

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVII Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LA INCORPORACION DE LA REFORMA TRIBUTARIA Y SUS
REPERCUSIONES EN LA CAJA FISCAL
Egr. Econ. Marcelo Aguas Espinoza

1989 - 1990



"LA INCORPORACION DE LA REFORMA TRIBUTARIA Y SUS
REPERCUSIONES EN LA CAJA FISCAL"

CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO 1: DEFINICION Y ASPECTOS CONCEPTUALES

- 1.1. EL PROGRAMA FINANCIERO DEL ESTADO
- 1.2. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LOS TRIBUTOS
- 1.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA
FISCAL

CAPITULO 2: ANTECEDENTES Y AMBITOS LEGALES DE LA REFORMA
TRIBUTARIA

- 2.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA
- 2.2. LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO
- 2.3. REGLAMENTOS DE APLICACION DE LA LEY DEL
REGIMEN TRIBUTARIO

CAPITULO 3: MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
ANTE LA REFORMA TRIBUTARIA

- 3.1. MECANISMOS DE RECAUDACIONES
- 3.2. LOS MECANISMOS DE CONTROL TRIBUTARIO
- 3.3. LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS FISCALES

CAPITULO 4: EFECTOS Y REPERCUSIONES DE LA REFORMA
TRIBUTARIA EN LA CAJA FISCAL

- 4.1. ESTRUCTURA Y VARIACIONES DEL PRESUPUESTO
DE INGRESOS EN EL PERIODO 1981/1989
- 4.2. ESTRUCTURA Y VARIACIONES DEL PRESUPUESTO
DE INGRESOS EN EL PERIODO: 1981/1989
- 4.3. ANALISIS DE LOS SALDOS DE LA CAJA FISCAL
EN EL PERIODO: 1981/1989
- 4.4. INCIDENCIA ECONOMICO-FINANCIERA DE LA
REFORMA TRIBUTARIA EN LOS INGRESOS DE LA
CAJA FISCAL Y EL GASTO PRESUPUESTADO

CAPITULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. EFECTO NETO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL
FORTALECIMIENTO DE LA CAJA FISCAL
- 5.2. LA SIMPLIFICACION DEL PROCESO TRIBUTARIO Y
EL REORDENAMIENTO TARIFARIO DE LOS
IMPUESTOS
- 5.3. INFLUENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL
COMPORTAMIENTO SICOSOCIAL DE LOS
CONTRIBUYENTES Y AGENTES DE RETENCION.

1

LA INCORPORACION DE LA REFORMA TRIBUTARIA Y SUS
REPERCUSIONES EN LA CAJA FISCAL

INTRODUCCION

El presente tema de investigación permite analizar y evaluar los objetivos y planteamientos más importantes que persigue la Reforma Tributaria impulsada por el Gobierno Democrático del Dr. Rodrigo Borja, que se resume en:

- i) Incremento de recursos y liquidez de la caja fiscal
- ii) Eficiencia administrativa y de control de Sistema Tributario

Sin embargo, el ámbito y connotación que toma el proceso tributario en la vida socio-económica del País, jerarquiza la importancia sobre cualquier innovación y/o reforma que se trate de introducir en una de las principales herramientas de la Política Fiscal, con la cual se planifica y proyecta una serie de ordenamientos que coadyuvan al comportamiento de los agentes sociales, políticos y económicos en el desarrollo sostenido de la producción nacional.

Tanto los ordenamientos conceptuales como la innovación y/o reforma operativas, técnicas y funcionales que persiguen la Reforma Tributaria, ésta debe confrontar una serie de factores adversos generados por los grupos de presión, que siempre han limitado la capacidad económica del Estado, manteniendo una estructura de poder socio-económico concentrada en minoritarios grupos dominantes.

Los conceptos, análisis y evaluaciones contenidos en el presente documento, tratan de establecer una idea clara y objetiva de lo que en verdad contempla y promueve la Reforma Tributaria, proyectada hacia un desarrollo armónico de la economía a través de la justicia social.

I N D I C E

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
CAPITULO 1: DEFINICION Y ASPECTOS CONCEPTUALES	1
1.1. EL PROGRAMA FINANCIERO DEL ESTADO	1
1.2. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LOS TRIBUTOS	10
1.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA FISCAL	18
CAPITULO 2: ANTECEDENTES Y AMBITOS LEGALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA	25
2.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA	25
2.2. LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO	33
2.3. REGLAMENTOS DE APLICACION DE LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO	46
CAPITULO 3: MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA REFORMA TRIBUTARIA	50
3.1. MECANISMOS DE RECAUDACIONES	51
3.2. LOS MECANISMOS DE CONTROL TRIBUTARIO	74
3.3. LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS FISCALES	81

CONTENIDO

PAGINA

CAPITULO 4: EFECTOS Y REPERCUSSIONES	
DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LA CAJA	
FISCAL	90
4.1. ESTRUCTURA Y VARIACIONES DEL PRESUPUESTO	
DE INGRESOS EN EL PERIODO 1981/1989	91
4.2. ESTRUCTURA Y VARIACIONES DEL PRESUPUESTO	
DE INGRESOS EN EL PERIODO: 1981/1989	96
4.3. ANALISIS DE LOS SALDOS DE LA CAJA FISCAL	
EN EL PERIODO: 1981/1989	99
4.4. INCIDENCIA ECONOMICO-FINANCIERA DE LA	
REFORMA TRIBUTARIA EN LOS INGRESOS DE LA	104
CAJA FISCAL Y EL GASTO PRESUPUESTADO	
CAPITULO 5: CONCLUSIONES Y	
RECOMENDACIONES	115
5.1. EFECTO NETO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL	
FORTALECIMIENTO DE LA CAJA FISCAL	116
5.2. LA SIMPLIFICACION DEL PROCESO TRIBUTARIO Y	
EL REORDENAMIENTO TARIFARIO DE LOS	119
IMPUESTOS	
5.3. INFLUENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL	
COMPORTAMIENTO SICOSOCIAL DE LOS	
CONTRIBUYENTES Y AGENTES DE RETENCION.	122

CAPITULO No.1

1. DEFINICIONES Y ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. EL PROGRAMA FINANCIERO DEL ESTADO

Se sustenta en la política financiera que determina la elección de los gastos públicos a realizarse así como de los recursos públicos a obtenerse, para sufragar las obligaciones exigibles (gastos) proyectados en circunstancias de tiempo y lugar determinados. En otras palabras, el programa para la elección de gastos e ingresos se hace en función de una orientación política determinada según los objetivos perseguidos por la acción estatal.

1.1.1. Las Finanzas Públicas.- Concepto:

Constituye el análisis de la naturaleza y los efectos del empleo de los instrumentos fiscales, por parte del gobierno (impuestos y gastos, préstamos y empréstitos, compras y ventas). Incluye las interrelaciones entre las agencias gubernamentales, al igual que el gobierno y las autoridades locales de un mismo país.

El sujeto esencial de las finanzas públicas reside en el suministro por parte de las autoridades públicas, de bienes y servicios públicos y colectivos que los individuos no pueden comprar en pequeños lotes, como la defensa y la salud públicas y en el modo en que se financian.

El gobierno central se encarga no solamente de satisfacer las necesidades comunitarias que el mercado no puede suministrar efectivamente, sino que ejerce gran influencia en todas las actividades económicas de la sociedad. Al respecto, Benvenuto Griziotti manifiesta:

"..el sustantivo finanzas o finanza proviene del latín medieval *financia* e indica los diferentes medios necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado".

De igual forma, Héctor Villegas (1) explica que: "... a la voz *-finanzas-* suele agregarse la palabra *-públicas-*, con idéntico significado, aunque tal vez con el deliberado propósito de distinguir la finanzas estatales de las privadas".

1.1.2. Relación de las finanzas con otras ciencias:

i) Con la ciencia económica: Todas las actividades y medidas financieras están relacionadas con hechos económicos, salvo contadas excepciones. Las actividades privadas dentro del proceso de producción, circulación y consumo, están influenciadas de las corrientes teóricas y doctrinas financieras. El comportamiento de los grandes sectores de la vida económica, no puede prescindir de la influencia que ejerce el sector público.

1) CURSO DE FINANZAS DER.FIN.YTRIBUT.Ed.Depalma-Bs.Aires1979

ii) Con las ciencias jurídicas: Todos los mecanismos y procedimientos considerados en el desenvolvimiento de las finanzas deben inscribirse a un ordenamiento jurídico. Cualquier medida de tipo financiera debe establecerse generalmente bajo normas y disposiciones legales, identificando a los hechos prescritos en la ley como actividades de aplicación necesarias para la vida del Estado. Los ámbitos de las finanzas deben limitarse a lo jurídicamente existente y aceptado.

iii) Con la Historia: Con acierto sostiene Gerlott "que la historia financiera muestra la evolución y en cada fase, las condiciones de tiempo y lugar de la economía pública, enseñando así con la comprensión de los resultados históricos, la justa apreciación del Estado actual y de la problemática del futuro".

iv) Con la Estadística: La Estadística es uno de los principales instrumentos de las actividades financieras, por cuanto le posibilita cuantificar sistemáticamente cifras y datos y relacionarlos entre sí, para evaluar y determinar las variaciones.

1.1.3. Necesidades y servicios públicos:

Tanto las necesidades como los servicios públicos constituyen el presupuesto existencial del programa financiero del Estado.

1.1.3.1. LAS NECESIDADES PUBLICAS

Constituyen los deseos de satisfacción que surgen de la sociedad (colectividad). Dicha satisfacción se produce por la acción social, política y económica del Estado. El hombre en sí tiene también necesidades inmateriales (intelectuales, religiosas, morales, etc.), derivadas de su espíritu de convivencia en colectividad, que influyen necesariamente en las acciones estatales.

El deseo del hombre de vivir colectividad tiende a defenderse y a establecer un Estado de Derecho que guie el comportamiento de sus integrantes mediante reglas o normas que permitan el orden interno y la administración de justicia.

Según Héctor Villegas (1), las necesidades descritas anteriormente reúnen las siguientes características:

i) Son de ineludible satisfacción porque de lo contrario no se concibe a la comunidad organizada;

ii) Son de imposible satisfacción por los individuos aisladamente considerados;

(1) CURSO DE FINANZAS, DERECHO TRIBUTARIO Ed. Depalma Bs. AS

iii) Son, en consecuencia, las que dan nacimiento al organismo superior llamado Estado y las que justifican su existencia.

Dichas necesidades reciben el nombre de necesidades públicas absolutas y que representan aquellas indispensables para la existencia misma del Estado. Aparte de ellas existen las denominadas necesidades públicas relativas que son consideradas cada vez en mayor medida como responsabilidad estatal y que están en concordancia a los niveles de desarrollo; así tenemos: Educación, salubridad, asistencia social, transporte, comunicaciones, etc.

Existen casos en que las necesidades individuales materiales e inmateriales deben ser satisfechas por el Estado, en vista de que existen circunstancias en que las mismas se constituyen en necesidades públicas por cuanto determinado tipo de estratos sociales, por su posición socio-económica, no están en condiciones de satisfacerlas y requieren de la tutela del Estado.

Para considerarlas públicas a las necesidades individuales, debe efectuarse un análisis a las perspectivas económico-sociales que trate de instrumentar el Estado moderno (intervencionista), tendiente a conseguir estabilidad económica, incremento de la renta nacional, máximo empleo, mejor distribución de la renta y de la producción de bienes y servicios, justicia social, etc.

1.1.3.2. SERVICIOS PUBLICOS

Son las actividades que el gobierno, como representante político del Estado, las ejecuta a fin de satisfacer las necesidades públicas.

Cuando el Estado atiende la defensa de la soberanía y el mantenimiento del orden interno, se dice que ejecuta servicios públicos esenciales que son inherentes a la existencia misma del Estado.

Los servicios públicos no esenciales constituyen aquellas acciones estatales, destinadas a la atención de las necesidades colectivas derivadas de la convivencia social y que satisfacen las necesidades individuales (aquellas de tutela estatal) que son prestadas por el Estado en la medida de su grado de desarrollo.

1.1.4. Gasto Público y Recurso Público:

Tanto el gasto como el recurso público, son dos elementos esenciales del programa financiero del Estado, que para lograr satisfacer las necesidades de la colectividad, requiere efectuar las erogaciones que implican una percepción previa de ingresos o disponibilidades.

Los gastos que efectúa el Estado tanto por concepto de sueldos, servicios, suministros, inversiones, etc. derivados de su acción pública, deben contar con los medios financieros que le permitan efectuar dichas erogaciones. A estos medios financieros (ingresos) se los identifica como recursos públicos.

1.1.4.1. El Gasto Público

Como ya se manifestó anteriormente, los gastos públicos son realizados para atender las necesidades públicas, en forma directa e indirecta. Al ser las necesidades públicas el presupuesto de legitimidad del gasto público, su programación y planificación, llevan implícita una jerarquización y selección de los recursos posibles. Bajo este razonamiento, el gasto público es interdependiente del recurso público.

El gasto público es un indicador que permite apreciar la política socio-económica de un gobierno a través de los programas de desarrollo económico que aplica el Sector Público. A través del gasto público el Estado incursiona en la economía del país, inyectando y restituyendo los recursos públicos al círculo productivo de la economía. La cuantía del gasto público y su influencia sobre la economía general, determina el papel de actor y regulador del proceso productivo del país.

Los gastos públicos son comunmente identificados en el país como gastos corrientes y de capital. En los gastos corrientes se ubican los sueldos, servicios, suministros y materiales, transferencias, etc.; mientras tanto, los gastos de capital constituyen todos aquellos egresos destinados a al formación de capital (construcciones y adquisiciones de inmuebles, equipos, acciones de empresas, etc.) así como la amortización de créditos de financiamiento interno y externo.

1.1.4.2. Los Recursos Públicos

Una de las concepciones de recurso público es el que vierte Ramón Valdez Costa:

"...son los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica."

El hecho de que el Estado necesita cancelar obligaciones derivadas de la presentación de servicios a la colectividad, es evidente que debe disponer de recursos pecuniarios para afrontar tales obligaciones. La disponibilidad de los ingresos se derivan de los recursos públicos. Las fuentes de ingresos del Estado son de variada índole, ya que a veces se originan en su propio patrimonio; esta circunstancia se da cuando el sector público explota, arrienda o vende sus propiedades, las ganancias de sus empresas industriales y comerciales productivas y a través de la explotación de algún servicio público (aunque este hecho, muy rara vez arroja saldos a favor).

Sin embargo, la mayor parte de los ingresos son obtenidos a través de los tributos en forma coactiva. Puede de igual forma, recurrirse al endeudamiento público interno externo.

Los rubros de ingresos más comunes en el programa financiero del país son: impuesto sobre la renta, transacciones de dominio, transacciones financieras, producción y ventas, transportes y comunicaciones, rentas patrimoniales, multas tributarias remates aduaneros,

Es importante resaltar el hecho de que la capacidad de acción de las finanzas públicas, no se limita a la percepción de recursos para atender los compromisos presupuestarios, sino que su aplicación jurídica regula el comportamiento y la conducta de los diferentes sectores del País.

1.1.6. La Política Financiera

Es del caso resaltar que los estudios sobre política financiera permite seleccionar y elegir los gastos públicos que deben realizarse en función de los recursos financieros con relación al tiempo y al espacio.

Como se manifiesta anteriormente, la actividad financiera presupone la orientación de tipo político y dichos estudios permiten calificar aquellos fines políticos. En otras palabras, la elección y cuantificación de los gastos y los recursos financieros, se realiza en concordancia con una orientación política determinada y variable según los objetivos perseguidos por la acción estatal.

1.1.7. El Poder Financiero del Estado

El poder financiero del Estado está fundamentado y consagrado en las constituciones jurídico-políticas de los estados de derecho.

Este poder se manifiesta en la autoridad que tiene el Estado para obligar las contribuciones coactivas a la colectividad que se encuentran bajo su jurisdicción (potestad tributaria). Es indudable que tan importantes acciones sólo puede llevar a cabo aquel ente jurídico-político que tenga un grado tal de supremacía que le permita dirigir la política económico-social del país e imponga a los particulares los lineamientos de comportamiento y obligaciones. Ese ente es el Estado.

El Estado a través de su poder financiero está en capacidad de decidir cuánto y qué tipo de gasto deben efectuarse, cómo debe repartirse en el tiempo y en el espacio. De igual forma, le permite delinear las políticas sobre fuentes de ingresos para financiar los gastos prefijados. En este concepto se resume el uso que tiene el Estado, del poder que le confiere la colectividad a fin de que pueda planificar las acciones, sociales, políticas y económicas para conseguir los objetivos permanentes de la colectividad.

1.2. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LOS TRIBUTOS

La Política Fiscal a través de su sistema tributario, establece cargos sobre las diversas actividades económicas que realiza la colectividad, con el fin de proveerse de recursos para el sostenimiento del gobierno y proveer los servicios que presta en nombre del Estado. De igual forma, a través de las imposiciones tributarias,

afecta la conducta de los agentes económicos por lo que ofrece una variada gama de posibilidades de acción, para acelerar el ritmo y orientar el proceso de desarrollo económico y social del país. "La tributación puede convertirse en un valioso instrumento para orientar el consumo, el ahorro y la inversión en la forma que más convenga para acelerar el proceso de desarrollo", lo manifiesta el EL. Wilson Ruales M., catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Central.

1.2.1. Conceptos y Definiciones de los Tributos

Héctor Villegas (1) expresa:

"Los tributos son las prestaciones comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines".

Según el Diccionario de Economía (2).

"Son los cargos sobre las rentas, las propiedades, las mercancías o los servicios que se hacen para el sostenimiento del gobierno y el suministro de servicios tales como la defensa, el transporte, las comunicaciones, la educación, la sanidad, la vivienda, las pensiones, etc.".

Por las concepciones anteriores se concluye que los tributos constituyen aportaciones que exige el Estado en base a la capacidad contributiva de los contribuyentes, con el fin de transferir recursos del sector

(1) CURSO DE FINANZAS, DERECHO FIN. Y TRIBUT. ED. Depalma-1979

(2) ARTUR SELDON Y F. PENNANCE. Ed. Dikos. Barcelona-1975

privado al sector público, para la atención de las necesidades colectivas.

La doble característica de los tributos, esto es, el medio de percepción de recursos para erogar los gastos públicos y la incidencia en el comportamiento de los agentes económicos, constituye el instrumento ideal de la Política Económica para normar los procesos productivos de la economía hacia el desarrollo armónico y sostenido de los sectores productivos.

1.2.2. La Clasificación de los Tributos

Según el derecho positivo y su doctrina, la clasificación de los tributos se los realiza por razones políticas, técnicas y jurídicas, así como en base a las facultades de poder de las distintas esferas del sector público dependientes de los mismos:

- i) Impuestos
- ii) Tasas
- iii) Contribuciones Especiales de Mejoras

En el impuesto, el aporte obligado del contribuyente es independiente de toda actividad estatal relativa a él; en la tasa, se encuentra la actividad estatal ofrecida en un servicio individualizado hacia el contribuyente. Por su parte, la contribución especial también constituye una actividad estatal que ofrece un

especial beneficio para el contribuyente.

1.2.3. El Impuesto y sus Clasificaciones

El impuesto esta conceptualizado como el tributo requerido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones económicas consideradas por la ley como fuentes imponibles, a consecuencia de hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al contribuyente. Según Giannini (1)

"... el impuesto no tiene más fundamento jurídico que lo justifique que la sujeción a la potestad tributaria del Estado."

Por el concepto vertido anteriormente, se puede concluir que el impuesto es la carga tributaria que se exige directamente al contribuyente (impuesto directo) así como aquellas imposiciones que se exigen indirectamente (impuestos indirectos), y que son posteriormente "cargadas" al consumidor final.

Los impuestos afectan directamente la demanda y la oferta de bienes y servicios, y, por lo tanto, a sus precios. La característica socio-económica del impuesto permite al Estado disponer de un doble mecanismo que, por un lado, por mandato de la ley puede exigir al contribuyente la tributación que permitirá posteriormente financiar las

(1) INSTITUCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO.- MADRID.- 1975

obligaciones derivadas del servicio colectivo; por otro lado, permite incentivar o desestimular las preferencias en los consumos y actividades de la colectividad, constituyéndose en un eficiente instrumento de política económica, que permite la planificación y la coordinación de los diversos sectores sociales.

El Presupuesto General del Estado constituye el documento jurídico de la Política Fiscal, el mismo que delimita la estructura de los ingresos, así como el destino del gasto público. Es por esta razón que se utiliza la siguiente clasificación de los impuestos (ingresos tributarios), acorde a los rubros que financian el Presupuesto General del Estado:

- i) A la Renta
- ii) Sobre la Propiedad
- iii) Sobre bienes y Servicios (IVA)
- iv) A los consumos especiales (ICE)
- v) Sobre el Comercio y Transacciones Comerciales
- vi) Otros (A las operaciones de crédito en moneda nacional)

1.2.4. Efectos Económicos de los Impuestos

Como se ha manifestado anteriormente, el impuesto constituye la contribución exigida por el Estado a quienes se hallan en capacidad económica de tributar en las

situaciones consideradas por la ley como imponibles.

No siempre el impuesto inicial exigido es aportado por la primera persona, sino que, en varios casos, lo traslada a un tercero. Es por esta circunstancia que la incidencia de los impuestos, principalmente indirectos, pueden alterar y variar los niveles de consumo, producción ahorro en las diversas instancias del proceso económico.

Con el transcurrir del tiempo, un impuesto puede transmitirse a muchas partes de la economía. La carga de un impuesto tiende a trasladarse a otras personas, diferentes de las que lo pagaron inicialmente, oscilando el grado de traslación en función de las elasticidades de demanda y oferta de bienes y servicios así como de los factores productivos, es decir, del grado de imperfección de los mercados.

En un proceso productivo, los industriales trasladan la carga a los comerciantes y consumidores, y, estos a su vez pueden dejar de consumirlos, crear conflictos y luchas (huelgas) con el fin de incrementar sus salarios y trasladarlos a otros industriales quienes intentarán reducir el costo del trabajo y otros factores de la producción, creando un círculo de efectos múltiples por cuanto al reducirse los salarios, los trabajadores disminuyen sus gastos haciendo declinar el volumen y valor de las ventas.

En consecuencia, los impuestos creados para determinadas personas, pueden tener una incidencia muy distinta de aquella que aparentemente, se aplicó la carga tributaria.

1.2.5. Formas de Traslación de los Impuestos

Existen varias formas en las que el fenómeno complejo de la traslación ocurre:

- i) Traslación hacia adelante, atrás y oblicua.

-La traslación hacia "adelante" es aquella que sigue el circuito económico, en la cual el productor transfiere el impuesto al consumidor a través del incremento de los precios.

-La traslación "hacia atrás" constituye la que sigue el proceso inverso al de la corriente de los bienes en el circuito económico. Por ejemplo, el comerciante y el industrial compran la mercadería o materia prima, según el caso, gravada por un impuesto y obtienen de su suministrador una reducción de precio en compensación a la carga que constituye el impuesto. Esta traslación no es muy frecuente.

-La "traslación oblicua o lateral" ocurre cuando el contribuyente inicial transfiere la carga

tributaria, en la venta de bienes diferentes de aquellos que fueron gravados con el tributo.

ii) Traslación simple y de varios grados

- La "traslación simple " es la que se cumple en una sola etapa . La carga traslada el peso del impuesto de una persona a otra.

- La "traslación de varios grados" es la que se sucita entre varias personas (primera a segunda, ésta a una tercera y así sucesivamente).

iii) Traslación aumentada

Se produce en los casos en que el contribuyente inicial, traslada el impuesto con exeso, aumentando sus beneficios. Es decir, que la primera persona se vale del impuesto para incrementar sus ganancias. Logicamente estas ganancias atentan contra la moral pero están en concordancia con las condiciones del mercado.

Es importante destacar que aparte de los efectos económicos los impuestos pueden incidir en efectos políticos, morales y psicológicos:

Efectos políticos: La historia demuestra que los sistemas fiscales, han influido en importantes levantamientos y luchas sociales como el de la Independencia de los Estados

Unidos, que tuvo su origen en las imposiciones tributarias sobre el comercio de papel y té. De igual forma, la Revolución Francesa se debió en gran medida a un sistema fiscal con altos impuestos y persecuciones fiscales.

Efectos Morales: Aparte de representar una fuente de ingresos para el fisco, los impuestos también pueden influir en objetivos de moralidad pública, como en el caso de los tributos que se aplican a las bebidas y los cigarrillos, que constituyen elementos nocivos para la salud, constituyendo un factor disuasivo para la población por su alto costo.

Efectos Sicológicos: El estado puede hacer del impuesto su objetivo financiero, a través de mecanismos y tarifas, cuya carga tributaria pasa desapercibida para los contribuyentes. Por ejemplo, el incremento de los precios de las mercaderías en pequeñas dosis.

1.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA FISCAL

La caja Fiscal constituye la liquidez financiera que mantiene el Estado, a fin de redimir las obligaciones legalmente asumidas en la atención de los servicios colectivos y los compromisos contraídos por el Sector Público con el Resto del Mundo.

1.3.1. Aspectos Referenciales

Por ley, el Banco Central del Ecuador y el Banco de Fomento, son los depositarios oficiales de los

recursos financieros del Estado, cuyo proceso de recaudación es efectuado a través de las dependencias recaudadoras, así como por los depósitos directos en la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional, por transferencias internas y externas.

Cón el fin de facilitar y sistematizar el control económico y financiero de los recursos fiscales, el Estado mantiene varias cuentas corrientes y cuentas de fondos en el Banco Central. La cuenta principal constituye la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional, la misma que centraliza el mayor porcentaje de los recursos fiscales. Esta cuenta fue creada el 24 de diciembre de 1975 mediante Decreto Ejecutivo No. 1081, en la presidencia del Gral. Guillermo Rodríguez Lara.

Por disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC), todos los ingresos en favor del Estado deben ser depositados en la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional, y, a través de ésta, se ubican las asignaciones financieras programadas en el Presupuesto General del Estado a favor de las entidades públicas.

1.3.2. Mecanismo de percepción de los recursos fiscales (Ingresos)

Como se explica anteriormente, el Estado ejecuta el mecanismo de percepción de los ingresos

tributarios y no tributarios por medio de las unidades administrativas recaudadoras.

Todos los recursos son depositados en la Cuenta Corriente Unica de la Matriz del Banco Central del Ecuador.

En la mayoría de casos, las unidades administrativas recaudadoras, deben realizar periódicamente los giros bancarios de los valores recaudados en provincias a favor de la Cuenta Corriente Unica de la Matriz, sea a través de las Sucursales del Banco Central o del de Fomento, según los casos. En el caso de las provincias de Napo, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, los giros bancarios deben realizarse por medio de las sucursales del Banco Nacional de Fomento, por cuanto en dichas provincias no existe red bancaria del Instituto Emisor.

Concomitantemente a los depósitos realizados a favor de la Cuenta Corriente Unica, las unidades administrativas recaudadoras están en la obligación de reportar en forma periódica, los informes de recaudaciones dirigidos al Ministerio de Finanzas, para que en base a dicha información, proceda dicho Portafolio a la distribución de los tributos recaudados entre los beneficiarios. De igual forma, la información en referencia sirve para la ejecución y aplicación presupuestaria del ingreso.

1.3.3. Mecanismo de asignaciones financieras

El proceso de asignación de los recursos financieros es realizado por el Ministerio de Finanzas y

Crédito Público a través de las Subsecretarías de Presupuesto y del Tesoro.

Por un lado, la Subsecretaría de Presupuesto expide los denominados cupos presupuestarios a favor de las entidades del Gobierno Nacional, los mismos que señalan la capacidad presupuestaria para contraer las obligaciones que permita cumplir con la gestión administrativa y funcional de la entidad beneficiaria.

En base a los cupos presupuestarios, las instituciones públicas solicitan a la Subsecretaría del Tesoro la transferencia de los recursos financieros disponibles en la Cuenta Corriente Unica y demás cuentas, con el objeto de que el Banco Central acredite en las cuentas y registros bancarios que dichas instituciones mantienen en los bancos oficiales.

Existen tres mecanismos por los cuales el Gobierno Nacional transfiere recursos financieros a las entidades públicas por medio del Banco Central.

EL MECANISMO DE AUTORIZACIONES DE GIRO: Es el procedimiento por el cual el Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Tesoro) autoriza al Banco Central, la signación de los recursos financieros en favor de las instituciones beneficiarias y que operan con el Sistema de Cuenta Corriente Unica. Las instituciones que operan con este

procedimiento, no disponen de una cuenta corriente común, sino de un registro extracontable denominado Registro Auxiliar de la Cuenta Corriente Unica, el mismo que puede ser operado unicamente a través de Autorizaciones de Giro (créditos) expedidas por la Subsecretaria del Tesoro, así como por la emisión de cheques, revocatorias y notas de débito (débitos bancarios). Estas cuentas o registros bancarios no reciben depósitos bancarios directos. Dicho sistema opera unicamente en el Banco Central.

EL MECANISMO DE ORDENES DE TRANSFERENCIA: Representa el mecanismo tradicional que fue utilizado antes que se implemente el Sistema de Cuenta Corriente Unica.

A diferencia del procedimiento anterior, en éste, varias instituciones públicas disponen de cuentas corrientes comunes, cuentas que pueden ser operadas a través de los bancos oficiales (Banco Central y de Fomento), según el caso.

Las asignaciones financieras que transfiere el Ministerio de Finanzas, es realizada mediante Ordenes de Transferencia expedidas por la Subsecretaria del Tesoro, en concordancia a los cupos presupuestarios autorizados por la Subsecretaria de Presupuesto, con el procedimiento operativo similar al mecanismo anterior.

MECANISMO DE OFICIOS DE TRANSFERENCIA DIRECTA: Está dado por aquel procedimiento que reemplaza los dos mecanismos anteriores (Autorizaciones de Giro y Ordenes de Transferencia) mediante la expedición de Oficios de Transferencia Directa. Como ejemplo de este procedimiento, se tienen las transferencias a favor de FONAPAR para los Gobiernos Seccionales (Consejos Provinciales y Municipios), préstamos a otros fondos y el servicio de la deuda.

1.3.4. Estructura de la Caja Fiscal

Según los estados de la Situación Financiera de la Cuenta Corriente Unica, la Caja Fiscal (Activo Circulante) está conformada por las cuentas corrientes y cuentas de fondos existentes en el Banco Central del Ecuador:

- i) Cuenta Corriente Unica
- ii) Cuenta Corriente Unica en Provincias
- iii) Retención del Servicio de la Deuda Externa
- iv) Carretera Loja - Zaracay
- v) Fondo del Presupuesto General del Estado
- vi) Multas a Comerciantes
- vii) Recargos de Estabilización Monetaria
- viii) Ley de Vialidad Agropecuaria
- ix) Fondo de Saneamiento Ambiental
- x) Fondo de Forestación
- xi) Fondo de Refinanciamiento Deuda Púb. Externa

Todas las cuentas corrientes y cuentas de fondos detalladas representan la fuente de recursos fiscales recaudados por el Estado a través de las unidades administrativas recaudadoras. El nivel de los recursos financieros mantenidos en dichas cuentas determina el grado de liquidez y de disponibilidad de la Caja Fiscal.

CAPITULO No. 2

2. ANTECEDENTES Y AMBITOS LEGALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

2.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

La reforma tributaria surge como una necesidad técnico-administrativa del país, con el fin de establecer un nuevo sistema tributario tendiente a ampliar las fuentes de los recursos fiscales, liberando a las finanzas públicas de su alta dependencia con respecto a los ingresos de la actividad petrolera que en los últimos años ha sufrido la disminución de su producción y precios, creando déficits en la Caja Fiscal.

La problemática que representaba el sistema tributario anterior, era la multiplicidad de falias en su concepción administrativa, técnica y económica.

La existencia de varios tipos de impuestos: proporcional, progresivo y adicionales para un mismo tipo de renta, determinaban la aplicación de tarifas que llegaban al orden del 69.02%, con incidencias nocivas sobre la equidad y las decisiones de los contribuyentes, desestimulando el ahorro, la inversión y el esfuerzo laboral e incentivando la evasión tributaria.

Por otra parte, la presencia de una gran cantidad de incentivos y exoneraciones generaba un trato discriminatorio en la progresividad de las tarifas impuestas a los

contribuyentes.

El Sistema Tributario antes de la reforma, establecía una complejidad y variedad de mecanismos para cada sector o grupo de contribuyentes. Existían impuestos que generaban ingresos muy limitados para el Fisco, aparte de que la complejidad de su administración y control determinaban ingentes gastos en perjuicio de la Caja Fiscal.

Desde el año 1975, a excepción de 1985, el sector público consolidado mantenía un déficit presupuestario que en 1982 ascendió al 7.5% del PIB. Luego del superávit del año 85, en 1986 aparece nuevamente la tendencia deficitaria, la misma que se incrementa en 1987 por la disminución de las exportaciones del crudo ecuatoriano; para 1988, se mantiene la misma tendencia por la disminución en los precios internacionales del petróleo, aparte del incremento de los gastos corrientes y de capital, estimándose un déficit del 5% del PIB.

En la primera mitad de la década de los 80, la tasa efectiva de recaudación de impuestos constituía el 18% del PIB. Los efectos de la bonanza petrolera influyeron para que las finanzas públicas mantengan su alta dependencia de los ingresos petroleros, los mismos que han constituido entre el 40% y el 60% de los ingresos tributarios del Gobierno Central.

Esta circunstancia histórica de las finanzas públicas, la erosión de la base tributaria tradicional. A raíz de la baja del precio del petróleo a principios de los 80, la tasa efectiva de recaudación bajó a índices inferiores a los que se percibía a principios de la década de los 70.

Los constantes desajustes en las finanzas públicas y el consecuente proceso recesivo de la economía fiscal, ante la aplicación de medidas de austeridad, tanto en los gastos corrientes como en los de capital, se tornó prioritaria la necesidad de incrementar la tasa efectiva de recaudación de los impuestos tradicionales (Impuesto a la Renta y a las Transacciones Mercantiles).

La ex CEPE, hoy PETROECUADOR, venía liquidando déficits económicos en los últimos años, reduciéndose su capacidad de invertir, lo cual ocasiona la caída significativa de la producción petrolífera en los próximos siete años. Es por esta nueva razón que las autoridades del Gobierno impulsaron la iniciativa de liberar significativamente a las finanzas públicas del sector petrolero en vista del carácter no renovable de dicho recurso (reserva hidrocarburífera), lo cual exige la inversión de recursos en divisas y ahorros fiscales, que en el futuro deberán reemplazar la drástica disminución de los ingresos del sector en referencia .

2.1.1. Objetivos de la Reforma Tributaria

En concordancia a los antecedentes citados anteriormente, la Reforma Tributaria contempla la conquista de los siguientes objetivos básicos en el mediano plazo (1):

- i) Diseño de un sistema de determinación de utilidades reales;
- ii) Eficiencia en la asignación de recursos;
- iii) Redistribución del ingreso vía gasto público;
- iv) Eficiencia administrativa; e,
- v) Incremento de las recaudaciones.

Dichos objetivos tratan de reinsertar a la política fiscal como la herramienta fundamental en los procesos de estabilización y crecimiento de la economía. Como lo manifiesta el Ec. Jorge Gallardo Z. Ministro de Finanzas y Crédito Público:

"... 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 la política fiscal a un segundo plano." (1)

(1) REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO ECUATORIANO 1989.- Propuesta para la discusión Nacional.- Public. Ministerio Finanzas y Crédito Público.

Considerando que uno de los principales objetivos del Gobierno Ecuatoriano es incrementar los recursos de la Caja Fiscal mediante el cobro de los impuestos internos, especialmente el de la Renta y a las Transacciones Mercantiles y, en vista de que el sistema tributario anterior mantenía incongruencias y dificultades administrativas que provocan la evasión tributaria, tanto el Ejecutivo como las autoridades competentes tratan de evitar la dependencia que el Presupuesto del Estado mantenga aquella alta dependencia que el Presupuesto del Estado mantenga aquella alta dependencia de los ingresos del petróleo, por lo que emite la Ley de régimen Tributario Interno, la misma que deberá irse adaptando y reglamentando de acuerdo a la funcionalidad, requerimiento y necesidad de los contribuyentes y el Estado.

El cambio estructural planteado tanto en el proceso de recaudación como en el cálculo y determinación de los tributos a pagarse procura simplificar el trámite, administración y control, logrando una efectiva y oportuna recaudación de los tributos, los que permitirán la utilización real de los recursos que el Estado requiere para la atención de los servicios públicos brindados a la colectividad.

2.1.2. Proceso de aplicación de la Reforma Tributaria

A partir de 1988, el Gobierno del Ecuador inicia el proceso de aplicación de la Reforma Tributaria mediante la Ley de Control Tributario y Financiero No. 06 publicada en el Registro Oficial No. 97 de Diciembre 29 del mismo año, la misma que establece los mecanismos de retención en la fuente, lo que permite incorporar a un mayor número de contribuyentes y así mejorar la estructura de los impuestos internos.

En esta ley se contemplan adicionalmente reformas a la Ley de Bancos, Ley de Régimen Monetario, Ley de Régimen Municipal, Código Civil, Código Tributario, Impuesto a la Renta, Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, Timbres, Tasas Postales y Telegráficas y demás regulaciones que permiten adecuar a este sistema de imposición.

Continuando con la política de cambio, se expide el Reglamento General de Aplicación a la ley de Control Tributario y Financiero en Materia Impositiva mediante Decreto Ejecutivo No. 393 publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 118 de Enero 27 de 1989, disposición legal que realiza regulaciones en el contenido de la declaración, plazos para declarar y pagar, obligaciones de retención, bases de retención y demás regulaciones que

permitan clarificar el contenido de la Ley 06; adicionalmente se publica el Acuerdo No. 954 del Ministerio de Finanzas y Crédito Público que constituye el Reglamento de Estimación Objetiva Global de la Ley de Control Tributario y Financiero

Por otro lado, existen Reformas Parciales a la Ley No. 06, las mismas que han sido publicadas en Enero 9, Registro oficial 104 y la Reforma al reglamento General según Registro Oficial No. 162 de Abril 4 de 1989.

Una vez concluida la Primera Fase y luego de realizar la Consulta Nacional de la Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano, la Función Legislativa, mediante Decreto Legislativo No. 56 publicado en el Registro Oficial No. 341 de Diciembre 22 de 1989, expide la LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO, la misma que es reglamentada mediante los Decretos Ejecutivos 1284, 1285, 1286 y 1287 publicados en el Registro Oficial No. 385 de febrero 28 de 1990.

2.1.3. Marco Legal y Ambito de la Reforma Tributaria

La política fiscal y su sistema tributario están respaldados en la Ley Fundamental que es la Constitución de la República que impone y regula ámbitos como : (1):

i) Los Sectores de la economía

(1) POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA EN EL ECUADOR.- Ec.

Jorge Gallardo.- Conferencia 20 Febrero 90.- IAEN.

- ii) Las funciones y organismos del estado
- iii) La propiedad
- iv) Garantías y derechos de los ciudadanos
- v) Del Sistema Tributario
- vi) Del Régimen Monetario
- vii) Del Presupuesto General del Estado
- viii) De la Planificación Económica

La reglamentación de éstas y otras materias son reguladas con mayor detalle a través de leyes particulares, decretos y acuerdos.

El ámbito del sistema tributario también se relaciona con leyes principales como:

- Leyes de Régimen Seccional
- Código Tributario
- Leyes Tributarias Específicas
- Ley de Seguridad Nacional (Frente Económico)
- Ley de Control de Precios y Calidad
- Ley de Licitaciones

Todas las leyes consideradas en la presente investigación (CUADRO No. 2) conciben al sistema económico ecuatoriano como de Economía Mixta, donde por un lado existe un sector privado dueño de los factores de la producción, exepctuando aquellos que por su carácter estratégico deben ser administrados y controlados por las empresas públicas.

2.2. LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO

La base legal de esta Ley se encuentra enmarcada en la Ley No. 56 de la Función Legislativa promulgada en el Registro Oficial No. 341 de Diciembre 22 de 1989. En esta Ley se establecen todos los mecanismos para poner en práctica la reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, basándose principalmente en los campos impositivos de recaudación y de redistribución objetiva de los recursos obtenidos.

En el campo impositivo se grava según los principios de retención en la fuente y domicilio, es decir, todas las rentas obtenidas en el país tienen que generar un tributo; en cuanto tiene relación a la recaudación de los impuestos, se establece convenios con varias instituciones bancarias suprimiendo las Jefaturas de Recaudaciones y efectuando un control de los depósitos realizados por los bancos en la Cuenta Corriente Unica.

Con relación a la distribución y redistribución de los recursos, se procura controlar los gastos corrientes para evitar los déficits de la Caja Fiscal, tratando de fortalecer los gastos de Capital a través de programas de inversión acordes a los niveles establecidos en un sistema de planificación coherente a la capacidad financiera de la Caja Fiscal.

De igual forma, los cambios estructurales planteados por el Gobierno en esta Ley, tratan de simplificar los trámites, cálculos y eliminar aquellos gravámenes que no representan una recaudación significativa y que al contrario, resultan gastos onerosos para el Estado ya que los compromisos administrativos (desembolsos) son superiores a los ingresos que se perciben.

2.2.1. Analisis e Interpretación de la Ley de Régimen Tributario

El contenido de la presente Ley establece las siguientes concepciones jurídicas y promulga los siguientes procedimientos técnico-administrativos:

2.2.1.1. Impuesto a la Renta

CAP. I.- NORMAS GENERALES (ART. 1 AL 7)

En este capítulo se determina que el objeto principal del impuesto es el de establecer la Renta Global de las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras, considerando a la renta como los ingresos obtenidos a título gratuito u oneroso que provengan del trabajo o capital, o de ambas, sean de fuente ecuatoriana o del exterior, considerándose al Estado como sujeto activo de este impuesto, cuyo período impositivo será anual: Del 1o. de Enero al 31 de Diciembre.

CAP. 11.- INGRESOS DE FUENTE
ECUATORIANA (ART. 8)

Los ingresos de fuente ecuatoriana son considerados aquellos que perciben los ecuatorianos y extranjeros por las actividades que realizan en el país o en el exterior y que tengan domicilio en el Ecuador, es decir, todo lo que sea renta percibida tanto por personas naturales o jurídicas; pudiendo citarse los siguientes tipos de ingresos: (1)

- Por actividades laborales, profesionales, comerciales, industriales, agropecuarios, mineras, de servicios y otros de carácter económico realizadas en territorio ecuatoriano;

- Los que perciban ecuatorianos o extranjeros por actividades desarrolladas en el exterior provenientes de personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país;

- Los beneficios o regalías de cualquier naturaleza;

- Las utilidades provenientes de la enajenación de bienes muebles o inmuebles ubicados en el país.

- Las utilidades que distribuyan, paguen o acrediten sociedades constituidas o establecidas en el país;

(1) LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO.- Registro Oficial No. 341 de Diciembre 22 de 1989.

- Los provenientes de las exportaciones realizadas , personas naturales o jurídicas con domicilio en el Ecuador;

- Los intereses y demás rendimientos financieros;

- Los provenientes de juegos (loterías, rifas, apuestas y similares)

- Las herencias, legados y donaciones de bienes situados en el Ecuador.

CAP.III: EXCENCIONES (ART.9)

Conciente el Estado de que no todos los ingresos deben ser tributarios, en este capítulo se identifican las excenciones que concede el sistema tributario. Entre las excenciones mas importantes se citan: dividendos y utilidades calculados después del Impuesto a la Renta, ingresos obtenidos por el Estado y demás organismos del sector público, los provenientes de Convenios Internacionales, los recursos de entidades de carácter privado sin fines de lucro; los intereses de los valores fiduciarios emitidos por el Gobierno Nacional y demás entidades estatales; los sobresueldos de ley (decimo tercero, decimocuarto,...) de los empleados, indemnizaciones, etc.

CAP.IV: DEFURACION DE LOS INGRESOS

(ART.10 AL 16)

Esta disposición permite determinar la base imponible para el pago del tributo aplicando las respectivas deducciones, considerando todos los gastos y costos que se incurren en el proceso que genera y mantiene el ingreso gravado. Además se considera como valores deducibles para la determinación de la base imponible a la liquidación de pérdidas, amortización de inversiones, pagos al exterior, pagos a la Matriz (en caso de empresas subsidiarias, filiales, sucursales o agencias en el Ecuador), rentas ciertas o vitalicias y las deducciones especiales (nuevas inversiones, asignaciones, donaciones y subvenciones).

CAP.V: BASE IMPONIBLE (ART.17 AL 19)

La base imponible en los ingresos que no tienen relación de dependencia, está constituida por la totalidad de los ingresos menos los costos y gastos imputables. En cambio, en los ingresos con relación de dependencia, su base se determina imputando los aportes personales al IESS; en caso de determinación presuntiva, las rentas serán consideradas como base imponible.

CAF.VI: CONTABILIDAD Y CORRECCION
MONETARIA INTEGRAL DE LOS
ESTADOS FINANCIEROS (ART. 20
AL 22)

Siendo la contabilidad el mecanismo principal para determinar la utilidad gravable, el presente capítulo establece la obligatoriedad de llevarlo, tanto por las sociedades como por las personas naturales que realizan actividades empresariales, determinando los capitales e ingresos brutos mínimos con los que aparecen al inicio de cada periodo impositivo, exceptuando las exportaciones agrícolas, pecuarias, forestales o avícolas.

Adicionalmente, se establece la corrección monetaria integral de los Estados Financieros, con el propósito de obtener las utilidades reales, norma que deberá aplicarse en forma gradual a partir del año impositivo 1991.

CAF.VII: DETERMINACION DEL IMPUESTO
(ART. 23 AL 35)

El proceso de Determinación del Impuesto a la Renta se realizará por declaración del sujeto pasivo, por administración, por ambos o por el sistema de estimación global.

CAP.VIII.- TARIFAS (ART. 36 AL 39)

Se reflejan las tarifas del Impuesto a la Renta en las personas naturales, de las sucesiones indivisas de las personas extranjeras que no tengan residencia en el país, de las organizaciones de rifas con las excepciones respectivas, los beneficiarios de herencias, legados y donaciones, la tarifa para la renta de sociedades y los ingresos remesados al exterior.

CAP.IX.- NORMAS SOBRE DECLARACION Y PAGO (ART. 43 AL 49)

Regula la declaración y pago del tributo, determinando los plazos para presentar la declaración y el pago del mismo y las exigencias de la declaración.

CAP.X.- RETENCIONES EN LA FUENTE (ART. 43 AL 49).

Determina las retenciones en la fuente que deben efectuarse en base a los distintos pagos o créditos que realizan las personas jurídicas y que están sujetas al pago del impuesto.

CAP.XI.- DISTRIBUCION DE LA RECAUDACION (ART, 50)

Distribuye la recaudación del Impuesto de la Renta Total entre los siguientes beneficiarios: Universidades y Escuelas Politécnicas (10%),

Universidades Particulares (1%); Comisión de Tránsito del Guayas (6% de lo recaudado en la provincia de Guayas); Centro de Rehabilitación de Manabí (6% de lo recaudado en la Provincia de Manabí); Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural del país, exepcto Guayas y Manabí (6% de lo recaudado en el respectivo Municipio); Fondo Nacional de Participaciones (8% recaudación nacional); y, Presupuesto General del Estado (la recaudación restante).

2.2.1.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

CAP.I: OBJETO DEL IMPUESTO (ART. 51 AL 58)

El objetivo principal de este impuesto es el de gravar las transferencias de dominio, la importación de bienes muebles en todas las etapas de comercialización y los servicios prestados, considerando las exoneraciones correspondientes. La base imponible del impuesto se determina por el valor total del bien o servicio que se transa y según los casos especiales de la ley.

CAP.II: HECHO IMPONIBLE Y SUJETOS DEL IMPUESTO (ART. 59 AL 62)

El hecho generador del IVA es el acto o contrato de transferir un bien o servicio, emitiendo la correspondiente factura o boleta de venta, además, la introducción de mercaderías en el país causa el

impuesto al momento del despacho que efectúe la aduana pertinente. El sujeto activo es el Estado, mientras el pasivo son las personas naturales y las sociedades que realicen actos que generen este tributo.

CAP. III: TARIFA DEL IMPUESTO Y
CREDITO TRIBUTARIO.

(ART. 63 AL 68)

Para aquellos generadores del tributo que lleven la contabilidad y puedan determinar el valor a pagar, la tarifa es el 10% de las transferencias o servicios prestados; para los que no llevan contabilidad y no se acogen al sistema de Estimación Objetiva Global, el Director de Rentas señalará anualmente la cantidad fija mensual.

CAP. IV: DECLARACION Y PAGO DEL IVA

(ART. 69 AL 72)

La declaración y pago del IVA será presentada por los sujetos pasivos de conformidad al sistema de pago mensual que deben efectuar, de acuerdo a la liquidación sobre el valor total de las operaciones realizadas o también de conformidad a lo que se establece en la tarifa fija pudiendo ser mensual o semestral.

En lo que tiene relación a las importaciones, la declaración, liquidación y pago del IVA se realizará en la declaración de la importación y previo al retiro de mercadería se cancelará el tributo.

La sanción de clausura se aplicará cuando se encuentre en mora en la presentación y pago del impuesto por más de tres meses, previa notificación legal.

2.2.1.3. Impuesto a los consumos especiales

CAP.I: OBJETIVO DEL IMPUESTO (ART. 71 AL 73)

El principal objetivo del ICE es de grabar aquellos artículos de consumo selectivo y nocivo como son: cigarrillos, cerveza, bebidas gaseosas, aguas minerales, alcohol y productos alcohólicos nacionales e importados, considerando la tarifa que deba aplicarse, las mismas que serán sobre el precio ex-fábrica o sobre el precio ex-aduana, dependiendo del producto y su calidad.

CAP.II: HECHO IMPONIBLE Y SUJETO DEL IMPUESTO (ART.74 AL 77)

El tributo se genera el momento de la transferencia sea a título oneroso o gratuito

que efectúa el fabricante; lo relacionado a la mercadería importada será al momento de su desaduanización.

CAP. III TARIFAS DEL IMPUESTO (ART. 78)

El estado, en vista del consumo masivo de los cigarrillos y alcohol, precautelando la salud de los ciudadanos, fija porcentajes elevados, especialmente para los productos importados y a la vez procura proteger a la industria nacional.

CAP. IV: DECLARACION Y PAGO DEL ICE (ART. 79 AL 84)

La declaración y pago del ICE la ejecutará el sujeto pasivo quien obtendrá en la Dirección de Rentas la respectiva patente que controlará la producción e importación de los productos grabados.

2.2.1.4. Régimen Tributario de las empresas

El tratamiento especial para el pago de los tributos que deben efectuar las empresas dedicadas a dichas actividades, son consideradas como incentivos de áreas estratégicas para el desarrollo del país.

CAP. I: TRIBUTACION DE LAS EMPRESAS
DE PRESTACION DE SERVICIOS
PARA LA EXPLORACION Y
EXPLORACION DE HIDROCARBUROS
(ART. 85 AL 90)

El impuesto a la renta que cancelarán los contratistas por la prestación de servicios y explotación de hidrocarburos, se sujetarán a la tarifa única del 44.4 %, con excepción de la inversión que realicen de sus utilidades, las que pagarán sólo el 25%.

CAP. II: IMPUESTO A LA RENTA DE
COMPANIAS DE ECONOMIA MIXTA
(ART. 91)

Las compañías de economía mixta que se encuentran enmarcadas en el artículo 18 de la Ley de Hidrocarburos, pagarán el impuesto a la renta de conformidad a las disposiciones de Ley.

CAP. III. TRIBUTACION DE LAS
EMPRESAS QUE HAN SUSCRITO
CONTRATOS DE OBRAS Y
SERVICIOS ESPECIFICOS
(ART. 92)

Los contratistas que se encuentran prestando sus servicios o han celebrado contratos

específicos, determinados según el artículo 17 de la Ley de Hidrocarburos tributarán de acuerdo con la misma.

CAP. IV: TRIBUTACION DE LAS EMPRESAS
MINERAS Y TURISTICAS (ART.
93)

Las empresas mineras y turísticas, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras se sujetarán a las legislaciones respectivas.

2.2.1.5. Disposiciones Generales

(Art. 94 al 127)

En este Título se establecen las disposiciones generales que rigen esta Ley y se determina el concepto de Sociedad; el tratamiento de los Créditos Externos, el cobro de Intereses y Multas, la Responsabilidad del Declarante, de los Auditores Externos, el Ajuste de los Valores Absolutos de la emisión de facturas, Notas o Boletas de Ventas, de la Sanción por la falta de Declaración, la Acción Pública para Denuncias, Casos de Defraudación, Facilidades de Pago, Sanciones para Funcionarios Públicos y Privados, Reformas al Código Tributario, Reformas al Sistema de Recaudación, Normas y Disposiciones Transitorias en procura de enmarcarlas a la regulación de la presente Ley.

2.3. EL REGLAMENTO GENERAL DE APLICACION DE LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO

En concordancia con la política de Reforma tributaria, la Función Ejecutiva Pública en el suplemento de Registro Oficial No. 385 de Febrero 28 de 1990 y, en base a los artículos 111, 113 y 128 de la Ley 056 de Régimen Tributario Interno, se decretan los siguientes reglamentos:

2.3.1. Recepción de Declaraciones y Recaudaciones de Pago

(Reglamento para Obligaciones Fiscales por parte las Instituciones Financieras establecidas en el País.- Decreto Supremo No. 1284.)

Mediante el presente mecanismo, el Estado autoriza la recepción de declaraciones y recaudaciones de los tributos, estableciendo las condiciones y requisitos indispensables para las Instituciones Financieras que operan en el País y que se encuentran sujetas al control de la Superintendencia de Bancos, cumplan esta tarea y jueguen un rol importante en el desarrollo de la Nación.

La autorización en referencia deberá ser otorgada por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público mediante Contrato de Mandato, en el cual se encuentran definidos términos relacionados con:

- Recepción de declaraciones de impuestos y recibos múltiples de pagos con la recaudación respectiva de tributos;

- Entrega de información en forma sistematizada con sus respectivos formularios y recibos;

- Plazos para depositar las Recaudaciones en la Cuenta Corriente Unica que el Estado posee en el Banco Central de Ecuador;

- Verificación de declaraciones y recibos;

- Sanciones a aplicarse a las Instituciones Financieras que incumplen en el Contrato de Mandato, por errores de los formularios, en la información sistematizada, atrasos en la entrega de información tributaria y plazos de notificación de las mismas.

Adicionalmente, se establecen disposiciones transitorias de periodos de ajuste y sanciones, encargándose al Ministerio de Finanzas y Crédito Público el ejecútese de este Reglamento.

2.3.2. Aplicación de normas sobre declaraciones, pago y retenciones en la fuente del impuesto a la renta

Decreto Supremo No. 1285

Por cuanto uno de los mecanismos que permiten al Estado redistribuir la riqueza, es el cobro del Impuesto

a la Renta, el Gobierno, mediante el presente reglamento procura cumplir con este objetivo y establece en su título primero el contenido de las declaraciones y plazos para la presentación y pago de dicho tributo, tanto para personas naturales como para personas jurídicas.

Con relación al contenido del título segundo, se provee el mecanismo de Retención en la Fuente, para aquellos pagos realizados dentro del país, determinando a los empleadores y a todas las personas jurídicas, públicas y privadas que efectúen pagos o acrediten otros tipos de ingresos que estén considerados como renta grabada, los mismos que deben actuar como Agentes de Retención y tiene la obligación de expedir los respectivos comprobantes de retención, plazos para declarar y sanciones que se aplicarán en caso de no darse cumplimiento a lo reglamentado.

En el título tercero, se determina las Retenciones en la Fuente por envíos, pagos o créditos al exterior y sus respectivas exoneraciones.

2.3.3. Aplicación del impuesto al valor agregado

(Decreto Supremo No. 1286.)

En este reglamento se determina el objeto del tributo grabado con el IVA por las transferencias de

dominio, al de importación de bienes muebles y a los servicios que tributan de acuerdo con la Ley.

Se establece la obligatoriedad de declarar su base imponible, las deducciones, plazos, exoneraciones, sanciones y casos especiales de determinación y pago del IVA.

En las disposiciones transitorias se amplían los plazos para declarar y pagar, encargándose al Ministerio de Finanzas y Crédito Público el ejecutarse del presente reglamento.

2.3.4. Aplicación del impuesto a los consumos especiales y control al consumo de productos alcohólicos

(Decreto Supremo No. 1287.)

Este Reglamento determina las normas generales de aplicación del tributo al consumo selectivo en todas las presentaciones y formas de producción o expendio de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, aguas minerales, aguas purificadas, alcohol y productos alcohólicos, estableciendo la obligación de declarar, plazos, sanciones y demás regulaciones que permitan un efectivo cumplimiento de la Ley.

CAPITULO No. 33. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA REFORMA TRIBUTARIA.-

A partir de la expedición del Acuerdo Ministerial No. 664 publicado en el Registro Oficial No. 540 del 9 de octubre de 1986, los esfuerzos del Estado por mejorar la gestión administrativa de los organismos responsables del control, manejo y planificación del sistema tributario ecuatoriano, incorpora el proceso de Reforma Tributaria, a través de dos fases:

La primera fase se dió inicio con la expedición y aplicación de la Ley de Control Tributario y Financiero publicada en el NO. 097 del 27 de Diciembre de 1986, así como sus reglamentos para su aplicación, teniendo como finalidad de reducir los niveles de evasión y defraudación fiscal, ampliando las funciones del sistema de retenciones en la fuente y agilizando la gestión, mediante la creación del Sistema de Estimación Objetiva Global como mecanismo para la determinación de las bases imponibles de grupos profesionales y empresariales, al mismo tiempo que se amplió las facultades de recaudación tributaria al sistema bancario nacional.

Para la Subsecretaría de Rentas, concebido como el organismo rector del sistema tributario, las reformas citadas le significaron una modificación sustancial, que

impulsó considerablemente los objetivos administrativos, adaptándolos a las condiciones que se esperan crear y desarrollar en el futuro.

La segunda fase arrancó con la expedición de la Ley No. 056 del Régimen Tributario Interno, publicada en el RO No. 341 del 22 de Diciembre de 1989, unifica en su seno importantes reformas tributarias al Impuesto a la Renta, establece los Impuestos al Valor Agregado, a los Consumos Especiales y el Régimen tributario para las Empresas Petroleras y Mineras, derogando expresamente varios cuerpos legales que al momento venían representando una carga presupuestaria antes que un beneficio fiscal.

El proceso de planificación que viene desarrollando el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Rentas, está formulado en términos de conseguir el máximo rendimiento en los tributos que administra por imperio de la Ley, así como la mayor eficiencia en su gestión administrativa y funcional.

3.1. MECANISMOS DE RECAUDACIONES

- La obtención de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado es administrada mediante el proceso de recaudaciones del Sistema Tributario Ecuatoriano, el mismo que ha sufrido cambios sustanciales a raíz de la Reforma Tributaria, siendo los más relevantes:

3.1.1. Retenciones en la Fuente:

La aplicación de los mecanismos de Retención de la fuente representa una importante innovación operativa y funcional, a través de la cual se amplía la base impositiva, en razón de que con un universo organizado de contribuyentes representado por las personas jurídicas, les permite tomar contacto con una gama más amplia de personas, las mismas que se interrelacionan de una u otra manera dentro del proceso económico.

"La adopción generalizada de la retención en la fuente, facilita el control de la amplia masa de contribuyentes por cuanto este se centraliza en un reducido número de personas jurídicas, a la vez que genera importantes efectos de liquidez en los ingresos del Ministerio de Finanzas" (1).

Dicho mecanismo fue reglamentado mediante acuerdo No. 001 publicado en el Registro Oficial No. 104 de enero 9 de 1.989; éste establece los porcentajes de retención en la fuente por impuestos a la renta sobre los pagos o créditos en cuenta que hagan las personas jurídicas y las sociedades de echo en favor de cualquier persona o entidad.

(1) Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano 1.989.- Propuesta para Discusión Nacional. Publicación Ministerio de Finanzas .

Así mismo se establece que las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las entidades de derecho público, las sociedades de hecho y los consorcios, que por algún motivo económico deban efectuar pagos o acreditar en cualquier tipo de cuenta en favor de terceras personas naturales o jurídicas, están obligados a retener los porcentajes detallados a continuación, al momento de pago o crédito en cuenta:

Retención del 8%: Sobre honorarios, emolumentos, retribuciones y todo pago por trabajos profesionales prestados por empresas jurídicas o sociedades de hecho tales como abogados, auditores, contadores, consultores, estudios de arquitectos, ingenieros y en general todo tipo de firmas que operen en el país, con sus sucursales de compañías extranjeras y tengan por objeto social o actividad la prestación de trabajos profesionales o intelectuales.

Retención de 7%: Honorarios, emolumentos, retribuciones y todo pago por trabajos profesionales prestados por personas jurídicas o sociedades de hecho nacionales o personas naturales tales como abogados, auditores, contadores, consultores, estudios de arquitectos, ingenieros y en general todo tipo de entidades nacionales o personas que tengan por objeto social o actividad la prestación de trabajos profesionales o intelectuales;

- Comisiones, honorarios, emolumentos,

retribuciones y todo tipo de pago a agentes de bolsa, agentes de aduanas, corredores de seguros, corredores de bienes raíces, agentes marítimos y otros comisionistas o intermediarios, sean éstos naturales, jurídicas o sociedades de hecho;

- Regalías de autores, inventos y otros por el uso de patentes, marcas e inventos;

- Toda y cualquier otra renta derivada del trabajo y de la actividad profesional sin relación de dependencia;

Retención del 2%: Cualquier pago por concepto de transporte de carga;

- Cualquier pago por actividades de construcción, urbanización y confección de obra material en inmuebles;

- Pagos que se realicen a compañías que prestan servicios petroleros;

Retención del 5% : arrendamientos y cualquier pago por otros servicios prestados por personas naturales o jurídicas o por sociedades de hecho, no incluidos en los numerales anteriores, y empresas de servicio temporario;

Retención de 1% : Cualquier otro tipo de pago no incluido en los numerales anteriores que constituyen ingreso para quien lo recibe.

Los porcentajes señalados constituyen la retención total del impuesto a la renta que deben ejecutar los agentes de retención. Por los impuestos adicionales al impuesto a la renta, no se realiza retención alguna.

Esta reglamentación excluye los siguientes conceptos de retención en la fuente:

- Los créditos externos y además pagos al exterior;
- Rentas por cesiones o transferencias mineras o hidrocarburíferas;
- Dividendos y utilidades sociales que repartan personas jurídicas;
- Rentas del Trabajo en relación de dependencia;
- Intereses y rendimientos financieros referidos en el Art. 56 de la Ley de Régimen Tributario Interno;

- Pagos hechos al Estado, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Gobiernos Seccionales y demás entes del Sector Público previsto en el Art. 383 de la LOAFYC; personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública (servicios públicos, cámaras de la producción).

3.1.2. Impuesto al valor agregado (IVA)

La Ley de Régimen tributario Interno (1) dispone: "Establécese el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que graba el valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización y al valor de los servicios prestados, en la forma y en las condiciones que prevé esta Ley".

En dicha Ley se conceptualiza el término de transferencia como el acto o contrato celebrado por personas naturales o sociedades a través del cual se cambia, se transfiere el dominio de bienes muebles de naturaleza corporal, aún cuando dicha transferencia sea a título gratuito.

De igual forma se considera a la venta de muebles de naturaleza corporal, recibidos en consignación o arrendamiento de los mismos con opción a compra. El concepto de transferencia también hace relación al uso o consumo personal por parte del sujeto pasivo del impuesto de los

bienes de su producción o venta.

La Ley 56 (1) identifica a las transferencias que no son objeto del impuesto IVA y a las transferencias e importaciones exoneradas a través de sus artículos Nos. 53 y 54, respectivamente. De igual forma mediante su artículo No. 55, identifica a aquellos servicios gravados con el referido impuesto.

La base imponible del IVA representa el valor total de los bienes muebles de naturaleza corporal que se transfieren, o de los servicios que se presten, calculados en base a su precio de venta o de prestación de servicio que incluyen impuestos, tasas de servicios y demás gastos legalmente imputables al precio.

Pueden deducirse del precio establecido los valores correspondientes a descuentos y bonificaciones que se conceden a través de la costumbre mercantil, el valor de los bienes y envases de presentación y los intereses y primas de seguros en las ventas a plazos.

En los bienes importados, se debe considerar la suma del valor CIF, los impuestos, aranceles, tasas, derechos, recargos y otros gastos considerados en la documentación de la declaración de importación.

(1) DECRETO LEGISLATIVO No. 56.- Registro Oficial No. 341 de 89 - 12 - 22.- Ley de Control Tributario Interno

En los casos especiales de permuta, de donaciones, de retiro de bienes para uso y consumo personal, la base imponible debe considerarse en base a los precios de mercado.

La tarifa del valor agregado es del 10% y el pago debe realizarse mensualmente por las transferencias del mes inmediato anterior, de acuerdo a los plazos considerados en el Reglamento Pertinente. Los contribuyentes que mantienen tarifa fija mensual, podrán declarar mensual o semestralmente, en la forma y plazos establecidos y reglamentados.

La liquidación y pago del IVA debe efectuarse sobre el valor total de las transacciones gravadas. Del impuesto gravado puede deducirse el valor de los créditos tributarios tratados en el Art. 65 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

En caso de que la declaración pertinente arroje un saldo a favor del declarante, dicho valor constituirá un crédito tributario a efectivarse en posteriores declaraciones. En el caso de las mercaderías importadas, su pago se ejecutará al momento del despacho de bienes por parte de la oficina de aduana correspondiente.

En el supuesto de que un sujeto pasivo del IVA se encuentre en mora en su declaración y pago por más de

tres meses, será sancionado con la clausura del local de su propiedad, se le notificará oficialmente para que en treinta días de plazo proceda al pago adeudado, bajo prevención de clausura, que se mantendrá hasta que los valores de su compromiso tributario sean pagados.

3.1.3. Impuesto a los consumos especiales (ICE)

Representa el impuesto ex fábrica o ex aduana según corresponda, el mismo que se aplica al consumo de cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas, aguas minerales, aguas purificadas, alcohol, y productos alcohólicos de procedencia nacional o extranjera.

En el caso de los productos importados en aplicación del presente impuesto, su base imponible está dada por la suma del valor CIF, los impuestos, aranceles, tasas, derechos, recargos y otros gastos constantes en la declaración de importación y demás documentos pertinentes, la base imponible por unidad para el expendio de los productos alcohólicos de producción nacional se determinará por la multiplicación del grado alcohólico por el contenido expresado en litros y por el valor en sucres que se establece en la siguiente tabla: (1)

(1) LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO; Registro Oficial No. 341; Decreto Legislativo No. 56

- i) Vinos de fruta S/. 2
- ii) Alcohol etílico de 90 G.C.
y agua ardiente rectificad-
do de 85 G.C. para uso
distinto de medicamentos y
bebidas alcohólicas S/. 3
- iii) Agua ardiente de caña
rectificado, utilizado
como bebida alcohólica. S/. 3
- iv) Anisados S/. 4
- v) Ron, Bodka, Whisky, Brandy
y demás productos
alcohólicos. S/. 6

El ICE no incluye el IVA el cual se cobrará independientemente, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Ley 56. Están exonerados del ICE, el alcohol destinado a la producción farmacéutica y el alcohol y agua ardiente destinados a la producción de bebidas alcohólicas; también se consideran aquellos productos destinados a la exportación.

Por cuanto los niveles de ingreso del presupuesto general del Estado a través del ICE son muy significativos, es muy importante presentar las tarifas

impositivas constantes en el Art. 78 de la Ley tantas veces nombrada.

TARIFAS IMPOSITIVAS DEL ICE

CONCEPTO	TARIFA
CIGARRILLOS:	
- Elaborado con tabaco rubio:	
i) hebra con o sin filtro de marca extranjera producida bajo licencia o importada	260 %
ii) Hebra con filtro de marca nacional, empaque especial	240 %
iii) Hebra con filtro de marca nacional, empaque convencional	220 %
iv) Hebra sin filtro de marca nacional, empaque convencional	200 %
- Elaborado con tabaco negro:	
i) Nacional de hebra con filtro o importado	70 %
ii) Nacionales de hebra sin filtro	30 %
iii) Nacionales de hebra fronterizo	10 %
CERVEZAS: (Tarifa Unica)	85 %
BEBIDAS GASEOSAS (Tarifa Unica)	20 %

AGUAS MINERALES Y AGUAS PURIFICADAS

(Tarifa Unica)	5 %
----------------	-----

ALCOHOL Y PRODUCTOS ALCOHOLICOS

DISTINTOS A LA CERVEZA (Tarifa Unica)	100 %
---------------------------------------	-------

El ICE es un impuesto cuyos sujetos pasivos deberán declarar y pagar el valor total de todas las operaciones grabadas del mes inmediato anterior, en el plazo y fechas establecidas en el reglamento. La declaración liquidación y pago del ICE para las mercaderías importadas se efectuará en base a la declaración de su importación, previo al despacho de la oficina de aduana correspondiente.

Al igual que los sujetos pasivos del IVA los del ICE que se encuentren en mora en sus declaraciones y pagos sobre el espacio de tres meses serán notificados oficialmente para que procedan al pago pertinente en los próximos treinta días, bajo la prevención de clausura, pudiendo en su momento solicitarse la acción de las autoridades policiales para la ejecución de la sanción pertinente.

3.1.4. Régimen Tributario de las Empresas Petroleras

En cuanto se refiere al impuesto a la renta que se aplica a las empresas contratistas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, la Ley de Régimen Tributario Interno

establece una tarifa única del 44.4% sobre las utilidades, las mismas que en caso de reinvertirse en el país, su tarifa se reducirá al 25% sobre los montos que realimenten el proceso productivo nacional. Los ingresos gravables para efectos de este impuesto son determinados exclusivamente de aquellos pagos realizados por Petroecuador a las empresas contratistas por sus servicios, en el caso de que haya descubierta yacimientos explotables.

La cobertura tributaria para las empresas de actividades hidrocarburíferas, establece la aplicación de gravámenes cuando la explotación supere los treinta mil barriles, se aplicará un gravamen básico del 3%, más el 1% por cada diez mil barriles adicionales a los treinta mil hasta llegar a un gravamen máximo del 30%.

Para el cálculo del impuesto a la renta de la empresa contratista, se tomará el ingreso bruto deduciéndole los gastos imputables al ingreso que no fueren reembolsados por Petroecuador y las deducciones especiales; luego se deducen los gravámenes citados en el párrafo anterior, además se deduce el valor correspondiente a la participación laboral, obteniéndose de esta forma la base imponible para el impuesto. De igual forma, la empresa contratista cancelará el 1% no deducible ni reembolsable destinado a la investigación, según lo establece la Ley de Hidrocarburos en su Artículo 54.

La liquidación del gravámen a la actividad petrolera es administrada por Petroecuador, la misma que se rige por los informes de producción mensual de la Dirección de Hidrocarburos así como los valores que se pagan al contratista por los servicios prestados.

Petroecuador debe declarar y depositar en el Ministerio de Finanzas los valores referentes a este gravámen, al mes siguiente al de la retención. Por otro lado, el contratista está en la obligación de presentar la declaración anual definitiva hasta el 31 de enero del año siguiente, en el que se incluirá las retenciones y liquidaciones mensuales pertinentes.

Al respecto, es importante aclarar que Petroecuador actúa como agente de retención de las empresas con actividad hidrocarburífera, por los siguientes valores: Gravámen a la actividad petrolera (cuando sea aplicable), participación laboral, impuesto a la renta y el 1% para Investigación Tecnológica.

Las compañías de economía mixta, al igual que las de contrato de obras y servicios específicos de actividades hidrocarburíferas y que se las cita en el Artículo 18 de la Ley de Hidrocarburos, pagarán el impuesto a la renta de conformidad con lo prescrito en la Ley de Régimen Tributario Interno.

En lo que respecta a las empresas mineras y turísticas con actividades vinculadas a la minería y turismo, están sujetas al Régimen Tributario señalado en la legislación minera y turística ecuatoriana.

3.1.5. Disposiciones y normas para declarar y pagar los impuestos

Mediante el Reglamento General de Aplicación a la Ley de Control Tributario y Financiero en Materia Impositiva (1), se establecen los periodos y plazos en que deben realizar los contribuyentes o agentes de retención sus pagos.

1) Para las personas jurídicas y sociedades de hecho: El plazo para declarar se inicia a partir del 1 de febrero y vence en las fechas del mismo año, de acuerdo al siguiente calendario:

CALENDARIO DE PAGOS

PERSONAS JURIDICAS Y SOCIEDADES DE HECHO

Ultimo	Fecha
<u>Digito (RUC)</u>	<u>Vencimiento</u>
1 - 2	Abril 2
3 - 4	4
5 - 6	6
7 - 8	8
9 - 0	10

(1) R. D. M. 118 Publicado el 89 - 01 - 27

ii) Para las personas naturales; el plazo para declarar comienza el 1 de febrero de cada año y vence en las fechas programadas para el sector, en relación al último dígito del RUC (declarante) o de la cédula de identidad.

<u>Ultimo</u> <u>Dígito (Céd. o RUC)</u>	<u>Fecha de</u> <u>Vencimiento</u>
1	Abril 12
2	14
3	16
4	18
5	20
6	22
7	24
8	26
9	28
0	30

Los plazos para el pago están dictaminados en los siguientes términos:

i) Los sujetos pasivos deben efectuar los pagos del impuesto el momento en que declaren:

ii) El anticipo determinado por los sujetos pasivos en su declaración del impuesto a la renta deberá ser pagado en tres cuotas distribuidas en la siguiente forma:

Primera Cuota : 50% del anticipo

Segunda Cuota : 25% del anticipo

Tercera Cuota : 25% del anticipo

Las fechas para el pago de las cuotas han sido calendarizadas en la siguiente forma:

PRIMERA CUOTA (50%)

Ultimo	Fecha
<u>Digito (RUC)</u>	<u>Vencimiento</u>
1	Julio 12
2	14
3	16
4	18
5	20
6	22
7	24
8	26
9	28
0	30

SEGUNDA CUOTA (25%)

Ultimo	Fecha de
<u>Digito (RUC)</u>	<u>Vencimiento</u>
1	Setiembre 12
2	14
3	16
4	18
5	20
6	22
7	24
8	26
9	28
0	30

TERCERA CUOTA (25%)

Ultimo <u>Digito (RUC)</u>	Fecha de <u>Vencimiento</u>
1	Noviembre 12
2	14
3	16
4	18
5	20
6	22
7	24
8	26
9	28
0	30

3.1.6. Disposiciones Generales

Quando el declarante no cumpliera con la obligación de determinar el anticipo al presentar su declaración a la renta, la Dirección General de Rentas le emitirá el correspondiente Título de Crédito el mismo que incluirá un 20 % del anticipo, sin perjuicio de los intereses y multas, de conformidad con las normas aplicadas.

Los anticipos determinados por el declarante y no cancelados dentro de los plazos previstos, serán cobrados por el Estado de conformidad al Art. 158 y siguientes del Código Tributario.

No están obligados a declarar el impuesto a la renta las siguientes personas:

i) Contribuyentes domiciliados en el exterior sin representante en el país y con ingresos sujetos a retención en la fuente;

ii) Las personas naturales cuyos ingresos brutos no excedan a la fracción básica con tarifa 0 (S/.2000.000).

iii) Las personas acogidas al Sistema de Estimación Objetiva Global;

iv) Las personas naturales cuyos ingresos totales anuales no excedan de la fracción básica y provengan en un 90% o más del trabajo en relación de dependencia de un solo empleador.

3.1.7. Transacciones de las recaudaciones a la red bancaria nacional

La Ley de Régimen Tributario Interno, en sus artículos 111, 112 y 113 establece la capacidad jurídica que tiene el Gobierno para que celebre Convenios o Contratos de Mandato a fin de que sea el sector financiero el que reciba las declaraciones y las recaudaciones de los impuestos, intereses y multas para las obligaciones tributarias de los

sujetos pasivos ante el Estado.

Con el fin de cumplir y ejecutar la presente Reforma Tributaria, con este nuevo mecanismo de recaudaciones; mediante Decreto Supremo No. 1284 publicado en el Registro Oficial No. 385 de 90 - 02 28 se expide el Reglamento para Obligaciones Fiscales, por parte de las Instituciones Financieras establecidas en el país.

Es a través de este reglamento que el Estado autoriza a las Instituciones Financieras que operan en el país y que se encuentran sujetas al Control de la Superintendencia de Bancos, para que puedan receptor las declaraciones y recaudaciones que lo venían realizando las Jefaturas de Recaudaciones del país.

Tanto la Ley como el Reglamento pertinentes establecen la potestad del Gobierno, para que aplique a través del Ministerio de Finanzas, las sanciones que el caso amerite cuando las entidades financieras incurran en contra de las disposiciones establecidas, pudiendo llegar al caso de terminar el referido Contrato de Mandato. Los términos en los que se halla concebido dicho convenio entre el Gobierno y las entidades financieras, considera las siguientes disposiciones, entre otras:

- i) Recepción de declaraciones de impuestos y

recibos múltiples de pagos con la recaudación respectiva de tributos;

ii) Entrega de información en forma sistematizada, con sus respectivos formularios y recibos;

iii) Plazos para depositar las recaudaciones en la Cuenta Corriente Unica que el Estado posee en el Banco Central.

iv) Verificación de declaraciones y recibos .

3.1.8. El Plan de Gestión 1990 y los Mecanismos de Recaudaciones

El Ministerio de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Rentas, ha programado en su Plan de Gestión 1990 nuevos procedimientos que incidirán significativamente en la ampliación de la recaudación efectiva de los tributos. Los programas más importantes son:

3.1.8.1. Sistema de Estimación Objetiva Global.

Como antecedentes de este programa se menciona que la expedición de la Ley No. 56 de Régimen Tributario Interno (1), estructura el sistema tributario

(1) Decreto Legislativo No. 56.- Registro Oficial No. 341.
89 - 12 - 22

interno, agrupando en un solo cuerpo legal los impuestos: A la Renta, Al Valor Agregado (IVA), A los Consumos Especiales (ICE) y el Régimen Tributario de las Empresas Petroleras, Mineras y Turísticas, por lo que se requiere formular y aplicar las normas pertinentes que permitan determinar la base imponible correspondientes a las personal naturales y jurídicas que ejercen actividades empresariales y profesionales y han optado por cumplir sus obligaciones tributarias a través del Sistema de Carácter Tarifario.

Al efecto, como primer paso se expide el Reglamento de Estimación Objetiva Global de la Ley de Control Tributario Interno expedido, mediante Acuerdo No. 054, publicado en el Registro Oficial No. 118 de Enero 17 de 1989; dicho instrumento normativo establece la conformación de las denominadas Juntas Mixtas que deberán determinar las bases gravables para los impuestos respectivos (a la Renta e IVA) para cada una de las ramas de actividad económica, circunscritas en el territorio que se les asigne.

Las Juntas Mixtas estarán conformadas de la siguiente forma:

i) PRESIDENTE: Nombrado por la Dirección General de Rentas de entre los funcionarios de la Administración Central, Regional o Provincial, según el caso;

ii) PROPONENTE: En representación de la Dirección Genral de Rentas el mismo que efecturá los estudios necesarios requeridos por la Junta;

iii) SECRETARIO: Que es nombredo a si mismo por la Dirección General de Rentas quien estructurará y certificará las actas y resoluciones que la Junta establezca;

iv) COMISIONADOS: Que son en número de tros y serán los que representen a los sectores de contribuyentes respectivos.

El artículo 12 del present reglamento (R. D. No. 118 - 89 01/27) establece:

"Hasta el 30 de Enero de cada año, la Dirección General de Rentas comunicará mediante oficio a las organizaciones Empresariales y Gremiales, a las Federaciones y a los Colegios Profesionales, la relación de Juntas y el ámbito territorial de cada una que se propone construir, para evaluar las bases correspondientes al ejercicio inmediato anterior"

Con todos estos antecedentes, se busca la forma de actualizar el cuerpo reglamentario a ser aplicado para el Sistema de Estimación Objetiva Global sobre la base de los ingresos gravables generados a partir de la vigencia de la mencionada Ley (No. 56).

Los objetivos de este nuevo sistema de control tributario tratan de incrementar la recaudación fiscal de los impuestos a la Renta y al Valor Agregado, incorporando al universo de contribuyentes a importantes sectores de la economía, que estando en la obligación de tributar no lo hacen o lo hacen en forma irregular, buscando además simplificar el procedimiento que deben seguir los contribuyentes para cumplir sus obligaciones con el fisco.

3.1.8.2. Plan de Recuperación de Valores por títulos de créditos vencidos

Ante la existencia de un alto porcentaje de Títulos de Créditos Vencidos que constituyen significativas cifras no ingresadas aún al fisco, surge la necesidad de tomar las medidas tendientes a continuar en la investigación de un mecanismo ágil y eficiente, que obligue a los contribuyentes morosos a cancelar sus obligaciones, evitando la precripción de los mismos, propendiendo a la disminución de la Cartera Vencida y un importante crecimiento de las recaudaciones que fortalecerán a la Caja Fiscal.

3.2. LOS MECANISMOS DE CONTROL TRIBUTARIO

3.2.1. Antecedentes

La Dirección General de Rentas está en capacidad legal de verificar las declaraciones presentadas

por los contribuyentes, así como también ordenar la verificación y fiscalización pertinentes, en base a los documentos y la contabilidad de los contribuyentes responsables y de terceros, lo cual le permite comprobar la legalidad de los compromisos tributarios, contrarrestando de esta forma la evasión tributaria y los perjuicios al fisco.

Los programas de visita a los contribuyentes no han cumplido con criterios adecuados ni de planificación funcional, por el contrario han respondido a un mecanismo tradicional de selección por experiencia, en base al cual se tienen señalados los casos en los cuales se logra obtener mayores éxitos en la gestión fiscalizadora.

Por otro lado, los mecanismos de fiscalización en la mayoría de casos se los ejecuta en función de los documentos y contabilidad del mismo contribuyente, motivo por el que se procede a un análisis minucioso de los asientos contables y de cada documento justificativo, encerrándose muchas veces en aspectos intracendentes que llevan mucho tiempo al fiscalizador. Este problema acontece en un sinnúmero de casos a todo un equipo de funcionarios, lo cual ahonda las dificultades de la Dirección General de Rentas, llegándose a un término anual de intervenciones del 1,5 % de ese gran universo de empresas existentes en el país y que representan varias decenas de miles.

Los sistemas de fiscalización aplicados han permitido en muchos casos el soborno y la coima circunstancia ésta que ha afectado la imagen institucional y los perjuicios de gran magnitud en contra del fisco.

3.2.2. Las Reformas en los Mecanismos de Control Tributario

Uno de los objetivos fundamentales de la Reforma Tributaria en el Ecuador es el de facilitar el control tributario y reducir la evasión, por lo cual, mediante la Ley de Régimen Tributario Interno se han dictaminado una serie de normas y mecanismos que fortalecen el sistema de control tributario.

En este punto, es importante referirse a las disposiciones legales que se han dictaminado a través de dicha Ley, normas jurídicas que en términos resumidos plantean los siguientes aspectos:

i) Se responsabiliza al declarante y en su caso, al contador, sobre la inexactitud y veracidad de datos que vayan en perjuicio al Fisco, pudiendo aplicársele un 20% de tasa de mora;

ii) Los auditores externos están obligados, bajo juramento, a incluir en sus dictámenes donde garanticen la legalidad sobre la obligación tributaria reconocida y están sujetos a sanciones institucionales o por el Código Penal;

iii) Sin por algún medio se detecta a sujetos pasivos morosos que no cumplen con la declaración de impuestos, serán sancionados con multas de veinte mil a quinientos mil, según el nivel de ingresos que posea;

iv) Las personas naturales, sociedades privadas y los representantes de las entidades públicas que no proveyeren la información requerida por el Director General de Rentas, serán sancionados con el 1% del valor monetario de la información, o las multas de veinte mil a quinientos mil, cuando no sea posible cuantificar la información requerida;

v) Se establece la acción pública para la denuncia por el incumplimiento en la expedición de facturas o comprobantes de venta en todas las transacciones mercantiles;

vi) Las denuncias de extraños a la Administración Pública que permita cobrar impuestos no declarados, el denunciante tendrá derecho al 30% de impuesto cobrado y que se trató de evadir;

vii) Los funcionarios de la Dirección General de Rentas que incurran en el Título III, Libro II del Código Penal, serán sancionados con multas de cincuenta mil a un millón de sucres, y en caso de que el Director de Rentas no aplique dichas sanciones, también será sancionado por el

Ministro de Finanzas, aparte de que aquellos funcionarios incurran en dichas faltas, serán cancelados de inmediato.

En el ejercicio de sus funciones, los fiscalizadores son responsables personal y pecuniariamente por todo perjuicio que su acción u omisión cause al Estado, aplicándose multas de cincuenta mil a un millón de sucres, aparte de su destitución y enjuiciamiento penal.

Los funcionarios de la Dirección General de Rentas y de las Jefaturas de Recaudaciones que retrasaran la presentación legal de actas de fiscalización, liquidación de impuestos, resoluciones administrativas, títulos de crédito, etc., serán responsables personal y pecuniariamente de los perjuicios que ocasionen al Estado, y si por dicho motivo caducare la acción para el cobro de obligaciones tributarias, serán destituidos de sus cargos por el Ministro de Finanzas.

viii) El Ministro de Finanzas podrá solicitar por intermedio del Superintendente de Bancos a las entidades financieras, bancarias, compañías de intermediación financiera, y demás sociedades que se hallen bajo control de la Superintendencia de Bancos y de Compañías, toda la información necesaria que permita determinar las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos;

ix) Las dependencias del Sector Público están obligadas a proporcionar al Ministro de Finanzas, toda la información que permita determinar las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Con el fin de establecer una política de estricta selectividad del Personal de la Dirección General de Rentas, el Ministro de Finanzas ha procedido a tramitar la resolución administrativa que le permita cumplir con lo que reza el Artículo No. 125 de la Ley de Régimen Tributario Interno, sobre los nombramientos de libre remoción para todos los grados y categorías de: Fiscalizador de Rentas, Fiscalizador-Jefe de Rentas, Auditor de Rentas, Delegado de Rentas, Técnico en tributación-Jefe, Auditor Tributario, Vistefonador de Aduanas, Inspector de Aduanas, Administrador de Aduanas y Sub administrador de Aduanas.

Existen otras reformas de control tributario que merecen destacarse como es la supresión del documento conocido como Certificado de no Adeudar al Fisco cuya utilización ha demostrado ser del todo ineficiente al tiempo que implicaba un innecesario volumen de trabajo para la administración y control tributario. Por otro lado, la derogatoria de la Cédula de Control Tributario, la misma que después de algunos años de vigencia, ha demostrado no cumplir con los propósitos para los cuales fué creada.

3.2.3. El Plan de Gestión 1990 y los Mecanismos de Control

En vista de que los mecanismos de control tributario impuestos hasta la fecha aún no surten el efecto deseado, manteniéndose altos índices de evasión tributaria, la Dirección General de Rentas mediante su Plan de Gestión 1990, trata de introducir en la Reforma Tributaria los siguientes proyectos de control tributario:

3.2.3.1. Programa de Control Tributario y Actualización del RUC

A raíz de las reformas tributarias introducidas ultimamente, se establece la necesidad de implementar mecanismos que permitan vigilar el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias, impidiendo que las facilidades ofrecidas en el actual sistema tributario, defrauden en la defraudación fiscal, al evitar la evasión de muchos contribuyentes que se ha tratado de corregir a través de la Reforma Tributaria y se produzca la evasión de los agentes de retención y los perceptores de impuestos (bancos).

Ante dicha posibilidad, se trata de establecer un proyecto que coordine a las Subdirecciones Generales de Determinación Tributaria y a las de Control Tributario para establecer un control masivo de los contribuyentes, ubicados en las principales ciudades del país, especialmente Quito, Guayaquil y Cuenca, para luego abarcar a nivel nacional, buscando optimizar los mecanismos

de control y a la vez, actualizar los datos relacionados al Sistema RUC.

3.2.3.2. Plan de Información Cruzada

La multiplicidad de casos en que se da la evasión tributaria, impone la estructuración de procedimientos técnicos que mediante una mecanización tecnificada permita con la información procesada y sistematizada, la verificación y control de las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos.

La Dirección General de Rentas ha programado un Sistema de Información Cruzada diseñado para aplicarse a nivel nacional, con la finalidad de detectar automáticamente las inconsistencias y las fallas en los documentos de declaración tributaria presentada por los contribuyentes.

El control y actualización de series históricas, datos e índices producidos en otras fuentes, permitirán la confrontación efectiva de datos y la verificación real de las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos del Estado.

3.3. LA ADMINISTRACION DE LOS FONDOS FISCALES

La planificación financiera del Presupuesto General del Estado a través de sus ingresos y egresos fiscales, así

como el Presupuesto del FONAFAR, son administrados por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, el mismo que participa en la programación presupuestaria de las Proformas de Entidades Adscritas, Programas, y algunas Empresas Estatales, previa su revisión en el Congreso.

Según expresión del Economista Jorge Gallardo (1):

"La administración presupuestaria del Sector Público y no Financiero en el Ecuador es altamente descentralizada"

Esta apreciación la formula en vista que los presupuestos de las grandes empresas públicas del país, Autoridades Portuarias, Instituto de Seguridad Social, Organismos de Control y Universidades Estatales se aprueban y manejan en forma descentralizada. En lo referente a los presupuestos de los Consejos Provinciales y los Municipios, los maneja el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

El proceso de administración financiera y control del Sector Público y no Financiero, está regulado por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), la misma que identifica varias fases en las que se desenvuelve la gestión financiera de las entidades que conforman el Sector Oficial.

(1) Gallardo Jorge, Economista; Ministro de Finanzas;
CONFERENCIA DICTADA EN EL IAEN EL 90-02-20 SOBRE POLÍTICA
FISCAL Y PRESUPUESTARIA

3.3.1. Obtención de los Fondos Fiscales

El proceso de obtención de los fondos fiscales es ejecutado por el Estado a través del Ministerio de Finanzas y Crédito Público mediante varios procedimientos funcionales, siendo los de mayor significación:

3.3.1.1. Recursos Financieros de Fuente Interna

Constituyen los ingresos financieros que obtiene el Estado a través de los mecanismos de captación del sistema económico entre los que se destacan:

i) Ingresos Corrientes Tradicionales del Presupuesto General del Estado: Los mismos que son controlados y administrados por la Dirección General de Rentas en base al sistema tributario ecuatoriano. Estos ingresos son los que el Ministerio de Finanzas trata de incrementarlos significativamente mediante la Reforma Tributaria, la misma que establece los instrumentos jurídicos y los mecanismos idóneos que permitan la ampliación de las recaudaciones tributarias, así como la disminución de los índices de evasión y perjuicios fiscales.

ii) Ingresos del petróleo y derivados, representan los ingresos obtenidos por el Estado

como participe en la explotación hidrocarburífera. Este sector económico ha constituido en los últimos años la principal fuente de ingresos de Presupuesto General de Estado. Es a través del crecimiento de las recaudaciones tradicionales, que se trata de disminuir sustancialmente aquella dependencia financiera de la Caja Fiscal, evitando con ello los desequilibrios fiscales a consecuencia del carácter irregular del precio y de los sistemas de comercialización del mercado petrolero mundial.

iii) Crédito público interno, representa otra fuente interna de los recursos fiscales, obtenidos mediante la emisión y negociación de valores fiduciarios, de Bonos del Estado, Certificados de Tesorería, bonos de estabilización, etc..

La programación y control de este sector de ingresos son administrados por la Subsecretaría de Crédito Público y la Subsecretaría del Tesoro.

Cuando los mencionados procedimientos de obtención de fondos fiscales no permiten la liquidez financiera necesaria de la Caja Fiscal y se suscitan los desfinanciamientos pertinentes, existen otros mecanismos emergentes como: la utilización de créditos del Banco Central y la utilización de saldos de pagadores. Estos mecanismos emergentes constituyen créditos temporales que el Estado deberá revertirlos en el corto y mediano plazo:

dichos trámites los realiza directamente el Ministro de Finanzas ante el Banco Central de Ecuador.

Es importante destacar que la actual Política Fiscal y presupuestaria en el Ecuador, está adoptando varias medidas con el fin de solucionar los desequilibrios económicos y presupuestarios, siendo una de dichas medidas, evitar la utilización de créditos del Banco Central.

3.3.1.2. Recursos Financieros de Fuente Externa.

Representan los préstamos externos concedidos por la Banca Privada Internacional, Organismo Financieros Internacionales (BIRF, BID, AID, etc.) y los Gobiernos amigos.

Aunque han disminuido significativamente dichos créditos a raíz de la suspensión del pago de la Deuda Externa que al momento está en trámites de renegociación por parte de las Autoridades Monetarias del País, no es menos cierto que existen importantes flujos de recursos por préstamos, varios de ellos no reembolsables que están aportando una inyección financiera a varios programas y proyectos en plena ejecución. Su programación, control y administración está a cargo de la Subsecretaría de Crédito

Público.

3.3.2. Programación y administración Presupuestaria

Constituye la fase fiscal de control y administración de la subsecretaría de Presupuesto la misma que ejecuta varias subfases:

i) **Formulación:** Es la subfase a través de la cuál se aplican y establecen políticas económicas y programas de desarrollo, mediante la selección y priorización de los diferentes proyectos planificados por los diversos organismos del Sector Público y No Financiero. Esta subfase constituye la elaboración de las denominadas "Proformas Presupuestarias".

ii) **Aprobación del Presupuesto General de Estado:** Comprende el cálculo anticipado, la provisión o estimación de ingresos y egresos o gastos que deberán acontecer en el ejercicio fiscal que generalmente es de un año. La actual política fiscal y presupuestaria busca mantener la austeridad fiscal en los gastos corrientes y fortalecer los gastos de capital destinados a la formación bruta de capital mediante construcciones, adquisiciones de bienes, acordes a la capacidad financiera de la caja fiscal.

iii) **Ejecución:** Representa las acciones que cumplen y ejecutan el proceso de asignación de créditos

presupuestarios mediante la expedición de cupos presupuestarios; las regulaciones presupuestarias se las tramita vía resoluciones, y finalmente, en esta subfase se efectúan las evaluaciones a través de los balances presupuestarios.

iv) Liquidación: Constituye la última subfase del ámbito presupuestario que se la realiza mediante el proceso contable, el mismo que permite establecer los resultados de la ejecución presupuestaria y cuyas cifras presupuestarias finales, sean positivas o negativas, deben ser liquidadas y balanceadas a fin de equilibrar el presupuesto codificado y el uso efectivo de los recursos fiscales.

3.3.3. Los Flujos de la Caja Fiscal y la Ejecución del Gasto Público

El proceso de asignación y transferencia de los recursos financieros de la Caja Fiscal en favor del Sector Público y No Financiero es ejecutado por la Subsecretaría del Tesoro, la misma que, basándose en los cupos presupuestarios autorizados por la Subsecretaría de Presupuesto, expide las autorizaciones de giro, órdenes de transferencia y oficios de transferencia directa, todos ellos dirigidos al Banco Central de Ecuador, para que éste proceda a los créditos respectivos en las cuentas y registros

bancarios mantenidos por las entidades públicas y demás entes beneficiarios de los compromisos del Estado.

La Reforma Tributaria posibilita el fortalecimiento de la caja fiscal, y por ende, la capacidad del Estado para la distribución efectiva y oportuna de los recursos fiscales, en beneficio de sus principales obras como son los proyectos y programas prioritarios de desarrollo social, así como los gastos de funcionamiento de sus organismos, evitando con ello los posibles conflictos que pueden generarse a consecuencia de un retraso significativo en las asignaciones financieras.

3.3.4. Control Contable del uso de los Recursos Fiscales

Representa el análisis contable del desenvolvimiento financiero de las entidades públicas receptoras de los recursos fiscales. En dicho análisis se establece el uso correcto de los recursos asignados por el Estado y la ejecución legal del programa presupuestario mediante el cual se programan los niveles y conceptos en los que debe distribuirse las subvenciones y asignaciones fiscales.

El control y administración de esta fase, según la LDAFYC, está a cargo de la Contraloría General del

Estado, la misma que opera mediante dependencias funcionales de Auditorías Internas y Externas. Su ámbito operativo, técnico y funcional abarca a todas las entidades del Sector Público.

CAPITULO No.4

4. EFFECTOS Y REPERCUSSIONES DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LA CAJA FISCAL

Es a partir del año 1989 cuando la Reforma Tributaria comienza a ser aplicada y a incidir económicamente en la Caja Fiscal y el Sistema Económico Ecuatoriano. Al respecto, es el Impuesto a la Renta el principal rubro tributario que ha sido tratado mediante los nuevos procedimientos de control y recaudación, así como en su nueva estructura tarifaria, factores éstos que pasan a constituirse en los nuevos mecanismos operativos, técnicos y funcionales del actual sistema. De igual forma, los Impuestos al Valor Agregado (IVA) y a los Consumos Especiales (ICE) constituyen nuevos procedimientos de control y recaudación aplicables a aquellos actos mercantiles y de prestación de servicios.

La cobertura operativa y funcional del sistema tributario ecuatoriano ha permitido la aplicación del Sistema de Retenciones en la Fuente mediante el cual se incorporó al proceso de recaudaciones a un mayor número de "agentes de retención" que posibilitan ampliar también el número de "sujetos pasivos" (contribuyentes).

4.1. ESTRUCTURA Y VARIACIONES DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS EN EL PERIODO: 1981/1989.

Tanto el cuadro anexo No. 1 como el Gráfico 1.1. ofrecen datos importantes que observan el significativo incremento que han tenido las recaudaciones tributarias en el Ejercicio Fiscal 1989, las mismas que en su valor total, conjuntamente con los ingresos petroleros, se incrementaron en un 100.6 % sobre los ingresos fiscales de 1988.

4.1.1. Ingresos Petroleros

Al analizar el Cuadro No. 1, en la columna "Ingresos Petroleros", el valor del año 1989 (391.602.8 millones de sucres), está superando en un 141.7% a lo ingresado por dicho rubro en el año inmediato anterior.

No se puede aseverar en este campo, que la Reforma Tributaria haya influido para dicho incremento, sino que se debió a un incremento del precio del barril de petróleo en el mercado mundial, el mismo que llegó a cotizar el barril en 16,1 dólares para 1989, a diferencia de los 12.7 dólares que se cotizó en 1988 (1).

Los ingresos petrolíferos del año 1987, supuestamente matienen un índice de crecimiento, pero es de

(1) Precios Promedios. Datos provistos por la Subsecretaría del presupuesto 90 - 06 - 07

destacarce que dicho valor incluye la participación de los ingresos provenientes del crudo prestado por Venezuela y Nigeria, ayuda ésta que permitió contrarrestar la emergencia económica que vivió el país a raíz del terremoto del 5 de Marzo de 1987, a consecuencia del cuál se paralizó la explotación petrolera por la rotura del oleoducto Transecuatoriano en la Provincia de Napo.

4.1.2. Ingresos no Petroleros

Esta fuente de recursos fiscales es la que sintió los efectos positivos del nuevo sistema tributario a raíz de la implantación de la Reforma Tributaria. En terminos generales este sector tuvo un crecimiento del 18% con relación a los ingresos del año anterior.

Es oportuno desagregar e identificar los rubros más importantes de este sector del sistema tributario ecuatoriano, entre los que se destacan:

i) Impuesto a las importaciones: cuya última recaudación anual de 108.612.2 millones de sucres representa un incremento del 62.1 % con respecto a 1988;

ii) Impuesto a la Renta: Es el tributo que mayor incremento logró el último año por cuanto su valor a 1988 fué de 36.503.4 millones de sucres, mientras en 1989

generó 83.324.0 millones de sucres, lo que constituye un incremento del 128.3 %

iii) Transacciones Mercantiles y Prestaciones de Servicio: El crecimiento de este rubro representa el 67.1% entre 1988 y 1989, con ingresos de 82.643.5 y 138.129.0 millones de sucres respectivamente.

iv) Otros (tasas, multas, etc.): Este grupo de impuestos también tuvo un incremento significativo por cuanto, de 64.515.2 millones de sucres en 1988 ascendió a la cifra de 106.056.0 millones de sucres en 1989, lo que representa un crecimiento del 64.4 %.

El incremento de las recaudaciones fiscales, principalmente de los impuestos correspondientes al Sector No Petrolero, permitieron crear la liquidez financiera de la Caja Fiscal. Una vez que se implementen los sistemas de control tributario que actualmente están estudiándose y depurándose en el Plan de Gestión 1990 del Ministerio de Finanzas, las posibilidades de una gestión efectiva de los nuevos mecanismos tributarios destinados a la captación oportuna de los ingresos fiscales, permitirán el fortalecimiento y una relativa autonomía de la Caja Fiscal lo cual facilitará la atención y pago de los compromisos económicos del Estado, evitando también la evasión tributaria que actualmente se produce en el país.

CUADRO No. 1

INGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

PERIODO: 1981/1989

(Millones de sucres)

Período	Total	Tasa de Crecim. Anual	Petroleos(C)	No Retroceiros				
				Subtotal	Comercio Exterior	A la Renta	Bienes y Servicios (D)	Otros
1981	39.297.4	4.7	15.718.3	23.579.1	9.127.4	5.437.3	5.004.3	4.010.1
1982	45.996.1	17.0	21.627.5	24.368.6	8.391.0	5.082.4	5.800.5	5.094.7
1983	60.186.7	30.9	28.950.0	31.236.7	10.578.1	6.590.0	7.244.0	6.824.6
1984	99.872.5	65.9	46.804.2	53.068.3	17.359.8	9.279.7	11.345.1	15.083.7
1985	189.471.5	89.7	113.975.1	75.496.4	25.997.2	13.417.7	17.722.7	18.358.8
1986	186.803.0	(-) 1.4	73.611.6	113.191.4	36.189.4	19.045.1	36.789.2	21.167.7
1987	236.761.6	26.7	89.632.9	147.128.7	41.713.5	25.382.5	46.689.8	33.342.9
1988 (A)	412.759.7	74.3	162.101.9	250.657.8	66.995.7	36.503.4	82.643.5	64.515.2
1989 (B)	827.994.0	100.6	391.872.8	436.121.2	108.612.2	83.324.0	138.129.0	106.056.0

(A) Cifras Provisionales del Banco Central

(B) Cifras Provisionales de la Subsecretaría del Tesoro - Ministerio de Finanzas

(C) En 1987 incluye participación de los ingresos provenientes del crudo prestado por Venezuela y Nigeria

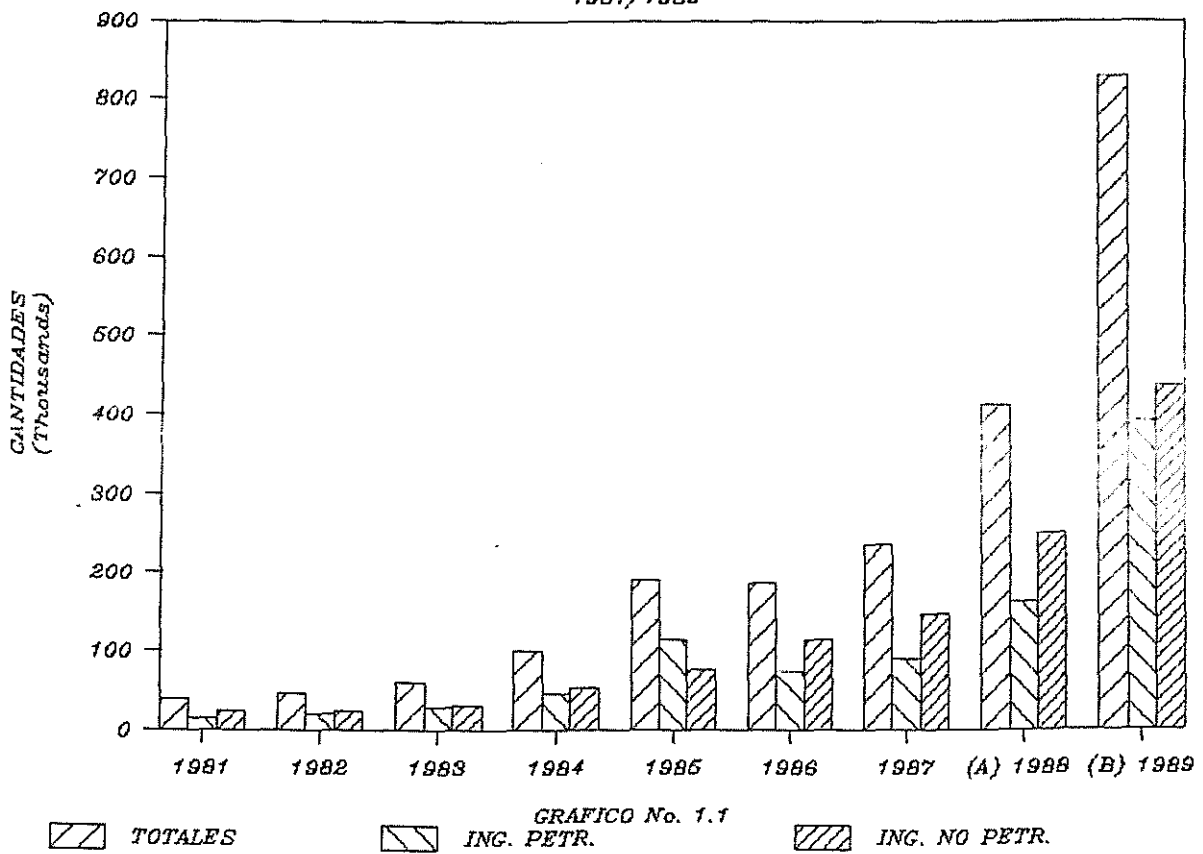
(D) Para 1989 corresponde IVA - ICE

FUENTES : BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y SUBSECRETARIA DEL TESORO (Informes Mensuales)

ELABORACION : El Autor

INGRESOS CORRIENTES DEL PPTO. GNRL

1981/1989



NOTA: CANTIDADES EN MILES DE MILLONES

4.2. EVOLUCION DE LOS EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO EN EL PERIODO: 1981/1989

El ritmo de los egresos del Presupuesto General del Estado siempre ha sido creciente; el Cuadro No. 2 y Gráfico 2.2 contienen datos demostrativos sobre la evolución histórica de los valores utilizados por el Gobierno Central, para la atención de los servicios públicos en el periodo analizado.

Uno de los principales rubros que conforman los egresos presupuestarios es el " Servicio de la Deuda" que comprende el pago de intereses y la amortización de capital. En términos promedios, el pago del Servicio de la Deuda tanto Interna como Externa ha representado un desembolso fiscal anual del 30 % del Presupuesto General del Estado. De igual forma; los datos en referencia nos permiten observar una de las características especiales del Presupuesto, que al igual que el de otros países en vías de desarrollo, destinan la mayor parte de los recursos a la atención de los gastos corrientes, con una mínima atención a los programas de inversiones y de adquisiciones de bienes de capital, descuidando la formación bruta de capital, tan necesaria para los procesos de desarrollo económico.

A pesar de las declaraciones de los voceros de los últimos gobiernos sobre las Declaraciones de moratoria y las

CUADRO No. 2

EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

PERIODO: 1981/1989

(Millones de sucres)

Año	T o t a l				Destino del Gasto								
	Incluye Amortiz.	Tasa Crec. Anual	Excluye Amortiz.	Tasa Cr. Anual	Servicios Generales	Educación y Cultura	Transp. y Comunic.	Servicio de la Deuda					
								Total	Int. Ext.	Interes Int.	Amortiz. Ext.	Amortiz. Int.	Otros
1981	60.217.3	32.2	56.133.2	34.6	12.056.7	15.702.9	4.540.2	10.906.3	4.953.5	1.868.7	1.920.7	2.163.4	17.011.2
1982	71.521.0	18.8	63.863.0	13.8	14.186.7	17.055.6	5.214.1	19.603.4	9.867.1	2.078.3	5.344.3	2.313.7	15.461.2
1983	80.461.6	12.5	74.234.0	16.2	15.988.6	19.270.5	5.137.5	22.987.5	13.521.6	3.238.3	2.265.7	3.961.9	17.077.5
1984	116.964.0	45.4	106.657.3	43.7	23.388.1	27.237.3	10.057.3	34.049.2	19.117.9	4.624.6	4.058.2	6.248.5	22.232.1
1985	179.326.0	53.3	167.501.0	57.0	40.878.8	40.956.7	20.276.9	47.744.4	26.659.8	9.259.6	3.784.7	8.040.3	29.469.2
1986	237.610.5	32.5	217.955.2	30.1	58.113.1	55.911.9	23.212.0	57.069.6	26.206.7	11.207.6	11.076.7	8.578.6	43.303.9
1987	368.703.5	55.2	278.588.1	27.8	67.000.1	70.411.7	28.069.4	127.357.7	23.509.6	13.732.7	77.172.8	12.942.6	75.864.6
1988 A)	472.911.5	28.3	414.131.6	48.7	112.209.4	97.822.1	32.424.4	134.678.1	55.034.2	20.864.0	45.428.3	13.351.6	95.777.5
1989 B)	868.610.5	83.7	738.181.4	78.3	201.151.7	156.594.5	50.761.9	294.083.7	132.016.5	31.638.1	93.993.2	36.435.9	166.018.7

A) Cifras Provisionales del Banco Central del Ecuador

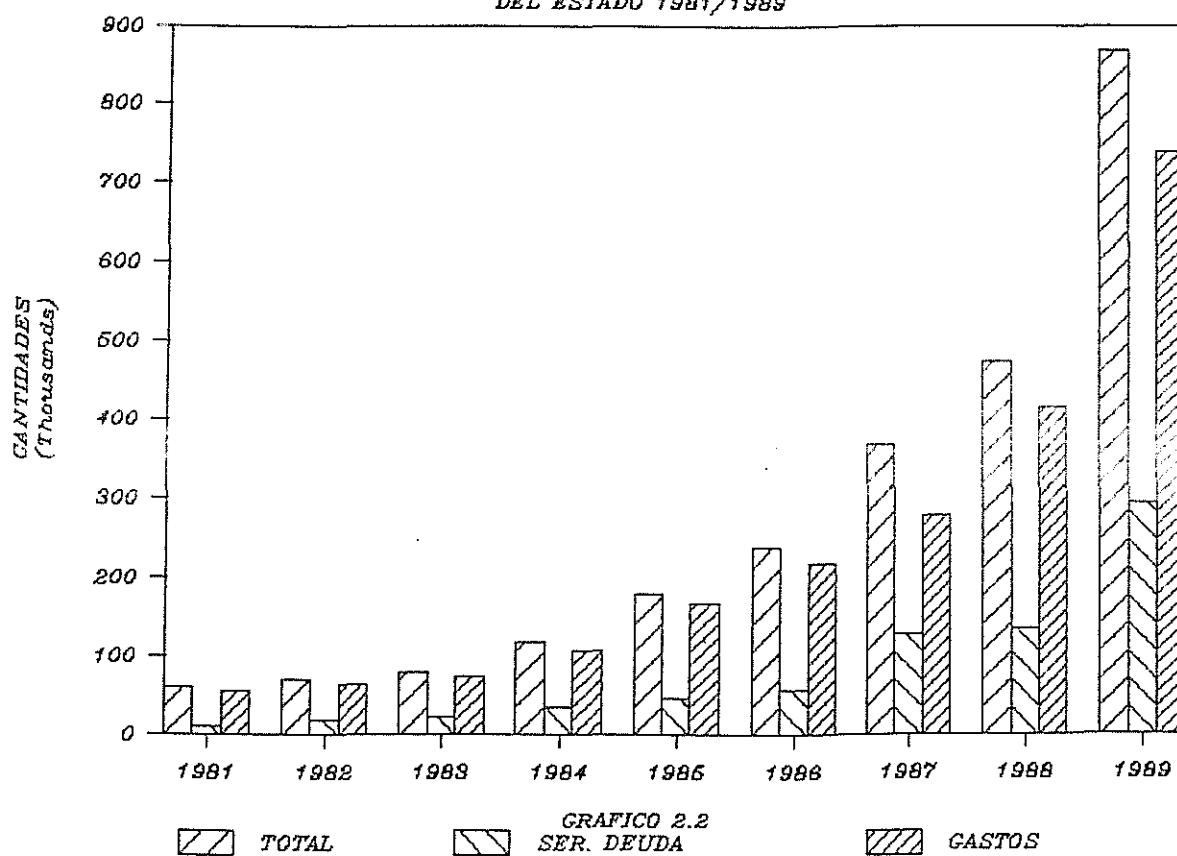
B) Cifras Provisionales de la Subsecretaría de Presupuesto - Ministerio de Finanzas

FUENTES : BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO

ELABORACION : EL AJICR

EVOLUCION DE LOS EGRESOS DEL PPTO GRAL.

DEL ESTADO 1981/1989



NOTA: CANTIDADES EN MILES DE MILLONES

continuas conversaciones con la Banca Internacional para lograr la Renegociación de la Deuda Externa, el pago de dichos compromisos financieros internacionales mantiene un ritmo creciente y su nivel real de gasto, sigue constituyendo una muy significativa carga presupuestaria.

En términos generales en la relación de los ejercicios fiscales de los años 1988 y 1989, el índice de crecimiento anual de los Egresos del Estado alcanzó el 83.7% . Excluido el rubro de amortización, representó el 78.3 % .

De igual forma, en el Cuadro y Gráfico citados, se observa que los sectores de Servicios Generales, Educación, Salud, Bienestar Social y Trabajo, son los sectores que mayor incremento presupuestario tuvieron para 1989.

4.3. ANALISIS DE LOS SALDOS DE LA CAJA FISCAL EN EL PERIODO 1981/1989

En el capítulo No. 2, "Antecedentes de la Reforma Tributaria" se establecen las circunstancias y características económicas que han influido para que la Caja Fiscal del país, haya mantenido los denominados déficit fiscales. Uno de los dichos razonamientos se refiere a la alta dependencia de las finanzas públicas sobre los ingresos de la actividad petrolífera.

El hecho de programar un presupuesto fiscal en función de un rubro tan inestable e irregular como es el petróleo que, aunque constituye una riqueza muy valiosa para cualquier país del orbe, no es menos cierto que los condicionamientos del mercado mundial (variaciones de demanda y disminución de precios), afectan sustancialmente la estructura presupuestaria, desequilibrando las disponibilidades de la Caja Fiscal y creando los desfinanciamientos respectivos.

Si se compara el Cuadro No. 1 (Ingresos Corrientes del Presupuesto General del Estado) con el Cuadro No. 3 (Saldo de la Caja Fiscal), se observa que los años de drástica disminución de los ingresos petroleros determinaron el incremento negativo de los déficits fiscales, aunque haya existido un ritmo regular de crecimiento de las recaudaciones en los ingresos "no petroleros".

Los ejercicios fiscales 1985 y 1989 son los únicos de la década 80 en que los saldos de la Caja Fiscal arrojaron superávits por 21.970.5 y 89.812.6 millones de sucres, respectivamente. Los restantes ejercicios han reflejado resultados deficitarios que han afectado al normal cumplimiento de las obras que emprendieron en su momento los gobiernos respectivos.

Los datos del Cuadro No. 3 y el Gráfico 3.3:

CUADRO No. 3
SALDOS DE LA CAJA FISCAL
PERIODO: 1981/1989
(Millones de sucres)

Período	Total Ingresos (Cuadro No. 1)	Total Egresos (Cuadro No.2)	Déficit (-) o Superávit (+) de Caja
1981	39.297.4	56.133.2	(-) 16.835.8
1982	45.996.1	63.863.0	(-) 17.866.9
1983	60.186.7	74.234.0	(-) 14.047.3
1984	99.872.5	106.657.3	(-) 6.784.8
1985	189.471.5	167.501.0	(+) 21.970.5
1986	186.803.0	217.955.2	(-) 31.152.2
1987	236.761.6	278.588.1	(-) 41.826.5
1988 (A)	412.759.7	414.131.6	(-) 1.371.9
1989 (B)	827.994.0	738.181.4	(+) 89.812.6

(A) Cifras Provisionales del Banco Central del Ecuador

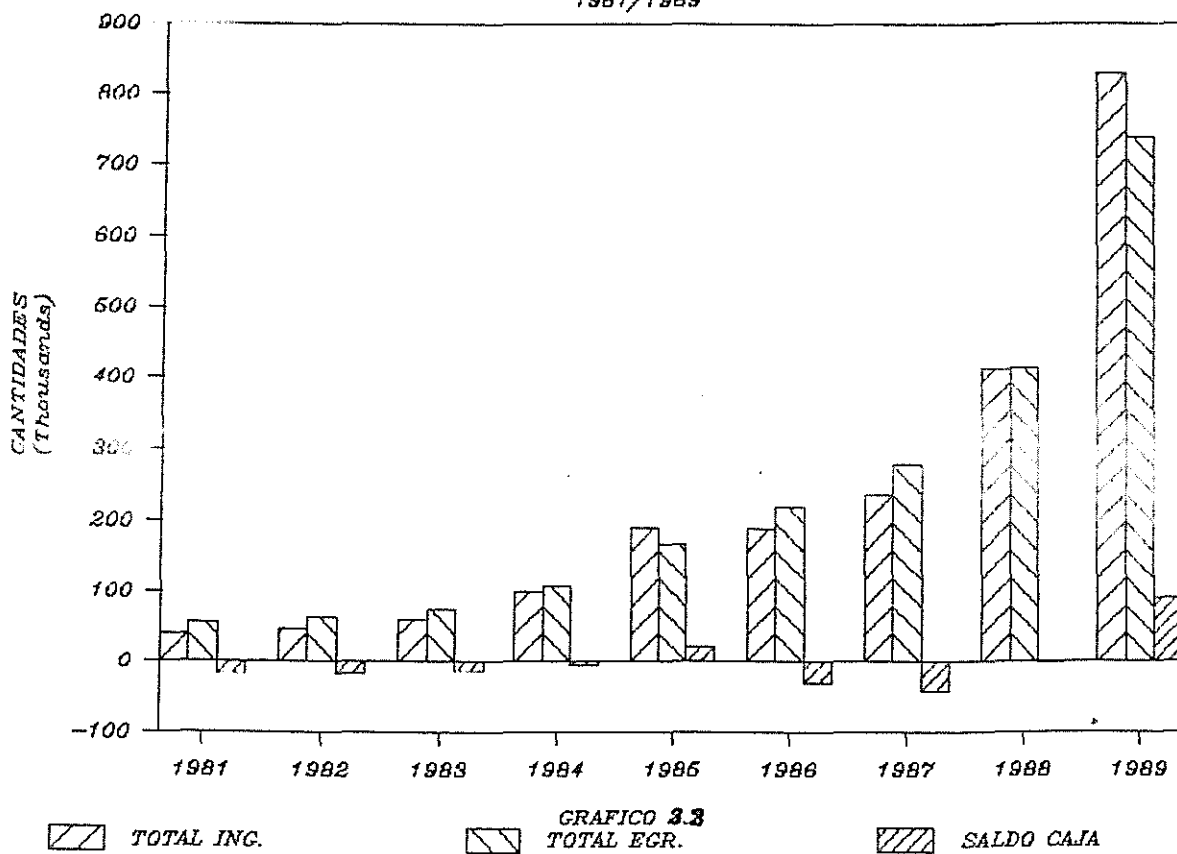
(B) Cifras Provisionales de la Subsecretaría del Tesoro - Ministerio de Finanzas

FUENTES : BANCO CENTRAL DEL ECUADOR Y SUBSECRETARIA DEL TESORO

ELABORACION: EL AUTOR

SALDOS DE LA CAJA FISCAL

1981/1989



NOTA: CANTIDADES EN MILES DE MILLONES

demuestran un efecto positivo sustancial en el saldo de la Caja Fiscal para el año 1989, a consecuencia de los incrementos en los ingresos petroleros y los tributarios no petroleros.

4.4 INCIDENCIA ECONOMICO FINANCIERA DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LOS INGRESOS DE LA CAJA FISCAL Y EL GASTO PRESUPUESTADO.

La experiencia lograda por las finanzas públicas a raíz de los incrementos de las recaudaciones tributarias en 1989, resultantes de la aplicación de la Reforma Tributaria, han creado las expectativas institucionales sobre un mayor desarrollo de los ingresos fiscales, lo cual permite fortalecer la capacidad y liquidez financiera de la Caja Fiscal, posibilitando la redistribución oportuna y efectiva de los recursos mediante obras emergentes y prioritarias para superar los niveles socio económicos de subdesarrollo en los que actualmente se mantiene la mayoría poblacional ecuatoriana.

Es de resaltar el hecho de que los incrementos y la liquidez de la Caja Fiscal generados durante el ejercicio presupuestario 1989, coadyuvaron para que el Estado cubra con todos los compromisos contraídos a través del Presupuesto General programado para dicho año. Permite además operar desde el inicio del Presupuesto 1990, sin los

contratiempos ni la marcada iliquidez que generalmente acontecía en periodos anteriores.

Con la experiencia obtenida en el proceso de recaudación fiscal generada en 1989, el gobierno procedió a la estructuración del Presupuesto General de 1990, el mismo que fue promulgado mediante Registro Oficial No 347 publicado el 3 de enero de 1990. En dicho programa presupuestario se establece el monto global de Ingresos y Egresos por la cifra de 1.167.075 millones de sucres.

En la estructura financiera del programa fiscal 1990, los ingresos no petroleros, superan a los ingresos petroleros, este aspecto cumple uno de los objetivos fundamentales de la Reforma Tributaria que establece la disminución sustancial de dependencia de las finanzas públicas con respecto a los ingresos de la actividad petrolera en el país. Es oportuno aclarar que los ingresos petroleros han sido calculados sobre el precio base de 15 dólares por barril que a los precios actuales en el mercado mundial, genera una cobertura financiera que permitirá contrarrestar las variaciones y los desequilibrios del mercado petrolero mundial.

4.4.1. Estructura de los Ingresos del Presupuesto General del Estado para 1990.

De acuerdo por el contenido del Cuadro No 4, la estructura porcentual de los ingresos fiscales para 1990 es la siguiente:

	VALORES	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS
<u>INGRESOS PETROLEROS</u>	559.425.0	47.9 %
<u>INGRESOS NO PETROLEROS:</u>		
-Al Comercio Exterior	177.100.0	15.2 %
-A la Renta	108.715.0	9.3 %
-Bienes y Servicios (IVA-ICE)		
y Otros Ingresos	321.835.0	27.6 %
SUMAN	1.167.075.0	100.0 %

Con el fin de determinar los niveles de crecimiento de los diferentes sectores del sistema tributario ecuatoriano para el Ejercicio fiscal 1990 es necesario relacionar las cifras del ejercicio 1989 con las presupuestadas para 1990, comparación que demuestra las siguientes variaciones:

CUADRO No. 4

PROGRAMA FINANCIERO DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1990

(Millones de sucres)

Conceptos	Ingresos Fiscales		Egresos Fiscales		
		-	Corrientes	De Capital	Total
<u>INGRESOS:</u>					
PETROLEROS	559.425.0				
NO PETROLEROS					
- COMERCIO EXTERIOR	177.100.0				
- A LA RENTA	108.715.0				
- BIENES Y SERVICIOS (IVA-ICE)	272.237.0				
- OTROS	49.593.0	607.650.0			
<u>EGRESOS:</u>					
SERVICIOS GENERALES			213.561.7	15.156.4	228.718.1
EDUCACION Y CULTURA			184.906.5	13.561.2	198.467.7
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES			16.250.0	71.673.0	87.923.0
OTROS			166.194.7	97.665.9	263.860.6
DEUDA PUBLICA					
- INTERNA			51.484.9	25.725.5	77.210.4
- EXTERNA			162.488.9	148.406.3	310.895.2
SUMAN:...	1.167.075.0		794.886.7	372.188.3	1.167.075.0

FUENTE: REGISTRO OFICIAL No. 347 (90-01-3)

ELABORACION: EL AUTOR

	Recaudación	Presupuesto	Tasa Crecim. Anual.
	1989	1990	
INGRESOS PETROLEROS	391.072.8	559.425.0	42.8 %
NO PETROLEROS:			
-Comercio Exterior	108.612.2	177.100.0	63.1 %
-A la Renta	83.324.0	108.715.0	30.5 %
-Bienes y Servicios (IVA - ICE) y Otros Ingresos	244.185.0	321.835.0	31.8 %
SUMAN	827.994.0	1.167.075.0	40.9 %

NOTA: Valores en millones de sucres.

En base al análisis global de los Ingresos Presupuestados para el Ejercicio Fiscal 1990, se establece que la capacidad financiera de la Caja Fiscal para el mismo periodo, representará un crecimiento del 40.9 %, estimación financiera que ha posibilitado la redistribución presupuestaria de los programas y proyectos que desarrollará el Estado, en el presente ejercicio.

4.4.2. El Presupuesto de Egresos para 1990

El programa de egresos del Presupuesto General del Estado para 1990 se ha distribuido de tal manera que, el total de Gastos Corrientes representa el 68.1 % y,

CUADRO No. 5

PROGRAMA DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1990

(Millones de sucres)

<u>Sectores</u>	<u>Gastos Corrientes</u>		<u>Gastos de Capital</u>		<u>T o t a l e s</u>	
SERVICIOS GENERALES	213.561.7	26.9	15.156.4	4.1	228.718.1	19.6
EDUCACION Y CULTURA	184.906.5	23.3	13.561.2	3.6	198.467.7	17.1
BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO	34.413.6	4.3	4.639.9	1.3	39.053.5	3.4
SALUD Y DESARROLLO COMUNAL	51.045.5	6.4	39.202.0	10.5	90.247.5	7.7
DESARROLLO AGROPECUARIO	23.967.8	3.0	15.028.5	4.0	38.996.3	3.3
ENERGIA Y MINAS	4.378.3	0.6	538.0	0.1	4.916.3	0.4
INDUSTRIAS Y COMERCIO	6.299.5	0.8	1.419.1	0.4	7.718.6	0.7
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	16.250.0	2.0	71.673.0	19.3	87.923.0	7.5
DEUDA PUBLICA:						
- INTERNA	51.484.9	6.5	25.725.5	6.9	77.210.4	6.6
- EXTERNA	162.488.9	20.4	148.406.3	39.9	310.895.2	26.6
ASIGNACIONES GLOBALES Y DES. REGIONAL	46.090.0	5.8	36.838.4	9.9	82.928.4	7.1
SUMAN:...	794.886.7	100.0	372.188.3	100.0	1.167.075.0	100.0

FUENTE : PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1990

ELABORACION: EL AUTOR

los Gastos de Capital el 31.9 % . Al respecto cabe destacarse que el Servicio de la Deuda Pública, tanto Interna como Externa constituye el egreso más elevado. Su valor total asciende a 388.105.6 millones de sucres, que representan el 33.3 % del Presupuesto General, lo que se puede apreciar por el Cuadro No. 5.

El servicio de la Deuda Pública afecta al Presupuesto de Gastos Corrientes en un 26.9 % por intereses, y en un 46.8 % al Presupuesto de Gastos de Capital, por su amortización.

Los programas actuales del Gobierno y las políticas aplicadas en el proceso de la Reforma Tributaria, impulsan la redistribución del ingreso fiscal mediante programas de desarrollo integral, que permitan elevar el nivel de vida de las clases de bajos niveles de ingresos y marginada, sin descuidar los servicios básicos de toda la colectividad.

El Presupuesto General del Estado es el mejor catalizador de la ejecución de las políticas socio económicas de los gobiernos, motivo por el cual, para evaluar las políticas de redistribución del ingreso nacional planificadas actualmente, es oportuno establecer las variaciones que se han producido sobre los valores presupuestados en el ejercicio fiscal 1990, en relación con los gastos incurridos en el ejercicio 1989.

En el Cuadro No. 6 se demuestra los incrementos suscitados en varios sectores, destacándose las Asignaciones Globales y Desarrollo Integral como el rubro de mayor tasa de crecimiento (222.3 %); le siguen, Bienestar Social y Trabajo (137.2 %), Deuda Pública (137.1 %), Transporte y Comunicaciones (73.2 %) y, Desarrollo Agropecuario (48.6 %); dichos sectores están considerados entre los de mayor crecimiento relativo.

Es importante anotar el rubro presupuestario denominado "Asignaciones Globales y Desarrollo Regional", el mismo que representa el programa por el cual el Estado concede las asignaciones para el financiamiento de los Municipios y Consejos Provinciales, que constituyen Organismos de Administración Regional, quienes generalmente han visto restringida su gestión operativa por la escasez de recursos financieros. El incremento en los niveles señalados, significará un incentivo económico para ampliar y mejorar los programas de servicios colectivos bajo responsabilidad de dichos organismos seccionales.

De igual forma en el Cuadro No. 6 se observa la asignación al rubro Bienestar Social y Trabajo, que permitirá al Estado ejecutar las obras tendientes a la ampliación de la cobertura operativa, técnica y funcional, de las entidades de bienestar y asistencia social, cuyos servicios favorecen positivamente a los sectores o clases sociales marginales y de bajos ingresos. El fortalecimiento

financiero de este sector de desarrollo posibilitará la ejecución de programas y obras dedicadas a la creación de fuentes de trabajo y tecnificación de la mano de obra nacional.

Por otra parte, el incremento de las asignaciones presupuestarias para Transporte y Comunicaciones, permite ampliar los programas de mantenimiento, mejora y construcción de la infraestructura vial en el país.

Es de destacarse que existen rubros que han sufrido disminución en las asignaciones que venían percibiendo hasta el Presupuesto anterior, tal es el caso de Industrias y Comercio que disminuye su asignación presupuestaria en menos (-) 76.3 %, así como Energía y Minas en menos (-) 6.5 % .

Las cifras contenidas en el Cuadro No. 6 . reflejan que la programación presupuestaria de 1990 brinda importancia a todas aquellas actividades del sector público, cuya misión fundamental es la asistencia para el bienestar y desarrollo colectivos. La ampliación de las obras y los programas de asistencia social, posibilitan crear la cobertura institucional tendiente a la atención de proyectos emergentes que requiere la mayoría poblacional con el fin de satisfacer sus necesidades básicas.

CUADRO No. 6

VARIACIONES PARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS 1990

(Millones de sucres)

S e c t o r e s	Total Egresos		Tasa de Crecimiento (%)
	Ppto. 1989	Ppto. 1990	
SERVICIOS GENERALES	201.151.7	228.718.1	13.7
EDUCACION Y CULTURA	156.594.5	198.467.7	26.7
BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO	16.461.3	39.053.5	137.2
SALUD Y DESARROLLO COMUNAL	60.710.0	90.247.5	48.6
DESARROLLO AGROPECUARIO	25.205.1	38.996.3	54.7
ENERGIA Y MINAS	5.260.5	4.916.3	(-) 6.5
INDUSTRIAS Y COMERCIO	32.642.7	7.718.6	(-) 76.3
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	50.761.9	87.923.0	73.2
DEUDA PUBLICA: - INTERNA	31.638.1	77.210.4	144.0
- EXTERNA	132.016.5	310.895.2	135.5
ASIGNACIONES GLOBALES Y DES. REGIONAL	25.732.9	82.928.4	222.3
SUMAN:...	858.610.5	1.167.075.0	34.4

FUENTES: PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 1990 Y ESTADISTICAS FISCALES 1989

ELABORACION: EL AUTOR

Lamentablemente gran parte del incremento presupuestario de 1990 ha sido destinado a la atención del servicio de la Deuda Pública este hecho, de por sí constituye uno de los principales factores para que las economías en vías de desarrollo limiten su crecimiento. Es de esperarse que los convenios y acuerdos resultantes de las conversaciones que llevan a cabo las Autoridades Económicas del País, permitan reprogramar los recursos de dicho rubro, a fin de que se amplíen las disponibilidades de la Caja Fiscal y se inviertan en programas básicos que mejoren la calidad de vida de la mayoría poblacional y permita incrementar la formación bruta de capital de la Nación.

CAPITULO No. 5

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con las apreciaciones y explicaciones formuladas anteriormente, la Reforma Tributaria ha constituido la reprogramación de las finanzas públicas en el país, habiéndose proyectado a un reordenamiento operativo, técnico y funcional en las relaciones Estado - Contribuyentes, posibilitando mecanismos ágiles y prácticos que han facilitado los procesos de recaudación fiscal.

Los incrementos en los niveles de recaudaciones e ingresos de la Caja Fiscal a partir del Ejercicio 1985, han sido consecuencia de las cualidades y efectos positivos que ha representado el Sistema de Retenciones en la Fuente, así como la descentralización en la recaudación de tributos hacia la red bancaria nacional a través de los Contratos de Mandato celebrados entre el Estado y las entidades del sistema bancario nacional.

Otro de los cambios relevantes es el nuevo sistema tarifario de impuestos, procedimiento éste que ha dinamizado y facilitado la aplicación y claridad de las actuales imposiciones tributarias.

Se observa también un cierto fortalecimiento en la acción jurídica del Estado, para adoptar medidas legales tendientes

a disuadir la inobservancia e incumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto de los agentes de retención como de los sujetos pasivos (contribuyentes). La aplicación efectiva del poder público en el área, contrarrestará y disminuirá los altos índices de evasión que constantemente afecta al sistema tributario ecuatoriano volviéndolo injusto e inequitativo.

5.1. EFECTO NETO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CAJA FISCAL.

5.1.1. Conclusiones

i) La Reforma Tributaria ha fortalecido la capacidad financiera de la Caja Fiscal a través de la ampliación de las recaudaciones correspondientes a los impuestos tradicionales (Ingresos no Petroleros).

ii) El incremento de las recaudaciones tributarias y los ingresos petroleros le permitieron al Estado cubrir la mayor parte de obligaciones y compromisos contraídos mediante el Presupuesto General del Estado 1989, el mismo que inició con el valor de 703.000 millones de sucres, terminando su ejercicio fiscal en 738.200 millones de sucres (excluida la amortización de la Deuda); aparte de ello, la Caja Fiscal arrojó un superávit por 89.812.6 millones de sucres.

iii) El Presupuesto de 1990 dispuso de un financiamiento inicial (Saldo de Caja) que representaba el 16% de los Gastos Corrientes (excluidos intereses de la Deuda). Este particular permitió al Estado cumplir regularmente con las subvenciones fiscales y los gastos fijos necesarios, para el normal desenvolvimiento de las entidades públicas, sin recurrir a los financiamientos emergentes de Créditos del Banco Central y la Utilización de Saldo de Pagadores.

iv) El mayor porcentaje de los ingresos corrientes de la Caja Fiscal, constituyeron los ingresos tradicionales (No Petroleros) con un 53% para 1989; la tasa de crecimiento anual con relación al mismo sector de ingresos del ejercicio fiscal 1988 fue del 74 %.

v) Los saldos de la Caja Fiscal de 1985 (21.970.5 millones de sucres) y 1989 (89.812.6 millones de sucres), son los únicos ejercicios fiscales de la década 80 que arrojaron resultados positivos.

vi) La actualización del valor de las sanciones pecuniarias aplicables a los agentes de retención, entidades bancarias recaudadoras y contribuyentes, por incumplimiento de las obligaciones tributarias, tendrán dos efectos sustanciales en la Caja Fiscal: En primer lugar, posibilitará la recaudación oportuna de los recursos fiscales, evitando la manipulación y uso arbitrario de los

tributos pertenecientes al Fisco, y, en segundo lugar, revalorizará los recursos fiscales por el tiempo de retraso en su pago.

vii) Se economiza los altos costos de administración, control y recaudación, por la abolición de hechos imposables con escaso rendimiento tributario. De igual forma, la eliminación del uso de papel sellado y timbres móviles, ahorra recursos en beneficio de los balances de costos e ingresos del sistema tributario.

5.1.2. Recomendaciones

i) Los programas y proyectos de aplicación técnica, jurídica y operativa que actualmente se encuentran en estudio en el Plan de Gestión 1990 de la Subsecretaría de Rentas, deben priorizarse para su ejecución a fin de fortalecer el actual sistema tributario, que sin duda ampliará los ingresos tributarios.

ii) Los procesos de renegociación de la Deuda Externa deben propender a buscar las alternativas que permitan disminuir sustancialmente los desembolsos fiscales, mediante plazos mas amplios para su pago, evitando de esta manera los efectos negativos que actualmente inciden en el volúmen de recursos fiscales y la liquidez de la Caja Fiscal.

iii) Los ingresos adicionales que puedan generarse por el incremento del precio de barril de petróleo, cuyo valor base está presupuestado en 15 dólares, deben destinarse prioritariamente a la inversión pública de servicios básicos, así como a la formación bruta de capital, mediante programas de desarrollo integral debidamente planificados.

5.2. LA SIMPLIFICACION DEL PROCESO TRIBUTARIO Y EL REORDENAMIENTO TARIFARIO DE LOS IMPUESTOS.

5.2.1. Conclusiones

i) Se ha logrado una apreciable simplificación de los procedimientos declaratorios por parte de los sujetos pasivos de obligaciones tributarias, así como los recaudatorios por parte de los sujetos pasivos a los mismos. La depuración del formato de los documentos de declaración tributaria, facilitan su uso y aplicación para el cálculo de las tarifas impositivas vigentes y los intereses por retrasos en los plazos de presentación previstos en el reglamento pertinente.

ii) La programación de calendarios y la ampliación de unidades administrativas a través de la red bancaria, para el pago y presentación de las declaraciones tributarias, han evitado los aglomeramientos de contribuyentes, que antes se sucedían debido a los plazos

generales, así como al limitado número de oficinas recaudadoras en el país. Dichas situaciones creaban el caos y la desorganización operativa y funcional, con las consiguientes molestias que incidían negativamente en el espíritu y buen ánimo de la sociedad.

iii) El actual sistema de cálculo de tarifas tributarias es coherente y ha permitido la exclusión del gravámen para 36 actos, que atomizaban los sistemas de control y registros; existen a la fecha 5 hechos económicos cuya imposición se mantiene, facilitando introducir normas que permiten una ampliación de las bases imponibles, con disminución de costos administrativos y recaudatorios.

iv) El reordenamiento conceptual y de aplicación técnica del nuevo sistema tributario, a raíz de la Reforma, permitió excluir del ámbito de los trámites públicos, tanto el Certificado de no Adeudar al Fisco como el de la Cédula de Control Tributario, documentos que constituían verdaderas trabas para muchas actividades de la sociedad ecuatoriana y cuyo propósito, bajo ningún concepto, representaban mecanismos efectivos de control fiscal, antes por el contrario, implicaban un innecesario volumen de trabajo para su administración.

v) El sistema de retención en la fuente permite al Estado, un control más efectivo en la recaudación

de tributos, de aquella amplísima gama de contribuyentes a través de un organizado universo de agentes de retención, representados por las personas jurídicas, que pueden interrelacionarse de una u otra manera dentro del proceso económico.

vi) La reforma a la Ley de Registro Unico de Contribuyentes, amplía la obligación de inscribir en el mismo, a todo tipo de entidades tanto públicas como privadas y entes sin fines de lucro, que si bien no son sujetos directos de obligaciones tributarias, están obligados a actuar como agentes de retención de impuestos.

5.2.2. Recomendaciones

i) Cualquier política fiscal tendiente a incrementar los ingresos, debe estar encaminada principalmente a la ampliación de la base impositiva (ámbito de contribuyentes), evitando las tarifas tributarias altas, que influyen en la evasión tributaria.

ii) Para el impuesto de las personas naturales, debe fijarse escalas o índices que permitan establecer las rebajas y deducciones, en concordancia con los índices inflacionarios. El salario mínimo vital (SMV), no es un adecuado regulador de los índices inflacionarios.

iii) Antes que establecer exenciones, el

sistema tributario debe establecer políticas de incentivos tributarios, mediante escalas impositivas bajas o deducciones especiales que posibiliten el crecimiento y desarrollo de los sectores planificados en los programas de desarrollo.

5.3. LA INFLUENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL COMPORTAMIENTO SICOSOCIAL DE LOS CONTRIBUYENTES.

5.3.1. Conclusiones

i) Las facilidades para el pago y presentación de las declaraciones tributarias, así como la actualización de las sanciones pecuniarias y demás acciones que prevé la Ley, por el incumplimiento e inobservancia sobre su reglamentación, han incentivado el sentido de responsabilidad y cumplimiento de los sujetos pasivos del Fisco.

ii) La liquidez actual de la Caja Fiscal, ha permitido ejecutar un continuo y regular proceso de transferencias financieras, para atender los gastos de funcionamiento y los sueldos de los organismos públicos, evitando los conflictos laborales que en su momento, el Estado tuvo que enfrentarlos, por el retraso significativo de las asignaciones fiscales para sueldos.

5.3.2. Recomendaciones

i) Los problemas de evasión en el sistema tributario ecuatoriano, deben ser contrarrestados a través de un proceso de concientización social que deben llevar a efecto los sistemas educativos en todos los niveles de enseñanza, así como a través de los medios de comunicación.

ii) El Estado debe crear todo tipo de facilidades y ofrecer la asistencia técnica y de asesoría, tales, que influyan positivamente en el ánimo del contribuyente, para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

B I B L I O G R A F I A

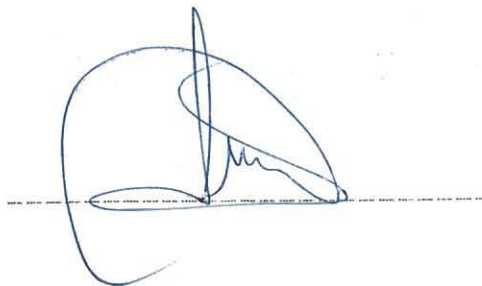
1. Cagigal Jose : Tasas Impositivas Marginales por Grupos de contribuyentes. Taller (ILDIS): Perspectivas de la Reforma Tributaria.
2. Del Salto Washington : Los Tributos, su Incidencia en los Ingresos del estado y la Repercusión del Incumplimiento Tributario: Trabajo de investigación individual del IAEN.
3. Gallardo Jorge : Reforma Estructural del Sistema Tributario Ecuatoriano 1989: Propuesta para Discusión Nacional.
4. Gallardo Jorge : Politica Fiscal y Presupuestaria en el Ecuador: Publicación IAEN.
5. Giuliani F. Carlos : Derecho Financiero. Volúmen I, 3ra. Edición.
6. Ruales Wilson : Algunos de los Principales Problemas que enfrenta la Actual Estructura del Impuesto a la Renta: Taller (ILDIS): Perspectivas de la Reforma Tributaria.
7. Torres Oswaldo : La Tributación de las Sociedades de Capital: Taller (ILDIS): Perspectivas de la Reforma Tributaria.
8. Troya José : Análisis de la Estructura Actual de Exenciones y Rebajas Tributarias, Determinación de su Conveniencia .Recomendaciones para su Aplicación: Taller (ILDIS): Perspectivas de la Reforma Tributaria.
9. Villegas Héctor : Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Tomo I, 3ra. Edición.
10. INFORMES ESTADISTICOS MENSUALES DEL BANCO CENTRAL

11. REGISTROS OFICIALES DE EJECUCION DE LA REFORMA
TRIBUTARIA
12. PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO DEL PERIODO: 1981/1990
13. LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, 2 de Julio de 1990

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by 'Aguas Espinoza', written over a horizontal dashed line.

EGR. ECON. MARCELO AGUAS ESPINOZA