embargo, esta modificación a la Ley, se la concibió de manera temporal, ya que, una vez cumplida la misión de detectar un nuevo universo de contribuyentes, la institución tenía que ser derogada. Otra de las reformas importantes introducidas, tiene relación a la veracidad de la declaración, que no solamente hace responsable al declarante, sino también al contador que firme la declaración. Esta reforma se complementa con las obligaciones de los auditores externos, que comentaremos más adelante, y que tiene relación con las retenciones en la fuente.

Las demás reformas, están orientadas a establecer normas para el pago de impuestos; establecimiento de multas por retraso en la presentación de la declaración, y la definición amplia del impuesto del 8% sobre los rendimientos financieros. Igualmente se procedió a derogar una serie de disposiciones que se contradecían con el espíritu de la nueva Ley.

Estatuto especial sobre retenciones en la fuente

A partir de 1986, luego de la baja del precio del petróleo, el Ecuador comenzó a experimentar una alza sostenida en el nivel de los precios, en dígitos nunca antes registrados. El terremoto de 1987, el mismo que destruyó una parte importante del oleoducto, motivó que la crisis fiscal se agravara, ante la renuencia del gobierno de turno de reducir el gasto público en línea con la disminución de ingresos. La misma política se aplicó durante los primeros meses de 1988, caotizando la economía y acelerando el proceso inflacionario.

Ante la necesidad imperiosa de generar recursos que permitiesen equilibrar el gasto público en el corto plazo, se introdujeron las retenciones en la fuente, para toda persona jurídica, pública o privada, y sociedades de hecho que paguen o acrediten en cuenta cualquier tipo de rentas en favor de terceras personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho, debían actuar como agentes de retención del impuesto a la renta de conformidad con los porcentajes que el Ministro de Finanzas señalaba periódicamente antes del año correspondiente, los cuales no podían ser mayores de 10%.

Para controlar que se cumpla con lo establecido en la Ley, los auditores externos debían en los dictámenes que emitan sobre los estados financieros de las empresas que auditan, una opinión respecto del cumplimiento de éstas, de sus obligaciones como agentes de retención y percepción. Además, se establecían sanciones en caso de no cumplir con este requisito.

La reacción de las Cámaras de la Producción y de los gremios empresariales, no se hizo esperar, en el sentido que la Ley era inconstitucional porque se estaban cobrando impuestos anticipados. Este argumento caía por su propio peso, ya que en nuestro país, ya existían retenciones de impuesto a la renta, para los trabajadores y empleados en relación de dependencia y sobre algunos rendimientos financieros. Finalmente las aguas volvieron a su cauce, y el sistema entró a operar en el año fiscal 1989, con excelentes resultados financieros. El 2 de Enero de 1989, emití el Acuerdo Ministerial #001, el mismo que se publicó en el Registro Oficial #104 del 9 de los mismos mes y año, en donde se establecieron los porcentajes de retención del impuesto a la renta. Posteriormente este Acuerdo fue derogado por el #615 del 27 de diciembre de 1989, en el cual se simplificó la estructura de las retenciones.

Reformas a la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas

En este Título se realizan derogatorias a varios artículos de la Ley anterior, para eliminar una serie de tarifas, que lo único que lograban era complicarle la vida al ciudadano común y corriente. Así mismo se eliminó el uso del llamado papel lineado y de los timbres móviles. Para despejar cualquier duda al respecto, en el artículo 63, inciso segundo de la Ley de Control Tributario y Financiero 006, se establece: "...las actuaciones que requieran la utilización de papel sellado o lineado de características especiales, se cumplirán mediante en empleo de papel simple".

Las tarifas que quedaron vigentes, se tenían que satisfacer a través de una declaración de pago de los derechos de timbres. Así desaparecieron cerca de 40 tarifas de timbres, el papel sellado o lineado y los obsoletos "timbres móviles" o "estampillas fiscales" pasaron a ser historia de las complicaciones burocráticas.

Estatuto de recaudaciones a través de bancos

Las llamadas Jefaturas de Recaudaciones, controladas por la Dirección General de Rentas, se habían constituido en entes burocráticos ineficientes, tecnológicamente obsoletos a pesar de los esfuerzos por lograr su modernización, y con síntomas de corrupción alarmantes.

A partir del llamado boom petrolero, el sistema bancario ecuatoriano, entra en un proceso acelerado de modernización, cuya competencia por captar los depósitos del público, más bien se centra en los servicios, ya que el sistema de tasas de interés hasta el año 1984, era esencialmente fijo. Por consiguiente, había que aprovechar la infraestructura creada por la banca, y ponerla a disposición del Estado, para ayudarle a recau-

dar impuestos en forma oportuna, eficaz y eficiente. Con estos antecedentes, se autoriza a las instituciones bancarias establecidas legalmente en el país, a recibir declaraciones de impuestos, recaudar tributos, intereses y multas por obligaciones tributarias.

El trabajo técnico fue sumamente complicado, ya que los bancos tenían en aplicación diferentes tipos de computadoras, cuyos programas se tenían que armonizar con la computadora central del Ministerio de Finanzas para poder procesar la información y sistematizarla. Cuando el sistema entró en plena vigencia, la información de recaudación de impuestos en el país, de tres años de atraso, se la logró mantener al día.

A los bancos participantes, no se les pagaba comisión para que efectúen el servicio, sino que se les daba un período de permanencia de los fondos (float), en función de un índice que relacionaba, la participación porcentual del número de operaciones de recepción de formularios de declaraciones o recibos múltiples de pagos, realizadas por cada institución financiera autorizada, respecto del total de operaciones de recepción realizadas por el conjunto de instituciones financieras autorizadas, durante un tiempo, con la participación porcentual del valor de recaudación realizada por cada institución financiera autorizada, respecto del total de las recaudaciones realizadas por el conjunto de instituciones financieras autorizadas, durante un tiempo. Es decir que para establecer el número de días de permanencia de los impuestos y demás contribuciones recaudadas, no solamente se tomaba en consideración el monto de la recaudación, sino el número de transacciones realizadas, forzando a los bancos a que compitan en ampliar la base de contribuyentes, y no solamente el volumen.

Reformas varias

Así como se eliminaron una serie de tarifas contempladas en la Ley de Timbres y Tasas Postales y Telegráficas, se eliminó la llamada Cédula de Control Tributario y el Certificado de No

Adeudar al Fisco. Dos documentos que se los compraba en las afueras de las Jefaturas de Recaudaciones, y que no cumplían la función para los que fueron creados.

Para descongestionar administrativamente a la Dirección General de Rentas, se autorizó que a partir de los seis meses de promulgada la Ley, se den de baja los títulos de crédito que se encontraban prescritos y aquellos cuya cuantía no excedieran de cinco mil sucres. Para fortalecer financieramente a la Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA), se amplió la cobertura del impuesto sobre toda operación en moneda nacional, realizada por el sistema financiero, incluyendo al Banco Central, de esta forma se derogaron todas las exoneraciones existentes del impuesto a operaciones de crédito en moneda nacional.

Finalmente, se reformó el Código Penal, y después del artículo 575, se añadió el siguiente: "Los representantes legales de los agentes de percepción y retención de impuestos que reincidieran en no depositar los valores percibidos y recaudados dentro de los plazos previstos en la Ley y Reglamentos respectivos, serán reprimidos con prisión de seis meses a dos años, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que correspondan y de la restitución de los valores indebidamente retenidos". Lamentablemente, hasta la fecha se aplica con rigor este artículo, a pesar que existen evidencias e indicios, de que en el Ecuador, todavía persiste la práctica de evadir el pago de impuestos.

Amnistía tributaria

En las Disposiciones Transitorias, se establece la figura de la amnistía tributaria, otorgando exoneraciones del 100% de intereses, multas y recargos, si el pago se realizaba después de los treinta días de promulgada la Ley, del 80% si lo hacían dentro de los sesenta días, y del 60% si lo hacían dentro de los noventa días, para los siguientes casos:

a) Deudas por obligaciones tributarias contenidas en títulos de crédito, actas de fiscalización y, en general, en todo tipo de actos de determinación tributaria, ante el Ministerio de Finanzas, Municipios y Consejos Provinciales. También se podían acoger a estos beneficios quienes tenían obligaciones pendientes de pago con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por concepto de préstamos hipotecarios, mora patronal o convenios de purga de mora;

b) Personas naturales o jurídicas que no hubieran presentado declaraciones de impuestos, por los ejercicios fiscales de 1987 y anteriores;

c) Contribuyentes que tenían reclamaciones, impugnaciones y más recursos sean administrativos o contenciosos, pendientes de resolución de fallo, podían desistir de ellos, gozando en tal caso de un descuento del 25% en los impuestos discutidos, siempre que cancelaren el 75% restante, en cuyo caso tampoco se aplicaban intereses y multas.

Las recaudaciones por concepto de la aplicación de la Ley, aumentaron en el año de 1989, en relación al año anterior, 0.61% en relación al Producto Interno Bruto. En sucesos corrientes, los ingresos del presupuesto general del Estado, por concepto de recaudación del impuesto a la renta pasó de S/36.5 mil millones en 1988, a S/.89.6 mil millones en 1989, lo que implica un crecimiento nominal del 145%. En términos reales (eliminando el efecto de la inflación) este incremento superó el 55%. El flujo de recaudaciones mejoró en forma sustancial gracias a la aplicación del sistema de retenciones en la fuente y a la traslación de la recomendación al sistema bancario.

Así se había concluido con la primera fase, nos alistábamos a comenzar la segunda fase, que por su característica estructural, iba a ocasionar reacciones de sectores, que se habían acostumbrado a la protección del Estado. La reforma tenía que ser democrática, ampliamente discutida, aplicando un método deductivo, que permitiese discutir en primer lugar, los princi-

plos que respaldaban la propuesta, para luego en una segunda instancia, derivar el proyecto de Ley. El 31 de Julio de 1989, puse a consideración del Presidente Borja, la propuesta de Reforma, para de inmediato iniciar un proceso de discusión, que debería durar 60 días. La reforma tenía que ser discutida, para lograr que sea aceptada por la sociedad civil, no podíamos imponerla desde arriba, por que en la práctica iba a ser rechazada. La batalla había que ganarla con inteligencia, liderando el cambio, y no delegando responsabilidades a terceros.

II

LINEAMIENTOS DE LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Una vez concluida la Primera Fase de la Reforma Tributaria en el mes de Marzo de 1989 formulé una serie de directrices a la Comisión de Reforma Tributaria, en relación a los lineamientos sobre los cuales se tenía que desarrollar la propuesta de Reforma Estructural al Sistema Impositivo Ecuatoriano. Para lograr tal propósito, elaboré un documento, que fue distribuido al interior del Ministerio de Finanzas, y que por su importancia quiero mencionar algunas de sus partes.

En la Primera Fase de la Reforma Tributaria, la potenciación de los ingresos tributarios, necesaria para alcanzar el equilibrio financiero, se planteó sobre bases realistas, tomando en cuenta, la precaria situación de nuestra administración y la extensión de la evasión y el fraude. Por ello, las acciones urgentes se configuraron, aprovechando el soporte organizativo existente en el sector privado. De una parte, mediante la extensión del mecanismo de las retenciones en la fuente practicadas por las empresas; de otra, mediante la introducción de un sistema de estimación objetiva global, apoyado en las organizaciones empresariales y en los colegios profesionales, que tiende a facilitar la contribución a las cargas públicas de estos grupos; y finalmente, mediante la utilización del sistema bancario como mecanismo recaudatorio. Todas estas acciones, como en efecto ocurrió, debían desde el punto de vista teórico y práctico, permitirnos recaudar más.

Sin embargo, no solo se trataba de recaudar más, sino recaudar mejor. Y recaudar mejor significa mejorar el patrón distributivo de las cargas públicas, reduciendo su notoria regresividad y haciéndolo, a la vez, menos distorsivo. Con demasiada

frecuencia en nuestra historia reciente, se ha intentado solventar las tensiones sociales, o atender los compromisos políticos, mediante cambios en la normativa tributaria, confiriendo a esta una complejidad tal, que hace difícil conocer sus efectos últimos. El último esfuerzo en este sentido realizado por el Ejecutivo, fue en Enero de 1994, cuando se quiso reformar la Ley tributaria, sin consideraciones técnicas.

Es cierto que un sistema fiscal, debe ser equitativo, pero también razonablemente sencillo, estable y neutral. Y hacer confluir tales atributos en nuestro sistema, constituye la primera condición para recaudar mejor.

Pero recaudar mejor, también supone algo más. Supone el reconocimiento de los derechos del contribuyente en paralelo con la exigencia de sus obligaciones. El derecho a ser correctamente informado y atendido por la administración tributaria; el derecho a obtener una pronta y justa resolución a sus reclamaciones y el derecho, fundamental en toda sociedad democrática, a que se le ofrezca cuenta cabal del destino de los recursos públicos y garantía de su utilización eficaz.

La acción del Gobierno quedaría incompleta si se limitase a recaudar más. Debemos también recaudar mejor y para ello es preciso, más allá de las urgencias de lo cotidiano, llevar a cabo un conjunto de reformas en nuestro sistema de financiación pública, cuya implantación deberá producirse durante los próximos años.

Precisamente, por tratarse de reformas que deben producirse a lo largo de varios años, es preciso, primero, definir claramente los objetivos y caminos para alcanzar tales reformas, de forma que podamos garantizar siempre, la coherencia de las acciones cotidianas con aquellos propósitos últimos y, en segundo lugar, alcanzar un cierto grado de acuerdo y compromiso social, respecto de las mismas, sin el cual, resultará sumamente difícil, persistir en el propósito reformador.

Así, iniciaba las primeras reflexiones sobre lo que fue la pri-

mera parte de la reforma tributaria y lo que sería la segunda fase.

Criterios

A continuación establecí criterios sobre el cual tenía que asentarse la segunda fase de la reforma estructural.

Así, el programa de reforma fiscal, se propone acometer actuaciones en una triple dirección.

Primero, reformas en la configuración normativa del actual sistema de financiación pública, tanto en lo que se refiere al Gobierno Central, como a los Gobiernos Provinciales y Municipales. Esta última parte quedó trunca, al no haberse continuado con la tercera fase de la reforma tributaria.

Segundo, reforma y potenciación de la administración tributaria de acuerdo con las exigencias que derivan del sistema tributario reformado; y

Tercero, replanteamiento general de los actuales mecanismos de relación de la hacienda pública con los contribuyentes y en términos más amplios, con la propia sociedad.

Reforma normativa

La primera afirmación que guía nuestro planteamiento, es la inaplazable necesidad de proceder a una reforma normativa, puesto que los objetivos de política tributaria que se ha propuesto el Gobierno, no resultan alcanzables desde la presente estructuración normativa, aún en la hipótesis de que fuera susceptible de una correcta aplicación, les manifestaba a los miembros de la Comisión de Reforma Tributaria.

Nuestro sistema tributario, precisa de un replanteamiento de cara a alterar la distribución de la carga tributaria en nuestro país. La escualidez crónica de la imposición sobre la renta,

el vacío legal de las bases a través de la multiplicación de exoneraciones y bonificaciones, la construcción objetiva y recíprocamente inconsistente de los distintos tributos, su hiperlegalismo y complejidad procedimental, la proliferación de figuras que responden a momentos históricos distintos, por no citar sino algunos de los rasgos evidentes y bien conocidos de nuestro sistema tributario, obligan a su replanteamiento. El propósito de disponer de una hacienda moderna servidora de nuestro sistema democrático, pasa necesariamente por una reconsideración de sus piezas, por una reforma amplia del conjunto tributario.

Ahora bien, cualquier planteamiento sensato de reforma tributaria, no podría realizarse contando exclusivamente con la voluntad del gobierno. Esto constituye, sin duda, un dato importante; en ocasiones quizás decisivo, pero desde luego, no el único. La reforma no puede hacerse en abstracto con referencias puramente académicas o ni siquiera comparadas. La reforma, si se pretende cabal, debe hacerse contando con la realidad de nuestra sociedad que es donde los impuestos deberán operar. La presión fiscal y la propia distribución de la carga tributaria constituyen datos socio-políticos que difícilmente pueden alterarse de manera súbita sin ocasionar trastornos de diversa naturaleza.

Por consiguiente, una primera consideración para la reforma fiscal, estriba en la necesidad de su realismo y su gradualidad en cuanto a la implementación de un nuevo patrón tributario. De ahí que una de las tareas preliminares que debió acometer la Comisión de Reforma Tributaria, consistió en estudiar la actual distribución de la carga tributaria y paralelamente el volumen y distribución del fraude existente. La información que nos brinda el mapa de la distribución de la carga y del fraude, constituyó el imprescindible punto de partida para orientar las acciones de reforma fiscal, no solo desde la perspectiva de la administración tributaria.

La segunda referencia para el diseño normativo la constituyen las posibilidades de la propia administración tributaria. De poco sirve imaginar impuestos perfectos que jamás serán debidamente administrados. La capacidad de la administración tributaria, aunque no deba tomarse como un dato permanente, sí constituye una limitación al tiempo de configurar las instituciones fiscales.

Contando con los datos señalados, el problema que se plantea en la reforma normativa, consiste en hallar una configuración que mejorando gradualmente la distribución de la carga, resulte relativamente sencilla de administrar y otorgue mayor potencia y neutralidad al sistema.

Las líneas de fuerza a este respecto, son claras y constituyen los ejes de la política tributaria del gobierno. Así, en primer lugar, se trata de hacer un sistema más sencillo, de simplificarlo drásticamente, puesto que ningún elemento de su actual complejidad cabe explicarlo desde otras exigencias del sistema. Hay que reducir el número de tributos, simplificar al mismo tiempo la configuración de cada uno de ellos, y rebajar drásticamente la carga tributaria.

En segundo lugar, debe tenderse a hacer más neutral el nuevo sistema tributario, haciendo desaparecer exenciones y bonificaciones y, en definitiva, aproximando las bases fiscales a la realidad. Evidentemente, tal tendencia debe acompañarse de una paralela reducción en las tasas legales de los distintos tributos, para adecuarlas a la verdadera realidad contributiva de los distintos sectores que conforman la sociedad.

La combinación de ambos criterios, reducirá sensiblemente las distorsiones que genera el sistema tributario vigente.

Finalmente, el nuevo sistema debe configurarse con coherencia interna, es decir, como un autentico sistema que no es

mera agregación de piezas, sino un conjunto de instrumentos relacionados, en el que cada uno tiene su cometido y lo que en último término importa no es el resultado aislado de cada tributo sino el resultado del conjunto sobre cada contribuyente. Este concepto, es el que debe primar cuando se plantea una reforma a la normativa tributaria.

Ahora bien, tales criterios de reforma tienen que instrumentarse como hemos advertido, primero, planteando un proceso gradual de cambios, y en segundo lugar, acomodándolo a la capacidad creciente de la administración tributaria. Por ello, la estrategia de la reforma, reconoce la presencia de dos colectivos de contribuyentes, cuyo tratamiento tributario se diferencia, especialmente en lo se refiere a sus obligaciones formales. Las formas más sofisticadas de imposición, tanto en el ámbito de la imposición directa, como en el ámbito de la imposición sobre las ventas, se reservan en una primera etapa, sólo para los contribuyentes con mayor capacidad de pago y consiguientemente, con hábitos organizativos y contables. A medida que progrese la reforma de la administración tributaria, podrá ir ampliándose este colectivo, hasta el límite de nuestra propia estructura social y económica.

Como sucede en la actualidad, los dos grandes ejes de la imposición lo seguirán constituyendo, de una parte, la imposición sobre la renta y, de otra, la imposición general sobre las transacciones mercantiles. No obstante, es propósito de la reforma, modificar suavemente los acentos. Así deberá producirse un cierto fortalecimiento de la imposición sobre las personas naturales dentro de la imposición directa, y, en el ámbito de la imposición sobre el consumo, una integración de figuras que vendrá a potenciar al impuesto general frente a los impuestos específicos.

De ahí, que en la Reforma Tributaria, se le ha dado importancia al impuesto sobre la renta, a través del mecanismo de retenciones en la fuente, ya que el mismo ha sido considerado como uno de los instrumentos más aptos para redistribuir el

ingreso a través del gasto público, y su principal justificación ha radicado en las razones de equidad y eficiencia económica, que lo han ubicado como el gravamen que en términos generales, produce las menores distorsiones en la asignación de recursos.

Así, hemos concluido la primera fase de la Reforma Tributaria, la misma que está relacionada con el mejoramiento de la eficiencia administrativa; la potenciación del impuesto a la renta mediante la ampliación de conceptos ya existentes.

Segunda etapa - Principios

Al referirme a la segunda etapa, hacía referencia a la reforma estructural que dio origen a la nueva Ley Tributaria.

En lo que se refiere al impuesto sobre la renta de las personas naturales, formalmente diferenciado de aquel otro que grava los beneficios de las personas jurídicas, se propone configurarlo en dos tramos: uno, con tasa fija, que durante una primera etapa sería de aplicación a la mayor parte de los contribuyentes, gravándolos con la lógica de la imposición real; el segundo tramo, cuyo ámbito inicial no debería ir más allá del número de contribuyentes de alta capacidad de pago, que pueda administrarse satisfactoriamente, donde el impuesto operaría con una concepción sintética y progresiva. Sólo los contribuyentes de este segundo tramo, definido por el nivel de la renta, estarían obligados a presentar una declaración completa sobre sus ingresos, produciendo la liquidación del impuesto y el ingreso correspondiente.

Desde una perspectiva recaudatoria, el sistema estaría configurado sobre un doble apoyo de la máxima trascendencia. En primer lugar, por un sistema de retenciones en la fuente. En segundo lugar, sobre un sistema de estimación objetiva global, dirigidos a empresarios individuales y profesionales. Los pagos efectuados a través de estos dos sistemas, liberarían de cualquier otra obligación a los contribuyentes sometidos al primer

tramo del impuesto, mientras que, en el caso de los contribuyentes del segundo tramo, vendrían a constituir entregas a cuenta del impuesto que liquidan anualmente.

Este planteamiento del impuesto sobre la renta de las personas naturales, de enorme simplicidad, exigiría la práctica desaparición de todas las exenciones, bonificaciones y demás reducciones actualmente existentes, produciéndose paralelamente una reducción en los tipos impositivos.

Para el segundo tramo, se aplicaría una tarifa progresiva partiendo del primer tramo.

La imposición sobre la renta de las personas jurídicas, en línea con los criterios generales, debería eliminar el cúmulo de bonificaciones, exenciones y reducciones existentes, reintegrando a su base la renta auténtica de la sociedad definida en términos económicos-contables.

En segundo lugar -y esto es de gran trascendencia-, debería estudiarse la oportunidad de producir un cambio en la filosofía del actual impuesto, creando el impuesto corporativo, a una tasa fija equivalente a la máxima establecida para personas naturales, eliminando la doble tributación existente en la normativa vigente.

Se debe estudiar la posibilidad, de establecer un incentivo a la inversión en forma de crédito de impuesto, que permita deducir de la cuota del mismo, un determinado porcentaje de la inversión efectuada.

De esta forma, se premiaría fiscalmente a las empresas que invirtiesen sus beneficios. La Comisión, deberá estudiar la propuesta, y determinar a su vez, los sectores a los cuáles se los privilegiaría con este tipo de incentivo.

En tercer lugar, deberá estudiarse la creación de un impuesto mínimo sobre las personas jurídicas, dirigido a lograr una cierta contribución de aquellas empresas, que bien por permanecer inactivas bien por disfrutar de un gran número de bonificaciones o exenciones, no quedan sometidas al impuesto ordinario.

En cuanto a la imposición sobre el consumo, el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM), se lo convertirá en Impuesto al Valor Agregado (IVA), ampliando su cobertura. Además, los impuestos a los cigarrillos, bebidas alcohólicas, cerveza y gaseosas, se unificarán en una sola legislación, bajo el título de Impuestos a los Consumos Especiales (ICE). Estas tres grandes categorías de impuestos, se constituirán en la base de la tributación interna, desplazando tributos, que por su complejidad y diseño, no aportan nada al fisco.

De estos planteamientos efectuados, un gran porcentaje de ellos fueron incorporados a la nueva legislación.

Reforma de la Administración Tributaria

La gestión de un proceso de reforma como el que se acaba de referir, requiere de un paralelo proceso de transformaciones en la administración tributaria que van más allá de su potenciación puesto que, de lo que se trata, es de ordenar su organización atendiendo a la lógica del nuevo sistema tributario.

A este respecto, tres grandes criterios son los que deberán presidir tales cambios en la administración tributaria.

En primer lugar, debe producirse una profesionalización de la administración tributaria, en el doble sentido de garantizar una cualificación adecuada de sus miembros, a través del establecimiento de mecanismos objetivos de selección, formación y promoción y, al mismo tiempo, procediendo a actualizar su

nivel de retribuciones, vinculando una parte significativa del mismo, a la consecución de los objetivos de trabajo que, al efecto se establezcan.

En segundo lugar, el camino hacia una administración tributaria moderna, pasa necesariamente, por su aproximación al contribuyente, lo cual comporta de una parte, una multiplicación territorial de las oficinas o representaciones de la administración tributaria y, de otra, una amplia desconcentración de funciones y responsabilidades, transfiriendo a las administraciones territoriales la práctica de la totalidad de funciones y tareas de gestión que exige el proceso tributario, mientras la administración central se concentra en las tareas de dirección.

De cara al futuro y a medida que progrese el proceso de personalización de nuestro sistema tributario, sería razonable que cada administración territorial se ocupase de un área de población que no excediera de los 250.000 habitantes. En una primera etapa, esta cifra podría duplicarse garantizando en todo caso la presencia de una administración completa en cada provincia.

El tercer gran criterio para la organización de la administración tributaria es la personalización del sistema. La modernización de un sistema tributario, y por tanto, de su administración, lo que viene a implicar en última instancia, es la introducción de criterios subjetivos que afectan tanto a la configuración del marco normativo, como a su gestión. Los objetos pierden importancia a medida que los sujetos se convierten en el centro del sistema. El impuesto que es la institución articuladora de la administración tributaria tradicional, pierde importancia ordenadora en favor, por una parte, de la idea de sistema y por otra, de la figura y circunstancias del contribuyente. Tal cambio de perspectiva, aparejará un cambio radical en la concepción de la vieja administración tributaria, forzando la comunicación entre los diferentes tributos, a la vez que se integran en un proceso único todas las operaciones tendientes a que los contribuyentes ingresen los impuestos que, por ley, deben satisfacer.

En consecuencia, desde la vieja organización por tributos, deberá transitarse a otra doblemente dominada por la naturaleza de los contribuyentes y, sobre todo, del proceso unificado en el que puedan diferenciarse cuatro grandes zonas de responsabilidad:

1.- El área de identificación de los contribuyentes, cuyo cometido y responsabilidad alcanza al conocimiento y control de todos los contribuyentes que, de acuerdo con la Ley, están obligados a declarar o se hallan sometidos a alguna obligación tributaria;

2.- El área recaudatoria encargada de garantizar que todas las deudas tributarias serán satisfechas por los contribuyentes. La existencia de esta área claramente diferenciada, no excluye por supuesto, que la materialidad de la recaudación, no su responsabilidad, pueda efectuarse a través de instituciones financieras privadas.

3.- El área de verificación en la que se procede a comprobar la exactitud de las magnitudes declaradas por los contribuyentes que, normalmente, sirven de base para el impuesto. Debe resaltarse a este respecto, que gran parte de las tareas de verificación, son tareas internas y que tan solo en determinadas circunstancias, se procederá a la verificación a través de la auditoría fiscal.

4.- El área de reclamaciones, encargada de analizar y resolver en la vía administrativa, los recursos que puedan plantear los contribuyentes en contra de los actos dictados por la administración.

Adicionalmente, a nivel central, se procedería a crear, junto a la Dirección de Rentas, responsable de la administración y gestión de los tributos internos, un centro directivo encargado de la política tributaria.

La experiencia a este respecto de diversos países, e incluso de las propias organizaciones privadas nos muestra la conve-

nencia de diferenciar el centro de gestión, donde se sigue y atiende el problema cotidiano, de las funciones de política en cuanto a funciones que comportan el análisis crítico de la realidad y las orientaciones generales de cara al futuro. La actual inexistencia de un centro directivo con estos cometidos, priva de dirección a la política tributaria, puesto que la tarea y duración de la Comisión de Reforma Tributaria, por su propia denominación y propósito, deberá agotarse a un plazo relativamente breve.

La Dirección General de Política Tributaria, debería responsabilizarse entre sus cometidos, de los siguientes:

a).- Del análisis de los efectos recaudatorios y económicos, de la conformación normativa existente en cada momento. A tal fin, debería acopiar la información necesaria y llevar a cabo regularmente los estudios pertinentes, entre los que cabe mencionar:

A.1.- Distribución de la carga tributaria;

A.2.- Estudios sobre evasión fiscal;

A.3.- Análisis y valoración de los incentivos fiscales;

A.4.- De la elaboración de la normativa tributaria y de las propuestas de reforma, atendiendo el resultado de los estudios referidos en el anterior punto;

A.5.- Del análisis de la organización de la administración tributaria y de los procesos tributarios, evaluando sus costos y estudiando métodos de planificación y organización del trabajo;

A.6.- De los criterios para la selección, formación, promoción y retribución de los funcionarios de la administración tributaria;

A.7.- De las relaciones fiscales internacionales; y,

A.8.- De las relaciones con los Gobiernos Seccionales, así como, de sus sistemas de financiación, de forma que estos resulten coherentes con la política tributaria del Gobierno Central.

Una reforma fiscal, no es sólo una pieza normativa que se configura desde presupuestos técnicos, es bastante más. Ningún sistema tributario, puede realmente enraizar en un país, sino es plenamente entendido y socialmente aceptado y consecuentemente, lograr esto, debe constituir un objetivo central de todo proceso de reforma.

Probablemente, el primer paso en esta dirección, lo constituya la existencia de una buena comunicación entre el gobierno y la sociedad civil, de forma que ésta sepa en cada momento que es lo que el gobierno quiere, cuáles son las claves de su política tributaria y que se pretende hacer con el dinero que se solicita de los contribuyentes.

Un buen sistema de comunicación se produce, no sólo mediante la presencia regular de los responsables de la hacienda pública ante los medios de comunicación, sino difundiendo el propósito y contenido de las reformas en el cuerpo social a través de cursos seminarios, conferencias, etc. En esta línea, la colaboración de la Universidad, incluso de los Colegios Profesionales, de las Asociaciones Empresariales y de los Sindicatos, resultará de gran beneficio. Es imprescindible, explicar y hacer comprender la reforma que se pretende. Si no se gana la batalla de la reforma en la calle, el resultado de la misma será incierto.

Por otra parte, además de explicar la reforma, hay que producir un cambio efectivo de las relaciones cotidianas del contribuyentes con la administración tributaria. El contribuyente, debe percibir en hechos concretos, el nuevo ánimo del fisco.

Por ello, parece conveniente, en primer lugar, estudiar la reforma física de las administraciones tributarias, en las que el contribuyente toma contacto con la hacienda pública. En este sentido, tanto el aumento en el número de administraciones, como el desplazamiento de la recaudación a las instituciones financieras, puede contribuir decisivamente a ello.

Adicionalmente, hay que mejorar los servicios regulares de información al contribuyente, haciendo desaparecer las intermediaciones innecesarias y abriendo al mismo tiempo, oficinas de reclamaciones donde los contribuyentes puedan evidenciar las deficiencias constatadas en el funcionamiento de los servicios.

Finalmente, debe procederse a una revisión del actual sistema de recursos administrativos, simplificando sus procedimientos y dotándolos de mayor agilidad, de forma que las resoluciones se produzcan en plazos razonables.

Por más que el conjunto de las acciones anteriores, resulta básico para mejorar las relaciones con los contribuyentes, no agota sin embargo, las tareas a realizar. En último término, la legitimación de cualquier sistema de exacciones públicas, nos viene dada por el destino de los fondos conseguidos. En este sentido, no existe administración tributaria que sea capaz de susplantar mediante la coacción, la ausencia del compromiso moral que, en mayor o menor grado, comporta toda acción contributiva. El funcionamiento correcto del sistema tributario, demanda la presencia de dicho compromiso que solo podrá conseguir si se es capaz de transmitir a la sociedad, la convicción de que los fondos públicos que se le demandan a través de los impuestos, tienen un destino correcto.

Así pues, la reforma fiscal planteada y la paralela reforma en los mecanismos de presupuestación y control del gasto público, no son en absoluto piezas independientes. Se trata más

bien, de momentos distintos y complementarios de un mismo proceso.

Por consiguiente, dentro de estos lineamientos, confiero, a la Comisión de Reforma Tributaria, la responsabilidad para que elabore la propuesta teórica-conceptual, de la segunda fase de la Reforma Tributaria, para que la misma sea sometida a consideración del Señor Presidente de la República, y por su intermedio, al pueblo ecuatoriano.

De esta forma concluí con las directrices dadas a la Comisión de Reforma Tributaria, para que dentro de los plazos establecidos, se inicie de inmediato la elaboración de la propuesta conceptual, para luego de la discusión pública programada, se proceda a elaborar el cuerpo legal, que de paso a la nueva Ley Tributaria.

III

LA REFORMA

Luego de haber establecido los lineamientos para la segunda fase de la Reforma Tributaria, la Comisión designada para el efecto, elaboró una publicación que fue ampliamente distribuida a nivel nacional, en donde se efectuó la propuesta conceptual y se dió sesenta días al país para su análisis y discusión.

El 31 de Julio de 1989, en mi calidad de Ministro de Finanzas y Crédito Publico, envié al señor Presidente Constitucional de la República Dr. Rodrigo Borja, la siguiente misiva, la misma que consta en la introducción de la publicación de la referencia.

“Señor Presidente:

El gobierno de su Presidencia dio inicio a la Reforma Tributaria mediante la presentación, en Noviembre del año próximo pasado (1989), al Congreso Nacional, de un proyecto de ley tendiente a sentar las bases de un nuevo marco administrativo, dentro del cual debía de funcionar el sistema impositivo ecuatoriano. Así, se aprobó la Ley 006, denominada de “Control Tributario y Financiero”, concluyendo de esa forma con la primera parte de la Reforma Tributaria.

Hoy, Sr. Presidente, hago entrega del documento base que servirá como instrumento de análisis, para debatir, por espacio de 60 días, sobre la propuesta que el Gobierno Nacional efectúa para lograr una reforma estructural del sistema impositivo, con el objeto de que éste sirva como instrumento efectivo de crecimiento y desarrollo económico y social.

La propuesta contempla el logro de cinco objetivos básicos en el mediano plazo: a) diseño de un sistema de determinación de utilidades reales; b) eficiencia en la asignación de recursos; c) redistribución del ingreso vía gasto público; d) eficiencia administrativa; y e) incremento de las recaudaciones.

Finalmente Señor Presidente, debo manifestarle que su gobierno a través de la Reforma Tributaria, ha reinsertado a la política fiscal, como una herramienta fundamental, en el proceso de estabilización y crecimiento de la economía, lo cual desde el punto de vista filosófico es un hito histórico, ya que el monetarismo de una u otra forma ha estado presente en nuestro país por más de 17 años, desplazando a la política fiscal al segundo plano.

Hago votos para que, a través del juego democrático, los distintos sectores de nuestra sociedad analicen con profundidad la propuesta, en beneficio de nuestro país y de las generaciones futuras.

Del señor Presidente, Muy atentamente, (f) Jorge Gallardo."

Para acometer la segunda fase de la Reforma Tributaria, había que definir claramente los criterios y objetivos que tenían que incorporarse al proyecto de ley, el mismo que se tenía que elaborar posterior a la discusión nacional.

En este sentido es importante reproducir los conceptos vertidos en relación a los cinco objetivos básicos planteados, y que fueron los que sirvieron de base para la discusión y el debate nacional, y que luego entrarían a formar parte del marco dentro del cual se elaboró el proyecto de Ley.

1. Definir un sistema de determinación de utilidades de tipo real

Tradicionalmente se ha considerado el rédito o renta como la forma más adecuada para medir la capacidad contributiva. Los teóricos han definido el rédito “como el beneficio económico de la persona en un determinado período de tiempo” (John F. Due, análisis económico de los impuestos, p.99). A la luz de este criterio, el impuesto sobre la renta debe gravar las utilidades reales obtenidas por los contribuyentes.

Cuando el sistema económico se ve afectado por la inflación, el esquema tradicional para gravar el rédito, fundamentado en precios históricos, comienza a gravar utilidades nominales en algunos casos, o se abstiene de gravar utilidades reales en otros. El problema es aún mayor, en la medida en que la contabilidad continúe registrando las operaciones a precios nominales, ya que la exposición del patrimonio a la inflación conduce a la determinación de utilidades comerciales irreales por parte de las empresas, con los consiguientes efectos sobre las políticas de distribución de utilidades, reposición del capital, financiamiento, inversión, etc.

En el momento actual éste es uno de los problemas más importantes que afronta la estructura vigente del impuesto a la renta en el Ecuador.

Se hace necesario definir un sistema de determinación de utilidades de tipo real, en virtud del cual se corrijan las distorsiones que hoy se producen, tanto en la medición de la utilidad comercial, como en la determinación de la base sometida al impuesto.

Para ello es imperativo efectuar ajustes por inflación en los estados financieros de las empresas que reflejen la exposición del patrimonio a la inflación, de tal suerte que se garantice la

reposición de los activos y se impida la distribución del patrimonio, como ocurre hoy, a través del reparto de utilidades nominales. El sistema de ajustes debe ser lo suficientemente completo, para que únicamente se graven aquellos ingresos que son susceptibles de generar un incremento real del patrimonio del contribuyente y para que se admita la deducción de las pérdidas ocasionadas por la inflación.

La corrección por inflación deberá eliminar también las distorsiones que hoy se presentan en la estructura financiera de las empresas, como consecuencia de la deducción plena de los gastos financieros, situación que crea fuertes incentivos para que las sociedades financien inversiones con deuda en lugar de obtener financiamiento a través de la capitalización. Una situación de esta índole favorece la concentración accionaria y conspira contra la capitalización, convirtiéndose en el principal obstáculo para el desarrollo del mercado de capitales del Ecuador.

Este tema, tan combatido por ciertos sectores empresariales, que no entendieron o no quisieron entender la dimensión de la propuesta, merece un análisis más profundo, por consiguiente, el siguiente capítulo se dedicará a la presentación de algunos conceptos que hacen relación con la corrección monetaria y su importancia para el fortalecimiento patrimonial de las personas naturales y jurídicas y por ende de la economía en su conjunto.

2.- Eficiencia en la asignación de recursos

La forma como se estructura el sistema impositivo puede ser más o menos conducente al desarrollo económico. Para lograr que el impuesto a la renta coadyuve en los propósitos de alcanzar una eficiente asignación de los recursos se hace necesario:

2.1. Equidad

Garantizar la equidad del sistema, de tal manera que ingresos iguales se graven de manera igual, evitando al máximo discriminaciones en esta materia.

El análisis de la estructura vigente permite apreciar un importante nivel de inequidades que se deriva de los siguientes aspectos:

a) Ausencia de una base imponible única, puesto que la vigente varía según la procedencia del ingreso y el carácter del contribuyente.

b) Un variado y voluminoso número de exenciones y tratamientos tributarios preferenciales (ascienden a más de 80; la mitad de ellos contenidos en las leyes de fomento); de otra parte, se advierte un tratamiento discriminatorio para ingresos que tienen un mismo origen (los ingresos financieros se gravan de forma diferente al resto de ingresos de capital).

c) Ausencia de un sistema tarifario uniforme.

d) Proliferación de sistemas para gravar la renta del contribuyente (impuesto proporcional, progresivo, y adicionales, y en algunos casos un impuesto único para determinada clase de ingresos).

2.2. Neutralidad

Lograr el máximo efecto de neutralidad económica, de tal manera que el sistema tributario produzca el menor grado posible de distorsiones. Un sistema tributario que no sea neutral puede ocasionar daños a la economía mediante distorsiones en las escogencias de los consumidores, decisiones de organiza-

ción de los contribuyentes y alteraciones en la estructura de financiamiento de las empresas, etc.

La estructura vigente grava con una tarifa diferente los ingresos obtenidos por las personas naturales, dependiendo de si ellos se obtienen directamente o a través de sociedades; incluso dentro de la organización societaria, la tarifa varía si los ingresos se obtienen a través de una sociedad nacional o de una sociedad extranjera, o si se obtienen a través de una sociedad de personas o de capital.

En cuanto a los ingresos y gastos financieros, estos tienen un tratamiento diferente al del resto de ingresos, lo cual puede inducir decisiones en materia de financiamiento, que alteren seriamente el desarrollo económico del Ecuador.

Observaciones similares se pueden formular frente a las decisiones de inversión, por cuanto los distintos privilegios tributarios concedidos en una u otra rama de la actividad económica, producen distorsiones en las decisiones de los inversionistas.

En este orden de ideas, se hace necesario reestructurar el impuesto a la renta de tal forma que garantice la equidad en el tratamiento de los ingresos percibidos por los contribuyentes y se dote al impuesto de la neutralidad requerida para evitar ineficiencias en la asignación de recursos.

Legislación anterior a la reforma

Al referirse a las clases de impuestos a la renta, la anterior ley establecía un impuesto progresivo a la renta global de las personas naturales, y un impuesto proporcional sobre grupos de rentas específicos. Además, se establecía un impuesto adicional para ciertos grupos de rentas, para beneficiar a determinadas instituciones en particular.

La Ley anterior, clasificaba a las rentas en los siguientes grupos:

- a) Rentas derivadas del trabajo en relación de dependencia;
- b) Rentas de trabajo o de la actividad profesional sin relación de dependencia;
- c) Rentas provenientes del trabajo con el concurso de capital;
- d) Rentas del capital puro sin el concurso del trabajo; y
- e) Utilidades no distribuídas de las empresas de capital.

Esta situación, contrariaba los principios de equidad y neutralidad que deben estar incorporados en la legislación tributaria para reducir al máximo posible distorsiones que puedan producirse en la toma de decisiones de los agentes económicos.

En el siguiente punto, se hará relación a la incidencia que el nivel tarifario tenía sobre la base imponible de cada una de las categorías de rentas, y su impacto sobre la distribución del ingreso.

3. Redistribución del ingreso

Si bien la moderna teoría fiscal asigna un papel cada vez menor al impuesto a la renta como factor de redistribución del ingreso, poniendo un mayor énfasis en la racionalización del gasto público, no es menos cierto que la estructura tarifaria debe consultar la capacidad de pago de los contribuyentes y evitar las tasas altas de tributación que distorsionan la toma de decisiones económicas, desestiman el ahorro, la inversión y el esfuerzo laboral, e incentivan la evasión tributaria.

En exámen preliminar de las tarifas vigentes, arrojó tasas marginales máximas del orden del 69.02% para las personas naturales que tributan bajo el esquema de los impuestos proporcional, progresivo y adicionales, con las incidencias nocivas que esto tiene sobre la equidad y sobre las decisiones de los contribuyentes.

La proliferación de incentivos y exenciones permite apreciar, además, las distorsiones que se generan en la progresividad de las tarifas y el trato discriminatorio que se produce frente a contribuyentes que reciben un menor ingreso y no disfrutan de los beneficios tributarios.

En esta materia, la reforma deberá propender por el establecimiento de un impuesto progresivo, que consultando la real capacidad de pago del contribuyente, garantice que quienes reciben menores ingresos estén sometidos a una menor tributación que aquellos que reciben mayores ingresos.

Como antecedentes al sistema tarifario vigente con la anterior ley, pasaremos revista a algunos de los artículos que tiene relación a los impuestos progresivos a la renta, proporcionales y adicionales. Para efectuar la liquidación del impuesto progresivo, se lo hacía en base a una complicada determinación de la base imponible, en donde el concepto de ingresos, deducciones y exenciones, hacía sumamente complicada su cálculo.

Existían once tarifas, las mismas que iban desde el 10% hasta el 50% sobre la fracción excedente.

Además del impuesto progresivo, existía el llamado proporcional, que dependiendo del origen de la renta estaban sujetos a las siguientes tarifas:

a) Las rentas del trabajo en relación de dependencia y las del libre ejercicio profesional, sobre el exceso de S/.120.000, el 6 por ciento (6%);

b) Rentas del trabajo con el concurso del capital, seis por ciento (6%);

c) Rentas del capital sin el concurso del trabajo, dieciocho por ciento (18%).

Más aún, este impuesto, al no corregirse por inflación la base imponible, era confiscatorio y por lo tanto, la práctica determinaba la evasión en su pago. Sin embargo, los que no podían librarse de este impuesto, eran los trabajadores y empleados en relación de dependencia que no ocupaban cargos a nivel directivo, ya que estos últimos, tenían sistemas de ingresos que distorcionaban y disminuían la base imponible, acogiéndose a las deducciones y exenciones que determinaba la ley.

Finalmente, las rentas originadas en la Provincia del Guayas, sean de personas naturales o de sociedades de capital o de personas, para financiamiento de la Comisión de Tránsito del Guayas, debían pagar un impuesto adicional del ocho por ciento (8%) sobre el impuesto a la renta que se causare.

Esta estructura impositiva y tarifaria era regresiva y confiscatoria para los sectores de menores ingresos, mientras que las personas naturales de altos ingresos, las personas jurídicas y los profesionales en el libre ejercicio de la profesión tenían los mecanismos para evadir las altas tasas relacionadas con el pago del impuesto a la renta.

4. Eficiencia y mínimos costos de administración

Se requería mejorar la simplicidad de la estructura del impuesto a la renta, de tal forma que se garantice su administración con el menor costo posible y el fácil cumplimiento de las obligaciones por los contribuyentes.

La forma como estaba diseñada la estructura del impuesto a la renta, presentaba una gran complejidad por la diversidad

de tratamientos existentes para cada sector y grupo de contribuyentes.

La legislación del impuesto sobre la renta requería una revisión total, donde se integren en un solo cuerpo las disposiciones que lo regulan, se unifique el tratamiento de los diversos tipos de contribuyentes y de los diferentes tipos de renta, y en suma se clarifiquen las normas aplicables, de tal suerte que para los contribuyentes resulte fácil su conocimiento y sea asequible el cumplimiento, en tanto que para la administración se simplifique también el control con una reducción de los costos administrativos y con la obtención de mejores resultados en términos de eficiencia.

Con estos antecedentes, se planteó la simplificación del concepto de renta; la reducción del número y del nivel de las tarifas para el impuesto progresivo; la eliminación del impuesto proporcional y adicionales; y la creación de un impuesto corporativo que grave la utilidad de las sociedades de capital.

5. Mejoramiento de la tasa efectiva de recaudación

5.1. El déficit fiscal y la recaudación tributaria

El sector público consolidado ha presentado un déficit de caja desde 1975, con excepción de 1984 y 1985. El déficit ascendió hasta un 7% del PIB en 1982. En los años siguientes se redujo y se llegó a producir un superávit del 4.7% del PIB en 1985. A partir de 1986 volvió a parecer un déficit, que se agravó en 1987 por efecto de la reducción en el volumen exportado de crudo y en 1988 por bajas en el precio del petróleo, así como por aumento en los gastos corrientes y de capital.

Un déficit de esta magnitud no resulta compatible con la estabilidad cambiaria y de precios de la economía y su financiamiento genera efectos de desplazamiento de la inversión priva-

da, a través de su impacto sobre las tasas de interés nominales y la necesidad de aplicar restricciones al otorgamiento de crédito para el sector privado.

La reducción del déficit requiere austeridad en el gasto público y elevar la tasa efectiva de recaudación de impuestos, mediante una reforma estructural al sistema impositivo.

5.2 La composición de las recaudaciones tributarias. El efecto de la bonanza petrolera.

Las finanzas públicas presentan una alta dependencia de los ingresos petroleros, lo que les confiere una alta inestabilidad. Los impuestos recaudados y pagados por el sector petrolero han representado entre el 40% y el 60% de los ingresos tributarios del gobierno central. La bonanza petrolera de los 70 no condujo a una elevación de la tasa efectiva de recaudación sino a una considerable erosión de la base tributaria tradicional. Por ello, cuando bajaron los precios del petróleo a principios de los 80 la tasa efectiva de tributación se redujo por debajo del nivel que tenía a principios de los 70. En 1987 hubo un deterioro adicional por baja de volúmenes exportados de crudo debido al terremoto y un nuevo aumento en gastos e inversiones. En 1988 el déficit no aumentó más por un drástico control de las inversiones y gastos en los últimos meses.

5.3. La necesidad de incrementar la tasa efectiva de recaudación de los impuestos a la renta y a las transacciones mercantiles.

Así las cosas, la solución del problema fiscal exige austeridad en los gastos corrientes y aumentos en los ingresos corrientes, en especial en los no petroleros.

Ya que los ingresos petroleros deben usarse exclusivamente en inversiones que generen, en forma directa o indirecta, divisas y recursos de ahorro y fiscales para reemplazar en el futu-

ro el papel que hoy juegan los excedentes petroleros en la economía ecuatoriana.

Por estas razones, como ya se dijo, resulta indispensable aumentar la tasa efectiva de recaudación de los impuestos no petroleros, para lo cual la simplificación de la estructura impositiva y la adecuación de las tarifas a la real situación económica y social del país, se constituían en el momento de plantear la reforma en un imperativo.

La reforma propiamente dicha

Se dio inicio a la redacción de la nueva Ley Tributaria, introduciendo una redefinición al concepto de renta, para partir de ella derivar el marco normativo.

La ley anterior definía a la renta de la siguiente manera:

“se considera renta, para los propósitos de esta Ley, los ingresos en dinero, especies o servicios que obtenga una persona, natural o jurídica, anual o periódicamente, del ejercicio de una actividad económica.”

El nuevo concepto de renta quedó definido de la siguiente manera:

“Para efectos de este impuesto [a la renta] se considera renta:

1.- Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso, bien sea que provengan del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y

2.- Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales ecuatorianas domiciliadas en el país o por sociedades nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de esta Ley.”

A su vez el artículo 94 define en la Ley el concepto de sociedad. Con esta redacción se lograron dos efectos principales. El primero, que tuvo relación a englobar en la definición de renta tanto los ingresos de fuente ecuatoriana como los ingresos obtenidos en el exterior para quienes tienen la obligación de tributar en el Ecuador.

En segundo lugar, se incluyó al trabajo y al capital como fuentes homogéneas de ingreso, evitando así la clasificación nociva que existía anteriormente en relación a las clases de renta, por medio de la cual se establecía un tratamiento diferenciado dependiendo del origen de los ingresos. La Ley unificó el tratamiento tributario, simplificando su estructura.

Con estos antecedentes, la definición de la base imponible se la efectuó de forma simple y sencilla, al decir que la misma está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios gravados con el impuesto, menos las devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones, imputables a tales ingresos.

En el caso de la base imponible de los ingresos en relación de dependencia se siguió el mismo concepto general, exceptuando como deducción los aportes personales al IESS cuando estos sean pagados por el patrono.

Aquí la Ley recogió una práctica muy común en el mercado de trabajo, por la cual las empresas contratan a empleados y trabajadores en base a sueldo neto. En este sentido para dejar suficientemente claro la intencionalidad de esta disposición, se estableció que cuando los contribuyentes que trabajan en relación de dependencia sean contratados por el sistema de ingreso neto, a la base imponible establecida se le sumará, por una sola vez, el impuesto a la renta asumido por el empleador, el resultado de esta suma constituirá la nueva base imponible para calcular el impuesto.

Las tarifas que se establecieron fueron adaptadas a la real

situación económica y social del contribuyente, exonerando deliberadamente a una gran base de contribuyentes, que por su nivel de ingresos y relación de dependencia están contribuyendo al fisco en un porcentaje elevado en relación a sus ingresos netos. Además, para el fisco era antieconómico la recaudación por los gastos relacionados con la administración tributaria y el ingreso bruto.

La tarifa máxima para las personas naturales fue establecida en 25 por ciento, con cuatro escalas de 10, 15, 20 y 25 por ciento. La base imponible exonerada de impuesto a la renta se la estableció en dos millones de sucres.

Finalmente gracias al artículo 100 de la Ley, los valores absolutos expresados en moneda nacional y en el Código Tributario se ajustarán anual y acumulativamente en el 100 por ciento del incremento porcentual del índice de precios al consumidor, elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC, correspondiente al año inmediato anterior.

Esta disposición, permitió ajustar por inflación las escalas de tributación, evitando que el contribuyente sea empujado a porcentajes más altos de tributación, no como producto de un incremento de sus ingresos en términos reales sino como producto de la inflación.

Así mismo, la Ley creó el impuesto a la renta corporativo, que no existía en la anterior Ley, eliminando así la doble tributación. En la anterior Ley, existía una disposición por la cual el impuesto a la renta que pagaban las empresas, lo hacían en cabeza de los socios, es decir que de los dividendos que recibían los accionistas debían restar de la base imponible la parte proporcional que les correspondía del pago del impuesto, y de ahí volver a tributar con el impuesto progresivo, proporcional y adicionales que constaban en la anterior Ley.

Con la nueva Ley, la utilidad después del reparto del 15 por ciento a los trabajadores, las empresas tienen que pagar el 25

por ciento, y los socios reciben los pagos de dividendos exentos de impuestos.

Finalmente la Ley de Régimen Tributario Interno, sustituyó el antiguo impuesto a las transacciones mercantiles, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), simplificando su normativa y estableciéndolo en el mismo nivel anterior del 10 por ciento.

Impuestos dispersos, como a los cigarrillos, licores y a la cerveza fueron simplificados y agrupados en una sola normativa, bajo el capítulo de Impuestos a los Consumos Especiales (ICE).

Al Dr. José Vicente Troya le cupo la responsabilidad de recopilar las observaciones realizadas durante la discusión conceptual, e incorporarlas, sino se contradecían con el espíritu de las reformas, al primer borrador de proyecto de Ley, el mismo que fuera presentado a consideración del Ejecutivo a mediados del mes de octubre, y a discusión nacional hasta la segunda semana de noviembre. Finalmente, el Dr. Troya presidió la comisión de redacción final, por lo que su participación en el proceso fue de gran importancia.

La maraña impositiva quedó reducida a tres grandes impuestos, los mismos que en el año de 1988, antes de la reforma, representaban el 54 por ciento de los ingresos no petroleros, que ingresaban al Presupuesto General del Estado. Ese porcentaje creció en 1990, año de la aplicación de la Reforma Tributaria al 60.4 por ciento, y en el año 1993, ese porcentaje se incrementó al 72 por ciento de los ingresos no petroleros.

El Ecuador debe de hacer del proceso de reforma tributaria una tarea continua, en donde la simplificación, la racionalización y la adecuación de las tarifas como mecanismo de fomento de la producción y del empleo, se deben de constituir en objetivos prioritarios de toda política tributaria.

Han pasado seis años, desde que se viene aplicando la nue-

va Ley Tributaria, y en vez de ir simplificando, nuevamente se la quiere complicar volviendo a las exoneraciones y a las deducatorias especiales.

Una nueva Reforma Tributaria tiene que contemplar un nuevo techo para el impuesto a la renta, para los contribuyentes personas naturales del 10 por ciento, con escalas de 2.5, 5.0, 7.5 y 10 por ciento.

En el caso de las personas jurídicas, un impuesto a la renta después del reparto de trabajadores del 10 por ciento.

Para el Impuesto al Valor agregado, seguir con el nivel del 10 por ciento, pero eliminando todas las exenciones y exoneraciones, para poder ampliar la base tributaria. Los únicos bienes exentos del IVA, serían aquellos que forman parte de la canasta básica familiar y los productos de exportación.

Con esta nueva Ley, se simplificaría aún más la actual, y se lograría una mayor recaudación, ya que el costo de contribuir sería menor al costo de evadir.

Finalmente, los impuestos a los rendimientos financieros, serían calculados sobre el rendimiento real, como fue la intención de la Ley original, debiendo desaparecer los impuestos fijos sobre los rendimientos nominales, que no solamente desestimulan el ahorro, sino que además distorcionan las decisiones de inversión y de financiamiento.

De ahí de la necesidad de implantar correctamente el sistema de Corrección Monetaria Integral de los Estados Financieros, tema que por su importancia nos referiremos en el próximo capítulo.

IV

LA CORRECCION MONETARIA: UN IMPERATIVO

En períodos de estabilidad económica, y ante la ausencia de mercados de capitales, las empresas tienden a conformar estructuras financieras, que solamente consideran una parte de la ecuación: la rentabilidad de corto plazo. En este tipo de decisiones financieras, está ausente el análisis del riesgo, por consiguiente, cuando la economía entra en períodos de crisis, se encuentra con una empresa privada sobreendeudada, débil desde el punto de vista financiero, haciendo por último necesaria, la intervención del Estado, con el propósito de diseñar mecanismos de rescate. Así se pone punto final, a todo un proceso, por el cual, las ganancias son apropiadas por los empresarios, y las pérdidas compartidas por la sociedad. Por lo tanto, se hace necesario introducir mecanismos que contraresten los efectos nocivos que acarrea una mala toma de decisiones financieras, para incentivar el fortalecimiento patrimonial de las unidades productivas. Por otro lado, para lograr lo anteriormente planteado, se debe utilizar a la contabilidad, como el instrumento que nos conduzca a lograr dichos objetivos, pero considerando a la contabilidad como una herramienta financiera y no como una mera técnica de registros comerciales. Así, se podrá establecer un sistema de determinación de utilidades reales, que permita una adecuada capitalización empresarial, evitando que se repartan utilidades, o que se paguen impuestos, producto de la inflación, y no como consecuencia de los resultados operativos.

La Comisión de Reforma Tributaria, después de aprobada la Ley, se dedicó de lleno a la elaboración de una propuesta, para reglamentar el artículo 22 de la Ley de Régimen Tributario Interno, partiendo de la realidad ecuatoriana. Para el efecto, los

asesores, Guillermo Perry, actual Ministro de Hacienda de Colombia, Alba Lucía Orozco y Santiago Pardo, me presentaron a consideración en Abril de 1990 un documento base, para desarrollar el reglamento, que por su importancia, lo menciono en el presente capítulo y, se lo complementa, con las observaciones que se realizaron.

I.- El problema

A. Contabilidad e inflación

La contabilidad y los sistemas tributarios convencionales fueron diseñados para economías sin inflación. En efecto, cargan contra los ingresos de un período, costos incurridos en diferentes momentos en el tiempo (v.gr. cuando se adquirieron los activos fijos, los inventarios de materias primas o cuando se fabricaron los productos que hoy se venden). La suma de éstos costos tiene sentido únicamente, cuando no hay inflación. Cuando hay inflación, representan en realidad unidades diferentes y su simple adición, equivale a sumar manzanas con peras. Lo mismo sucede con la valoración del patrimonio y los activos no monetarios en el balance; en economías inflacionarias su costo en libros no guarda relación alguna con su valor actual, y por tanto el balance habitualmente subestima el verdadero valor de las empresas. Las principales distorsiones causadas por la inflación en la contabilidad son las siguientes:

1) Los activos fijos se miden según sus costos históricos de adquisición y las reservas de depreciación y amortización se basan en estos costos. En consecuencia, los activos fijos aparecen subestimados en los balances, las partidas de depreciación y amortización quedan subestimadas y, cuando se venden los activos fijos, se sobreestiman las ganancias de capital.

La sobreestimación de las utilidades y de las ganancias de capital, conduce a una tributación excesiva y a la posibilidad de distribuir como dividendos ingresos que simplemente cons-

tituyen parte de la recuperación del capital. En otros términos, el sistema contable y tributario convencional no permite efectuar reservas suficientes para reponer los activos fijos antes de permitir la distribución de utilidades o el pago de impuestos. En consecuencia, puede conducir a descapitalizar las empresas y a desestimular la inversión. Estos efectos resultan ser más o menos importantes, según la forma cómo se hayan financiado estos activos.

2.) Los inventarios, tanto de materias primas como de productos terminados, aparecen a costos históricos. En consecuencia, el valor de estos inventarios, queda subvalorado en los balances, y el margen de ganancia, sobrevalorado. De nuevo, el sistema permite distribuir utilidades y obliga a pagar impuestos antes de recuperar el costo de los insumos o de los productos terminados.

Naturalmente, este problema es más grave cuando se utiliza el sistema FIFO de valoración de inventarios, y menos grave cuando se utiliza el sistema de valoración de inventarios LIFO. En este último caso, sino se están desacumulando inventarios, el costo de los activos se calcula según su valor de adquisición o fabricación inmediata y no hay sobreestimación en el margen de ganancia. Sin embargo, continúa la subvaloración de los inventarios en el balance, y por consiguiente de los activos totales.

3) Los ingresos financieros aparecen estimados según su valor nominal. Cuando el valor de los activos financieros no se lo corrige por inflación, esos ingresos financieros, contienen un componente que simplemente retribuye al ahorrador por la pérdida de valor del principal, debido a la inflación. En otras palabras, los ingresos financieros tienen un componente puramente nominal y un componente real. En estas condiciones, se sobreestima el valor de los ingresos financieros y de los impuestos.

La empresa puede estar distribuyendo utilidades y pagando

impuestos, a tiempo que está disminuyendo el valor real de sus activos financieros.

4) Los gastos financieros nominales se deducen en su totalidad. Este es el inverso del problema anterior y significa que se sobreestiman los gastos reales, al no tener en cuenta que parte de los gastos financieros, constituyen en el fondo abonos a capital, ya que el principal de la deuda, si no es corregido por inflación, disminuye en su valor real con la tasa de inflación. En este caso se subestiman las utilidades y los impuestos a pagar.

5) La contabilidad no toma en cuenta, el hecho de que los saldos de caja, ni las cuentas por cobrar, ni las cuentas por pagar, se desvalorizan con la inflación, cuando no se las corrige. Al no tomar en cuenta la pérdida real en el saldo de caja, o en las cuentas por cobrar, se sobreestiman las utilidades y los impuestos. Por el contrario, al no tomar en cuenta la pérdida de valor real de las cuentas por pagar, se subestiman las utilidades y los impuestos por pagar.

A estos problemas que inciden en la contabilidad y en la determinación del valor del impuesto a pagar, habría que añadir el hecho de que la inflación erosiona el valor real del impuesto que se paga con posterioridad al momento en que se han obtenido las utilidades. Este es un tema diferente, que deberá tener un tratamiento diferente en la normativa tributaria.

Se deben distinguir los casos en que los activos o pasivos están denominados en moneda extranjera y se van ajustando con las variaciones en el tipo de cambio. Lo mismo sucede con activos o pasivos que tienen algún tipo de corrección monetaria. El efecto neto dependerá de las diferencias que existan entre la tasa de inflación y la corrección monetaria o índice de actualización, en el segundo caso.

Ahora bien, el efecto global de estos problemas depende de la estructura financiera de las empresas. Así por ejemplo, sin corrección, una empresa que financia tanto sus activos fijos como sus inventarios y su capital de trabajo, fundamentalmente con recursos propios, está sobreestimando sus utilidades y

su pago de impuestos y no se garantiza que esté protegiendo adecuadamente su patrimonio. Por el contrario, una empresa que financia con pasivos no corregidos, la totalidad de sus activos fijos y de sus inventarios, estaría en principio en una situación neutral o ventajosa, como quiera que la subestimación de los costos de depreciación y de inventarios quedarían compensados o mas que compensados, a la larga, por la deducción plena de los gastos financieros. Sin embargo, debido a diferencias entre las vidas útiles de los activos y los plazos de financiamiento, podrían existir problemas de flujo de caja a favor o en contra de la empresa. Estos problemas no son graves en una economía en la que exista un mercado financiero y de capitales perfecto: en este caso, la empresa puede tomar crédito de corto plazo para pagar impuestos excesivos en algunos períodos que se compensan con impuestos menores en períodos posteriores.

De la misma manera, los efectos netos de la inflación sobre los flujos financieros, dependen de si la empresa se comporta como un acreedor o un deudor neto. En general, las instituciones financieras, que son acreedores netos, quedan perjudicadas por la falta de ajustes por inflación. Por el contrario, las empresas industriales y comerciales quedan beneficiadas por la inexistencia de ajustes por inflación en los flujos financieros, ya que son mayores las deducciones plenas por gastos financieros, que el gravamen total por sus ingresos financieros. Sin embargo, esta ventaja con frecuencia queda más que compensada por el hecho de que estas empresas se perjudican al no poder ajustar por inflación, ni los costos de los activos fijos, ni de sus inventarios.

B. Los efectos de la inflación sobre la equidad de la carga tributaria y las decisiones de inversión y endeudamiento de los contribuyentes.

1.- Efectos sobre equidad

Consideremos en primer lugar, el caso de un proceso inflacionario no previsto. La empresa habría tomado sus decisiones

de inversión y financiamiento, sin saber que se iba a presentar un proceso inflacionario. Una vez que éste se presenta, los efectos netos sobre sus utilidades y pago de impuestos, constituyen ganancias o pérdidas extraordinarias. Este hecho, aparte de generar problemas financieros, da lugar a inequidades sustanciales. En particular, los deudores netos se benefician considerablemente y los acreedores se perjudican. En las empresas industriales y comerciales, quienes han financiado sus activos fijos e inventarios con recursos propios se perjudican, ya que los costos históricos quedan muy por debajo de su valor de reposición y en consecuencia se sobreestiman las utilidades y el pago de impuestos, y quedan protegidos e inclusive se benefician quienes los han financiado con deudas no ajustadas, ya que pueden deducir todo el valor nominal de sus gastos financieros sin tener en cuenta la ganancia que obtienen con la reducción del valor real del saldo de su deuda. El efecto es diferente para quienes tienen sus activos o pasivos denominados en moneda extranjera o si éstos se encuentran ajustados. Por último, se perjudican las empresas que tienen que operar con altos saldos de caja y cuentas por cobrar y se benefician aquellas que lo hacen con altas cuentas por pagar.

Si la ocurrencia de un episodio inflacionario no previsto, no da origen a pronosticar que se pueda repetir en el futuro, no tendría efectos significativos en la asignación de recursos, ya que no alteraría las decisiones futuras de inversión y de financiamiento. Su impacto se limitaría a los efectos de una sola vez sobre la equidad en las cargas tributarias y la situación financiera de la empresa.

Por el contrario, en una economía sujeta a la ocurrencia permanente de procesos inflacionarios, los agentes económicos anticipan que éstos continuarán existiendo. Consideremos primero el caso en que la inflación es totalmente estable y, en consecuencia, los agentes económicos la pueden predecir con exactitud. Podría suponerse que en éste caso todos los agentes económicos se anticipan a los efectos que va a tener la inflación y se cubren de sus efectos perversos, financiando en su

totalidad sus activos con deudas no ajustadas, previendo que hay una parte de las utilidades nominales que no deben distribuirse sino que deben llevarse a reservas especiales para protección del patrimonio y que, en adición, deben aumentar sus márgenes para el pago de impuestos sobre utilidades puramente nominales. En principio, podrían encontrarse situaciones en las cuales las empresas logran evitar los efectos que la inflación podría acarrear sobre la equidad tributaria y la erosión de su patrimonio. Sin embargo, lo harían a costa de establecer una estructura financiera inconveniente, ya que estaría totalmente sesgada hacia el endeudamiento, lo que las haría excesivamente vulnerables a cualquier problema de demanda o a variaciones no previstas en la tasa de inflación, y causaría una serie de problemas macroeconómicos que se discuten más abajo.

En la práctica, las tasas de inflación son variables y no se pueden predecir con exactitud. En consecuencia, la realidad constituye una combinación de las dos situaciones anteriores. En ella, la inflación tiene efectos tanto sobre la equidad de las cargas tributarias y la descapitalización de las empresas, como sobre sus decisiones de financiamiento y de inversión.

Más aún, como hay incertidumbre sobre las variaciones de la tasa de inflación, se da una preferencia muy fuerte por créditos de corto plazo, tanto por parte de los deudores como de los acreedores, cobran primas de riesgo muy altas en las tasas de interés y se prefieren las inversiones con rendimiento a corto plazo. Por último, se presenta una tendencia a adquirir activos que se protejan contra la inflación y que no sean depreciables, como por ejemplo la tierra. Estos fenómenos se presentan siempre que exista un proceso inflacionario variable y no predecible; sin embargo, la falta de ajustes por inflación en la contabilidad y la determinación de los impuestos, los acentúan en forma muy significativa.

En síntesis, en términos generales, la inflación produce los siguientes efectos sobre las empresas:

1.1.- Ganancias o pérdidas extraordinarias para quienes no anticiparon con precisión las tasas de inflación.

1.2.- Distribución de utilidades y pago de impuestos, sin que haya recuperación plena de los costos de producción y capital, y en consecuencia, a costa del patrimonio de las empresas.

1.3.- Una fuerte preferencia por financiar los activos fijos, los inventarios y el capital de trabajo con endeudamiento no ajustado.

1.4.- Una fuerte preferencia por activos y pasivos financieros de corto plazo.

1.5.- Una preferencia por inversiones con rendimiento a corto plazo.

1.6.- Una preferencia por inversiones en activos no depreciables.

C. Efectos Macroeconómicos

Los efectos macroeconómicos del impacto que tiene la inflación sobre la determinación de utilidades y las decisiones de inversión y financiamiento de los agentes económicos, pueden llegar a ser muy nocivos.

1).- En primer lugar, la falta de protección del patrimonio de la empresa, que puede conducir a distribuir utilidades y pagar impuestos cuando aún no se han recuperado los costos de capital y los costos de producción, puede conducir a un proceso generalizado de descapitalización de las empresas. En estas condiciones, el nivel de ahorro y de inversión por parte de las empresas se puede ver afectado de manera considerable, reduciendo la tasa de crecimiento de la economía como un todo. En situaciones extremas, muchas empresas pueden verse incapacitadas para reponer su capacidad de producción actual.

2).- En segundo lugar, el gravamen pleno a los rendimientos financieros nominales, pueden conducir a que las tasas reales de interés después de impuestos sean negativas o muy bajas, con lo cual se desestimula el ahorro financiero y, lo que es más grave, se puede estimular la fuga de capitales hacia otros países, en cuyos sistemas financieros no se gravan los rendimientos nominales. Este hecho, también incidiría en una tasa de ahorro e inversión más baja de la economía y, en consecuencia, en un menor ritmo de crecimiento, o en un mayor endeudamiento externo.

3).- En tercer lugar, las empresas buscarían financiar la mayor parte de su inversión y de su formación de inventarios con crédito y no con recursos propios. En consecuencia, se tiende a desestimular la retención de utilidades y la emisión de nuevas acciones, con lo que disminuyen las tasas de ahorro de las empresas, e incluso la tasa de ahorro de los individuos, por cuanto no se contará con un mercado accionario dinámico que ofrezca más oportunidades de inversión a los ahorristas. De nuevo, este hecho conduciría a una menor tasa de crecimiento de la economía.

4).- En adición, este hecho conduce a una demanda excesiva por crédito de parte del sector productivo y a estructuras financieras muy sesgadas hacia el endeudamiento, que hacen particularmente vulnerables a las empresas. La demanda excesiva por crédito y el menor ahorro financiero tienden a generar tasas de interés muy altas y presiones por una mayor expansión monetaria. Estos fenómenos se agravan por cuanto los ahorradores buscan obtener tasas de interés real positivas después de impuestos, lo que exige tasas nominales demasiado altas. Estos hechos tienden, en consecuencia, a agravar las presiones inflacionarias tanto por el lado de los costos (por las tasas de interés nominal alta) como de demanda (por una mayor expansión monetaria).

5).- A su turno, la estructura financiera de las empresas sesgada hacia el endeudamiento, las hace especialmente vul-

nerables ante perturbaciones en el mercado financiero (restricciones de liquidez o aumentos en la tasa de interés) y de bienes (una recesión sectorial o global). En estas condiciones se pueden generalizar con facilidad situaciones de mora y quiebra, con su consiguiente impacto posterior, sobre las instituciones financieras y sobre la economía en su conjunto.

6).- Más aún, ésta mayor vulnerabilidad financiera de las empresas, limita el margen de manobra de las autoridades económicas cuando se hace necesario aplicar políticas contraccionistas, de carácter monetario o fiscal ante presiones inflacionarias, ya que los efectos de estas políticas sobre la situación general de liquidez o de nivel de actividad económica, pueden tener consecuencias muy graves sobre la estabilidad de las empresas altamente endeudadas.

7).- En la medida en que el sector privado tenga pleno acceso al crédito externo, esa situación estará acompañada por niveles excesivos de endeudamiento externo de la economía en su conjunto, que demandarán tasas de cambio de equilibrio más altas e implicará riesgos considerables para la estabilidad de balanza de pagos del país.

8).- De otra parte, las tasas marginales efectivas de tributación resultarán negativas para inversiones financiadas con crédito, especialmente a tasas de inflación altas, lo que, en adición a los fenómenos descritos, propiciará la ejecución de inversiones que no serían rentables en otras circunstancias; vale decir, con rendimientos inferiores al costo de oportunidad de los recursos financieros para la economía y, en consecuencia, con un efecto adverso sobre la tasa de crecimiento económico en el largo plazo.

9).- La incertidumbre sobre las tasas marginales efectivas de tributación, ocasionada por las variaciones en las tasas de inflación, disminuye la disposición a tomar riesgos, tanto por parte de los ahorradores como de los deudores. En consecuencia, se preferirán los activos y pasivos financieros de corto pla-

zo sobre de los de largo plazo, y se le hará muy difícil el desarrollo de un verdadero mercado de capitales. Este hecho, puede representar un freno considerable para el proceso de inversión y crecimiento económico, y afecta igualmente, la composición de las inversiones que tienen rendimientos a mediano y largo plazo, y largas vidas útiles.

10).- El gravamen de ganancias de capital puramente nominales, aparte de constituir una inequidad flagrante, puede conducir a que cuando las empresas tengan que hacer renovación de equipos, no consigan reponerlos en su integridad, puesto que se les estaría gravando el costo de reposición en la venta de los equipos viejos. Además, puede conducir al "bloqueo" de activos fijos (a que no se ofrezcan en el mercado, en las cuantías en que sería deseable) o a la subfacturación sistemática de sus valores de venta.

11).- Por último, la percepción de que el sistema tributario es inequitativo, puesto que grava utilidades y ganancias de capital puramente nominales, tendrá un efecto perverso sobre la moral tributaria e inducirá a buscar formas de evasión.

En síntesis, los efectos de la inflación sobre la determinación de utilidades y de los impuestos a las empresas y al ahorro financiero, sino se corrigen, pueden ocasionar las siguientes perturbaciones de carácter macroeconómico: descapitalización de una parte considerable del sector productivo; menores niveles de ahorro financiero, de ahorro total y de inversión en la economía; alta vulnerabilidad del sector industrial y financiero ante los ciclos económicos; demanda excesiva por crédito doméstico y por crédito externo, que hace difícil mantener la estabilidad monetaria y cambiaria; niveles muy altos de las tasas nominales de interés, que contribuyen al proceso inflacionario. Vale decir, a menores tasas de crecimiento económico y a un mayor grado de inestabilidad cambiaria y monetaria.

De ahí la importancia de efectuar ajustes por inflación en la contabilidad de las empresas, que permita que tanto sus ba-

lances, como sus estados de pérdidas y ganancias y la determinación de sus impuestos a la renta, se aproximen de mejor manera a una valoración real de los mismos. En esta forma, se podrá defender mejor el patrimonio de las empresas y hacer más atractiva su capitalización, mediante emisión de acciones o retención de utilidades, frente a la opción del endeudamiento, y se conseguirá una mayor equidad tributaria. Con ello se conseguirán mayores tasas de ahorro, de inversión y de crecimiento económico y condiciones de mayor estabilidad cambiaria, monetaria y en el desempeño de la actividad productiva. Además, mejorará la disposición a cumplir con las obligaciones tributarias.

II. Ajustes parciales e integrales por inflación

A. Ajustes parciales ocasionales

Debido a la gravedad de los problemas mencionados, casi todos los países que han experimentado tasas altas de inflación han encontrado necesario introducir ajustes parciales o compensatorios, de manera ocasional o permanente, para propósitos tributarios. Este ha sido, en particular, el caso de la mayoría de los países de América Latina. Así por ejemplo, en muchos casos después de una devaluación masiva o de un período hiperinflacionario, se ha permitido revaluar por una sola vez, los activos fijos, y en algunos también los inventarios de las empresas, con el objeto de que hacia adelante las partidas de depreciación y los costos de venta puedan reflejar el impacto de las alzas en los costos de reposición debidos a la devaluación y la inflación. Estas correcciones de carácter ocasional, resultaron inequitativas en sus efectos, comoquiera, quién había vendido los activos fijos en vísperas de entrar en vigencia las opciones de revaluación, no pudo beneficiarse de ésta. En adición, no quedaba sino una vaga expectativa de que en el caso de que volviera a ocurrir un fenómeno similar, el gobierno podría actuar de manera parecida.

B. Ajustes Parciales Permanentes

Después de haber experimentado con correcciones ocasionales de esta naturaleza y ante la persistencia de los problemas inflacionarios, varios países decidieron adoptar fórmulas parciales de corrección en la medición de utilidades, para ser incorporadas de manera permanente en el sistema tributario. La mayor parte de estas fórmulas, se limitó a permitir la revalorización de los activos fijos para propósitos de depreciación y de determinación de las ganancias de capital, como fue el caso del Ecuador; en otros casos, se optó más bien, por autorizar de manera permanente, sistemas acelerados de depreciación. En muy pocos casos, se permitió de manera permanente, la revalorización de inventarios; fue más común, el autorizar la utilización del sistema de valuación de inventarios LIFO. Es evidente, de lo discutido anteriormente, que la depreciación acelerada y la utilización del sistema LIFO, solamente compensan los efectos de la inflación sobre el patrimonio de las empresas, dependiendo de la medida en que hayan financiado los activos con su propio patrimonio; del nivel de la tasa de inflación y del hecho de que se encuentran acumulando o desacumulando inventarios. En otras palabras, este tipo de correctivos, solamente dan los resultados correctos, para una combinación dada de tasas de endeudamiento, tasas de inflación y acumulación de inventarios. Para empresas que no tienen esas condiciones, o cuando varía la tasa de inflación, la compensación puede resultar defectuosa o excesiva.

La opción de valorizar activos fijos e inventarios, no hace depender la exactitud de la compensación de la magnitud precisa de la tasa de inflación, o del hecho de que las empresas se encuentren acumulando o desacumulando inventarios. Sin embargo, mantiene un efecto diferencial según la estructura de financiamiento de los activos. En otras palabras, si bien permite proteger los activos fijos de las empresas y su formación de inventarios, mantiene un incentivo exagerado en favor del endeudamiento y en contra de la capitalización por emisión de acciones o por retención de utilidades. Adicionalmente, no re-

suelve los problemas de las empresas que operan con altos niveles de cartera o saldos líquidos, discriminando en contra de este tipo de actividades.

C.- Ajustes Integrales

Por estas razones, algunos países de América Latina, en particular Chile, Brasil, Argentina y Colombia, han decidido optar por sistemas más generalizados de ajustes por inflación.

En el caso del Ecuador, se optó por un sistema integral de ajustes de balance, para propósitos contables, financieros y tributarios, que puede resumirse así:

1).- El valor inicial de patrimonio de cada año, se revalúa con el índice de precios al consumidor. La revaluación se carga contra las utilidades del año. En adición, se efectúa un ajuste inverso cuando ocurran disminuciones en el patrimonio durante el año, en proporción al monto de esas reducciones.

2).- El valor del patrimonio a precios corrientes al final del año, se obtiene de revaluar los activos y pasivos, con excepción de los monetarios no ajustados, así:

2.1.- Activos fijos depreciables o amortizables, según el índice de precios al consumidor aplicado sobre el valor de principios de año excluyendo a las depreciaciones o amortizaciones previas;

2.2.- Inventarios según costo de reposición, o según el índice de precios al consumidor;

2.3.- Activos y pasivos ajustados, según su índice propio;

2.4.- Activos y pasivos en moneda extranjera, con la tasa de cambio al final del periodo;

2.5.- Acciones y participaciones, según el valor en bolsa o el valor intrínseco, o valor patrimonial proporcional.

2.6.- Otros activos no monetarios, según el índice de precios al consumidor.

Para los activos y pasivos poseídos solo parte del año, se efectúan correcciones parciales según el tiempo de posesión.

3).- Todas las revaluaciones de activos se añaden a las utilidades y todas las de pasivos y del patrimonio, se cargan contra ellas.

La experiencia ha demostrado que este sistema es completo y relativamente fácil de utilizar y fiscalizar.

III. La propuesta para el educador

Dado que en el Ecuador, se iba a pasar de un sistema de ajustes muy parciales por inflación (limitando exclusivamente a la revalorización de los activos fijos) a un sistema de ajustes integrales en los estados financieros, no parece conveniente adoptar un sistema que sea demasiado complejo de manejar por parte de los contribuyentes y de la administración. Por esa razón principal, se propone la utilización de un índice único de inflación para el ajuste de todas las cuentas de activos y pasivos, con excepción de aquellos denominados en moneda extranjera, los indexados, las acciones y participaciones, y para ciertos casos, los inventarios.

A. Causación versus realización

Uno de los aspectos más discutidos en materia tributaria, es el de si las ganancias de capital por venta de los activos, se deben gravar cuando se causan o cuando se realizan. Los partidarios de esta última posición, aducen:

1) Que de lo contrario se crearán problemas de liquidez a los contribuyentes, especialmente en países con mercados financieros poco desarrollados, en los que no es posible obtener créditos para pagar impuestos. Este argumento es muy persuasivo, para el caso de personas individuales, especialmente en lo

que hace a la valorización de activos, tales como su casa habitación, más no así en el caso de empresas productivas;

2) Que resulta difícil, estimar y controlar administrativamente, la exactitud de las valorizaciones declaradas en ausencia de transacciones concretas. Este argumento, es válido en cuanto al uso de índices de costos de reposición, pero no lo es para el sistema propuesto.

3) Finalmente, que el contribuyente percibe como inequitativo el gravamen de un ingreso que no ha recibido.

Ante estos argumentos, debe precisarse la naturaleza del ajuste propuesto. Se trata de valorizar simétricamente los activos fijos y el patrimonio con el índice de inflación, por consiguiente, no existe ningún gravamen, antes de la realización de estos activos, cuando se los ha financiado con recursos propios. Es solamente en el caso, de que hayan sido financiados con créditos en moneda nacional, no indexados, cuando se produce el gravamen. **En realidad, en este caso lo que se grava no es la valorización del activo, sino la ganancia que recibe el contribuyente por el hecho de que la inflación erosiona el valor real de su deuda pendiente, que tiene consecuencias inmediatas sobre su liquidez.**

B. La Transición

Una de las mayores dificultades para la adopción de un sistema integral de ajustes por inflación en los estados financieros de las empresas, radica en el manejo de la transición de los viejos sistemas contables y declaración de impuestos, a los nuevos. El problema se debe a que la empresa, iniciará la aplicación del nuevo sistema con un balance cuyos activos no monetarios, pasivos no monetarios, y cuentas del patrimonio, se encuentran registrados a costos históricos, o con valorizaciones parciales que hayan sido permitidas por la ley vigente. En el caso del Ecuador, se encontraba vigente la Reglamentación sobre Revalorización de Activos Fijos, que de acuerdo a índices

de precios o de devaluación, registraban al final del período, un mayor valor de los activos fijos; un mayor valor de la depreciación o amortización, para finalmente el monto del ajuste parcial, acreditarlo, a las cuentas que conforman el patrimonio.

Por otro lado, había que tomar en consideración, que la empresa ecuatoriana tenía una deficiente estructura de financiamiento, privilegiando el endeudamiento a la capitalización, por lo tanto, había que diseñar un sistema gradual, que no pusiera presión en el flujo de caja de las empresas y que al final de la gradualidad, se produzca un fortalecimiento patrimonial, asegurando una adecuada relación financiera.

Así, se propuso, que desde el año 1991, que tenía que entrar en vigencia el Artículo 22 de la Ley de Régimen Tributario Interno, se debía proceder de la siguiente manera:

1. Aplicación del sistema durante 1991

Para ese año exclusivamente, todas las revalorizaciones que se efectuasen en los activos no monetarios, serían acreditados a las cuentas del patrimonio, las mismas que podían ser capitalizadas. Además, para las acciones y participaciones, el valor de las mismas, sería el valor patrimonial proporcional que certifique la sociedad receptora de la inversión, una vez que esta última haya efectuado todos los ajustes a los demás activos no monetarios. Igualmente, la cuenta llamada de revalorización de activos fijos, tenía que ser capitalizada.

Es decir, que en el arranque del sistema, se buscaba fortalecer patrimonialmente a las empresas, y a su vez, evitar que el efecto de los ajustes, tengan algún impacto sobre el flujo de caja de las mismas, por efectos impositivos.

2.- Aplicación del sistema en forma gradual

A partir de 1992 y por diez años, es decir hasta 2001, se aplicaría el siguiente procedimiento:

Los ajustes que se realicen en los activos no monetarios, se los registraría como un débito en el Balance, y como contrapartida se lo asentaría como un crédito en el Estado de Resultados, en forma gradual.

Así mismo, los ajustes que se realicen en los pasivos no monetarios y en el patrimonio, se los registraría como un crédito en el Balance y como contrapartida, como un débito en el Estado de Resultados, en forma gradual.

El saldo deudor o acreedor del ajuste anterior, se lo registraría gradualmente en el Estado de Resultados, de la siguiente manera: 10% el primer año, 20% el segundo año, y así sucesivamente, hasta llegar al 100% el último año, en que se acaba la gradualidad. Además, el remanente que quedare en cada año, se lo acreditaría en el patrimonio, como mayor o menor valor, dependiendo del ajuste.

Este sistema, permitiría a la empresa ecuatoriana irse adaptando al nuevo sistema, sin ocasionar ajustes traumáticos al sector empresarial.

Segunda parte: Descripción detallada del sistema propuesto para el Ecuador

1. Descripción

El sistema de ajuste integral por inflación, tiene como objetivo el reexpresar los estados financieros de las empresas, de tal forma que sus diferentes componentes, activos, pasivos, ingresos, costos, patrimonio, etc, se encuentren siempre medidos en valores que concuerden con su valor de mercado.

El sistema de ajuste integral, parte del supuesto, de que si los activos y pasivos de las empresas, se encuentran medidos adecuadamente en sures corrientes de la fecha de elaboración del balance, indirectamente se habrá determinado correctamente el patrimonio de la empresa, lo que a su turno implica-

ría una medición correcta de las utilidades del ejercicio y de la base gravable del impuesto sobre la renta.

El punto de partida, para realizar el ajuste, es identificar aquellos rubros del balance que representan bienes o pasivos cuyo valor en libros puede diferir de su valor de mercado, como resultado de la inflación, la devaluación, o de pactos comerciales que estipulen algún tipo de ajuste en el costo del bien o del pasivo.

Para éste efecto, es necesario descomponer el balance en 5 grupos de cuentas:

- 1.- Activos Monetarios
- 2.- Activos no Monetarios
- 3.- Pasivos Monetarios
- 4.- Pasivos no Monetarios; y
- 5.- Patrimonio

A nivel de los activos, se busca clasificarlos, entre aquellos cuyo valor en libros coincide con su valor de mercado a la fecha de cierre del balance (activos monetarios) y que por lo tanto no son susceptibles de valorizarse, así sea nominalmente, como resultado de la inflación, y aquellos cuyo valor en libros difiere de su valor de mercado a la fecha de cierre del balance, diferencia ésta que se origina en su exposición a la inflación, devaluación, o en algún pacto comercial que así lo establece (activos no monetarios).

En relación con los pasivos, se debe hacer una clasificación similar a la de los activos. Hay que agrupar todos aquellos pasivos cuyo valor en libros coincide con su valor de mercado a la fecha de cierre del balance (pasivos monetarios), diferenciándolos así de aquellos pasivos que sufren algún tipo de valoriza-

ción o ajuste, que hace que su valor en libros difiera de su valor de mercado a la fecha de cierre del balance (pasivos no monetarios).

En relación con el patrimonio, hay que agrupar todas las cuentas que hagan referencia a los aportes directos o indirectos de socios o accionistas, incluyendo los superávits ganados y las reservas.

Hecha esta desagregación, el sistema de ajuste de balance busca reexpresar periódicamente, aquellos rubros del balance cuyo valor en libros, es susceptible de diferir del valor de mercado, como resultado de la inflación, la devaluación, o de pactos que afecten el respectivo activo o pasivo. De esta forma, los activos no monetarios, los pasivos no monetarios, y el patrimonio, deberán ajustarse al menos una vez al año, para registrar los cambios que se hayan presentado entre los valores de mercado y los valores en precios históricos, por los cuales se hayan registrado en los libros de contabilidad.

El sistema de ajuste integral implica entonces los siguientes cambios en relación con el sistema contable basado en el costo histórico:

1.- Creación de la cuenta de reexpresión monetaria

Con el propósito de registrar en el Estado de Pérdidas y Ganancias, las utilidades o pérdidas sufridas durante el ejercicio, por la exposición a la inflación de sus activos no monetarios, y de la estructura financiera del contribuyente, se debe crear una cuenta de resultados, en la cual se registren los ingresos por valorización de los activos no monetarios, y los gastos por valorización de los pasivos no monetarios y del patrimonio. El resultado al final del ejercicio, de la cuenta de Reexpresión Monetaria, puede ser de naturaleza débito o crédito, es decir, puede generar una utilidad o una pérdida por exposición a la inflación, que dependerá de la relación que exista entre el monto

de los activos no monetarios y el monto de los pasivos no monetarios y del patrimonio.

Debemos acordarnos, que cuando analizábamos la transición, el impacto de la gradualidad en el Estado de Resultados, depende de esta cuenta.

2.- Creación de la cuenta de revalorización del patrimonio

Con el fin de discriminar dentro del patrimonio de las empresas, el componente del ajuste integral que garantiza el mantenimiento a precios constantes, de los aportes de capital (capital pagado, utilidades retenidas, y reservas) de los socios o accionistas, se debe crear una cuenta patrimonial que puede denominarse de "Revalorización del Patrimonio". En esta cuenta, se registrará la valorización acumulada del patrimonio y tiene la misma naturaleza no distribuible, que la cuenta de capital pagado.

En la transición, esta cuenta debía registrar, desde el inicio de la gradualidad, la exposición del patrimonio a la inflación, además de registrar la parte equivalente, del saldo de la cuenta de reexpresión monetaria.

3.- Ingresos y gastos financieros

En el sistema de ajuste a los balances, como ya se mencionó anteriormente, los ingresos financieros y los costos financieros, deben asentarse plenamente como ingresos financieros y costos para efectos contables y fiscales, de tal manera que se graven en su totalidad (ingresos) y se deduzcan en su totalidad (costos), y sea a través del sistema integral como se logra de manera indirecta desgravar el componente inflacionario de los intereses recibidos por los ahorradores, cuando ese componente inflacionario es generado por depósitos que han sido financiados directamente con el patrimonio del contribuyente. De la misma manera, el sistema elimina la deducibilidad de los inte-

reses, en la parte que corresponda al componente inflacionario de los mismos, cuando tales intereses provienen de pasivos que se han utilizado para financiar activos no monetarios. Es decir, a pesar de que el sistema plantea que los intereses se pueden deducir plenamente, y que los intereses recibidos por el contribuyente a su turno se gravan plenamente, el efecto integral de ajustar los activos no monetarios y el patrimonio, y registrar los ajustes a los activos como un ingreso y registrar el ajuste al patrimonio como un egreso, da como resultado final que se llegue a un efecto de no deducibilidad del componente inflacionario de los intereses y de no gravamen del componente inflacionario del rendimientos financieros percibidos por los ahorradores.

CONCLUSION

Este tema, el de la corrección monetaria, fue sin lugar a dudas el más controversial de todos los planteados. El sector empresarial arremetió con todo lo que estaba a su alcance para que en el proyecto de reformas impositivas no conste el artículo referente a la corrección monetaria. Inclusive, ciertas autoridades económicas, se pronunciaban al interior del gobierno por la eliminación de esta técnica de ajustes de los Estados Financieros por inflación. Confundían indización, con corrección integral, los que les llevaba a conclusiones erróneas. En la actualidad, a pesar que el tiempo ha seguido su marcha, sigue siendo tema de discusión en los corrillos empresariales. Así, las Cámaras de empresarios, han obtenido, reformas al reglamento original dictado en el gobierno anterior, dando como resultado un verdadero mamotreto técnico, lo que está provocando graves distorsiones contable-financieras, las mismas que están motivando a que el sector empresarial vuelva con agresividad por el camino del endeudamiento agresivo en moneda extranjera.

En este capítulo hemos efectuado una larga exposición sobre los efectos nocivos que trae aparejado un proceso inflacionario, en lo que tiene relación con la toma de decisiones finan-

cieras. Hemos insistido en la necesidad en que la empresa ecuatoriana conforme una adecuada estructura de financiamiento de sus activos, para que pueda crecer en épocas de bonanza, y pueda resistir las crisis, sin acudir al Estado. Para lograr este objetivo se constituye en un imperativo introducir cambios al sistema contable, para que reconozca en su conformación los efectos que la inflación tiene en su estructura y composición. Así, las empresas tendrán herramientas idóneas para tomar decisiones de inversión y financiamiento en períodos de crisis.

Además, en los ciclos económicos favorables, se toman por lo general decisiones, que parten de la premisa que los mismos se van a extender hacia el infinito. Se saca provecho de la estabilidad de los mercados financieros, se acude al endeudamiento, se desecha la opción de capitalización, conformando estructuras de financiamiento extremadamente vulnerables que, cuando se inician períodos de crisis, la empresa no puede sobrevivir, salvo que el Estado intervenga con esquemas de rescate. Por lo tanto el sistema de corrección monetaria, no solamente es útil para las épocas de crisis, sino también en períodos de estabilidad y crecimiento. Quienes mantienen, que el sistema está diseñado para incrementar la recaudación del impuesto a la renta, solamente por conveniencia analizan la conformación de los activos no monetarios, y no dicen absolutamente nada sobre la estructura de financiamiento que respalda dichos activos. Las empresas que están capitalizadas adecuadamente, son las grandes beneficiarias del sistema, no así, aquellas que siempre han dependido del endeudamiento por sobre el capital. Las empresas que están adecuadamente capitalizadas, y tienen una correspondencia entre activos y pasivos de la misma naturaleza, con la aplicación de la corrección monetaria, sus patrimonios se mantienen intactos en términos reales, y sus contribuciones a los trabajadores y al fisco se realizan en términos reales, impidiendo su desacapitalización.

Los que están en contra, se resisten a capitalizar sus empresas, y quieren seguir dependiendo del endeudamiento para fi-

nanciar sus actividades productivas. Este grupo, es el que finalmente presiona para que el Estado intervenga en época de crisis, y que, en épocas de bonanza, le exige que permanezca alejado, para hacer los que le viene en gana. Las empresas, como es legítimo, se apropian de parte del excedente, pero debido a su fragilidad financiera, las pérdidas tienen que ser pagadas por la sociedad, al tener que enfrentar largos períodos de crisis, acompañados con paquetes de rescate empresarial, que ocasionan desequilibrios presupuestarios y financieros, agravando aún más la crisis. en este sentido, se debe tener presente que la salud de la economía (macro), depende de la fortaleza y capacidad productiva de las empresas (micro).

La corrección monetaria, no solamente se diseñó para que sea aplicada por las empresas, sino también, por el contribuyente persona natural, al permitirle en forma anual ir ajustando por inflación la base imponible. Así, se evita que el contribuyente, sea empujado a mayores escalas de tributación, no como producto del incremento real de su ingreso, sino como consecuencia de la inflación. Este mecanismo permite en primer lugar, defender el poder adquisitivo de los sectores de ingresos bajos y medios, al exonerarlos del pago del impuesto a la renta, y en segundo lugar permite una mayor capitalización de los hogares al tener un mayor ingreso disponible. Estos recursos, según las Cuentas Nacionales, son utilizados en gran proporción por las empresas para financiar sus actividades productivas. Es decir, que el sistema de corrección monetaria trabaja en la economía en su conjunto, permitiendo la capitalización empresarial, la de los hogares, redundando de esa manera, en una mayor tasa de ahorro e inversión en el largo plazo.

No perdemos la esperanza, que este tema, el de la corrección monetaria, sea analizado con seriedad, con rigurosidad técnica, sobrepasando esquemas que fueron válidos para una época, pero que ya no lo son para la actual, pero para hacerlo, se debe dejar a un lado el interés personal, para poder determinar en forma objetiva los beneficios que, cambios como el que estamos comentando, traen para la sociedad en su conjunto.

SEGUNDA PARTE:
TESTIMONIOS Y EXPERIENCIAS

V

LA BATALLA CON LOS CONTRIBUYENTES

Una reforma fiscal no es sólo una pieza normativa que se configura partiendo de presupuestos técnicos. Ningún sistema tributario podría enraizarse en un país sino es plenamente entendido y socialmente aceptado y, consecuentemente, lograr ésto se constituyó en uno de los objetivos básicos dentro del proceso de reforma tributaria que requería el Ecuador.

El primer paso en esa dirección fue una buena comunicación entre el Gobierno y la sociedad de manera que ésta supo en cada momento qué es lo que el Gobierno proponía, cuales los objetivos de su política tributaria, qué se pretendía hacer con el dinero de contribuyentes, etc. etc.

Si bien la presencia de los responsables de la hacienda pública ante los medios de comunicación era un buen sistema, la difusión y discusión de los propósitos y contenido de las reformas en el cuerpo social fue también imprescindible, por lo que hubo de prepararse toda una estrategia de comunicación que abarcó cursos, seminarios, conferencias, debates, a la par que una bien llevada campaña publicitaria que incentivó, a la vez que orientó y convenció a los contribuyentes.

En esa línea, la colaboración de las Universidades, Colegios de Profesionales, Asociaciones Empresariales, etc. resultó inestimable. Era imprescindible explicar y hacer comprender la reforma que se pretendía, puesto que si la batalla no se la ganaba en la calle, el resultado de la misma hubiera sido incierto en el país.

Por otra parte, hubo necesidad de producir un cambio efectivo en las relaciones cotidianas de los contribuyentes con la

administración tributaria, puesto que debía percibirse en hechos concretos el nuevo ánimo de la administración financiera del Estado.

Por ello, fue conveniente una reestructuración física de la administración tributaria en la que el contribuyente toma contacto con la hacienda pública, disponiéndose de un mayor número de delegaciones, así como mayores facilidades por parte del sistema financiero que fue encargado de la recaudación desde un primer momento.

Adicionalmente, se mejoraron los servicios regulares de información al contribuyente, haciendo desaparecer las intermediaciones innecesarias y abriendo al mismo tiempo, oficinas de reclamaciones donde la ciudadanía pudiera manifestar las deficiencias del sistema.

Finalmente, se revisó la disponibilidad de recursos administrativos, se simplificaron procedimientos, se agilizaron las resoluciones y se evitó especialmente, situaciones de indefensión tanto jurídicas como "de facto".

Cómo explicar al contribuyente

Así planteada la situación, uno de los asuntos que se nos presentaba más difícil, era sin lugar a dudas, cómo entonces llegar al contribuyente, de manera clara y precisa para explicar objetivos, alcances, beneficios, etc., que llevaba implícita la reforma tributaria y de la que sería la gran beneficiada, esa masa humana que poco o nada había comprendido hasta entonces, de lo que era la Ley y que se limitaba simplemente, cada año a buscar quien le realice las declaraciones de Impuesto a la Renta o, se resignaba a que las empresas públicas o privadas les retengan porcentajes que jamás les fueron explicados, por este concepto.

Había también un gran sector organizado, a nivel empresarial, que lo entendía perfectamente y que estaba dispuesto por

lo tanto, a defender el último de los beneficios que pudiera serle arrebatado con las nuevas normas y, que miraba la cuestión desde el punto de vista de su sola conveniencia, sin que el país contara para ellos.

Había por lo tanto que explicar y convencer, cuestión difícil si consideramos que los asuntos tributarios son más de tipo técnico que de otra naturaleza. Se creó entonces, la Unidad Académica de Reforma Tributaria con la participación de los más caracterizados técnicos con que contaba el Ministerio de Finanzas, bajo la conducción de mi ex-compañero de Universidad, en aquel entonces Subsecretario de Finanzas para el Litoral, Econ. Walter Andrade Bravo, para que fuera el ente que se encargara de explicar en una primera fase, los alcances de la reforma administrativa, y luego los objetivos de la reforma integral del sistema tributario.

Esta Unidad trabajó incansablemente en todo el país y a todo nivel, pues se programaron conferencias, seminarios y otros eventos, con la participación de grupos empresariales, expertos, estudiantes, profesionales, etc. y se movilizó personal a todas y cada una de las ciudades del país, a fin de que un solo ecuatoriano no se quedara al margen de una explicación detallada de todo el proceso que se vivía en esos momentos. Aprovecho la oportunidad, para rendir un homenaje póstumo a Dn. Olmedo Velásquez, funcionario de carrera del Ministerio, y uno de los pilares de la Unidad Académica, que falleció en la ciudad de Guayaquil, como consecuencia de un accidente automovilístico, cuando se trasladaba hacia la ciudad de Cuenca, a dictar seminarios de capacitación.

Los técnicos del Ministerio debieron adecuar su lenguaje, simplificar sus explicaciones, adentrarse y compenetrarse con los anhelos del Gobierno Nacional. La única forma de ganar la batalla, era yendo directamente hacia el contribuyente y logrando que éste aceptase la necesidad de cambiar un sistema obsoleto que se revertiría luego en una mejor distribución de las rentas del Estado.

Ecuador, en marcha hacia el cambio

Bajo el lema de: "Ecuador, en marcha hacia el cambio", iniciamos la batalla que debíamos ganar con los contribuyentes y arremetimos con fe y toda la fuerza que genera la seguridad de que había razones más que suficientes para emprender en una reforma de esa naturaleza, en busca de un consenso que nos permitiera integrar al país en la corriente de modernización que requería el Estado.

De Reforma Tributaria, el Ecuador venía hablando desde el inicio mismo del gobierno socialdemócrata, puesto que la primera parte, es decir, el proyecto original de la Ley 006, fue elaborado a partir del mes de septiembre de 1988 y aprobado por el congreso Nacional, en el mes de diciembre del mismo año, desde entonces, sucesivamente, el tema era tratado por el Ministro, Subsecretarios, Directores, etc., en diferentes foros organizados por entidades tanto públicas como privadas y a través de los medios de comunicación.

Así, mientras por un lado se aplicaba la Ley que ya contenía modificaciones sustanciales, por otro adelantábamos las bases para discusión de la Reforma Integral que habíamos previsto poner en vigencia en enero de 1990.

Paralelamente se adiestraba al personal que se encargaría de administrar el sistema tributario y se divulgaban los lineamientos generales de la propuesta mediante campañas de difusión y concientización.

Había algo que era primordial importancia: defender a los estratos bajos y medios de ingresos y hacia ellos iba especialmente dirigida la campaña de difusión de la propuesta, puesto que lo contrario hubiera significado que los sectores que justamente serían los beneficiados con las reformas se convirtieran en detractores del proyecto o pudieran haber sido hábilmente manipulados en un determinado momento, constituyendo en un obstáculo para la implantación de la misma.

El plan cuidadosamente elaborado, se fue implantando paso a paso, detalle a detalle, sin sobresaltos, sin presiones ni contratiempos.

De la campaña de difusión dependió gran parte del éxito de la reforma y ello abarcó a más de centenares de conferencias y seminarios dictados a lo largo y ancho del país, folletos, afiches, distintivos, volantes, etc., distribuidos entre la población.

Ni un minuto de descanso, ni un segundo de tregua. El Ecuador requería la reforma tributaria como paso para otra serie de reformas que debían acometerse de inmediato. Nos habíamos fijado plazos y teníamos que cumplirlos. 1989 era el de la Reforma Integral del Sistema Tributario, al que se enlazaría luego, la Reforma Arancelaria, la Ley de Mercado de Valores y otras que estaban esperando la revisión y aprobación por parte del Presidente de la República. La modernización del Estado estaba en marcha.

¿Quiénes declaraban?

A finales de 1988, esto es, antes de la aplicación de la Ley 006, los declarantes del Impuesto a la Renta, a nivel nacional, eran 1'500.000 ciudadanos. De éstos, cerca de un millón no pagaba impuestos con su declaración, aportando únicamente con papeles inútiles a los archivos de la Dirección General de Rentas. En 1989 se redujeron las declaraciones a menos de 250.000, con un incremento real de la recaudación, superior al 55%, lo cual, además de implicar una sustancial simplificación de trámites a la ciudadanía, permitió una mayor eficiencia en la gestión de la administración tributaria.

Del millón y medio de declarantes, el un millón aseguraba carecer de ingresos y los restantes 500.000 incluídas 500 empresas, pagaban impuestos en un 87%, el 13% eludía el pago de alguna manera.

En definitiva, el Estado percibía apenas un 10% de sus in-

gresos por Impuesto a la Renta, siendo los aportes de empleados públicos y privados, es decir, aquellos con relación de dependencia, los que nunca se salvaban, por contar con agentes de retención, mientras eludían o pagaban parcialmente el impuesto, los profesionales, propietarios de vehículos de servicio público, buseros, taxistas, camioneros, comerciantes, extranjeros, distribuidores de combustibles, empresarios de espectáculos públicos, pequeños industriales, etc., los que constituían una larga lista de no contribuyentes, por llamarlos de la manera más suave.

El Ministerio de Finanzas contaba para 1988, con más de 400 fiscalizadores a nivel nacional y sobre éstos, el Tribunal Fiscal, donde las glosas que instauraban los primeros, generalmente se desvanecían y justificaban en la segunda instancia.

En el Ecuador era evidente una progresiva y constante habilidad de ciudadanos y empresarios, o lo que es lo mismo, personas naturales y jurídicas, para eludir los impuestos que justamente debían pagar al Estado. Se formulaban falsas declaraciones, elaboraban doble Contabilidad, adulteraban cifras, se valían de los denominados "padrinos" con el fin de eludir los impuestos o conseguir rebajas.

Recaudar los impuestos en nuestro país resultaba muchas veces oneroso para el Estado, por lo que era de urgente necesidad, elaborar nuevas normas que se compadezcan de la realidad social y económica de los ecuatorianos, es decir, aplicarla al nivel de ingresos y al nivel de la cultura que el país tenía en cuestiones de esta naturaleza, por lo mismo, el nuevo marco normativo debía ser simple y claro para que no se prestara a equívocos de ninguna especie.

Esta fue la forma de ganar la batalla. Primero a los contribuyentes, la otra, la política, había que ganarla al interior del Congreso y merece un capítulo aparte.

VI

PASOS FIRMES

Una vez formulado el diagnóstico de la situación fiscal del país, el gobierno asumió el reto de avanzar a pasos acelerados en la reforma del Estado, fijándose metas que debían cumplirse a corto plazo.

La reforma integral del sistema tributario ecuatoriano debía constituirse en el primer paso hacia la modernización del Estado y el proceso debía acometerse de inmediato, por lo que era evidente que había que buscar recursos, asesoría, alternativas, etc., que hicieran posible cristalizar el proceso para que no fuera una mera posibilidad como lo había sido para los gobiernos anteriores.

Los primeros contactos se hicieron a mediados de septiembre de 1988, a menos de un mes de asumido el poder, con asesores internacionales, con quienes intercambiamos conceptos sobre tributación y los logros que sobre la materia habían alcanzado países tanto de América como de Europa.

El país pudo contar con la presencia de los señores José Sevilla, asesor español, Guillermo Perry, Santiago Pardo y Alba Lucía Orozco, de Colombia; Alexander Kallweit, del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, a los cuales se unió un grupo de ecuatorianos encabezados por el Econ. Carlos Sandoval Peralta, que presidiría la Comisión de Reforma Tributaria.

Previamente había sido conformada la Comisión de Reforma

Tributaria que integraban a más del Econ. Sandoval, el Subsecretario de Rentas, Juan Acosta Andrade, El Director General de Rentas Dr. Miguel Realpe Nogales; el Dr. Diego Almeida Guzmán, Consultor Tributario, entre otros profesionales.

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, nos aprobó en base a un cronograma claro de actividades relacionadas con la Reforma Tributaria, un préstamo no reembolsable, destinado exclusivamente, a la modernización del sistema tributario ecuatoriano.

La totalidad de los recursos provenientes del convenio suscrito entre el Gobierno y el BID, fue de 2'986.000 dólares, de los cuales, 1'785.000 dólares correspondían a la donación de organismos internacionales y los restantes 1'201.000 dólares a la contraparte nacional.

El convenio con el BID consistió no en la entrega de fondos efectivos, sino en el aporte de trabajo de técnicos que laboraran en el proyecto, así como en la entrega de equipos y materiales.

La contraparte nacional en cambio, sirvió para que 690.000 dólares fueran destinados al subproyecto de política tributaria que fue manejado por la Comisión de Reforma Tributaria.

El convenio incluyó también, el financiamiento para el programa de administración tributaria que fue coordinado por el Centro Interamericano de Administradores Tributarios y cuyo costo total fue de 2'296.000 dólares, de los que el CIAT como tal, cobró 1'185.000 dólares, que fueron cubiertos con los fondos financiados por el BID.

Así fue posible poner en marcha todo el proceso de reforma tributaria que requería el país, sin que al Estado le significara mayores egresos que los ya reseñados. Fueron pasos firmes que garantizaban el éxito del proceso emprendido, junto con la decisión gubernamental de modernizar la legislación tributaria

obsoleta que regía por más de dos décadas y que conllevaba una serie de dificultades que había que asumir también con decisión total.

El documento base

El trabajo que desarrolló especialmente la Comisión de Reforma Tributaria fue arduo y constante, puesto que por un lado se hacían ajustes a la Ley 006 que se constituyó en la primera fase de la reforma, pero paralelamente se avanzaba en el proyecto de reforma integral.

Centenares de borradores fueron produciéndose durante los meses previos a la presentación de la propuesta para discusión nacional, hasta que, finalmente, el 31 de julio de 1989, se entregó al Presidente Constitucional de la República, Dr. Rodrigo Borja Cevallos el documento base que serviría para análisis de toda la sociedad ecuatoriana.

El cronograma de trabajo contemplaba un espacio de 60 días, durante los cuales, se debatiría sobre el tema de la reforma en base a los planteamientos que contenía el documento.

La propuesta se encaminaba al logro de cinco objetivos básicos en el mediano plazo, cuales eran: diseño de un sistema de determinación de utilidades reales; eficiencia en la asignación de recursos; redistribución de ingresos vía gasto público; eficiencia administrativa e, incremento de las recaudaciones.

La propuesta para discusión nacional fue presentada al país en un folleto que recibiría la denominación de "libro naranja", porque en efecto su portada y contraportada eran de ese color y en él se explicaba con amplitud de detalles y ejemplos prácticos y aun comparativos todo cuanto hacía relación con el tema a discutirse.

Miles de ejemplares fueron entregados a la Universidades, Colegios de Profesionales, Cámaras de la Producción, trabaja-

dores, maestros, empresarios, medios de comunicación, al Congreso Nacional, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal de Garantías Constitucionales y otras instituciones públicas y privadas que así lo solicitaban.

Inclusive fue redactada una versión en síntesis que ayudaría a muchos a comprender la simplicidad del sistema que se proponía e igualmente se entregó en cantidades apreciables en todos los rincones del país.

La Ley 006 expedida en diciembre de 1988 por el Congreso Nacional, por iniciativa del Ejecutivo, había sentado las bases del nuevo marco administrativo, dentro del cual debía funcionar el sistema impositivo ecuatoriano, pero esta primera parte de la reforma tributaria había merecido sucesivas "reformas" no sólo a la Ley que fue denominada de "Control Tributario y Financiero", sino también a sus reglamentos.

Todo ello fue considerado en el "libro naranja", puesto que, si bien los primeros pasos dados a través de esta Ley, estaban funcionando a plenitud, la fase de revisión integral de la estructura ameritaba una discusión a fondo no sólo con miras a lograr un consenso, sino también en aras de lograr su mejoramiento en todos los órdenes a fin de que produzca los resultados que buscábamos en bien del pueblo ecuatoriano.

VII

EL GRAN DEBATE

Con la entrega, el 31 de Julio de 1989 del documento base al Presidente Constitucional de la República, Dr. Rodrigo Borja Cevallos, se dio inicio al gran debate nacional sobre la Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano, que no era otra cosa que una propuesta para discusión nacional que contemplaba varias alternativas, pero que se daba por vez primera en el país y que por lo mismo generaba incertidumbre y confusión.

El debate se desarrollaría por el lapso de 60 días conforme lo previsto, antes de proceder a elaborar el proyecto de Ley que sería presentado al Presidente de la República, como paso previo a su envío al Congreso para su aprobación y posterior ejecútese por parte del Primer Mandatario.

Al rojo vivo

Si ya la aplicación de la reforma administrativa, esto es, la Ley 006, había generado reacciones de toda índole, nada parecido podíamos esperar durante el desarrollo del debate en que había que defender los intereses de fondo y, aunque todos los sectores estaban de acuerdo con la necesidad de modernizar la legislación tributaria, simplificar el proceso de tributación y mejorar el sistema en definitiva, el solo hecho de que la iniciativa proviniera del sector oficial, generaba de por sí resistencia.

Hubo buen cuidado de que el proceso no se politizara pese a todos los esfuerzos que en ese sentido se hicieron. Pusimos interés en que tampoco se polarizara puesto que el país todo y no sólo las Cámaras de la Producción estaban inmersas en estas reformas.

Experimento democrático

No existiendo intencionalidad oculta y dada la situación económica que vivía el país, era posible que el proceso de reforma tributaria fuera sometido a un gran debate nacional, lo que se constituía en un experimento democrático nunca antes realizado ni en el país ni en Latinoamérica.

Fácil hubiera sido para el gobierno elaborar los proyectos de leyes que fueran necesarios y enviarlos al Congreso, habida cuenta que contaba con una mayoría legislativa que le era propicia para el efecto, sin embargo prefirió el juego democrático y recurrió al debate nacional puesto que le eran importantes también, las observaciones que formularan los colegios de profesionales, los trabajadores, la empresa privada y por cierto, los políticos.

Hasta el 30 de septiembre de 1989, debían entregarse los criterios u observaciones de cada sector o persona que a bien quisiera opinar; luego el 16 de octubre se entregaría, como en efecto ocurrió, al Presidente Borja, el anteproyecto de Ley sobre el cual volvería a debatirse por 15 días más; y, finalmente, en el mes de noviembre sería presentado el proyecto definitivo, para ser enviado al Congreso Nacional.

Se previó que para enero de 1990 el país comenzara a moverse dentro de un marco impositivo totalmente distinto, lo cual definitivamente ocurrió puesto que los plazos se fueron cumpliendo casi cronométricamente.

El riesgo que implicaba abrir una discusión a ese nivel y en plazos relativamente cortos, lo asumimos con la máxima responsabilidad pues teníamos la certeza de contar con un equipo técnico, jurídico y administrativo de primera línea que respaldaba nuestro accionar. A ellos transmitimos toda nuestra mística de servicio y responsabilidad que conlleva el paso por la función pública y que son normas permanentes en nuestra vida.

Había que revestirnos de una coraza especial capaz de asimilar todos los dardos que de antemano sabíamos que se lanzarían a la sola presentación del documento base, a pesar del cuidado que tuvimos para su redacción y presentación, pero que pese a ello, se prestó para toda clase de interpretaciones.

Mientras para unos era lo suficientemente claro, para otros, como el Dr. Edgar Terán, ex-Canciller del Febrerismo y actual Embajador del Sixtismo, era una "tontería jurídica", copia -según él- de la que se puso en vigencia en Colombia. "Es una locura teórica que se le ocurre a ciertos sabios, ninguno jurista, que en Colombia produjo resultados tan negativos que tuvo que ser suspendida. También en Francia se aplicó una aventura similar que también tuvieron que suspenderla y pararla cuando la gente desesperada empezó a asesinar a los inspectores tributarios".

"Lo mismo sucederá en nuestro país si se pone en vigencia esta tontería jurídica, que es un sistema de indexación de los patrimonios y sobre los que se pretende cobrar impuestos, es decir sobre lo que no se ha ganado." (Últimas Noticias, edición del 5 de octubre de 1989). Cunata basura y tonterías.

A esos extremos llegó la pasión política, pero felizmente eran voces aisladas que se perdían ante la formidable reacción del pueblo ecuatoriano que claramente percibía la intención patriótica de quiénes impulsábamos el proyecto.

Se pidió plebiscito

El debate generó reacciones de lo más disímiles, enfrentó tesis, pero lo más importante, fortaleció los principios democráticos que animaban al Gobierno. En momentos descendía el nivel de la discusión a causa de sus protagonistas pero volvía a retomarse el tema de fondo.

Así se produjeron situaciones sui-générís como el planteamiento del diputado Abel Defina, para entonces desafiliado del

Partido Roldosista y perteneciente al grupo de independientes en el Congreso, quien pidió un plebiscito, "puesto que la nueva Ley no busca la mayor recaudación de tributos sino una nueva orientación de la economía".

"Esto es lo que he venido denunciando al país, que se pretende aprovecharse de un dominio político circunstancial para introducir reformas estructurales en la sociedad ecuatoriana y principalmente en la economía nacional, para lo cual el Gobierno actual no ha sido capaz de ayudar al aumento de la producción y la generación de puestos de trabajo. (Meridiano, 22-10-89)

"Las reformas estructurales al sistema tributario ecuatoriano, propuestas por el gobierno del Presidente Rodrigo Borja no son formales, sino fundamentales para la marcha del país, por lo mismo, el planteamiento de que sobre las mismas se realice un plebiscito, no es una necedad ni ingenuidad, sino demandar el criterio de todos los ciudadanos del país para que definan el futuro de la nación en esta materia".

"Creo que el plebiscito obligará al Presidente de la República, Dr. Rodrigo Borja a demostrar que tiene el suficiente respaldo popular, para plantear reformas estructurales, categoría que siempre debe entenderse como cambios fundamentales y no solamente formales" (El Universo 17-10-89)

Ingenuo

Fue el legislador demócrata popular, Patricio Vivanco quién contestaría luego a Defina calificándolo de "ingenuo e invitándolo a la discusión y debate nacional del proyecto que luego sería enviado al Congreso Nacional.

"Resulta ingenuo hacer un plebiscito sobre sí desean o no pagar impuesto" dijo en esa oportunidad el Dr. Vivanco Riofrio. (El Telégrafo, 12-10-89)

Más allá del tema

A otros no les interesaba discutir el tema propuesto, pero sí les interesaba desacreditarlo, por ello, lejos del análisis sereno adoptaron posiciones extremas, tal el caso del columnista Alejandro Carrión (+) y el Econ. Arturo Gangotena.

El primero diría en un artículo publicado por el diario capitalino *El Comercio*, bajo el título "La Reforma Tributaria", del 10 de Octubre de 1989, entre otras cosas, las siguientes:

..."Hay que saludar algo que vale la pena: por primera vez el Ministerio de Finanzas, donde se empollan y revientan las novedades tributarias, los impuestos recién inventados, se ha guardado siempre en el mayor secreto los nombres de los "imaginadores de impuestos", para evitar que, en un momento de sinceridad, los contribuyentes los linchen. Pero esta vez, vivito, nos han entregado al responsable: se llama Carlos Sandoval Peralta y aprendió a "hacer impuestos" en Bogotá. ¡Caramba, con los colombianos! ¡Con la gente que nos mandan no nos dejen vivir! Ya tenemos al culpable en nuestras manos: el inventor de la Reforma Tributaria está allí y nosotros, los que vamos a sufrirla, estamos acá".

..."Esto es lo que tenemos que cuidar los chiquitos: los grandes, que cuiden su huerto, nosotros debemos cuidar lo nuestro. Hay en este gobierno un deseo de ingresos incontenibles y aun cuando la inflación haya magnificado en mucho las cifras, este presupuesto de más de un millón de millones se nutre del ingreso del petróleo, ya se sabe, pero también se nutre de los impuestos del pueblo ecuatoriano. Los "inventores de impuestos", como este señor Sandoval Peralta, no son gente de confiar para nosotros, los contribuyentes: hay que examinar implacablemente en su sapientísima reforma el monto imponible y la presunción de renta mínima. Si vemos que estos dos factores no empeoran nuestra triste situación, entonces podremos aprobarla. Antes, ca nunca: preferimos la muerte".

De su parte, el Econ. Arturo Gangotena, según publicación del 30 de Octubre de 1989, de El Universo, "hizo conocer al país cifras importantes en torno al proyecto de Ley de Impuesto a la Renta y del Valor Agregado, señalando que dicho estudio que concluyó con la elaboración del precipitado proyecto, se lo hizo con un préstamo otorgado por el BID de 1'785.000 dólares y una asignación del Gobierno Nacional por otros 1'210.000 dólares, montos que significan 1.866 millones de sures que, a su vez, representan 62.200 salarios mínimos vitales".

(En otro acápite explicamos a qué se refería este ciudadano)

La manipulación

Así, al rojo vivo continuaba el debate sobre la Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano mientras el país vivía intensamente cada paso que se daba sobre el tema, también esperaba cómo se manipulaba la situación y se utilizaban los más encendidos tonos para referirse a la propuesta y sus autores, llegándose hasta la amenaza y el vaticinio de que el país se violentaría.

En esa línea estuvieron articulistas de prestigio pero también ciudadanos "ilustres desconocidos", los que posiblemente prestaron su nombre para suscribir "Cartas al Director", en las que se decía verdaderas tonterías.

El Dr. Raúl Gómez Lince (+) en artículos publicados en el diario El Telégrafo, decía sobre el tema lo siguiente:

"La intervención del Ministro de Finanzas.- El lunes de la semana que concluyó ayer, el señor Ministro de Finanzas, en mi opinión tardíamente, hizo una sintética pero clara explicación de los aspectos más discutidos de la nueva reforma tributaria que desea implantar. Reveló inteligencia, conocimiento de la materia, especialmente en el aspecto empresarial, y aclaró algunas de las más importantes dudas que habían surgido en-

tre los contribuyentes, ya sean personas naturales o jurídicas, provenientes de los puntos que más oposición habían generado con la distribución de principios escritos en forma ininteligible y que permitían pensar en la existencia de disposiciones confiscatorias, que tenían el antecedente de un decreto anterior, por el cual se dispone que las personas deudoras del Fisco puedan pagar sus tributos mediante "dación en pago", es decir, traspasando el dominio de sus propiedades al Estado".

"La Ley debe ser clara a fin de evitar que quienes la apliquen abusen de cualquier ambigüedad para distorsionarla y no debe dejar nada que se sobreentienda, como estaba ocurriendo con la disposición inicial de que quedaban suprimidas todas las exenciones y que ya el Ministro en su intervención tuvo que aclarar, entre otras, que las jubilaciones, como es de suponerse, estarán exentas"...

(El Telégrafo, 1-10-89)

Pero, siete días después el articulista cambia el tono y bajo el título de *¿Sigilo en materia tributaria?*, en el mismo diario expresa lo siguiente:

"los diarios de Guayaquil, a partir del martes de la semana recién terminada, nos trajeron la noticia de que el señor Ministro de Finanzas había expresado que, el proyecto, de la nueva "Reforma Tributaria", sería enviado al señor Presidente de la República en un plazo de diez días..."

"En el caso de que así se procediese, el Ministro de Finanzas habrá actuado una vez más de espaldas a la realidad ecuatoriana y a la opinión nacional y, lo que es peor, que muy poco o nada le importan los criterios ajenos, como mucho valor le da a los mentalizadores de esa nueva reforma..."

"Sin que encierre ningún tipo de amenaza o deseo de coaccionar en forma alguna al mencionado Secretario de Estado debo expresarle que, seguramente, por haber estado muy joven o por haberlo olvidado, parece desconocer la fuerza económica-

política que son capaces de desarrollar las instituciones guayaquileñas cuando se sienten menospreciadas o se piensa que se puede gobernar precisamente en sentido contrario de lo que, sanamente, sugieren en beneficio del país...”

“Que cuando la cosa pública y la actitud ciudadana se encrespen y se violenten en forma difícilmente reversible, no pueda alegar el señor Ministro que faltó paciencia o comprensión porque muchas posiciones se han detenido pensando siempre que, tal vez al final, verían las cosas como son y con sentido de realidad”... (8-10-89)

Entre tanto, en la sección “Cartas al Director” de El Comercio aparecía el comentario de Pedro García, bajo el siguiente título:

“Exoneración de impuestos.- El gobierno ha manifestado que va a reformar la Ley de Impuesto a la Renta... Tengo 75 años y quiero por su intermedio hacer llegar un pedido de quienes estamos ya cerca de la tumba y hemos coronado nuestras vidas, los ancianos, que tanta desprotección tenemos en este país. Ya a nuestra edad entender un formulario de impuesto a la renta y llenarlo no es tan fácil. Tenemos que contratar gente que nos cobra hasta 20.000 sucres. Luego volver a pagar el impuesto por el anticipo es casi imposible.... Por eso pido que las altas autoridades consideren la exoneración total de impuesto a la renta a toda mujer mayor de 65 años y a todo hombre mayor de 70 años, cualquiera que fueren los ingresos que tuvieran. Igualmente se debería suprimir la obligación de matricular el auto y el pago del impuesto municipal. Ya hemos cumplido con la patria, con el país y con nuestra familia. Es obligación del estado dejarnos morir en paz y darnos unos pocos años de verdadera tranquilidad: dejarnos de cumplir con esas leyes tributarias”. (10-10-89)

En la misma sección apareció el comentario del Dr. Gilberto Contreras Navas, con fecha 29-10-89 quién diría:

"Lluvia de impuestos.- He leído el anteproyecto de Ley que reformaría estructuralmente el sistema tributario ecuatoriano y encuentro que tiene disposiciones oscuras, peligrosas en su aplicación, preocupantes para los sectores productivos y aterradoras para el pueblo, porque lo único que no se grava es el aire que respiramos, existen equivocaciones censurables en su redacción, porque no ha sido redactada por abogados, ya que además de ser inconstitucional, porque se quiere imponer impuestos a través de reglamentos, le falta armonía, concordancia, técnica jurídica ... Se debe ampliar el plazo para que los diferentes sectores analicen el proyecto con prudencia, objetividad y sesudamente. También debe mandarse el proyecto definitivo al Congreso no como Ley de emergencia sino como cualquier otra Ley que pueda ser discutida por los diputados con meditación y ninguna prisa..."

El debate en serio

Pero hubo también seriedad y compromiso social en la gran mayoría de ecuatorianos que analizaron, desde su punto de vista, la propuesta ministerial y expusieron sin resquemor todo cuanto merecía aclaración o detallada explicación de parte de las autoridades responsables del proyecto.

Verdaderos análisis se produjeron a lo largo del debate respecto de la Ley y sus alcances, sin necesidad de que éstos coincidieran necesariamente con la tesis del gobierno.

Comentarios tras comentarios merecieron el debido análisis por parte de los miembros de la Comisión de Reforma Tributaria y se fueron incorporando nuevos criterios al proyecto, puesto que se buscaba precisamente el mejoramiento de la propuesta en bien del país.

Cuerpos colegiados y ciudadanos de toda condición social y económica entregaron su aporte a través de sus escritos, un re-

sumen de los cuales exponemos a continuación, de manera cronológica.

LA FORMULACION DE UNA NUEVA POLITICA TRIBUTARIA

José Larrea García

"La actual legislación tributaria del Ecuador tiene un carácter confiscatorio por lo cual debo expresar que -coincidiendo con opiniones ya expuestas en el país, inclusive oficiales- es necesario desmontar la exagerada progresividad de las tablas tributarias. Ese carácter de progresividad podrá existir, pero no debe ir más allá de niveles que excedan del 25% de los ingresos gravables. Opino igualmente que los impuestos proporcionales deben ser eliminados, pues éstos únicamente crean dificultades en lo que se refiere a la fiscalización y administración tributaria en su conjunto; y, además, constituyen un elemento distorcionador de la equidad fiscal..."

"Además, es necesario modificar, dentro del marco de los criterios de sencillez, simplicidad, equidad y ausencia de niveles confiscatorios, el régimen tributario al que están sometidas las sociedades de capital. En este punto se debe tener en cuenta que al país le interesa estimular la inversión productiva permanente y desestimular la inversión especulativa de corto plazo...."

(El Telégrafo, 21-4-89)

Posteriormente, durante un seminario taller que sobre Reforma Tributaria se dictó en Guayaquil, el Econ. Larrea se refirió al sistema de ajuste por inflación sobre el cual dijo, es "una necesidad imperiosa" para cualquier economía que supere el 20% de inflación anual, pero debe formularse objetivamente a partir de una base conceptual realista y no de premisas equivocadas.

Es ese taller en el cual intervino como expositor, sostuvo también que el fortalecimiento patrimonial de los sectores productivos privados se dará solamente cuando se establezcan re-

glas de juego claras, como la de adoptar políticas fiscales sanas, reducir el gasto público y formular políticas económicas de largo alcance que estimulen las actividades productivas. (El Universo, 6-9-89)

LA REFORMA TRIBUTARIA

Gonzalo Enderica

Hay una expectativa inusitada entre los analistas y ciudadanos comunes acerca de la reforma del sistema tributario que el Gobierno, amparado en la mayoría del Congreso Nacional, trata de poner en vigencia.

"...Vamos a citar la opinión de un organismo de la empresa privada acerca de los objetivos de las reformas del Impuesto a la Renta. El analista hace una introducción absolutamente sensata. Dice así: "Los objetivos de la reforma son necesariamente compartidos por todos los ecuatorianos, pues es verdad que el actual sistema del impuesto a la renta merece una profunda revisión atento al tiempo en que fue dictada la actual Ley y los múltiples parches-reformas, pero sin que necesariamente estemos de acuerdo con el enfoque total que actualmente se le está dando. Respecto de transacciones mercantiles, la reforma cambia de nombre introduciéndole algunas variaciones relativamente significativas. Dentro del mismo tipo de tributos a las ventas o consumos se crean algunos a costa del impuesto de timbres y se unifican otros en una sola legislación". (El Universo, 17-9-89)

EL IMPUESTO A LA RENTA

Carlos Ordóñez Goetta

"El Ministro de Finanzas anuncia lo que podría llamarse una buena nueva para inmenso sector de contribuyentes: la implementación de mecanismos para reducir el Impuesto a la Renta a cuantos están sujetos al régimen de sueldos y salarios, que son las víctimas propiciatorias de la cada día más agudizante crisis en que se debate el país. Nos habla a los ecuatoria-

nos de un sesudo análisis que se viene realizando, en orden a que, ahora sí, haya una clara y convincente justicia tributaria.”

“A cambio de ir liberando a la clase media y a la clase obrera de pagos significativos del Impuesto a la Renta, el Gobierno tiene que ser celoso en las recaudaciones que se efectúan por las respectivas oficinas y evitar también actuaciones fraudulentas que lesionen los intereses de la nación. En definitiva, que se cumpla el decantado principio de que paguen más los que ganan más y los que ganan menos, los asalariados, empleados y educadores, sería lo justo la reivindicación planteada por el señor Ministro de Finanzas y que triunfe la equidad tributaria.”

(Expreso, 24-7-89.)

LA FEDERACION ECUATORIANA DE ADMINISTRADORES PROFESIONALES

La Federación Ecuatoriana de Administradores Profesionales, FEDAP, mira con orgullo la eficiente labor que viene desarrollando el Ing. Com. Jorge Gallardo Zavala en la cartera de Finanzas y Crédito Público.

Reconocemos el espíritu administrativista con que ha iniciado la Reforma Tributaria, tarea que varios ministros anteriores calificaron como necesaria sin que se hayan decidido acometerla.

Enorgullece realmente a la clase, que uno de sus más presntantes miembros, encabece este proceso de cambio que a nuestro juicio, responde a un análisis ponderado y certero de la situación fiscal frente al crecimiento de las necesidades de recursos económicos para financiar las obras públicas y el funcionamiento de la maquinaria burocrática del Estado.

La opinión pública ha de reconocer, con nosotros, que la mentalidad progresista del Administrador Profesional que dirige el Ministerio de Finanzas está fijando rumbos positivos a la filosofía de gobierno de las finanzas públicas.

La FEDAP y los colegios de administradores profesionales respaldamos la labor del colega y comprometemos nuestro esfuerzo y dedicación para difundir en todo ámbito su acción de ejecutivo eficiente y eficaz comprometido con el progreso y desarrollo del país”.

Por el Comité Ejecutivo

Ing. Com. Alfonso Rivera
Presidente

Ing. Com. Jorge Cueva A.
Secretario

RACIONALIZACION DE TRIBUTOS

Teresa Minuche de Mera

Quito.- Por fin una buena noticia: El Ministro de Finanzas informa que se estudian seriamente reformas a las leyes tributarias en el país y próximamente se pondrá a discusión de la ciudadanía un proyecto de Ley de Impuesto a la Renta, elaborado en forma técnica y coherente.

Esto es lo que necesitábamos, pues si bien es importante crear una conciencia tributaria en el país para que todos los ecuatorianos paguemos nuestros impuestos, éstos no pueden convertirse en una “camisa de fuerza” que limite seriamente el desarrollo nacional y la conveniencia de invertir en los sectores productivos a través de capital de riesgo.

... Ya acertó el Ministro Gallardo cuando nos convirtió a muchos ecuatorianos en recaudadores de impuestos, y aunque no se lo ha dicho, suponemos, que los Ingresos fiscales se han incrementado totalmente por esta medida.

Ahora falta el complemento, racionalizar y actualizar la Ley de Impuesto a la Renta y hacerla más justa y equitativa, en este proceso que aplaudimos también se hace necesario revisar las retenciones dispuestas por la Ley 006, y el reglamento pues ella crea diferencias injustas y quizás ilegales entre los contri-

buyentes de acuerdo al tipo de actividad que están realizando"...

(El Telégrafo, 19-8-89)

HABLEN LOS QUE SABEN

Enrique Echeverría G.

"Puesto que se juega con el bolsillo de los ciudadanos, continuamos hablando del impuesto a la renta, ya que se halla en curso la propuesta de la reforma estructural del sistema tributario de nuestro país.

El gobierno está hablando claramente y con honestidad. Dice: "Se eliminará la totalidad de las exenciones, beneficios, leyes de fomento, rebajas y demás tratamientos preferenciales existentes para personas naturales y jurídicas. En esta forma, la base imponible de los negocios será su utilidad, definida como ingresos menos costos y gastos. Por su parte, la base imponible de las rentas de trabajo será el ingreso bruto, sin que haya lugar a deducción, rebaja o exención alguna".

Mas claro no canta un gallo....

Los amigos lectores advertirán que lo relativo a tributos y derecho tributario es complejo, difícil de comprender y, por lo mismo, quien se propone decir algo, sin ser especialista, podría hacer afirmaciones tontas. El autor de esta nota es uno de quienes no entienden ni siquiera cómo llenar el formulario de declaración del impuesto a la renta.

Por eso invocamos la autorizada palabra de los que saben del asunto, con el fin de que guíen, ayuden, iluminen. Eso es servicio al pueblo, a la clase trabajadora, a la clase empresarial, a cuantos tienen negocios...

Si lo que propone el gobierno está bien, díganlo, y adelante con el plan. Si está mal o hay algo que cambiar, díganlo a tiempo, es decir, hoy".

(El Comercio, 22-9-89)

REFORMA TRIBUTARIA

Econ. Roberto Baquerizo Carbo

"El debate nacional ha sido llevado a cabo con interés, ponderación, mesura e inteligencia.

Han concurrido a él aportando ideas positivas y respetables, desde el simple ciudadano hasta cuerpos colegiados de profesionales, gremiales y de la producción.

El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con el Ministro a la cabeza, ha explicado los alcances de la reforma escuchando con atención cada uno de los planteamientos, defendiendo con altura y convicción el contenido del libro naranja.

No es la primera vez que el país, en este Gobierno, entra a debatir sobre materia tributaria. Lo hizo respecto a la Ley 006 y el acuerdo ministerial 001. En esa oportunidad el Ministro dio muestra de gran receptividad y deseos de rectificar, hecho que se concretó con la expedición del correspondiente reglamento.

Ahora, con la experiencia anterior, por la importancia del tema, con el propósito de no precipitarse, no se envía al Congreso Nacional el proyecto de ley con carácter urgente y en su lugar se convoca a un diálogo con los ecuatorianos.

El libro contentivo de la reforma para quienes lo leímos, es claro en ideas y conceptos. No se presta a doble interpretación. Ha sido perfectamente entendido por quien o quienes opinamos posteriormente. No existió por tanto golpes bajos ni altos, peor aún deseos de torpedear la reforma....

Bien por el ministro Jorge Gallardo Zavala por propiciar este tipo de debate fortalecedor de principios democráticos y bien por todos lo que en él participaron".

(El Telégrafo, 20-10-89)

Antes, el mismo articulista, en un escrito publicado en el diario El Universo, con fecha 2 de febrero de 1989, se había referido a la necesidad de crear conciencia tributaria, en los siguientes términos:

“La experiencia adquirida a lo largo del tiempo en que ejercí una función pública en diferentes ámbitos, entre otros de la Administración Tributaria, me ha permitido ver la necesidad de dar constantes pasos hacia adelante vía administrativa o a través de leyes para crear conciencia tributaria en el país, ampliar el número de contribuyentes, conseguir el cumplimiento de la norma tributaria y ejercer control y presencia fiscal”.

LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Dr. Gonzalo Noboa Elizade

“Como una propuesta para la discusión, a nivel nacional, de tan importante asunto, el señor Ministro de Finanzas distribuyó, en meses pasados, un libro que contiene los principios que orientan y explican la imposición del nuevo sistema tributario dando paso, así, a los más variados comentarios de quienes comprenden la trascendencia económico-social de tan fundamental asunto, siendo opinión, bastante generalizada, la de que no es posible penetrar al fondo mismo de lo que el Gobierno persigue si no se conoce el proyecto de Ley, con sus considerandos y articulados, que permitiría el análisis y la interpretación precisos e inmediatos...”

Así las cosas, muchas observaciones se han propuesto a la invitación ministerial para esa discusión nacional, y he creído conveniente destacar determinado aspecto sobre el cual no he conocido crítica alguna, pese a que es de esencial importancia...

(El Universo, 21-10-89)

EL HURACAN TRIBUTARIO

Milton Alava Ormaza

.... "Los objetivos de esta reforma, tal como fueron enunciados, son ya familiares a los ecuatorianos y el más reciente es la preocupación gubernamental de crear rentas sustitutivas de las que genera la producción petrolera. No obstante, al margen de estas expectativas, los últimos Congresos han sido muy prolíficos en crear nuevos tributos, especialmente para financiar los incrementos salariales de la creciente burocracia pública, pero no por ello las recaudaciones fiscales han aumentado espectacularmente. Y con reforma o sin ella -en todo caso, éste será siempre un pretexto válido-, nadie va a poder contrarrestar el facilismo legislativo de exprimir cada vez más a los contribuyentes. Por consiguiente, mas que el reajuste de los impuestos existentes o su reemplazo por otros, la prioridad pareciera ser, por el momento, la tecnificación del aparato administrativo encargado de cobrarlos, para evitar la recurrente evasión tributaria.

(El Universo, 23-10-89)

REFORMA TRIBUTARIA

Ing. Teodoro Gallegos

El 17 de Octubre asistí a la mesa redonda que se llevó a cabo en el auditorio de la Cámara de Industriales del Pichincha con motivo de celebrarse el Quincuagésimo Tercer aniversario de la institución, para tratar sobre el tema "La Reforma Tributaria". El panel estuvo conformado por el Ministro de Finanzas, Ing. Jorge Gallardo, Dr. Oswaldo Dávila y Dr. Edgar Terán.

Esta mesa redonda no solamente por la capacidad de todos los panelistas, sino por la importancia del tema mismo, debía arrojar resultados positivos para beneficio del país, sin embargo vi con profundo estupor que la buena intención del Ministro

de Finanzas para discutir el tema y la capacidad y conocimiento del Dr. Dávila para hacer aportes sensatos, es decir, a pesar de la intervención técnica y sensata de los dos señores, se presentó una segunda posición de parte del otro panelista, que lejos de aportar al tema que se trató, pretendió convertir al auditorio de la Cámara en balcón político para dar rienda suelta a su sectarismo y bajas pasiones....

Paradójico resulta que el Dr. Terán cuestione la participación del Ministro de Finanzas en la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, bajo el argumento de que aquello es patrimonio de Juristas y no de Técnicos. Si ese es el caso tendríamos que concluir que no debía ser Ministro de Relaciones Exteriores quien no ha sido diplomático.
(Periódico Hoy, 24-10-89)

SE ACOGEN CIERTAS OBSERVACIONES

Walter Spurrier Baquerizo

"Ya está listo el proyecto de Ley de Impuesto a la Renta. En él, el Ministro acoge algunas de las observaciones que se hicieron a la propuesta que fue distribuida como folleto de cubierta naranja.

Ya no habrá un impuesto al rendimiento presuntivo del patrimonio, tema que motivó numerosas observaciones, entre ellas un artículo de este columnista. Pero se mantiene el criterio que el impuesto se pagará sobre cambios en el patrimonio, y no, como es en la Ley actual vigente, sobre la renta del trabajo o del capital...

Creemos que el Ministerio está en lo correcto, tanto en reemplazar el actual engorroso esquema de múltiples deducciones por una sola, y también al elevar el punto de la rebaja general. De esta manera gran número de contribuyentes en relación de dependencia no causarán impuesto a la renta. Lo que es conveniente, ya que las cantidades relativamente discretas

que paga un alto número de empleados de ingresos bajos y medios no justifican el costo del procesamiento de las declaraciones....

El Ministerio propuso eliminar los beneficios de las leyes de fomento, por considerar que habían proliferado tanto que no había actividad económica que no gozara de algún tipo de exención. Por lo que, siendo el propósito del beneficio orientar la inversión hacia una actividad en detrimento a las otras, la generalización de los beneficios desvirtuaba el objetivo buscado.

En eso, el Ministerio tiene la razón y el proyecto de Ley mantiene la derogatoria de los beneficios. Pero ha acogido, también correctamente, que se respeten los derechos adquiridos bajo las leyes de fomento, por 4 años...

Ha demostrado sensibilidad el Ministerio de Finanzas al acoger numerosas observaciones a la propuesta que hiciera en octubre.

Lo cual no quiere decir que el proyecto sea perfecto..."

(El Universo, 28-10-89)

NUEVA TRIBUTACION A LA RENTA

León Roldós Aguilera

La presentación al país del proyecto de Ley de Impuesto a la Renta, para una segunda fase de discusión, después de la propuesta tributaria que el país conoció semanas atrás es positiva, porque significa sensibilidad frente a la demanda de que se hagan conocer los textos legales y no sólo las ideas básicas.

También es positivo que se hayan escogido algunos criterios y observaciones, como los referentes al tope máximo de 25%, la incorporación de los profesionales y artesanos, entre otras personas naturales, al tratamiento de deducciones, y la revisión del criterio de que la sola tasa de inflación debía ser considerada para la corrección monetaria integral de los estados finan-

cieros, esto último que fue materia de análisis profundo por parte del autor de esta columna, en estudio publicado en este mismo diario.

(El Telégrafo, 30-10-89)

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEBEN ENTRAR EN VIGENCIA EN 1990.

Federación Nacional de Economistas del Ecuador

Sobre la eliminación de exenciones, Leyes de Fomento y otros privilegios tributarios, este organismo considera que, "para la realidad de nuestro país no es apropiado eliminar en forma absoluta este tipo de incentivo tributario porque tal medida afectaría negativamente a varias actividades productivas indispensables para el desarrollo del país; en caso de eliminarse totalmente todas las exoneraciones e incentivos existentes, la tarifa del impuesto a la renta a regir deberá ser muy inferior al 30%, en todos los casos, para justificar aquella apreciación de que actualmente proliferan las exoneraciones por la existencia de tarifas altas de impuesto a la renta..."

Sobre la disminución de tasas del Impuesto a la Renta, "es nuestra opinión de que la exención que se produce en la tabla de tarifas de 0 a l'200.000. tarifa marginal por impuesto 0, no guarda relación con la realidad; este límite de exención no es ningún beneficio importante para el trabajador. Consideramos que en la actualidad, si sumamos los beneficios por rebajas y otros conceptos, se llega al monto propuesto, y en ciertos casos incluso se superan; sugerimos mantener las rebajas y deducciones más significativas del actual sistema vigente, por cuanto son derechos adquiridos por los trabajadores amparados en el Código de Trabajo y normas constitucionales, caso contrario, recomendamos como alternativa que se establezca como régimen de exención para los trabajadores de bajos ingresos, 75 salarios mínimos, y que este límite sirva como margen de regulación para los futuros cambios tributarios..."

Se propone unificar la tributación de las ganancias ocasionales en la de la renta ordinaria; la renta presuntiva no debe ser calculada sobre el patrimonio neto del contribuyente. La renta presuntiva debe ser establecida sobre el monto de los ingresos brutos o del capital en giro; no debe generalizarse la estimación presuntiva en una tasa única para todas las actividades; sugerimos que el sistema de ajuste por inflación que se adopte sea lo suficientemente claro y completo.

REFORMA TRIBUTARIA

Néstor Vega Moreno

Quito. Aún cuando el actual sistema tributario ecuatoriano dista mucho de la maraña impositiva existente antes de la reforma de 1964, no cabe duda que varias disposiciones han quedado anacrónicas frente a la nueva situación económico-financiera del país, especialmente debido al permanente proceso inflacionario y devaluatorio desconocido en las décadas de los años 50 y 60 en que el país gozaba de una sostenida estabilidad de precios; por tanto, es necesario una revisión y actualización del sistema, o sea una reforma a las leyes tributarias, por lo que la preocupación del Ministro de Finanzas, está plenamente justificada. Por lo mismo no creo que haya oposición a la reforma, pero sí se han hecho múltiples observaciones a la concepción misma de la reforma.

Los objetivos de la reforma según la propuesta son: 1) incrementar la recaudación efectiva, o sea incrementar los recursos del Gobierno; 2) simplificar el sistema impositivo para facilitar su administración, mejorar el control tributario, eliminar o al menos disminuir la posibilidad de evasión y reducir los costos de administración de los impuestos tanto para el Gobierno como para los contribuyentes; 3) conseguir una mayor equidad en el pago de impuestos, objetivo que va íntimamente ligado con la justicia tributaria y distributiva, que se lo puede considerar como el fin más importante; 4) defender los ingresos de los estratos medios y bajos de la población mediante la reduc-

ción de las tarifas del impuesto y el establecimientos de una tarifa máxima del 30%; y, 5) estimular el ahorro y la inversión, fortalecer el mercado de capitales y promover una estructura financiera sólida de las empresas...

(En sucesivos artículos publicados en El Telégrafo se trató el tema por parte del Dr. Vega, durante octubre de 1989)

LA REFORMA TRIBUTARIA

Seminario Organizado por el ILDIS

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, contribuyó por su parte al debate, organizando un importante seminario sobre el tema, del que participaron analistas de diferentes ciudades del país.

Este evento se realizó a finales de octubre de 1989 y de él recogemos sucintamente, los criterios que en esa oportunidad expresaron los economistas Wilson Ruales Moncayo y Pablo Lucio Paredes.

El Econ. Ruales diría que "la actual Ley de Impuesto a la Renta resulta ser completamente confiscatoria, toda vez que las diferentes condiciones de la economía y especialmente el proceso inflacionario han rebasado en mucho a los mecanismos que proyecta esa Ley.

Por esta razón el proyecto está contemplando una serie de reformas que indudablemente son de beneficio para todos los sectores del país, como en el caso del impuesto sobre los socios de empresas que tenían una tarifa básica marginal máxima del 69.2% y que con la Ley propuesta bajaría apenas al 25% como un impuesto exclusivamente en la sociedad.

El haberse reducido la tarifa para las utilidades de los inversionistas extranjeros, es un punto de estímulo para incrementar la inversión extranjera en el país, además naturalmente, de los otros elementos que también inciden en el inversionista ex-

tranjero, esto es, reglas claras, estabilidad política y la paz social que es fundamental destacarlo.

Hay varios elementos también que no están incluidos en el proyecto como el relativo a un sistema adecuado de determinación presuntiva". expresaría finalmente el Econ. Ruales.

De otro lado, el Econ. Pablo Lucio Paredes diría que, "en general el proyecto alberga los requerimientos de los sectores productivos. Después de la primera parte, el Gobierno Nacional ha recogido muchas cosas, no todas pero ha tomado en cuenta.

Se había pensado que se desestimularía la inversión en pólizas de acumulación, inversiones, avales de fianzas, cuando la situación del sistema tributario no estaba clara, pero ahora se ha indicado muy claramente que se mantiene el 8%, por ahora. A partir del año 91 uno va a tributar sobre los intereses ganados descontados en la inflación, en este caso se va a estimular al ahorro.

Lo primero será dar una tratamiento favorable a las empresas. Actualmente se favorece a las personas y desfavorece a las empresas. Yo creo que en una economía como la nuestra debe ser todo lo contrario, debería darse mecanismos para fomentar la capitalización de las empresas y eso no hay", diría en el seminario de ILDIS el Econ. Pablo Lucio Paredes.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Dr. Gustavo Ortega Trujillo

"La propuesta de reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano se encuentra contenida en dos documentos, el primero contiene un estudio muy detallado del sistema tributario vigente y un diagnóstico bastante completo de los desajustes, distorsiones y obsolescencia del mismo y además un detalle de los mecanismos o sistemas constitucionales de la proyectada reforma tributaria...

Las ventajas y desventajas que encuentro en cada uno de los mecanismos propuestos son los siguientes:

1.- Ajustes por inflación a los estados financieros de la empresas:

Tal como se encuentra planteado el mecanismo, tanto dentro del sistema parcial como del integral, lo estimo conveniente...

2.- Establecimiento de una base imponible única: Esta iniciativa la considero muy conveniente una vez que simplificará grandemente el cálculo y declaración de los impuestos, con el consiguiente beneficio para el fisco...

3.- Disminución de las tasas impositivas actuales. Considero ésta una de las reformas más positivas que contiene la propuesta, ya que las tasas impositivas vigentes son extraordinariamente elevadas, lo cual ha venido generando las prácticas ilegales de evasión...

4.- Unificación de tributos. Esta propuesta la considero altamente positiva porque simplifica de manera significativa la administración por parte del Estado de sus recaudaciones fiscales...

5.- Determinación de renta presuntiva: La propuesta de establecer un mecanismo para determinar una renta presuntiva mínima en los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, sea de personas naturales o jurídicas, la considero tremendamente inconveniente, una vez que a la larga se convierte en un impuesto patrimonial directo, que implica desnaturalizar la institución de la determinación de la renta...

6.- Eliminación de los beneficios y exenciones. ...Creemos que de considerarse necesario reducir estos beneficios y exenciones, ello debe hacerse con un criterio de altísima selección y en forma eminentemente gradual, de ninguna manera con efecto retroactivo...

Posteriormente, en otra serie de artículos el autor formuló más comentarios para el proyecto de Ley, los cuales fueron publicados en el Diario El Telégrafo.

LA OPINION TRIBUTARIA DEL AUDITOR EXTERNO

Colegio de Contadores del Guayas

A través de su presidente, el Colegio de Contadores del Guayas, expuso su criterio y formuló recomendaciones para el proyecto de reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, las cuales fueron enviadas al Ministro de Finanzas.

En una primera entrega, expresaron su opinión sobre el Art. 99 de la Ley de Régimen Tributario Interno que obliga al auditor externo a emitir bajo juramento una opinión respecto del cumplimiento de las sociedades que auditan en sus obligaciones tributarias, señalando al respecto que, "la opinión del auditor externo es solamente una opinión, la misma que puede ser diferente de la que manifiesta la empresa y el fiscalizador.

Solicitaron al respecto, que el referido artículo de no ser posible su derogatoria, sea reglamentado.

Posteriormente se refirieron al proyecto de reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, formulando una serie de observaciones y recomendaciones sobre diferentes aspectos del mismo.

Sergio Vicente Plaza Villavicencio, a nombre del Colegio de Contadores fue el encargado de presentar las observaciones que merecerían igualmente la atención de las autoridades.

CELO Y TRANQUILIDAD POR IGUAL, RODRIGAZO

Diego Oquendo

Quito.-"A estas alturas compadres del alma, el proyecto de Ley de Reforma Tributaria estará ya en manos "honorables". Me reflero desde luego, a las manos de los señores congresistas -de allí la afinidad- sin que pueda segurar, ciegamente, que son las mejores manos del mundo.

...Sí, estará en tales manos, que deberán moverse con agilidad, puesto que el documento tiene el carácter de "urgente".
Made in USA

Desde luego, nadie discute la conveniencia de un ordenamiento integral del sistema impositivo ecuatoriano. Hemos vivido, en la materia, el más completo caos. Como hecho a propósito. De esta suerte, los que tenían que pagar no pagaban o pagaban por debajo de sus obligaciones y, los "otros" -las víctimas del cuento- llenaban el "cupó" de los bienaventurados... El más completo caos. Una anarquía antológica, a tal punto que una vez un amigo norteamericano -muy versado en este tipo de cuestiones- se dio por derrotado cuando intentó una interpretación de semejante maraña. "Yo no poder, my friend, system is...(No encontró las palabras adecuadas. Le faltó léxico). ¡Mocho para un gringo!".

Bien por la iniciativa del Ejecutivo y el Ministerio de Finanzas.

La intención es magnífica, sólo que... Con un poquito de calma, Rodrigazo. Sí, ya se sabe: el gobierno quiere que la reforma opere desde el 1° de enero de 1990. Entonces, debió trabajarse en el asunto de entrada, prácticamente al día siguiente de la "coronación". Pero, intentar recuperar ahora los días irrecuperables... Ojalá la premura no ocasione después dolores de cabeza. Ojalá..."

(El Universo, 6-12-89)

Otras opiniones

Realmente fueron centenares los criterios que se vertieron respecto de la reforma, los cuales nos abstenemos de insertar para no volver cansino el tema de esta publicación, sin embargo consideramos necesario mencionar a sus autores, puesto que de alguna manera contribuyeron con su granito de arena al éxito del debate.

Los medios de comunicación reseñaron las opiniones de: José Luis Guzmán, Lcdo. Jaime Véliz Litardo, Dr. Leonidas Ortega Trujillo, Pedro M. Ponce M., Silvia de Pesantes, Ing. Com. Francisco Siva García, Lcdo. Angel Chango, Francisco Ortega Gómez, Dr. Alejandro Peré Cabanas, Julio Hidalgo Febres Cordero, Jaime Vallejo R., Dr. Jorge Freire Eguez, Franco Heras Díaz, Rafael Díaz Ycaza, Gustavo Romero Arteta, Rafael Castro A., Manuel Maldonado Posso, Rafael Cepeda, Ab. Xavier Veintimilla Márquez, Michael Hollihan, Vicente Vieira A., Antenor Iturralde Rivera, y otros analistas, que si bien sus declaraciones no aparecieron en la prensa, participaron muy activamente en los seminarios, charlas, mesas redondas, talleres de trabajos y demás foros que se organizaron por parte de diferentes organizaciones, para contribuir positivamente con la reforma al sistema tributario ecuatoriano.

VIII

EL PAPEL DE LAS CAMARAS DE LA PRODUCCION

Las Cámaras de la Producción del país cumplieron un papel protagónico durante el proceso de un año y medio aproximadamente en que se desarrollaron las dos fases de la reforma tributaria, esto es, desde septiembre de 1988 hasta diciembre de 1989 en que finalmente el Congreso aprobó la nueva Ley.

La actitud conservadora renuente al cambio que ha caracterizado a los entes que agrupan al sector empresarial, como no podía ser de otra manera, llevó a sus dirigentes a repetir, hasta la saciedad, una serie de equívocos, aun cuando todo el país conocía con claridad el problema, pues cuantos puntos eran torcidamente interpretados, los voceros ministeriales inmediatamente los aclaraban.

En mi calidad de Ministro de Finanzas concurrí en múltiples oportunidades, no sólo durante los 60 días que duró el debate sobre la reforma estructural, sino a raíz de que se dictó la Ley 006 en diciembre de 1988, a foros y seminarios que organizaron los gremios empresariales y contesté varias consultas que por escrito me fueron formuladas sobre aspectos que hacían relación con las reformas, tal era el caso del "impuesto al patrimonio", jamás en la mente de quienes manejábamos el tema.

Muy cerca estuvieron las Cámaras de convertirse en "balcón político", donde ya no hubiera sido posible discutir técnicamente la reforma, pero el país que ya había expresado su opinión a través de calificados voceros, les cerró el paso y ésta continuó adelante conforme lo previsto.

Dada la filosofía del gobierno socialdemócrata, la actitud de las Cámaras de la Producción era comprensible, pero no justi-

ficable, pues en sus criterios jamás primaron los intereses de ciertos grupos que representaban y que por lo tanto tenían que defender.

El llamado de concertación nacional que había formulado el Presidente de la República a inicios de su Gobierno, era aceptado por las Cámaras en tanto y cuanto no interfiriera con sus intereses. Ceder en cuestiones de vital importancia para la gran mayoría del pueblo ecuatoriano, no era, como tampoco lo es ahora, práctica común en estos organismos. Es la gran miopía de largo plazo que caracteriza a algunas organizaciones de empresarios. Esto no quiere decir, que no existan empresarios visionarios y progresistas que invierten pensando en el desarrollo del país, todo lo contrario, pero muchas veces los encontramos entre bastidores fuera de las decisiones públicas. Parecería que a algunos dirigentes de las llamadas Cámaras de la Producción, los árboles no le permiten ver al bosque en su conjunto.

Estas organizaciones, a nombre de "la ciudadanía toda", hicieron denodados esfuerzos por mantener, especialmente, exenciones que la ley anterior y que los gobiernos de turno, en su oportunidad, les concedieron, diferenciando así a los ecuatorianos, los cuales no eran iguales ante la Ley, puesto que mientras unos gozaban de ciertos privilegios, a otros, especialmente a esa clase media de empleados y trabajadores, que laboraba en relación de dependencia, no le era posible otra cosa que tributar el último centavo que generaban con el esfuerzo de su trabajo.

Las Leyes de Fomento que concedían toda suerte de exenciones y exoneraciones tributarias y arancelarias, generaron una cultura rentista en muchos sectores de la producción, que no podía permanecer por más tiempo ante el reto de la apertura económica.

Dentro de esa postura a la par que expedían acuerdos conjuntos que eran profusamente publicados, cada uno de sus di-

rigentes, a su turno, expresaban criterios que muchas veces se contradecían entre sí, respondiendo a la consigna de oponerse tenazmente a la proyectada reforma tributaria.

Fue así que, a pocos días de expedida la Ley 006, concretamente el 10 de Febrero de 1989, tras calificarla de "confusa", las Cámaras de la Producción del Litoral lanzaron un comunicado en el que expusieron una serie de planteamientos al Gobierno Nacional y con relación al tema que nos ocupa señalaron:

"Es de vital interés nacional que:

Se derogue la actual Ley de Control Tributario y Financiero por confiscatoria e inconstitucional, para que luego de un adecuado debate, se expida una nueva Ley acorde con la realidad nacional y con el justificado deseo del Estado de cobrar mejor y puntualmente los impuestos, evitando además que esta Ley pueda ser usada como herramienta política de represión".

En ese mismo comunicado pidieron "se derogue la ley que grava las exportaciones e importaciones y aumenta el costo de la vida de los ecuatorianos; y en su lugar, se financie la Nutrición Infantil, con una mejor distribución del Presupuesto General del Estado". Se referían al financiamiento contemplado para el Fondo Nacional de Nutrición Infantil (FONNIN), que finalmente fue eliminado por el gobierno de Sixto Durán Ballén.

Así se iniciaba una cerrada oposición a cualquier intento de modernización del Estado puesto que ello significaba también, la terminación de una larga historia de privilegios.

Por ello, cuando fue presentado para discusión nacional el documento base, los dirigentes de los gremios empresariales no tardaron en reaccionar e intentaron restar credibilidad al documento señalando que éste no era más que un detallado análisis de la legislación tributaria vigente a esa fecha en el país.

Pese a que, con lujo de detalles, en una comida organizada por la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, a la que fui invitado y en la que estuvo presente el cuerpo directivo de las Cámaras de la Producción, expliqué la mecánica que iba a seguirse, la forma como se recogerían las sugerencias, los plazos previstos para el cumplimiento del proceso, etc., a los pocos días, los señores Andrés Barreiro, Ing. Rodolfo Kronfle e Ing. Ricardo Palau, a nombre de las Cámaras de Comercio, Industrias y de la Construcción, respectivamente, me enviaron una comunicación solicitando el proyecto de Ley de Reforma Tributaria, el cual como ya había explicado, no sería elaborado sino después de el debate nacional.

Al planteamiento de las Cámaras del Litoral se unió inmediatamente, el presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Marcelo Pallares, quien expresaría entonces que ese organismo no emitiría criterio alguno. "Lo haremos cuando dispongamos de información relativa a la materia", expresó.

Siguió en la misma línea luego, el Presidente de la Cámara de Industrias de Pichincha, Pedro Khon y a todos contesté por escrito, insistiendo que luego del debate nacional sería redactada la Ley de Reforma Tributaria. El propósito era dar tiempo para que los diversos sectores de la sociedad ecuatoriana formularan sus observaciones y entregaran su aporte a la propuesta presentada por el Gobierno.

Insistí en que sólo entonces, una vez concluido el debate, el Ministro de Finanzas procedería a elaborar los textos legales que serían presentados al Presidente de la República para su envío al Congreso.

El asunto estaba por demás claro, pero mientras yo iba de ciudad en ciudad, de foro en foro, explicando los alcances y propósitos que estimábamos debía contener el nuevo sistema tributario, las Cámaras preparaban nuevas estrategias de contraataque.

Optaron entonces por manipular el documento entregado y cuestiones que no estaban en algunos casos, claramente especificadas, eran intencionalmente dadas como un hecho a objeto de crear una conciencia negativa en el país.

Así se intentó manipular a los cientos de miles de jubilados manifestando que con la nueva Ley iban a pagar impuesto a la renta, cuando tras esa supuesta defensa se escondían otros intereses. Como anécdota al respecto del tema de los jubilados, debo contar que, el día de la publicación de marras, me trasladaba a la ciudad de Cuenca para participar en un debate sobre la reforma tributaria, cuando al llegar al aeropuerto aproximadamente a las 18 h:30, cuando casi el sol se había puesto totalmente, había una gran cantidad de personas esperando mi arribo, pensé que era en apoyo a mi gestión, pero cual mi sorpresa, eran decenas de amigos y espontáneos quienes con las luces de sus automóviles iluminaban una pista no apta para vuelos nocturnos y miles de jubilados que me pedían que por favor no les cobrara impuestos. Tuve que salir dos días después en cadena nacional de televisión, para asegurarle a los jubilados que con la base imponible exenta que contemplaba el proyecto de Ley, jamás pagarían impuestos.

Durante los 60 días que duró el debate poco o nada sobre el tema dijeron las Cámaras, pero cuando ya el tiempo prácticamente había sido agotado atacaron sin desmayar en su objetivo de lograr, lo que felizmente no ocurrió, que el Gobierno desista de sus propósitos.

Se habló del desaliento que para la inversión provocaban los planteamientos sobre los que se haría la reforma; se dio como un hecho el impuesto al patrimonio; que la Ley se convertiría en recesiva expresaron; que se atentaba contra normas de Contabilidad; que desestimulaba la inversión extranjera; que obligaba a tributar a jubilados, etc. etc.

Qué era lo que defendían

Los puntos sobre los que las Cámaras centraban su defensa eran básicamente: la eliminación de las exenciones, rebajas y deducciones; el ajuste de balances por inflación; el sistema de renta presuntiva; y, los intervalos de tributación que se proponían para el nuevo proyecto de reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, aunque a la vez, coincidían con la necesidad de modernizar la legislación tributaria y mejorar el sistema de recaudación, todo lo cual iba en provecho de los entes empresariales también.

Pero ya sobre estos asuntos el resto del país también se había pronunciado y era difícil volver atrás puesto que eran los puntos que marcaban la diferencia con el sistema imperante en el país.

Los Bancos Privados

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador se sumó, ya en el mes de octubre, a la corriente impuesta por las Cámaras y en un comunicado sostuvo que la renta presuntiva atentaba contra los contribuyentes y que el que se considere como renta a los bienes adquiridos como herencia, incidía en la conservación del patrimonio y eliminaba los mecanismos que amortiguan precisamente esta incidencia. "Ello confiscaría la herencia de personas de escasos recursos, sin ningún tipo de consideración".

En el caso de que prevaleciera la propuesta de tributación sobre el ahorro interno, éste desaparecería a través de eventuales "corridas de depósitos", la conversión de divisas y la consiguiente fuga de capitales del país, decía por otra parte la Asociación de Bancos.

También su oposición se encaminó a la renta presuntiva, los ajustes por inflación y por último pedía se concrete la situación de los impuestos indirectos, los que gravaban a las operaciones

de crédito en moneda nacional, a las utilidades de empresas sometidas a la Superintendencia de Bancos, entre otros y que, supuestamente, se agruparían en el "Impuesto al Valor Agregado". Seguramente, no habían entendido o leído la propuesta de reforma.

Cuánto se dijo

Durante el mes de Octubre, cuando ya había concluido el plazo para el debate, los voceros de las Cámaras virtualmente se "tomaron" las páginas de los diarios del país y, mientras un día pedían nuevo debate, otro solicitaban que se entregue el documento a una comisión de juristas, que se difiera por lo menos tres años su aplicación y por último, que fuera enviado como uno más de los tantos miles de proyectos que reposan en el Congreso Nacional, oponiéndose al tratamiento de "urgencia económica" que le confirió el Presidente, haciendo uso de sus derechos Constitucionales.

Por la importancia que en la vida nacional tienen los gremios de la producción, muy resumidamente exponemos a continuación, lo que entonces se dijo, de manera cronológica:

"Reforma tributaria afecta a industria. Quito.- La Cámara de Industriales de Pichincha sostiene que la propuesta de reforma al sistema tributario supone incremento exagerado de la carga tributaria a la industria, que en la actual situación de crisis y reducción de la demanda no es posible soportar...

Los industrializados lamentan que a esta situación ya difícil para los sectores productivos se sume un conjunto de planteamientos, contenidos en la propuesta de reforma tributaria, que se contraponen a políticas fundamentales que el gobierno debería desarrollar para la industrialización del país y la transformación de la industria en el motor de su desarrollo". (El Universo, 8-10-89)

"ANDE objeta R. Tributaria.- El Presidente de la Asociación

Nacional de Empresarios, Ing. Patricio Izurieta, señaló que resulta inconcebible que por satisfacer el apetito desmesurado del Estado, se desaliente con gravámenes desproporcionados a la actividad industrial.

Izurieta expresó que es evidente que el único "antídoto" para controlar la inflación, en el largo plazo, es el aumento de la producción". (Periodico HOY, 9-10-89)

"Piden nuevo debate sobre R. Tributaria. Quito.- La Cámara de Industriales de Pichincha planteó la necesidad de que se abra un nuevo debate en torno a la Reforma al Sistema Tributario ecuatoriano, una vez que el Ministerio de Finanzas prepara el respectivo anteproyecto de Ley, recogiendo los criterios que han vertido diversos sectores interesados e involucrados en la temática.

Sobre estos aspectos contenidos en la propuesta, la entidad considera necesario que la reforma tributaria vaya acompañada de otras de carácter administrativo y de ordenamiento y racionalización del sector público, todo ello dentro de un marco de planificación del desarrollo nacional a largo plazo". (El Telégrafo, 10-10-89)

"Reforma Tributaria tiene claro objetivo cualitativo.- Quito.- La reforma propuesta por el Ministro de Finanzas tiene un claro objetivo cualitativo, esto es, incrementar los ingresos estatales en una etapa post petrolera, logrando que el financiamiento de las actividades estatales tenga una mayor base interna, buscando también una considerable centralización y un máximo poder financiero del gobierno, comentó el presidente de la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha, Guillermo Landázuri, al referirse al proyecto de reforma tributaria parte segunda.

Landázuri puntualizó que desde el punto de vista metodológico ha sido correcto que durante estos dos últimos meses el país pueda discutir el problema conceptual; sin embargo, aco-

tó, ahora es imperativo que el país conozca cuál es el proyecto de Ley que el gobierno va a presentar a consideraciones del Congreso Nacional". (El Universo, 12-10-89)

De cuerpo entero

Así repetidas día tras día las mismas líneas, éstas se sintetizarían el 13 de Octubre de 1989 en un remitido público suscrito por los presidentes de las Cámaras de la Producción de la Sierra en el que se habló de "coincidencias generalizadas" y a nombre de los organismos empresariales, grupos de profesionales y ciudadanía se expuso lo siguiente:

a) Rechazo a cualquier pretensión de implantar un sistema de declaración patrimonial y de impuesto al patrimonio que ha ocasionado ya graves daños en los países en que se ha aplicado;

b) Cuestionamiento firme a la propuesta de generalizar el sistema de determinación presuntiva de la renta y la de uniformarla, en los casos en que tal sistema ya se aplica, sin considerar la naturaleza y peculiaridad de cada actividad económica;

c) La conveniencia de reducir la carga impositiva a un porcentaje que no supere el 20% de la renta neta, dada la excesiva tributación existente en el país;

d) La improcedencia de emplear el sistema de ajuste de los estados financieros por inflación y el desconocimiento de los gastos financieros como medios para incrementar artificialmente la tributación de las empresas;

e) El perjuicio que representaría para la economía nacional la aplicación de tratamientos tributarios discriminatorios a la inversión extranjera;

f) La preocupación de que se atente contra el ahorro interno con mayores porcentajes de tributación para los ahorristas; y,

g) La necesidad de mantener las exoneraciones previstas en las Leyes de Fomento, mientras el Gobierno Nacional no establezca una política global y permanente de apoyo a la producción, que compense los efectos que tendría la extinción de las normas vigentes”.

Luego, el remitido observa “la falta de fundamentos respecto de la urgencia de la reforma”, punto éste sobre el que cabalgarían posteriormente, puesto que la esperanza es lo último que se pierde y, en este caso lo que quedaba era que la reforma se diluyera en el Congreso.

Sólo titulares

Así se daban las cosas en el país y consecuentemente aparecieron los siguientes titulares en los medios de comunicación, objetándose los mismos puntos:

“Se pretende establecer una renta presuntiva en todos los sectores”. Se refería a una declaración de Julio Hidalgo Febres Cordero, directivo de la Cámara Nacional de Pesquería, aparecida en Meridiano el 13 de octubre de 1989.

“Reforma Tributaria debe ser integral”, del Centro de Estudios de la Cámara de Comercio de Quito, aparecido en Extra el 16 de Octubre del mismo año.

“El diálogo tributario tiene que ser práctico”, afirmación de Pedro Kohn, presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, aparecida

en el Telégrafo, el 20 de Octubre de 1989.

“Preocupación por las reformas tributarias”, declaración de Marco Barrera, presidente encargado de la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria del Ecuador, publicada en Expreso, el 22 de octubre de 1989.

“Reforma Tributaria no incentiva producción”, otra declaración del presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Pedro Kohn, incluida en la edición del 22 de Octubre de 1989, de El Universo.

“Estímulos tributarios para mercado bursátil”, opinión del gerente de la Bolsa de Valores de Quito, Bolívar Chiriboga, recogida por el Periódico HOY, con fecha 22 de octubre de 1989.

“Reparos a Reforma Tributaria”, titular del diario HOY y que contiene una declaración de Marco Barrera, presidente encargado de la Federación de Cámaras de la Pequeña Industria del Ecuador, de fecha 23 de octubre de 1989.

“Agricultores preocupados por reforma tributaria”, titular bajo el que se reseña que el directorio de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona (Sierra), resolvió constituirse en sesión permanente durante 8 días para elevar ante el Congreso Nacional, al Gobierno y a la opinión pública sus criterios y puntos de vista sobre la reforma tributaria. El Comercio, 25 de octubre de 1989.

“Exportadores cuestionan las reformas tributarias”. Titular de El Telégrafo, de fecha 28 de octubre de 1989, que da cuenta de la posición de FEDEXPORT, organismo que reclama normas y mecanismos orientados a promover las exportaciones.

“Reforma Tributaria afecta sector agropecuario: Gándara”, titular de Expreso, edición del 29 de octubre que recoge afirmaciones del presidente de la Cámara de Agricultura de la I Zona, Ramiro Gándara.

“Ley tributaria no debe ser con carácter de urgente”, titular sobre las declaraciones del Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Marcelo Pallares, insertas en El Comercio, edición del 29 de octubre.

Y como éstos, otros tantos titulares aparecieron en los dia-

rios locales y nacionales que se editan en el país. Pero, el tema estaba agotado.

Los últimos manotones

La "campana a fondo" en la que se emplearon los voceros de las Cámaras de la Producción no surtió efectos. El proyecto había tomado fuerza en el país y sobre él, aunque no con la cobertura noticiosa que habían merecido las Cámaras, se pronunciaron centenares de ecuatorianos tales como maestros, trabajadores, jubilados, pensionistas del IESS, Colegios de Profesionales, editorialistas, columnistas y analistas independientes y los propios medios de comunicación.

La batalla estaba ganada en la calle y fue entonces que, por iniciativa del presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, Andrés Barreiro Vivas, las Cámaras de la Producción de la Costa resolvieron invitarme a una mesa redonda que fue programada para el último día del mes de octubre y que se realizó con la presencia de lo más representativo de la industria, el comercio, la banca, agricultura, pequeña industria, etc. etc.

La discusión se centró virtualmente en dos aspectos: en un primer momento se trataron principios y circunstancias puntuales, aliviándose la controversia sobre un presunto impuesto al patrimonio y luego sobre la corrección monetaria integral de los estados financieros. En un segundo tramo se analizaron temas jurídicos, económicos y financieros, aunque en varios momentos se insistía en discutir sobre la corrección monetaria.

Con amplitud de detalles expliqué cada uno de los puntos que se iban incorporando a la discusión y finalmente se pidió la conformación de una Comisión Nacional de Normas Tributarias que sería creada por el Gobierno y de la que formarían parte delegados del Ejecutivo, trabajadores, colegios de profesionales, expertos y las propias Cámaras de la Producción.

Se prevía que dicha Comisión se encargara de redactar reglamentos para la aplicación de la Ley y con sus informes se remitiría al Ejecutivo los proyectos para que fueran expedidos bajo el amparo de un Decreto.

La Comisión se encargaría además, de mantener actualizadas las normas de esos reglamentos a objeto de que la ley se mantenga vigente y dinámica.

Prácticamente ya no quedaban asuntos sobre los cuales se pudiera continuar discutiendo, pero la estrategia empresarial hizo uso entonces de un último manotón: vetar el carácter de "urgencia económica" que tendría el proyecto de Ley.

Sobre ello no cabía ya discusión puesto que es una de las facultades privativas del Primer Mandatario determinadas en la Constitución Política del Estado, es el de decidir el carácter que tendría la presentación del proyecto de Ley que se presentaría a consideración del Congreso Nacional y así debían entenderlo las Cámaras.

Casi simultáneamente en Quito, el Colegio de Abogados de Pichincha en asocio con directivos del Colegio de Economistas de esa provincia, insistía en reclamar que la Ley fuera redactada por juristas y no por técnicos.

Realmente, la Comisión de Reforma Tributaria estaba integrada no sólo por técnicos en materia tributaria y contable, sino también por juristas y especialistas en leyes tributarias.

En este punto, es justo aclarar que, a manera de honrosas excepciones, se encontraron empresarios progresistas quienes, con visión amplia y no pensando únicamente en el corto plazo, asumen posiciones a favor del país; tal fue el caso del Ing. Pedro Pinto quien públicamente defendió todo el proceso de reforma tributaria y especialmente, nuestra propuesta de ajustes integrales por inflación de los estados financieros.

IX LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Sin la ayuda de los medios de comunicación; prensa, radio y televisión, el debate sobre la reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano hubiera sido muy limitado y hasta intrascendente, puesto que no de otra manera se puede lograr una comunicación efectiva con la sociedad.

Una de nuestras primeras preocupaciones era precisamente cómo lograr una efectiva comunicación y la respuesta la dieron por sí solos los medios de comunicación social que como nunca antes en la historia del país, se involucraban directa y abiertamente en una discusión democrática.

La prensa no sólo que receptó centenares de criterios acerca del tema de las reformas, sino que expuso claramente su posición respecto de las mismas. Como nunca antes, páginas, micrófonos y pantallas fueron puestas a disposición del pueblo ecuatoriano que pudo manifestarse claramente, sin presiones y en absoluta libertad sobre la consulta.

Sin lugar a dudas, el mejor aval para nuestro trabajo lo dieron los medios de comunicación que percibieron nuestra clara intención de servicio al país y así se manifestaron en múltiples oportunidades a través de Editoriales que reflejaban la posición de cada empresa editorial.

Al margen de los disímiles criterios de sus columnistas, analistas y redactores, los periódicos en especial, sucesivamente editorializaron aspectos relativos a la reforma.

Un resumen de estos editoriales insertamos a continuación, sin que ellos signifique dejar de desconocer el papel de las radios y la televisión.

INDIVIDUALISMO

Comentario de la Revista Económica CIFRA

“La petición de derogatoria parcial de la Ley de Control Tributario formulada por un sector empresarial del Litoral, rebasa los límites de la natural defensa de los derechos que asisten a las fuerzas económicas del país.

Es por demás criticable la actitud de extremo individualismo que asumen ciertos sectores empresariales; para quienes en segundo lugar está el país y las políticas económicas son buenas, en tanto no afecten o defiendan sus intereses y malas, cuando se corrigen distorsiones e injusticias, como en el caso de las reformas introducidas a la Ley de Control Tributario.

La escandalosa evasión tributaria practicada en el país ha sido la base sobre la cual se han desarrollado fuertes grupos económicos, para quiénes la única Ley y Patria es el capital.

Ha sido bochornoso constatar en el transcurso de los años, casos de personas naturales con relación de dependencia que pagan más impuestos que empresas con activos y ventas por cientos de miles de sucres, a la vista y paciencia de autoridades indolentes y encubridoras.

La Ley de Control Tributario expedida por el Gobierno es en su fundamento correcta y pretende extender la recaudación de impuestos a aquellos privilegiados que por ausencia de control y mecanismos evadían su responsabilidad contributiva, así como, buscar que el dinero propiedad del Estado y que ilegalmente era retenido por algunas empresas llegue oportunamente a las arcas fiscales....

(16-2-89)

REFORMA TRIBUTARIA

Editorial de El Comercio

“La recaudación eficaz y correcta de los impuestos es uno de los problemas complejos con que un Estado se enfrenta, no só-

lo porque puede haber resistencia a pagarlos sino por la maraña de la legislación tributaria con la que se encuentran los contribuyentes, lo cual se torna propicio para que hayan canales de evasión, que inciden a su vez en ingresos menores para el fisco que los que usualmente deberían recibir.

En varias oportunidades se ha señalado la necesidad de una reforma tributaria integral sobre todo a la Ley de Impuesto a la Renta, considerada como confiscatoria. Varios de sus artículos no han sido tocados en veinticinco años, a pesar de que las condiciones económicas del país han variado sustancialmente. Se precisa no sólo actualizar sino eliminar de ella todo aquello que signifique beneficios para unos grupos en detrimento de otros y, principalmente, defender la capacidad económica de los estratos de la población que han resultado perjudicados por la crisis, especialmente de quiénes laboran en relación de dependencia, vale decir, empleados públicos y privados, que no tienen escapatoria para los pagos, por estar sometidos a retención automática de los impuestos...”.

(26-8-89)

LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Editorial de El Universo

“Dos han sido los proyectos gubernamentales que más opinión pública han motivado como contribución que da el país para mejorar las acciones fiscales y los procedimientos que mejoren la vida nacional. Tales proyectos son el denominado Puyango Tumbes y el de Reforma Tributaria.

Con las opiniones expresadas en gran parte por los medios de comunicación social, las autoridades poseen mejor orientación, cuanto más que han abundado razonamientos y observaciones de gran precisión que tienen que ver directamente con la realidad nacional. Así, en el proyecto denominado Plan de Reforma Estructural del Sistema Tributario se ha dejado escuchar la opinión del Colegio de Notarios que advierte sobre la conveniencia de aplicar esfuerzos oficiales para controlar la in-

flación y la evasión tributaria, pero sin caer en los peligros de la depresión del trabajo, decaída de las inversiones y castigo al patrimonio no generador de rentas. Hay que evitar la contradicción con principios que se recomiendan como motivadores del crecimiento económico, sin que esto quiera decir que queden sin reformas mecanismos anticuados de recaudación tributaria, que la propia burocracia ha complicado hasta el extremo de la confusión....

Las ideas de los Notarios se suma a las que ya expusieron las Cámaras de la Producción, en vista de que no está claro el destino que, según el criterio fiscal, deben cumplir hechos como el ahorro interno, la inversión extranjera, determinaciones presuntivas de la renta, que necesitan ponerse en claro, con el fin de que se cree un ambiente de estímulo para el crecimiento con apertura de trabajo, e impulso a la producción".
(17-10-89)

REFORMA TRIBUTARIA

Opinión de HOY

"El proyecto de Ley, entre otras novedades, consagra el principio de retención en la fuente que ya ha comenzado a aplicarse para el cobro del impuesto a la renta; crea el impuesto al valor agregado, el cual afectará a la transferencia de dominio o a la importación de bienes y servicios en lugar del impuesto a las transacciones mercantiles y establece el impuesto a los consumos selectivos en vez de una larga lista de impuestos indirectos, que será derogada.

La reducción de las tarifas y la incorporación de todos los ingresos a la tributación se encaminan, según los autores de proyecto, a eliminar la evasión tributaria que se ha convertido en una corruptela generalizada y a lograr que los contribuyentes paguen de acuerdo a su real capacidad, alentando simultáneamente la capitalización de las empresas. Se exonera de impuesto los ingresos anuales inferiores a los dos millones de sucres.

Los principios que inspiran la nueva Ley representa una modernización del sistema tributario, pero corresponderá al gobierno estar abierto a comentario y críticas para perfeccionar un instrumento que puede ser fundamental para el desarrollo del Ecuador.”

(18-10-89)

MAS SOBRE LA REFORMA

Editorial de El Comercio

“La opinión mayoritaria respalda la conveniencia de una reforma tributaria. De eso no hay duda. Pero hay también, en las más diversas esferas, el anhelo de que las nuevas normas sean el resultado de un debate y análisis técnico y todo lo amplio que resulte necesario, por referirse a un tema tan delicado y de tanta trascendencia para la economía nacional, tanto pública como privada...”

La concretación de una reforma tributaria exige, por el bien del país, del gobierno, el mayor acierto. No hay duda de que el proyecto tiene innovaciones que no sólo merecen sino que exigen una observación detallada y severa. Resultaría lamentable que la necesidad de contar con una ley moderna en la materia tenga efectos negativos sobre la producción, el ahorro o la inversión...

El pago de impuestos es una obligación de todos quiénes obtienen ingresos. Por lo mismo, es justo que todos y no sólo un grupo, paguen sus tributos como un aporte al desarrollo nacional. Conviene modificar la Ley. Pero importa mucho que este proceso se realice sin propiciar problemas iguales o mayores que los vigentes, especialmente en lo que se refiere a una desafortada búsqueda de tributos para alimentar a una burocracia y a un aparato estatal distorsionados”.

(19-10-89)

AVANZA LA REFORMA FISCAL

Editorial de CIFRA

“El Ministro de Finanzas, Ing. Jorge Gallardo Zavala, presentó la semana pasada a los poderes ejecutivo y Legislativo el anteproyecto de Ley para adaptar la reforma tributaria a las normas legales ecuatorianas.

El proyecto que será sometido a discusión hasta fines de este mes incluye las principales observaciones que los sectores productivos emitieron sobre el proyecto original, en especial a lo referente a : la tasa progresiva de impuesto a la renta, la vigencia de las Leyes de Fomento, las normas para gravar la inversión extranjera y la corrección de los balances para efecto de la inflación. De esta manera se mantiene el criterio de que las reformas sean aprobadas en el marco más estrictamente democrático.

La mayoría de sectores económicos y actores sociales están conscientes de la necesidad de estas reformas, por lo que el proyecto deberá discutirse sobre bases técnicas, cuyos mecanismos estén dirigidos a satisfacer los objetivos de generalidad, equidad distributiva, eficiencia en el manejo de los fondos públicos y reducción de la evasión...

Para que este cambio estructural en el sistema tributario ecuatoriano sea completo, el gobierno debería iniciar el estudio de una reforma arancelaria, cuyo tratamiento es muy complejo, pues la política impositiva al comercio exterior es medular en la readecuación de la economía hacia el modelo de fomento a las exportaciones que el gobierno ha venido pregonando.”
(26-10-89)

REFORMA TRIBUTARIA

Editorial de El Comercio

“...Según los autores del proyecto de ley, ésta persigue definir un sistema de determinación de utilidades de tipo real, lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos que sea

independiente del sistema tributario, propender a una mejora significativa en la distribución de ingresos, que proteja a quienes tengan entradas medias y bajas en la sociedad, e incrementar la eficiencia y minimizar los costos de la administración de los impuestos, tanto para los contribuyentes como para la Dirección de Rentas.

Si bien hay un criterio generalizado de que se precisa de una nueva ley, que reemplace a la que -con algunos cambios- ha regido por veinticinco años y que se ha tornado obsoleta al no ser actualizado su articulado, no es menos cierto que en esta materia se debe actuar con paciencia y tranquilidad para que no se causen desajustes en la economía y salga una ley que no esté de acuerdo con la realidad nacional, que no sea de tipo confiscatorio para nadie y que, por el contrario, allente el desarrollo del país.

Por estos y otros aspectos, los expertos han recomendado que el Ejecutivo dé al Congreso el tiempo necesario para su análisis y aprobación, que sólo debe ser realizada a base de la justicia, con un contenido moderno que también obligue a tributar a todos quienes tienen un ingreso, aun cuando en la medida de sus posibilidades".
(31-10-89)

LA POSICION DE AER

La Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión que agrupa a emisoras de radio y televisión, a lo largo de todo el tiempo que duró el debate formuló una serie de sugerencias e hizo trascendente también inquietudes provenientes no sólo de sus afiliados sino de la ciudadanía, las que se iban dilucidando conforme se presentaban.

Al final, en un editorial radiado en cadena de AER a principios de octubre de 1989 y publicado en fecha posterior en los medios impresos, el organismo rector de la radiodifusión expresó:

"El respaldo ciudadano a las opiniones de nuestra institución, se fundamentan principalmente en la confianza de que las emitimos sin distingos ni preferencias; aplaudiendo los aciertos y observando los errores, de cualesquier funcionario, sea del Gobierno que fuere.

Es así como ahora manifestamos nuestro público reconocimiento al Gobierno que ha demostrado una apertura democrática, auscultando a todos los sectores sobre la propuesta de Reforma Tributaria; confiando que serán recogidas aquellas observaciones mayoritarias, porque, caso contrario, de nada serviría la consulta; siendo también imprescindible que se someta a consideración pública, el respectivo anteproyecto de la Ley, porque la propuesta representa una especie de exposición de motivos, en la que inclusive existen aspectos contradictorios entre sí.

El establecer un impuesto al Patrimonio, generalizado para todas las actividades, sería socialmente injusto para la mediana y pequeña empresa.

Suprimir privilegios a un reducido porcentaje de actividades que significan más de once mil setecientos millones de sucres para el Fisco, es justo. Pero para el futuro, deben respetarse las exenciones tributarias a quienes les fueron otorgadas, amparadas en leyes vigentes.

Las empresas estatales deben pagar impuestos, para que no exista un tratamiento preferencial, ni una competencia desleal con la privada conforme lo plantea la proyectada Reforma Tributaria".

(El Telégrafo, 8 de octubre de 1989)

EL PANORAMA POLITICO

En el mes de agosto de 1988, el gobierno socialdemócrata asume el poder ejecutivo y logra articular una abrumadora mayoría parlamentaria integrada con legisladores pertenecientes

al partido gobernante Izquierda Democrática, Democracia Popular y Frente Amplio de Izquierda, FADI.

Resultó electo Presidente del Congreso en el primer período el Dr. Wilfrido Lucero Bolaños, en aquel entonces afiliado al Partido Democracia Popular de tendencia democrata cristiana.

La oposición en 1988, aunque minoritaria fue contundente, en el Congreso especialmente, sin embargo el gobierno logró importantes triunfos con la aprobación de leyes que le permitieron un mejor accionar en el campo económico y social.

Es así como a fines de 1988 el Parlamento aprobó la Ley 006, de iniciativa del Ejecutivo, que sentaría las bases para la reforma administrativa de la política tributaria del gobierno.

AÑO DE 1989

Agosto 10 de 1989, inicia un nuevo período ordinario de sesiones del Congreso con la elección, en este caso reelección de Wilfrido Lucero, como Presidente del Parlamento y del Dr. Antonio Rodríguez, como Vicepresidente. Este último Diputado de afiliación social democrata.

La oposición hace toda suerte de esfuerzos por conseguir acortar la mayoría pero no lo consigue. La vida parlamentaria se vuelve borrascosa y el país es testigo de los hechos más vergonzosos que registra la historia política del país.

Los socialcristianos encabezan la oposición que no lograría consolidarse y en respuesta recurren a los más nefastos hechos como el de empañar inclusive, las fiestas de la ciudad de Guayaquil, haciendo alarde de ademanes incalificables.

Para 1990, de acuerdo a lo que dispone la Constitución, debían renovarse las minorías de los gobiernos seccionales y las representaciones provinciales en la legislatura.

Este hecho que nada tiene de particular sin embargo hizo que a partir de octubre de 1989, la Democracia Popular comenzara a pensar en sus posibilidades electorales del 90 y siendo partido co-gobernante, no sólo a nivel legislativo sino a nivel ejecutivo, rompiera el pacto que mantenía con las otras dos fuerzas políticas, a pretexto de "no ser partícipe de los errores del Gobierno".

Cómo desembarcarse

Así, mientras el país discutía la Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano, la DP manobra la forma de salirse del pacto y encuentra un buen pretexto para desembarcarse: el envío que con el carácter de "urgencia económica" se haría por parte del Ejecutivo del proyecto de Ley de Reforma Tributaria.

El Ing. Carlos Vallejo López que lideraba el bloque de la DP rompió fuegos contra el gobierno a inicios de noviembre y presionaba a la vez a su coideario Wilfrido Lucero, Presidente del Congreso para que se opusiera al envío del referido proyecto.

Sucesivamente se produjeron una serie de reacciones que suscitaron el interés ciudadano y muchos se aventuraron a señalar que se ponía en riesgo la aprobación de la reforma.

El roldosista Marco Proaño Maya solicitaba período "extra" para discutir la reforma, pues consideraba que "el derecho soberano del pueblo debe expresarse a través de todos los representantes en el Parlamento Nacional siendo como es, un tema de fundamental importancia para la vida del país".

El Comando Nacional de Concentración de Fuerzas Populares rechazaba por su parte, "el mamotreto nuevaolero" y convocaba a jornadas de protesta al pueblo "por la paz y tranquilidad pública"

El 7 de noviembre de 1989, Jamil Mahuad, quien fuera una

de las víctimas de la violencia legislativa, pidió a la DP, concluya el acuerdo con la Izquierda Democrática, "por el alto costo político que representa para su partido y que podría afectarlo en la próxima elección." (El Universo, 7 de noviembre de 1989).

El aceite y la manteca

El detonante se produjo al anunciarse la elevación de los precios del aceite y la manteca nacional e importados, habida cuenta que el Ministro de Industrias, Comercio e Integración era el demócrata popular, Ing. Juan José Pons. Tras una serie de mútuas acusaciones se oficializó la ruptura el 17 de noviembre, aunque se mantuvieron en los cargos y representaciones que habían tenido por el lapso de 15 meses los afiliados de la flecha verde.

Aún el proyecto no estaba en manos del Congreso y confieso que nunca sentí que corriera riesgo de ser rechazado por la legislatura en razón de haberse perdido, para entonces, la mayoría parlamentaria y por el contrario, mantuve una actitud firme y serena a despecho de los opositores al régimen que sin reserva aplaudían la supuesta y nunca configurada nueva mayoría congresil.

En esas circunstancias y en medio del vaivén político, el Presidente de la República, hizo uso de sus atribuciones Constitucionales y envió con carácter de urgente la propuesta económica, imperiosa para el éxito de la estrategia económica diseñada por el gobierno.

Se retiran del Plenario

Estando en curso la discusión del proyecto de Ley de Régimen Tributario Interno, la representación de la Democracia Popular en el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, resolvió retirarse de ese órgano legislativo, pero Lucero continuó presidiendo el Plenario y defendió la facultad constitucional del Mandatario para hacer uso de ese procedimiento.

Mientras tanto le hacían eco a Carlos Vallejo López, Juan Cárdenas del Movimiento Popular Democrático y el socialista Hernán Rivadeneira, que aunque no eran miembros del Plenario, no perdían oportunidad para lanzar sus dardos.

Lavamanos

Quien días antes había pedido plebiscito para que se aprueben o nieguen las reformas, el ex-roldosista Abel Defina, aprovechaba nuevamente la escena y pedía ahora que el Parlamento se abstenga de conocer el proyecto para que entre en vigencia por el ministerio de la Ley "y así no se vea (el Congreso) involucrado en situaciones que puedan provocar serios trastornos a la economía del país."

(El Universo, 5 de diciembre de 1989).

El legislador de la Democracia Popular, Patricio Vivanco que justamente había glosado en otra oportunidad los criterios de Defina, coincidió con éste y anunció que la protesta de su partido se oficializaría con la no asistencia a las sesiones del plenario, "pues el Presidente Borja trata de convertirse en poder Legislativo".

(El Universo, 5 de diciembre de 1989)

La legisladora Cecilia Calderón, férrea opositora al régimen y quien seguía de cerca las deliberaciones en el Congreso, acusó entonces a la Democracia Popular de mantener una actitud "cínica y desvergonzada" con la que pretenden engañar a los ecuatorianos. "quieren impresionar al país con miras a futuras elecciones, pues antes, dócilmente aceptaron el mismo procedimiento con el envío de la Ley 006, primera parte de la Reforma Tributaria".

(El Universo, 5 de diciembre de 1989)

La oposición cerro filas junto a las Cámaras de la Producción, pero ya el país se había pronunciado en pro de las reformas y las maniobras para intentar parar el proyecto a nivel legislativo no prosperarían, pues el Plenario lo tramitó conforme

a la Ley y el país pudo contar con un nuevo marco normativo con bases firmes en cuestiones tributarias.

Había triunfado la democracia.

EL DESENLACE

El lunes 4 de diciembre de 1989, a las 16H40, el asesor presidencial y coordinador entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Dr. Claudio Salgado, puso en manos del Secretario del Congreso, Dr. Carlos Jaramillo Díaz, el proyecto de Ley de Régimen Tributario Interno, así como la excitativa del Primer Mandatario, Dr. Rodrigo Borja para que fuera considerado como de “urgencia económica” por la Función Legislativa.

En cuatro tomos que correspondían a las normas sobre el Impuesto a la Renta; el Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); y, el Régimen Tributario de las Empresas Petroleras y Mineras, se encontraba sintetizada toda la política tributaria del Gobierno socialdemócrata y la esperanza de que la reforma iba a significar, como en efecto ha significado, un gran salto en la modernización del Estado.

En total, 126 Artículos y 10 disposiciones transitorias contenía el proyecto original enviado por el Ejecutivo conjuntamente con la exposición de motivos redactada por el Presidente Borja en que se le confería el calificativo de “urgente” y que significaba por lo tanto, que el Congreso debía, aprobarlo, modificarlo o rechazarlo, en un plazo de 15 días, conforme establece la Constitución Política del Estado.

Restaba esperar que las fuerzas políticas con criterio de Patria no desoyeran el clamor ciudadano y con toda seriedad emprendieran en la revisión y redacción final de la Ley.

Por eso es digno de reconocer la labor titánica de compañeros del partido que con gran dosis de sacrificio cumplieron la tarea de revisión de un tema tan complicado, y por que no de-

cirlo, conflictivo, pero que a la vez nos había permitido poner de manifiesto ante el país, reglas claras de juego y la firme convicción de que la discusión es posible en democracia.

Al plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes correspondería, en receso del Congreso, la revisión y aprobación del proyecto urgente, tarea que se iniciaría con una primera lectura, tras lo cual, el 5 de diciembre pasó a conocimiento de la Comisión de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuestos para los informes y observaciones preliminares que agilitarían el tratamiento del tema.

Maratónico debate

El Plenario fue convocado para las 10H00 del miércoles 6 de diciembre, y mientras Quito la capital de la República celebraba alborozada un aniversario más de su fundación española, los Legisladores emprendían una larga sesión que se convertiría en permanente a pedido del Diputado Justiniano Crespo, jefe del bloque legislativo de la Izquierda Democrática, desarrollándose un maratónico debate al interior del Congreso Nacional.

En este primer debate, una de las mayores objeciones fue la relacionada con el reparto que a nivel presupuestario se haría de los fondos provenientes del Impuesto a la Renta. Igual se observó las atribuciones que el proyecto original confería a la Dirección General de Rentas, lo que dió lugar a que el Plenario decidiera luego agregar un artículo más al proyecto, declarando de libre remoción al personal de esa dependencia.

Entrada la noche de ese miércoles, concluyó con la devolución del proyecto a la Comisión de lo Tributario para que redacte el informe en base a las observaciones formuladas por los legisladores y sobre el que debía cumplirse su primera aprobación.

Aprobado en primera

El presidente del Congreso, Dr. Wilfrido Lucero Bolaños, de los registros del partido Democracia Popular, ya en la oposición para entonces, convocó para el jueves 7 a las 10H00 al Plenario, obligando así a la Comisión a que labore toda la madrugada entre miércoles y jueves a fin de contar con el informe respectivo, lo que en efecto ocurrió.

Siete horas consecutivas sesionó el Plenario, marcándose un record de intervenciones por parte de los parlamentarios que concluyeron con la aprobación en primera discusión, del proyecto de Ley de Régimen Tributario, con varias observaciones, muchas de las que debieron ser evacuadas en los días subsiguientes por los ministros de Finanzas, de Energía y Minas y el gerente de Petroecuador.

En el debate legislativo no sólo estuvieron los miembros que nominalmente pertenecían al Plenario, sino que además participaron de las deliberaciones otros legisladores interesados en el tema, tal es caso de la Econ. Cecilia Carderón y Jaime Aspiazu Seminario, ambos de los registros del FRA que siguieron de cerca el desenlace de la reforma.

Tan sólo tres días habían bastado para que el Plenario conociera y resolviera sobre el proyecto, entrando en receso el Organismo Legislativo mientras la Comisión de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto se instalaba el fin de semana junto a un grupo de asesores para proceder a la redacción de la propuesta que volvería a conocer el Congreso convocado de antemano para el lunes 11 de diciembre.

Bajo la presidencia del legislador Jorge Sánchez Armijos, la Comisión de lo Tributario procedió a tabular las múltiples reformas propuestas a varios artículos del proyecto del Ejecutivo, mientras paralelamente se cursan invitaciones para los mi-

nistros de Finanzas, Energía y Minas y el gerente de Petroecuador a fin de absolver, previo su aprobación definitiva, una serie de consultas relativas a la Ley.

Crucial jornada

El lunes 11, por ausencia del titular de la legislatura, Wilfredo Lucero, que viajó a Chile, pasó a presidir el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes, el Dr. Antonio Rodríguez, Vicepresidente del Congreso, quien inició su jornada amenazando con no pagar las dietas a los Diputados miembros del Plenario que no concurrieran a las sesiones, en clara alusión a la Democracia Popular.

El jefe de esa bancada, Ing. Carlos Vallejo López reconoció entonces, ante los medios de comunicación, que el proyecto en discusión "es bueno para el país" y expresó sentirse satisfecho de que sea un gobierno de centro izquierda el que presente un proyecto de tanta importancia para los ecuatorianos.

"No estamos asumiendo posturas de oposición al Gobierno puesto que entregamos nuestras observaciones por escrito" dijo Vallejo entre otras cosas. (El Universo, 11 de diciembre de 1989).

Los legisladores demócratas populares se habían abstenido de participar en el debate legislativo, como protesta por el carácter de "urgencia económica" que tenía el proyecto, uniéndose así al coro de la oposición que lideraban los Socialcristianos y las Cámaras de la Producción.

Del lunes 11 al jueves 14 de diciembre, el recinto legislativo se convierte en la más alta tribuna de discusión democrática y se contabilizan durante esos cuatro días, un total de 418 intervenciones que correspondieron, 351 intervenciones a los legisladores; 54 intervenciones en mi condición de Ministro de Finanzas; 7 intervenciones al Ministro de Energía, Diego Tamariz, 4 al Subsecretario de Rentas; y otras 2 intervenciones a los Asesores Económicos.

Una amplia, patriótica y democrática discusión por cerca de 25 horas precedía a la aprobación definitiva del proyecto, como nunca antes se había dado en el Congreso.

Aprobación definitiva

Al caer la tarde del jueves 14 de diciembre de 1989, se cumplió el segundo y definitivo debate que concluyó con la aprobación de la Ley de Régimen Tributario que finalmente contendría 129 artículos, 17 disposiciones transitorias; derogaría 35 leyes relativas a los mismos temas, así como decretos especiales, además de la suspensión de otros 15 impuestos creados en determinado momento por Ley.

Uno de los grandes objetivos impuestos por el Gobierno Nacional se había cumplido al aprobarse la Ley, de allí para adelante había que trabajar en la elaboración de los reglamentos sin los cuales su vigencia hubiera sido imposible.

Al culminar las deliberaciones y darse por aprobada la Ley, el Presidente encargado de la Legislatura, Dr. Antonio Rodríguez Vincens, agradeció a los diputados por el trabajo serio y responsable que cumplieron y ordenó a la Comisión respectiva proceda de inmediato a la redacción del texto que sería enviado luego al Presidente de la República, para su ejecútese y respectiva promulgación.

Encontrándome en el recinto parlamentario hago trascendente también mi agradecimiento al Congreso a través de sus representantes, los legisladores, que con su activa participación hicieron realidad la vigencia de un proyecto histórico, programado para regir en el país a partir del 1° de enero de 1990, y que dio inicio a la modernización democrática del Estado.

El ejecútese presidencial

El 19 de diciembre, el Secretario General del Congreso, Dr. Carlos Jaramillo, se encamina al Palacio Presidencial para ha-

cer formal entrega del original de la Ley de Régimen Tributario Interno, para el ejecútese presidencial y su posterior promulgación en el Registro Oficial.

Dos días después se produjo el Ejecútese Constitucional al autógrafo de la Ley enviada desde el Congreso y el 22 de diciembre se publicó en el Registro Oficial, como Ley 056, coincidentalmente un año después en que igualmente el Congreso aprobara la reforma administrativa, la Ley 006, que sentó las bases de la reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano y cuyos principios quedaban integrados al nuevo cuerpo legal.

CONTINUACION DEL PROCESO

El proceso de reforma tributaria no se detuvo con la expedición de la Ley en diciembre de 1989 y su puesta en práctica en enero de 1990, sino que se continuó con una serie de medidas tendientes a mejorar la administración tributaria.

Fue así como en agosto de 1990, meses después de expedida la Ley, el Ministerio de Finanzas, la Escuela Politécnica Nacional y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios, CIAT, suscribieron un convenio que permitiría mejorar la administración tributaria a la vez que institucionalizaría la Reforma, elevaría su nivel tecnológico y el grado de eficiencia institucional.

Era necesario sentar las bases para la aplicación de un sistema de control efectivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

La cooperación técnica entre los organismos mencionados, permitió la implantación de un sistema de administración tributaria apoyado en recursos informáticos, el cual se inició con la capacitación del personal que hiciera posible el uso eficiente de esos recursos mediante el manejo de micro computadoras.

Se programó una serie de cursos a nivel nacional, dirigidos en forma exclusiva al personal de la Dirección General de Rentas, los cuales fueron adiestrados en la utilización de procesadores de textos, aplicación financiera y económica utilizando hoja electrónica, administración y gestión de bases de datos, etc.

El Banco Interamericano de Desarrollo prestó los recursos de cooperación técnica que hizo posible emprender en el programa de fortalecimiento de la administración tributaria cuya capacitación fue confiada al CIAT, como agencia especializada, estableciendo un precedente en la coordinación de recursos internacionales para el cumplimiento de un objetivo trascendental.

Con oportunidad de la firma del convenio el coordinador técnico de la misión del CIAT en el Ecuador, licenciado Carlos Dávalos Rodas, relievó los logros de la reforma expresando que el sistema impuesto facilitaría el uso de los medios informáticos para el control tributario, pero explicó también que dentro del esquema de programación y cumplimiento de metas poco usuales en la historia del país, la reforma probará su éxito en la medida que la administración tributaria logre institucionalizar sus objetivos.

X

AL MARGEN: A MANERA DE EPILOGO

Reconocer aciertos, sobre todo cuando de por medio hay intereses económicos y políticos, es muy difícil en nuestra América Latina. El riesgo de quedar estigmatizado como “gobiernista” casi nadie lo quiere asumir.

Por eso resulta mucha más ventajoso colocarse en la oposición, pues siempre los réditos desde esa esquina son superiores aunque la conciencia diga lo contrario.

De este mal no sólo sufren los políticos, sino también escritores, artistas, intelectuales, profesionales, estudiantes, trabajadores, maestros, etc. etc., que van aparentando cambios de ideologías conforme se suceden cambios de gobierno y supuestamente siempre estarán en la oposición o al menos en posición de críticos, buscando el lado flaco del régimen.

Por eso considero rescatable las opiniones subsiguientes, en que no precisamente “enemigos”, pero sí contrarios al régimen algunos de ellos, y otros un poco más independientes, expusieron criterios que me son enaltecedores, porque de alguna manera rellevaron mi labor en la función pública y reconocieron a priori y a posteriori mi tarea.

Esos comentarios, especialmente los que se suscitaron en plena “batalla” (octubre de 1989), rubricaron mi paso por el Ministerio de Finanzas y fortalecieron mi espíritu en momentos en que se debatía duramente la propuesta de un nuevo marco normativo para el sistema tributario ecuatoriano.

A manera de epílogo, un resumen de esos escritos considero necesario incluir en este libro y con ello también mi agrade-

cimiento a sus autores, algunos de ellos en la otra orilla política en la actualidad.

SIN NOVEDAD EN EL FISCO

Carlos Cortéz Castro

..."Ahora está en marcha una reforma tributaria y el Ministro Jorge Gallardo está ejecutándola sin esguinces ni cortapisas. Empieza a colocar el dedo en la llaga al hacer pagar a los que nunca pagaron o pagaron menos de lo que la Ley ordena. La nueva Ley Tributaria sigue provocando reclamos.

La publicación del reglamento de la nueva Ley aclaró muchas dudas y señaló rutas para su aplicación. Sin embargo, aún quedan opiniones o posiciones contrarias que quieren poner dificultades sin esgrimir razones...

El Ministro Jorge Gallardo está cumpliendo un buen trabajo, en forma silenciosa pero efectiva. Tiene la confianza del Presidente Rodrigo Borja y los "serruchos" tendrán que olvidarse de él por un buen tiempo. Continúe su trabajo, Ministro Gallardo, porque está ofreciendo un gran servicio a su gobierno y al país..."

(Expreso, 1-2-89)

LA REPUBLICA TRAMPOSA

Alfredo Pinoargote

"Una red de instituciones demagógicas, como el impuesto a la renta y el arancel de importaciones, tiene atrapada a la república e impele a la incorrección permanente. De allí la prioridad medular de una auténtica reforma tributaria, que debe ser complementada poniendo en su sitio a ciertos sindicatos públicos que absorben la mayor tajada de los ajustes..."

El meollo

Es el vil metal lo que mueve los engranajes de la política

criolla, firmemente sustentada en la demagogia inveterada de un sistema impositivo repleto de trampas y fraudes. Los parásitos mayores del paísito, la oligarquía y el ogro estatal, chupan la sangre del pueblo por medio de los afilados colmillones del impuesto a la renta y el arancel de importaciones que, con sus niveles confiscatorios, defraudan a la sociedad al promover falsas expectativas, estimular corruptelas y, encarecer la vida.

La reforma tributaria planteada por el ministro de finanzas posee grandes aciertos: establece tarifas razonables y justas, elimina gangas y exenciones de mañoso discrimen, vuelve transparente el trámite al simplificar el proceso, favorece a seiscientos mil asalariados de recursos modestos, integra el esquema de impuestos al gradualismo de la realidad inflacionaria mundial, y unifica tributos..."
(Revista Vistazo, 8-9-89)

EL DEBATE TRIBUTARIO

Raúl Gangotena Ribadeneira

"Habitados al disfrute del poder no compartido, algunos miembros destacados de lo que algunos denominan grupos hegemónicos del país han recrudecido su lenguaje, incómodos con el avance de la forma de discusión democrática. Lo demuestran hechos recientes como el uso de la mímica soéz, justificada luego con argumentos de jardín de infantes, y los comunicados públicos presentados a propósito del debate tributario, en que los adjetivos fueron propinados con generosidad en desmedro de los temas sustantivos.

Pudiendo haberse acogido a la denominada "dictadura del voto" -como si las dictaduras dependieran del voto- el Gobierno prefirió la vía del amplio debate y conocimiento público para llevar a cabo la indispensable reforma estructural del sistema tributario.

En la primera etapa que acaba de finalizar, la discusión estuvo caracterizada por el tono estridente adoptado por un nu-

meroso grupo de gremios empresariales inducidos por algún probable comandante. Ciertos gremios, menores en número, pero más reflexivos, trajeron a su tono a un grupo de recaltrantes arrepentidos, y listaron puntos específicos de debilidad de la propuesta, eliminando adjetivos y reconociendo las virtudes de la discusión democrática.

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Rentas, a quienes, de paso, se debe reconocer el valor de haber tomado por las astas al miura tributario, como largamente y en todos los tonos lo habían solicitado los mismos que luego los acusaron de tener segundas intenciones, efectuaron aclaraciones y reiteraron la apertura para aceptar modificaciones, como en realidad lo hicieron al elaborar el proyecto de ley.

... Los tonos subidos se deben, probablemente, a la falta de costumbre de participar y a la de preferir, más bien, el sistema tradicional de legislación autoritaria que alivia de los riesgos del debate. Ahora les va a tocar el turno también a los políticos. Tendrán que dejar para más luego los permanentes afanes de notoriedad y ponerse a estudiar experiencias de otras reformas tributarias...

Lo perfecto es enemigo de lo bueno dice el refrán. Es deseable que el proyecto enviado por el Presidente y el aprobado como Ley de la República sea bueno, como bueno es que los ecuatorianos hayamos experimentado la amplitud de criterios emitidos por muchas inteligencias no obsturadas por los prejuicios y el dogmatismo discutiendo con libertad.”
(El Universo, 23-10-89)

LA REFORMA TRIBUTARIA

Marcelo Fernández S.

“La Reforma Tributaria debería ser apoyada por todos los ecuatorianos. Es uno de los pasos más importantes y trascendentales para el futuro desarrollo del país. No cabe la menor duda que la Ley vigente es obsoleta y casi inoperante.

Desafortunadamente, la mayor parte de las discusiones en torno a esta reforma se ha centrado en la defensa mezquina de intereses sectoriales y no en función del país. La Reforma Tributaria debe ser instrumento ágil y justo que propenda a la modernización del país. Hay que legislar con visión de futuro mirando a un Ecuador del año 2000.

En los países desarrollados de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Japón, todos pagan impuestos; quienes no lo hacen van a la cárcel....

....La Reforma Tributaria es trascendental porque le permitiría al Estado contar con recursos para una infinidad de obras de desarrollo económico, social y cultural. El país requiere de agua potable, alcantarillado, atender el drama de la desnutrición, la educación universal para las nuevas generaciones, fomento de la producción agropecuaria, caminos, electrificación. La lista de necesidades es interminable y sin recursos poco o nada se puede hacer...”
(El Comercio, 29-10-89)

REFORMA TRIBUTARIA Y CENTRALISMO

Eduardo Peña Triviño

“En primer lugar, aplaudo la sinceridad y objetividad con las que el Ministro de Finanzas, Ing. Jorge Gallardo, ha conducido la primera parte del debate sobre la Reforma Tributaria que se avecina. De una lectura más o menos atenta del proyecto, se desprende que ha introducido algunas mejoras y escuchado sugerencias planteadas por los principales agentes productivos del país.

Este artículo quiere hacer énfasis en el aspecto del centralismo y el peligro que plantea su práctica para la unidad de la Nación y la eficacia de las instituciones republicanas. En efecto, el Estado queda extremadamente fortalecido a costa de otros organismos que necesitan una vida económica independiente, como los municipios y las universidades. Con la refor-

ma se hacen mas dependientes del fisco y se pone en peligro la autonomía, tan necesaria a esas instituciones...

... El mismo artículo 39 debe prever un mecanismo legal mediante el cual los partícipes del impuesto no tengan que sufrir las humillaciones de tramitar las transferencias debidas, sino que éstas deben ser hechas automáticamente por el Banco Central, sin ningún requisito más que el de constar en el Presupuesto del Estado.

Entonces se estará garantizando el adecuado flujo de fondos para que la administración pública seccional y universitaria no pueda culpar al Gobierno central de omisión política en el pago de las respectivas participaciones".
(El Telégrafo, 29-10-89)

LA REFORMA TRIBUTARIA

Francisco Rosales Ramos

... "Así pues, la necesidad de una reestructuración del sistema impositivo ecuatoriano es evidente, si se quiere ajustarlo a la realidad y empezar una nueva vida entre el Fisco y los contribuyentes basada en el mutuo respeto y la relación franca entre ellos. El esfuerzo que el Ministerio de Finanzas está realizando en esta materia, es digno de reconocimiento por la ciudadanía en general.

Sin embargo, el proyecto de Ley de Impuesto a la Renta y de Impuesto al Valor Agregado, presentado al Presidente de la República en días pasados, está lejos de ser un proyecto suficientemente maduro para que pueda ser discutido y aprobado por las Comisiones Legislativas Permanentes sin un extenso estudio y análisis. Tiene desde luego, el gran mérito de ser un primer documento de trabajo...

...En definitiva, la Reforma Tributaria es necesaria, pero debe ser hecha con la tranquilidad, el análisis, la profundidad, la mesura y la proyección de largo plazo que es menester. El atro-

pellamiento y la premura sólo producirán reacciones, muchas de ellas justas, que pueden dar precisamente al traste con la Reforma Tributaria”.

(El Comercio, 30-10-89)

LA REFORMA PROPUESTA

Dr. Jorge Wright Ycaza

“... Hace pocos días el Ministro de Finanzas se presentó ante la comunidad por medio de los órganos de comunicación social e hizo una síntesis del contenido del documento que ha entregado al presidente.

Honestamente me causó muy buena impresión, tanto por la forma clara en que presentó la obra, como por la sencillez que pretende lograr en el sistema tributario, el cual, en su actual vigencia, es un galimatías lleno de discrimenes. Fue muy importante apreciar también que el Ministro ha escuchado con atención las opiniones e incorporado al proyecto muchas de ellas.

Posteriormente, pude leer la propuesta de ley y confirmar mi impresión inicial. De su actual discusión, para la cual la mayor crítica es que tal vez se ha dado muy poco tiempo, surgirán nuevas opiniones o inquietudes que -en cuanto sean claras y razonables- es de esperar que se tomen en cuenta. Por lo pronto, hay que saludar, como dije, la simplificación tributaria; la nueva escala impositiva por la cual cientos de miles de ecuatorianos de bajos ingresos no pagarán impuesto a la renta; el límite máximo del 25% como impuesto sobre la renta que evita que el tributo se vuelva -como es ahora- confiscatorio; el racional tratamiento fiscal para las inversiones extranjeras; entre otros aspectos que serán de beneficio nacional.

Mi sincera impresión es que el Ing. Gallardo está obrando con patriotismo y buena fe, que podemos esperar que sus decisiones serán selladas por la inteligencia y la sensatez.”

(El Universo, 31-10-89)

GALLARDO REFORMISTA

Carlos Vera

“Ese calificativo merece el Ministro de Finanzas tras su batalla a brazo partido por sacar adelante la Reforma Tributaria. A pesar de sus antecedentes algo conservadores, aunque a la economía quieran desvestirla de la ideología y por encima de las influencias Friedmanianas inculcadas en los fríos inviernos de Princeton, el ingeniero comercial Jorge Gallardo Zavala logró estructurar un conjunto de cambios en el área tributaria muy coherentes con la aún imprecisa concepción de Izquierda Democrática de su partido, pero más coherentes todavía con las demandas de justicia y modernidad de un país consumido en la estructura de hace tres décadas.

Con este paso, Gallardo se convierte en el segundo Ministro de Estado que avanza hacia los cambios prometidos en los folletos anaranjados que sólo su colega de Educación se animó a desempolvar.

Ambas iniciativas estuvieron plagadas de errores, contradicciones y vacíos, pero no tantos como para desvanecer su propósito o palidecer sus logros. Sendos ejemplos pecaron de improvisación, pagaron peaje por la urgencia, olvidaron realidades por la inexperiencia. Pero ninguna innovación es perfecta. Esperando la perfección se prescinde de lo bueno. Después, ya todo es tarde.

Bien vale entonces explicar, más que justificar, los vicios que puede tener la Reforma Tributaria en función de la prioridad en su vigencia. Cabe también, recordando una precisa observación del sui generis conservador Alberto Dahik, aclarar que no se trata de una Reforma Tributaria en toda la extensión de la palabra sino apenas de la transformación de dos o tres leyes entre más de cien distintas reguladoras de esta área. El propio Ministro de Finanzas reconoce la necesidad de complementar y completar su trabajo, con la introducción de ajustes en el campo arancelario y la modernización en el sistema aduanero. De lo contrario será una tarea a medias. En la amplitud,

diversidad y riqueza del debate, Gallardo batió el record de Alfredo Vera. Mantuvo "encierros" con sus críticos de las "cámaras", acaparadoras del membrete del sector productivo, y "desasné" a sus coidearios legisladores en el Congreso. No rehuyó a los cuestionamientos en vivo de los medios de comunicación y acogió más de un planteamiento de grupos identificados con los pobres del país.

Sin quererlo, el Ministro de Finanzas, con ocasión de la Reforma Tributaria, ha dado cátedra dentro del Gabinete y del propio Ejecutivo, sobre la forma de introducir cambios en el país. Cuánto contrasta su actitud abierta, desprejuiciada y firme a la vez, con la tozudez del Presidente Borja, cuyo triunfo electoral, basado en la constancia y, más que todo, en los errores de Bucaram, le hacen elevar a la categoría de fórmula mágica la perseverancia y la inflexibilidad. Demostrando una línea casi contraria, con una sonrisa en ristre y en tono bonachón, ayudado con algo de vaselina, un gallardo reformista acaba de hacerle un gol de media cancha al anquilosamiento y el miedo. Con eso, Gallardo cierra un año de intensa gestión que lo pone entre las figuras descollantes del Ejecutivo, cuando doce meses atrás estaba entre las más discretas.

Pero pasar un examen no significa todavía graduarse. En el propio tema de la Reforma Tributaria nunca se respondió convincentemente lo inconstitucional de la nueva disposición en base a la cual no todos los sujetos que perciben ingresos pagan impuestos..

Seis meses es bien poco para el cambio, más resulta suficiente cuando se tiene brújula y pantalones."
(El Universo, 25-12-89)

MERITO

Hugo Ordóñez Espinoza

"Quito.- Leo en los periódicos que el Ministro de Finanzas, Jorge Gallardo Zavala anuncia que el mes venidero presentará al país, para debate, el esquema de la reforma arancelaria que

propone realizar. La aplicación de esta reforma, complementaria de la tributaria ya efectuada, tomará dos años y medio. "Los años 1990 y 1991 serán de racionalización arancelaria. Se aspira aplicar el nuevo sistema arancelario en 1992", ha dicho el Ministro. Ha agregado que lo importante es reorientar la economía hacia una meta de mediano plazo y dar esperanzas al país para que entre en el siglo XXI con modernización del aparato estatal y del sector privado.

Me digo que si Gallardo Zavala se ha comprometido a impulsar esta reforma arancelaria, lo hará sin duda, al menos en lo que de él dependa. Buen ejemplo de que él cumple lo que se propone lo dio al alcanzar la expedición de la Ley de Reforma Tributaria promulgada en semanas pasadas. Porque, si se puede individualizar la autoría de esa ley, en justicia hay que decir que el autor es él, y ya se entiende que contando, desde luego, con el concurso de colaboradores eficaces. El concibió y formuló el proyecto, él lo sostuvo frente a una oposición que no le dio cuartel, él lo impulsó hasta que se convirtió en Ley. Destaco sobre todo este punto: él, fundamentalmente él, venció las poderosas resistencias que suscitó el proyecto y que dadas las características del medio ecuatoriano de fines del siglo XX, otros menos osados habrían podido considerar invencibles. Las venció a base de fe en el diálogo democrático, de tenacidad y perseverancia, de habilidad para triunfar en el debate y la confrontación, de paciencia inagotable... Desde luego, nada de eso habría sido posible sin talento. El resultado ha sido esa ley que sin duda -y dejando de lado las fallas y deficiencias puntuales que en ella puedan encontrarse, y que por cierto no pueden faltar en ley alguna- constituye un importante avance de nuestra legislación en materia tributaria, una verdadera reforma, y destaco que estoy diciendo "reforma" y no "revolución".

Se anunció al iniciarse el Régimen de la Izquierda Democrática que éste sería el de las reformas institucionales, puesto que el país las necesita con premura y que la ID es por definición un partido reformista. Al momento, en lo sustancial, ya tiene ésta de la reforma tributaria hasta hoy efectuada -y que

va a proseguir con la modificación arancelaria-. Y esto el país, la ID y el Régimen fundamentalmente se lo deben al ministro Gallardo Zavala, conforme ya quedó dicho...”

(El Universo, 19-1-90)

UN BUEN MINISTRO

Ing. Pablo Baquerizo Nazur

“El ministro Jorge Gallardo ha demostrado tener el carácter suficiente como para proponer cambios sustanciales en la política económica del país. Pese a ciertos errores su labor es más que eficiente y positiva.

Resulta ser el primer funcionario que en muchos años, pese a la compulsiva costrumbre parlamentaria de crear miles de leyes, ha logrado simplificar mecanismos legales y reducir o anular muchas leyes y trámites absurdos.

Merece nuestro aplauso y reconocimiento su gran capacidad de trabajo, así como el valor para sostener criterios que están en contra de la vocación e intención de otros grupos del equipo de Gobierno, consiguiendo pese a esa clarísima diferencia, imponer su voz con argumentos ordenados y valiosos al griterío desordenado y negativo de los líderes de la Contra VIA.”

(El Telégrafo 23-6-90)

EXTRAÑO Y PODEROSO ENEMIGO

Jorge Vivanco Mendieta

“Si me preguntaran cual es el mejor ministro del gabinete del Dr. Borja, contestaría sin vacilar: Jorge Gallardo Zavala. Es el que ha tomado por los cuernos al toro más bravo de la administración pública, el Ministerio de Finanzas, desde hace años convertido en un laberinto burocrático casi inextricable y en piedra de toque de los más grandes problemas porque allí se administra el presupuesto fiscal, a donde todos acuden con apremio en esta crisis fiscal. En el Jorge Gallardo se ha desenvuelto con soltura admirable y con energía: es el único minis-

tro que, habiendo comprobado inmoralidades no las ha callado, sino que más bien las ha denunciado públicamente y no se ha contentado con sólo la cancelación de los funcionarios inmorales, sino que los ha mandado a las cárceles a órdenes de los jueces competentes.

Además, y esto es lo más importante, ha realizado cambios estructurales básicos para poner en orden la economía fiscal: reforma tributaria, reforma arancelaria, mercado de valores, etc. Ha modernizado conceptos y procedimientos, superando anacronismos enervantes; ha participado activamente en la renegociación de la deuda externa; magnífico expositor, siempre habla con claridad absoluta y ha mantenido permanentemente vínculo con la ciudadanía.

Por esto, si me preguntaran si Jorge Gallardo es prescindible, contestaría que sí; que es una de las más positivas reservas de la ID, a pesar del desgaste que ha sufrido en estos 21 meses de gobierno".
(Expreso, 29-6-90).

REFLEXIONES FINALES

Con estos últimos testimonios no solamente concluyó esta segunda parte, sino el libro en su totalidad. Pero no quisiera cerrarlo, sin efectuar algunas reflexiones finales, que en el momento actual son por demás pertinentes hacerlas.

En el gobierno de Rodrigo Borja se dio inicio a la modernización del Estado, al haberse reformado algunas leyes e instituciones que habían permanecido intocadas por largos años, con el objetivo de que a partir de ellas crear un nuevo marco dentro del cual el Ecuador pueda desarrollarse en un período post-petrolero de manera sostenida y estable.

En el Ecuador, a partir de diciembre de 1988, fecha en la cual se dio inicio a la primera parte de la reforma tributaria, se ha dado en nuestro país, una verdadera revolución legal e institucional.

Prácticamente las leyes económicas están agotadas y, a las que ya fueron reformadas, merecen, por la dinámica social y económica que caracteriza a las sociedades en transición, de otras revisiones que permitan no solamente su actualización, sino la anticipación al cambio.

La reforma económica fue aceptada por la sociedad, porque se la realizó de forma democrática, es decir convocando a los sectores más representativos de la misma para que participen activamente en el análisis y discusión de las propuestas. Desde el inicio la reforma fue participativa, como mecanismo para que posteriormente sea socialmente aceptada y pueda permanecer en el largo plazo.

El proceso vivido en el gobierno de Borja fue enriquecedor para quienes estamos comprometidos en el diseño de una nueva sociedad y, nos dejó un mensaje muy claro, que sin participación democrática, las reformas corren el riesgo de ser diseñadas para beneficiar a los sectores hegemónicos de la sociedad. Por eso se constituye en un imperativo acercarse a la base social, para a partir de ella construir consensos sólidos que no puedan ser resquebrajados por los grupos que se oponen secularmente al cambio.

Por las razones anteriores, me pareció necesario escribir este libro, para poner sobre el tapete, la forma de cómo se efectuó la reforma tributaria y a la vez de cómo se inició la modernización del Estado, para que sirva de referencia y modelo de lo que debe realizarse para construir una sociedad democrática.

El énfasis que se le ha dado a la reforma económica, ha postergado las reformas política y social, las mismas que quieren llevarse a efecto entre cuatro paredes; entre grupos de notables y comisiones. Se manosea una institución tan importante contemplada en la Constitución, como es la consulta popular, para a nombre de ella consultarle al pueblo sobre temas intrascendentes.

La reforma política y social se aleja, debido a que los grupos de interés no quieren que las mismas nazcan de un consenso producto de un amplio debate nacional. Se esgrime como argumento la premura del tiempo para la no participación y se juega con la angustia de sectores marginados y empobrecidos para demagógicamente hacerles creer que en una mal llamada Ley de Descentralización, elaborada por grupos reaccionarios, estará la solución a todos los problemas del país. La descentralización tiene que partir de una redistribución del poder político en la sociedad que permita el diseño de un nuevo Estado participativo, como única forma de profundizar la democracia en el Ecuador.

Por consiguiente, hay que efectuar un llamado angustioso a todas las fuerzas sociales, para que participen activamente en el rediseño de un nuevo Estado, que abra el camino al cambio y al combate y erradicación de la pobreza, para lograr así un desarrollo sostenido, sostenible y equilibrado de la sociedad ecuatoriana.

La reforma social, que tiene relación con la reforma educativa, de la salud, de la vivienda y de la seguridad social fundamentalmente, tiene que ser debatida ampliamente, para que se entienda en su contenido. Las batallas que hay que librar se las tiene que ganar en las calles, buscando y obteniendo el apoyo popular, para que los planteamientos sean entendidos, aceptados y respaldados por la sociedad.

Espero, que quienes hacen opinión, los que gobiernan o tienen aspiración de hacerlo, los líderes sociales, entiendan el mensaje, en el sentido que el único camino válido para cambiar las estructuras de una sociedad dentro de un sistema democrático, es utilizando los dos pilares más importantes que tiene la democracia, la participación y los consensos, para a partir de ellos, los planteamientos y las tesis sean el producto de la interacción de los actores sociales en la búsqueda permanente de una nueva sociedad: justa, libre y solidaria.

Guayaquil, diciembre de 1994.