

EL MODELO ECONÓMICO, FINANCIERO Y TRIBUTARIO DE LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

Dr. José Vicente TROYA¹

RESUMEN:

La preocupación sobre el modelo económico a través del sendero constitucional proporcionó una especie de riqueza en la producción jurídica-económica-constitucional. Evidente son los basamentos legales en las Cartas Magnas desde 1929, 1945, 1946, 1967, 1978 y 1998 que se convirtieron en antecedentes imprescindibles de conocer para solventar posturas existentes en la discusión sobre la materia. No quepa duda que los principales fragmentos en el entorno al modelo económico son la definición del Estado y su participación en la economía, el derecho de propiedad, la planificación, las finanzas públicas y la deuda, el orden tributario, mismos que serán apreciados en este corto sendero.

PALABRAS CLAVES:

Estado constitucional de derechos y justicia social. Función básica de las políticas públicas. Sociedad de estabilidad macroeconómica. Plan Nacional e Desarrollo. Buen Vivir. Política económica. Función social-ambiental. Potestad tributaria.

¹ Doctor en Jurisprudencia. Catedrático. Investigador. Conferencista nacional e internacional. Servidor público. Profesor de Derecho Tributario. Derecho de Comercio Internacional. Derecho Tributario Internacional. Director-Decano Facultad Jurisprudencia Universidad Andina Simón Bolívar. Decano Facultad Jurisprudencia Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Postgrado Ciencias Internacionales. Instituto Superior de Maestría Judicial. Superintendente de Bancos. Presidente Consejo Nacional de Justicia. Libros: "Derecho Internacional Tributario". "Estudios de Derecho Tributario". "Legalidad de la deuda externa". "Temas de Derecho económico".

SUMARIO:

1.- Introducción.- 2.- La solidaridad.- 3.- La planificación. 4.- La propiedad. 5.- El derecho de mercado.- 5.- Las finanzas públicas y otros temas.-

1.- Introducción.-

Existían, por obvias razones, preocupación sobre el modelo económico que se procura. Hay quienes afirmaban que aún no se conocían sus principales lineamientos y que nos aguardaban sorpresas. Había quienes, de otra parte, afirmaban enfáticamente que se trataba de un retorno a los años setenta y que se pretendía adoptar sistemas inconvenientes que se observan en otros países de la región. Para sustentar esas suposiciones se aseguraba que no existían pronunciamientos claros sobre el modelo a seguir, más, sí indicios preocupantes que servían de sustento a tales aseveraciones.

Era de convenir que, únicamente cuando la Asamblea lo definiera, era posible conocer con precisión sobre el tema, mas, se estimaba que existían suficientes elementos para afirmar, al menos en sus líneas maestras, cuál sería el modelo económico. Me basé para asentar este aserto en documentos oficiales, cuales son el discurso de posesión presidencial, el Plan Nacional de Desarrollo, PND, expedido en septiembre de 2007 por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, y el documento que circulaba en Internet, y que no se podía considerar de carácter oficial, de 5 de julio del 2007 denominado Propuesta del Gobierno Nacional para una Nueva Constitución.

También tenía importancia el Proyecto de Nueva Constitución elaborado por la Comisión designada por el Consejo Nacional de Universidades, CONESUP. Para la reflexión, cobraban también importancia los capítulos que sobre materia económica obran en la Constitución de 1979 y en la de 1998.

La denominada constitución económica, que define el modelo en ese ámbito, surgió en las primeras décadas del siglo pasado. Son ejemplo las Constituciones de México de 1917, en la que además, se puso gran acento en el orden social y la de la República del Weimar de 1919. En el país, las

Constituciones de 1929, 1945, 1946, 1967, 1979 y de 1998, consagran sendos articulados al mencionado ámbito. Sobre la constitución económica ha efectuado un importante estudio el doctor Julio César Trujillo Vásquez.

Estos antecedentes son imprescindibles de conocer para colocar el tema propuesto. Las principales cuestiones que conciernen al modelo económico son la definición del estado y su participación en la economía, el derecho de propiedad, la planificación, las finanzas públicas y la deuda, el orden tributario.

Estas reflexiones, y otras más que se consignan más adelante, son de noviembre del 2007, antes de que se expidiera la Constitución vigente aprobada el 28 de septiembre del 2008.

2.- La solidaridad.-

La Constitución de 1998 define el Ecuador como un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Dos son las caracterizaciones que amerita resaltar, la sujeción al derecho y el carácter social que comporta la aplicación de los derechos sociales, económicos y culturales denominados de segunda generación y que vienen a agregarse a los de primera generación, cuales son los derechos a la vida, a la libertad personal, la igualdad ante la ley y otros de la índole. El nuevo factor en el que se pone énfasis es la solidaridad. Así se establece en el PND, objetivo 11, fs. 2 que pretende la implantación de un proceso incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sustentable. Se contempla que la solidaridad ha de proyectarse con relación a los ciudadanos y a las diversas regiones del país. Inclusive respecto de ciertas cuestiones muy puntuales, como el caso de los aeropuertos más importantes y concesionados con relación a los de menor importancia. Se ha comenzado a insistir en la configuración bicentral o bipolar del Ecuador por el cual dos ciudades primadas, Quito y Guayaquil, han conseguido un desarrollo mayor que contrasta, con algunas excepciones muy puntuales, con el incipiente que ha alcanzado el resto del país. Sobre el particular es de gran interés el libro del doctor Marco Antonio Guzmán Carrasco quién enunció hace más de una década este enfoque. La respuesta del modelo que se propone, preconiza la solidaridad en el crecimiento a fin de enjugar este contraste. El art. 242

de la Constitución de 1998 al tratar de la organización y funcionamiento de la economía dice que responderán a los principio de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad. El proyecto de la comisión designada por el CONESUP, simplemente Comisión CONESUP, en el art. 1 numeral 2 trata de la integración armónica y solidaria del territorio nacional. El documento no oficial de julio de 2007 incluye en varios pasajes la solidaridad. Así en el Ítem 6 que trata de la reformulación del sistema económico constitucional, prevé, entre otros cambios, la reorganización del sistema de producción al interior de la Economía Solidaria de Mercado. Aún más propone sustituir la definición del sistema económico vigente por el de economía solidaria. Es indudable que la solidaridad es uno de las banderas que definen al Gobierno y que la misma caracteriza el modelo económico.

El art. 1 de la Constitución de 1998 define al Ecuador como estado social de derecho. La del 2008 como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, etc. En el un caso es la legalidad la que atiene a los actos e instituciones del Estado, en el otro la constitución. En la de 1998 la indicada expresión social de derecho comporta un régimen en el que se realicen no solo los derechos de primera generación sino también los económicos y sociales. El sistema social de mercado queda reconocido en el Art. 244. En la del 2008 la expresión social es muy amplia denota la acentuación en ese ámbito aunque no excluye el mercado ni menos significa economía planificada. El modelo económico que podría inferirse de estas iniciales proposiciones es similar en ambas constituciones. Las diferencias se encuentran en otros temas.

3.- La planificación.-

El Derecho Económico es el ramo jurídico que estudia la intervención del estado en al economía. El grado de participación y las modalidades suelen ser muy variadas, desde el estado propietario de los medios de producción, dentro de la economía planificada, hasta aquél que, dentro de la economía de mercado, cumple un papel regulador en un mayor o menor grado. El modelo que se procura, sin que se le pueda considerar de economía planificada, da al estado un gran espacio en la economía. Esta participación se la canaliza a través de la SENPLADES. En la Constitución de 1998, artículos 254 y 255, se prevé la existencia del Sistema Nacional de Planificación que estará a cargo de un organismo

técnico dependiente de la Presidencia de la República. Sin embargo, ninguno de los gobiernos anteriores dio importancia a la planificación. El actual creó la Secretaría mencionada, la cual tiene un rango de importancia, lo que es demostrativo del interés por la planificación. Dicho Organismo, en relativamente breve tiempo, ha producido el aludido Plan que define doce objetivos para lograr la revolución ciudadana. De entre ellos conciernen al modelo económico, de manera directa, el 11 que persigue establecer un sistema económico solidario y el 12 que persigue la reforma del estado en aras del bienestar colectivo. En el 11, se critica la función simplemente desreguladora del estado y se critica el papel del mercado como asignador eficiente de recursos. Dice el párrafo respectivo: *El país ha carecido de una estrategia de largo plazo, coordinada entre los diferentes sectores económicos y entre la autoridad pública y los agentes productivos, de amplitud suficiente para sustentar el desarrollo humano. El modelo de crecimiento con desregulación y apertura supone que la función básica de las políticas públicas es dotar a la sociedad de estabilidad macro-económica y que el mercado se encargará de asignar eficientemente los recursos, con lo que el desarrollo, estaría asegurado. Sin embargo, la persistencia de la pobreza y la exclusión social, fragilidad del sector productivo, las asimetrías territoriales, el desempleo, el subempleo, y la vulnerabilidad del sector externo prueban fehacientemente lo contrario.*

En la Constitución del 2008, se recogen los postulados del Plan Nacional de Desarrollo, PND, se define los sistemas que integran el régimen de desarrollo, entre ellos los sistemas económicos, régimen que garantiza la realización del buen vivir y se encarga al Estado la planificación del desarrollo que tiene como cometidos procurar la equidad social y territorial (art. 275). La Constitución de 1998 alude al sistema económico, a sus principios y adicionalmente a la planificación. (Arts. 242, 254 y 255). En la Constitución vigente se privilegia el desarrollo a cargo del Estado. Los sistemas económicos forman parte del sistema de desarrollo, el cual se integra además por los sistemas políticos, socio-culturales y ambientales. Para la de 1998 el desarrollo y la planificación no tienen importancia capital. Más, se hace referencia al sistema económico. En este ámbito se encuentra una de las diferencias más notorias entre ambas constituciones. El régimen de desarrollo, entre otros objetivos, procura: construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible. (Art. 276, 2).

Para lograr el buen vivir son deberes del Estado producir bienes, crear y mantener la infraestructura, proveer servicios públicos e impulsar el desarrollo de las actividades económicas. Respecto de la producción de bienes la actividad del Estado es directa, no subsidiaria. (Art. 277). Las personas y las colectividades han de participar en la gestión pública, en el desarrollo y en la ejecución de de los planes que se expidan. Igualmente, en la producción, intercambio y consumo de bienes con responsabilidad social y ambiental. (Art. 278). Los actores privados tienen una participación complementaria a la del Estado en el mercado de bienes y servicios.

El buen vivir o *sumak kawsay*, es un concepto nuevo incorporado a la Constitución del 2008. Sobre el tema tiene importancia el estudio de Catalina Silva Portero quién sostiene que la integración de este principio podría leerse como un paso en la conformación de un Estado plural e incluyente que introduce la perspectiva. Sustenta que el buen vivir incluye nuevos derechos como el agua y la alimentación.

Al sistema económico que se califica de social y solidario concurren en forma equilibrada tres actores la sociedad, el estado y el mercado en armonía con la naturaleza. (Art. 283 inc. 1º). Sin excluir al mercado, se concibe al sistema económico como social y solidario en lugar de social de mercado. Esta definición es de importancia.

Las formas de organización económica son pública, privada, mixta, popular y solidaria. (Art. 283 inc. 2º). Se trata de un planteamiento similar al de la Constitución de 1978 que reconoce los sectores público, mixto, comunitario y privado de la economía. (Art. 46).

Entre los principales propósitos de la política económica cabe destacar el aseguramiento de una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza, el incentivo a la producción nacional, la productividad y la competitividad, el aseguramiento de la soberanía alimentaria y energética. (Art. 284). Se enuncia en primer término criterios de equidad. Se incluye la productividad y la competitividad.

4.- La propiedad.-

La propiedad es uno de los temas trascendentes que configuran cualquier modelo económico y que despierta grandes expectativas. Es

oportuno referirse a los titulares de este derecho y a los límites de su ejercicio. La Constitución de 1979 en el art. 46 reconoce la existencia de cuatro sectores básicos de la economía: el público integrado por las empresas de propiedad exclusiva del estado; el de economía mixta integrado por las empresas de particulares en asocio con instituciones del sector público que intervienen en actividades económicas en subsidio del sector privado; el sector comunitario o de autogestión cuya propiedad pertenece a la comunidad de personas; y, el sector privado integrado por personas naturales o jurídicas de derecho privado que no se encuentran en otros sectores de la economía. La Constitución de 1998 no incluye los mencionados sectores de la economía. Su art. 297 declara la propiedad inalienable e imprescriptible de los recursos naturales no renovables y en general de los productos del subsuelo, los minerales y las sustancias cuya naturaleza sea distinta del suelo. En la Constitución de 1979, además, se establece que existen áreas de explotación económica reservadas al Estado, los recursos naturales no renovables mencionados, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones y las empresas estratégicas definidas por la ley. Excepcionalmente el ejercicio de tales actividades económicas, de acuerdo a la ley, pueden ser delegados a la iniciativa privada. En la Constitución de 1998, no se consagra las reservas indicadas. En ella se prevé que los recursos mencionados podrán ser explotados por las empresas públicas, las mixtas y las privadas de acuerdo a la ley. El régimen de la Constitución de 1998 dio margen para que en el espectro económico se ampliara el espacio del sector privado y se restringiera el público. Respecto del régimen que se aplicará en lo posterior a la exploración y explotación de los recursos no renovables y, en general, de los que tienen similar naturaleza, existe una gran expectativa. En el documento de julio del 2007, se prevé la definición constitucional de *la existencia de la propiedad pública exclusiva de sectores estratégicos como el agua potable, las telecomunicaciones, la explotación de los recursos de la biodiversidad, el espectro electromagnético, la distribución y venta de energía, la actividad hidrocarburífera y minera*. Se nota la ampliación del espectro, mas, se prevé la posibilidad de la gestión mixta. En el Plan Nacional de Desarrollo, desde una visión de política económica se sustenta que es necesaria la inversión del estado en los sectores estratégicos. Por su importancia se transcribe el enunciado: *La inversión en sectores estratégicos (petróleo, energía telecomunicaciones, recursos hídricos, ciencia y tecnología, infraestructura de transporte y puertos y otras actividades*

con grandes barreras de escala o rendimiento marginales decrecientes), en los que la participación del sector privado ha probado ser insuficiente o socialmente ineficiente, es responsabilidad del Estado, para garantizar la soberanía energética y servicios eficientes y baratos a partir de los cuales se potencie la productividad y competitividad. El énfasis es añadido. Sin perjuicio de la flexibilidad que se establezca en el texto constitucional, y, dentro de ella, estas expresiones revelan mucho respecto de la participación que se aspira tenga el Estado en los sectores estratégicos. Connotan la restricción de la participación del sector privado. El Proyecto CONESUP, artículos 302 numeral 2, 303 y 304, en su orden, consagran los principios de la participación general del Estado en actividades económicas cuando lo requiera el interés general; reintegran a la categoría constitucional los sectores de la economía (público, privado, mixto, cooperativo y comunitario); y, señalan la posibilidad de que los recursos no renovables y otros sujetos a similar tratamiento, puedan ser explorados y explotados por empresas de los antedichos sectores. En sustancia esta posición se la puede conceptuar intermedia entre las que sustentan las Constituciones de 1979 y 1998. Las políticas que se impriman definirán y acentuarán el modelo. De seguirse las que propicia el Plan de Desarrollo, la gestión la haría el sector público. En todo caso es importante anotar, que si varían en las circunstancias, podría variar el modelo sin desmedro de la Constitución.

La función social del derecho de propiedad y su reconocimiento sujeto al cumplimiento de dicha función constan en las constituciones y se puede afirmar que ha pasado a constituir un acervo de general aceptación. (Arts. 30 de la Constitución de 1998; 48 de la de 1979) Existen rumores sobre posibles restricciones al ejercicio de este derecho. No existen indicios ciertos sobre las mismas ni se ha explicado en qué consistirían. La solidaridad proclamada y reiterada en la medida que se convierta en normas concretas, produciría una limitación o condicionamiento al ejercicio del derecho de propiedad. Funcionarios del gobierno han negado que se establezcan tales restricciones y han abogado por la tesis de que hay que difundir este derecho en beneficio de todos los ciudadanos. En el documento de julio del 2007, se propicia el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Las políticas de crédito que se han hecho conocer, en lo tocante a la Corporación Financiera Nacional y al Banco Nacional de Fomento procuran el apoyo financiero a dichas empresas. Los artículos 33 y 34 de la Comisión CONESUP, se refieren al derecho de propiedad y a su ejercicio. Insisten su función social e indican

lo que lo que ello implica. (Niveles de producción en los términos fijados por la ley; respeto al medio ambiente, que no vulnere los derechos humanos, que contribuya al incremento de la riqueza, a la redistribución del ingreso y a la equidad social) Se prevé que los trabajadores podrán participar en la propiedad de la empresa, recibiendo acciones en lugar de utilidades. Se convierte en norma constitucional el *accionariado obrero* sustentado por la doctrina social de la Iglesia.

5.- El derecho de mercado.-

A más del derecho de propiedad, la libertad de empresa, la libertad de trabajo y la libertad de contratación configuran el derecho de mercado que conlleva el de la iniciativa privada. Existe preocupación por la real y amplia vigencia del derecho de mercado. Es incuestionable que el crecimiento del PIB en el país es positivo en cuanto supera el crecimiento demográfico, mas, es modesto con relación a la mayoría de los países de la región. Sin embargo, el principal problema es el de la distribución de la riqueza. Según datos confiables el Ecuador es uno de los países más inequitativos. La concentración de la riqueza en un segmento reducido de la población constituye uno de los problemas más acuciantes que demandan un cambio urgente. El cambio que hoy se demanda se refiere al orden económico, no únicamente al democrático, cual ocurrió en los años 1978 y 1979. El escenario de hoy es distinto.

Desde hace tiempo se prospectan dos vías de solución. La una privilegia el crecimiento, que sería la política prioritaria, para luego procurar la equidad. Se enfatiza en la necesidad de invertir e invertir, para crear fuentes de trabajo. La otra privilegia la equidad en la distribución de la riqueza. Esta segunda enfatiza la planificación, la inversión pública y la adopción de medidas que impongan la solidaridad. La primera concede un gran espacio al mercado; la segunda menos, a pesar de lo cual éste suele participar en las acciones que genera la inversión pública.

No existe pronunciamiento alguno que ataque el derecho de mercado. Lo que existen es variadas directrices que conducirán a su modulación y diversificación. Una de ellas consta en el documento de julio del 2007 que habla de corregir las tendencias excluyentes del mercado y garantizar condiciones y mecanismos de reproducción de las

distintas formas individuales asociativas y solidarias del trabajo como economía popular. En el mensaje de posesión presidencial, dentro de las medidas de lucha contra la corrupción se enuncia la Ley de Enriquecimiento Ilícito que deberá extenderse al sector privado. Además de potenciar la inversión y participación estatal y de fomentar las empresas pequeñas y medianas se pondrá gran énfasis en la defensa de la competencia, en la defensa de los consumidores y en la del medio ambiente. Todos estos valores ya han sido reconocidos en la Constitución de 1998. La diferencia estriba en la decisión de adoptar medidas para su reconocimiento y efectividad. La Comisión CONESUP, con acento social, reconoce el derecho a las libertades de empresa, de trabajo y contratación. (Art. 24). Garantiza los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan en la producción destinada especialmente al consumo interno y a la exportación e inclusive prevé el otorgamiento de beneficios a las inversiones en zonas menos desarrolladas o en actividades de interés nacional (art. 322). Se menciona a las inversiones al servicio del mercado interno y al servicio de las exportaciones. Con ello no se insistiría en el modelo de sustitución de importaciones. Así se sienta la semilla de las políticas de fomento. Se excluye el establecimiento contractual de garantías y seguridades especiales a inversionistas; ni menos, se acepta que tales tratamientos no puedan modificarse posteriormente, de acuerdo a lo previsto en el art. 271 de la Constitución de 1998. El Plan Nacional de Desarrollo sobre la inversión extranjera la cualifica en los siguientes términos: *Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva, para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiera innovación tecnológica para proyectos de largo plazo.*

Se encuentra reconocido el derecho a desarrollar actividades económicas en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Igualmente el derecho a la contratación. (Art. 66 n. 15 y 16) El denominado derecho de mercado se encuentra reconocido, mas, cualificado y dentro de un espacio relativamente restringido.

6.- Las finanzas públicas

Los recursos públicos, el modo como se los obtiene y el modo como se los emplea, es decir lo atinente a las finanzas públicas ámbito que

comprende los ingresos de carácter patrimonial, los tributarios y la deuda; el gasto; y, el presupuesto, inciden en la definición del modelo económico. Con frecuencia los medios comentan que se gasta mucho, que se subsidia, que se confía en demasía en la renta petrolera, que el gasto es inmediatista y que no obedece a un plan, que no se efectúan reservas para cuando dicha renta, por circunstancias internacionales que ya han ocurrido en el pasado y que no dependen de nuestro arbitrio, disminuyan sensiblemente. Similares consideraciones se hace respecto de de las remesas de los emigrantes. El día de hoy el periodista Gonzalo Maldonado Albán comenta de muy buena manera las publicaciones de la académica de Stanford Ferry Lynn Karl, *The Paradox on Plenty* y *The Social and Political Consequences of Oil*, quién sustenta que el petróleo en Venezuela por los abundante recursos que genera, impele a la importación de bienes, inclusive de primera necesidad, en desmedro de la producción nacional. Desde hace tiempo se ha proferido las *expresiones hay que sembrar el petróleo o el petróleo es una maldición*.

Los grandes postulados de las finanzas públicas obran en las constituciones. Existe un hilo conductor entre el sistema económico, las finanzas públicas y el sistema tributario que demuestra las relaciones entre esos ámbitos, dispuesto de tal modo, que se va de lo general a lo particular.

Los objetivos de la política fiscal, la cual es un componente de la política económica, se contraen al financiamiento de servicios, inversiones y bienes públicos; a la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios, a la generación de incentivos para la inversión destinada a la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables. (Art. 285) La prioridad de lo público es evidente

Los egresos permanentes se han de financiar con ingresos permanentes, salvo excepcionalmente los correspondientes a salud, educación y justicia que son tenidos por prioritarios y podrán financiarse con ingresos no permanentes. Es importante el tratamiento preferente a la justicia. (Art. 286).

Toda norma que crea una obligación establecerá fuentes de financiamiento. Solo las instituciones de derecho público podrán financiarse

con tasas y contribuciones especiales. (Art. 287) La norma contribuye a clarificar la naturaleza de este tipo de tributos.

Se constitucionaliza el tratamiento de las ventas públicas, y se dispone que se adquieran preferentemente bienes y servicios nacionales particularmente provenientes de las pequeñas y medianas empresas. (Art. 288). La magnitud e importancia de las compras públicas es incuestionable, tanto que la Organización Mundial de Comercio a la cual pertenece el país, les dedica una normativa especial.

La deuda pública no se la ha desconocido. Se pretende determinar cual es ilegítima y promover la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana. Así consta en el mensaje de posesión. En el mismo documento se sostiene que los países latinoamericanos ni siquiera necesitarían la condonación de deuda, sino una adecuada reestructuración y financiamiento. Se propende, al menos, a que se destinen anualmente menos recursos para la deuda y así tener la posibilidad de pagar la denominada deuda social. Se han dado pasos a la creación del Banco del Sur que podría sustituir, o al menos complementar, a los Organismos Internacionales de Crédito. En el documento de Julio de 2007 se consigna la necesidad de la reordenación de la política fiscal presupuestal y del modelo tributario. Se insiste en velar por la calidad del gasto; en el fortalecimiento de la gestión tributaria; en el diseño de un sistema presupuestario participativo, transparente y sencillo. Hay una percepción generalizada de que existe la decisión de aplicar, con algunas reformas, que todavía no se conoce con precisión, el sistema tributario vigente. Particularmente se pretende cobrar con mayor eficacia el Impuesto a la Renta. Igualmente los tributos aduaneros. Podría elevarse el Impuesto a la Renta y adoptarse otras medidas redistributivas con la finalidad de procurar una mayor equidad. Similar resultado puede lograrse con el gasto público, singularmente si se cuidase su razonabilidad y calidad. Los subsidios que se han incrementado grandemente, podrían ser revisados y racionalizados.

Se constitucionaliza el tratamiento de la deuda pública el cual no consta en la Carta de 1998. Se la relaciona con la planificación y el presupuesto. Se encarga, a un comité a crearse por ley, las correspondientes directrices, mas, no se establece un límite con relación al tamaño de la economía. Se introducen algunos aspectos novedosos: la

refinanciación deberá ser más beneficiosa para el país; no se aceptará el anatocismo; se impugnará las deudas ilegítimas; se considerarán imprescriptibles las acciones por el manejo de la deuda; se prohíbe la estatización de las deudas privadas. (Arts. 289, 290, 291).

El presupuesto incluirá a todo el sector público, excepto el seguro social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Para la aplicación de políticas debería incluirse a todas estas entidades. El presupuesto ha de sujetarse al PND; la pro forma debe ser cuatrianual, lo que refleja el propósito planificador; se estatuye preasignaciones para gobiernos autónomos descentralizados, salud, educación, educación superior, investigación, ciencia y tecnología. No se prevé preasignaciones para la justicia. (Arts. 292 a 298).

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia, suficiencia recaudatoria. Se priorizan los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la distribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios y las conductas, ecológicas, sociales y económicas responsables. (Art. 300). Del tenor de la disposición se deduce la intención redistribuidora de la imposición. Habría que entender que el sistema tributario debe dar preferencia a la imposición directa, vale decir a la que grava las rentas y patrimonios antes que a los consumos. Se afianza la tesis de que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley se podrá crear impuestos. Además en forma clara se consigna que para las contribuciones y las tasas se han de emitir actos normativos. (Art. 301).

Respecto de la potestad tributaria o de creación de tributos, se mantiene la tesis de que corresponde al Estado a través del Organismo Legislativo crear tributos; y, que a los gobiernos autónomos descentralizados, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales ostentan una porción de la potestad tributaria y pueden crear tributos menores, las tasas y las contribuciones especiales. Cosa diferente es que estos entes puedan aplicar tributos creados por el Estado y que se beneficien de los fondos recaudados. La tesis de que tales entes establezcan tarifas adicionales al Impuesto a la Renta o administren los impuestos a los consumos como el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto a los Consumos Especiales no tuvo aceptación, tanto más que

tienen derecho a participar de al menos el quince por ciento de los ingresos públicos, salvo de los provenientes del endeudamiento (Art. 271)

Sobre las tasas y contribuciones especiales se reitera que se regularán por la ley. Ello significa que la potestad de creación que a ellas concierne, dimana sólo en forma mediata de la Constitución. Se ha de entender que cuando estos tributos son creados por los gobiernos autónomos descentralizados, se ha de expedir ordenanzas o en general normas de carácter general, dentro de la potestad legislativa que se les ha asignado. (Arts. 301 y 240). Tiene importancia la disposición del Art. 287 en cuando prevé *que solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales*. Esto da luces sobre la naturaleza de estos tributos diferente de la de los precios sean privados, públicos o de sustentación.

En varias disposiciones de la Constitución mediante exenciones se expresa políticas de apoyo y protección. Respecto de adultas y adultos mayores, *exenciones en el régimen tributario*. (Art. 37). Igual respecto de personas con discapacidad (Art. 47). Exención de tasas e impuestos a las tierras de las comunidades, pueblos y nacionalidades. (Art. 57) Gratuidad en el acceso a la administración de justicia. En consecuencia no cabe aplicar tasas judiciales. (Art. 168). Los servicios notariales se encuentran sujetos al pago de tasas. (Art. 199). Las prestaciones en dinero del seguro social estarán exentas del pago de impuestos. (Art. 371).

Entre los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y de los ecuatorianos consta la de *pagar los tributos establecidos por la ley*. (Art. 83).

La política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera se asigna al Ejecutivo. El Banco Central deja de ser persona jurídica de derecho público autónoma y se convierte en ejecutor de dichas políticas. Deja de constar en la Constitución el signo monetario el cual se regulará por ley. La ejecución de las políticas crediticia y financiera se hará por medio de la banca pública. (Art. 303). En la Constitución de 1998 se reconoce expresamente que el Banco Central es una persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa y se reconoce que le corresponde *establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria*. (Art. 261). Aquí encontramos un cambio signifi-

cativo. Se ha sostenido que tales políticas deben ser cometido de la banca central y no del gobierno.

La política comercial de acuerdo al PND fortalece los mercados internos; promueve la inserción del país en la economía mundial, fortalece la producción, garantiza las soberanías alimentaria y energética y contribuye a reducir las desigualdades internas; impulsa la economía de escala; evita las prácticas monopólicas y oligopólicas. (Art. 304). Se da preeminencia a los mercados interiores. Podría pensarse que se privilegia el crecimiento hacia adentro. Lo importante es discernir si esta postura se concilia con los procesos de globalización y mundialización.

El Estado administra, regula, controla, gestiona los sectores estratégicos en conformidad a los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Son *sectores estratégicos* la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y *los que determine la ley* (Art. 313).

El Estado responde por los servicios de agua potable y riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructura portuaria y aeroportuaria y *otros de acuerdo a la ley*. Los precios y tarifas públicas serán controlados y regulados por el Estado. (Art. 314).

El Estado constituirá empresas para la gestión de los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos el aprovechamiento de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades. (Art. 315).

El estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos en empresas mixtas con capital estatal mayor o la iniciativa privada y a la economía popular. (Art. 316)

Los recursos no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico. (Arts. 1, 317).

DR. JOSÉ VICENTE TROYA

Se regula en forma especial sobre el agua como patrimonio estratégico de uso público, inalienable e imprescriptible. (Art. 318).

Se promueve el ahorro interno (Art. 338) así como la inversión nacional y se considera a la extranjera como complementaria sujeta al PND. (Art. 339).

En conclusión, en sus lineamientos generales, es posible asegurar que se conoce el modelo económico que se procura, sin embargo de lo cual varias cuestiones se libran a la ley, lo que ha permitido a los analistas sustentar que existe ambigüedad.

Como colofón se transcribe las expresiones del Economista Alberto Acosta en su publicación *Repensando el Estado desde la economía*. Dice: *La salida no pasa por lograr menos Estado y más mercado, sino por conseguir un Estado y un mercado mejores en términos de los objetivos para un desarrollo que haga realidad una sociedad sin excluidos ni exclusiones; tarea en la cual tiene que participar activamente la sociedad sobre la que recae el impulso fundamental de este empeño. Sobre esta trilogía –Estado, mercado, sociedad- recaen las bases de una economía dinámica, eficiente y equitativa.*