



**ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL
LITORAL**

**ESCUELA DE POSGRADO EN
ADMINISTRACION DE EMPRESAS**

**TESIS DE GRADO
PARA LA OBTENCION DEL TITULO
MAGISTER EN TRIBUTACION**

**TEMA:
ESQUEMA TRIBUTARIO POLÍTICO Y LEGAL
SOPORTE DE UN ECUADOR INMERSO EN
EL REGIMEN AUTONÓMICO**

**Ing. Xavier Riofrío López
Abg. Guillermo Alemán**

Noviembre del 2005



MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN
SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO DE GRADUACIÓN

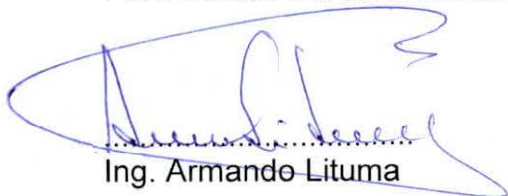
En Guayaquil, a los 20 días del mes de Noviembre del 2005, en el auditorium de la Escuela de Postgrado en Administración de Empresas ESPAE-ESPOL, sustentaron la Tesis de Grado: ***"ESQUEMA TRIBUTARIO POLÍTICO Y LEGAL SOPORTE DE UN ECUADOR INMERSO EN EL REGIMEN AUTONÓMICO"***;

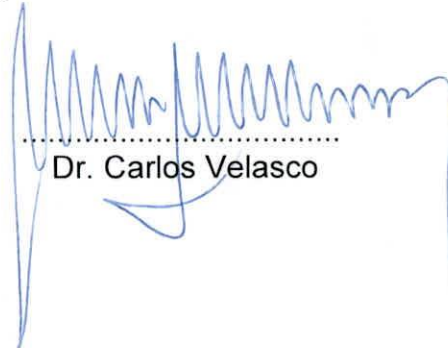
- **Alemán Vargas Guillermo**
- **Riofrío López Xavier Humberto**

Actuaron como miembros del jurado las siguientes personas:

- Ing. Armando Lituma
- Eco. Gabriela Orellana
- Dr. Carlos Velasco

Para constancia de lo actuado firman abajo los presentes:


Ing. Armando Lituma


Dr. Carlos Velasco


Eco. Gabriela Orellana

Se adjunta Acta de Calificaciones.

kam

PROLOGO

El desarrollo económico de una sociedad esta dada por el correcto manejo de los agentes económicos, así como la justa distribución de la riqueza.

Un país en el que el centralismo acapara con un gran porcentaje el PIB y no atiende adecuadamente a regiones que por su naturaleza son las que generan la mayor parte de la riqueza, es un Estado obsoleto y que no impulsa al desarrollo equitativo a todos los sectores de la economía.

Las autonomías de las distintas provincias del Ecuador es un hecho histórico que reclaman los diferentes Gobiernos Seccionales de nuestra Republica.

La centralización en la ciudad de Quito de los impuestos, del sector petrolero de la región oriental, no se reflejan en devolución a estas provincias en atención a las áreas sociales como son educación, salud, carreteras de primer orden, telecomunicaciones, agua potable, energía eléctrica, etc., son factores que hacen que la injusticia social se refleje en dichos sectores de la patria, que se sienten abandonados y sin atención a sus necesidades de desarrollo.

Los sectores económicos, políticos y sociales deben centrarse en la formulación de objetivos y metas a corto y largo plazo, establecer estrategias de desarrollo con miras a alcanzar un crecimiento sostenido en su economía y para ello las autonomías es el factor primordial para tener derecho a administrar sus propios recursos, establecer sus prioridades y recibir una justa retribución por la generación de sus ingresos.

La autonomía significa que recibiremos equitativamente nuestros ingresos, permitiéndonos forjar nuestros propios proyectos y ejecutarlos bajo presupuestos reales, sin depender de los altibajos de la política central de un gobierno que entrega asignaciones conforme a sus conveniencias políticas partidistas o de acuerdos de ultima hora.

Las autonomías no significan que no hay solidaridad hacia las regiones o provincias que generan menores ingresos, por cuanto el proceso autónomo tiene entre sus variables, la gestión social y solidaria con la provincias de menores recursos, pero en ningún momento la autonomía significa una independencia absoluta del Estado y por lo consiguiente acaparar todos los recursos que se provincia genera y no compartir con los otros sectores des Estado, por estas razones, el proceso de autonomía es un sistema socio-político que debemos impulsar en nuestro país, mas aun cuando en algunas provincias del Ecuador el pueblo se pronuncio a su favor

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende dar ideas sobre autonomías, en el marco de búsqueda de un nuevo modelo de organización y administración del Estado, el cual ayudarían a democratizar la sociedad, permitiendo el acceso de personas y grupos sociales a las instancias de participación y decisión de la gestión pública.

Esta investigación se concreta en las principales propuestas autonómicas que se han hecho en el Ecuador, y las consecuencias que podrían tener en la vida del Estado. Para ello, se abordan concepciones claras sobre el significado de autonomías, todo ello dentro del contexto del país en la hora actual, y, en este marco, se formulan diferentes propuestas.

Entendida la democracia como la conjunción armónica del principio de representación con el de participación ciudadana, en base a este estudio pretendemos demostrar que un proyecto autonómico y descentralizador bien concebido puede contribuir a encontrar salidas a la crisis que soporta el Estado, por caminos que conduzcan a la consolidación y amplificación de la democracia, no como fin, sino como medio para construir un modelo de sociedad que procure mejores condiciones de vida y bienestar a la mayoría de la población ecuatoriana.

OJETIVO

Por medio de este estudio queremos aportar con ideas a un proyecto técnico de país, el cual tenga como fin la distribución justa y equitativa de los ingresos del Estado bajo un Esquema Tributario Político y Legal en un Régimen Autonomómico.

CAPITULO I

AUTONOMIAS

PRINCIPIOS DE LOS SISTEMAS AUTONOMICOS

El sistema autonómico no es una simple idea al azar que persigue el beneficio de un grupo de manera aislada, éste es una forma de vida basado en principios profundos que hacen respetar la libre y armónica convivencia dentro de un país; dichos principios haciendo una selección de los mismos, son los siguientes:

1) Principio de Subsidiariedad

Según la cual cualquier estructura social de orden superior no debería interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior. Este principio es defendido por la iglesia Católica quien a través de sus Encíclicas se ha manifestado al respecto.

2) Principio de Autonomía

En la que se supone la atribución de competencias sobre determinados ámbitos materiales.

3) Principio de Unidad

Hay que tener presente que la Autonomía no es soberanía, por lo que este principio no se puede oponer al de la unidad. Cada parte o región actúa de manera diferente pero en plena coordinación haciéndolas apreciar desde afuera como un todo.

4) Principio de Solidaridad

Es uno de los pilares básicos de este tipo de Estados, pues cada parte o región tendrá la obligación de velar porque los sectores territoriales autónomos menos favorecidos alcancen un desarrollo adecuado.

5) Principio de Coordinación

Esta debe ser entendida por la creación y fijación de sistemas tendientes a un intercambio medido de información entre las regiones con el Estado Central y de las primeras entre sí.

6) Principio de Control

Se entiende que todas las regiones autónomas están sometidas a parámetros de control generales a los que también están ceñidos el Estado. Esto sin duda constituye una contención sana de facultades de cada parte, con el fin de que no se cometan arbitrariedades y abusos.

7) Principio de Consenso

El importante paso hacia la Autonomía requiere del consenso de sus habitantes. Cabe anotar que en el Ecuador se dieron consultas a los ciudadanos de algunas provincias en las que abrumadoramente ganó la idea de la Autonomía, con esta manifestación era suficiente para poder estructurar el nuevo modelo; sin embargo, se vendió la idea al más alto nivel del Gobierno Central, que lo más “sano” sería consultar a la totalidad de los ciudadanos del País, situación que cayó luego una “maraña” burocrática y política en la que tuvieron participación los altos jefes militares y se decidió no realizar tal consulta por el “temor” a que se “divida” al Ecuador.

FASES HACIA LA AUTONOMIA

Aunque no es una cuestión matemática, creemos que el proceso tiene dos formas de pasar de un estado centralista hacia uno autonomista:

1.- Forma de “Shock”

En la cual las fuerzas representativas de una o varias regiones crean un nuevo modelo para acto seguido autoconvocarse a una “Asamblea Constituyente” en la que se discuta y pule la propuesta. Para este caso se necesita contar con verdaderos enciclopedistas ecuatorianos que elaboren tal sistema con anterioridad desde sus diferentes ángulos, de tal forma que existan propuestas viables a discutir.

2.- Forma Gradual

Consiste en que de una manera ordenada el Estado Central vaya traspasando responsabilidades a las regiones que quieran ser autónomas otorgándole medios de financiamiento y recursos que las hagan viables. Lo peligroso de esta forma es que podría empantanarse en largas discusiones que afectaría la ejecutividad de las ideas.

Dentro de esta forma gradual es necesario tener en cuenta lo siguiente:

a) Atribución de Competencias

Es decir definir de que manera los bloques autonómicos se hacen cargo de ciertas tareas inherentes al poder Central; y por el contrario, como el poder central va abandonando ciertas áreas de gestión.

b) El Traspaso efectivo de tales competencias

Es decir como se aplicaría en la práctica tales tareas sin que produzcan caos o falta de atención efectiva en los bloques autónomos.

c) Organización de Instituciones Autonómicas

Debería utilizarse las mismas instituciones provinciales y reformarlas para que sirvan a tales fines. Este tipo de organización es muy delicada, pues de lo que aquí se trata, es que no crear un ente burocrático gigante, sino por el contrario se reduzca en lo posible los gastos que pudiese originar dicho ente, con el fin de que solucione la mayor cantidad de problemas de la región.

d) Sistema Tributario

Este punto tiene que ver con la sustentación económica que cada región tendría desde el punto de los ingresos internos. Dentro de este campo deberá conceptuarse los Impuestos, tasas o contribuciones especiales que puedan ser administradas por los bloques autónomos.

e) Mecanismos de integración

En la que se tienen que crear reglas claras que permitan el apoyo solidario de todas las regiones entre sí para el desarrollo conjunto.

TIPOS DE AUTONOMIA

El Ecuador deberá escoger el tipo de autonomía que pretende, y en este sentido hay una extensa discusión entre las partes integrantes. En cuanto a los tipos de autonomía nos apegamos a lo expresado por los pensadores españoles que establecen los siguientes:

1.- Todo el territorio dividido en bloques Autónomos

En la que cada bloque tendría la idea de nación regional conservando la idea de Nación Ecuatoriana. Como ejemplo tenemos a Alemania.

2.- Parte del territorio dividido en bloques Autónomos

Esta idea supone que parte de la población ecuatoriana ha decidido seguir con el Régimen Centralista y parte no, en este caso la situación quizás sea más fácil de coordinar o estructurar, pues el Estado Central tendría la opción de separarse de ciertas funciones que son un gran peso en esas regiones declaradas autónomas.

3.- Bloques Autonómicos con funcionamiento idéntico

Es decir que todos los bloques funcionan bajo un mismo régimen, bajo los mismos parámetros. En nuestro caso Ecuatoriano, lo más sensato sería empezar con este modelo y a través de las experiencias ir variando, pues no hay que olvidar que cada bloque en nuestro país tiene diferentes realidades y concepciones.

4.- Bloques Autonómico con funcionamientos diferentes

De acuerdo a las diferentes realidades, usos, costumbres y pensamientos puede ser que entre los bloques exista la necesidad de variar un poco los esquemas, de tal manera que armonicen dentro del sistema general. En España existen Comunidades Autónomas que se manejan de manera diferentes entre ellas.

CAPITULO II

ANALISIS COMPARATIVOS DE OTROS PAISES

SISTEMA ESPAÑOL

España es un país especialísimo, desde sus orígenes estuvo poblado por hordas completamente independientes entre sí, cuando se cimentaron posteriormente en diversos reinos, la península ibérica no cambió su espíritu de ser un gran recipiente de nacionalidades. El punto más álgido en la vida contemporánea la tuvo cuando estalló la guerra civil española, en la dio como resultado la consecución de una dictadura Fascista comandado por el Generalísimo Francisco Franco, quien tenía una visión centralista de gobierno.

La Constitución Española al principio otorgaba el manejo del poder financiero en su totalidad al Estado Central, por lo tanto las Corporaciones locales (provincias, municipios, cabildos, insulares, etc.) a pesar de tener algunos recursos propios dependían de las asignaciones que recibían del organismo superior.

En Cataluña y el país Vasco empieza a tomar con más fuerza ideas del cambio del sistema, por lo que se instituyen órganos preautonómicos de gobierno que comienzan a proliferar, de tal forma que la estructura política de España empieza a cambiar conjugándose diversos niveles territoriales: La Hacienda Estatal, las Autonómicas y las locales.

Todo este caldo de cultivo desemboca en la promulgación de la Constitución de 1978, que recoge el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que forman la nación española, lo que supuso un cambio de 180 grados con respecto al régimen

anterior. Esto daba respuesta a un problema que había surgido repetidamente en la historia de este país como resultado de las diferentes identidades sobre las que se ha construido la unidad de la nación ibérica.

Tras la ratificación de esta Constitución, y como resultado de la implementación de los principios contenidos en el, en el curso de unos pocos años se ha completado el proceso de instauración de las 17 comunidades autónomas y han sido aprobados sus Estatutos de autonomía. Han sido también dotadas de su propio órgano de gobierno e instituciones representativas. A destacar que el proceso que ofrece la Constitución Española, no obliga a las regiones, sino que es, en general, un derecho para ellas

España en la actualidad está dividida en las siguientes provincias que se integran en comunidades autónomas y ciudades autónomas. Cada provincia es subdividida en municipios: Álava, Albacete, Alicante, Almería, Asturias, Ávila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Cádiz, Gerona, Granada, Guadalajara, Guipúzcoa, Huelva, Huesca, Islas Baleares, Jaén, La Coruña, La Rioja, Navarra, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Sevilla y Soria.

Lo cierto es que en 25 años se pasó de un sector público concentrado en el Estado a una distribución del gasto público que apuntan hacia un 50% estatal, 35% autonómico y un 15% local.

Este sistema tuvo su evolución en tres etapas muy marcadas: 1987-1991; 1992- 1996 y 1997 al 2001, que continúa con el modelo que se aplica desde el 2002.

El 22 de Septiembre de 1980 se aprueba la Ley Orgánica núm. 8 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y las primeras leyes de cesión de tributos, siendo la primera la atinente a Cataluña (Ley 41/81, del 28 de Octubre).

Durante los primeros pasos no es ilógico ver ciertos puntos ilógicos, por ejemplo cuando se crea las primeras leyes de cesión de tributos en Cataluña, al año siguiente sea prueba que intentó regularizar todas estas leyes de cesión a nivel nacional creando en otras palabras un Fondo de Compensación Interterritorial que estaba concebido para financiar a las Comunidades menos privilegiadas económicamente.

Durante esta primera etapa hasta el año de 1993 se había cedido algunas competencias de gestión de impuestos que tuvieron escasa recaudación.

Durante esta etapa se sienta un principio general basado en la libertad de decisión de las Comunidades Autónomas sobre el destino de los fondos que gestionan, apegados al gasto que generaba la descentralización administrativa.

En esta primera el sistema de financiación se circunscribía a la negociación permanente de la participación que a cada Comunidad Autónoma correspondía en los ingresos del Estado.

En 1996 se amplía este estado de cosas para de manera sustancial otorgar a las Comunidades Autónomas capacidad para regir sus destinos financieros al ampliar la toma de decisión en cuanto al destino de los impuestos cedidos.

La financiación de las entidades autónomas es un punto neurálgico, pues de este depende la sobrevivencia del régimen. En España la Ley Orgánica Fiscal de las Comunidades Autónomas enumeran los impuestos que pueden ser susceptibles de cesión:

- a) Impuesto a la Renta de las personas físicas, con carácter parcial con el límite del 33%;
- b) Impuesto sobre el Patrimonio;
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
- d) Impuesto sobre las Sucesiones y Donaciones
- e) Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo de 35%
- f) Los impuestos especiales de fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40% de cada uno de ellos.
- g) El Impuesto sobre la Electricidad;
- h) El Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte;
- i) Los Tributos sobre el Juego;
- j) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Esta cesión puede extenderse a la capacidad normativa, a la gestión del tributo o, simplemente a una parte o a la totalidad del rendimiento derivado de su aplicación.

Sacando a limpio la idea de la financiación de las Comunidades Autónomas es que puede ser a través de tributos cedidos, recargos de tributos estatales, y por sus propios tributos.

Los tributos de las comunidades autónomas tienen los siguientes límites:

- 1) No pueden recaer sobre bienes situados fuera de su territorio;
- 2) No han de suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios;
- 3) Tampoco recaerán sobre hechos imponderables ya gravados por el Estado;
- 4) Ni incidir sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales.

Comentario aparte merece las secuencias transformadoras que realizaron los españoles comprendiendo que la única forma de que un régimen autonómico subsista es con la ejecución de fórmulas de transferencias de potestades administrativas y financieras.

VENEZUELA, UN FALSO FEDERALISMO

La primera Constitución Venezolana del 21 de Diciembre de 1811 adopta el sistema Federal, el mismo que fue respetado en las primeras décadas; sin embargo, como es postulado en nuestros países latinoamericanos, durante su historia comenzaron a aparecer figuras políticas y caudillos que comenzaron más bien a debilitar el federalismo instaurado hasta llegar a convertirlo en un régimen vacío, pues se comenzó a concentrar poderes administrativos y económicos en la capital. El descubrimiento del petróleo y su explotación aceleró más este proceso, pues como es sabido en las experiencias de nuestros países, lo que origina la aparición del “oro negro” es que este se concentre en pocas manos y se centralice su ingreso y por ende el gasto de los recursos económicos.

La actual Constitución Venezolana ha acentuado la tendencia centralista. Dicha Carta Magna enumera las competencias nacionales en materia impositiva:

- 1) Impuesto sobre la Renta
- 2) Impuesto sobre las herencias y donaciones
- 3) Impuestos al Capital y a la producción
- 4) Impuestos al Valor Agregado
- 5) Impuestos sobre Hidrocarburos y minas
- 6) Impuesto a la Importación y Exportación de bienes y servicios
- 7) Impuestos al consumo de licores, alcoholes, cigarrillos y tabaco.

La Constitución prácticamente ha borrado cualquier injerencia de los estados federales a la participación impositiva; y así también ha dejado a los municipios competencia en impuestos locales, como en muchos países del orbe:

- 1) Impuestos sobre la propiedad de los inmuebles urbanos
- 2) Impuesto sobre la industria y el comercio
- 3) Impuestos sobre espectáculos públicos y sobre vehículos

Esto conlleva a que los Estados en Venezuela tengan 3 formas de financiarse:

- a) Mediante la partida presupuestaria (Situado Constitucional) equivalente a un mínimo del 15% y un máximo del 20% del total de los ingresos nacionales anualmente estimados. Este monto se distribuirá de acuerdo a la población entre otras cosas.
- b) A través de las asignaciones económicas especiales a favor de los Estados que explotan las minas y los hidrocarburos; este tipo de asignación se ha extendido a otros estados que por su condición lo necesitan.
- c) Mediante el Fondo Intergubernamental para la Descentralización

Finalmente los Estados y Municipios están prohibidos de adquirir deuda pública a menos que sean autorizados expresamente por una ley nacional.

La Administración Tributaria está regida por una entidad nacional que se denomina Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT)

Venezuela en la actualidad esta integrado por 23 Estados, 1 Distrito Federal y Dependencias; Distrito Federal, Amazonas, Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Vargas, Yaracuy, Zulia.

FEDERALISMO ARGENTINO

El sistema argentino ocupa un lugar dentro de los regímenes “especiales”, pues su estructura fue moldeada por una historia centrada en una sola provincia.

Argentina fue un país privilegiado en las guerras de independencia, ya que el Río de la Plata estaba muy lejos de la dominación plena española que se afincaba en el Virreinato de Lima, y lo que sucedió fue que los conquistadores descuidaron tales posiciones. La Independencia fue un proceso que comenzó en 1810 y culminó el 9 de julio de 1816, en el Congreso de Tucumán en donde se resolvió tratar la Declaración de la Independencia.

Bernardino Rivadavia, pro hombre que influenció mucho en la estructuración de este país sentía gran apego a la ciudad de Buenos Aires, su criterio fue de lograr la hegemonía de dicha metrópolis sobre las demás, realizando magníficas obras con aires ingleses, puesto que sentía admiración por la cultura anglosajona. Su política estrictamente centralista fue la que propició el inconformismo de las demás provincias. El caos y la anarquía parecían apropiarse del joven estado hasta que se firmó el tratado del 4 de Enero de 1831, entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, por el cual se hicieron los lineamientos de una verdadera organización federal, que en 1852 ganó la adhesión del resto de provincias.

Buenos Aires ha sido siempre una provincia autónoma cuyo espíritu fue el “separatismo”, lo que obligó al resto de las provincias a claudicar frente a ella otorgándoles diversos privilegios autonómicos que no lo tienen el resto de las regiones, pues en aquellos momentos históricos no diferentes a los actuales era imposible desconocer el peso específico que representa Buenos Aires para todo este país.

Las Leyes son creadas por un organismo supremo Federal, no se admite, como en el caso de Estados Unidos, que las provincias puedan aprobar normas que contraríen a este Congreso Federal; lo mismo funciona en los impuestos al momento de su génesis. Se ha ido otorgando importancia a la labor de los Municipios, como la actual tendencia en el Ecuador, pues se concibe que estén próximos al conocimiento de las necesidades urgentes de los ciudadanos.

Los principales impuestos que se recaudan en la Argentina son los siguientes:

1. Impuesto sobre la Renta.- Este impuesto grava los rendimientos, rentas o enriquecimientos, y los resultados obtenidos por la enajenación de bienes muebles, bonos, acciones y demás títulos valores, las rentas producto de los bienes raíces y las rentas de capitales.
2. Impuesto al valor agregado.- En Argentina el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se aplica sobre la venta de bienes muebles, las prestaciones de servicios u obras en territorio nacional y las importaciones definitivas de bienes muebles.
3. Impuestos al consumo, selectivos, específicos.- Está sujeto a este impuesto el expendio de los bienes gravados la transferencia a cualquier título, su despacho a plaza cuando se trate de la importación para consumo y su posterior transferencia por el importador a cualquier título.
4. Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural.- Grava la transferencia a título oneroso o gratuito de los combustibles líquidos de origen nacional o importado, y el gas natural distribuido por redes con destino a gas natural comprimido (G.N.C.) para el uso como combustible en automotores.
5. Tributación de las sucesiones, donaciones y transferencias

En la actualidad la República Argentina está dividida en una Capital Federal y 23 provincias: Capital Federal, Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Resto de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero.

CAPITULO III

ESTUDIO CASO ECUATORIANO

BREVE REFLEXION HISTORICA DEL CASO ECUATORIANO

Como análisis obligatorio previo a afrontar el punto central de esta tesis, es necesario realizar una breve reflexión personal de la historia política republicana y su comportamiento a través de los tiempos.

Nuestro país sin lugar a dudas ha sido exageradamente inestable social, económica y política, idea que se toma al momento de revisar la cantidad de Presidentes posesionados y depuestos, así como los designados de manera interina. Definitivamente las regiones han jugado un papel preponderante en la conducción de Estado y de la formación del sentimiento de “patria” que nos debería ligar.

La Costa desde siempre fue una región muy próspera, productiva y por ende poderosa económica y políticamente, más aún tomando en cuenta la manera en que se ejecutó su independencia a través de Guayaquil y del pensamiento profundo de libertad, que más que una palabra hueca, es un sentimiento plasmado en una forma de vida; por otro lado, regiones como Cuenca y Esmeraldas que en algún momento de nuestra historia organizaron levantamientos que convulsionaron la vida en el país; finalmente, se encuentra Quito que no deja de ser menos importantes debido a su condición de ciudad capital y por ende centro de todos los organismos burocráticos que manejan el Estado.

Este era el panorama del Ecuador en las primeras épocas de su existencia, compuesta por regiones con diferentes formas de ver la vida diaria, con diferentes aspiraciones y por ende con criterios diferentes en cuanto a la prelación de satisfacción de necesidades.

De los Presidentes constitucionales que hemos tenido, cerca del 43% fueron de Guayaquil; sin embargo, contrariamente a lo que se pueda pensar, estas presidencias fueron interrumpidas por alzamientos, derrocamientos, convulsiones, etc, que impidieron, en la mayoría de casos, la terminación de los períodos y por ende la interrupción de las obras iniciadas. (Anexo No. "03")

Es necesario comprender que más allá de la politiquería está el hecho de que a través de los tiempos la repartición de la riqueza en nuestro país, por parte de los gobiernos, no ha sido equitativa y esto ha originado situaciones de descontentos seccionales, que después se funden con un inconsciente colectivo que trascienden las épocas.

En los últimos 40 años una región más hizo su aparición por la riqueza mineral que llevaba en sus entrañas; el Oriente se ha ido convirtiendo poco a poco en el ejemplo más claro de la injusticia de la repartición de la riqueza, pues en sus provincias, que deberían tener un alto nivel de infraestructura y desarrollo, existe una desatención del gobierno central que se mantiene hasta la presente fecha. El Oriente prácticamente ha sostenido la economía arcaica de nuestra República en los últimos años, es por eso que es necesaria una verdadera transformación política a través de las autonomías que nos levante la autoestima y nos brinden mejores oportunidades.

La explicación muy común que se daba 20 años atrás del porqué se desatendían las carreteras de la Provincia de El Oro y las de las provincias orientales, era debido al

constante peligro de la guerra con el país vecino del Sur, al cual se le quería “obstaculizar” ante una eventual invasión armada, como si las orugas de los tanques se resintieran por los baches. Una vez firmada la paz, el centralismo tuvo que ingeniarse un nuevo tipo de excusa que justifique la inatención a las regiones lejanas a la capital, y ante la exigencia de los precursores de la Autonomía no encontraron mejor forma que ridiculizar la idea y sentenciar que es imposible tal aplicación, pues sería inconveniente poner tal cantidad de dinero y recursos al manejo de ciudadanos que se podían corromper, como si en el seno mismo del centralismo no existiese corrupción.

Estas palabras sólo recogen la realidad de las cosas, pues existen un sinnúmero de anécdotas al respecto. Otro argumento usado por los centralistas para no aplicar la Autonomía radica en el temor de que el país se disuelva y se pierda el sentido de “patria”, lo que nos hace acordar de la intentona realizada por una Junta Militar con el fin de unificar a la Nación utilizando modelos andinos en unos casos, quiteñizando costumbres citadinas en otros, todo con una estrategia elaborada a través de los medios de comunicación. En el siglo XIX tenemos en cambio la imposición de la concepción guayaquileña al resto del país.

Guayaquil ha sido el adalid de las costumbres costeñas y hacia esa ciudad siempre se han dirigido los ataques del centralismo; un expresidente ecuatoriano escribía en uno de sus libros que no es bueno tener dos polos discordantes en un país pues esto conduciría al caos a la República. Un presidente quiteño llegó al desparpajo más grande de quitar la leyenda del Escudo de Guayaquil “Por Guayaquil Independiente” y durante muchas décadas se ha pretendido minimizar la independencia de Guayaquil y el profundo mensaje de la gesta octubrina.

También queremos recalcar que este juego de “quien manda a quien” es lo que ha propiciado que el Ecuador tenga un avance aletargado, por lo que es necesario, un cambio profundo del Estado y de las potestades que puedan tener las regiones en el futuro dependerá nuestro verdadero desarrollo.

Las exigencias políticas del momento histórico han impedido que sistemas unitarios evolucionen hacia la vida autonómica en plena libertad, y que dicho sistema alcance su verdadero desarrollo.

Las autoridades de muchos estados unitarios han aplazado la discusión con el pretexto de atravesar momentos de inestabilidad, pero no hay que olvidar que en la historia de todos los pueblos siempre han períodos de depresión e inestabilidad, en el fondo sólo se trata del “espíritu centralista” que presiona a todos los gobernantes a seguir sus preceptos.

CONSIDERACIONES PREVIAS

José A. Rozas Valdés, quien es profesor titular de derecho financiero y Tributario en la Universidad de Barcelona dice que no hay autonomía política sin autonomía financiera; la financiación a través de los tributos de los bloques autónomos es esencial para la existencia de este sistema.

En materia de gasto público se asienta un principio general de la libertad de decisión de los bloques autónomos y sobre el destino que gestionan. Es obvio que una de las fuentes de financiación de las autonomías debería ser el endeudamiento externo.

Es necesario la creación de una Ley Fiscal Única que recoja los principios fundamentales que van a regir la relación entre los entes estatales y los contribuyentes. Dentro de aquella deberá estar descrito claramente el alcance y le manejo de cada impuesto y su correspondiente destino.

No podemos crear bloques con principios meramente individualistas sin tener en cuenta el principio de solidaridad que tiene que existir entre los ciudadanos de este país, sin importar la región de procedencia. La solidaridad se traduce en dar a cada bloque el marco jurídico que le brinde la posibilidad de asociarse para el desarrollo común.

El Financiamiento que entraña la responsabilidad de un tributo comporta 3 fases:

- 1.- La capacidad de decisión sobre su regulación (potestad normativa)
- 2.- La responsabilidad que comporta su gestión (potestad aplicativa)
- 3.- la titularidad sobre los derechos de crédito que genere (la disponibilidad de su rendimiento)

BLOQUES AUTÓNOMOS

Existen varias posturas acerca de la implementación de las autonomías; algunos piensan que es mejor que la división regional sea de manera horizontal, de tal manera que cada parte tendría costa, sierra y oriente para un mayor desenvolvimiento y autosustentación; otros en cambio, se pronuncian por que la división sea de manera vertical; finalmente, existen los que piensan comprimir más el concepto concediendo la autonomía a ciudades, lo cual desde ya no nos parecería conveniente, pues le quitaría viabilidad al proyecto, pues la autonomía debería ser una práctica hecha a nivel nacional.

Pensamos que el Ecuador debería dividirse por provincias en unos casos y por agrupaciones de provincias en otros, de manera que se puedan crear bloques autosuficientes que puedan emprender proyectos de desarrollo. (Anexo No. "02")

BLOQUE 1	PICHINCHA CARCHI IMBABURA COTOPAXI
BLOQUE 2	ESMERALDAS
BLOQUE 3	MANABI
BLOQUE 4	SUCUMBIOS NAPO ORELLANA PASTAZA MORONA SANTIAGO ZAMORA
BLOQUE 5	CAÑAR BOLIVAR TUNGURAHUA CHIMBORAZO AZUAY LOJA
BLOQUE 6	GUAYAS LOS RIOS EL ORO GALAPAGOS

POSTULADOS DE DISTRIBUCION TRIBUTARIA

Nuestro trabajo se basa tomando en cuenta los ingresos generados por los tres principales impuestos (Renta, IVA, ICE), por lo que consideramos necesarios que los porcentajes de repartición de tales ingresos debería ser de la siguiente forma:

- 1.- El Impuesto a la Renta deberá ser un tributo que vaya directamente a las arcas del gobierno central, con excepción del generado por las compañías petroleras.
- 2.- El Impuesto al Valor Agregado deberá ir íntegro a los bloques autónomos sin ninguna distinción.
- 3.- El Impuesto a los Consumos Especiales tiene que ir a las arcas del Gobierno Central.
- 4.- Los impuestos obtenidos en la Aduana deberán ir a las arcas del Gobierno Central.

RUBRO PETROLEO Y GAS NATURAL

Este mineral en los últimos tiempos de la vida republicana se ha constituido en un ingreso básico dentro del presupuesto General del Estado, el mismo era extraído en la Península de Santa Elena y posteriormente se descubrieron grandes yacimientos en la región oriental. (Anexo No. "01")

Los ingresos producto de la venta del petróleo debe seguir constituyendo parte de los ingresos del gobierno central, sin embargo el Impuesto a la Renta pagado por las empresas petroleras que tienen contratos de explotación en esas zonas, deberían ir de manera total a las provincias orientales, el porqué se hace una excepción con las máximas propuestas es muy simple, pues en la actualidad está en discusión la devolución del Impuesto al Valor Agregado a estas Compañías, por lo que de darse los fallos internacionales proyectados el Oriente perdería una fuente de sus ingresos propuestos, por lo que es necesario compensar tal pérdida.

A pesar de que no es materia del presente trabajo, consideramos que un porcentaje de la venta del petróleo tenga que ser asignado a las provincias orientales y a Esmeraldas; el fin es crear más polos de riqueza, si esto ocurriera los ciudadanos tendríamos más posibilidades de mejorar nuestro nivel de vida y por ende nuestro país.

En el año 2002 el Impuesto a la Renta producido por este sector alcanzaba los USD. 16'197,350.00 lo que constituía el 4,8% del total de la recaudación total de este impuesto. Para el 2003 este rubro se ubicó en USD. 41'921.180, lo que constituía el 8,39% de la recaudación del IR.

Para el 2004 esta cifra prácticamente se disparó dando un total aproximado de USD. 125'000.000.

RUBRO ADUANA

En la aduana se recaudan además de los aranceles, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a los Consumos Especiales, este rubro aduana ofrece una particularidad, cual es el hecho de volver confuso la verdadera aportación de cada región, pues en él interactúan contribuyentes de varios lugares que pululan por sacar las mercaderías con el fin de distribuir las a sus domicilios o a otros lugares, por lo que transparentar la real aportación de contribuyente se convertiría en una labor muy difícil. Para el año 2004 la aduana ecuatoriana recaudó por concepto de IVA la cantidad de USD. 865'653.721, mientras que por el ICE se captó la suma de USD. 47'623.611; esta recaudación todavía no constituye la verdadera capacidad de recaudación de la aduana, pues en esa institución a pesar de los esfuerzos que se realizan buscando la eficiencia, sin embargo, los niveles de corrupción todavía se especula que son mayores.

RUBRO IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Constituye sin lugar a dudas el impuesto más exitoso de los últimos tiempos desde su aparición en Francia a mediados del siglo XX; su recaudación servirá para que los bloques autónomos sustenten parte de sus necesidades básicas. La motivación de otorgarles el 100% de la recaudación de este impuesto a los autónomos es debido a que puedan tener mayor liquidez y organizar un plan de desarrollo para sus administrados.

Para el 2004 el IVA, descontando lo pagado en importaciones alcanzó una cifra record de USD. 1.167'507.609, es decir que si se hubiera aplicado desde este período el sistema autónomo de repartición de recaudación de impuestos, cada bloque hubiera tenido en sus arcas por concepto de IVA lo siguiente:

BLOQUE 1	PICHINCHA	708'689.300
	CARCHI	1'321.100
	IMBABURA	7'063.300
	COTOPAXI	4'122.300
BLOQUE 2	ESMERALDAS	6'087.200
BLOQUE 3	MANABI	18'141.200
BLOQUE 4	SUCUMBIOS	2'068.000
	NAPO	1'233.600
	ORELLANA	1'072.400
	PASTAZA	1'305.900
	MORONA	
	SANTIAGO	1'357.100

	ZAMORA	842.100
BLOQUE 5	CAÑAR	4'106.700
	BOLIVAR	1'072.700
	TUNGURAHUA	13'427.400
	CHIMBORAZO	6'094.500
	AZUAY	40'983.300
	LOJA	6'282.300
BLOQUE 6	GUAYAS	329'293.900
	LOS RIOS	3'523.300
	EL ORO	8'288.600
	GALAPAGOS	1'083.700

RUBRO IMPUESTO A LA RENTA

El gravámen que soporta la utilidad de los ciudadanos del país tiene que ser de beneficio del organismo central, en el 2004 este rubro alcanzó la cifra de USD. 908'163.223. Dicho valor al igual que el de Aduana se encuentra un poco relativizado, pues los grados de evasión y de elusión todavía son mayores y se debería crear un sistema que controle mejor este tributo.

Además tenemos que tener presente sobre este rubro, que aparte de las compañías petroleras, la gran mayoría de las instituciones públicas del Estado al momento de hacerles la retención de Impuesto a la Renta a sus funcionarios en todas las dependencias del país, son declaradas en la ciudad de Quito (por ser la capital) confundiéndose el hecho de que la Provincia del Pichincha tiene una superior

recaudación respecto de este impuesto, seguido muy atrás por la Provincia del Guayas; sería interesante transparentar la recaudación real para tener un claro panorama del origen de la renta.

Año 2004 – Impuesto a la Renta

PICHINCHA	549'909.800
GUAYAS	232'007.600

La evolución del Impuesto a la Renta en los últimos 4 años en el País ha sido el siguiente:

2001	591.660.378
2002	670.974.577
2003	759.247.667
2004	908.163.223

Esta evolución de mejoramiento, no se debe leer en el sentido de que se produce porque la economía ha crecido, sino más bien que el organismo recaudador del Estado (SRI) ha tenido políticas eficientes de recaudación.

Es necesario acotar que muchas instituciones, en la actualidad, se benefician por Ley del Impuesto a la Renta, así tenemos que en el Art. 51 de la Ley de Régimen Tributario Interno se determina el destino de la recaudación de este impuesto.

(Cuadros No. “A1,A2,A3,A4,B1,B2,B3,B4,C1,C2,C3,C4,D1,D2,D3,D4”)

DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN

Art. 51.- Destino del impuesto.- El producto del impuesto a la renta se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas que para el efecto, se abrirá en el Banco Central de Ecuador. Una vez efectuados los respectivos registros contables, los valores correspondientes se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, para ser distribuido en forma automática e inmediata y sin necesidad de orden expresa alguna del siguiente modo:

Universidades Estatales y Politécnicas	10% Recaudación
Universidades Particulares	1% Recaudación
	6% Recaudación en la Prov. Del
Comisión de Tránsito del Guayas	Guayas
Centro de Rehaz. De Manabí	6% Recaudación en la Prov. De Manabí
Centro de Patrimonio Cultural de los municipios	
del país	
distintos de los ubicados en las Prov.de Guayas y	6% Recaudación en el respectivo
Manabí	Municipio
Fondo de Desarrollo Seccional	10% Recaudación
Presupuesto General del Estado	La recaudación Restante

El Servicio de Rentas Internas informará al Ministerio de Economía y Finanzas sobre los valores que correspondan a los beneficiarios voluntarios: universidades y escuelas politécnicas. Fundación Malecón 2000, CORPECUADOR y el Fondo de Desarrollo Social del Magisterio Nacional, con base a los pagos que realicen los donantes en concepto de anticipo de impuesto a la renta y en sus declaraciones anuales. En este último caso, para el cálculo del valor que corresponde a los

beneficiarios voluntarios, del valor del impuesto causado se deducirá el monto del anticipo. Las donaciones que efectúe cada contribuyente, tendrán como límite los porcentajes y plazos que establecen las leyes de creación de los beneficiarios y, en su conjunto, no podrán superar el veinte y cinco por ciento (25%) de su impuesto causado.

RUBRO POTESTADES

Cada bloque deberá tener la potestad de crear impuestos regionales independientes de tal forma que cada uno sea responsable de su uso, así también podrá conceder las exenciones necesarias que considere para crear un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo productivo de sus provincias. Habría que hacer hincapié en que los bloques autónomos no podrían establecer exenciones a los tributos de los cuales no se tiene la administración.

Cada bloque podrá asumir las facultades necesarias tendientes a garantizar la seguridad y desarrollo de los ciudadanos, por las que se tendría que rever la exclusividad de determinadas funciones que tiene el Estado de tal forma que no se consideren que se estarían malgastando los esfuerzos y recursos por la duplicación de actividades, sino más bien, conseguir que a mediano plazo, el Gobierno Central vaya despojándose de ciertos servicios que a más de ser empleados de una manera inoperante, no llegan a cumplir eficientemente con sus fines.

Los bloques autonómicos deberían tener la posibilidad de contraer deuda pública con el aval estatal, para lo cual se deberán establecer reglas muy firmes para respaldar el crédito.

RUBRO IMPUESTOS SECCIONALES

Los impuestos seccionales dentro del presente esquema se siguen manteniendo en beneficio de cada sector, sin que el bloque autonómico pudiese reclamar porcentaje alguno.

ADMINISTRACION TRIBUTARIA

El modelo sería encomendar a una de las entidades la recaudación de los tributos, normalmente debería ser la central (SRI), quien seguiría a cargo del cobro de tales recursos con unas variaciones mínimas:

- 1.- Redistribuir la división administrativa del sujeto activo, de tal manera que las Direcciones Regionales correspondan a los bloques autonómicos.
- 2.- Que cada Director tenga a su cargo su propia estrategia de recaudación.
- 3.- Que cada Dirección Regional tenga independencia administrativa.

La Administración Tributaria deberá percibir un porcentaje de gestión que engrosará el presupuesto de esta entidad.

CAPITULO IV

CONCLUSION:

Los principales problemas que enfrentan los países en vías de desarrollo se evidencian al momento de evaluar el tipo de relaciones que históricamente se han establecido. Las manifestaciones de estas problemáticas se reconocen al identificar la existencia de desequilibrios y relaciones asimétricas, que influyen en el sistema de acciones y decisiones de los países, por tal motivo llegamos a las siguientes conclusiones.

1. Las autonomías permiten a los gobiernos seccionales contar con ingresos acordes a su propia gestión.
2. El independizarse del centralismo, agilizaría la ejecución de obras y no tener que pasar por trámites burocráticos engorrosos.
3. Permitiría hacer planes a futuro, priorizando obras sociales e infraestructuras en las principales áreas de desarrollo.
4. Permitiría ejecutar estudios y obras en menos tiempo.
5. Daría mayor fortaleza financiera a los diferentes gobiernos seccionales, siendo sujetos de crédito ante organismos internacionales para empréstitos de desarrollo de la región y a los gobiernos seccionales.
6. Daría un trato justo y equitativo al entregar los fondos de acuerdo a sus ingresos y resultados.



BIBLIOGRAFIA

1. Felipe Pigna, Los Mitos de la Historia Argentina.
2. Marcelo Carmagnani, Federalismos Latinoamericanos: México Brasil Argentina.
3. Tomas y Valiente, Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales.
4. Estadísticas de Recaudación, Servicio de Rentas Internas
5. Banco Central del Ecuador, Presupuesto General del Estado, Estadísticas
6. López Guerra L., Planteamientos Generales del Estado Autonómico
7. Sánchez Polo C., Las Comunidades Autónomas: Naturaleza Jurídica
8. J.V. Sevilla Segura, Las Claves de la Financiación Autonómica
9. Ferreiro LaPatza, Dictamen sobre el Régimen fiscal de Canarias y su modificación.
10. Lago Montero, El poder tributario de las comunidades autónomas.
11. Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos, publicada por la M.I. Municipalidad de Guayaquil.