

Eddy María de la Guerra Zúñiga, *El régimen tributario ecuatoriano. Una aproximación desde la capacidad contributiva y la suficiencia recaudatoria en la tributación interna*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012, 309 pp.

César Montaña Galarza*

La Constitución ecuatoriana de 2008, a través de sus contenidos, unos nuevos, otros añejos y otros ciertamente polémicos, ha logrado inducir a una nueva camada de inquietos investigadores del mundo del Derecho, para aventurarse en la misión de desentrañar la esencia y potenciales alcances e interpretaciones de cláusulas específicas, como aquella que implanta a la “suficiencia recaudatoria” como principio fundamental del ordenamiento tributario nacional.

Con mucha visión Eddy de la Guerra, autora de la obra que ahora reseñamos, ubicó la posibilidad de encaminar un exitoso estudio de posgrado, acerca de la realidad de los tributos nacionales sobre la renta, al valor agregado y a los consumos especiales, con relación a la capacidad de contribuir, todo lo cual se confronta en el libro bajo la cobertura que brindaría el referido *principio de la suficiencia recaudatoria*, que, como bien postula la autora, también podría ser entendido como meta económica del poder público. El período examinado en el estudio es el que corresponde a los años 1999 a 2010.

Debemos destacar que el trabajo ejecutado por la autora sobre un tema tan complejo y novedoso en Ecuador ha resultado productivo no solo por la naturaleza de la materia seleccionada, sino también por la acuciosidad demostrada, más la capacidad para cuestionar y proponer –a veces con posiciones absolutamente originales y, en otras, críticas–, los tópicos involucrados en el plan de la obra. Por lo demás, debido a la orientación de este trabajo fresco, según queda en evidencia a lo largo de sus páginas, ha sido necesaria no solo una aproximación solvente desde la ciencia de los juristas, sino también a partir de la estadística, demanda que gracias a la formación de Eddy de la Guerra Zúñiga ha sido solventada de manera idónea.

El libro que ahora reseñamos, puesto recientemente a escrutinio del público interesado, es pionero en el medio académico y profesional ecuatoriano; exhibe un debate claro y con sentido crítico de los pilares del régimen tributario nacional, discierne también sobre otros temas álgidos por el indiscutible nexo que poseen con las políticas públicas y el sistema económico, por ejemplo, trata sobre la orientación –fiscal o extrafiscal– del ordenamiento tributario a remolque de sucesivas reformas impul-

* Profesor y director del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

sadas por los regímenes de turno. Este estudio también engloba en forma solvente otros aspectos determinantes, como el político en torno a la tributación, lo que, dicho sea de paso, no puede entenderse al margen de la casi inabarcable Constitución económica legada por el último proceso constituyente llevado a cabo en el país.

Como debate central de la obra consta la relación tensa existente entre la capacidad de los ciudadanos y de las empresas para contribuir y, las necesidades –casi siempre ilimitadas– del Estado, todo ello de cara a los efectos emanados de las reformas tributarias –de los tributos nacionales arriba referidos– de los últimos años, con especial referencia al novedoso principio de suficiencia recaudatoria, prolegómeno ahora positivado en la norma suprema, y que posee indudable relación con la política fiscal en la proyección de intersecciones notorias entre presupuesto y gasto público o entre responsabilidad fiscal y rendición de cuentas, como correctamente lo ha observado de manera general la doctrina más autorizada.

También este estudio evalúa en perspectiva evolutiva histórica, particularmente la regulación de los impuestos nacionales más importantes del país (renta, IVA, ICE), de gran significación en términos recaudatorios para el presupuesto central, herramienta esta última imprescindible de las finanzas públicas, útil como motor impulsor de un Estado –como algún autor ha caracterizado refiriéndose a otras geografías– de “procura asistencial”, una organización estatal prestacional, claramente influenciada por el afán de solidaridad y redistribución –al menos así lo contempla actualmente la norma fundamental–, en orden a materializar el denominado *sumak kawsay* o buen vivir.

La obra objeto de esta recensión está contenida en tres capítulos. El primero trata sobre algunos aspectos relevantes del régimen tributario ecuatoriano, fundamentos y, evolución; el segundo incorpora un estudio doctrinario sobre los principios de suficiencia recaudatoria y de capacidad contributiva, todo ello relacionado con la clarificación sobre lo que debe entenderse por “presión fiscal”. El tercer y último capítulo aterriza en la experiencia ecuatoriana, así versa sobre la incidencia de las reformas tributarias en la suficiencia recaudatoria y capacidad contributiva, en el ordenamiento jurídico tributario nacional, a partir del año 1999. Este trabajo culmina con sesudas conclusiones y recomendaciones enfocadas a lograr la construcción de un verdadero “sistema tributario”, como sustitución de un “régimen tributario” puro, no armónico y complejo. A la sazón, destacamos una de las conclusiones vertidas por la autora, que expresa lo siguiente:

El sistema tributario ideal, se erige como tal no solo por la existencia de un conjunto ordenado de tributos, vinculados entre sí, con finalidades conexas; lo es además, por la presencia de un poder tributario racional que cree, extinga o modifique tributos en base a la verdadera necesidad tributaria y respetando los límites constitucionales; una administración tributaria fuerte, equitativa y justa; así como, un poder judicial que garantice la

igualdad de trato entre sujeto activo y sujeto pasivo. *La mera existencia de un grupo de tributos en un tiempo y espacio determinado no implica necesariamente la existencia de un sistema tributario; se requiere un grupo de tributos pericialmente administrados en un ambiente tributario neutral* (las cursivas nos pertenecen).

Todos estos elementos que acabamos de esgrimir dan sustento para asegurar que nos encontramos ante una investigación que se construye con elementos teóricos y prácticos pertinentes, de última data, y que además tiene sustento en el examen pormenorizado realizado a un conjunto amplio de cambios en la legislación tributaria, inclusive vinculando el régimen estatal a específicas disposiciones del ordenamiento jurídico que emana de la Comunidad Andina, organización supranacional que a través de las competencias a ella atribuidas para el ejercicio, de parte de los estados miembros, entre otras cosas, se constituye como fuente externa de Derecho, ordenamiento este último que en buena parte condiciona la producción jurídica interna o estatal sobre la materia, que tradicionalmente ha sido de responsabilidad de la rama legislativa del poder público. La indagación jurídica realizada con este libro cierra con un conjunto de conclusiones y de recomendaciones trascendentes que ya deseáramos sean tomadas en consideración por los responsables del diseño del Plan Nacional de Desarrollo –genuina “guinda del pastel” del *constitucionalismo a la ecuatoriana*–, así como de las políticas públicas.

Acertamos sin duda, si decimos que este original estudio encarna no solo una visión proyectada desde el derecho tributario, sino además desde el derecho financiero y el derecho económico, de allí que consideramos necesario que los estudiosos de esas disciplinas lo lean, porque de seguro los invitará, por una parte, a categorizar nuevamente varios elementos del régimen jurídico impositivo ecuatoriano y, por otra, a relacionarlos con los vastos regímenes social y económico.

Para terminar, creemos firmemente que la autora de la obra reseñada ha hecho una contribución de importante calado a la academia ecuatoriana, que lamentablemente en una parte nada despreciable ha estado anquilosada en reflexiones tradicionales, parciales, localistas, repetitivas y ayunas de rigor científico.