



Ecuador– diciembre 2017 - ISSN: 1696-8352

AVATARES POLITICOS Y LEGALES EN LA EVOLUCION TRIBUTARIA DEL ECUADOR.

POLITICAL AND LEGAL AVATARIES IN THE TAX EVOLUTION OF ECUADOR.

CPA. Julio Ernesto Mora Aristega, MAE.

Universidad Técnica de Babahoyo
jmora@utb.edu.ec

Ing. Magdalena Rosario Huilcapi Masacón, MAE.

Universidad Técnica de Babahoyo
mhuilcapi@utb.edu.ec

CPA. Doris Glenda Naranjo Chávez, MCA.

Universidad Técnica de Babahoyo
dnaranjo@utb.edu.ec

Ing. Andrea Albán Navarro, MCA.

Universidad Técnica de Babahoyo
descobar@utb.edu.ec

Ing. Fulton Oviedo Castro, MAE.

Universidad Técnica de Babahoyo
gacastro@utb.edu.ec

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Julio Ernesto Mora Aristega, Magdalena Rosario Huilcapi Masacón, Doris Glenda Naranjo Chávez, Andrea Albán Navarro y Fulton Oviedo Castro (2017): "Avatares políticos y legales en la evolución tributaria del Ecuador.", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Ecuador, (diciembre 2017). En línea:
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2017/evolucion-tributaria-ecuador.html>

RESUMEN

El Ecuador es un país democrático y ha pasado por varios procesos políticos y legales en los dos últimos siglos, por diferentes etapas que han permitido el desarrollo de país en todas sus formas, sobre todo en lo que respecta a materia tributaria, el desarrollo ha sido muy

cambiante, los impuestos han evolucionado constantemente, dependiendo de la época y de las connotaciones políticas de cada uno de los gobernantes a los que les haya correspondido ejercer el poder en su momento; este trabajo e investigación y análisis de las dificultades políticas tiene como principal objetivo comprender el desarrollo tributario del Ecuador y entender el porqué de algunos impuestos, tasas o contribuciones han desaparecido en lo largo de la vida republicana del Ecuador y así mismo como otros han sido establecidos para el bien de la sociedad.

PALABRAS CLAVES: Tributos, impuestos, reglamentos, política, sociedad, desarrollo.

ABSTRACT:

Ecuador is a democratic country and has gone through several political and legal processes in the last two centuries, for different stages that have allowed the development of the country in all its forms, especially in regard to tax matters, the development has been very changing, taxes have constantly evolved, depending on the time and the political connotations of each of the rulers to whom it has corresponded to exercise power at the time; This work and research and analysis of political difficulties has as main objective to understand the tax development of Ecuador and understand why some taxes, fees or contributions have disappeared throughout the republican life of Ecuador and likewise others have been established for the good of society.

PALABRAS CLAVES: Taxes, taxes, regulations, politics, society, development.

INTRODUCCIÓN

La historia de los impuestos está vinculada a las nuevas concepciones sobre el quehacer histórico y la teoría de la historia, que no se detiene en el pasado como tal, sino que lo aprecia como uno de los fundamentos para entender el presente. A su vez, observa procesos y ciclos, sin detenerse ni encantar en los datos aislados o acumulativos, pues es precisamente la observación de la realidad en sus macro tendencias y en sus momentos cíclicos, lo que permite explicar y comprender a las políticas tributarias y a los regímenes impositivos.

Es necesario prevenir, por consiguiente, que al hacer referencia a distintos gobiernos en la trayectoria ecuatoriana, no se privilegia su actuación como un asunto individual, sino como representación de fuerzas sociales que actúan con ese gobierno y se sienten partícipes de él. Al fin y al cabo, los gobernantes ecuatorianos administran las riendas del poder en función de los intereses sociales a los cuales sirven, determinados por la conflictividad política que los rodea, dando respuestas a favor de unos sectores y desplazando los de

otros, todo lo cual refleja la inevitable división en clases sociales que caracteriza al Ecuador, tanto como a los otros países de la América Latina.

En determinados momentos, se expliquen los procesos con elementos de la vida política y social del país, pues la economía no es una esfera aislada en el conjunto de la realidad nacional. Y tratándose, sobre todo, de la materia tributaria, ésta nunca ha sido ajena a la política, sino que es parte y expresión de la misma, pues manifiesta el juego de intereses que actúan en la sociedad ecuatoriana a fin de que los impuestos tengan un carácter general, afecten más a unos sectores o a otros, tengan un propósito regresivo o apunten a la redistribución de la riqueza, etc., que son enfoques determinados en función del criterio que logre imponerse en el Estado y de la hegemonía que algún sector social tome en el manejo y administración del poder público.

DESARROLLO

La Historia es una ciencia parecida a la Economía: siendo esta una ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos (Schettino, 2002, pág. 3) ambas requieren de datos concretos, de informaciones acumulativas, del análisis detallado de situaciones y hechos; y, con esa base, es posible prever algunas tendencias. En Economía se utiliza las palabras *ceteris paribus* para señalar que, si se conservan las condiciones generales existentes en un momento determinado, es posible que en el futuro la tendencia examinada conduzca a un resultado más o menos cierto.

En Historia también se puede decir, que América Latina camina hacia democracias con mayor peso de los intereses populares, pues en la región existen hoy gobiernos que apuntan a crear esas condiciones. El “futuro” parece previsible; pero, nunca se sabe y es posible que esa tendencia se revierta si es que, como ha ocurrido en el pasado latinoamericano, se imponen gobiernos que acaban con todo lo logrado y restituyen el poder de minorías dominantes. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

En Ecuador si se investiga la política económica del presidente León Febres Cordero (1984-1988) y se la compara con la que llevó adelante la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), se advertirá que ambos gobiernos tuvieron enfoques distintos sobre la economía, pues mientras el gobierno militar en el poder confiaba en el activo papel del Estado para promover reformas sociales, el gobernante civil era convencido, en cambio, del rol privilegiado que debía jugar la empresa privada, así como de la separación del Estado en la economía para que florezca el mercado libre. (Ortiz, 1996, pág. 89)

Desde la fundación de la República del Ecuador en 1830 hubo la necesidad de establecer cuáles son los ingresos del Estado y en qué montos, lo que era, en los años de inicio de la vida republicana, algo muy difícil de fijar, pues el propio aparato estatal debía organizarse y establecer su institucionalidad. Además, incluso existían una serie de mecanismos y entidades autónomas o semiautónomas que recaudaban o poseían recursos. En esas condiciones, también era difícil establecer montos reales de egresos estatales, por lo cual la proyección de “gastos” también era precaria. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Hay que resaltar es que el presupuesto de ingresos y gastos del Estado del año 1835 está en pesos, pues esa fue la moneda nacional al iniciarse la vida republicana, ya que el sucre, como unidad monetaria, fue introducido recién en 1884; mientras el presupuesto de 2014 está en dólares, que es la moneda vigente en el país desde la dolarización del año 2000. (Dávalos Guevara, 2000, pág. 34).

Es increíble, cómo en 1835 el tributo indígena (“contribución de indígenas”) casi representa lo mismo que los ingresos por “Aduana de Guayaquil”, que refleja los impuestos a importaciones y exportaciones; a su vez, unos 300 mil pesos, de los 700 mil pesos en gastos, van al Ejército, la Marina y compra de armamentos (es decir, un 43%). (Andrade, 2003, pág. 123)

En 2014, en cambio, el mayor ingreso estatal proviene del rubro “impuestos”, en tanto el mayor egreso es “gastos en personal”, que significa remuneraciones para los trabajadores del sector público. En 1835 no existía impuesto a la renta, aunque la “contribución de indígenas” bien puede considerarse una especie de impuesto a la renta pero exclusivamente sobre este sector social; en cambio, en 2014, este impuesto ha sido considerado por el gobierno como fundamental porque tiene la idea de que, a través de él, es posible ejecutar una política de redistribución de la riqueza, de modo que se cumpla un postulado económico contemporáneo: quien más posee, más paga. En 1835 las inversiones públicas eran raquíticas; en cambio en 2014 son esenciales en la visión del gobierno, que privilegia obras públicas y servicios: educación, salud y seguridad social. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Sistema tributario e impuestos

Todo sistema tributario se sustenta en la legislación creada por el país de origen. Esta debe sujetarse necesariamente a la Constitución Política, que es la máxima ley en las repúblicas democráticas. (Centrángolo & Gómez - Sabiani, 2014).

En cuanto al régimen tributario, vale destacar que la Constitución lo concibe como elemento de reforma y equidad social, pues no sólo señala que se dará prioridad a los impuestos

directos, sino que enfatiza en la redistribución de la riqueza y fija los principios bajo los cuales operará este régimen tributario.

Vale aclarar esos principios:

Generalidad

Se refiere al hecho de que los impuestos deben ser para toda la población que genera ingresos y que por tanto, tiene capacidad para pagarlos. No es posible tener impuestos diferenciados, que privilegien a unas personas sobre otras, pues el régimen impositivo parte del supuesto general de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. Piénsese en el pasado, cuando existió el tributo indígena: no hubo la noción sobre la generalidad de los impuestos. (Asamblea Nacional, 2012, pág. 125).

Progresividad

Así como los impuestos deben ser generales, también se aplican bajo este otro principio, de acuerdo con el cual se va graduando el pago de impuestos en función de la riqueza, especialmente si se trata de impuestos directos, como el de la renta: quien más tiene, más paga. Este principio siempre ha ofrecido resistencia desde las capas más ricas de la población. (Asamblea Nacional, 2012)

Eficiencia

El cobro de impuestos y su administración debe guiarse por este principio, que supone capacidades técnicas, éticas y políticas, con el fin de que la recaudación sea rápida y correcta, que se la administre con igual decisión, y que los fondos provenientes de los impuestos sirvan eficientemente en las inversiones que realiza el Estado. (Asamblea Nacional, 2012)

Simplicidad Administrativa

Los ciudadanos no soportan largos y engorrosos trámites para pagar sus impuestos; e incluso el mismo Estado queda atrapado en ineficiencias y hasta corrupciones, si es que la administración de los impuestos se realiza complicando las cosas con papeleos inútiles y burocratismos innecesarios. Por eso, la Constitución obliga a que la administración de los impuestos sea simple, es decir, que reduzca y evite trámites y procedimientos que afectan a todos. Es mejor contar con una buena, eficaz, rápida y simple gestión del régimen tributario. (Asamblea Nacional, 2012)

Irretroactividad

Este es un principio que rige a toda ley. Significa que las leyes y, en este caso, el régimen tributario establecido por la Constitución y demás leyes específicas del sistema, solo pueden regir para el futuro, pero no para el pasado. En otras palabras, si por ejemplo, se crea un impuesto, este regirá y se aplicará a las actividades que a partir de esa creación se relacionen con dicho impuesto, y también a las actividades que ya venían desarrollándose en el mismo ámbito, las cuales solo pagarán el impuesto desde ese momento en adelante y no lo pagarán por los años anteriores. (Asamblea Nacional, 2012).

Equidad

Supone la igualdad ante la ley, pero además, la búsqueda de justicia social; de manera que los impuestos son instrumentos que contribuyen a generar igualdad social, sobre la base de la progresividad impositiva. (Asamblea Nacional, 2012).

Transparencia

Los impuestos no pueden manejarse como algo oculto y reservado, sino que la ciudadanía debe conocer claramente cuáles son, cómo se administran y en qué se emplean. De allí que las autoridades tributarias tienen la obligación de generar las informaciones amplias y suficientes, que siempre permitan “transparentar” cómo opera y en qué consiste el régimen tributario. (Asamblea Nacional, 2012).

Suficiencia Recaudatoria

El régimen tributario, a la vez que asegura recursos para las inversiones del Estado, no puede ser tan excesivo o arbitrario, para que no provoque asfixia financiera en los ciudadanos ni se perjudiquen las condiciones de vida con impuestos que sobrepasen los límites y afecten la necesidad de contar con recursos suficientes para la economía diaria y el buen vivir individual y colectivo. (Asamblea Nacional, 2012)

El Código Tributario del Ecuador dice lo siguiente en su Art. 1:

Ámbito de aplicación.- Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos. (Asamblea Nacional, Código Tributario, 2015).

Para estos efectos, entiéndase por tributos los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.

Los impuestos son tributos que cobra el Estado (sujeto activo) a los “contribuyentes” (sujetos pasivos), de manera común, general y obligatoria, y que estos deben pagarlos en virtud de poseer un patrimonio, realizar actividades para recibir rentas o ingresos, o transferir y circular bienes o servicios personales. Hay impuestos nacionales, es decir, obligatorios ante el Estado central, como los que se cobra sobre las rentas, al valor agregado (IVA), a los consumos especiales o a las herencias, legados y donaciones; pero también hay impuestos municipales, como los que se cobra sobre propiedades urbanas y rurales, el de alcabala o sobre los vehículos. (Asamblea Nacional, Código Tributario, 2012)

En la actualidad, los impuestos más importantes del Ecuador, de acuerdo con las informaciones estadísticas del SRI, son los siguientes:

- Impuesto a la renta
- Impuesto al valor agregado – IVA
- Impuesto a los consumos especiales –ice
- Herencias, legados y donaciones
- Salida de divisas
- Tasas
- Contribuciones especiales o de mejoras

Fuentes Historiográficas

En toda ciencia social se requiere investigar sobre diversidad de fuentes. Esa necesidad es determinante para la Historia, pues sin investigación empírica no es posible reconstruir ni entender los acontecimientos del pasado, ya que sería un verdadero escándalo inventarse hechos o sucesos que nunca existieron. Naturalmente, si se pintan o relatan pasados inventados o supuestos, es imposible hablar de historia, pues seguramente se tratará de textos u obras pertenecientes a la ciencia ficción o a la Literatura, donde interesa la creatividad y la imaginación para escenificar mundos fantásticos y atractivos. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Recién con la Constitución de 1835 se establecieron tres ministerios, cuya presencia se extendió hasta prácticamente fines del siglo XIX: Ministerio del Interior y Relaciones

Exteriores, Ministerio de Guerra y Marina, y Ministerio de Hacienda. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

La periodización histórica y las épocas pre republicanas

La historia del Ecuador, como la de cualquier otra sociedad, ha atravesado distintos momentos en su evolución. Los cambios de un “momento” a otro se deben siempre a una serie de factores. De igual modo, cada momento se caracteriza por un complejo de elementos que actúan como condiciones y determinantes de la vida colectiva. (Ortiz, 1996, pág. 23)

Las discusiones sobre la “periodización” en la historia suelen ser un asunto que puede provocar polémicas y contradictorias posiciones entre los historiadores (Ayala, 2014). Pero ese es un mundo que no involucra directamente a los propósitos de este texto. Por ello, vamos a adoptar una periodización que permita ubicar los momentos históricos más significativos y relevantes en la historia ecuatoriana.

HISTORIA DEL ECUADOR

1. Época de las culturas aborígenes: - 12.000 - mediados del siglo XV
2. El Incario: mediados del siglo XV - 1532
3. La conquista y la época colonial: 1532 - 1808
4. La Independencia: 1808 – 1822
5. Ecuador en la Gran Colombia: 1822 - 1830

Hay coincidencia en cuanto a que existió un poblamiento originario sobre América, a partir de grupos humanos de cazadores - recolectores llegados desde el Asia. En su nomadismo, algunos grupos se asentaron en el territorio que hoy constituye el Ecuador. A partir de ese momento, se habla de distintas fases de evolución entre las culturas aborígenes: Precerámico o Paleoindio, Formativo, Clásico o de Desarrollo Regional y Postclásico o de Integración (Porrás-Piana, 1975; Amores Carredano, 2006).

Desde una perspectiva más vinculada con el enfoque socioeconómico, Lenin Ortiz (1981), quien fuera un reconocido arqueólogo ecuatoriano, distingue estos períodos:

1. Período de recolección, caza y pesca: 20.000 a.n.c. hasta 4.000 a.n.e.
2. Período agrícola: 4.000 a.n.e. hasta 500 a.n.e.

3. Período agrícola de excedentes: 500 a.n.e. hasta 500 n.e.
4. Período de expansión agrícola y comercial: 500 hasta 1.500 n.e.

El Incario y el Tahuantinsuyo

Los investigadores consideran que el Tahuantinsuyo se consolidó, en la forma imperial y bajo un claro sistema económico y social que incluso ha sido bautizado como “modo de producción andino”, a partir del Inca Pachakutik, desde el último cuarto del siglo XV.

En el territorio que hoy es Ecuador, la incursión Inca sometió a las sociedades que poblaban estas tierras, bien por conquista o por alianza y subordinación a los caciques y comunidades. Enseguida, todas fueron encuadradas en el modo de producción desarrollado sobre las prácticas y conocimientos ancestrales. Pero es necesario aclarar que los incas tuvieron presencia ante todo en la región andina, escasa en la Costa y prácticamente nula en la Amazonía. Además, en el sur andino se establecieron más tiempo que en el norte, durando su presencia unos sesenta años, pues la conquista española se inició en 1532. (Ramón Valarezo & Torres , 2014).

Las relaciones entre los miembros de las comunidades se basaron en la reciprocidad andina, así como sus relaciones con las jerarquías, en la redistribución andina (Murra, 1975 y 1978; Wachtel, 1971). Es difícil comprender por simple descripción escrita esas relaciones; pero, en definitiva, suponían, a nivel de la comunidad, un sistema de dones y contradones (dar y recibir), como puede observarse en la minka o minga; y, además, entre la comunidad y las diferentes instancias del Estado, iguales formas de “dar y recibir”. (Ramón Valarezo & Torres , 2014).

Lo que interesa destacar en esta obra es un hecho que sigue mereciendo la atención y hasta las polémicas entre los investigadores: el Incario no tuvo un régimen “socialista” ni “comunista”, como a veces se ha supuesto, sino un sistema propio, que por eso se llama “andino”. En este, el Estado controla, organiza y distribuye recursos, de modo que nada falta en los ayllus; y el trabajo de los miembros de la comunidad (hatun runa) se ejecuta no solo para las tierras “propias” sino también para el Estado. Por eso Murra y Wachtel ven en ello un sistema tributario, en el cual las comunidades aportan con su fuerza de trabajo obligatoria, en tanto el Estado entrega los recursos necesarios para ejecutarlo. (Paz y Miño Cepeda, 2017)

La época colonial

A consecuencia de los procesos de apropiación de tierras y subordinación de la fuerza de trabajo indígena, campesina y montubia, continuados por diversas vías durante todos los

siglos coloniales, para el siglo XVIII se hallaba consolidada la hacienda, como eje de la economía colonial y del poder de la oligarquía terrateniente, que dominará desde entonces el escenario de la vida del país incluso hasta bien entrado el siglo XX. (Ayala Mora, 1989).

Almojarifazgo: Establecido en 1576; era un impuesto sobre todos los bienes importados a las Indias desde Europa, así como los importados a España desde las Indias. El porcentaje varió durante toda la época colonial. (Paz y Miño Cepeda, 2017)

Sisa: De origen medieval, que en las Indias tuvo un carácter extraordinario; consistía en la rebaja en pesas y medidas a favor del Estado. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Lanzas: Pago anual a la Corona, de unos 400 o 500 pesos, para quienes poseían títulos de nobleza. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Alcabala: Se introdujo a fines del siglo XVI y consistió en un porcentaje (que varió a lo largo del tiempo) que se debía pagar sobre todo tipo de transacción comercial (comparable con el actual IVA).

Diezmo: Era un impuesto a favor de la Iglesia, consistente en el 10% de la producción agraria (a veces sobre otras y eventualmente sobre ingresos). Parte de este se destinó a financiar a la Corona. Los sacerdotes, especialmente párrocos, cobraban, además, camaricos, esto es por matrimonios, bautizos o funerales, que en muchos casos se aplicaron a los indios con singular abuso.

Estancos: O rentas estancadas; consistía, en la “estatización” de ciertos productos, que, por tanto, sólo podían ser distribuidos o vendidos a través del Estado. Tales productos también cambiaron en el tiempo: azogue, pimienta, naipes, papel sellado, pero también peleas de gallos y, con mayor duración: pólvora, sal, tabaco, alcoholes y aguardientes. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Tributo indígena o impuesto a los indios: Obligación que pesó sobre toda la población indígena, cobrada a través de los Corregidores o sus Tenientes a través, inicialmente, de los propios en-comenderos, y el monto se transfería luego al Estado. Naturalmente, este tributo se convirtió en una carga escandalosa sobre los indios, pues en forma constante se abusó y exageró en el cobro, a tal punto que sirvió de vehículo para quitar tierras a los indígenas en “compensación” al impuesto no pagado, así como enriqueció a numerosos funcionarios y al propio encomendero. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

Impuestos e ingresos especiales: Varios pesaron sobre los funcionarios, como la mesada(sueldo del primer mes) y la media annata (medio año del salario); la pensión del censo, sobre predios; los impuestos sobre ingenios de azúcar, molinos y tenerías; en otros

casos, con el fin de obtener recursos para el Estado, se hizo uso de mecanismos que no son propiamente impuestos, como el arrendamiento de obrajes reales, los donativos gratuitos o servicios, la venta de oficios (cargos públicos), lo cual se prestó a una cadena de corrupciones; o también los empréstitos forzosos, los embargos extraordinarios, las multas y hasta la confiscación de bienes. (Ayala Mora, 1989).

El Ecuador en el siglo XIX - histórico: 1808-1925

El siglo XIX “histórico” no coincide, necesariamente con el cronológico. La época de la Independencia marcó el proceso de ruptura con el coloniaje, y una vez conquistada se inició la época republicana que dura hasta nuestro presente. Sin embargo, al examinar una serie de características de la historia ecuatoriana del pasado, se encontrará que, a pesar de la vorágine política, hubo una serie de bases económicas y sociales que se delinean en la época independentista, se prolongan durante el resto del siglo XIX e incluso subsisten hasta las primeras dos décadas del siglo XX, ya que solo con posterioridad comienzan a cambiar. Por eso es que hablaremos del “siglo XIX - histórico” o largo, una idea inspirada en las reflexiones del historiador británico Eric J. Hobsbawm, quien distinguía, para Europa, un siglo XIX “largo” desde la década de 1780, cuyo eje será la Revolución Francesa (1789) hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y un siglo XX “corto”, desde 1914 hasta 1991, cuando se produce el hundimiento de la URSS y con ello el fin del socialismo (Hobsbawm, 1998). (Paz y Miño Cepeda, 2017).

El proceso de Independencia: 1808-1822

Una élite de criollos quiteños empezó a confabular en diciembre de 1808. El año 1809 estallaron revoluciones en Chuquisaca y La Paz (actual Bolivia), en mayo y julio respectivamente; pero el 10 de agosto de 1809 despegó la de Quito, con la instauración de una Junta Suprema de Gobierno en Quito, que depuso al presidente de la Audiencia, al mismo tiempo que proclamó fidelidad al rey, a fin de disfrazar el autonomismo por el que se habían movilizado los próceres criollos, que nombraron como Presidente de la Junta a Juan Pío Montúfar, Marqués de Selva Alegre. Ese fue nuestro Primer Grito de Independencia, que hizo de Quito una Luz de América, término con el cual Chile calificaría, años más tarde, a esa gesta inaugurada por los rebeldes quiteños. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

En las nacientes repúblicas latinoamericanas el poder pasó a ser ocupado por criollos terratenientes y comerciantes, por familias que habían acumulado poderes locales y que ahora tomaban las riendas de los Estados, para imponer en ellos sus intereses y su dominación. Nacían así las repúblicas oligárquico terratenientes, que no hicieron transformaciones sociales, frustraron las luchas por la libertad y la independencia, edificaron

democracias restringidas para élites adineradas y mantuvieron economías basadas en la explotación de campesinos, indígenas y sectores populares. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

De la Gran Colombia a la fundación de la República del Ecuador: 1822-1830

Una vez alcanzada la Independencia de la Audiencia de Quito en la Batalla del Pichincha ocurrida el 24 de Mayo de 1822, el país se incorporó, el día 29, a la República de Colombia o Gran Colombia, con el nombre de Departamento del Sur o Ecuador. Ocho años se mantuvo Ecuador en la Gran Colombia. Esa república, fundada en 1819, nació inspirada en el pensamiento de Simón Bolívar (1783-1830) e integró a Venezuela, Colombia (incluida Panamá, que por entonces era una provincia colombiana) y Ecuador. El Libertador Bolívar la consideró como un paso firme para la unidad de toda la América antes española, pues comprendió bien la identidad que le caracterizaba. Por eso consideró que los Estados Unidos, nación a la que admiraba, no debían formar parte de esa integración. Además, Bolívar advirtió los propósitos expansionistas de los Estados Unidos y por ello, en Carta al General Patrick Campbell, expresó: “Los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miserias a nombre de la libertad” (Bolívar, 1982: 261).

La República oligárquico-terrateniente: 1830-1925

Durante el proceso de Independencia, en América Latina y Ecuador se forjaron los ideales para construir repúblicas basadas en la tripartición de funciones (ejecutivo, legislativo, judicial), sustentadas en la Constitución y las leyes, asentadas en la igualdad de los ciudadanos ante la ley, regidas por los principios de la democracia, libertad, soberanía y progreso. Se vivieron tiempos revolucionarios de enorme trascendencia mundial, pues logró romperse con el sistema colonial. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

En toda Latinoamérica, el XIX es el siglo del dominio criollo-oligárquico-terrateniente. Sólo unos pocos países lograron, desde mediados de siglo, impulsar una economía de tipo capitalista, pues la mayoría afirmó la agricultura mercantil, con múltiples formas de trabajo campesino semi asalariado y endeudado. La exportación de productos primarios (agricultura, ganadería, minería) y la dependencia con Europa fueron también los rasgos perdurables en la región. Al iniciarse la vida republicana el Ecuador era un país definido por la geografía de norte a sur en tres regiones naturales: la Costa o Litoral, bordeada por el Océano Pacífico; la Sierra o Región Andina, situada entre dos grandes hileras montañosas atravesadas por varios nudos, que la hacen semejante a una escalera cuyos espacios son las hoyas interandinas; y el Oriente o Región Amazónica. La agricultura y la ganadería se consolidaron, desde el siglo XVIII, como la base productiva del naciente Ecuador, pues con la Independencia definitivamente se arruinaron los obrajes (textiles) y las minas. (Paz y Miño Cepeda, 2017).

La hacienda en la Sierra y la finca o hacienda costeña, se constituyeron en ejes de la organización de la agricultura hasta bien entrado el siglo XX, porque ellas concentraron la propiedad de las tierras en manos de familias dominantes y subordinaron la mano de obra indígena, campesina y montubia, a formas de trabajo basadas en el endeudamiento forzoso (concertaje, huasipungo, sembraduría, peonaje, aparcería, etc.) y la escasez de salarios y jornales o su ausencia total. Aunque en 1884 se decretó como unidad monetaria al "sucre", se conservó el bimetalismo, que sólo fue cambiado en 1900, cuando se adoptó el sistema monometálico del "patrón oro". Según éste el sucre se definió en términos de cantidad en oro (1,611290 gramos de 0,900 y de plata 25 gramos de 0,900, que equivalió a 5 sucres por 1 libra-esterlina), la emisión de billetes debía tener el respaldo oro suficiente, lo que garantizaba su convertibilidad, esto es, la posibilidad de canjear el papel-moneda por oro, y en las transacciones internacionales las cuentas comerciales se saldaban en oro. El cambio de patrón monetario significó la absorción de las monedas de plata de la reserva de los bancos, para sustituirlas con el oro, proceso que no alteró la situación de los negocios privados, pero sí afectó al Estado, que asumió los costos en pérdidas. El patrón oro duró hasta 1917, aunque fue restablecido con la creación del Banco Central en 1927 y definitivamente suspendido en 1932. (Dávalos Guevara, 2000).

Las doce Cartas Políticas del siglo XIX histórico, esto es las de 1830, 1835 y 1843, la "marcista" de 1845, siguiendo las de 1851 y 1852, las "garcianas" de 1861 y 1869, luego las de 1878 y 1884, hasta incluir la primera liberal de 1897 y la segunda de 1906, considerada la Carta Magna del liberalismo, expresaron, en materia económica, algunos principios ligados precisamente a los intereses del sistema oligárquico-terrateniente. El Estado del Ecuador se organizó bajo la forma republicano-democrática. Proclamó libertades, derechos y la igualdad jurídica de los ecuatorianos, principios reconocidos por las sucesivas Constituciones. Pero por todos los elementos antes esbozados, la república y la democracia eran ideales y proclamas simplemente retóricas. En los hechos, la sociedad decimonónica estuvo profundamente dividida, con poderosos hacendados y comerciantes en el poder, a los que se sumaban banqueros y más tarde manufactureros e industriales. (Ayala Mora, 1989).

Ante una estructura social como la descrita, los conflictos y luchas políticas del siglo XIX adquirieron características propias al país y parecidas a las de otras sociedades latinoamericanas. La política ocupó fundamentalmente a las clases altas. Por eso la historia del Ecuador decimonónico luce como una sucesión de hechos y personajes pertenecientes a las élites políticas. En sus manos, el "modelo de autoridad" del Estado se basó en el centralismo, el autoritarismo, pero también el paternalismo. En la economía del primer siglo republicano el Estado no cumplió un papel "intervencionista". En el mundo capitalista de las grandes potencias europeas y en los Estados Unidos campeaba el capitalismo de la libre concurrencia y premonopolista. Los principios del mercado libre y de la libre iniciativa se

manejaban en el mundo capitalista occidental como sinónimos de civilización y progreso. De manera que en Ecuador no solo contaba la imagen internacional de ese mundo “libre”, sino que, bajo los principios del respeto a la propiedad privada y a la libertad para ejercer la profesión o desarrollar la industria o actividad económica que a bien se tuviera, en el país no había motivos para pensar que el Estado tenía que jugar algún rol en la economía. (Schettino, 2002).

En 1830, la situación comercial del país era insignificante, aun-que resultó favorable la liberación del comercio promovida por la Independencia. Paulatinamente se incrementaron las importaciones y se ampliaron las exportaciones, aunque estas dependieron, durante un siglo, básicamente del cacao costeño. El diezmo estorbó, cada vez más, a los mismos hacendados. De tal modo que el presidente Antonio Flores Jijón (1888-1892) llegó a ser un convencido de la supresión. Se concretó la sustitución del diezmo en 1890, y en su lugar se introdujo un impuesto del 3 por mil sobre el valor de las propiedades rurales (en una época en la cual los incipientes catastros volvían inútil un cobro eficaz) y un gravamen especial de 80 centavos por cada quintal (de 46 kilos) de cacao exportado. (Furtado, 2001).

La Revolución Juliana: un hito en el enfoque tributario

La Revolución Juliana, que se originó en el golpe de Estado del 9 de julio de 1925, ejecutado por la joven oficialidad del Ejército, y que derrocó al gobierno “plutocrático” de Gonzalo S. Córdova (1924-1925), dio origen a un corto ciclo histórico, en el que se sucedieron tres gobiernos: la primera Junta Provisional, que duró seis meses, la segunda Junta, que duró tres meses y, finalmente, la presidencia de Isidro Ayora, entre 1926-1931. La Revolución fue una respuesta a varias condiciones históricas: el agotamiento del liberalismo, la hegemonía bancaria, la sucesión de gobiernos subordinados a los intereses oligárquicos, la influencia del nacimiento del socialismo en el mundo a raíz de la Revolución Rusa (1917), la crisis de las exportaciones del cacao, la reorientación económica del Ecuador hacia la órbita de los intereses norteamericanos, la politización del Ejército, el ascenso de las clases medias, la movilización popular y de los incipientes sectores de trabajadores urbanos que comenzaban su lucha por conquistar una legislación que protegiera y amparara derechos (Ortiz, 1996).

Las reformas fiscales procuraron solucionar dos problemas recurrentes en la hacienda pública: de una parte, los sistemáticos déficits presupuestarios y, de otra, la evasión, las filtraciones de recursos públicos, la corrupción administrativa y el caos de las asignaciones. El otro fue el Impuesto a la renta del capital sin concurso del Trabajo”, es decir sobre “capitales lucrativos”, como utilidades distribuidas entre “accionistas de bancos y sociedades o compañías de toda clase”, establecidas en el Ecuador “con excepción de las

agrícolas, mineras y fabriles”; y sobre los intereses ganados por “cédulas hipotecarias, contratos de mutuo o anticrético y los Bonos de la Deuda Interna del Estado”. La base fue un impuesto progresivo a la renta, de acuerdo con una tabla según la cual, si la renta representa hasta el 6% anual del capital, se pagaría el 5% de la renta, en una escala que llegó hasta más del 12% anual del capital con el 30% de la renta. (Ortiz, 1996).

En ese planeta cambiante, América Latina también pasó a formar parte de la vorágine de la economía y de la política mundial, reorientó su comercio desde Europa hacia los Estados Unidos y cayó en la órbita de su dependencia y de su expansión. Varios países de la región intentaron procesos de industrialización. Surgieron reformismos, populismos y nacionalismos, pero persistieron las inestabilidades gubernamentales, las agudas diferenciaciones sociales, las precarias democracias institucionales y en la mayoría de países, las estructuras “pre-capitalistas” tan persistentes, derivadas del régimen oligárquico-terrateniente. (Ramón Valarezo & Torres , 2014).

La segunda época de intervención del Estado en la economía (después de la Revolución Juliana) arrancó con el progresista gobierno de Galo Plaza Lasso. Este presidente, liberal de convicciones, educado en los Estados Unidos, pero con notables intuiciones sobre la realidad ecuatoriana, quiso dar impulso a la economía nacional tras décadas de estancamiento. Para ello orientó su administración sobre dos bases: una, la promoción del banano, para lo cual aceptó el concurso de la United Fruit; y dos, el enfoque de los problemas de la economía ecuatoriana sobre bases técnicas y de asesoría extranjera. (Andrade, 2003).

Al iniciarse la década de 1960, Ecuador era un país de singular atraso en el conjunto latinoamericano, con muy precarias condiciones de vida para la mayoría de la población; con predominio del sector agrario como fuente primera de la riqueza, el trabajo y las exportaciones del país; con poca relevancia de la industria y del capital extranjero, con un mercado interno restringido, una capacidad empresarial reducida, infraestructuras y servicios poco difundidos, etc. Ese era nuestro "cuadro del subdesarrollo", como se decía en el lenguaje económico de entonces. (Andrade, 2003).

En la década de los setenta, fueron dos las dictaduras militares que consolidaron el modelo desarrollista de capitalismo, basado en el activo papel económico del Estado, el proteccionismo industrial y otros “cambios de estructuras”, y que fue afirmado por la Junta Militar de 1963 y al que nuevamente los militares dieron continuidad. Tales dictaduras fueron: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), triunvirato integrado por el Almirante Alfredo Poveda Burbano, quien lo presidió y los

generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco. Finalmente, el Consejo Supremo de Gobierno presentó un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que exasperó a los partidos y fuerzas políticas tradicionales (abogaban por una Asamblea Constituyente), ya que se concretó en lo siguiente: la conformación de tres comisiones: una, para que elabore un proyecto de nueva Constitución; otra, para que proponga reformas a la Constitución de 1945; y otra más para que elabore una Ley de Partidos y la de elecciones, que incluiría la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los dos proyectos de Constitución se someterían a un referéndum y luego se realizarían las elecciones para el Ejecutivo, el Legislativo y las distintas autoridades seccionales. (Salgado Gómez, 2012, pág. 24).

La Constitución estableció un tipo de sistema económico al que denominó “economía de mercado”. Pero, la piedra de toque estuvo en la definición de los cuatro sectores de la economía, que la Constitución consagró así: público, privado, mixto y comunitario o de autogestión (Art. 46). Además, se fortalecía el ámbito estatal, fijando como “áreas de explotación reservadas al Estado” todos los recursos del subsuelo, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y comunicaciones, así como las “empresas estratégicas”; añadiendo: “El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social”, y declarando, además, que el Estado, solo “excepcionalmente” podía delegar a la iniciativa privada las actividades económicas reservadas al sector público. La economía mixta sin duda integraba la participación estatal. Y se reconoció al sector comunitario, “integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas”. (Salgado Gómez, 2012).

En América Latina, a los reajustes de la década de los ochenta, realizados con el propósito de administrar el pago de la deuda externa y que condicionó a los gobiernos y a las economías frente a los acreedores internacionales y tenedores de bonos, al capital financiero transnacional y al FMI, se unió en los noventa la consolidación del esquema neoliberal a través del Consenso de Washington, un recetario originalmente pensado para la región sobre la base de diez políticas:

1. disciplina fiscal;
2. reordenamiento de las prioridades del gasto público;
3. reforma impositiva (bases imponibles amplias);
4. liberalización financiera y de las tasas de interés;

5. tasa de cambio competitiva;
6. liberalización del comercio externo (tradeliberalization);
7. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
8. Privatizaciones;
9. Desregulación;
10. garantía a los derechos de propiedad. (Furtado, 2001, pág. 78).

En materia tributaria el gobierno de Noboa se limitó a pintar un buen propósito: “Las medidas de ingresos (fiscales) estarán acompañadas de nuevas mejoras en la administración tributaria, entre ellas el fortalecimiento del servicio de rentas internas a través de la contratación de más personal; mayor autonomía financiera; mejor coordinación entre los organismos de recaudación de impuestos y el fortalecimiento de la aplicación de las leyes impositivas en el caso de las empresas públicas y de los grandes contribuyentes” (Andrade, 2003).

Mediante un nuevo Reglamento, que derogó al anterior, el gobierno de Gutiérrez incrementó del 40% al 75% el número de trabajadores que podían ser contratados por hora y, además, para cualquier actividad; incluyó en la remuneración por horas (\$0,97) las vacaciones y el pago de utilidades a los trabajadores “en forma proporcional a su trabajo” y mantuvo la afiliación obligatoria al IESS. (Andrade, 2003)

En un recuento rápido de aquellos procesos, cabe señalar que Rafael Correa Delgado era un académico casi desconocido, cuya imagen creció cuando por pocos meses se desempeñó como Ministro de Economía, durante el gobierno de Alfredo Palacio. Promovido y respaldado por Alianza País (AP), durante su campaña electoral de primera vuelta cuestionó el modelo económico seguido por el Ecuador (habló de la “larga noche neoliberal”), enfiló contra la “partidocracia” (calificativo que él consagró), cuestionó las relaciones internacionales que habían condicionado al país tanto para el endeudamiento externo como para el pago de la deuda, se identificó abiertamente con los sectores medios y populares, reivindicó a los gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” y postuló el “socialismo del siglo XXI”. (Centrángolo & Gómez - Sabiani, 2014).

Con el gobierno de Correa fueron revertidos los procesos que caracterizaron al pasado inmediato y, con ello, se inició el nuevo ciclo histórico del Ecuador, basado en otra economía, la superación del Estado de partidos (incluso con una nueva generación política), la reinstitucionalización del Estado nacional y el mejoramiento indudable de la situación

social. Nuevamente impulsó la modernización y tecnificación del Estado y sus cuentas, el presidente Gabriel García Moreno. Décadas más tarde lo haría el presidente liberal Eloy Alfaro. Sin embargo, solo a partir de la Revolución Juliana se logró organizar la administración de la “ hacienda pública ” en los términos que requería la modernización del Estado nacional para el siglo XX, incluso por la influencia que tuvo la Misión Kemmerer. (Andrade, 2003).

CONCLUSIONES

Los impuestos son la base del desarrollo económico de una nación, por ello conocer el origen y la evolución de cada uno de ellos es importante para los ciudadanos, las razones por las cuales se establecen o como su nombre lo indica se imponen permiten a la sociedad tener claro los objetivos políticos de su existencia.

Uno de los delitos más graves que afectan el desarrollo económico del país es la evasión tributaria por la ausencia de medios técnicos y contables para llevar registros transparentes, por las dificultades que condicionaban el desarrollo del país, el Ecuador se ha visto afectado debido a que no se logra el presupuesto de ingresos que los Gobiernos han planificado para su año fiscal.

Las reformas que a lo largo de los años se han dado en los impuestos han estado marcadas por las necesidades económicas que el país ha tenido en su momento; y por las condiciones políticas que han hecho posible el funcionamiento de las instituciones reguladoras.

En Ecuador la sociedad es inequitativa, en la cual la riqueza está en pocas manos; la política de equidad social exige que la redistribución de la riqueza y la afectación con impuestos directos a las capas más ricas, sean la columna vertebral de su sistema tributario, principal política de Rafael Correa; al cambiar de gobierno aparentemente de la misma línea política, se han impulsado muchos cambios tributarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Andrade, R. D. (2003). Legislación Económica en Ecuador. Quito: Abya Yala.

Asamblea Nacional. (2012). Código Tributario. Quito: Registro Oficial.

Asamblea Nacional. (2015). Código Tributario. Quito: Registro Oficial del Ecuador.

Ayala Mora, E. (1989). Nueva Historia del Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional.

Centrángolo , O., & Gómez - Sabiani, J. C. (2014). La Tibutación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición sobre la Renta. Naciones Unidas: CEPAL.

Dávalos Guevara, M. (2000). La Dolarización en Ecuador. Quito: Abya Yala.

Furtado, C. (2001). La Economía Latinoamericana: Formación Histórica y Problemas Contemporáneos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ortiz, G. (1996). Nueva Historia del Ecuador. Quito: Grijalbo.

Paz y Miño Cepeda, J. J. (2017). Historia de los Impuestos en el Ecuador. Quito: Servicio de Rentas Internas.

Ramón Valarezo, G., & Torres , V. H. (2014). El Desarrollo Local en el Ecuador. Quito: Abya Yala.

Salgado Gómez, M. (2012). Galo Plaza y su Época. Guayaquil: Flacso.

Schettino, M. (2002). Introducción a la Economía para no Economistas. México: Pearson Education.