

Derecho financiero y disciplina fiscal

Eduardo Pólit Molestina

El Derecho Financiero tiene que dar las pautas para atender a la calidad del ingreso (el por qué del tributo), frente a la necesidad del egreso (el por qué del gasto), obviando los arbitrios, abusos y el clientelismo político.

Tradicionalmente, si bien en las facultades de derecho de nuestras universidades se ha estudiado Ciencia de Hacienda y Derecho Tributario como materias aisladas, en el pensum universitario no se ha estructurado la cátedra de Derecho Financiero, desde donde se origina la complejidad de las finanzas públicas con las materias tributarias y de presupuesto. Desde el punto de vista fiscal, hacienda, como la define el Diccionario de la Academia de la Lengua, "es el conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos y más gravámenes correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la nación". La actividad financiera no es otra que la serie de ingresos y gastos del Estado, mediante los que se "financian" los fines del mismo¹.

"La historia económica revela que la actividad económica manifestada a través de las actividades de producción, cambio y consumo, está dirigida hacia un dominio progresivo de las fuerzas naturales y hacia una progresiva perfección de los medios utilizados para luchar contra la escasez, pues está orientada hacia el crecimiento y el progreso", a decir del catedrático español Julio Banacloche Pérez².

Lo más destacable en materia fiscal ecuatoriana fueron las enseñanzas del Dr. Eduardo Riofrío Villagómez, erudito autor hacendario y catedrático de la Universidad Católica de Quito, fundador del Tribunal Fiscal del Ecuador y autor del Código Fiscal, antecedente del actual Código Tributario. En la Central, en los sesenta, recién se incluyó en el pensum universitario la Ley de Impuesto a la Renta. A partir de la promulgación del Código Tributario³, se inicia formalmente el estudio de esta rama del Derecho Financiero. El 30 de noviembre de 1992⁴, con la promulgación de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se habría dado inicio a la otra rama del Derecho Hacendario, pues, hasta entonces, se dictaba para cada ejercicio fiscal, la Ley de Presupuesto Anual del Estado, la misma que entraba en caducidad el 31 de diciembre de cada año, luego de 365 días de vigencia, sin que haya tenido un contenido orgánico importante. A diferencia del Código Tributario, el Derecho Presupuestario tampoco ha sido materia de enseñanza sistemática en las universidades.

Pero estos dos cuerpos legales, que han sido tratados separadamente, sin la concatenación a que obliga el Derecho Fiscal o Financiero o Hacendario, no han dado al escolar la guía para el estudio formal del arte en el manejo de las finanzas públicas. Es decir, los conceptos necesarios para establecer el equilibrio entre ingresos y egresos, que atiendan al desarrollo socio económico del país, a base de una justa redistribución de riqueza entre sus habitantes. Dicho de otra manera, el Derecho Financiero tiene que dar las pautas para atender a la calidad del ingreso (el por qué del tributo), frente a la necesidad del egreso (el por qué del gasto), obviando los arbitrios, abusos y clientelismo político (origen de la corrupción política actual), tanto en el camino de ida como en el de vuelta.

Qué fácil es dictar leyes impositivas, pero qué difícil es calificar y controlar el gasto de las siempre escasas rentas fiscales, como decía Adam Smith en su maravillosa obra "La Riqueza de las Naciones". Combinar tributos con austeridad en el gasto: es lo que constituye ese arte tan peculiar que hace distinguir al politiquero del político estadista en el campo hacendario. Hemos dado palos de ciego en materia tributaria y en materia presupuestaria, porque no hemos sido guiados por un manual de hacienda pública, sino por la codicia de la clientela política de la nación, tan ávida en candidaturas, tan inepta en el manejo de la cosa pública.

El funcionamiento del sector público y el papel vital que juega la ciencia de hacienda en una sociedad democrática, llevaron a profundizar esta materia, especialmente en países devastados por guerras mundiales, tanto en aspectos de aplicación de eficiencia como en los de igualdad en las operaciones del sector público, junto con las herramientas de análisis económico aplicadas a las políticas impositivas y a las de gasto. La interacción de asuntos económicos, políticos y filosóficos han sido inherentes a las controversias del sector público. En el siglo XX, el único país que con estas fórmulas pasó, en cuatro décadas, de total subdesarrollo y pobreza absoluta, a pleno desarrollo y los más altos índices de ingreso per cápita, fue Japón, gracias a una disciplina férrea, austera, cuyos presupuestos no superaron el 7% anual para gasto administrativo.

Un vistazo al contenido de "Public Finance in Theory and Practice" (La Hacienda Pública en la Teoría y en la Práctica) de los autores germano estadounidenses Richard A. Musgrave, Profesor Emérito de Harvard, y Peggy B. Musgrave⁵, nos podría dar un entendimiento de la importancia, la magnitud y la complejidad de esta materia que hace consideraciones del sector público: asignación, distribución y selección pública, política y estructura del gasto, principios de tributación, estructura impositiva, centralismo fiscal, estabilización y política fiscal, asuntos de carácter internacional. Temas todos ellos que nos saca a los abogados tradicionalistas del esquema meramente civilista, para transportarnos a una realidad pragmática dentro del enfoque socio económico del derecho, en la vida política de nuestra sociedad.

El estudioso español Enrique Fuentes Quintana, en el estudio introductorio a la edición española del libro de Musgrave, lo valora como excepcional. No le falta razón. Musgrave nace al estudio de las finanzas públicas en 1939, en Alemania, con su tesis de grado doctoral (PhD). Veinte años después, había publicado 33 trabajos también de insólito valor para la ciencia de hacienda, a decir de otro autor español, José María Lozano Irueste, del Instituto de Estudios Fiscales de España, quien también hace introducción al maravilloso libro de los Musgrave, edición en español⁶.

Enfocados en el Derecho Financiero como tal, los autores de los países industrializados europeos han hecho un aporte doctrinario significativo durante el siglo XX, a los que se ha sumado la doctrina norteamericana y de Iberoamérica. Fernando Sáinz de Bujanda, seguramente el autor más importante de habla hispana, publicó por primera vez en Madrid, en 1955, su excelente tratado, en seis volúmenes, de "Hacienda y Derecho", donde conviene con la corriente moderna y contemporánea de la doctrina financiera, sobre la separación del Derecho Financiero del tronco general del Derecho Administrativo: "El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos con que debe atender, procurándose los recursos pecuniarios indispensables. Esta materia y la regulación que exige, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse, constituyendo el Derecho Financiero o derecho de las finanzas públicas, como una rama especial y autónoma del derecho público", según cita que hace de la obra Derecho Administrativo, del Profesor Gabino Fraga de la Universidad Nacional de México (1944).

Lo rescatable es comprender que una sociedad que se dedique a producir para satisfacer el consumismo, no discriminaría el por qué de su ingreso o de su gasto, ni daría importancia a la distribución de riqueza o al desarrollo sustentable y equilibrado del país. Es más importante ver el otro lado de la medalla, que apunta hacia la superación del subdesarrollo en busca de satisfacer anhelos largamente aplazados, donde la solidaridad humana juega papel importante.

FORMULACIÓN DEL DERECHO FINANCIERO

El Art. 260 de la Constitución de 1998 es, a mi entender, la norma básica donde está sentado el Derecho Financiero, cuando dice que "La formulación y ejecución de la

política fiscal será de responsabilidad de la Función Ejecutiva. El Presidente de la República determinará los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes".

Esta herramienta constitucional dió al Presidente, desde 1998, la competencia y la potestad de imprimir el sello de la disciplina fiscal o la facultad de velar contra la impunidad del derroche presupuestario, del que hemos vivido los veinte años de la democracia inaugurada en 1979. Perturba que este precepto no haya sido guía y criterio para la formulación de políticas presupuestarias en 1999 y en el 2000.

Dos normas integran a la anterior. En primer lugar, el Art 256 de la Constitución, que resalta que (1) "el régimen tributario se regulará por los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad; (2) que los tributos son instrumento de política económica general, y (3) que las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país".

En segundo lugar, los Arts. 258 y 259 que, en forma inofensiva, se refieren a cierta normativa presupuestaria, no abordan lo principal, esto es, dar contraparte al contenido filosófico de la teoría hacendaria, como se ha hecho en el caso de los tributos. Es decir, que no se ha consagrado la prioridad básica de la utilización de las rentas patrimoniales y tributarias en los gastos que apuntalen esa "justa distribución de riqueza", que sólo se logra con la calificación y la disciplina que exige el gasto público.

Por sentido común, el Art. 260 que habla de política fiscal, debió haber constado como un capítulo independiente dentro del Título XII de la Constitución que habla del Sistema Económico, para que luego vengan los capítulos de lo tributario y presupuestario, capítulo este último, en el que se ha incluido a la norma de finanzas públicas, como si fuera parte del ordenamiento presupuestario.

Luis María Cazorla Prieto⁷, al hablar del poder financiero, dice que es de su entender que el poder ejecutivo financiero debe estar subordinado al poder legislativo financiero, y el poder judicial financiero, más subordinado aún, debe acatar los mandatos del poder legislativo y del poder ejecutivo financiero. Sin esta subordinación, el Derecho quedaría paralizado porque los poderes se anularían entre sí, y sin la división se impondría una dictadura entre las personas. En general, los autores del derecho hacendario han recogido los principios consagrados en las constituciones de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, y que fueran escritos hace dos siglos por el inglés Thomas Paine en el libro fundamental "Rights of Man"⁸ donde atacaba a los parlamentarios ingleses que criticaban la revolución francesa; afirmaba los principios democráticos regidos por la "mayoría"; declaraba que la meta del Estado es la "libertad", y que la "felicidad" es el derecho natural de todos los hombres.

Según el pensamiento de Paine (1737-1809), el gobierno monárquico antiguo de Inglaterra, "era un usurpador del poder, debido a su propio engrandecimiento"; en cambio, en el nuevo gobierno republicano propuesto por Estados Unidos (1772, época en la cual Paine vivió en ese país), "se concebía la delegación de poder para beneficio

común de la sociedad". "El antiguo promovía un estado de guerra permanente, el nuevo buscaba la paz como medio verdadero de enriquecer a la nación. El anterior fomentaba el perjuicio nacional, el nuevo promovía la sociedad universal, como un medio de comercio universal; El primero medía su prosperidad, por la cantidad de rentas que extorcionaba; el otro probaba su excelencia, por la cantidad pequeña de impuestos que requería". Paine defendía que, "para poner en práctica estos principios, aplicables a las circunstancias de cada nación: su agricultura, industria, comercio e intercambio, se requiere de un conocimiento complejo, que sólo puede ser ofrecido por los diferentes componentes de la sociedad. Es un ensamblaje de conocimiento práctico, que ningún individuo puede poseer; por eso, el sistema monárquico es más limitado, frente al democrático, por la multiplicidad de sus habitantes".

A.D. Giannini⁹ añade que "constituye una reconocida exigencia del Estado moderno, la de que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo administrativo y los consiguientes vínculos jurídicos con los particulares encuentren en la Ley su disciplina fundamental. A tal exigencia debe corresponder con absoluta necesidad el desarrollo de la actividad financiera, ya sea porque se trata de la administración del dinero público o del dinero que sustrae de las economías privadas para la satisfacción de las necesidades públicas, ya sea porque la enorme masa de riqueza que anualmente se destina a estas finalidades da lugar a una complejidad de relaciones cuyo ordenado desarrollo hace indispensable un sistema de normas imperativas que las discipline. Aquella parte del derecho objetivo, concluye, que regula la actividad financiera del Estado (y de otros entes públicos), constituye el Derecho Financiero" Completan ese pensamiento Mario Pugliese¹⁰ y por José Juan Ferreiro Lapatza¹¹. puede definirse al Derecho Financiero "como el conjunto de las normas que disciplinan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos, para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas".

En cuanto a los ingresos, el Derecho Financiero se ocupa de las normas jurídicas que regulan (1) los ingresos patrimoniales del Estado y (2) del crédito público y, sobre todo, dada su importancia relativa dentro de los ingresos de los Estados contemporáneos, (3) del régimen jurídico de los ingresos tributarios.

En cuanto a la erogación, el Derecho Financiero debe ocuparse, en primer lugar, de la ordenación jurídica del Presupuesto como previsión de ingresos y ordenación de gastos del Estado, pero discriminando entre lo básico y lo prioritario. El Derecho Presupuestario constituye así otra de las partes esenciales del Derecho Financiero.

Por último y quizá lo más importante o un complemento necesario, es indispensable regular jurídicamente la actividad administrativa del control y el destino del gasto público a través de la ejecución presupuestaria, que también forma parte del conjunto de normas que identifican al Derecho Financiero.

De ahí la validez de la definición de Derecho Financiero de Fernando Sainz de Bujanda¹². como "la discipli-

na que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas jurídicas (momento esencial del quehacer financiero) que regulan los recursos económicos, que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de la ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos".

LA POLÍTICA FISCAL

Las reflexiones anteriores traen a colación que, en el Ecuador de los permanentes déficits presupuestarios, no hemos trabajado a base de una "gestión" de eficiencia administrativa, disciplinada para "calificar", "defender" y "controlar" la producción de las rentas y el egreso de los gastos. No vemos en estos últimos veinte años a ecuatorianos legisladores, funcionarios públicos, magistrados judiciales o políticos en general, que en su conjunto se hayan preparado en el arte del manejo de las finanzas públicas, con una meta medianamente aceptable en el manejo hacendario de las rentas del Estado o de los gobiernos seccionales, con una mística de solidaridad para alcanzar la distribución de riqueza, y con una férrea disciplina de austeridad para lograr el desarrollo socio económico del país. Hemos llegado a límites intolerables de despilfarro, expresados en los déficits presupuestarios de todos los años, como se podrá apreciar de la lectura del cuadro anexo, de los presupuestos de 1970 al 2000, que deben llamar la atención para buscar soluciones o, por lo menos, freno al desenfreno irresponsable que hemos dado a nuestras rentas nacionales.

"La formulación y ejecución de la política fiscal" trae implícito el manejo del desarrollo del país a través de una política socio económica sustentable, que al final del día nos dé la tranquilidad de saber que dimos prioridad a la ejecución de proyectos básicos y prioritarios, necesarios para distribuir la riqueza, especialmente hacia los sectores marginados de la sociedad, que sólo asegurando su empleo se puede evitar su éxodo a las grandes ciudades, no sólo dentro del país, sino hacia el exterior, como lamentablemente sucede en estos días.

Mientras el Art. 244, numeral 9 de la Constitución exige "mantener una política fiscal disciplinada", en la práctica se privilegia el clientelismo político, sin presupuestar dentro del límite de los ingresos. Los Arts. 258, 259 y 260 siguientes, mandan, entre otras aspectos, que la política fiscal es de responsabilidad de la Función Ejecutiva, que no se podrán financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público (igual mención trae el Art. 6 de la Ley de Presupuestos del sector público), que el Congreso no podrá incrementar egresos e ingresos. ¿Letra muerta?

A MANERA DE DIAGNÓSTICO

En el mencionado cuadro de los treinta años de presupuestos ejecutados desde 1970, se observa la ceguera política que en estos últimos veinte años de democracia ha favorecido el gasto administrativo y corriente, antes que la inversión productiva y la de infraestructura, como lo comprueba el ascenso de la peligrosa curva del gasto administrativo y corriente, que fluctúa entre el 67% hasta

llegar al 90% (pero que con el déficit presupuestario, superó el 100% en 1998 y 1999). Al contrario, la curva de la inversión de capital en infraestructura, fue de porcentajes irrisibles de entre el 10% y el 30%, al revés de lo que dicta el sentido común para salir del subdesarrollo. Aquí radica una de las causas más acuciantes que, en nuestro criterio, ha contribuido a la desestabilización y postración del desarrollo socio económico del Ecuador, con todas sus nefastas consecuencias, que es el tema práctico sobre el que versa este análisis.

El Profesor de Economía del Harvard Institute for International Development, Malcolm Gillis, nos insistía (a los estudiantes de América Latina) en la maestría de Finanzas Públicas (ITP-1979), que para salir del subdesarrollo nuestros países debían destinar de sus ingresos, por lo menos, el 70% para infraestructura de obras y servicios básicos y prioritarios (distribución de riqueza), el 20% para inversión productiva, sea en recursos naturales, en ahorro o en reservas estratégicas (para enfrentar los años de las vacas flacas, como la caída del precio del petróleo, de las exportaciones, fenómenos naturales, epidemias, guerras), y que cada proyecto no contenga más del 10% en gasto administrativo, a base de disciplina fiscal que permita sacar el mejor provecho de las rentas que obtiene el país. En esto consiste la "gestión" a que se refieren los autores nombrados anteriormente. Sobre este tema es que tenemos que trabajar todos los ecuatorianos, desde las aulas universitarias hasta el fin de nuestros días, para lograr que algún día tengamos "cultura hacendaria", que nos permita, ojalá salir del subdesarrollo mental y económico en que estamos sumidos.

Llama la atención, no solamente el despilfarro de las siempre escasas rentas para atender el clientelismo asfixiante del que ha hecho gala la irresponsabilidad de la demagogia política en el manejo de la cosa pública, sino también el descomunal ascenso del gasto en términos absolutos. Si el Presupuesto de 1970 fue de cinco mil millones (gasto administrativo 70%), el de 1975, con la nueva riqueza petrolera, fue de \$/. trece mil ochocientos millones (el gasto administrativo, paradójicamente subió al 77%); el de 1980, de la inauguración democrática, de cuarenta y cinco mil millones (gasto administrativo 72%); el de 1987, a pesar del terremoto y de la caída del precio del petróleo, de 308 mil millones (gasto administrativo 72%); el de 1991 de 1.423 millones (gasto administrativo 88%); el de 1994, fue de casi siete billones (gasto administrativo 58%); el de 1998, de 19 billones (gasto administrativo 77%). Hasta 1998, el Ministerio de Finanzas cuenta con cifras reales ejecutadas, las que siempre difieren de las proformas publicadas cada año en los Registros Oficiales.

En 1998 el 46% de los ingresos fue para pagar la deuda; el 40% para burocracia; el 25% para transferir a los municipios, sumado a esto el déficit presupuestario, el gasto administrativo y corriente, en la práctica, fue de alrededor del 125%. Sin el menor recato ni pudor, se anunciaba la catástrofe deficitaria en la que nos embarcamos desde 1979 y comenzó a explotar desde 1995, para vivir y sufrir en adelante, especialmente en 1999 y el 2000, años que serán de ingrata recordación para propios y extraños.

Si bien, en el cuadro de Evolución Presupuestaria, se hacen constar cifras hasta el año 2000, las de 1999, 26

billones y las del 2000, 65.7 billones¹³, son tomadas de las proformas oficiales, como simple referencia para observar que en términos absolutos y en números redondos, el Presupuesto del 2000 (65 billones) es TRECE MIL VECES MAS GRANDE que el de 1970 (5 mil millones); pero, paradójicamente, la mayoría de los ecuatorianos somos TRECE MIL VECES MÁS POBRES, en todos los sentidos de la palabra, porque nunca estuvimos peor que ahora, por obra y gracia de los autores intelectuales y materiales de paquetazos económicos, indisciplina fiscal, clientelismo y corrupción reinantes en estos últimos veinte años, en que sin excepción de partido político alguno, todos han ordeñado al Fisco a su gusto, chantaje y antojo y nos han dejado hecho flecos.

Los lineamientos y preocupaciones de este trabajo coinciden con lo que expresa Mario Vargas Llosa en su artículo "Pan y Libertad", El Comercio, 14 de noviembre de 1999, al comentar el libro "Desarrollo como Libertad" del profesor hindú Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998: "en la actualidad, con pocas excepciones, la recesión golpea de manera inmisericorde a unos, aumentan los índices de desempleo, crece la inflación, los capitales extranjeros que habían acudido comienzan a partir y la pobreza aumenta velozmente por doquier. Los nostálgicos del Estado fuerte y filantrópico, que acusan de estos desastres al cuco de moda —el neo-liberalismo—, y los que echan toda la culpa del problema a los ramalazos de la crisis asiática y a los desastres naturales de El Niño y los huracanes caribeños, deberían leer estas conferencias de Amartya Sen, para empezar a entender lo que pasó. Había democracia pero no justicia, y las reformas económicas en la mayoría de los casos, se hicieron para favorecer intereses particulares o para llenar las arcas públicas y permitir el enriquecimiento ilícito".

"El momentáneo aumento de la riqueza solo sirvió para que creciera con ella la corrupción, surgieran fantásticas fortunas mal habidas, y, con la pobreza de los más, aumentara el desencanto y el resentimiento de vastos sectores contra una democracia que aparecía tan inepta e inmortal como las dictaduras de antaño para satisfacer las expectativas de las mayorías (...) Los regímenes que garantizan la libertad y la legalidad, son los que mejor defienden a sus ciudadanos contra la penuria alimenticia. La democracia fue una mera fachada política, con elecciones, pero sin justicia, y las reformas económicas en la mayoría de los casos, se hicieron para favorecer intereses particulares —los miembros, asociados o financiadores de campaña del propio gobierno—, transfiriendo monopolios públicos al sector privado, con la complacencia y padrinazgo del FMI".

La verdad de Amartya Sen, que con razón motivó su premio Nobel, constituye la permanente evasión de la que han hecho gala la mayoría de los dirigentes políticos civiles y militares de turno que, sin un modelo de desarrollo socio económico sustentable, parece que se habrían empeñado en profundizar el subdesarrollo que agobia a nuestro país. Hoy parecemos deschavetados hablando de autonomías, federalismos, descentralización, parlamentos y otros disparates, en lugar de corregir a fondo los patéticos errores de que fuimos presa, por haber luchado contra la riqueza de la nación, que al mismo tiempo era el bienestar de su gente.

A quien se le hubiera ocurrido en tiempos de bonanza presupuestaria-petrolera hablar mal del centralismo, si el centralismo daba para todo y curaba toda clase de clientelismo, por aberrante que fuera. Es ahora, cuando el dinero del centralismo se agotó, por obra y gracia de 20 años de clientelismo, ineptitud e ineficiencia de auto gestión financiera de todas las provincias y cantones del Ecuador, que empezamos a dar golpes de ciego y a creer que la panacea es igual a autonomía o a dolarización, sin querer darnos cuenta de que el mal endémico y de fondo es el derroche y la pésima administración de nuestras escasas rentas de estos treinta años. Esto es lo que hay que corregir y lo demás vendrá por añadidura, hasta que nos libreemos de los duendes de la destrucción de la unidad que se llama país, mi país, su país, nuestro país, que tenemos que defenderlo y no hacerlo mil pedazos, para convertirlo en torre de babel disfrazada con peripatético corbatín de lazo o de clérigos lunáticos con discurso de barricada de ultranza de hace ochenta años.

¿Acaso que por hacernos autónomos le vamos a poner al gasto administrativo un tope del 10% de las rentas descentralizadas o nos va a caer del cielo una lluvia de rentas que antes no disponíamos? ¡Qué va! Seremos testigos de que el saqueo de las arcas públicas, provinciales, municipales o de excepción seguirán de mal en peor, porque la cultura populista de facilismo, de obstruccionismo, de veleidad, de histrionismo, de quemimportismo, de egoísmo, amén de corrupcionismo, estarán siempre presentes en la oferta de "cambio" que se usó y se usará como membrete de campaña política, pero que en la realidad sólo son asaltos de disfrazados "demócratas" para llevar el agua al molino de sus pasiones ideológicas, partidistas y muy personales, mientras la gran mayoría de la población seguiremos siendo la clase sánduche de esos perínclitos señores.

LAS CIFRAS PRESUPUESTARIAS

Luego de revisar el cuadro adjunto con las cifras de los Presupuestos de 1970 al 2000, se concluye que el Ecuador hizo y se empeña en hacer todo lo contrario a esta receta, pues privilegia irresponsablemente el gasto administrativo, frente al productivo y al de infraestructura. ¿Es que será un imposible que al menos tratemos de proponer un modelo de austeridad verdadero para que en pocos años nuestra meta sea minimizar el gasto administrativo y corriente, como sucedió en el período del Presidente Camilo Ponce?

Tiempos aquellos en que con la sobriedad del Estadista, con gran dosis de autoridad y un total sentido patriótico de ecuatorianos gobernantes, se hicieron sin aspaviento Y DEJANDO SUPERVAVIT PRESUPUESTARIO EN CAJA, obras que han perdurado en el tiempo y en espacio, tales como, los aeropuertos de Quito y Guayaquil, el puente de la Unidad Nacional, Puerto Nuevo, los palacios Presidencial, Legislativo y de Justicia, la Contraloría, tramos importantes de la Carretera Panamericana y tantas obras más, que fueron orgullo de un país pujante y austero. Todo eso, con exiguos presupuestos, inferiores a mil millones de sucres anuales, lo que permitía, entre otros parámetros macro económicos, mantener una moneda estable que, de 13 sucres por dólar en 1943, se duplicó a 25

sucres en 1970 y duró hasta 1980, cuando comenzó a dispararse, por obra y gracia de la indisciplina fiscal, orquestada en estos últimos veinte años.

Es una lástima anotar que el primer paquetazo económico del 2000 haya sido la dolarización de la economía del Ecuador, luego de lo cual ha seguido la escalada de precios nunca vista en estos últimos 20 años (Índice acumulado de inflación de enero-febrero 24%). Esperamos no se vuelva conculcar el sagrado derecho constitucional a la propiedad, vía confiscación del dinero de los ecuatorianos, a título gracioso de congelamiento, pero en beneficio de la irresponsabilidad e ineptitud gubernamental y de conocidos "banco-pillos", máximos representantes de la putrefacción nacional, mientras se siga privilegiando la indisciplina fiscal, como es el hecho de que el aumento de la tarifa del 2% del IVA sea para "mantener las asignaciones para los organismos seccionales", así como, "mantener los impuestos para reestructurar la deuda" (El Comercio, 27-10-99). ¿Y PARA INFRAESTRUCTURA, SEÑORES GOBERNANTES? Queda anotado que eso nunca fue la prioridad de estos 30 años.

Parecería que: (1) la infraestructura de García Moreno (carretera Panamericana Quito-Guayaquil), (2) la de Eloy Alfaro (ferrocarril Quito-Guayaquil), (3) la reforma fiscal integral de Isidro Ayora (Misión Kemmerer), (4) el saneamiento de la economía y estímulo a la producción de (4) Galo Plaza (Ecuador primer productor de banano del mundo desde 1950), o (5) la distribución de riqueza de Camilo Ponce (período de la más sostenida realización de infraestructura y disciplina fiscal), no son casos dignos de ejemplo histórico para quienes se meten al oficio de políticos.

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA REFORMA FISCAL INTEGRAL

"Reform, Recovery and Growth, Latin America and the Middle East" ("Reforma, Recuperación y Crecimiento en América Latina y Oriente Medio") es el título del National Bureau of Economic Research de la Universidad de Chicago, Editado en 1995 por Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, donde se describe, los estudios de casos ("case studies") en Turquía, Israel, Brasil, Bolivia, Argentina, Chile, México y Perú, relacionados con la crisis de la deuda de 1982 que causó serios trastornos en la economía de la mayoría de países en desarrollo. Estos casos demuestran el por qué, de algunos de estos países, tuvieron éxito en la reingeniería de su recuperación, mientras que otros (Ecuador, por supuesto) continúan postrados ya dos décadas. En esta obra se analizan (1) los requisitos para una política de estabilización que reduzca la inflación dentro de una cantidad de tiempo y costo razonables; (2) los efectos de reformas estructurales fiscales y el crecimiento económico en el corto y largo plazos; (3) la afectación de las políticas macroeconómicas de ajuste y estabilización en la redistribución de rentas y la pobreza; (4) la afectación de resultados de los diseños específicos de los esfuerzos de ajuste estructural. Confirman los autores de este libro que "la estabilidad macro económica tiene un efecto positivo en la redistribución de la renta y, por lo tanto, en los beneficios para las personas de bajos recursos".

El Ecuador requiere urgentemente de una reingeniería macro y micro económica como lo han hecho y lo están haciendo los países de la región. Si seguimos en la cola del subdesarrollo, los índices de pobreza, miseria y pauperización, seguirán desbaratando al país. Intimamente ligado al manejo de la hacienda pública o al arte de las finanzas públicas, como acabamos de ver, se presenta la urgencia de una Reforma Fiscal Integral, que brevemente abordaremos por estar íntimamente ligada al manejo de las finanzas públicas y, por ende, al Derecho Financiero.

Esta reforma, no es solamente el estudio referente a las finanzas públicas, o sea, poner disciplina en el gasto público y ordenar y simplificar la tributación, sino que va más allá. Su materia es multidisciplinaria y consiste en el reordenamiento global de la economía del Estado (y por ende, del sector privado), que procure buscar un desarrollo sustentable, sostenido y consistente del aparato productivo del país, mediante el crecimiento del producto interno bruto, que refleje, 1) el incremento de niveles constantes de infraestructura y de producción, 2) con el fin de mejorar paulatinamente el nivel de vida de sus habitantes, 3) a través de una justa distribución de riqueza entre todos los miembros de la sociedad.

Es decir, el compromiso continuo, persistente e incesante de los doce millones de ecuatorianos empeñados en: "dar a cada individuo un mismo punto de partida", que les permita explotar sus talentos de inteligencia, de recursos físicos, su tendencia al arte, a las letras, a los números, a la ciencia, a la tecnología y, en fin, darle la oportunidad para que desarrolle las cualidades con que ha nacido a la vida. A base de escrutar sus dones, cada persona tendrá la ocasión de "ganar el pan de cada día con el sudor de su frente" e incorporarse como miembro activo de la sociedad, donde se enfrente a retos y desafíos para escalar las posiciones que la vida le ofrezca, pero contando con ese "punto de partida" que necesariamente debe dar el Estado a la sociedad.

En esa virtud, la reforma fiscal integral involucra el análisis global de todas las disciplinas de la economía de Estado, comprometida con el desarrollo del país, dirigida hacia el bienestar social de sus habitantes y enfocada hacia las actividades productivas que constituyen la especialización propia de cada país, para determinar el grado de infraestructura de obras y servicios que las mismas requieren para su desarrollo eficiente.

Pero con la situación actual, sucede todo lo contrario. Vale señalar el estudio hecho en Cuenca por Ingrid Mogrovejo, al que se refiere El Comercio del 7 de octubre de 1999, "las familias ecuatorianas, como efecto de los impuestos escondidos: inflación y devaluación, están cada vez más limitadas a comprar alimentos de bajo costo, con menos proteínas y vitaminas, lo que afecta directamente a la salud de sus miembros y deviene en desestabilidad y desintegración de las familias, que ponen a trabajar a sus hijos en plena edad de aprendizaje, para que aporten al sustento de sus hogares. Moradas que se siguen destruyendo porque padre o madre han tenido que emigrar a lares extraños en busca de mejor suerte, dejando atrás un cuadro desolador y desgarrador".

Parecería como si de repente nos olvidamos del mandamiento más importante del convivir humano, el de la solidaridad: "amar al Señor y al prójimo como a ti

mismo" y nos convertimos en la sociedad donde "el hombre es lobo del hombre", (Alfonso Rumazo González hizo esta cita en uno de sus profundos artículos editoriales escritos desde Caracas y publicados por El Comercio).

De ahí que la reforma fiscal integral urge sea parte de la agenda permanente de trabajo de todo Gobierno, que debe analizar los correctivos de las principales políticas socio económicas, tales como, presupuestaria, tributaria, monetaria, cambiaria, financiera, energética, agropecuaria, industrial, comercial, turismo, ambiental, comunicaciones, del sector público central, seccional y de excepción, tendientes a dar las recetas y alternativas que permitan poner en orden el manejo macro y micro económico a corto, mediano y largo plazos. Evitando, de esta manera, la improvisación de cada Gobierno y los Ministros de turno, amén de la miopía y clientelismo de legisladores, judiciales y dirigentes políticos, que deberán seguir una pauta de comportamiento ceñida a las exigencias diseñadas por una reforma fiscal integral a largo plazo, aunque sea pedir peras al olmo.

Esta disquisición demandará la participación, como contrapartida nacional, del mejor capital humano e institucional del país. Al final del día, no sólo sabremos la orientación que se debe dar a cada sector productivo del país (agricultura, petróleo, pesca, industria, pequeña industria, agroindustria, turismo, comunicaciones, etc.), sino que sabremos seleccionar una tributación justa, en su calidad y tamaño, y aprenderemos a ser rigurosos en el gasto de las rentas que genera el país y cómo evitar su derroche. Entenderemos el rol y el tamaño del Estado, así como el aporte del sector privado. Dejaremos sentadas las bases de una política socio económica a largo plazo, sobre la que deberán trabajar en forma continua los gobiernos elegidos democráticamente.

Habrará claridad sobre la conveniencia de crear y mantener subsidios mínimos, en función de corregir deficiencias de sectores marginados, tendremos claras las metas para salir del subdesarrollo asfixiante. En fin, sabremos a qué atenernos frente a la profunda crisis económica, moral y de todo orden en que se debate nuestro país, que demanda sea superada en forma inmediata, para evitar caer en el mismo círculo vicioso de paquetazos económicos (cada vez más periódicos) con los que se ha maltratado a la democracia en estos veinte años, en los que se han profundizado los niveles de pobreza, hasta sentir niveles alarmantes de indigencia, como nunca antes los habíamos palpado. Malcolm Gillis, Profesor de Economía de la Universidad de Harvard, condecorador de primera mano de las falencias de nuestros sistemas fiscales, nos decía en 1979 a los siete alumnos latinoamericanos que estudiábamos Maestría en Finanzas Públicas (ITP), "que nuestros países nunca saldrían del subdesarrollo, por la enorme carga de gasto administrativo que soportan sus presupuestos, que han llegado a porcentajes inmanejables". Hasta ahora, sólo Chile ha sido capaz de corregir el desbarajuste fiscal que también le tocó vivir en un momento histórico. Y en estos diez años de retorno a la democracia, la sensatez de sus líderes políticos, sin importar su tinte político, les ha permitido a tres gobiernos seguidos mantener una férrea concertación, en el justo sentido patriótico de la palabra, para defender el curso ordenado de su economía y sus finanzas públicas.

QUÉ HICIMOS CON LAS RENTAS PETROLERAS?

Después de 27 años de exportación de petróleo crudo, cuya factura fue de 35 mil millones de dólares hasta 1999¹⁴, nos preguntamos atónitos, qué hicimos con tanta suma, y cómo es posible que la deuda externa sea de 16 mil millones de dólares, al alza, mayor que el PIB anual que es de 10 mil millones de dólares, a la baja. La respuesta está en la voracidad de los Presupuestos Anuales del Estado, que incrementaron alegremente el gasto administrativo y corriente.

Una de las equivocaciones achacables al facilismo, fue preferir el endeudamiento para hacer obra, al tiempo que nuestras rentas propias las utilizábamos para el despilfarro administrativo, incrementando el gasto corriente por efecto del pago anual de una más abultada deuda. Sólo así se entiende que todos los años empecemos y terminemos cada ejercicio fiscal con déficit presupuestario y nuevo paquetazo económico para mantener las prebendas clientelistas. Cotejar que hace cuarenta años el Ecuador contaba con 18 alcaldes, uno por cada capital de provincia, frente al estrepitoso número de más 200, que exigen al Gobierno los recursos fiscales del presupuesto central, es la muestra de tamaño disparate que nos habla de la complicidad clientelista y partidista de ejecutivo y legislativo, que sin el menor empacho han creado cantón tras cantón (justo este momento, se acaba de crear el Cantón San Vicente en Manabí y en la agenda del Congreso se hallan en fila más peticiones de los salvadores del pueblo para crear más cantones, o sea, más despilfarro), con la consiguiente carga de alcaldes, vicealcaldes, concejales extravagantes, edificios, carros de lujo y su florida burocracia seccional (solamente recortada con criterio riguroso en el Municipio de Guayaquil), la que en muchos casos sólo ha servido para atracar las escasas rentas proveídas por el gobierno central, en emolumentos y contratos, a veces con empresas ficticias, cuyas obras no se han ejecutado, aunque para la misma obra se haya presupuestado y desembolsado 2, 3 y "n" veces, ya que simplemente fue el botín de los conspicuos salvadores de turno. Si quieren Alcaldías, allá ellos, pero que busquen su propia autogestión y nó la desvergüenza humillante de atracar los fondos de los ecuatorianos, que son los ingresos del presupuesto. Y como los del cantoncito no saben planificar obras ni servicios, ante el reclamo de sus paisanos, se rasgan las vestiduras contra el prefecto provincial, el alcalde de la capital y el gobierno central, porque los fondos que consiguieron solo alcanzaron para sus canongías, para "imprevistos" y para pagar los jugosos contratos colectivos de la nueva burocracia que se sacrifica por el pueblo. ¿La culpa es del centralismo o del clientelismo o de la fanfarría con que se maneja el Estado?

Constatar que en 1979 el número de diputados superaba los 40, para luego ir a 80 y por último, que en plena crisis fiscal, la Asamblea Constitucional 97/98 haya elevado el número a 121 (más los pipones lacerantes, choferes, secretarías, bedeles de turno y edificios para albergarlos) y los que sigan surgiendo por aumento poblacional, es otra muestra de la impudicia con que los ungidos de la patria, atendiendo sus intereses, pero a nombre de los pobres del país, hacen tabla rasa de cualquier elemental concepto del manejo severo que se merecen las finanzas públicas del Estado y la sociedad ecuatoriana.

Advertir que hasta 1979 operaba a tiempo completo la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para todo el sector público, sin sindicatos ni contratos colectivos, que le cuestan una factura sustanciosa a las arcas fiscales, es otro ejemplo del derroche baladí, que no dió curso a la siembra de la riqueza petrolera, propuesta desde la OEA en 1973, por ese enorme ecuatoriano, el Presidente Galo Plaza Lasso.

Comprobar que en estos veinte años los índices de pobreza, desempleo, déficit de vivienda, abandono de las áreas agrícolas, amén de la inflación, devaluación monetaria, destroz de la poca infraestructura, son los peores que ha tenido nuestro país, remece la consciencia de quienes amamos y creemos en él. Azotado, además, por el látigo vergonzante de una putrefacta corrupción, cuyos tentáculos han llegado a todas las instituciones y esferas del convivir nacional, donde la Tremenda Corte ha declarado que la red Peñaranda fue virgen y mártir del clamor popular del 7 de febrero de 1997.

Confrontar las bravuconadas ideológicas y políticas que encienden el regionalismo negativo, a cuenta de tirar cada uno el agua a su molino de corrupción y violencia de alma y de espíritu, que es igual o peor que la corrupción moral que impera por los cuatro costados de los poderes del Estado, es sentir la antesala del juicio final que se anuncia con más altisonancia conforme pasan los días, mientras los políticos de turno no quieren concertar ni ceder posiciones, en beneficio de los más sencillos e importantes ideales del país.

EL CASO DE CHILE

Nos visitó el Presidente Frei. de Chile, en agosto de 1999 y nos contó que su programa económico de Gobierno propuesto en campaña electoral, se ha cumplido al pie de la letra durante su mandato; que su propuesta era desarrollo de Chile para la gente chilena, sin endeudamiento interno o externo; que este momento siente orgullo al decir que Chile es el único país de Latinoamérica que no tiene deuda, que su deuda es CERO; que, por ejemplo, en estos diez años de retorno a la democracia, el índice de pobreza del 45% se redujo en más de la mitad, al 21%; que la extrema pobreza pasó del 17% al 5%; que la inflación de cuatro dígitos ahora es de uno, pues del 27% en 1990 ahora es del 4.7%, la más baja de los últimos 60 años; que el presupuesto de salud fue duplicado; que más de 800.000 propietarios de vivienda fueron atendidos con subsidio estatal; que el gasto para educación se ha duplicado, al igual que los sueldos para el magisterio, pero a base de reforma educativa estructural profunda para los docentes; la pensión de los jubilados también se duplicó manteniendo su valor adquisitivo constante de 130 dólares mensuales; Chile duplicó su producción, su ingreso per cápita de 2.100 dólares es ahora 5.000; la exportaciones se duplicaron hacia 176 mercados diferentes; las inversiones de capital en obras y servicios de infraestructura se triplicaron, en el presente ejercicio económico se han invertido 5 mil millones de dólares; de esta inversión, a los municipios se le ha subido del 14% en 1990 al 37% al cerrar el siglo; la caja de pensiones que se transformó en fondos de pensión para los aportantes, mantiene su valor presente y cuenta con 30 mil millones de dólares de superavit para invertir en nuevos proyectos que le den

más rentabilidad al afiliado. Indudablemente, el Estado ha propiciado un mejor nivel de vida para los chilenos.

Añade el Presidente Frei, que la crisis de exportaciones de 1998, originada en Asia, hizo sufrir un remezón a la economía chilena. Pero que, para enfrentarla, su Gobierno decidió rebajar la carga impositiva y pidió a los empresarios, a cambio, que produzcan más, creando en 1999, 300.000 plazas nuevas de trabajo y en el 2000, 150.000 más, porque a mayor producción hay efecto multiplicador de la inversión y, por ende, mayor pago de impuestos e incremento de los ingresos fiscales y de la fuerza laboral.

La pregunta que nos hacemos es, ¿por qué la receta ecuatoriana es justamente la contraria? ¿O será que en Chile sí se conoce del arte en el manejo de las finanzas públicas? Y conste que Chile importa el 92% del petróleo que consume, mientras el Ecuador produce el 100% de lo que consume y cuenta con saldo exportable. La respuesta es sencilla: Chile no derrocha sus escasos recursos, sino que los administra con la diligencia de un buen padre de familia, tal como lo manda el Código Civil, atendiendo con austeridad y disciplina las necesidades básicas del país y dando prioridad al bienestar de su gente.

LA PENURIA ECUATORIANA

Es decir, 20 años después, tenía razón el Profesor Gillis: no sólo que no nos ha interesado salir del subdesarrollo, sino que hemos empeorado la situación, hasta sumirnos en la depresión económica más grande que hayamos atestiguado nuestras generaciones. Qué importa haber exportado en el siglo XX, caucho, café, cacao, banano, arroz, trigo, cebada, camarones, flores, petróleo, artesanías y toda clase de frutas y granos, entre otros, si al final del sendero no hemos tenido la gente que lidere el país para el país, y por el país, sino cada uno a favor de sus impenitentes intereses, de su ideología, de su partidismo, de su populismo, de su becerro de oro, de su tontería.

Impedir a un país subdesarrollado (o dicho con eufemismo, en vías de desarrollo) la infraestructura que requiere para desarrollarse y, más bien, luchar permanentemente contra la riqueza bien habida, como plataforma de campaña populista, ha sido el pecado original, capital y mortal, al mismo tiempo, del que han padecido los políticos contemporáneos que sin visión de país y sin conocimiento del manejo de la economía y del arte de las finanzas públicas, se han farreado nuestro país, tan lleno de riquezas, de clima, de biodiversidad y de la bienaventuranza de un pueblo magnífico, al que no se ha dado la oportunidad de un nivel adecuado de educación elemental para que trace su destino con conocimiento de causa, por obra y gracia de los agoreros de turno.

Los recursos politiqueros que han esgrimido candidatos de turno, "han sido la algarada de su preparación en el manejo serio de los temas de Estado", como lo expresa el excelso escritor lojano Angel Felicísimo Rojas. La demagogia inagotable (que cayó hasta en la bufonada de un Gobierno, en el derroche irresponsable del siguiente y en la ineptitud de confiscación y congelamiento del continuador) del facilismo de trabajar por los "intereses del pueblo" y en nombre del pueblo perpetrar sus soberbios, nefastos e inconfesables apetitos particulares y regiona-

les, les ha llevado a exigir, atropelladamente, al poder central, la creación interminable de cantones y el retaceo de provincias, con el exclusivo designio antipatriótico de mangonear de la teta del Estado, antes que promover la producción y la distribución de riqueza por medio de sólidas políticas económicas y de infraestructura, único medio de dotar al país de empleo permanente, ofertado por la fuente primigenia que es el Estado y complementado por la inversión privada, propia y extranjera.

Si el país hubiera puesto su empeño en estimular la producción (como lo hizo, por ejemplo, Don Clemente Yerovi Indaburo, Ministro de Economía del Presidente Galo Plaza (1948-1952) y tener consistencia en presupuestar la inversión de infraestructura en porcentajes del 70% anual, muy difícil habría sido caer en el abismo de la tonta y absurda situación que vivimos ahora, porque esa política macro económica de Estado nos hubiera: (a) impedido el torpe endeudamiento agresivo y los inexplicables déficits presupuestarios, (b) la inflación humillante, (c) las constantes devaluaciones del sucre y la pérdida del poder adquisitivo, (d) las detonantes tasas de interés propias del chulco que asfixia las actividades productivas; pero, nos hubiera (1) dado infraestructura y empleo a todas las regiones marginadas del país, (2) frenando la migración del campo a las ciudades, especialmente a los dos peligrosos polos de atracción, Quito y Guayaquil, y, lo que es más importante, (3) no se habría estropeado la imagen internacional del país, y (4) se habría proyectado un Estado de confianza en propios y extraños, entre otros.

De ahí, los datos estadísticos que anota el director de esta revista, Fabián Corral, (El Comercio, 19-11-99): el 22% de la burocracia del Estado está en Quito y el 18% en Guayaquil; el 86% de los trabajos empresariales privados se reparten entre las dos ciudades; el 87.8% de la producción empresarial del país, nuevamente, proviene de los dos polos de desarrollo; y, por ende, el 92% de la recaudación tributaria también proviene de ellas. Cuatro décadas de irreflexión, de incultura, de miopía e ineptitud política, que ha producido la inopia del pueblo ecuatoriano, tan emotivo para ir a las urnas en pos de los histrionicos adoradores del becerro de oro.

Este elocuente dato estadístico demuestra las equivocaciones y el despiste raro y curioso con que en los años siguientes se manejaron las políticas socio económicas de nuestro país que se merecía mejor suerte, es decir, menos improvisadores en el manejo de la cosa pública. De ahí se desprende por qué cuarenta años atrás, humildemente había en el presupuesto entre el 60 y el 75% para infraestructura (distribución de riqueza) y nadie se moría de hambre.

LO QUE SE DEBIÓ HABER HECHO

Si hubiéramos destinado el 70% de nuestros presupuestos a la infraestructura, habríamos realizado distribución de riqueza, al dotar de agua, luz, alcantarillado, caminos, salubridad, salud, educación y vivienda en todos los confines de nuestra geografía, especialmente en los sectores marginados de la sociedad, que hoy se debaten en una indignancia nunca antes vista, relegados a la ignominia de la ignorancia, del hambre y del desempleo. Súmese a esto los compatriotas exiliados de Baños, Lloa y

sus alrededores que se debaten en la hambruna más pavorosa que jamás hayamos visto.

Si hubiéramos destinado el 70% de nuestras escasas rentas a la infraestructura, habríamos combatido la desocupación, el desempleo, el subempleo, la pobreza, la indigencia, porque después de dotar de infraestructura a todas las regiones del país, habríamos podido invertir en proyectos socio económicos, en lugares con infraestructura apta para dar cabida a los mismos, sin dejar que los capitales se concentren en las grandes ciudades, donde el aislamiento dispara cada vez más la delincuencia cargada de violencia, que ha hecho de Quito y Guayaquil ciudades con altos índices internacional de criminalidad.

Si eso hubiéramos hecho, la debacle del sector financiero no habría existido, porque la disciplina en el gasto nos hubiera enseñado a ser francos, a ser solidarios y previsivos, a ahorrar, a ser sobrios y austeros, a no creer que el petróleo era el "paganini" de todos los subsidios habidos y por haber, como ha sido el caso de tanto instituto que creó la dictadura pipona y la democracia abusiva de las rentas petroleras, que creyeron que el dinero alcanzaba para todo y que por eso tenían que ahogar a propios y extraños, a costa de engordar al Estado.

Si eso no hubiera pasado, habríamos tenido ahora con qué pagar las cuentas, bajo signos de austeridad, de honradez, de decencia, de sacrificio diario de ecuatorianos emprendedores y no del facilismo de la corrupción, del narcotráfico y de la dádiva y del perdón humillantes a los que estamos llegando, porque la deuda es un peso que nos aflige ahora y que relega y aleja nuestro bienestar y el desarrollo de las próximas generaciones.

Si ese no habría sido el pan de cada día, habríamos combatido el centralismo perverso del Estado petrolero, glotón y patriarcal, y habríamos repelido el latigazo del regionalismo encendido por la decisión a ultranza del feriado bancario y la congelación de las cuentas de nuestros ahorros duramente ganados, para salvar a ciertos banqueros inescrupulosos y antipatrias, que en su gran mayoría gozan de mejor vida, bañados por el sol del Caribe y los jugosos negocios emprendidos con plata mal habida, robada en el altar mayor a incautos ecuatorianos. No en vano fueron la "caja chica" de tantas y tantas campañas proselitistas.

SISTEMA TRIBUTARIO JUSTO

Según teoría y filosofía de la creación de impuestos, su único fin es la distribución de la riqueza mediante la inversión en obras y servicios de infraestructura, que es lo que nos corresponde como país subdesarrollado. Infelizmente, nuestros presupuestos no han sido de cordura ni de infraestructura, sino de dilapidación y de clientelismo constantes.

Musgrave, en la obra citada, manifiesta que "entre los diferentes sistemas fiscales, la redistribución se ve instrumentada de modo más directo a través de: 1) Un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de aquellas familias que posean ingresos superiores, con una subvención a las familias de menor renta. De manera alternativa, la redistribución puede verse aplicada mediante: 2) Impuestos progresivos sobre la renta utilizados para la financiación de los servicios

públicos, especialmente de las viviendas sociales que, de modo particular, benefician a las familias de bajos ingresos. Finalmente, la redistribución puede conseguirse por: 3) Una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos en su mayor parte por los consumidores de altos ingresos, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por consumidores de renta baja".

La distribución por vía del mecanismo del impuesto a la renta y transacciones mercantiles (IVA), tiene la ventaja de que no se interfiere con las elecciones individuales de consumo o producción. Este es el sentido y filosofía del impuesto: el valor recaudado tiene que ser invertido en obras y servicios de infraestructura que beneficien a los sectores marginados y a las personas de bajos ingresos. Por supuesto que cuando el Congreso aprobó a fines de 1998 el famoso impuesto del 1% a la circulación de capitales, ninguna de estas consideraciones estuvo presente, lo que demuestra la total falta de preparación de los señores diputados en materia Fiscal.

Quizá con esta reflexión quede la inquietud en quienes han tenido la bondad de leer este trabajo, respecto de la importancia de estas materias para la vida escolar y, luego, para la vida profesional, ciudadana y política con que cada uno tenemos que aportar para el Estado.

¿Qué es un sistema tributario justo? Creería que un sistema justo es el "traje a la medida" que demandan las necesidades de la sociedad en que vivimos. Si por un lado el Estado goza de rentas patrimoniales, como es el caso del petróleo y sus derivados, los impuestos deberían ser complementarios y así obtener los ingresos con los que el Estado pueda satisfacer las demandas de infraestructura para la distribución de riqueza y para el desarrollo socio económico del país.

En ese sentido, y tomando en cuenta la simplificación y la eficiencia de la Administración Tributaria, así como la sencillez de entendimiento que beneficie a los contribuyentes, el sistema tributario debería tener un mínimo de impuestos básicos, elásticos y productivos: (a) impuesto a la renta, (b) IVA, (c) aranceles mínimos de importación, con tendencia a su desaparición, como lo demandan los sistemas de libre comercio y como medio idóneo para extirpar la corrupción en las aduanas y (d) impuesto a la propiedad, a los que se podrían sumar (e) los impuestos a la producción en gran escala, tales como, gasolinas, cervezas, bebidas, aguas, cigarrillos.

En materia de tasas, todos debemos pagar por la utilización de la propiedad y los servicios públicos, como son, luz, agua, teléfono, alcantarillado, salud, educación, caminos, puentes, aseo. Pero nada debe ser gratis, porque va en detrimento de los desposeídos o de los marginados, que debieran ser los beneficiarios de la recaudación tributaria, a través de la dotación de obras y servicios de infraestructura básica y prioritaria. Los subsidios y subvenciones generales, significan dejar de recibir un valor justo por el servicio brindado, es decir, que hay menor ingreso para el Estado y mayor gasto en la columna del egreso, lo que es un doble perjuicio para el Fisco. Por otro lado, la cultura del facilismo beneficia más al que más consume, porque tiene más recursos, por lo que se producen distorsiones en el manejo eficiente de los recursos del Fisco, en perjuicio del que menos tiene, así como en per-

juicio de obtener mayores recursos para atender al desposeído.

Ese es el problema que afronta el Ecuador: estamos atiborrados de impuestos ineficientes, antitécnicos y poco productivos. Pero, al mismo tiempo, sufrimos de gastos dispendiosos, y los eternos convidados a succionar a la vaca lechera del Estado, nos quieren poner más impuestos para no perder sus beneficios y tapar nuevamente el déficit del presupuesto anual, creado por su codicia y su ineptitud manifiestas. Entonces, el sistema impositivo que vivimos en la práctica en el Ecuador dista mucho de ser justo.

NOTAS

1. Javier Sáinz Moreno, Elementos de Derecho Financiero, Tomo I, Parte General, Madrid, 1982.
2. Teoría de la Hacienda Pública, Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1981.
3. R.O. Suplemento N° 958, 23 de diciembre de 1975.
4. R.O. Suplemento N° 76.
5. McGraw Hill, New York, 1989
6. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
7. Poder Tributario y Estado Contemporáneo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
8. Derechos del Hombre”, The Easton Press, Norwalk, Connecticut, 1979
9. Istituzioni di Diritto Tributario, Milán, 1960.
10. Instituciones de Derecho Financiero, México, 1939.
11. Curso de Derecho Financiero Español, Madrid, 1983.
12. Hacienda y Derecho, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975.
13. R.O. Edición Especial N° 2, del 19 de enero del 2000
14. Visión Histórica Petrolera Ecuatoriana, Síntesis 1972-1999, Dr. Luis Aráuz

Seguramente Eduardo Riofrío Villagómez fue el gran pensador del Derecho fiscal ecuatoriano. La biblioteca de la Escuela de Derecho de Harvard, entre muchos otros centros universitarios del mundo, cuenta con la obra completa de tan destacado jurisconsulto, catedrático (Universidad Católica, Quito) y auto, que fue hombre de consulta en Iberoamérica. Debemos continuar su obra hacendaria, para integrar en ella al Derecho Tributario y al Derecho Presupuestario, como un conjunto y una unidad del pensum de estudios y, más que nada, lleno del contenido pragmático que requiere el joven universitario, para entender monolíticamente el por qué del arte de las finanzas públicas reflejadas a través del Derecho Financiero.

EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL ECUADOR
Gasto Administrativo y Corriente vs. Infraestructura
Período 1970 - 2000*

Año	Presupuesto	Adm.- Corriente	% Gasto Corriente	Infraestructura	% Infraestructura
1970	5,140.5	3,611.8	70.3%	1,528.7	29.7%
1971	6,012.6	3,961.8	65.9%	2,050.8	34.1%
1972	6,406.8	4,787.9	74.7%	1,618.9	25.3%
1973	8,570.4	5,794.2	67.6%	2,776.2	32.4%
1974	12,582.4	8,796.8	69.9%	3,785.6	30.1%
1975	13,849.5	10,671.3	77.1%	3,178.2	22.9%
1976	18,836.4	13,331.8	70.8%	5,504.6	29.2%
1977	23,183.9	17,962.3	77.5%	5,221.6	22.5%
1978	23,801.7	16,069.7	67.5%	7,732.0	32.5%
1979	26,961.7	20,678.6	76.7%	6,283.1	23.3%
1980	45,523.5	32,961.5	72.4%	12,562.0	27.6%
1981	60,217.2	44,648.2	74.1%	15,569.0	25.9%
1982	72,134.0	52,152.9	72.3%	19,981.1	27.7%
1983	80,733.5	61,874.1	76.6%	18,859.4	23.4%
1984	116,964.0	88,097.3	75.3%	28,866.7	24.7%
1985	179,326.0	133,303.0	74.3%	46,023.0	25.7%
1986	237,611.0	180,828.0	76.1%	56,783.0	23.9%
1987	308,009.0	221,080.0	71.8%	86,929.0	28.2%
1988	475,608.0	344,252.0	72.4%	131,356.0	27.6%
1989	868,597.1	648,614.1	74.7%	219,983.0	25.3%
1990	1,411,109.0	1,017,946.0	72.1%	393,163.0	27.9%
1991	1,423,850.9	1,258,535.3	88.4%	165,315.6	11.6%
1992	2,654,622.0	2,317,430.5	87.3%	337,191.5	12.7%
1993	3,456,122.8	2,719,708.3	78.7%	736,414.5	21.3%
1994	6,913,416.0	4,032,400.6	58.3%	2,881,015.4	41.7%
1995	8,593,980.8	6,500,749.8	75.6%	2,093,231.0	24.4%
1996	10,254,989.0	7,951,429.7	77.5%	2,303,559.3	22.5%
1997	13,537,478.9	10,461,527.4	77.3%	3,075,951.5	22.7%
1998	19,627,784.7	15,067,184.5	76.8%	4,560,600.2	23.2%
1999	13,316,331.7**	11,749,467.8	88.2%	1,566,863.9	11.8%
2000	65,774,667.8***	54,013,367.8	82.2%	11,761,300.0	17.9%

* Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración del autor.

** Esta cifra es del presupuesto ejecutado hasta agosto/99.

*** Esta cifra corresponde a la proforma del presupuesto aprobada por el Congreso (R.O. Edición Especial N°. 2 del 19 de enero/2000), con 6 billones de sucres de déficit, con lo cual asumimos que la infraestructura no llegará al 10% en el presupuesto ejecutado 2000. Distribución Ideal del Presupuesto:

Inversión Infraestructura 70%
 Inversión Productiva 20%
 Gasto Administrativo 10%