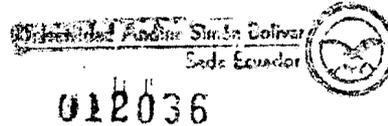


UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

AREA DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO ECONOMICO



**EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL:
UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA FISCAL EN
EL ECUADOR**

Maritza Tatiana Pérez Valencia

Tutor: Dr. César Montaña

Quito, Septiembre de 2000

DEDICATORIA

A MI FAMILIA, mi apoyo constante

AL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS, mi escuela de formación integral y profesional.

A MIS AMIGOS Y PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD ANDINA.

ABSTRACT

El presente trabajo busca replantear el sistema económico del Ecuador, analizando las políticas cambiaria, financiera, monetaria y fiscal.

Haciendo énfasis en la política fiscal del Ecuador se esboza una breve propuesta de normativa tributaria para enfrentar el déficit que caracteriza nuestras arcas fiscales, que se inclina por el despilfarro y la inexistencia de planes serios de estructuración macroeconómica.

Varios intentos de reforma económica han quedado sin efectos positivos, e incluso ocasionaron dos revocatorias de mandato presidencial, en los años 1997 y 2000, por la grave conmoción interna y social que causaron por efectos de la crisis que afectó a los bolsillos de los ecuatorianos. La huida de capitales por la imposición del impuesto a la circulación de capitales, el bajo precio del petróleo que caracterizó estos años y el desgobierno en que vivimos agravó la crisis.

No es hora entonces de lamentarnos, sino de tomar nuevos bríos para enfrentar la crisis, aportar con ideas y soluciones innovadoras que ayuden a combatir la pobreza e implanten el desarrollo sostenido y sustentable en el Ecuador, tantas veces propugnado.

El *impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales*, es una fórmula que deriva del análisis realizado en el presente trabajo, para buscar los recursos monetarios que compongan los ingresos fiscales del Estado, derivados de actividades que generan recursos por el uso exclusivo de los recursos naturales y por el acceso que concede el Estado a sus recursos, que no siendo valorados en el presente deben ser la base para entender la depreciación futura que alcanzan estos bienes, ocasionando el agotamiento de nuestros recursos no renovables.

De esta manera, no solo se pretende valorar la renta obtenida por el uso exclusivo de estos recursos en el futuro, sino que se dirijan los recursos monetarios a propender al sostenimiento de los hábitats en donde se generan estos recursos: la protección de la Amazonía.

**EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL:
UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA FISCAL EN EL
ECUADOR**

CAPITULO I

**LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR.- ANALISIS TEORICO DE LOS
TRIBUTOS**

1.1. LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR	1
1.1.1 LA POLITICA FISCAL	1
A. LA POLITICA MACROECONOMICA EN TORNO A LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA TRIBUTACION	1
B. LA POLITICA FISCAL	11
1.1.2 CONCEPCION Y ANALISIS DEL PACTO FISCAL	15
1.1.3 PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL	21
1,2 ANALISIS TEORICO DE LOS TRIBUTOS	29
1.2.1 NATURALEZA JURIDICA:	29
A. CONCEPTO	29
B. LA OBLIGACION TRIBUTARIA	34
c. CLASES DE TRIBUTOS	35
IMPUESTO	36
TASA	37
CONTRIBUCION	37
1.2.2 LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	38

**CAPITULO II
EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

2,1	LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ECUADOR	41
A.	ANTECEDENTES	41
B.	NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL	43
C.	REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ECUADOR	45
2.2	ANALISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	52
A.	MARCO NORMATIVO GENERAL	52
B.	MARCO NORMATIVO TRIBUTARIO	57

**CAPITULO III
UNA PROPUESTA DE SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD
INTELECTUAL**

3.1	LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	65
A-	LA TERRITORIALIDAD DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA	65
B.	LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO	67
C.	LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	72
	<i>Impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales:</i>	75
a)	HECHO GENERADOR	75
b)	SUJETO ACTIVO	76
c)	SUJETO PASIVO	76
c)	BASE IMPONIBLE	77
d)	TARIFA	77
3.2	LA ADMINISTRACION EN LA RECAUDACION DE TRIBUTOS	78

A.	LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	78
B.	LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL SERVICIO PÚBLICO	79
3.3	UNA PROPUESTA CONCRETA DE SISTEMA TRIBUTARIO	80
A.	LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR DEL AÑO 2000	81
B.	JUSTIFICACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA	83
C.	UNA PROPUESTA EN MATERIA TRIBUTARIA	85

CAPITULO IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.	CONCLUSIONES	92
	LA SITUACION EN AMERICA LATINA	93
	LA SITUACION EN EL ECUADOR	94
	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	96
2.	RECOMENDACIONES	99

BIBLIOGRAFIA

ANEXO 1

ANEXO 2

INTRODUCCION

El presente trabajo busca cumplir los requisitos establecidos para la obtención de mi grado de maestría en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar, esculpiendo en cada uno de sus capítulos la formación académica integral que adquirí en el transcurso del período académico.

Analizando cada uno de los temas de profundización de mi aprendizaje académico fui asimilando las posturas e inquietudes de mi querida Universidad, pero sobre todo fui aprendiendo a plantear soluciones solventada en los análisis teóricos y de investigación, que me iniciaron en la búsqueda propuestas para plantearles, si es posible, desde mi trinchera de trabajo y desde mi actitud como funcionaria pública de la Administración Tributaria.

Ese mística del trabajo y el apasionamiento por la investigación adquirida desde mi infancia pero pulida en la Universidad, hizo que abatiera temas para encontrar planteamientos en búsqueda de mecanismos que sinceren la economía, generen nuevos ingresos y reviertan los recursos en el bienestar de la comunidad y en la protección del medio ambiente.

El **desarrollo sostenible**, propugnada por mis maestros, me hizo conocer que ninguna función pública justifica su accionar si no busca la realización de la equidad en la distribución de la riqueza, la redistribución de los ingresos en los sectores más pobres y la generación del bienestar en todos los estamentos de la economía. Propugnar la participación social, mestiza, negra e india, el respeto a la diversidad, el afianzamiento de la unidad nacional y la lucha intolerante por la eliminación de la pobreza, me hizo comprender el himno de un universitario andino, que propugna los postulados del Libertador Simón Bolívar.

Es por esto que presento este trabajo que aborda los temas de las teorías financieras y fiscales, ambientalistas y de propiedad intelectual, para recoger un proyecto de normativa tributaria en donde se gravan las rentas del sector farmacéutico, a quienes el Estado en ciertos casos concede el acceso a los recursos naturales de manera exclusiva para uso comercial a nivel mundial. De ahí surge el régimen tributario del *impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales*.

En el Primer Capítulo, se aborda los temas de la Política Macroeconómica, incluido un breve resumen sobres la composición y características en estos últimos años, de nuestras políticas monetaria, financiera, fiscal y cambiaria.

En el Segundo Capítulo, se abarca el tema de la reseña histórica y las repercusiones en nuestra economía del desarrollo de la protección a la propiedad intelectual en el Ecuador,

En el Tercer Capítulo, se delinea el problema del agotamiento de nuestros recursos no renovables y la problemática medio ambiental, específicamente de nuestra Amazonía, y la propuesta para defenderla y protegerla con los recursos que se obtengan del establecimiento de un nuevo gravamen que va a gravar al acceso a los recursos naturales de manera exclusiva para uso comercial a nivel mundial, en razón del aprovechamiento económico presente y futuro.

Luego, realizamos un abstract de las conclusiones de este trabajo, y la justificación de la implantación del nuevo esquema tributario.

No dejo de analizar, los principios y postulados de la Administración Pública, no solo por mi perfil profesional sino por la importancia del trabajo de la Administración en la implementación de esta propuesta.

Espero que el trabajo sea fructífero y recuperable para las instancias legislativas, para generar el debate de nuestra política fiscal y el sostenimiento de nuevas tesis tributarias en nuestro país.

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL: UNA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR

CAPITULO I

LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR.- ANALISIS TEORICO DE LOS TRIBUTOS

1.1 LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR

1.1.1 LA POLITICA FISCAL

A. LA POLITICA MACROECONOMICA EN TORNO A LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA TRIBUTACION

Para introducirnos en el tema de la política macroeconómica, enfoque principal de este capítulo, delinearemos algunas ideas sobre el análisis del pensamiento financiero.

El **Cameralismo**, es una de las tendencias de estudio por el que se analiza a diferentes autores alemanes de los siglos XVII y XVIII, llamados cameralistas por la derivación que viene de la palabra Cámara o “Kammer”.

La significación de esta corriente de pensamiento con respecto a las finanzas públicas se halla en el hecho que ella examina los problemas que atañen a la economía y a las finanzas públicas desde el ángulo del Estado como sujetos de las actividades correspondientes, a menudo en forma preceptiva, siendo así precursores de la doctrina financiera los destacados autores alemanes del siglo XIX von Stein, Adolfo Wagner y Schaffle y también de las actuales doctrinas de política económica

y planificación. La ciencia cameralista es la primera expresión de la ciencia de las finanzas públicas.¹

En segundo lugar los **Fisiócratas**, con representación en Quesnay, plantearon dentro de su teoría la libre acción de los ciudadanos dentro del mercado por el desarrollo natural de éstos por sus propios intereses. Su base está en la teoría del producto neto basada en un sistema económico agrícola, en donde la producción excedentaria que se obtiene de ella da un producto neto superior a los medios utilizados en la producción.

Luego con **Adam Smith**, se introducen criterios en su teoría como que: los beneficios, salarios y rentas son las fuentes principales de los ingresos individuales; el Estado no debe actuar ni interferir en la economía; y, en cuanto a la tributación se establecen una serie de principios que rigen el establecimiento de los tributos en un país.

Se sientan las bases para la conformación de los principios de igualdad y proporcionalidad, puesto que cada persona debe aportar con la capacidad económica de cada uno. Estos principios que regirán posteriormente en todas las legislaciones del mundo, surgen del desarrollo de esta teoría, de igual manera que los principios de certeza, economicidad y comodidad.

En lo que respecta a la certeza en la imposición de tributos, deberemos tomar en cuenta que:

El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo, la manera y la cantidad del pago deben ser siempre claros y simples para el contribuyente y cualquier otra persona.²

¹ Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996, p. 4..

² Ibid., p. 8.

El principio de economicidad se dirige a preservar el patrimonio de los contribuyentes, garantizando una correcta recaudación para la conformación de los ingresos del Estado así como la capacidad productiva de los contribuyentes, preservando que la disminución de su economía, vía tributos, se refleje en el papel eficiente del Estado y en una redistribución equitativa de los ingresos.

.En cambio, el principio de comodidad supone que un tributo se pague dependiendo de la comodidad del contribuyente, para lo cual el tiempo y la forma deben ser los más convenientes para el pago y de acuerdo a quien tributa. En el caso del impuesto a las utilidades o ganancias de un inmueble, entonces, el momento del pago del tributo será el momento en que se pague dicha ganancia o utilidad del bien, que es lo más cómodo para el contribuyente.

Estos principios, como se dijo, han sido recogidos hasta nuestros tiempos en las legislaciones tributarias del mundo por las importantes implicaciones que tienen en la actividad económica de los contribuyentes, así como en la salvaguarda de los recursos del Estado.

Otro autor, que aparece dentro del estudio de la teoría financiera, es **David Ricardo**, quien añade criterios científicos a la rama de la tributación. Se formula con esta teoría, el principio de la renta ricardiana por la que se explica cómo el valor de la tributación no incide en la conformación del precio de mercado de los bienes. Así:

Si el Estado asume como base del impuesto dicha renta (renta de la tierra –renta diferencial-) siendo que el precio del mercado se determina por el costo de producción marginal (o sea aquel cuyo costo de producción es igual al precio del mercado), este productor no tiene renta y por tanto no paga impuesto. Por consiguiente, el tributo sobre el precio del mercado y los productores

intramarginales, que sí tienen renta y pagan el impuesto, deberán soportar su carga, sin poder trasladarla, por la vía de modificaciones en los precios, sobre los consumidores.³

Se esbozan entonces, en esta teoría también los lineamientos de la capacidad contributiva de los contribuyentes unida al beneficio que obtengan de la renta.

Siguiendo con el pensamiento de Smith, aparece luego **John Stuart Mill**, quien retoma el análisis de los principios de igualdad, proporcionalidad y economicidad, pero realizando una crítica al principio de la capacidad contributiva según el beneficio de la renta, pues según su estudio es un aspecto que convierte la imposición en regresiva. Frente a ello, plantea el principio de la capacidad contributiva desde el punto de vista de la progresividad, ya que según sostiene, éste convierte la imposición en proporcional y menos injusta en la recaudación, a diferencia de la capacidad contributiva según la renta..

Con autores como **Bastiat y Senior**, existe el criterio de que la imposición se reduce en la medida de la reducción del rol de Estado, para ello las funciones de éste, deben limitarse exclusivamente a brindar orden, seguridad y justicia, y en esa medida los tributos se reducirán también. Bajo la figura del cambio en la economía como en los precios, tratan estos autores de privilegiar en esa misma línea a la teoría financiera.

Jean Baptiste Say⁴ introduce la filosofía del consumismo en la teoría financiera como resultado de sostener que el Estado al recaudar y prestar servicios a los

³ Ibid., p. 9-10.

⁴ Ibid., p. 13.

contribuyentes, lo que hace es fomentar la tendencia al consumismo. Su posición es pesimista en tanto y en cuanto comienza la crítica al papel del Estado.

Francisco Ferrara⁵ en cambio, introduce dos conceptos sobre la significación de impuestos, el uno filosófico y el otro histórico, el primero entendido como la retribución que recibe el Estado por la prestación de los servicios, por lo que en vez de impuesto se trata de una contribución; y, el segundo de tipo histórico, que concibe como una carga al impuesto para los administrados y una retribución para el Estado.

Con la **Teoría Marginalista austríaca** la tendencia del cambio en la teoría financiera toma impulso, pues se hacen vigentes esos recursos. Las necesidades de la ciudadanía, como resultado de la suma de varias necesidades individuales, toman importancia según la urgencia o apremio de dichas necesidades; así mismo, en la medida que dichas necesidades particulares son satisfechas por su propia renta disponible, forman utilidades marginales ponderadas entre todas las necesidades no satisfechas.

Vale la pena en este análisis, tratar también de la **Doctrina Alemana representada por Adolfo Wagner**, la misma que partiendo de la tesis Cameralista, proclama a la teoría financiera como base de la ejecución y prestación de servicios públicos y como fórmula para la distribución de los gastos presupuestarios derivados de estas actividades.

Por último trataremos de las **Tesis Sociológicas y Políticas de las Finanzas Públicas**, en tratándose del análisis del papel del Estado, de tratar de explicar el fenómeno

⁵ Ibid., p. 13.

financiero dentro de la sociedad. Son teorías que no se ubican dentro de las doctrinas normativas sino que tienen que ver más bien con el análisis de la estructura de los componentes de la imposición.

Para **Benvenuto Griziotti**⁶ por ejemplo, un teórico de las tesis sociológicas y políticas consagra el principio de “fabbisogno finanziario” es decir la necesidad de que existan recursos hartos y suficientes para combatir el gasto público. Recoge además a la teoría financiera como un elemento político y no económico que deviene de la actuación del Estado y de los individuos, antes que de un sistema económico preestablecido.

De este análisis, se colige que el fenómeno financiero es un conjunto de elementos de índole económica, política, social, e incluso ética. Por lo que sus fines así como sus medios son amplios frente al conglomerado humano asentado en un país.

Con este análisis teórico, de varios autores, respecto a la teoría financiera he querido introducir mi tema de profundización en torno a la gran premisa inicial de mi estudio, sobre la cardinal importancia del análisis del sistema tributario en un país en vista de que no solo que involucra el rol o funciones del Estado, sino que también proporciona el bienestar necesario para los ciudadanos por el papel que cumple un sistema tributario en un país, involucrando componentes sociales, económicos, culturales e incluso éticos.

Se justifica como nunca este análisis en nuestro país por la aplicación actual de una nueva herramienta monetaria: “la dolarización”, que elimina un régimen monetario de más de cien años de vida, en donde se identificaba como moneda nacional y como medio de pago de poder liberatorio, al sucre. Como se conoce, a propósito de la grave crisis política y

⁶ Ibid., p. 26.

económica a inicios de este siglo en el Ecuador, caracterizada por varios hechos que marcaron esta crisis como son: las revocatorias de mandato presidenciales –las de los ex presidentes: Abdalá Bucaram en mayo de 1997, Jamil Mahuad en enero del 2000-, la solución pacífica del conflicto limítrofe con el Perú en condiciones que no fueron satisfactorias para el nuestro, la crisis bancaria más cruda de la historia republicana del Ecuador, las constantes fluctuaciones negativas en los precios del petróleo; se confirma la persistente inestabilidad económica y política de fines del siglo XX .

Todo este panorama y el ascenso del nuevo Presidente de la República, -luego de un golpe de Estado, iniciado en la intención del pueblo de aplastar la corrupción; impulsado por la dirigencia indígena, el mando militar medio y distintos grupos y movimientos sociales-, se inicia en el país la dolarización de la economía, que se plantea como solución ante la crisis económica, financiera, cambiaria y monetaria.

Con la dolarización se produce una transformación en el régimen cambiario, basado en una moneda estable, el dólar norteamericano, que sirve desde ahora como instrumento monetario, por lo que hablar de un régimen monetario ecuatoriano queda entredicho, mucho más que ahora el Banco Central dejará de cumplir funciones de emisor y controlador del dinero en el país. Se ha establecido entonces un régimen de “libre circulación del dólar”, en donde desaparece de la circulación nuestra moneda nacional: el sucre, so pena de que aún filosóficamente quieran conservarlo al menos en su denominación. Lo que está claro ya, es que nos hemos involucrado a una modernización que aprieta el acelerador a nuestra economía, para que se ponga al nivel de las nuevas prácticas comerciales y económicas del mundo, compitiendo con países desarrollados y en desarrollo, más adelantados que el nuestro.

No quiero sugerir críticas y conclusiones a un nuevo régimen económico imperante en nuestro país, pues inició su aplicación el 13 de Enero del 2000 y entró en vigencia integral el 9 de septiembre del 2000, anotando la importancia que debe darse a la misión de engarzar el nuevo sistema a las políticas financieras y fiscales, sino más bien comentar la realidad para enfrentarla con practicidad e inteligencia y no soñar ahora en sistemas utópicos o realidades a medias.

Lo cierto es que con el nuevo régimen cambiario, las políticas financieras y fiscales deben coadyuvar al logro de mejores fines para el país. Si se propugna la estabilidad económica empecemos entonces, con la reforma de la política financiera que supone la mejora en la normativa de las instituciones financieras –la desregulación de la normativa financiera no ayudó para la estabilidad más bien fue una de las causas de la crisis-, por lo que se requiere introducir sistemas de control eficaces en el sistema bancario y de vigilancia del ahorro y la inversión para que cumplan realmente sus fines, y puedan constituirse en el motor de las actividades productivas en el país y no de la especulación.

En cuanto a las políticas fiscales, éstas deben tratar de buscar la estabilidad del gasto y el aumento de los ingresos tributarios vía una recaudación eficiente y honesta. –como ahora lo hace el Servicio de Rentas Internas, en donde la recaudación presupuestada para el año 1999 creció en términos reales al 129% respecto al año 1998- y a través del control del gasto, eliminando corrupción y haciendo eficiente la inversión.

El gasto se debe redireccionar al objeto mismo del Estado: la inversión social, generación de empleo, salud, educación, y la tan venida a menos seguridad; y no a la corrupción ni al despilfarramiento de los recursos en un aparato burocrático enorme e ineficiente.

En estos términos tendremos estabilidad y seguridad para la inversión, generaremos producción y progreso.

Ahora bien, es necesario además que revisemos en términos mundiales las condiciones que hacen necesaria la revisión de nuestras políticas macroeconómicas, puesto que la realidad nacional es el reflejo también de la realidad latinoamericana y mundial.

Con la crisis de los años 80, resultado de una deuda externa de grandes proporciones en cada uno de los países latinoamericanos, surge la necesidad de replantear las políticas macroeconómicas que inciden permanentemente en la conformación e integración de los sectores de la economía nacional.

Los cambios planteados han ido variando de una a otra concepción, sin embargo, al tener que ver cada cambio con el fortalecimiento de las políticas monetarias, financieras, fiscales y cambiarias también se ha trastocado el papel del Estado que debe cumplir en un determinado momento histórico, sea como un actor participativo o sea como un actor con una intervención pasiva en la toma de decisiones, dejando que las fuerzas del mercado internas interactúen libremente.

Es así, que para entender de manera clara la política macroeconómica, nos hallamos con la tarea de comprender cada una de las políticas que la conforman, a saber:

La **POLITICA MONETARIA**, cuyas funciones son de creadora de condiciones para la estabilidad en la economía; tiende a regular el manejo de los medios de pago conjuntamente con el equilibrio y seguridad en el nivel de precios.

En cuanto a lo que tiene que ver con la **POLÍTICA FINANCIERA** se dice que su fortalecimiento conlleva al del sistema financiero, el cual a su vez tiene en nuestros países la característica de promover el desarrollo por la influencia que tiene en los sectores de la producción, pues debe garantizar la participación del ahorro de la economía nacional para generar crecimiento de las fases productivas y con ello ampliación de los sectores industriales, generación de empleo e impulso a la economía en general. Ahora bien, dicho papel es entonces criticable en la práctica de lo que suele ser en la teoría.

La **POLITICA FISCAL** en cambio, involucra el papel del Estado en la toma de decisiones en cuanto a los ingresos y egresos, al manejo eficiente de los recursos así como a la obtención de dichos recursos. El origen de los ingresos en parte está dado por las diversas clases de tributos que se cobran.

La **POLITICA CAMBIARIA** a su vez, está referida a la variable del tipo de cambio que fija el valor de la moneda nacional frente a la moneda extranjera, lo que tendría repercusión en el flujo monetario. En el caso de nuestro país no cabría hablar en el estricto sentido de una política cambiaria, pues al adoptar el dólar estadounidense como moneda nacional dejamos de tener paridad cambiaria entre la moneda nacional y las monedas extranjeras.

Todas estas políticas fijan a través de su diverso accionar las direcciones de la política macroeconómica de un país, mucho más cuando ésta opera como un ente regulador

de la economía, evaluando y planificando los ingresos así como racionalizando los gastos del Estado.

Con esta introducción entonces, es necesario anotar la importancia que la política fiscal tiene dentro de la política macroeconómica de un país, mucho más cuando ésta actúa como una directriz de la economía. En el Ecuador según dispone el artículo 242 de la Constitución Política, la política económica responde a principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad a fin de asegurar la propiedad de los medios de producción.

En cambio que la política fiscal debe ser disciplinada, dirigida a fomentar el ahorro y la inversión, incrementar y diversificar las importaciones, cuidando que el endeudamiento público tenga estrecha relación con la capacidad de pago del país.

B. LA POLITICA FISCAL

La hacienda pública tiene como fin último la planificación, control y prestación de los servicios públicos básicos de la sociedad a través de varios mecanismos que así lo permiten, entre los que hallamos, el manejo de ingresos tributarios y no tributarios, en contrapartida con los gastos en los que el Estado incurre. Es vital por tanto, que la prestación de los servicios públicos esté íntimamente relacionada al costo que esto implica, para lo cual es imprescindible el análisis desde el punto de vista de los ingresos del Estado.

La política fiscal utiliza como instrumentos los tributos, el gasto y la deuda pública. En la meta de distribución del ingreso se utiliza al impuesto como mecanismo para gravar al rico y al gasto público como instrumento para beneficio de las clases económicas más necesitadas. En la estabilización económica, la herramienta fiscal puede utilizarse como regulador de la oferta y de la demanda agregada, ya que

cuando hay inflación se utilizan instrumentos contraccionistas y cuando hay recesión se aplican instrumentos expansionistas. Los primeros implican aumentos en impuestos, disminución en el gasto público, incremento de la deuda pública interna y cancelación de la externa, para la expansión se hace lo contrario.⁷

En los países en desarrollo, específicamente en América Latina, objeto de nuestro estudio, dos rubros son de singular importancia: los no tributarios, entre los que se encuentra el ingreso generado por las exportaciones, de productos tradicionales como: la materia prima para industrialización o la producción petrolera; o de productos no tradicionales. En cambio que como rubros tributarios tenemos, los generados por los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el régimen legal de determinado país.

En cuanto a estos últimos es importante reforzar la idea planteada en líneas anteriores, esto es, - la importancia de la recaudación de los impuestos indirectos en los países de América Latina, que tienen relación con el gasto -, explicando que al ser de los tributos que más generan recaudación, reflejan la tendencia al consumismo de productos nacionales como extranjeros, lo que origina que se reflexione en la estructura productiva deficiente de estos países, en donde la producción de bienes y servicios es deficitaria, es originada, entre otras razones, por la alta tecnificación de la producción de países de otras regiones.

La otra reflexión que se hace es sobre la baja recaudación de los impuestos directos que afectan la renta o los ingresos de los contribuyentes, lo que nos deja entrever en cambio, que al ser países de bajos ingresos y de pobreza, los tributos que se obtienen de ella son de poca significación económica.

⁷ Low, Mutra y Gómez, Jorge, *Teoría fiscal*, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997, p. 15.

En resumen, la teoría económica nos ha hecho recapacitar en temas como la responsabilidad fiscal, referida al severo control del presupuesto por parte del gobierno. En el caso, cuando se vuelven persistentes los déficits en las economías de los países, esto es cuando existe déficit de más del 1 o 2% del PIB provoca que haya una revisión del presupuesto por parte del gobierno para replantear los gastos frente a los ingresos.

Otras reflexiones están dadas por la prioridad del control de la inflación interna, procurando el equilibrio macroeconómico, así como la toma de decisiones de manera oportuna por parte del gobierno en etapas de crisis. Por lo general, en los países de América Latina es común encontrarnos con situaciones cíclicas en las economías por la falta de estabilidad macroeconómica, lo que exige actuaciones contracíclicas de los gobiernos buscando mecanismos automáticos y de rápida reacción frente a los problemas.

Pese a estos esquemas establecidos, varios países de América Latina que aplicaron políticas de ajuste como es el caso de Brasil, Perú y Argentina con los Planes Cruzado, Inti y Austral; al no aplicar en estricto sentido los postulados enunciados o por faltar a uno de ellos no cumplieron fehacientemente sus objetivos de estabilidad macroeconómica. Buscando la estabilidad de precios mediante reformas monetarias y políticas de ingresos se restó importancia al equilibrio del presupuesto.

Aún con ello, no ha faltado la ayuda de las instituciones multilaterales de crédito como son: Banco Mundial, FMI, CAF, BID, etc.; para apoyar las políticas de ajustes en determinados momentos de los países latinoamericanos, lo que no siempre ha dado resultados positivos.

Es necesario entonces, dilucidar las causas y probables motivos que han impedido que se alcancen resultados positivos de una aplicación de los planes de ajuste, pese a la agresividad de su aplicación como de los efectos secundarios que golpean la situación económica de la población. Otro problema que también debe ser cuestionado, en la óptica de nuestro análisis es el de replantear la influencia de los organismos multilaterales en las decisiones económicas de los gobiernos centrales en los países de América Latina.

De ahí que resulta vital, la idea de que analizar la política fiscal de un Estado depende de la revisión que habría de hacerse a la política macroeconómica pues la interrelación entre las políticas fiscal, financiera, cambiaria y monetaria no se puede dejar de lado.

Cabe entonces introducirnos en la comprensión de cómo se puede entender a una política fiscal coherente, al menos en lo que tiene que ver con los ingresos, si es que no se ven atendidas a la par las políticas monetaria, financiera o cambiaria.

Estas anotaciones obligan a reflexionar no solo en las políticas macroeconómicas del Estado, sino también en el papel que debe cumplir el Estado, en cuanto a su intervención como actor social, promotor de las reformas de la economía. No me he alejado entonces, de las concepciones keynesianas del siglo pasado que alentaban una participación efectiva del Estado en la economía, dejando que el mercado actúe pero que el Estado lo regule respecto a las deficiencias implícitas que tiene. En todo caso, vale la pena anotar que hay quienes consideran como necesaria la conveniencia de que el gobierno intervenga y que a través de sus decisiones actúe en el ámbito de la política fiscal, así lo sustentan Sachs y Larrain.

Desde la óptica del gasto, conviene en cambio analizar los ingresos corrientes y de capital, los primeros referidos a costos que son fijos dados por ejemplo por pagos de remuneraciones a empleados públicos, y los de capital que siendo más variables que los primeros tienen relación con la inversión del sector público. Para luego del análisis concluir en una premisa lógica de racionalización del gasto para hacer efectivas las inversiones del Estado en los sectores de la economía.

En nuestro país, según disposición constitucional, la planificación y ejecución de la política fiscal es atribución de la Función Ejecutiva, siendo el Presidente de la República el responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que deberá determinar los mecanismos y procesos de una política fiscal nacional. Lo que es más importante dentro del papel del gobierno como controlador de las políticas fiscales, es el nivel de confianza que debe generar en el país, aplicando por sobre todo con honestidad y decisión dichas políticas (Artículo 254, Constitución Política del Ecuador).

Nuestro país ha ido de tumbo en tumbo, impidiendo que se acerque a un sistema económico nacional y coherente, que involucre nuestra realidad en un contexto de modernización y de pautas claras de eliminación de pobreza. Lo que se ha observado en varias ocasiones, son soluciones parches que si bien han mejorado en un primer momento la crisis, no han sido parte de un plan a largo plazo para estabilizar integralmente nuestra economía.

1.1.2 CONCEPCION Y ANALISIS DEL PACTO FISCAL

Analizar en términos generales a la Política Fiscal nos hace reparar en el tema del Pacto Fiscal, entendido como la toma de decisiones en materia de ingresos y egresos de las cajas fiscales, sin que se pueda dejar de lado el análisis del tema político que conlleva esta toma de decisiones.

En general, en los países latinoamericanos, la intervención del Estado en la economía no ha dilucidado el marco de diferenciación que debe existir entre lo político y lo económico. Aún los actores sociales de una determinada comunidad así como el tema de institucionalización del Estado provocan confusión entre estos campos.

La leve línea que marca el límite de acción entre lo político y lo económico, es por la estructura de nuestro país, susceptible de confusión. Esto provoca que, la toma de decisiones económicas se vea influenciada por las instancias de presión de índole política. Los grupos de presión, por tanto son, de gran influencia, esto unido a la falta de propuestas de solución, provoca que cualquier cambio en la Política Fiscal, y aún en las otras líneas de política sean ineficientes y no provoquen los resultados esperados.

Es por esto, que me he visto avocada a un análisis más de índole político en relación al Pacto Fiscal, que debe existir para un buen funcionamiento de cualquier propuesta seria de cambio de los mecanismos de Política Fiscal. Con esto, no incurro en el error de confundir las decisiones fiscales con el ámbito de la política, sino que marco como dispone la técnica, aplicar una sutil diferenciación.

El tema tomó atención con la crisis de la deuda y las circunstancias que rodearon la década de los años 80, provocando un replanteamiento de la concepción del Estado de ese momento, haciendo reveer el papel del Estado como actor social dentro de una organización en crisis. Otro tema que trajo a colación la crisis de esos años, era el regionalismo abierto derivado del crecimiento de los acuerdos de integración que conminan a los gobiernos a revisiones y ajustes graduales, en vista de la baja recaudación aduanera.

Vale la pena aclarar también, que los desajustes provocados por la aplicación de ciertas medidas en las finanzas públicas, se originaron por la falta de coherencia en su aplicación, pues muchas veces se dejaron de lado temas por resolver de las finanzas públicas. Es así por ejemplo, que el problema de la equidad en materia de recaudación tributaria no se tomó en cuenta en la dimensión que debió tomarse, así como no se tomó en cuenta la equidad en la distribución de los ingresos, lo que provocó un abultado gasto público, que entre otras cosas ha generado el problema de la crisis financiera en la que ahora estamos inmersos.

Por esto, se introduce también en el análisis de la Política Fiscal, el Pacto Fiscal como "un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. ".⁸

De esta manera, es útil concluir en la importancia de los fines extrafiscales de la tributación. Pues entender "la incidencia de los tributos en la producción y empleo, así como en la inversión y oferta de trabajo"⁹, son métodos de análisis fiscal que inciden en el

⁸ *El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998, p. 9.

⁹ Low, Mutra y Gómez, Jorge, Ob. Cit., p. 62.

comportamiento de la economía en general; pero analizar el tema de la redistribución de los ingresos es entender la política social de los tributos, en cuanto buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en relación directa al proporcional aporte de acuerdo a la riqueza de cada sector.

Sobre el tema el artículo 6 del Código Tributario, trae a colación la finalidad de los tributos, no solo como medios para recaudar ingresos públicos, sino como instrumentos de política económica general, ya que estimulan la inversión, la reinversión, el ahorro y el direccionamiento hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; procurando siempre una mejor distribución de la renta nacional. Lo que resume también los fines extrafiscales de los tributos.

En el fondo entonces se habla de las deficiencias y fortalezas de las finanzas públicas, y el problema de solucionar sus desequilibrios, dependiendo de las fortalezas o debilidades del Pacto Fiscal.

Con esta introducción que trajo a colación la importancia del análisis de los acuerdos políticos, vale ahora la pena, conceptualizar lo que debe entenderse como Pacto Fiscal.

El Pacto Fiscal debe ser entendido entonces como:

El acuerdo político explícito o implícito sobre el papel que deben ejercer los distintos sectores sociales para que legitimen la actuación del Estado quien debe enfrentarse a medidas como el mejoramiento de la recaudación fiscal o reducir el gasto público.¹⁰

¹⁰ *El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, Ob. Cit., p. 7

El pacto fiscal - que significa la aplicación de medidas para superar la crisis -, debe llevar siempre implícito el tema fundamental socio-político que implica legitimar la actuación del Estado en la toma de decisiones.

Con esto surge como inquietud el confrontar la separación de posiciones en el ámbito político, que prima en nuestros países, en donde conviven posiciones tan extremas como opuestas. El problema no está solo en la posición de cada una de las partes, sino en la actitud de quienes lideran estas posiciones, por eso pienso que un estudio socio-político es vital para generar un acuerdo que tome las características de un pacto fiscal.

Para la función pública que trata de las finanzas del Estado, la aplicación de decisiones de política fiscal ha dejado sinsabores. La implementación unilateral de los modelos de gestión o recaudación –legislativas por ejemplo- antes que servirse de criterios técnicos ha obedecido a decisiones políticas separadas de un acuerdo social con las proporciones que amerita un verdadero Pacto Fiscal.

No por ello sostengo que debe prescindirse del elemento político en el manejo del área económica, pues en un ejemplo, el disponer de medidas de reducción del gasto público a través de la reducción de gastos de las fuerzas armadas, etc., o de otros estamentos para un ajuste al presupuesto de determinada nación, repercuten en la necesidad de un acuerdo político previo.

En conclusión, la confrontación que es base del tema de los ajustes económicos con la implicación del tema político, conlleva a pensar en una visión panorámica y global del tema. Por eso creo que es tan importante la estrategia económica de un país como el tema de la legitimación de las decisiones del Estado a través de un pacto fiscal o conciliación de decisiones de varios actores sociales, que entiendan la urgencia de la aplicación de las

medidas así como la verdadera legitimación de la actuación del Estado que dirige su acción a replantear no situaciones coyunturales sino de cambio de esquemas de modelos de desarrollo.

Lo que lleva a pensar en que un acuerdo político explícito o implícito viene a apoyar las decisiones del Estado frente a los administrados, respecto al manejo del gasto como de la recaudación de los tributos y de la conformación de un régimen tributario.

Las tendencias fiscales por tanto, presuponen un marco de legitimación del Estado frente a los contribuyentes para el manejo y control de los tributos como parte de los ingresos presupuestarios. Los lineamientos de la política fiscal como se conocen, están dirigidos a fines fiscales y extrafiscales, dentro de los últimos encontramos la composición de los tributos y su recaudación dirigida a fines de redistribución del ingreso entre los administrados, equidad en el manejo de los recursos y establecimiento de políticas sociales tendientes a procurar mejoras en la situación social de los ciudadanos.

Dentro de este contexto, es claro imaginar que como resultado de la preocupación de la sociedad para que el Estado cumpla con los fines para los cuales existe, uno de ellos la promoción del medio ambiente, supone la garantía estatal para proteger este derecho inmanente en todo ser humano, para lo cual los fines extrafiscales de los tributos se dirigen a una recaudación desde quienes usan y manejan los recursos naturales en provecho personal revertiendo sus utilidades por este manejo, vía recursos que se destinen al Estado, para que a su vez el Estado procure revertir estos recursos en gastos dirigidos a la protección ambiental. Así también lo recoge nuestra Constitución Política, en el inciso primero del artículo 86, cuando establece que:

El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.¹¹

La obligación del Estado de proteger la naturaleza tomará un cauce lógico y práctico, al alcanzar el presupuesto básico para los objetivos de proteger especies de fauna y flora, en un país que como el nuestro, tiene recursos únicos y exclusivos.

Con un encausamiento cierto de los recursos y un propósito que se visualice en objetivos prácticos, la ciudadanía tendrá confianza en el Estado en esta materia, legitimando su accionar y alentará sus acciones.

De lo expuesto se puede colegir, que no cabe hablar aún de Pacto Fiscal en el Ecuador, pues coexisten con la dificultad de su implementación, problemas estructurales de la conformación incluso del Estado: no existe una fuerte identidad nacional, ni una tolerante y pacífica convivencia entre los diferentes grupos sociales que lo integran, una integridad nacional pese a la diversidad, ni respeto a las instituciones democráticas. Falta por tanto aún camino que recorrer, para lo cual debemos reflexionar bien en nuestro futuro, dejando de lado el tema político, que siempre se le orienta hacia intereses particulares.

Otro tema, que debe ser analizado bajo este marco, es la descentralización que debe mediar entre la toma de decisiones, el pacto fiscal y el nuevo modelo de política fiscal.

1.1.3 PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL

Por los acontecimientos históricos recientes, surge la necesidad de cuestionar el

¹¹ *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de Agosto de 1998.

modelo de Estado keynesiano como resultado de la aplicación de los principios neoliberales que tanto se han discutido. En lo que se refiere al caso ecuatoriano, son duras las críticas que se han hecho al respecto, frente al paradigma del neoliberalismo como inaplicable a nuestra realidad social.

Para alcanzar la serie de objetivos que se buscan en este quehacer, es necesario involucrar principios como la solidaridad en la economía y la responsabilidad frente a la actividad nacional. Así “una responsabilidad pública requiere de la articulación del Estado, el mercado y de la sociedad civil organizada”¹², una participación conjunta y responsable de cada uno de los actores sociales. En lo que respecta al Estado, es vital entonces, asumir un modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, que induzca a cumplir un rol eficiente frente a los administrados a prestar servicios garantizados para todos.

Países como "España, Dinamarca, China, Portugal e Italia"¹³, que han aplicado el modelo de las autonomías como uno de los caminos para enfrentar la situación de crisis han experimentado en algunos casos, mejoras en la actividad que desempeña el Estado pero también en el fin mismo de la prestación de los servicios. Las autonomías tienen su origen histórico en algunos antecedentes de los países en su búsqueda por la estabilidad interna y paz social, dada por el sinnúmero de factores raciales, idiomáticos, sociales y culturales existentes en un mismo país.

Esto conllevaba a la situación de buscar estabilidad social y con ello, promover la gestión en cada uno de los grupos sin menoscabar la unificación que debe haber entre los pueblos o grupos humanos dentro de un mismo país. En el Ecuador, la existencia de varios

¹² González, Susana y Varios Autores, *Descentralización*, Editorial Tramasocial, Quito, 1999, p. 99.

grupos humanos o etnias, social y culturalmente diferentes, viabiliza el establecimiento de autonomías dentro de un mismo territorio.

En el caso ecuatoriano, se adopta el modelo de descentralización dentro de un proceso aún en marcha, así lo resume Susana González¹⁴: se inicia cuando en 1993 se dictan dos importantes leyes: la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de servicios por parte de la iniciativa privada, publicadas en los registros oficiales 345 y 349 del 27 y 31 de diciembre de 1993, respectivamente. Posteriormente se adoptan nuevos principios de modernización, a través del pronunciamiento popular en 1994 y las reformas constitucionales de 1995 y 1996. Adicionalmente a ello, tenemos la Ley Especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales promulgada en 1997, pero que aún no se termina de aplicar en su totalidad; y por último la Ley de Descentralización del Estado y participación social promulgada el 22 de octubre de 1997.

En estos varios cuerpos de leyes se contemplan como principios la autonomía financiera y de gestión, para eliminar el centralismo y la concentración de los recursos en dos focos económicos: Quito y Guayaquil. Con estos presupuestos sostenidos a lo largo de estos años se han defendido las autonomías, tema que ha generado la discusión en torno a la generación de los recursos, pues si no tenemos un país equilibrado en la generación de los ingresos no tendremos tampoco una equitativa participación en ellos.

¹³ Ibid., p.101.

¹⁴ Ibid. pp. 112 a 119.

De igual forma, la regionalización lleva implícita el mismo objetivo que las autonomías, para lo cual se estratifica un territorio concediéndole facultades a todas las regiones sin dejar de ejercer un control nacional a través del gobierno central.

En varios países el movimiento por la descentralización ha tomado varios matices, así en Chile¹⁵ el proceso de la regionalización implantado se basaba en el fortalecimiento del Municipio y el debilitamiento del gobierno central, fortaleciendo además la regionalización con la dotación de personalidad jurídica a las regiones; en el caso de Uruguay¹⁶, la regionalización pese a propugnar criterios como la participación y cohesión social han deteriorado la prestación de servicios públicos; en el caso mexicano, se discute la estrategia descentralizadora desde el punto de vista de la actuación de los municipios que cumplen una gama de actividades locales como sitios de política y participación social; en el caso de España¹⁷, las comunidades autónomas procuran dentro de la gestión central focalizar las competencias en cada una de sus regiones.

En resumen, varios de los postulados de la descentralización, que pese ha haberla aplicado ya en estos países, aún se propugnan como metas por alcanzar, así como la distribución de las competencias, reformas a las disposiciones normativas de las autonomías, una reforma financiera en cuanto a la participación de las recaudaciones tributarias y el acercamiento a la sociedad por parte del Estado central o local. Para el efecto diremos que como principios de descentralización encontramos: la regionalización, la participación ciudadana y la autonomía financiera y administrativa.

¹⁵ Ibid., p. 104.

¹⁶ Ibid., p.103.

¹⁷ Ibid., p.108.

Es claro entonces establecer que frente a la inestabilidad política, la crisis de la deuda, la inflación, el ingreso per cápita bajo, entre otros, se plantea el modelo de la descentralización, como un mecanismo de solución de conflictos generados por las crisis económicas. Así por ejemplo, para referirnos a un país latinoamericano, revisaremos que en Bolivia se inició el proceso de ajuste comprendiendo entre otras cosas los cambios de carácter institucional, el control de las cuentas fiscales, estableciendo una caja única con el propósito de captar recursos financieros, proceso que iniciado aún falta de implementarse.

En resumen, en Bolivia¹⁸ con el nuevo panorama legal implantado, se contempla la eliminación de gran cantidad de impuestos existentes sustituyéndoles por varios impuestos que facilitarían la recaudación entre otros: IVA que es ahora del 13%, régimen complementario de IVA que es del 2%, e impuesto a la renta presunta de empresas, en el orden del 2.5% sobre el patrimonio neto de las empresas. Se define además un régimen de coparticipación tributaria que repercute en que se destine un 10% de los ingresos tributarios a las corporaciones de desarrollo, el 10% a favor de los gobiernos municipales, el 5% a favor de las municipalidades y el resto, 75% a favor del gobierno central.

En base a lineamientos de autores como Winkler quien expone como principio de asignación de recursos que "las responsabilidades del gasto deben ser asignadas consistentemente con la distribución espacial de beneficios", se introduce cambios en pro de una descentralización en Bolivia. Sin embargo, vale la pena aclarar también que para algunos autores la descentralización fiscal pone en riesgo a la estabilidad macroeconómica.

¹⁸ Medina, Fernando y Galindo María, *Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia*, publicación.

Lo anterior explica la causa para la aplicación de la descentralización en algunos modelos, que consistió más bien, en la descentralización administrativa, medrando la intervención del Estado en la economía, la desregulación de los mercados, el cierre de empresas públicas deficitarias, liberalización de la economía y despido masivo de empleados públicos, dirigida a la reducción del gasto y del déficit fiscal.

También se amplía la participación popular, mediante la distribución del producto de la recaudación de los tributos en los departamentos, municipalidades que se hará en función de la efectiva recaudación. Esto permite que las medidas establezcan diferencias entre competencias de cada uno de los niveles: municipal, provincial, departamental y nacional. Además de identificar las fuentes de financiamiento interno para los niveles subnacionales.

Todo esto ha contribuido a eliminar la centralización y a implantar la coparticipación equitativa de los recursos del erario nacional.

La lucha por el establecimiento de la estabilidad económica en nuestro país, se ha vuelto un objetivo persistente en esta época, las crisis que ha vuelto crónicos los síntomas de un país en crisis, como la inflación galopante, pese al proceso de dolarización vigente, el desempleo y la falta de eficacia en la prestación de los servicios públicos, vuelve insistente el tema de buscar soluciones a un Estado ineficiente.

Para enfocar mejor este problema resumiremos algunos conceptos relacionados con la descentralización, elaborados por Humberto Mata Espinel¹⁹:

¹⁹ González, Susana y varios autores, Ob. Cit., pp. 184 a 195.

- El federalismo, como un sistema de organización en donde las provincias o estados subnacionales ostentan cierta soberanía. Como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde existe varios estados federales dentro de un Estado.

- La autonomía regional, es un sistema de organización administrativa, en donde cada comunidad autónoma, como es en el caso de España, goza de la suficiente autonomía administrativa para regularizar sus intereses. La Constitución Española trajo al régimen jurídico español, las autonomías en sus diversas comunidades, lo cual tuvo base en las marcadas diferencias étnicas, culturales y sociales de los diversos pueblos que habitan en el mismo país, con un idioma e historia totalmente diferentes.

- La autonomía provincial, tuvo sus modelos en Bolivia y en Suiza, en donde se delegaron competencias a los gobiernos locales o municipios, en donde desde la recaudación tributaria hasta la prestación de servicios está delegada a los municipios que con los ingresos que recaudan también controlan el gasto.

Esto conlleva a pensar en la urgencia de plantear procesos planificados de descentralización y desconcentración administrativa en el país, como bien ya se determinan

en los principios constitucionales que rigen desde 1998 y como manda la Ley de Descentralización aprobada. Ahora bien, la dificultad está en crear procesos correctos y viables a este resultado, para no caer en intentos fallidos de autonomía, como son las innumerables consultas populares que se plantean para lograr la autonomía financiera. Debe consolidarse primero una identidad nacional férrea, una conciencia tributaria nacional, para luego empezar por la distribución equitativa de los ingresos, y no desplegar la actividad que ahora desempeña el Estado, para caotizar o dividir más al país.

En las leyes en vigencia, ahora en el Ecuador, se propugnan como postulados básicos de la descentralización, la participación ciudadana como mecanismo de participación activa de la sociedad en la búsqueda de soluciones ante los problemas que enfrenta el Estado; la coordinación efectiva entre el gobierno central y los gobiernos seccionales para la correcta aplicación de las políticas nacionales y regionales, la planificación en la elaboración de las tareas y ejecución de los programas, unido, a la autonomía en la gestión, que hace referencia a la toma de decisiones, y a la autonomía financiera en cuanto a la participación directa de los recursos del Estado.

Es necesario entonces que se busque además de la autonomía, nuevas fuentes de recursos para el cumplimiento de los fines de los gobiernos seccionales, es por ello que este trabajo, busca implementar mecanismos de fuentes de recursos, eliminando la burocratización y el centralismo, para destinar los recursos obtenidos por gravar con tributos a las personas naturales y jurídicas que solicitan al Estado acceso a los recursos naturales, a la protección de nuestro hábitat, a través de fondos específicos de protección de la Amazonía, en los gobiernos seccionales en donde éstos recursos se encuentren.

Hay que poner énfasis entonces en el tema de la descentralización fiscal entendida como la autogestión en el manejo de los recursos.

1,2 ANALISIS TEORICO DE LOS TRIBUTOS

1.2.1 NATURALEZA JURIDICA:

De lo expuesto en el capítulo que antecede es claro suponer que, nuestra economía debe verse reforzada en un crecimiento económico sano que se vea reflejado en políticas sociales claras. La lucha contra el déficit y la inflación, que aún existen pese al régimen de dolarización aplicada, son metas que se vuelven cada vez más urgentes de alcanzar.

El abultado endeudamiento externo unido al excesivo gasto del Estado, hacen que el Ecuador sea un país de constante riesgo en la escala mundial, sujeto a inestabilidades políticas como sociales.

Por este efecto, es necesario buscar políticas fiscales sanas, desde el lado de los ingresos, buscando el establecimiento de una normativa de tributos racional, simple, clara y eficiente, un modelo de Administración Tributaria honesta y altamente calificada y una recaudación ágil y efectiva de los recursos tributarios.

Para emprender en la tarea de delinear los parámetros de una propuesta seria sobre el tema, hemos creído conveniente antes, realizar un somero análisis doctrinal de los tributos, para luego profundizar en el tema.

A. CONCEPTO

Dentro de la concepción de los recursos del Estado, clasificamos ya en líneas anteriores para objeto de nuestro estudio, a los tributarios y a los no tributarios. Los primeros dirigidos a referirse aquellos ingresos provenientes de los gravámenes que establece el Estado a los particulares; y los segundos a los ingresos que por la producción e inversión obtiene el Estado como actor dentro del mercado.

En el caso de nuestra economía ecuatoriana, ésta a lo largo de estos últimos años y específicamente desde los años 70 basa sus ingresos en parte mayoritaria en los petroleros. “El petróleo representa desde 1980 un promedio del 12.6 por ciento del PIB”²⁰, lo que incide en la conformación de una economía caracterizada por el predominio en esta área y el descuido de otras áreas de la producción que son más enriquecedoras en cuanto a la generación de mayores puestos de trabajo y de aprovechamiento de las capacidades de los ecuatorianos como: la construcción, la industria y la agricultura.

El que hayamos dejado de lado las otras áreas productivas en donde no se ha puesto mayor atención, puede generarnos un gran problema en el futuro, como el habernos quedado rezagados en tecnologías y haber dilapidado los ingresos del petróleo sin mirar la inversión a largo plazo.

Todo esto, nos deja un sinsabor amargo en el presente, mucho más cuando pensamos en que otras tecnologías y otros avances invaden el mundo, mientras que nuestro futuro no examina otras posibilidades, lo que lleva a pensar en un futuro desolador. En todo

²⁰ Carrera, Cárdenas Jaime, *Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1998, p.38.

caso, mientras la razón invada los horizontes de nuestros gobernantes, el país todo debe unirse a una cruzada nacional de fortalecimiento de nuestra identidad, de la tecnificación de nuestras áreas de producción y en la conciencia tributaria de pensar en que la mejor contribución es ahora para generar un futuro de inversión del Estado en áreas que incentiven el empleo, el bienestar y la riqueza.

Desde este punto de vista, el análisis de los ingresos tributarios se ha vuelto una necesidad apremiante, el problema es cómo tratarlos y cómo llegar a convertirlos en estímulos de desarrollo y de progreso social.

Dentro de los recursos tributarios que es un término genérico encontramos a los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El término tributo sirve para significar el aporte económico que hace el ciudadano a la autoridad por la gestión que desempeña dentro de la Administración. Así también se recoge en el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, cuando dice que es: “impuesto, contribución u otra obligación fiscal. Gravamen, carga. Servidumbre. Obligación”²¹ estableciendo como definición básica el de una obligación, entendida como el deber jurídico que tienen los ciudadanos para con el Estado para financiar los servicios que brinda el Estado a sus administrados y por los que hay que contribuir para su sostenimiento.

Por las implicaciones que tiene dentro del Derecho Tributario, es menester establecer claros conceptos de esta terminología, mucho más cuanto que en esta rama del

²¹ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Edición 1997, Argentina, p.390.

Derecho, al ser de índole público, la naturaleza jurídica de las instituciones deben estar expresamente definidas.

Para seguir en nuestra recopilación de definiciones de tributo, seguiremos el análisis que hace el profesor Ramón Valdés Costa, en su obra “Curso de Derecho Tributario” quien recoge la definición constante en el anteproyecto de Código Fiscal Uruguayo de 1958-1959, cuando dice textualmente:

La prestación pecuniaria, destinada a cubrir los gastos públicos, que el contribuyente está obligado a pagar en cuanto ocurre el hecho previsto en la ley como presupuesto de obligación.²²

De lo expuesto, se puede sacar algunas conclusiones de gran importancia dentro de este ensayo de conceptualización de los tributos. Aquí se introduce definiciones como: la actividad reglada, que hace referencia a la obligación de que el presupuesto establecido para configurarse el gravamen esté en la Ley, de tal manera que todos los elementos constitutivos del tributo se especifiquen expresamente en ella (hecho generador, sujetos pasivo y activo, base imponible, tarifa, etc.). Así lo recoge el artículo 4 del Código Tributario.

El otro valor agregado de esta definición es el carácter pecuniario de la obligación, que es un carácter real que se da a la obligación tributaria por lo que representa para el Estado el aporte económico para sus fines.

Otros autores como el profesor ecuatoriano José Vicente Troya Jaramillo dicen que “el término tributo no deja de tener inconvenientes, especialmente porque sugiere un estado

²² Valdés Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Depalma-Temis-Marcial Pons, Segunda Edición, Buenos Aires-Bogotá-Madrid, 1996, p.78.

de sujeción”²³, sin embargo esta terminología está consolidada en la mayoría de los países latinoamericanos en donde el término tributo es genérico de las distintas clases que existen.

En la misma referencia, el autor recoge las consideraciones que el argentino Martín hace sobre el tema: “como detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas a su favor por el Estado mediante leyes dictadas en el ejercicio de su poder tributario con la finalidad de promover el bienestar general”²⁴. En donde se recoge el fin mismo del Estado que es el de precautelar el bienestar colectivo de los ciudadanos a través del cumplimiento cabal de sus fines.

En nuestra legislación para referirnos al caso ecuatoriano, se recoge en el artículo 14 del Código Tributario la definición como una contraprestación hecha en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, cuando se verifica el hecho generador previsto por la Ley.

Ensayando una definición sobre el tema, diremos que es la erogación que hacen los ciudadanos para retribuir al Estado, la actividad que este desarrolla y buscar el bienestar de la colectividad.

En esto se resumen los aspectos: económico, - erogación -; jurídico, al referirse a la tipificación expresa de las normas; y, social, en la búsqueda del bienestar.

El tributo en todo caso, puede ser conceptualizado como un instrumento fiscal de búsqueda de recursos frente al Estado pero que cumple una función doble como generadora de recursos para el cumplimiento de las funciones del Estado y como mecanismo de

²³ Troya Jaramillo, Josè, *Derecho Internacional Tributario*, Serie de Estudios Jurídicos, Volumen 4, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990, p. 108.

²⁴ -Martín, José, Principios del Derecho Tributario Argentino, Buenos Aires-, en *Derecho Internacional Tributario*, Troya Jaramillo, José, Serie de Estudios Jurídicos, Volumen 4, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990, p. 108.

redistribución del ingreso a través de la inversión social del gobierno hacia los administrados.

Bien delineadas las funciones de la recaudación tributaria y del tributo, es necesario entender que sus fines son dirigidos a la promoción social y a la eliminación de la pobreza.

B. LA OBLIGACION TRIBUTARIA

Ya habíamos mencionado una definición de tributo, entendido como un mecanismo de política fiscal para promoción del desarrollo. Ahora en cuanto a su naturaleza empezaremos por ubicarlo como una institución de naturaleza pública, por el uso que hace el Estado de su potestad tributaria para establecer los tributos que se han de recaudar para el cumplimiento de sus fines.

Es incluso, un mecanismo unilateral del Estado, pues por decisión legislativa se establecen los tributos para la recaudación de sus ingresos.

La Constitución ecuatoriana, expedida en agosto de 1998, recoge en el artículo 257 los principios fundamentales de la imposición el de la reserva legal, entendida como el derecho de los administrados para que la gestión y recaudación de los tributos esté enmarcada dentro de la Ley para protección de sus intereses.

Al efecto, además se recoge como postulado general que el régimen tributario se fundamenta en los principios de igualdad, generalidad y proporcionalidad. Los mismos que constituyen principios de gran significación en la medida que permiten un régimen de igualdad entre los contribuyentes y una recaudación acorde a la capacidad económica de los

ciudadanos, con justa medida, de tal manera que permita al Estado proporcionar los servicios públicos.

En nuestra legislación, se recoge una definición de obligación tributaria en el artículo 14 del Código Tributario cuando dice:

Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la Ley.²⁵

C. CLASES DE TRIBUTOS

El concepto de tributo que hemos elaborado y que lo tomamos como término genérico para referirnos a las distintas clases de imposiciones de carácter tributario que encontramos en nuestra legislación, fue como se explicó, el resultado de un gran debate.

Así se explica que, “tanto en la doctrina como en la legislación, fueron poco utilizados vocablos que expresaron el concepto genérico que se atribuye actualmente a “tributo”. La incorporación del vocablo al derecho tributario moderno está vinculada al estatuto Albertino de 1862”²⁶. Desde ahí se podría decir que se generaliza en nuestra legislación el uso del término tributo.

²⁵ Código Tributario Ecuatoriano, Decreto Supremo 1016-A publicado en el Registro Oficial 958 de 23 de diciembre de 1975.

²⁶ Valdés Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Depalma –Temis -Marcial Pons, Segunda Edición, Buenos Aires-Bogotá-Madrid, 1996, p.84.

En España y América Latina prima la clasificación tripartita de los tributos: impuestos, tasas y contribuciones. Sin embargo, para llegar a esta clasificación ha tenido que diseñarse varios esquemas de clasificación a lo largo de la historia del Derecho Tributario.

Varias son las clasificaciones de tributos, pero revisaremos aquella que es más común en nuestras legislaciones, a saber:

IMPUESTO

El impuesto puede ser definido como la prestación tributaria más general, por la que se satisface servicios públicos generales e indivisibles. En la doctrina por ejemplo, Jeze define al impuesto como:

La prestación pecunaria exigida de los individuos según reglas destinadas a cubrir los gastos de interés general y únicamente a causa de que los contribuyentes son miembros de una comunidad política organizada.²⁷

El impuesto es un rubro de gran consideración dentro del esquema de ingresos tributarios de un país, es incluso un mecanismo ágil de política fiscal. Su característica está dada por la generalidad de éste, dirigido a una gran masa de ciudadanos.

Es también su característica fundamental que se trata de una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, - es una prestación -, en cambio que la tasa y contribución obedecen más a contraprestaciones, en donde se puede decir que existe participación de dos partes, el sujeto activo y el sujeto pasivo u obligado.

TASA

Está configurada como una prestación por un servicio que recibe el contribuyente. Aunque existe discusión sobre si se le debe considerar una prestación o una contraprestación, diremos que en el caso de la tasa el contribuyente ha recibido un servicio directo del Estado, por lo que existe una relación directa causa - beneficio o lo que es más exacto decir: hecho generador - prestación de servicio público.

La Doctrina define a la tasa como “tributo cuya obligación está vinculada jurídicamente a determinadas actividades del Estado, relacionadas directamente con el contribuyente”.²⁸

En este caso, la prestación que se paga tiene como fin la prestación de servicios públicos generales y divisibles.

CONTRIBUCION

En el caso de una contribución, explicaremos su naturaleza partiendo del hecho de que es una contraprestación, en la que se paga un tributo por el beneficio que recibe un conglomerado determinado de personas.

Sin querer desmerecer la potestad tributaria que tiene el Estado para establecer tributos, facultad unilateral y ejerciendo su potestad coercitiva, diremos que la contribución está caracterizada, a diferencia del impuesto y de la tasa, por el beneficio directo que reciben las personas por parte del Estado.

²⁷ Ibit., p. 108.

La Doctrina, distingue a la contribución con el impuesto “con fundamento en el elemento ventaja, pero da a éste un alcance más amplio que comprende, no solo la ventaja particular... sino también la utilización diferencial del servicio estatal que provoca un mayor gasto”.²⁹

1.2.2 LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Al ser el Estado el que ostenta el poder soberano sobre un determinado territorio, diremos que dentro de sus funciones también se encuentra la facultad de imposición traducida en lo que se denomina - la potestad tributaria - o la facultad de establecer tributos. En relación directa a esto, la Administración encargada de la recaudación de los tributos viene a cumplir, lo que Alessi denomina las funciones tributarias o aquellas encaminadas a la obtención coactiva de los recursos pecuniarios que servirán al Estado para el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones tributarias por tanto, son ejercidas por un determinado órgano del Estado, para procurar la satisfacción de las necesidades pecuniarias del Estado, y de esta manera equilibrar sus finanzas públicas, en la medida que los egresos correspondan exactamente al valor de sus ingresos.

Es por esto, que dentro del equilibrio fiscal que debe mantener el Estado, es un requisito fundamental el que sea un órgano eficiente y ágil el recaudador de los tributos.

Sería una tarea útil, la de emprender en la reforma integral de una Administración Tributaria generadora de confianza, propulsora de un Estado moderno, que impulse la

²⁸ Ibit., p. 143.

economía y que coadyuve a los logros de una Política Fiscal sana en los términos que hemos expuesto en líneas anteriores. Con este engranaje, en que confluyen: Administración, Estado y administrados, la tarea se vuelve más viable. La Administración se hace responsable de llevar las pautas del desarrollo, haciendo que la meta se vuelva realizable.

Se debe trabajar por tanto, en la modernización de los órganos del Estado encargados de la recaudación de los tributos, en nuestro caso del Servicio de Rentas Internas, órgano creado con autonomía mediante la Ley 041, de Creación del Servicio de Rentas Internas, en diciembre de 1998. Si bien, ha habido grandes pasos para la reforma de la gestión de recaudación de los tributos en esta entidad autónoma aún falta por hacer, para desplegar una gestión más transparente, eficiente y tecnificada.

La certidumbre, confianza y transparencia de una sana gestión fiscal, es fundamental en el esfuerzo que haga el país para crecer y reducir el número de los pobres.³⁰

En el caso de la Administración Tributaria, las disposiciones normativas le conceden facultades determinadoras, resolutivas, reglamentarias, sancionadoras y recaudadoras, tal como lo establece el artículo 72 del Código Tributario. Todas éstas enmarcadas dentro de la actividad reglada que debe caracterizar a la Administración. Las políticas de gestión de las instituciones recaudadoras de tributos deben dirigirse por tanto, a la transparencia de sus actos como a la agilidad de la atención.

²⁹ Ibit., p. 181.

³⁰ Carrera, Cárdenas Jaime, Ob. Cit., p.40.

Una Administración Tributaria que genera confianza en el país es el motor fundamental de un Estado renovador que centre su atención en la lucha por la pobreza.

En nuestro país, varios son los mecanismos empleados en esta nueva Administración Tributaria: empleo de sistemas tecnificados, selección exhaustiva del personal, planteamiento de esquemas de solución inmediata de problemas, nuevos procesos de reingeniería y confiabilidad en la información; lo que ha llevado a aumentar el grado de confianza de la ciudadanía en una institución de esta naturaleza.

CAPITULO II

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

2,1 LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ECUADOR

A. ANTECEDENTES

En el siglo pasado en varios países del mundo, entre ellos Ecuador, la protección a las invenciones, marcas y demás creaciones sensibles de propiedad intelectual era incipiente no solo en la legislación para proteger los derechos de propiedad intelectual sino también en los mecanismos administrativos y operativos que hacen efectivos esos derechos. Así por ejemplo, las solicitudes de patente para registrar las invenciones tenían que realizarse al mismo tiempo en varios países para proteger la eficacia del registro, lo cual resultaba engorroso y poco efectivo.

A esto había que añadir, la falta de los convenios internacionales, lo que hacía inaplicable la protección de los derechos de autor; sin embargo, por la urgencia de la armonización de esta normativa se introdujo en el debate la aprobación de una normativa internacional que recoja los principios de protección de los derechos de autor.

Una Conferencia Diplomática celebrada en París en 1883 concluyó con la aprobación y la firma del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante llamado "El Convenio de París"). El Convenio de París fue firmado por 11 estados: Bélgica, Brasil, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Italia, Países Bajos, Portugal, Serbia y Suiza. Cuando entró en vigor, el 7 de julio de 1884, se habían sumado también Gran Bretaña, Túnez y Ecuador, con lo que el número inicial de países miembros fue de 14. Al terminar el siglo XIX, el número de países miembros ascendía a 19. Fue sólo durante el primer cuarto del siglo actual (se refiere al siglo XX), y después sobre todo, tras la segunda guerra mundial, que aumentó en forma más considerable el número de miembros del Convenio de París.³¹

Después el Convenio de París fue objeto de varias reformas para la actualización de su normativa.³²

Ahora bien, con el transcurso del tiempo en donde se ha renovado las ideas de la protección de los derechos de autor, se ha ido incorporando en nuestra legislación una serie de nuevas normas y procedimientos.

Con todo el panorama que hemos analizado es mi objetivo centrar mi estudio sobre el tema de los ingresos del Estado, planteando una alternativa ante estos requerimientos a través de una propuesta de reforma tributaria en el país, en donde se contemple el hecho de gravar la propiedad intelectual referido al acceso de los recursos naturales.

La Ley de Propiedad Intelectual fue incorporada en nuestra legislación, previo un enorme debate sobre el tema, con el antecedente incluso que el Ecuador al estar adherido a

³¹ "El Marco Normativo Internacional en materia de Propiedad Intelectual" en el Seminario Nacional de la OMPI sobre Propiedad Intelectual, realizado en Quito el 29 y 30 de junio del 2000, Documento preparado por la OMPI.

³² El Convenio de París después de su suscripción en 1883 sufrió posteriormente otras reformas como son: en Bruselas 1900, en Washington 1911, en la Haya 1925, en Londres 1934, en Lisboa 1958 y en Estocolmo 1967. ³² "El Marco Normativo Internacional en materia de Propiedad Intelectual" en el Seminario Nacional de la OMPI sobre Propiedad Intelectual, realizado en Quito el 29 y 30 de junio del 2000, Documento preparado por la OMPI.

la Organización Mundial del Comercio y haber ratificado el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) estaba conminado a aplicar los principios generales de estos cuerpos legales en la legislación interna. Bajo estas consideraciones era menester aprobar una normativa legal que haga viable los principios de libre comercio y protección a la propiedad intelectual, introducidos por la legislación internacional, de la cual nuestro país era parte.

La Ley de Propiedad Intelectual fue aprobada entonces, mediante Ley 03 publicada en el Registro Oficial 320 de 19 de mayo de 1998.

Como marco histórico de referencia podemos anotar que el derecho de autor y en general el de propiedad intelectual, dentro de las estructuras jurídicas institucionales había permanecido sin vinculación orgánica con el ejercicio de esos mismos derechos. Es así como, los diferentes Estados no han asumido una postura oficial que defienda el respeto a los derechos intelectuales sometiéndose más bien, a intereses de poder o a un sistema debilitado por las limitaciones administrativas y la falta de compromiso en el camino a la modernización.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Hay quienes consideran al derecho de propiedad intelectual como un derecho moral, estableciendo su origen "en la obra intelectual, en la acepción más amplia del término y detrás de la obra está el autor, raíz de toda la creación"³³. A esa conclusión se ha llegado

³³ Bogsch Arpad, y otros, *X Congreso Internacional sobre la protección de los Derechos Intelectuales*, OMPI y Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1995, p. 21.

luego de un grande debate sobre el tema, centrado en la estrecha relación entre el autor y su obra, pues la "garantía de la indisolubilidad de ese vínculo es precisamente el derecho moral." ³⁴

Para entender el significado del Derecho de Propiedad Intelectual debemos realizar el análisis jurídico de este concepto. Para el efecto, empezaremos analizando el de propiedad intelectual, así:

El Acuerdo sobre los ADPIC estipula que, a los efectos del Acuerdo, la expresión propiedad industrial abarca todas las categorías de propiedad intelectual que son objeto de las Secciones 1 a 7 de la Parte II del Acuerdo sobre los ADPIC, es decir, derecho de autor y derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados y protección de la información no divulgada. ³⁵

En general, el derecho de propiedad intelectual obedece a criterios de protección de derechos intangibles y no a la concepción general de derechos tangibles. De ahí viene la discusión en el marco conceptual y las diversas teorías que han salido al paso sobre el tema.

Así, se ha sostenido desde la concepción de la propiedad intelectual como un derecho real ³⁶ en donde cabe hablar de propiedad en los términos clásicos del derecho sobre

³⁴ Ibid., p. 21.

³⁵ “*El Marco Normativo Internacional en materia de Propiedad Intelectual*” en el Seminario Nacional de la OMPI sobre Propiedad Intelectual, realizado en Quito el 29 y 30 de junio del 2000, Documento preparado por la OMPI.

³⁶ Esta tendencia concibe la existencia de un derecho de propiedad sobre la obra de manera similar al derecho de propiedad sobre las cosas reales. Más tarde esta teoría fue criticada por Edmond Picard, pues nada es más diferente a una creación intelectual que un bien material. Las diferencias entre lo que ha de entenderse como derecho de autor es diferente del “derecho de propiedad real” por las características que tiene el objeto de protección, que es un bien inmaterial; por la temporalidad, pues depende de la vida del autor; por la naturaleza misma, que es doble: material y moral; pero es universal, en la medida que cedido el uso lo hace a favor de toda la sociedad. Proaño Maya, Marco, *El Derecho de Autor*, Quito-Ecuador, 1993, p.33.

bienes reales, que fuera rechazada por las derivaciones que tiene y por la falta de exactitud para abordar el tema; hasta la concepción del derecho de autor como derecho de la personalidad, entendida como una prolongación de la personalidad, que tampoco fuera aceptada por la implicación que tiene la propiedad intelectual como un bien patrimonial.

Llegamos así a la tendencia de conceptualizar a la propiedad intelectual como un derecho moral y patrimonial, la cual ha predominado hasta nuestros días.³⁷ Bajo este análisis por partida doble de la naturaleza del derecho de propiedad intelectual, se concibe este derecho como una prolongación de la personalidad del autor, con implicaciones que le conceptualizan como el derecho moral del autor, pues existe el derecho aún después de la vida de éste; de igual manera, se le concibe como un derecho patrimonial en el sentido de entender este derecho como la facultad de explotar económicamente la obra.

Entendido de esta manera el derecho de propiedad intelectual, podemos introducirnos en un análisis concreto de nuestra legislación, para entender a la luz de las doctrinas, el desarrollo legislativo que ha tenido.

C. REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL ECUADOR

Como se analizó anteriormente, el gran cuestionamiento que debe dilucidarse es entender en términos de política fiscal si la reorganización de los ingresos del Estado

³⁷ Así lo sostiene el italiano Piola, cuando dice que es un derecho doble vinculado a la personalidad del autor en tanto es un bien intelectual, intrínseco a la moral; pero que también es patrimonial, pues puede llevar a la explotación económica de la obra por el autor.

ecuatoriano, amerita una reforma tributaria en materias no tradicionales, como es la propiedad intelectual.

Una vez que se analice esta interrogante, podemos llegar a plantearnos otras cuestiones como:

- Al ser la política fiscal un componente necesario en la economía del país, cómo puede mejorarse este sistema desde el lado de los ingresos?.
- Puede la explotación de los recursos naturales de nuestro país ser compensada vía principio de redistribución, a través del aporte económico, mediante tributos, por parte de quienes se benefician de la explotación directa de éstos, pese a que muchas veces la apropiación de los medios naturales o intelectuales se circunscribe a conocimientos y prácticas de las comunidades locales?.
- Cómo se puede valorar las externalidades de los recursos de protección intelectual, para en base a los beneficios económicos que se establezcan por esta valuación, se fijen las tarifas de los tributos?.

Es por esta razón que es requisito fundamental en el estudio del marco normativo en el Ecuador del derecho de propiedad intelectual, analizar la norma constitucional sobre el tema. Al efecto, la Constitución Política de la República contempla en el Capítulo IV, referente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 30, la garantía y

protección a la propiedad intelectual de acuerdo con la ley y los convenios y tratados vigentes.

Factor fundamental resulta dentro de nuestra normativa constitucional el contemplar expresamente como una de las garantías del derecho de propiedad el de los derechos intelectuales, otrora no tratado expresamente en nuestras anteriores Constituciones. La actual Carta Marga, que entró a regir en agosto de 1998, es una de las pioneras en Latinoamérica en recoger los principios fundamentales de los derechos en auge o que están en franco desarrollo aún.

Por otro lado, históricamente el desarrollo del derecho de propiedad intelectual o más específicamente del derecho de autor, se ve marcado por tres etapas definidas:

- a) Desde la antigüedad hasta el siglo XV, cuando se inventa la imprenta por Gutemberg;
- b) Desde el siglo XV hasta la institucionalización del Estatuto de la Reina Ana de Inglaterra; y,
- c) Epoca de la evolución legislativa y la consolidación del derecho de propiedad intelectual internacional.

Debe plantearse en la actualidad la necesidad de introducir cambios importantes en las legislaciones que garanticen a expensas de los cambios tecnológicos la propiedad intelectual de las personas, para un mejor desenvolvimiento del sistema económico en general. Por lo que se propugna:

“El desafío contemporáneo es encontrar soluciones congruentes con el desarrollo tecnológico de la difusión de las obras, que amenaza con dejarlas sin protección, ante lo cual es necesario “repensar la totalidad de la materia, incluyendo la de los derechos vecinos” como visionariamente recomendó Valerio de Sanctis”³⁸

Hay que anotar también que como marco normativo anterior a la Ley de Propiedad Intelectual, en el caso de nuestra legislación nacional, tenemos las siguientes leyes:

- Ley de Derechos de Autor, publicada en el Registro Oficial 149 de 14 de agosto de 1976 y el Reglamento a la Ley de Derechos de Autor publicada en el Registro Oficial 495 de 30 de diciembre de 1977. Esta Ley, entre otros temas, conceptúa a la obra intelectual, entre varias categorías, como son la literaria, artística y la científica, añadiendo que para que una obra sea objeto de propiedad debe representar una realización del talento creador del hombre y un carácter de obra personal.

De esta manera, las patentes, marcas, nombres comerciales, dibujos y modelos industriales son objeto de protección de propiedad industrial, diferente del término derechos de autor. Sin embargo, los convenios internacionales protegen estas creaciones sensibles bajo el nombre genérico de propiedad intelectual.

³⁸ Proaño Maya, Marco, *El Derecho de Autor*, Quito-Ecuador, Primera edición, 1993, p. 14.

- La Ley de Marcas de Fábrica publicada en el Registro Oficial 194 de 18 de octubre de 1976.
- La Ley de Patentes de exclusiva explotación de inventos publicada en el Registro Oficial 195 de 19 de octubre de 1996.

Dentro de esta normativa, cabe distinguir las varias categorías de propiedad intelectual en materia industrial, así las **patentes**, como la protección de toda invención, sea de productos o de procedimientos en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevos, tengan un nivel inventivo y sean susceptibles de aplicación industrial; las **patentes de modelos de utilidad** que se conceden a toda nueva forma, configuración o disposición de elementos de algún artefacto, herramienta, instrumento, mecanismo u otro objeto que permita un mejor funcionamiento, utilización o fabricación del objeto que lo incorpora; de los **dibujos o modelos industriales** entendidos como toda combinación de líneas, formas o colores el primero, y como toda forma plástica, asociada o no a líneas o colores que sirva de tipo para la fabricación de un producto, los segundos; los **esquemas de trazado (topografías) de circuitos semiconductores**; la **información no divulgada**, relacionada con los secretos comerciales, industriales o cualquier tipo de información confidencial, las **marcas** entendidas como cualquier signo que sirva para distinguir productos o servicios, los **nombres comerciales**, que identifican un negocio o actividad económica; y, **las apariencias distintivas** que se consideran a todo conjunto de colores, formas, presentaciones, estructuras y diseños característicos y particulares de un establecimiento

comercial. También debemos referirnos a los **derechos de autor en obras literarias y artísticas**.

Esta normativa vigente hasta antes de la expedición de la Ley de Propiedad Intelectual en estudio, se ve además complementada con la legislación internacional vigente³⁹:

- a) El Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas, revisado en París (1896), Berna (1914), Roma (1928), Bruselas (1948), Estocolmo (1967) y París (1971), aprobado por R.L. de 14 de enero de 1991, Registro Oficial 652 de 28 de marzo de 1991 y publicado en Registro Oficial 844 de 2 de Enero de 1992.
- b) Convención Universal de Derechos de Autor (Ginebra 1952), aprobada por D.L. de 7 de noviembre de 1956 y publicada en el Registro Oficial 194 de 24 de abril de 1957;
- c) La Convención Universal de los Derechos de Autor (revisada en París 1971), aprobada por R.L. de 14 de marzo de 1991 y publicada en el Registro Oficial 847 de 6 de Enero de 1992;
- d) La Convención de Roma sobre la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (1961), aprobada por D.S. 611 publicada en el Registro Oficial 137 de 24 de diciembre de 1963;
- e) La Convención Interamericana sobre Propiedad Literaria y Artística de Buenos Aires (1910) aprobada por D.L. de 23 de octubre de 1913 publicada en el Registro Oficial 393 de 8 de abril de 1913; y la Convención modificatoria de La Habana (1928) aprobada mediante D.S. 54 publicado en el Registro Oficial 276 de 26 de agosto de 1936;

³⁹ Tomado de “*Protección Procesal Civil y Penal de los Derechos de Autor*”, Ponce Alejandro, en el X Congreso Internacional sobre Derechos Intelectuales, Quito, 1995, pp. 653 a 663.

- f) Convención Interamericana sobre Derechos de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas de Washington (1946), aprobada por D.L. de 30 de Enero de 1947 (R.O. 803 de 6-II-1947) y publicada en el Registro Oficial 10 de 27 de septiembre de 1947;
- g) Acuerdo para la Protección de Productores de Fonogramas contra la Reproducción no autorizada (Ginebra 1971), aprobado por D.S. 179, Registro Oficial 498 de 20 de febrero de 1974 y publicado en el Registro Oficial 503 de 1 de marzo de 1974; y,
- h) El Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos regulado en la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, vigente para todos los países de la Comunidad Andina, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 145 de 21 de diciembre de 1993 y en el Registro Oficial 366 de 25 de Enero de 1994.

Sin embargo hay que anotar además que:

El escenario internacional del derecho de autor y los derechos conexos se conformará a través de dos grandes vertientes internacionales, que tiende a confluir: el Acuerdo sobre los ADPIC, en la órbita de la OMC pero con directa injerencia de la OMPI y los trabajos para la finalización y la adopción de un Protocolo al Convenio de Berna y de un nuevo instrumento para la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas en el marco de la OMPI.⁴⁰

En este marco normativo se ha visto que la garantía de los derechos de propiedad intelectual ha tomado impulso en el Ecuador, por las distintas razones que se han expuesto, por lo que se colige de esta introducción la necesidad de una normativa tributaria renovada en virtud del ejercicio del poder tributario respecto a manifestaciones de capacidad contributiva que bien podrían surgir de la protección de las creaciones sensibles.

2.2 ANALISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

A. MARCO NORMATIVO GENERAL

Como se analizó, en el siglo XX el Derecho de Propiedad Intelectual ha sufrido un desarrollo contínuo y acelerado, en donde mucho han tenido que ver el comercio internacional y la industria moderna, por la alta demanda de productos intangibles para diferentes usos.

En el caso que nos atañe, podemos centrarnos en analizar el derecho de patentes, marcas, invenciones y diseños industriales, que gran auge ha tenido en los últimos tiempos, sin olvidarnos la industria fonográfica y de sistemas de bases de datos tecnológicas.

Al respecto, mucho ha influenciado la regulación que se ha dado al tema, desde los convenios o tratados internacionales hasta las normas nacionales.

Revisamos ya el panorama histórico y legislativo en que se desarrolló el Convenio de Berna que se suscribió en 1883 con sus múltiples reformas, hasta la de 1967 y la de 1971 llamada Acta de París. Teniendo como referencia que para abril del año 2000 se habían suscrito a éste, 159 Estados. Debemos anotar además, que las estipulaciones constantes en dicho Convenio son obligatorias de aplicación para los países que se han adherido a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que en virtud de ser parte de este organismo

⁴⁰ Ballesteros, Fernando, El Derecho de Autor y los Derechos Conexos en los umbrales del siglo XXI, en *X Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Intelectuales*, OMPI-Tribunal del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1995, p. 15.

se han suscrito al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, más conocido como ADPIC.

Además, vale la pena aclarar que el ADPIC por su parte está incorporado al Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, suscrita bajo la figura del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), adoptado en Marrakech el 15 de abril de 1994.⁴¹

Valdría la pena analizar algunas de las normas fundamentales del Convenio de París o Acta de Estocolmo, entre otras:

- a) El Principio del Trato Nacional, referido a que los Estados miembros del Convenio deben dar el mismo trato que dan a los nacionales de su país a los nacionales de otros países. (Artículos 2 y 3).
- b) Derecho de Prioridad, que trata de la facultad por la que el registro en un país otorga al solicitante el derecho de privilegio en la prelación de atención en otro país. Esto es para garantizar que el registro en un país tenga efectos jurídicos en otros países de la región o de aquellos suscritos al Convenio. La norma expresamente concede el plazo de 6 a 12 meses para tener ciertos derechos al solicitar la protección para el mismo objeto en todos los demás países miembros. De tal manera, que si se solicita el registro en un país diferente de aquél en que se realizó el primer registro, de solicitarse el registro en el otro país la fecha de registro en el primer país se tendrá como válida para el otro (Artículo 4).

⁴¹ Tomado de “*El Marco Normativo Internacional en materia de Propiedad Intelectual*” en el Seminario Nacional de la OMPI sobre Propiedad Intelectual, realizado en Quito el 29 y 30 de junio del 2000, Documento preparado por la OMPI.

- c) Independencia de las patentes, por lo que un registro en un país miembro no puede ser validado o invalidado por decisiones administrativas de otro país miembro, lo que obedece a razones más de tipo técnico y administrativo, pues los análisis y consideraciones suelen variar de un país a otro (Artículo 6).
- d) Un principio de vital importancia contenido en este Convenio es la garantía del Estado que registra, de contrarrestar un registro abusivo de las patentes de invención que con fines de uso exclusivo atente con el bienestar general por la falta de explotación industrial. (Artículo 6)
- e) De igual manera, sobre marcas se contempla el principio de independencia del registro de un país miembro frente a otro país miembro (Artículo 6).

En resumen, pese a que el Convenio de Berna ha cumplido más de cien años en la historia de la normativa internacional del derecho de propiedad intelectual, sus principios aún están recogidos en nuestras legislaciones e incluso en los tratados de aplicación.

Siguiendo la estructura anterior podemos también realizar un análisis del Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).⁴²

Con las conclusiones de la adopción de la Organización Mundial de Comercio, resultado de la Ronda de Uruguay, el 15 de abril de 1994 se adopta además un anexo fundamental sobre cuestiones de comercio internacional referidas a la propiedad intelectual, contenidas en el ADPIC.

⁴² Celebrada la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que finalizó el 15 de diciembre de 1993; se recogen los resultados de dicha Ronda en el Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio, adoptado el 15 de abril de 1994 en Marrakesh, así como las consideraciones que se hicieran sobre la propiedad intelectual.

El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) así como el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), fueron obligatorios de aplicación para los países miembros, el primero desde el 1 de Enero de 1995 y el segundo desde el 1 de Enero de 1996.

Pese a que se determinó el plazo de un año para la aplicación del ADPIC, muchos países comenzaron su aplicación antes de esa fecha, otros en cambio solicitaron plazos adicionales de aplicación.

Sin embargo, hay que anotar que para los países en desarrollo miembros de la OMC se establecía un plazo adicional de hasta el 1 de Enero de 2000 para efectos de la aplicación del Acuerdo, con excepción del principio del trato nacional y el trato de la nación más favorecida.

El Acuerdo en general:

- a) Incorpora a manera de referencia al Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial y al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, (Artículo 2).
- b) El principio del trato nacional está referido a que los países miembros conceden a los nacionales de los demás países miembros el mismo trato que a sus nacionales. Con respecto a la propiedad industrial y al derecho de autor, el principio del trato nacional se aplica a todos sus principios, en cambio en lo que respecta a derechos de los intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión esta obligación se aplica solo a los derechos contenidos en el Acuerdo, (Artículo 5).
- c) El principio de la nación más favorecida en cambio, sugiere la obligación de que toda ventaja, privilegio o inmunidad que un Estado miembro concede a otro Estado

miembro, se otorgará inmediatamente sin requisitos previos o condicionamientos de ninguna clase a los nacionales de todos los demás estados miembros, (Artículo 4).

- d) Además, el Acuerdo genera obligaciones relativas a toda la materia existente y protegida en la fecha de aplicación del Acuerdo exclusivamente, (Artículo 70).
- e) Los elementos protegidos por el Acuerdo son: los derechos de autor y derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazados (topografías) de los circuitos integrados, información no divulgada, control de las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales.
- f) Para el caso de las obtenciones vegetales mediante patentes, a través de un mecanismo eficaz sui géneris o mediante una combinación de los mismos, los Estados miembros pueden otorgar protección, pese a que en el caso de proteger el orden público o la moralidad, o la salud o la vida de las personas o de los animales, los Estados miembros pueden excluir la protección de ciertas patentes.

El Ecuador, por los compromisos oficiales ante la OMC, está obligado a cumplir cada uno de los principios fundamentales que rigen este Acuerdo.

Adicionalmente a este Acuerdo, tenemos el Tratado sobre el Derecho de Patentes de la OMC y el Tratado sobre el Derecho de Marcas de la OMC.

Pese a la evolución del Derecho de Propiedad Intelectual en este siglo, sin embargo en varias de las Conferencias de la OMC, aún sigue latente el acuerdo de armonizar más la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual. Si bien, han sido grandes los pasos

que se han dado sobre el tema, aún falta por hacer, en especial sobre la aplicación de la normativa internacional aplicada a casos concretos en cada país.

Gran trabajo sobre el tema de propiedad intelectual, desarrolla el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, estableciendo a través de sus fallos y jurisprudencia la aplicación de los principios de los Acuerdos y Tratados Internacionales, prevaleciendo el criterio de adecuación de la legislación interna a los principios internacionales sobre la materia, constantes en los diferentes convenios vigentes- Para lo cual hay que aclarar que las normas comunitarias se las relaciona con aquellas derivadas de los tratados internacionales.

Para el efecto, la Ley de Propiedad Intelectual en el Ecuador, vigente desde 1998, reconoce que el Estado regula y garantiza la propiedad intelectual adquirida conforme a las normas legales, comunitarias y a los convenios internacionales vigentes en el Ecuador. (Artículo 1)

B. MARCO NORMATIVO TRIBUTARIO

Luego de haber anotado los lineamientos de la normativa nacional e internacional sobre el tema de propiedad intelectual, es menester enfocarnos en nuestro tema de estudio: el ámbito tributario.

Si bien, la Ley de Propiedad Intelectual en el Ecuador es harto suficiente para regular los derechos de autor, derechos conexos, propiedad intelectual, protección de invenciones, patentes, marcas, obtenciones vegetales, a ello hay que añadir lo que al

respecto establecen los 14 convenios internacionales que en el país se han suscrito sobre el tema.

Sin embargo de ello, el tema a tratarse afronta serios problemas prácticos por la falta de cultura para registrar ideas u obras de propiedad intelectual o para el registro indiscriminado de patentes en el caso de especies o variedades vegetales.

Al respecto, el Tratado del ADPIC en el párrafo segundo del artículo 27 permite a los países miembros excluir de la patentabilidad las invenciones que perjudiquen al orden público, la moralidad, la sanidad y el medio ambiente. Estableciendo en esa misma norma, en su párrafo tercero la exclusión de patentabilidad a: los métodos de diagnósticos terapéutico o quirúrgico para el tratamiento de personas y animales, así como, las plantas y animales excepto los microorganismos y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de los mismos.

Aunque muchos de los presupuestos contemplados en el ADPIC, consisten en postulados de protección de los inventos y derechos de propiedad intelectual, hay autores que consideran:

Que muchas de las modificaciones introducidas en este Acuerdo son una muestra de la pérdida de poder negociador que tuvieron los países en desarrollo, porque lo que habían impedido mayoritariamente que se acordara en Washington, les fue impuesto en la Ronda Uruguay.⁴³

No se puede dejar de lado el antecedente histórico de su aprobación, el interés particular de los Estados Unidos de Norteamérica en este Acuerdo, dirigido a precautelar

⁴³ Alvarez María y Restrepo Luz, *El Derecho de Autor y el Software*, Universidad Pontificia Bolivariana, Biblioteca Jurídica, Colombia, 1997, p. 375.

los intereses económicos de sus nacionales, en el mundo. Quedando por tanto, para los países en desarrollo la contraparte de armonizar sus legislaciones a un acuerdo internacional en donde las reglas de juego dependen en alto grado del gran desarrollo tecnológico e industrial.

En el caso concreto de Ecuador, luego de la aprobación y ratificación de nuestro país a dicho Tratado, así como con la aprobación de la Ley de Propiedad Intelectual, se ha generado una ola de registros de patentes enorme, para proteger las invenciones de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, para de esta manera precautelar el uso exclusivo en la explotación de ciertos recursos de la naturaleza.

Para el caso de nuestro estudio, nos referiremos al registro de patentes que llevan a cabo las empresas farmacéuticas en el Ecuador, las cuales para proteger sus intereses económicos en el mundo han destinado su logística y sus recursos a formalizar las patentes de invención que han venido usando en la producción de sus bienes. Muchos de estos registros consisten en patentes de obtenciones vegetales o de uso y conocimiento ancestral que proporcionan las comunidades autóctonas de nuestro país, lo que ha provocado grandes críticas y desafueros.

Es por esta razón, que urge la necesidad de revertir en alguna medida los ingresos económicos obtenidos en estas condiciones, con una fórmula de política fiscal, que parecería ser la más justa en estos casos, a través de las recaudaciones tributarias, por ello la validez de este análisis.

Es justo entonces que quienes se benefician de la explotación de nuestros recursos, en vista del desarrollo tecnológico e industrial que poseen frente a las comunidades autóctonas, destinen parte de los recursos obtenidos por esa explotación para la inversión

que realiza el Estado en la comunidad a la que pertenecen dichas variedades o recursos naturales.

De esta manera, si aún está en tela de duda la concesión que realiza el Estado de sus recursos a ciertas empresas del sector privado, al menos lograremos que se eliminen ciertas trabas para ese proceso, pues si se revierten esos recursos generados a la comunidad en general, al menos la crítica disminuirá. Así se logrará también cumplir con los fines fiscales y extrafiscales de los ingresos tributarios que se plantean para esta actividad.

No por ello quiero satanizar el uso o consumo industrial de nuestros recursos en beneficio de la ciencia, la salud y la tecnología, pues es vital que en el siglo en que vivimos el beneficio de la medicina se expanda en el mundo; lo que si creo vital es regularizar la explotación y permitir que el Estado ejerza un control de sus recursos explotados y se realice el principio de redistribución de los ingresos. Ahora bien, como sabemos las empresas que explotan nuestros recursos naturales, en el caso de residir en nuestro país, deberían tributar por concepto de impuesto a la renta, esto siempre y cuando efectivamente haya una explotación económica y los recursos se generen en el país, configurando renta ecuatoriana, pero muchos de ellos, no tributan en el país, en virtud de la existencia de convenios tributarios internacionales para evitar la doble imposición, en los que el Ecuador se adhiere al principio de la nacionalidad, de la residencia o domicilio.

Considero que el Estado a través de la política fiscal debería establecer tributos cuando otorgue derechos de accesión a los recursos genéticos o conocimientos ancestrales a determinadas personas, gravando el beneficio presente y futuro que obtienen del uso exclusivo de ciertos recursos, lo que bien podría cobrarse a manera de un impuesto único a los rendimientos que obtienen a priori de la concesión en la explotación exclusiva de sus

recursos (independientemente de los ingresos económicos que obtenga o deje de obtener por la venta de productos terminados). Esta concepción supone un análisis profundo y reforma incluso de la concepción de renta de fuente ecuatoriana, la cual va a ser dilucidada en el capítulo posterior.

En fin, para este análisis sin embargo encontramos normas tributarias en la nueva Ley de Propiedad Intelectual cuando determina que:

- En el artículo 368, que se establecerán tasas por los siguientes actos y servicios:
 - a) La presentación de solicitudes de registro, inscripción o concesión de derechos;
 - b) La presentación de solicitudes de renovación o modificación de los registros;
 - c) La inscripción de contratos;
 - d) Los certificados de concesión o registro de derechos;
 - e) El otorgamiento de copias certificadas de cualquier documento o acto administrativo;
 - f) El otorgamiento de certificados de búsquedas oficiales solicitados al IEPI;
 - g) Los exámenes previos a la concesión de patentes de invención o modelos de utilidad y al registro de obtenciones vegetales;
 - h) Los peritajes realizados por el IEPI;
 - i) Los procedimientos que se conduzcan para el ejercicio de la tutela administrativa;
 - j) La presentación de oposiciones;
 - k) La interposición de recursos administrativos;
 - l) Las solicitudes de cancelación;
 - m) El otorgamiento de información en medios magnéticos;
 - n) El mantenimiento de registros;

ñ) Mantenimiento de muestras vivas; y,

o) El uso de información tecnológica.

- En el artículo 369 se determina que las tasas serán fijadas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) en salarios mínimos vitales generales, teniendo en cuenta los criterios de proporcionalidad de la tasa con el costo del servicio y su eficiencia. Las tasas serán recaudadas y administradas por el IEPI.

En general, el establecimiento de tasas está dado por el servicio del registro, cuya función se encarga al Instituto Ecuatoriano de Propiedad Industrial. Nosotros más bien, nos referiremos al establecimiento de tributos que no tienen que ver con el servicio determinado que se presta. -en este caso, el registro-, sino en cuanto a lo que respecta a impuestos generadores de ingresos para el Estado.

En el caso del impuesto a la renta, diremos que se prevé expresamente en el artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la exención de los ingresos obtenidos por derechos de autor. Esto para el caso de autores o compositores y respecto a los ingresos que por esta actividad se obtengan.

Además, la Constitución el artículo 256 recoge como principios:

- a) Que los tributos además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios servirán como instrumento de política económica general; y,
- b) Que las leyes tributarias estimularán la inversión y la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional.

Lo que obliga a considerar que siendo los tributos, instrumentos de política económica bien puede implementarse dentro de la política del derecho de propiedad intelectual, la reversión de los recursos generados por la concesión del registro de patentes, como parte de los recursos que se obtienen por este medio, pretendiendo antes cuantificar el monto de los ingresos que por explotación exclusiva de los recursos los beneficios le corresponden al Estado, y por ende a la comunidad a través de la inversión social. Incluso hay que mencionar lo que al respecto dispone el artículo 5 del Código Tributario cuando dice que el ordenamiento tributario se fundamentará en la capacidad económica de quienes contribuyen y en los principios de igualdad y generalidad.

Además, la Constitución ecuatoriana sobre el tema, también determina en el artículo 30 que el Estado reconoce y garantiza la propiedad intelectual en los términos y condiciones que determina la Ley, los Convenios y los Tratados Internacionales. Para el efecto, sin embargo la garantía entonces del Estado está en precautelar la eficacia en la aplicación de estos principios sin que por ello, también el Estado busque la forma de regularizar estos procedimientos en búsqueda del bienestar general de la comunidad.

Es así como la misma Constitución, respecto del medio ambiente recoge en el artículo 86 que: *“El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice un desarrollo sustentable”*.. Declarando de *“interés público y se regularán conforme a la Ley: el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas”*. Desde este punto de vista por tanto, el Estado debe buscar los mecanismos para

hacer efectiva la protección del medio ambiente, uno de ellos, es el establecimiento de tributos.

Incluso hay autores que consideran debe darse singular importancia a la preocupación por el frágil Amazonas, "los suelos de las regiones biogeográficas de la Amazonía son de reconocida fragilidad y productividad se fundamentan casi exclusivamente en su riqueza biológica, microbiológica y de contenido de materia orgánica que se perdería rápidamente con el deterioro de su cobertura vegetal producido por el uso de herbicidas".⁴⁴

Incluso, el Artículo 90, en el literal b) especifica que *“El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos: establecer estímulos tributarios para quienes realizan acciones ambientalmente sanas”*.

De este análisis podemos colegir que la disposición por la que se pretende gravar el acceso y registro exclusivo de patentes de invenciones, en el Estado en que se realiza el registro, referidos a bienes de recursos naturales, no viola ninguna disposición legal, sino más bien constituye un canalizador para la aplicación efectiva de los postulados constitucionales. Es así como se obtendrán los recursos suficientes para la protección del medio ambiente y como además el Estado contribuirá a una verdadera inversión social de los recursos provenientes de estos tributos.

⁴⁴ Padilla Hernández, Eduardo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1999, p.131.

CAPITULO III

UNA PROPUESTA DE SISTEMA TRIBUTARIO EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

3.1 LA OBLIGACION TRIBUTARIA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

A- LA TERRITORIALIDAD DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

Para plantear una propuesta de reforma tributaria en el Ecuador es vital en primer lugar entender el por qué el Estado tiene facultad para determinar tributos. Para ello, es necesario iniciar revisando los conceptos de soberanía o del poder del Estado para establecer ciertos condicionamientos dentro de una sociedad, como el de la tributación.

Para su aplicación además se plantea el análisis de la territorialidad de los tributos o de la vigencia de éstos, en un espacio físico determinado. Por lo que es necesario analizar la base o fundamentación para gravar las actividades generadoras de renta a empresas multinacionales que encontrándose fuera del país, aunque tengan una sucursal domiciliada en éste o un establecimiento permanente, registran como sus invenciones modificaciones a

variedades vegetales o conocimientos ancestrales, de recursos que corresponden a nuestro hábitat.

Hoy se someten a tributación manifestaciones de riqueza no situadas en el territorio del Estado; estas manifestaciones corresponden a sujetos residentes en el territorio del Estado impositor, caso en el que ya encontramos una conexión del sujeto con el territorio basada en la misma residencia, o bien, y más raramente, corresponden a sus sujetos nacionales aunque no sean allí residentes; bien es cierto que en este último caso la conexión del sujeto con el territorio no es igual a la de un residente.⁴⁵

En nuestra propuesta, tratamos de establecer un tributo sobre la renta generada en el país, de una determinada persona pese a no estar domiciliada en el país. El impuesto se da por el rendimiento único, no imputable a la renta global, para efectos de impuesto a la renta.

La conexión con el principio de territorialidad estaría dada para las personas no residentes, por el beneficio que obtienen del Estado en cuanto al aprovechamiento de sus recursos naturales y en cuanto a la obligación de aportar con los servicios que presta el Estado, entre los cuales se encuentra el precautelar nuestro hábitat y por la protección de nuestros recursos no renovables. -el cual vendría a ser un servicio público general e indivisible-.

En términos generales, podemos además añadir que en nuestra legislación tributaria se hace referencia a los ingresos de fuente ecuatoriana según los principios de territorialidad pues se consideran ingresos de fuente ecuatoriana a los que perciben los ecuatorianos y extranjeros por actividades económicas realizadas en el territorio ecuatoriano excepto los prestados por personas naturales no residentes en el país por

⁴⁵ López Espadafor, Carlos, *Fiscalidad Internacional y territorialidad del tributo*, Mc-Graw-Hill, Madrid, 1995, p. 17.

servicios ocasionales prestados en el Ecuador. Eso significa, que según el origen de la renta se puede considerar como ecuatoriano o no, dependiendo de que los ingresos se generen en el territorio del Ecuador.

Así lo recoge el artículo 8 de la Ley de Régimen Tributario Interno.⁴⁶

En resumen existe la tendencia a gravar por el lugar en donde se genera la renta, tomando en cuenta sin embargo que el domicilio de la persona que percibe el ingreso sea en el país, pues si se trata de renta ocasional no se grava, en cambio que si pese a ser extranjero ya tiene un domicilio permanente, se considera renta de fuente ecuatoriana.

B. LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO

Como se conoce, la estructura de los ingresos en el Ecuador, específicamente en lo relacionado a los ingresos del Estado, ha estado basada en determinados rubros fuente, que han influido incluso en la estructura de gastos del Estado. El caso de la industria petrolera caracterizada por el estatismo, hizo por ejemplo responsable al Estado de los grandes gastos corrientes que ocasionaba su mantenimiento; los resultados al final, han sido nefastos; dejando además de lado la búsqueda de otros ingresos, como los tributarios.

El Ecuador por décadas, ha sido caracterizado como un país eminentemente petrolero, en donde por varios años el mayor ingreso ha sido el petróleo, lo que nos ha convertido en un país dependiente de él, impidiendo el desarrollo de otras fuentes de ingresos y reducido la capacidad de producción por el conformismo ante el aprovechamiento de este recurso natural. En un momento como hoy, en donde se hacen

⁴⁶ *Ley re Régimen Tributario Interno*, publicada en el Registro Oficial de 30 de diciembre de 1989.

estudios de planificación sobre cuánto tiempo más explotaremos este recurso, no deberemos tranquilizarnos por resultados como el de "diez o más años de petróleo", sino que deberemos reflexionar en las consecuencias de ello, como son: el agotamiento de un recurso no renovable, una explotación que ha ocasionado graves deterioros en la naturaleza, incluso irreparables, conflicto social por el desplazamiento de las comunidades autóctonas sin beneficios por dicha explotación, el direccionamiento de la economía a una industria que amenaza con agotarse, y la falta de fortalecimiento de la economía en otros rubros para reemplazar los ingresos que se perciban por esta industria.

Es por ello necesario, emprender en la tarea de una reforma tributaria integral que sanee estos vicios y refresque la fuente de los ingresos del Estado.

El panorama se muestra entonces, más desolador de lo que pensamos, es por ello que es conveniente dirigir nuestros objetivos de búsqueda de recursos al fortalecimiento de otras áreas de producción, como una de las soluciones.

La búsqueda de un modelo de desarrollo que respete la conservación de los recursos naturales ha llevado a la Doctrina más especializada a hablar de un "desarrollo sostenible" o "desarrollo sostenido". Al interior de tal modelo se ha elaborado una serie de propuestas económicas encaminadas a la protección ambiental como garantía de supervivencia de las futuras generaciones (el subrayado es mío).⁴⁷

Otro mecanismo, puede ser el de canalizar los recursos existentes con que ahora mismo se cuentan para la búsqueda del bienestar común, eliminando como se expuso en líneas anteriores, gastos innecesarios o que no sean productivos.

⁴⁷ Padilla Hernández, Eduardo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1999, p. 322.

En todo caso, la recuperación de recursos del Estado cuenta siempre con el ingreso tributario, para redistribuir la riqueza a través de la recaudación de tributos para el financiamiento de los servicios públicos.

Incluso, con la teoría de que “los servicios públicos, generales o indivisibles, deben financiarse con impuestos, los servicios públicos, generales y divisibles con tasas; y las obras públicas que comportan un beneficio brindado a la comunidad, pero que al propio tiempo conllevan una ventaja especial a ciertos administrados, en parte con impuestos y en parte con contribuciones especiales denominadas de mejoras”⁴⁸. Por lo que si categorizamos al cuidado de la naturaleza y el entorno natural como un servicio público que debe comenzar a debatirse en el país, por la gran riqueza que tenemos en la Amazonía, hablaremos de un impuesto que se dirija a la conformación de un fondo para el cuidado de nuestras reservas ecológicas.

Así también lo recoge la Constitución Política del Estado cuando dice:

Artículo 86, inciso primero.- Protección ambiental.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza-⁴⁹

Es entonces necesario que en procura de la consecución de estos fines, se formule un Presupuesto General del Estado que prevea este tipo de servicios para precautelar

⁴⁸ Troya Jaramillo, Josè, *Derecho Internacional Tributario*, Serie de Estudios Jurídicos, Volumen 4, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990, p. 118.

⁴⁹ Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.

nuestra naturaleza. Ahora bien, no olvidemos que el problema planteado se sigue centrando en conseguir recursos para el cumplimiento de estas metas.

En todo caso revisaremos brevemente el tema del presupuesto general del Estado.

La economía en el Ecuador debe cumplir entre otros objetivos el de la búsqueda de un desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo. El desarrollo socialmente equitativo y regionalmente equilibrado, supone el crecimiento económico igualitario repartido en todos los sectores de producción y en todos los habitantes; reflejado en todas las regiones y divisiones territoriales del país; ambientalmente sustentable, involucra que “el desarrollo sostenible es la esencia del principio fundamental que informa la Constitución ecológica, la protección de los recursos naturales”⁵⁰, es decir, la evocación a ejercer ciertos mecanismos jurídicos para la protección de nuestros recursos; en cambio el desarrollo democráticamente participativo trae a colación el derecho de cada uno de los habitantes del país a merecer un tratamiento igual y justo para los derechos y obligaciones que tenemos frente a la economía.

El cumplimiento de nuestros deberes puede darse por la contribución cívica que realiza el ciudadano a través de los tributos por el aprovechamiento para sí o para otros de los medios que existen en la naturaleza, en cambio que el de los derechos estará dado por la justa participación de todos y cada uno de los ciudadanos en la participación de los beneficios que obtenga el Estado, a través de los servicios públicos y en general de los efectos de la política económica o de los fines extrafiscales de los tributos.

⁵⁰ Rodríguez, Sandra y Alonso, Naryan, *Mecanismos jurídicos de la protección ambiental*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Colombia, 1997, p. 60.

Quizás muchas veces, no veamos reflejado en cosas intangibles el aporte que hace el Estado para la protección de la naturaleza, pero deberemos tomar en cuenta en cambio la protección de nuestro hábitat como un beneficio directo para el futuro.

El ejercicio de la gestión pública ambiental debe ser bien entendida para respaldar su participación en la economía. Para el efecto, deberemos entender como gestión pública ambiental “al ejercicio de la potestad estatal para alcanzar los objetivos de las políticas gubernamentales del desarrollo sustentable”⁵¹

Para el análisis entonces del Presupuesto General del Estado, una vez delineados los principios básicos que conforman la política económica, diremos que está recogida su normativa de composición y aprobación en la Carta Fundamental del Estado, del artículo 258 al 260. Resumiremos para nuestro estudio las ideas principales recogidas en las disposiciones constitucionales mencionadas.

La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado está a cargo del Ejecutivo, pero deberá someterse a aprobación del Congreso Nacional. Esto significa que hay una coparticipación, entre el Ejecutivo y el Legislativo, para la conformación y aprobación de dicho Presupuesto. El trámite se inicia desde la presentación de la proforma elaborada por el Ejecutivo, al Congreso hasta el 1 de septiembre, previo informe del Banco Central.

Recibida la proforma por el Congreso, éste tendrá plazo hasta el 30 de noviembre para aprobarla en un solo debate. El análisis debe hacerse según la estructura de ingresos y egresos. Esto corrobora a lo que se anotó en el Capítulo I de esta tesis, cuando sostuvimos

⁵¹ Pérez, Efraín, *Derecho Ambiental*, Editora Lily Solano Arévalo, Colombia, 2000, p. 50.

que era necesario para afrontar graves crisis en la economía del país un gran pacto fiscal en donde se entienda la necesidad de reformas a la estructura de ésta, con la participación de las fuerzas políticas y sociales del país. Ningún cambio se iniciará si no existe conciliación entre los intereses de la nación y el apoyo conjunto de las fuerzas que lo conforman.

Sobre el mismo tema, también la Constitución expone que la formulación y ejecución de la política fiscal es de responsabilidad del Ejecutivo, para ello será el Presidente de la República quien establezca los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas (artículo 260).

La estructura del Presupuesto General del Estado se conforma de las cuentas de ingresos y egresos, desglosados en detalle por partícipes, monto de la participación y detalles de los recursos. Aún así, deberíamos considerar como políticas fiscales el apoyo que debe darse a las consideraciones que hasta aquí se han esbozado, verbigracia: reducción drástica de gastos, eliminación de gastos innecesario y búsqueda de nuevos recursos frescos pero que cumplan su finalidad social para que exista contribución participativa y voluntaria de los administrados.

C. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Justificado nuestro objetivo de gravar con tributos la utilidad que se obtiene por la accesión a los recursos naturales, nos centraremos en el tema de la propiedad intelectual. La Ley de Propiedad Intelectual como sabemos, permite que se registran por un plazo determinado, ciertas invenciones o creaciones innovadoras del hombre; para ello incluso,

en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual se mantiene una Base de Información de quienes registran para su uso comercial exclusivo ciertos recursos de la naturaleza, como el agua, a través de las invenciones que de ellos se derivan.

Este tributo entonces, se configuraría en el momento que una empresa multinacional o nacional o extranjera, jurídica o natural, registre sus derechos de propiedad intelectual sobre un recurso natural o genético en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual. El tributo estaría considerado como un impuesto a la renta único que deberá pagar dicha sociedad o persona natural. En muchos de los casos, los sujetos a pagar dichos impuestos son las multinacionales farmacéuticas, en cuyos registros administrativos o contables no reflejan las fórmulas de sus componentes químicos por considerarse secretos de industria, pero que en todo caso representan un beneficio directo para éstas a nivel mundial.

La base para establecer dicho impuesto sería el conjunto de beneficios que obtienen de dicho registro, reflejado por varios parámetros:

- a) Realizado un análisis a 5 empresas del sector farmacéutico, se obtuvo como resultado que todas éstas, en el país no obtienen utilidades reales. En todos los casos mantienen pérdidas de 3 ejercicios económicos. Como se conoce su composición accionaria es de socios o accionistas extranjeros, pues son parte de multinacionales, por lo que en el análisis que se hace sobre cotización de acciones en la Bolsa de Valores de Quito y Guayaquil en el país, no registran sus acciones pues no se cotizan en Bolsa ecuatoriana, sí en cambio en la Bolsa de New York (DOWJONES).
- b) De lo anterior, deducimos entonces, que no pagan impuesto a la renta en el país.

- c) El estudio realizado arrojó que la composición de sus estados financieros se compone de costos muy altos, pues las fórmulas o materia prima para la elaboración de los productos farmacéuticos no dejan obtener utilidades marginales en las ventas. La materia prima es adquirida a sus matrices en el exterior, por lo que las utilidades se revierten al extranjero, en virtud de los precios de transferencia.
- d) Es necesario reflexionar entonces, que el acceso a los recursos naturales o genéticos no es valorado en el país y por tanto el Estado que es el beneficiario directo de dichos recursos no obtiene ningún provecho por la cesión de los recursos a personas naturales o jurídicas, para su uso exclusivo, y explotación comercial.
- e) Para valorar el acceso a dichos recursos naturales, es necesario entonces establecer una renta presuntiva que obtengan exclusivamente en nuestro país por los beneficios presentes o futuros que obtengan de la comercialización de productos que impliquen el acceso a recursos naturales. El beneficio no es valorado exclusivamente por las ventas sino por *el beneficio implícito que extrae el obtentor de especies vegetales o conocimientos ancestrales por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.*
- f) El beneficio descrito en el inciso anterior, es entonces valorado, como una de las fórmulas por las utilidades netas que obtienen en el exterior las empresas multinacionales en proporción al impuesto a la renta en nuestro país.

Visto así, la composición de este **impuesto a la renta único**, diremos que no podrá configurarse como crédito de impuesto a la renta, esto es, deducible de él. Sino que será como un **impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales**, que no será parte de la renta global para cálculo del impuesto a la renta. Pero para su óptima aplicación

es también importante fortalecer el intercambio de información y la colaboración entre administraciones tributarias.

Ahora bien, veamos una tentativa de como se configuraría dicha obligación tributaria con los siguientes elementos constitutivos: el hecho generador, los sujetos de la obligación clasificados en: activo y pasivo; tarifa, etc. Tomando en cuenta lo que al respecto dispone el artículo 3 del Código Tributario en cuanto a que no hay tributo sin ley.

Impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales:

Analizaremos a continuación los elementos constitutivos de esta propuesta:

a) HECHO GENERADOR

El cual debe entenderse como el presupuesto establecido en las normas legales para que nazca la obligación tributaria, en un ejemplo, en el caso del impuesto a la renta, el hecho generador es la percepción de la renta por parte de las personas naturales o jurídicas.

En nuestra doctrina y legislación, es común el criterio que establece como norma general que cuando el hecho generador obedece o se delinee en base a criterios económicos, éstos primen sobre cualquier criterio jurídico, pues es básico pensar que siendo el tributo fundamentalmente de carácter pecuniario, deben ser de carácter económico los criterios que primen para configurar la obligación tributaria. (Artículo 16 del Código Tributario)

En este caso, el hecho generador sería el acceso a los recursos naturales o genéticos del país. Hay que anotar que una manera de control para la recaudación de dicho tributo será el registro de las invenciones que se realiza en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad

Intelectual (IEPI), en cuyo seno se puede conocer los recursos a los que se acceden y las personas que los registran.

b) SUJETO ACTIVO

El sujeto activo es el ente acreedor de la obligación tributaria. En el ejemplo que hemos revisado, es el Estado.

Ahora bien habrá que distinguir además, que en la mayoría de los tributos se diferencia el beneficiario del tributo con el órgano que administra y recauda el tributo. Como se sabe, en el caso del impuesto a la renta siendo el Estado el sujeto activo del tributo, son varios los beneficiarios que participan de la recaudación del impuesto, y es el Servicio de Rentas Internas el órgano recaudador.

En el caso de este tributo sería el Estado, pero que tendría como beneficiarios directos: el Fondo para protección de la Amazonía o el Fondo Ambiental.

El ente recaudador sería el Servicio de Rentas Internas.

c) SUJETO PASIVO

El sujeto pasivo es la persona que está obligada ante el órgano acreedor del tributo para la prestación tributaria. En nuestra legislación, según el artículo 23 del Código Tributario, éste puede ser sujeto pasivo como contribuyente o responsable. En el primer caso se trata, de la persona natural o jurídica sobre la cual cae la carga tributaria o la prestación de la obligación tributaria, en cambio que el responsable es obligado a la prestación tributaria por la Ley frente al órgano recaudador, como es el caso de los representantes legales de una sociedad.

Se debe tomar en cuenta que son responsables solidarios los responsables con los obligados directos del tributo.

Para el caso, son sujetos pasivos todas las personas naturales o jurídicas, multinacionales, nacionales o extranjeras, que registren como sus invenciones bienes o productos derivados de contratos de cesión a los recursos naturales o genéticos del Ecuador.

d) BASE IMPONIBLE

La base imponible debe entenderse como la cuantía sobre la cual se aplica la tarifa. Para el impuesto en cuestión, será el monto total de las ventas registradas en el ejercicio económico en cuestión. De acuerdo al artículo 7 de la Ley de Régimen Tributario Interno, el ejercicio impositivo para el cálculo del impuesto a la renta es anual y va del 1 de enero al 31 de diciembre.

e) TARIFA

Es el porcentaje que se aplica a la cuantía o base imponible para el cálculo del impuesto. Como se conoce, la Ley de Régimen Tributario Interno, en los artículos 36 y 37, establece que para efectos del impuesto a la renta de sociedades la tarifa es del 25% (veinticinco por ciento); y en el caso de personas naturales, va del 5% (cinco por ciento) al 25% (veinticinco por ciento).

En el objeto de nuestro estudio, como se trata de un *impuesto único a la renta por cesión de los recursos naturales*, la tarifa podrá promediar entre 3% (tres por ciento) a 6% (seis por ciento) aplicable sobre las ventas.

Con este análisis, espero que sea viable y fácil de comprender una propuesta de reforma tributaria que lleva implícita, la consecución de recursos para el Estado a través de canales de la redistribución, debiendo pagar más impuestos quien más gana, sin olvidar los principios de justicia tributaria, capacidad contributiva y redistribución de los ingresos.

3.2 LA ADMINISTRACION EN LA RECAUDACION DE TRIBUTOS

A. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Es necesario también plantearse en esta propuesta de reforma tributaria, la participación de todos los actores que actúan en este quehacer, uno de ellos, quienes prestan el servicio público de administración de los tributos. Pues una Administración eficiente de control de la recaudación puede hacer efectivos los fines de esta propuesta.

El artículo 119 de la Constitución Política del Ecuador, establece como principio que los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley, por lo que tienen el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común, entendido como el bienestar general.

No hay nada mejor en un esquema tributario que el involucramiento y convencimiento de la acción pública que ejecuta quien es servidor público, ya que su fin es el bienestar de la comunidad.

También, el artículo 120 del mismo cuerpo legal señala como premisa fundamental que el ejercicio de dignidades y funciones constituye un servicio a la colectividad que exige *capacidad, honestidad y eficiencia*. Para el efecto, dicha norma legal además señala que no

hay dignidad, autoridad, funcionario o servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones u omisiones.

En el caso, la responsabilidad de la Administración Pública general tiene lugar en los campos administrativo, penal y civil. El principio de rendición de cuentas por tanto está vigente en nuestra legislación, entendido como la regla por la que cada servidor público es responsable de los actos que desempeña.

El servicio público es pues una función de servicio frente a la comunidad, y así deberá ser entendido, por lo que debe desterrarse de la concepción de la Administración la arbitrariedad y el abuso de poder.

Otro punto que no hay que olvidar, es la promoción de la colaboración entre administraciones tributarias de diferentes países que coadyuven a un mejor control en la recaudación tributaria.

B. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL SERVICIO PÚBLICO

La innovación de principios recogidos en nuestra Constitución está dada por el establecimiento de la carrera de servicio público pues se contempla que la Ley regulará el ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación de los servidores públicos; e incluso se establece que la remuneración que perciban los servidores públicos deberá ser proporcional a las funciones, eficiencia y responsabilidad.

Esta breve introducción de nuestra Constitución reabre el debate de los nuevos principios que regirán en la Administración Pública y a la cual los servidores públicos deberán estar atentos, a saber:

- a) La Administración Pública funcionará de manera descentralizada y desconcentrada.
- b) El ingreso, estabilidad y desarrollo del servicio público será una actividad reglada y estará sujeta a la Ley.
- c) El principio de rendición de cuentas rige la actividad de toda funcionario público.
- d) El servicio público es un servicio que busca el bien común.
- e) Ningún funcionario desempeñará más de un cargo público.

Esta nueva regulación de la Administración Pública obliga a entender desde una concepción diferente la función que cada servidor público debe tener frente al país. En el caso de quienes ocupamos el cargo de Administradores Tributarios la función se alinea dentro de estos principios y cada función debe ser desempeñada con la mística y eficiencia que se señala en la Carta Magna.

El Administrador Tributario, si bien tiene como función la recaudación de los tributos para generar ingresos para el Estado, a mi manera de entender, debe también preocuparse y estar inmerso dentro de la política fiscal general del Estado y vigilar también, como es derecho de cada ciudadano, que los egresos o gastos en que incurra el Estado sean proporcionales al ingreso y necesariamente dirigidos a una inversión social dentro de la comunidad, más no al desfinanciamiento de las arcas fiscales.

Solo si llegamos a entender de esta manera el servicio público como una función de ayuda a la comunidad, los fines de la Administración se volverán más fáciles de cumplir, por el apoyo de la sociedad en general y de los sectores económicos del país.

3.3 UNA PROPUESTA CONCRETA DE SISTEMA TRIBUTARIO

A. LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR DEL AÑO 2000

La propuesta hace necesario un estudio analítico de las finanzas públicas del país, de la situación del déficit fiscal permanente en que vivimos, para entender el marco base del cual partiremos para justificar el por qué de un planteamiento nuevo de reforma tributaria.

Con esto pretendo además, no reflejar la cotidianidad que ha marcado a las reformas tributarias que han precedido, en donde el esquema, lejos de ser un todo coherente se ha convertido en reformas parches que si bien han ayudado a mejorar parcialmente la recaudación tributaria se dirigen a sanear temporalmente la economía. Para citar un ejemplo, en la reforma del 30 de abril de 1999 se crearon dos nuevos impuestos temporales, el del patrimonio de las empresas y el de los vehículos de lujo, con el objetivo de tener liquidez en la caja fiscal para ese año, ampliando la caja fiscal para financiar los gastos corrientes.

Partiendo del propósito general de nuestro país que busca un desarrollo de sus potencialidades internas y dotación de recursos naturales a través de un aprovechamiento selectivo y gradual de la propiedad intelectual, para de esta manera formar un mercado interno y regional más integrado y posteriormente reflejarlo hacia fuera; es necesaria la participación estatal y privada, integrándose en un proceso que construya un aparato productivo eficiente. A través de un ejercicio consciente y eficaz de sus facultades y de su

aporte económico vía tributos, para generación de inversión social y recursos dentro de la economía general.

Por ello, me he planteado en esta tesis, hacer efectiva la aplicación del principio de redistribución equitativa de los recursos, finalidad fundamental del sistema tributario, de igual manera que, el direccionar la economía ecuatoriana a fuentes permanentes de ingreso, en donde las empresas multinacionales que por lo general son las titulares de la propiedad intelectual, se conviertan en un instrumento importante de la economía, al ser sujetos pasivos de la obligación tributaria. En todo caso, el análisis del tema de política fiscal debe tratar con serenidad la liberalización de la inversión extranjera, para no obstaculizarla.

Con este planteamiento entonces se vivifica la necesidad de una reforma tributaria para financiar el déficit fiscal, a través de ingresos del Estado que vayan paralelos a propuestas económicas para la depuración de los gastos y la inversión en el sistema productivo del país. Otro tema que también se debe tomar en cuenta para la efectiva aplicación de estos principios, es la descentralización administrativa como herramienta para una nueva propuesta de acción estatal.

La propuesta no debe además olvidar que debe particularizarse el tema de la propiedad intelectual, permitiéndole que mantenga medios necesarios para su protección. Si la acción del Estado se dirige a garantizar la protección de estos recursos, se deberá involucrar a la organización económica del mundo, a través de programas financiados y los objetivos serán reales.

Frente a esto también se plantea como objetivo urgente el que se dirija la acción del Estado por medio de una Administración Pública eficiente y bien capacitada, de tal manera

que proporcione los elementos esenciales para una correcta aplicación del sistema tributario en el país.

B. JUSTIFICACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA

Para iniciar un breve análisis del tema tributario debo analizar ciertos elementos como aquél de entender el por qué de la reforma tributaria, para lo cual debemos considerar la importancia que tiene la política fiscal en el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos, pues los desequilibrios fiscales inciden directamente en la inflación, el desajuste en la balanza de pagos y en el crecimiento económico negativo. Lo que significa que cuando los ingresos fiscales son inferiores a los gastos (corrientes o de capital) se genera déficit fiscal, el cual al ser subsanado con deuda, sea interna o externa, agrava más el problema de crisis en la economía.

Cuando esto ocurre y el déficit se subsana con deuda, la solución es peor que el problema, pues solo se traslada al futuro los problemas. Por todo esto, es que se deben plantear retos en el manejo de las finanzas públicas.

Partamos del hecho que la economía del futuro del Ecuador depende de la forma como se administran las finanzas públicas; de introducir reformas al sistema tributario para mejorar su eficacia a través de una mayor recaudación, reducción de la evasión y de la elusión; así como de efectuar ajustes a las políticas salariales y de empleo, que en la mayoría de los casos son inflexibles.

En vista de la propuesta planteada, debe considerarse también la aplicación de medidas de reforma tributaria en materia de propiedad intelectual, pues no es conveniente por experiencia anterior, como incluso aquí se ha anotado, plantear reformas de carácter tributario si no implementamos con ellas medidas alternativas par volverlas eficaces. Es por eso que es conveniente puntualizar las medidas necesarias para afrontar la crisis.

En materia administrativa, la reforma se dirigirá a la implementación de un sistema nuevo, que recaude en sectores que tengan eficiente rentabilidad, así como la introducción de una carrera tributaria, que impulse al personal de la Administración a volverse eficiente y competitivo, como cuestión fundamental para las reformas, pues son ellos, los llamados a aplicar las disposiciones normativas en sede administrativa. Además, sólo con la imagen de una Administración Pública, que goce de la más alta credibilidad, la sociedad borrará la cultura de evasión que se origina en la falta de controles y sanciones. Enfrentar este tema, hará que cualquier reforma que se plantee sea viable.

Ahora bien, se debe concertar en el tema político para solventar la aplicación de todos estos cambios, logrando que los distintos espacios políticos crean en las reformas, en la Administración y sobre todo en los objetivos que se pretenden. Si no hay colaboración o un pacto fiscal en firme, entonces lo que se logrará es encontrar trabas cada vez que se pretenda aplicar los cambios.

En vista de lo expuesto, se puede concluir que siendo la Amazonía, una región con recursos que deben ser protegidos, necesita de fondos efectivos, por lo que es menester buscar formas de financiamiento de este proyecto, sin que implique más endeudamiento externo.

La política más sana entonces, es la de buscar un financiamiento racional, efectivo y real. Para ello, se elabora a lo largo de esta tesis, la idea de la conformación de un fondo amazónico conformado por recursos frescos, obtenidos de los tributos que se cobren al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, por parte de ciertas industrias que patentan para su uso exclusivo ciertas variedades vegetales, e incluso los conocimientos ancestrales.

Como se conoce, el impuesto a la renta al ser un impuesto proporcional y progresivo, es el tributo que más cumple con las políticas fundamentales de un sistema impositivo, por lo que a través de este impuesto se pretende gravar a la renta que obtienen las industrias por el uso exclusivo de nuestros recursos no renovables, pero no bajo el criterio de utilidad marginal de las ventas, sino bajo el criterio de renta presente y futura, obtenida por el uso exclusivo de un recurso.

Para esto, se deberá proceder a la valoración de los bienes, tomando en cuenta a todos los recursos que conforman la Amazonía, considerados como un todo integrado, por lo que la valoración de las concesiones de uso exclusivo del bien, deben tomar en cuenta lo que deja de percibir para el efecto el Estado y lo que sufre el hábitat por la desmembración de sus partes.

Con un sistema de valoración de los recursos se pretende entonces conformar una cuenta corriente de los bienes y recursos de la Amazonía, que al menos para efectos tributarios, permita determinar globalmente en términos económicos, los bienes y recursos que poseemos.

C. UNA PROPUESTA EN MATERIA TRIBUTARIA

Analizada la configuración de una obligación tributaria y el análisis pormenorizado que se ha realizado hasta aquí sobre el tema, me ha llevado, con el riesgo que implica, presentar una propuesta de reforma tributaria, la misma que aún sin las críticas o análisis que involucran una reforma legal en la palestra política, tiene el aval de la discusión académica respecto a ella. Digo esto, por el análisis que está sujeta esta propuesta por parte de reconocidos catedráticos de la Universidad Andina Simón Bolívar.

La propuesta toma como premisa el gravar con un tributo, cuyos beneficiarios serán el Fondo Amazónico o de Medio Ambiente, los ingresos obtenidos por empresas multinacionales, nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas, por el aprovechamiento exclusivo o comercial de los recursos naturales o genéticos.

El impuesto como lo denominaremos será: el ***impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales***, que gravará los ingresos, en especial del sector farmacéutico.

Se analizó ya en líneas anteriores, cómo se configuraría dicho tributo, a través de la revisión y análisis jurídico del sujeto activo, sujeto pasivo, base imponible, tarifa y hecho generador.

Cabe aquí que revisemos los hechos constitutivos lógicos, por los cuales se deben gravar los ingresos de dicho sector económico.

En un análisis que hemos realizado (Ver gráfico 1) se ha elaborado una ***Proyección del Porcentaje de impuesto a la Renta***, según los siguientes parámetros:

- a) Se han tomado datos reales de cuatro empresas multinacionales farmacéuticas, que cotizan sus acciones en la Bolsa de Valores de New York (Dow Jones), por lo que el análisis no parte de proyecciones o aproximaciones, sino de los estados financieros reales de cuatro empresas del sector farmacéutico mundial.
- b) Los datos recogidos además, involucran no a cuatro empresas recogidas al azar sino de aquellas que tienen un liderazgo en el mercado, como de aquellas que no tienen tanta trascendencia económica, para valorar los ingresos de empresas de diferente estructura económica, así como para obtener un promedio próximo a lo real de nuestra economía.
- c) Se han valorado 5 años de actividad económica de estas 4 empresas, los años 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999. Obteniendo por cada año, y por cada empresa, el porcentaje que representa el impuesto a la renta en el Ecuador (del 25%) de la renta gravable, en relación con las ventas totales.
- d) Así se obtiene **un promedio de promedios**, que es el general que nos sirve para determinar que el porcentaje de impuesto a la renta a gravarse sobre las utilidades brutas, (haciendo antes una relación con las utilidades gravables, esto con deducciones, costos y gastos). Es del **6,0255%**.

GRAFICO 1

PROYECCION DE PORCENTAJE DE IMPUESTO A LA RENTA 2000

PORCENTAJE DE IR EN VENTAS						
	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio de Promedios
BRISTOL	4,36	6,66	6,71	5,84	7,13	
GLAXO	7,82	0	8,41	8,36	7,3	
MERCK	7,19	6,99	6,86	7,56	6,59	
CHIRON	11,15	1,52	1,7	3,22	5,14	
TOTAL	30,52	15,17	23,68	24,98	26,16	
PROMEDIO	7,63	3,7925	5,92	6,245	6,54	6,0255

Fuente: Datos obtenidos del correo electrónico de la Bolsa de Valores de New York, www.dowjones.work.com, de 6 de septiembre de 2000.

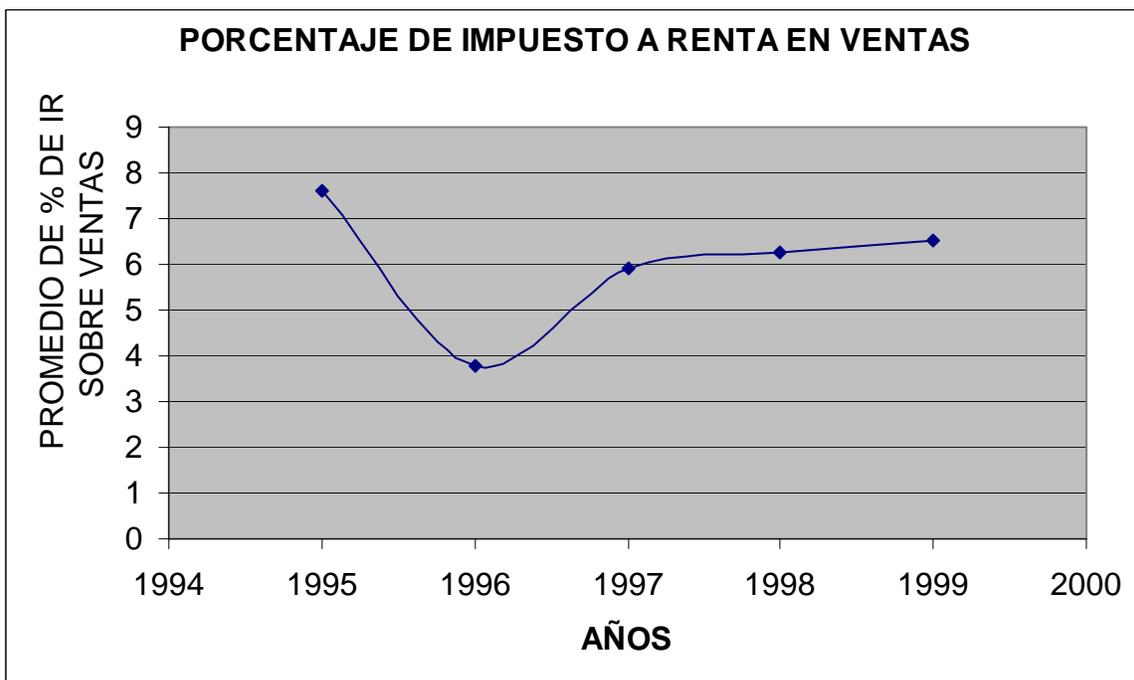
Elaborado por: Tatiana Pérez Valencia

Podemos incluso, revisar por cada año la variación de lo que implica el impuesto a la renta en relación a las ventas en los Estados Unidos de Norteamérica de las empresas farmacéuticas, habiendo antes acumulado el porcentaje de participación de impuesto a la renta sobre las ventas reales que tienen las 4 empresas, e ir reflejando en el método de curvas dicha valoración (Ver gráfico 2).

De lo que se obtiene que es creciente el crecimiento económico de dicho sector, o al menos estable, que no se revisan curvas decrecientes pronunciadas, por lo que los resultados del cobro del tributo propuesto, será equilibrado y estable. Si observamos el cuadro, tendremos que:

1. Los años 1995 y 1999 son los de más alto crecimiento económico y de recaudación del impuesto, pues el monto de las ventas totales es directamente proporcional al monto recaudado por concepto de impuesto a la renta.
2. El año 1996 es el de más bajo crecimiento, e incluso hubo decrecimiento, sobre todo si lo comparamos con el año anterior, esto es con 1995.
3. En resumen, se revisa un crecimiento estable y equilibrado de las economías de este sector productivo (las farmacéuticas), pues no se observan curvas decrecientes profundas o curvas cíclicas de crecimiento o decrecimiento.

GRAFICO 2



Fuente: Datos obtenidos del correo electrónico de la Bolsa de Valores de New York, www.dowjones.work.com, de 6 de septiembre de 2000.

Elaborado por: Tatiana Pérez Valencia

Para la obtención de los **porcentajes promedios de cada año, acumulados de cuatro empresas**, se realizaron las siguientes operaciones (Ver anexo 1),

1. Se obtiene **el promedio por empresa**, por cada año, esto es por 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999. Para esto, se realiza la siguiente operación:
 - a) Se obtiene el promedio por cada año, primero se extrae el monto total de ingresos *brutos (total revenue)*, luego se extrae el monto total de la utilidad antes de impuesto o utilidad gravable (*pretax income*).
 - b) Se obtiene el *impuesto a la renta que pagarían en el Ecuador*, haciendo la relación al 25%, para lo cual se multiplica el total de ingreso gravable con el porcentaje de impuesto a la renta para sociedades en el Ecuador (25%).
 - c) Luego, se obtiene *el porcentaje que implica el impuesto a la renta (income tax) de las ventas totales (total revenue)*.
 - d) Este porcentaje se obtiene por cada ejercicio económico.
2. Se obtiene el **promedio por cada año, acumulado de las cuatro empresas**:
 - a) Para lo cual se retoman los datos que se obtuvieron como *porcentaje que implica el impuesto a la renta (income tax) de las ventas totales*, anualizadas.
 - b) Luego se obtiene el promedio anual del *porcentaje que implica el impuesto a la renta (income tax) de las ventas totales*, acumulado de las cuatro empresas.

3. De esta manera entonces, se relaciona entre años y empresas, de lo que se obtiene el *promedio de promedios*, que para el presente caso, resultó de **6,225%**. Lo que representa la tarifa del *impuesto único a la renta por acceso a los recursos naturales*, que se aplicará a las ventas totales de las empresas del sector farmacéutico.

En todo caso, se deberá tomar en cuenta para su aplicación además, las condiciones económicas vigentes para el año 2000, el riesgo país, es decir las condiciones que Ecuador presenta para la inversión extranjera, de acuerdo a las tasas de interés que ofrece, lo que implicaría eventualmente reducir esta tarifa internacional aplicada para el impuesto a la renta por acceso a los recursos naturales y genéticos. Para el efecto, traeremos a colación los datos estadísticos que por los medios de comunicación ha proporcionado el Banco Central, en cuanto a los puntos de riesgo país o el parámetro de insolvencia financiera o riesgo que tiene el país frente a los inversionistas extranjeros, que para el año 2000 se sitúa en 1277, mientras que en 1999 se situó en 4465, lo que hace entrever la recuperación financiera del sector luego de la dolarización aplicada. O si no se deberá tomar en cuenta el índice de inflación acumulado, que para el año 2000 incluso alcanza más del 100%.

De todas maneras, deberemos aclarar que el análisis estadístico y financiero que se hizo de los balances generales de las empresas seleccionadas, obedecen a criterios reales que en un porcentaje mínimo pueden inducir a error, incluso porque el análisis se hizo bajo el porcentaje de impuesto a la renta en el Ecuador (25%) y no de los Estados Unidos, que en sociedades va del 15% al 35%, y en personas físicas que va del 15% al 39.6%, según datos proporcionados por el Departamento de Planificación del Servicio de Rentas Internas.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de la elaboración de esta tesis, se han dilucidado dudas, profundizado temas y abordado inquietudes que aún no se absuelven incluso a la luz de las nuevas teorías doctrinales; sin embargo el intento de establecer ciertas propuestas concretas, me dirigen a realizar ciertas aseveraciones que las he recogido suscintamente en estas conclusiones, a saber:

1. CONCLUSIONES

a) El entorno macroeconómico que rodea al Ecuador es clave para entender los problemas endémicos y estructurales de nuestra economía, que para el objeto de nuestro estudio, los sitúa en el tema de la política fiscal, es por ello necesario reconocer y evaluar el marco de nuestro tema de estudio, evaluando las políticas monetarias, cambiarias y

financieras, para examinar la política fiscal. Todas éstas, como partes de la política económica en el Ecuador, que aún provoca críticas y discusiones en el plano teórico:

LA SITUACION EN AMERICA LATINA

En Ecuador, desde el restablecimiento de la democracia, esto es desde 1979, una cadena de crisis ha sido la característica sustancial en estos años. Un sinnúmero de factores determinaron que en el país se caotice la situación socio-económica, que desembocó en la revocatoria del mandato presidencial por dos ocasiones, en 1997 y 1999.

Esto nos obliga a reflexionar en la importancia de los ajustes en la economía, sin dejar de lado la preocupación por el lado social. En el país la grave crisis endémica que nos afecta, aquilatada desde años en la economía ha formado una estructura de clases sociales con abismales diferencias entre ellas, pues mientras en el diez por ciento de la población ecuatoriana se concentra las mayores fortunas del país, en el otro noventa por ciento se encuentran las clases medias bajas y los sectores de pobreza.

Es así, que ha surgido en el país un sector social de extrema pobreza, integrado por marginales e indígenas y negros, éstos últimos afectados además por el racismo de la población mestiza, que amenaza con medidas radicales y con brotes de insurgencia.

La preocupación ha llegado al punto de considerar la grave situación en que nos encontraremos si no frenamos este brote de violencia social.

En América Latina hubo un factor importantísimo para la toma de las medidas iniciales de transformación de las finanzas públicas, dado por la crisis de la deuda, que llevó a replantear los modelos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Incluso de la aplicación de las medidas iniciales de transformación se pasó a la aplicación de programas de ajustes estructurales, pues la crisis tomó ya más tintes sistémicos que coyunturales.

En este panorama se aplican los programas de ajuste estructurales con las medidas que conllevan, esto es, liberalización comercial, integración económica, apertura a la inversión extranjera, liberalización de precios, desregulación de los mercados financieros, flexibilización en el mercado de trabajo, privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas, cambios en los modelos de financiamiento sobre seguridad social, descentralización fiscal y la reforma del sistema tributario. Todo ello referido a cambios en la política macroeconómica del país en varios de sus lineamientos, sean éstos, monetarios, fiscales, cambiarios o financieros.

Con estas nuevas medidas, incluso, se inicia un replanteamiento de la concepción del Estado, concibiendo a éste como otro actor social dentro de una sociedad en crisis. Se habla así de modernización como respuesta a los planteamientos de reforma de la concepción del Estado.

LA SITUACION EN EL ECUADOR

En el Ecuador, desde el restablecimiento de la democracia, esto es, desde 1979, en los gobiernos que se han sucedido se han aplicado desde políticas socialdemócratas hasta neoliberales. Los gobiernos han estado caracterizados por planes de gobierno que no han diferido conceptual ni teóricamente entre ellos, sino que más bien han tenido gran similitud en sus concepciones.

No se puede decir que ha existido un intento real por establecer un modelo económico diferente o coherente a los postulados de una tendencia particular, pues todas las decisiones de aplicar políticas de Estado macroeconómicas han obedecido a resaltar ciertos matices de actualidad o en voga en un momento determinado. En todo caso, vale la pena anotar el intento de establecer un modelo neoliberal⁵², en el gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén, cuando se intentó aplicar un Plan Económico que según sus postulados, recogiendo los criterios neoliberales, iba a reformar el Estado.

El gobierno del ex-Presidente Jamil Mahuad, avaló estas posiciones cuando intentó optimizar los servicios públicos mediante la privatización o concesión de las actividades a la empresa privada, la propuesta de venta de los activos de las empresas públicas y el traspaso al sector privado de las actividades antes bajo el régimen público. Esta toma de decisiones, intentó continuar un modelo neoliberal, aún cuando no se presentó un Plan Económico bajo esta línea. En el nuevo gobierno del Presidente Gustavo Noboa habrá que analizar el continuismo de las políticas y las estrategias fundamentales.

En cuanto a la situación del país no se puede dejar de traer a colación la Crisis que desde los años 80 se ha vuelto crónica. Por tanto, para quienes sostienen dentro de la teoría que las crisis son cíclicas, nosotros sostendremos más bien que en el caso de nuestros países en desarrollo, éstas son crónicas y están inherentes al convivir social, económico y político de nuestros países.

⁵²“ El neoliberalismo contemporáneo es en mucho, un eco de la economía política liberal clásica. Para Adam Smith, el mercado era el medio superior para la abolición de clases, injusticias, desigualdades y privilegios. A parte de un mínimo necesario, la intervención del Estado solo podría ahogar, suprimir el proceso igualador del intercambio competitivo y crear monopolios, proteccionismo e ineficiencia; el Estado sostiene y mantiene la clase; el mercado puede potencialmente anular y contrarrestar la sociedad de clases.”, tomado de *Three worlds of welfare capitalism*, Princenton University Press, Esping Andersen, Gosta.

Esta situación se ve agravada incluso con la abultada deuda externa, la crisis financiera de los años 90 y la inestabilidad política, que vuelve a la situación cada vez más pesimista.

Ahora bien, deberemos tomar en cuenta la importancia que tiene la política fiscal en el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos pues los desequilibrios fiscales inciden directamente en la inflación, el desajuste de la balanza de pagos y en el crecimiento económico negativo. Esto significa que cuando los ingresos fiscales son inferiores a los gastos (corrientes o de capital) se genera déficit fiscal, el cual es subsanado por deuda externa para gastos corrientes y no productivos, lo que implica aplazar para el futuro el pago de la deuda.

Es por ende vital que se planteen retos en el manejo de las finanzas públicas, partiendo del hecho de que la economía del futuro del Ecuador depende de la forma como se administren las finanzas públicas, de como se introduzcan reformas al sistema tributario de tal manera que permitan mejorar su eficacia a través de una mayor cobertura de recaudación, reducción de la evasión y de la elusión y de efectuar ajustes a las políticas salariales y de empleo que en la mayoría de los casos es inflexible.

b) La política fiscal debe ser conceptualizada analizándola bajo la configuración de los ingresos y de los gastos del Estado en crisis, es por ello necesario hacer ciertas puntualizaciones y confirmar ciertos criterios sobre el Presupuesto General del Estado.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Para la aplicación del plan de cuentas y de las finanzas públicas del país es necesario además contar con un presupuesto general que contemple el valor de los ingresos y egresos, detallados por actividad, para someter a la estructura estatal a una planificación de su caja nacional.

Ya en lo referente al presupuesto, exclusivamente del año 1999, en nuestro país, citaremos algunas cifras para adentrarnos en el tema. El monto total ascendió a 38.544 mil millones de sucres con un incremento del 35.5% en comparación al año anterior, esto es 1998. Se planteó además un déficit del 2% y un ahorro del 6% del PIB.

El presupuesto del año 1999 preveía como ingresos 600 millones de dólares por concepto de impuesto a la circulación de capitales, 835 millones de dólares por concepto del impuesto al valor agregado, un incremento de las tasas arancelarias dentro del marco de los acuerdos de la OMC, así como la introducción de un impuesto al patrimonio de las empresas; dirigido todo esto a reducir el déficit fiscal. Es entonces fácil concluir que la reforma tributaria era esencial para llegar a los montos establecidos en el Presupuesto General aprobado, sin embargo no se incluyó la restitución del impuesto a la renta, hecho que aconteció en abril del año 1999.

El propósito de la reforma tributaria para 1999 era financiar el déficit fiscal a través de ingresos del Estado para sostener los gastos y mejorar el sistema productivo del país. Otros temas que también se pretenden afrontar en un corto plazo son las transferencias corrientes de capital y los gastos del sector público no financiero.

En el presupuesto para el año 2000, en cambio se prevé un ingreso de 42'474.553'780.000 sucres, de los cuales los ingresos por impuestos corresponden a 15'914,499.515.000 sucres, desglosados entre los más importantes en: impuesto al valor agregado en 5'894.756'000.000, impuesto a los consumos especiales en 846,827'625.000 sucres.

En una comparación total podemos apreciar entre el año 1999 y el año 2000 una variación relativa del 43.46% de crecimiento en los ingresos.

Con todo lo anotado, con la desorientación de la política económica ecuatoriana, que en este año 2000 ha tocado fondo, es necesario viabilizar nuevas propuestas que tal vez sean consideradas como arriesgadas frente a la situación actual, pero que en todo caso busquen la solución para mejorar las finanzas públicas atendiendo la política fiscal.

c) El papel de la política fiscal .como reguladora de la economía, e instrumento de control de los ingresos y egresos del Estado- implica un análisis profundo de la política macroeconómica global, pues no se puede analizar la política fiscal sin mirar el cumplimiento de los objetivos de política financiera, económica o cambiaria.

Así también, no se puede dejar de lado en el análisis de la política fiscal, la dependencia de ésta al nivel económico de un país, o a la estructura productiva que le caracteriza.

Estos son elementos complementarios e inherentes en el análisis en cuestión y deberán ser tomados en cuenta.

El análisis de la política cambiaria en este momento en el Ecuador por ejemplo, en donde se ha aplicado la dolarización de la economía desde el 13 de Enero de 2000, y terminada en su última fase de adaptación el 9 de septiembre de 2000; obliga a una reflexión acerca del sistema económico del país, que pasa a depender de la política económica y cambiaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América y de su Gobierno. Se deja a un lado entonces, la independencia del Gobierno Nacional en la toma de decisiones nacionales monetarias y cambiarias, lo que evidentemente cambiará el panorama económico de país y con ello el político también. Entonces, solo queda volver la mirada a la política fiscal.

d) En cuanto al parámetro de la política fiscal dado por los ingresos tributarios es conveniente hacer el análisis del porcentaje real que representan dichos ingresos frente al presupuesto nacional.

Para el año **1999** encontramos que el Presupuesto Anual fue de 46 billones de sucres, frente a ello en cambio tenemos por recaudación de impuestos **13.114.183.903.900 (en miles de sucres)**, lo que representa el **28%** aproximadamente.

La recaudación nacional ascendió a: 13.114.183.903.900 (en miles de sucres), de los cuales representan:

IMPUESTO A LA RENTA	1.058.580.888-000
IMPUESTO CIRCULACION CAPITALES	5.510.676.680.600
IMPUESTO VALOR AGREGADO	7.209.618.926.400
IMPUESTO CONSUMO ESPECIALES	934.922.623.800
OTROS	1.400.390.785.100

*Fuente: Unidad de Planificación del Servicio de Rentas Internas del Ecuador

2. RECOMENDACIONES

a) Con los antecedentes *ut supra* que hemos expuesto, se avaliza la necesidad de las reformas tributarias, que garantizan un nuevo planteamiento de política fiscal. Por ello paso a hacer una remembranza de la reforma tributaria en el Ecuador.

En nuestro país, desde el año 1989 en la Presidencia del Dr. Rodrigo Borja se inicia una era de reforma tributaria profunda en el país, al menos así eran los postulados constantes en las leyes que para la época aparecieron. Así, la Ley de Régimen Tributario Interno incorpora como temas, tres tópicos relevantes para la economía del país: impuesto al valor agregado, impuesto a la renta e impuesto a los consumos especiales, en orden a la implicación que tienen en la conformación de los ingresos del erario nacional.

En todo caso, varios elementos han impedido la real aplicación de dicha Ley, la misma que si bien tuvo muy buenos elementos a la fecha de su promulgación, era insuficiente para lograr un sistema tributario integral. Entre los elementos que impidieron su real aplicación, están elementos de carácter político, pues varios estamentos interesados impidieron que se aplique normas drásticas o sanciones a los evasores, fomentando la evasión y la hecatombe de nuestro presupuesto nacional.

No se puede dejar a un lado también, la falta de capacitación e implementación de herramientas adecuadas para la conformación de una Administración Tributaria eficiente, en donde la rendición de cuentas sea un postulado permanente.

Con este marco, cada Administración que ha devenido ha puesto su parte en la reforma, tratando de mejorar la recaudación y por tanto los ingresos fiscales, sin embargo

de los logros obtenidos por cada reforma, éstos han sido insuficientes para lograr el sistema adecuado.

Es así como llegamos a la reforma de abril de 1999, luego de los problemas provocados con la introducción del impuesto a la circulación de capitales, en atención a la propuesta planteada por el partido Social Cristiano. Con dicha reforma se pretendió en lo principal restituir el impuesto a la renta, dejando que la recaudación del 1% por impuesto a la circulación de capitales se la haga a través del sistema financiero, ahora con una tarifa del 0.8%, y elimine toda forma de evasión o elusión tributaria, entendida la primera como formas flagrantes de violación a la norma tributaria, y la segunda como la reducción del pago de impuestos a través de mecanismos que la misma Ley contempla.

b) No se debe en el Ecuador realizar una nueva propuesta, dejando de lado el tema del equilibrio fiscal en un país envuelto en graves desequilibrios, con inflación galopante, desajustes en la balanza de pagos y con crecimiento económico negativo. Entre otros temas, el de los ingresos y gastos fiscales son vitales desde la óptica de incrementar los unos y reducir los otros para obtener déficit 0 en el Presupuesto General del Estado.

Para lograr hacer real todas estas medidas se plantean necesidades como el incrementar el ahorro público y la inversión, pues no hay peor política del Estado que aquella que destina exclusivamente al gasto corriente los ingresos sin generar producción. Un problema básico en nuestra economía es el déficit fiscal, que hasta ahora se subsana con el crecimiento de la deuda tanto interna como externa, lo que provoca que la crisis sea permanente y que la deuda externa alcance cifras alarmantes en la medida en que se

incrementa cada vez más. También otro problema que enfrenta ahora la economía ecuatoriana es el de la cuenta corriente de la balanza de pago.

c) Con estos problemas de fondo de la economía ecuatoriana, el déficit se vuelve estructural, para lo cual se plantea amplios consensos en las finanzas públicas, llamando a la unidad nacional para crear conciencia de la necesidad de introducir cambios esenciales en esta política y obtener un tamaño adecuado del presupuesto público, compatibilidad que demanda crecimiento y que implica equilibrio de los gastos frente a los ingresos, eliminando el déficit.

El objetivo de reducir el déficit vía el gasto hay que anotar, demanda procesos de reingeniería y de políticas de reducción del personal de las administraciones; lo que por obvias razones conlleva costos sociales muy altos e incluso oneroso para el Estado por las altas indemnizaciones que debe satisfacer. Sin embargo, es necesario recalcar que por la situación económica actual se debe demandar una administración del presupuesto transparente, que sirva de antesala del equilibrio fiscal y de la eliminación de la pobreza. Para lo que aquí se plantea, entra en juego la demanda de la aplicación del principio de rendición de cuentas en lo referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos para una transparencia en la gestión administrativa.

d) Recalcar el estudio del Pacto Fiscal, en el caso de nuestro país, es abundar en temas de concertación nacional que hagan viables las reformas tributarias así como en el cambio de decisiones de política fiscal. Se convierte en un elemento de vital necesidad entonces, el que conjuntamente con una estructura de reforma a las finanzas públicas se implante un

modelo de concertación nacional que respalde estas posiciones, y que fortalezca la participación del Estado.

Solo con un verdadero entendimiento entre las diferentes posiciones nacionales en un Estado, que converjan en el mismo fin, las decisiones se aplicarán de mejor manera y lograrán los resultados que se esperan.

Es imprescindible entonces, reforzar los pactos fiscales, en la toma de decisiones, provocar la participación social y reforzar la intervención del Estado que se ve respaldado por un consenso nacional.

Sin embargo, la recomendación a la que puedo llegar es que la grave crisis que agobia al país puede ser afrontada por el cambio de la visión política que debe mediar por parte de los sectores políticos para entender los cambios y evitar la demagogia.

Solamente la comunión de estos factores económicos, de transparencia administrativa, papel sano de la política, etc. coadyuvarán al logro de los objetivos.

Resulta vital evaluar el impacto de las medidas de ajuste, tomando en cuenta los datos económicos con transparencia y verdadera objetividad, así como también considerar el tema político.

Para concluir, en los umbrales del nuevo siglo, es esencial engendrar el análisis necesario para provocar nuevas tendencias y teorías que bosquejen las necesidades del nuevo siglo, que resuma los logros de las anteriores teorías pero que sobre todo, en los países latinoamericanos genere la discusión necesaria para enfrentar los problemas con nuevos bríos e ideas renovadoras.

No hay mejor solución que traer a discusión y análisis estas inquietudes, labor que realiza la Universidad Andina Simón Bolívar, para de esta manera generar el germen que

provoque el establecimiento de soluciones y propuestas para mejorar el esquema económico del país, formando líderes en la toma de decisiones y estableciendo lineamientos que sean los pilares de una búsqueda por un desarrollo económico de nuestro país, sin dejar de tomar en cuenta el bienestar social.

e) Es evidente entonces que se requiere de la implantación de un modelo económico de equilibrio fiscal que implante la estabilidad económica y el bienestar social. Así lo recogen algunos teóricos cuando dicen:

Existe una relación directa entre crecimiento económico y las políticas fiscal y de endeudamiento público. Se pueden utilizar los instrumentos fiscales para aumentar o disminuir la capacidad de ahorro del sector privado, sobre el que influye el ahorro público. Además, los déficit aumentan el endeudamiento, cuyo pago de intereses resta capacidad de ahorro del Estado y merma el financiamiento propio de la inversión.⁵³

f) El planteamiento que ha sugerido a lo largo de esta tesis, es recoger la preocupación por el cuidado del medio ambiente, buscando precautelar la supervivencia de nuestros recursos no renovables y el cuidado del hábitat.

En el sistema capitalista en que vivimos se protege la propiedad privada de las personas, se garantiza el beneficio personal y económico de los diferentes actores económicos que compiten en el mercado. Dentro de este marco se expidió la Ley de Propiedad Intelectual y se promocionó con ello la protección de las invenciones o creaciones del hombre, las obtenciones vegetales o los conocimientos ancestrales de nuestras comunidades autóctonas.

Pese a la protección de los recursos económicos y de los bienes intangibles de las empresas o personas que conforman los actores en el mercado, se descuidó la protección de los derechos del Estado, quien es también un actor en la economía, eliminando su prerrogativa de obtener ingresos o de beneficiarse de los ingresos de otros actores a quienes cede o delega el uso de los recursos naturales que son propiedad inalienable del Estado. Por ello, se pensó gravar los ingresos de las empresas que obtienen beneficios directos e indirectos, presentes o futuros de la explotación de los recursos naturales.

g) ***El impuesto único a la renta por el acceso a los recursos naturales***, entonces está dirigido a gravar las actividades de personas del sector farmacéutico, nacionales, multinacionales o extranjeras, jurídicas o naturales, que usufructúen del uso exclusivo o explotación comercial de los recursos naturales que le cede el Estado, pero haciéndole partícipe de dichos ingresos a la comunidad en general.

Para cumplir con estos presupuestos, hay que recurrir necesariamente a la recaudación de ingresos, vía tributos, por ser el mecanismo de mejor solución práctica.

Se plantea un tributo, que se encasille dentro de la figura del impuesto a la renta, pues lo que se grava son los ingresos obtenidos por las empresas de la utilización exclusiva o explotación comercial de los recursos naturales, lo cual puede ser medido, entre otros parámetros, por el monto total de las ventas de dichas empresas.

El momento de la configuración del hecho generador sería la inscripción o registro de dichos recursos como propiedad intelectual suya, por lo que se necesita que la Administración Tributaria, coordine dicho trabajo con la institución encargada de dicho registro, esto es, el Instituto Ecuatoriana de Propiedad Intelectual (IEPI).

⁵³ Carrera, Cárdenas Jaime, *Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza*, Ediciones Abya-Yala, Quito,

Delimitado así, los hechos configurativos del tributo, se aplicará una tarifa que tome en cuenta el promedio de los promedios obtenido del análisis estadístico realizado en este trabajo, esto es, de **6,225%**, sobre las ventas totales o *total revenue*; pero tomando en cuenta también el riesgo país y los condicionamientos que implica la inversión en nuestro país.

Incluso considerando que aproximadamente operan en el país 225 contribuyentes que se dedican a la fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos.

h) Para el cumplimiento de esos fines es esencial, como se expuso, la mediación de una Administración Tributaria, que en uso de las disposiciones normativas que le conceden facultades determinadoras, resolutivas, reglamentarias, sancionadoras y recaudadoras, enmarque todas sus facultades dentro de la actividad reglada que debe caracterizar a la Administración. Las políticas de gestión de las instituciones recaudadoras de tributos deben dirigirse por tanto, a la transparencia de sus actos como a la agilidad de la atención.

Una Administración que genera confianza en el país es el motor fundamental de un Estado renovador y eficiente, que lucha mancomunadamente por eliminar la pobreza.

En nuestro país, varios son los mecanismos que se han implementado en esta nueva Administración Tributaria, como son: empleo de sistemas tecnificados, selección exhaustiva del personal, planteamiento de esquemas de solución inmediata de problemas, nuevos procesos de reingeniería y confiabilidad en la información; lo que ha llevado a aumentar el grado de seguridad de la ciudadanía.

ANEXO 1

En millón de dólares	BRISTOL MEYERS				
	1995	1996	1997	1998	1999
Total Revenue	13767	15065	16701	18284	20222
Pretax Income	2402	4013	4482	4268	5767
*Impuesto renta (PI por 25%)	600,5	1003,25	1120,5	1067	1441,75
**Porcentaje de IR en Ventas (TR-IR)	4,36	6,66	6,71	5,84	7,13

En millón de dólares	GLAXO				
	1995	1996	1997	1998	1999
Total Revenue	11635	13026	13087	13252	13754
Pretax Income	3640	0	4405	4434	4018
*Impuesto renta (PI por 25%)	910	0	1101,25	1108,5	1004,5
**Porcentaje de IR en Ventas (TR-IR)	7,82	0,00	8,41	8,36	7,30

En millón de dólares	MERCK				
	1995	1996	1997	1998	1999
Total Revenue	16681	19829	23637	26898	32714
Pretax Income	4797	5541	6482	8133	8620
*Impuesto renta (PI por 25%)	1199,25	1385,25	1620,5	2033,25	2155
**Porcentaje de IR en Ventas (TR-IR)	7,19	6,99	6,86	7,56	6,59

En millón de dólares	CHIRON				
	1995	1996	1997	1998	1999
Total Revenue	1101	1313	1162	737	763
Pretax Income	491	80	79	95	157
*Impuesto renta (PI por 25%)	122,75	20	19,75	23,75	39,25
**Porcentaje de IR en Ventas (TR-IR)	11,15	1,52	1,70	3,22	5,14

* Se obtiene de la relación entre el total de ingreso gravable con el porcentaje de impuesto a la renta para sociedades en el Ecuador

** Se obtiene de la regla de tres: Si es que el total de Ingreso (sin deducciones) es el cien por ciento, el impuesto a la renta obtenido qué porcentaje representa.

Fuente: Datos obtenidos del correo electrónico de la Bolsa de Valores de New York, www.dowjones.work.com, de 6 de septiembre de 2000.

Elaborado por: Tatiana Pérez Valencia

ANEXO 2

	PORCENTAJE DE IR EN VENTAS						TOTAL	PROMEDIO
	1995	1996	1997	1998	1999			
BRISTOL	4,36	6,66	6,71	5,84	7,13	30,70	6,14	
GLAXO	7,82	0	8,41	8,36	7,3	31,89	6,378	
MERCK	7,19	6,99	6,86	7,56	6,59	35,19	7,038	
CHIRON	11,15	1,52	1,7	3,22	5,14	22,73	4,546	
TOTAL	30,52	15,17	23,68	24,98	26,16			
	7,63	3,7925	5,92	6,245	6,54			

Fuente: Datos obtenidos del correo electrónico de la Bolsa de Valores de New York, www.dowjones.work.com, de 6 de septiembre de 2000.

Elaborado por: Tatiana Pérez Valencia

BIBLIOGRAFIA

- Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Abeledo Perrot, Argentina, Segunda edición, 1996..
- Low, Mutra y Gómez, Jorge, *Teoría fiscal*, Universidad Externado de Colombia, Tercera edición, Colombia, 1997.
- *El Pacto Fical, Fortaleces, Debilidades, Desafíos*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998.
- *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de Agosto de 1998.
- González, Susana y Varios Autores, *Descentralización*, Editorial Tramasocial, Quito, 1999.
- Medina, Fernando y Galindo María, *Descentralización Fiscal Financiera en Bolivia*, publicación.
- Carrera, Cárdenas Jaime, *Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1998.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Edición 1997, Argentina.
- Valdès Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Depalma-Temis-Marcial Pons, Segunda Edición, Buenos Aires-Bogotá-Madrid, 1996.
- Troya Jaramillo, Josè, *Derecho Internacional Tributario*, Serie de Estudios Jurídicos, Volumen 4, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990.
- Martìn, José, Principios del Derecho Tributario Argentino, Buenos Aires-, en *Derecho Internacional Tributario*, Troya Jaramillo, José, Serie de Estudios Jurídicos, Volumen 4, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990.
- Código Tributario Ecuatoriano, Decreto Supremo 1016-A publicado en el Registro Oficial 958 de 23 de diciembre de 1975.
- *El Marco Normativo Internacional en materia de Propiedad Intelectual*” en el Seminario Nacional de la OMPI sobre Propiedad Intelectual, realizado en Quito el 29 y 30 de junio del 2000, Documento preparado por la OMPI.

- Bogsch Arpad, y otros, *X Congreso Internacional sobre la protección de los Derechos Intelectuales*, OMPI y Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1995.
- Proaño Maya, Marco, *El Derecho de Autor*, Quito-Ecuador, Primera edición, 1993.
- Ballesteros, Fernando, El Derecho de Autor y los Derechos Conexos en los umbrales del siglo XXI, en *X Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Intelectuales*, OMPI-Tribunal del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1995.
- Alvarez María y Restrepo Luz, *El Derecho de Autor y el Software*, Universidad Pontificia Bolivariana, Biblioteca Jurídica, Colombia, 1997.
- Padilla Hernández, Eduardo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1999.
- Lòpes Espadafor, Carlos, *Fiscalidad Internacional y territorialidad del tributo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- *Ley de Règimen Tributario Interno*, publicada en el Registro Oficial de 30 de diciembre de 1989.
- Rodríguez, Sandra y Alonso, Naryan, *Mecanismos jurídicos de la proteccion ambiental*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Colombia, 1997.
- Pérez, Efraín, *Derecho Ambiental*, Editora Lily Solano Arévalo, Colombia, 2000.