

# La universidad en la cultura tributaria

---

## The university at tax culture

Jorge Quintanilla Gavilánez

tributación@ecutel.net

### Resumen

---

Hoy Ecuador tiene que ir camino hacia la adopción de una cultura tributaria, es necesario insistir en el intento de la concientización, más aún cuando de por medio se encuentra nuestra idiosincrasia, no tanto como un desmedro de nuestra autoestima sino por la ancestral costumbre por la evasión, por tanto, el tributo visto desde la acepción pura de la palabra es un imperativo de las sociedades civilizadas, donde todos conscientemente debemos contribuir con el estado para mejorar el nivel de vida. El tributo es un gravamen que data desde siglos atrás, incluso hay citas bíblicas que así lo expresan. Hasta Jesucristo se refirió a él y cuando le pidieron su opinión expresó: "Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios".

### Palabras clave

---

Tributo, cultura tributaria, evasión

### Abstract

---

Today Ecuador has to take the road towards the adoption of a tax culture, however it is necessary to insist on raising awareness about this topic., especially when our idiosyncrasy is against this goal, not only as a disregard to our self- esteem but also because our old habits for tax evasion. Therefore, taxation is imperative in civilized societies, where all the members must consciously contribute with the state in order to improve the standard of living. Tax is a burden whose origin comes from several centuries ago, there are even biblical quotations that point it out. Even Jesuschrists referred to it, and when he was asked for his opinion he said: Give Caesar what is Caesar's and to God what is God's.

### Key words

---

Tax, tax culture, tax evasion.

**Forma sugerida de citar:** Quintanilla, Jorge. 2012. "La universidad en la cultura tributaria", en: *Revista Retos*, Año 2, Núm. 3, pp. 105-114. Quito: Editorial Abya Yala.

---

\* Master en Tributación. Director de la Carrera en Tributación y Finanzas de la Facultad Ciencias Administrativas en la Universidad de Guayaquil.

## Antecedentes

Ecuador tiene que ir camino hacia la adopción de una cultura tributaria, pero es necesario insistir en la concientización, más aún, cuando de por medio se encuentra nuestra idiosincrasia, no tanto como un desmedro de nuestra autoestima sino por la ancestral costumbre por la evasión.

La premisa anterior proporciona plenamente la justificación para escribir este tema, por la visión y panorámica adquirida a través de los años de experiencia, a la vez que me permitirá emitir pensamientos críticos que beneficien y coadyuven a la definición de un mejor concepto sobre los tributos y, por ende, sobre cultura tributaria que permita enrumbar a nuestro país hacia la competitividad en el ámbito internacional.

La Asamblea Constituyente de Riobamba, entre agosto y septiembre de 1830, expidió la Primera Carta Magna de Ecuador, que estableció la forma de Estado unitario, la forma de Gobierno democrático y la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), así como el voto censitario y la concesión de la nacionalidad a quienes hubieren formado parte de los ejércitos emancipadores.

El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos lo definen como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado, por tanto, la

representación social conforma el elemento primordial de las manifestaciones culturales que moldean la actitud del hombre en su desempeño como miembro de la sociedad.

Con la emisión de la nueva Constitución de la República de Ecuador, publicado en el registro oficial No. 449 de fecha 20 de Octubre del 2008, Ecuador cuenta con un nuevo marco jurídico en función de los actuales tiempos y para su correcta aplicación se hace necesario la implementación de todo el marco jurídico complementario y solo así contaremos con las herramientas suficientes para el verdadero desarrollo socioeconómico del país.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución, por tanto se debe planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servi-

cios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.

Consecuentemente, la tributación es el pilar que sostiene al Estado y para que pueda cumplir con su obligación constitucional de velar por el bien común y proporcionar a la población los servicios básicos que ésta requiere, necesita de recursos que provienen principalmente de los tributos pagados por los contribuyentes. Este cumplimiento tributario puede llevarse a cabo utilizando la coerción o apelando a la razón. La fuerza se manifiesta en las leyes y en su cumplimiento obligatorio, mientras que el razonamiento sólo puede estar dado a través de una cultura tributaria con bases sólidas.

Uno de los objetivos de la educación debe ser precisamente, romper el círculo vicioso de la discrecionalidad en el pago de tributos y hacer conciencia de que la tributación no sólo es una obligación legal, sino un deber de cada persona ante la sociedad. Además, se le debe convencer de que cumplir con tal responsabilidad le confiere la autoridad moral

necesaria para exigir al Estado que haga un uso correcto y transparente de los recursos públicos, predicando con el ejemplo al poner en práctica los principios de una auténtica austeridad fiscal.

Para cumplir con el objetivo, se requiere que la población obtenga conocimientos sobre el tema y comprenda la importancia de sus responsabilidades y los beneficios que de ella provienen. Esta comprensión se alimenta de información oportuna y de formación adecuada, las cuales deben conducir hacia la aceptación, derivada de la concientización. Ésta es indispensable para lograr una recaudación firme y sostenible en el mediano y largo plazo, de manera que también sea posible cumplir la inversión, reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional.

Un gran problema para toda administración representa la evasión fiscal, a causa de este fenómeno conlleva múltiples efectos negativos en las economías y más que todo en aquellas economías pequeñas como la existente en nuestro país. Un ejemplo claro es que en el Ecuador no solo se ha observado la sub-declaración de ventas o la sobre declaración de compras por parte de los contribuyentes, haciendo uso de comprobantes fraudulentos. Pero este fenómeno que se presenta es irrelevante al lado del aspecto más perjudicial y dañino para el Estado, el cual es la pérdida de la conciencia tributaria.

En efecto, para que la conciencia tributaria se generalice, es necesario involucrar a la sociedad de virtudes cívicas o éticas pero es más necesario todavía que tales virtudes las posean los funcionarios de los organismos que tienen a su cargo la recaudación y administración de los tributos. Si ellos fallan, los contribuyentes rápidamente encuentran los mecanismos de evasión y el sistema tributario fracasa. Por esta razón es tan importante la tarea que desempeñan los organismos que se encuentran a cargo de la gestión tributaria: SRI y SENAE y por lo mismo, deben recibir el respaldo del país y, ojala, el compromiso de los Ecuatorianos de mantener y reforzar la estructura de las instituciones, bajo los principios consagrados por la sociedad.

Pero, para hacer posible el afianzamiento de una conciencia tributaria, no es suficiente que haya contribuyentes honrados y una administración eficiente. Hay otros obstáculos que deben ser eliminados. Uno de ellos, y básico, reside en la propia legislación. En ocasiones, el problema consiste en lo enredado y hasta contradictorio de sus disposiciones, que colocan al contribuyente al arbitrio de la interpretación de cualquier funcionario de tercera categoría. Y en otros casos por el incremento de impuestos, creados sin ningún criterio técnico y cuyo rendimiento ni siquiera alcanza a cubrir los costos de su recaudación.

### **El SRI y cultura tributaria**

En la última década del siglo XX, algunos estudios académicos en nuestro país vaticinaban los beneficios de la implementación de una cultura tributaria. En la primera mitad del siglo XXI, las tesis y trabajos científicos se refieren específicamente a los logros del SRI en la recaudación progresiva y eficiente de los tributos, y de una concientización de los deberes tributarios de los contribuyentes. Por ejemplo, se constata que la recaudación de impuestos administrados por el SRI en los últimos diez años se quintuplico, pasando de US\$ 1.659 millones en el año 2000 a US\$ 8.357 millones en el año 2010. Sin embargo, el Impuesto a la Renta nunca ha superado del 30% de la recaudación, dejando establecido que entre en Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado la recaudación aproximada es del 80% y el 20 restante corresponde a otros Impuestos y otros conceptos.

Según el SRI, la recaudación eficiente se basa en el surgimiento de una cultura tributaria que permite la realización de obras a favor de la población, sobretodo en viabilidad, salud, y educación. No sin razón se realizó el cambio del slogan publicitario corporativo de “para cumplir y hacer cumplir” al ya tan conocido “SRI le hace bien al país”, haciendo alusión al aspecto de inversión social de los impuestos.

El SRI se vale de todos los medios para fomentar la cultura tributaria. Basta con recordar la llamada

lotería tributaria” y el reciente cambio de su portal, con la inclusión de planes de estudios y juegos interactivos para la educación básica y bachillerato relativos a la tributación.

Pero, ¿cómo puede la universidad ecuatoriana cooperar en el fortalecimiento de la cultura tributaria? ¿Cuál es su función específica en este campo?

### **La universidad ecuatoriana**

La Constitución de Montecristi (2008) y la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) establecen la naturaleza de la universidad ecuatoriana. Esta es de carácter humanista, cultural y científica. Humanista por cuanto su centro y fin es el ser humano; cultural, en el sentido de que está orientada a reconocer, fortalecer y defender “lo cultivado” y lo que debe “cultivar” cada grupo social y la comunidad en general; científica, finalmente, en razón de que debe ser el semillero y laboratorio de las soluciones teóricas, técnicas, tecnológicas de las necesidades colectivas.

Entre otras cosas, el rol o función de la universidad está orientado a obtener el bien común de la sociedad incluso en el campo tributario.

### **Rol de la universidad**

El término rol es de origen inglés. Significa “papel de un actor”, o función que desempeña alguien o algo en un asunto determinado. Así decimos que el “rol de los abogados es abogar por el derecho de sus clien-

tes”, o que “el rol de los padres es la formación de sus hijos”.

En general, el rol o función de la universidad es buscar el bien común o buen vivir de toda la comunidad. Pero esto es posible si la universidad se orienta ha también a obtener los fines de los sistemas económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que conforman el régimen de desarrollo.

Ahora bien, entre los componentes del sistema económico está el régimen tributario. Por tanto, “cultivar” en los estudiantes, docentes y público en general el conocimiento y vivencia de la naturaleza y funciones del tributo constituye una de las tareas primordiales de la universidad ecuatoriana. No se trata simplemente de “impartir” las asignaturas relacionadas con la tributación. Es preciso profundizar en el rol de la universidad para causar, mantener, fortalecer y divulgar la cultura tributaria en nuestro país. A nosotros nos toca recoger la enseñanza y cuidar la simiente, porque la tierra es fértil.

### **Cultura tributaria**

Cultura es un vocablo que posee un sentido y significado amplio. Aquí nos referimos al término como sinónimo de lo que se “cultiva”. La cultura de un país no es más que lo que por muchos años se labora en ciencia, arte, religiosidad, pero sobretodo, lo que se cultiva en costumbres y “hábitos”. Así hablamos de la “costumbre de saludar” o la “costumbre de jugar

pelota”, o la “costumbre de madrugar”, o la “costumbre de pagar los impuestos”, desterrando la costumbre de evadir la responsabilidad que cada ecuatoriano debe ser y hacer.

La expresión “cultura tributaria” no aparece en nuestra Constitución, ni en las leyes sustantivas y adjetivas tributarias. En la Ley Orgánica de Educación Superior el término cultura está ligado con los conceptos de grupo social étnico, cultura nacional, acervo cultural, intercultural, pluricultural, cultura física, entre otros. Tan solo en el artículo 124 la ley establece que la universidad debe proporcionar a los egresados, entre otras cosas, el conocimiento de “La realidad socioeconómica, cultural y ecológica del país...”.

Teniendo presente que la Constitución se refiere a la persona como titular de derechos y obligaciones, podemos definir la cultura tributaria como el conjunto de costumbres y hábitos individuales y colectivos que permiten el cumplimiento de los deberes y la defensa de los derechos relacionados con los tributos pagados al estado. En este sentido no sólo el ciudadano está llamado a tener conciencia de sus obligaciones como contribuyente, sino también el estado, cumpliendo con las obras y servicios financiados con el dinero recaudado.

Aparte de los medios de comunicación social, a la universidad (autoridades, docentes, alumnos) no solo le compete investigar si se cumple

con el pago de impuesto, y si el estado revierte esos recursos en bienes, obras y servicios, sino también ofrecer alternativas para su cumplimiento por parte de la comunidad y del estado ecuatoriano.

### **Pautas para fortalecer la cultura tributaria en Ecuador**

“Nadie da lo que no tiene”. Y, en este sentido, la universidad jamás logrará fortalecer la cultura tributaria en el país si antes no la vive casa adentro. Por ello hablamos de que el cultivo de la conciencia tributaria por parte de la universidad tiene dos movimientos: *ad intra* (hacia dentro) y *ad extra* (hacia afuera).

#### **Cultura tributaria *ad intra***

- Se puede empezar por lo más básico y elemental: desde el rector hasta el portero, debemos acostumbrarnos a declarar los impuestos, a pedir facturas, a guardar comprobantes de venta.
- Actualizar y reformar el pensum académico de cada una de las facultades, escuelas y carreras de tal manera que exista por lo menos un módulo de materia tributaria o, por qué no decirlo, de “cultura tributaria”;
- Rediseñar la metodología de enseñanza aprendizaje, con el fin de que los temas relacionados con la tributación sean analizados, se realicen propuestas, sugerencias

para fortalecer la conciencia tributaria;

- Potencializar la elaboración de tesis y tesis que tengan como objetivo fundamental ofrecer soluciones a nivel teórico y pragmático respecto a los problemas que dificultan la cultura tributaria, como por ejemplo, evasión fiscal, fraude fiscal, paraísos fiscales, comerciantes informales, elusión, pobreza de gestión del SRI en ciertas provincias, equidad horizontal versus equidad vertical, dolarización y tributos, inflación e impuestos, etc.
- Desarrollar seminarios, encuentros internos, conferencias, casas abiertas para fomentar la conciencia tributaria.
- Capacitar al personal administrativo, financiero, contable, gerentes de bares, comedores, subministro de oficina, etc.

### **Cultura tributaria *ad extra***

- Desarrollar programas informáticos, contables, acorde con las exigencias del marco legal tributario vigente;
- Efectuar publicaciones periódicas a manera de manuales e instructivos sencillos para un mejor entendimiento de los impuestos.
- Formalizar acuerdos interinstitucionales con el SRI para beneficiarse de su política de capacitación tributaria;
- Colaborar con el SRI a nivel de logística para que las escuelas,

colegios y ciudadanía aprovechen los recursos didácticos y lúdicos que ofrece en su portal. El personal que posee las instituciones que administran tributos es insuficiente para realizar, por ejemplo, una campaña educativa en los centros educativos relacionada con la cultura tributaria. Precisa de la ayuda de la universidad;

- Realizar encuestas para potencializar la cultura tributaria en la comunidad y cruzar la información con el fin de que tome correctivos necesarios. Por ejemplo, la encuesta puede buscar información respecto a los siguientes cuestionamientos: ¿En qué nivel conocen los ecuatorianos los temas tributarios? ¿A qué nivel cumplen los ecuatorianos con las leyes tributarias? ¿A qué nivel los ecuatorianos exigen sus derechos? ¿Cómo considera el nivel de impuestos que paga usted?
- Analizar la actual jurisprudencia tributaria, compartiendo con el SRI, SENA, la Contraloría y la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional las conclusiones y sugerencias técnicas y legales con el fin de tener una legislación tributaria diáfana, simple, objetiva, para hacer efectiva aquella frase del insigne Olmedo, en la conclusión de su célebre discurso ante la Corte de Cádiz: “Sólo son buenas las leyes,

que hacen felices a los pueblos”. Por lo tanto necesitamos leyes tributarias: ágiles, oportunas, objetivas y adecuadas.

- Crear un centro de investigación y asesoría empresarial con vida jurídica independiente con la participación directa y exclusiva de la Universidad y las instituciones que realizan la gestión tributaria en el país.

### Conclusiones

Tenemos claro que el régimen tributario es un elemento esencial del sistema económico del país. La constitución señala que “el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.”

Pues bien, la función de la universidad en la cultura tributaria tiene como centro y fin al hombre, tiende precisamente a lograr que el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía y del organismo competente (SRI - SENAE), permita el desarrollo social, busque ser equitativo y solidario con los que menos pueden tributar, que a la hora de cobrar los impuestos prime la armonía entre sociedad, mercado y estado, que garantice la producción y que

de alguna manera esté orientada a la conservación del medio ambiente, y, dónde el quehacer del hombre se realice, en un ambiente de respeto y libertad.

Es importante aclarar que el Estado no debe bajo ningún concepto tomar como pretexto a la naturaleza y al mercado como excusa para crear o disminuir los impuestos, perjudicando al ser humano, tomado en toda su extensión. La dualidad rico-pobre no es un principio para crear impuestos es el hombre en sí el fundamento de la cultura tributaria.

No es posible que todos los trámites relacionados con los cobros sean lo más ágiles y que todos aquellos que implican un reclamo o una devolución no sean atendidos con la misma celeridad. ¿Por qué cuando un trabajador demora su pago está sujeto a una multa?, pero cuando se demora un trámite o una devolución, el retraso está siempre justificado.

Solo la institucionalidad del Ecuador hará que la cultura tributaria sea fuerte y sólida, para eso deben contar como cuerpo consultor directo del sistema universitario, mismo que está compuesto por setenta y dos universidades, situación que nos debe hacer pensar en alto grado, por cuanto, los líderes se distinguen de los demás por su constante apetito de conocimientos y experiencias.

Todo contenido debe ser debatido, analizado y hasta consensado, solo así, las unidades académicas del país generaran profesionales que pla-



nifiquen para toda una vida, constituyéndose en el soporte técnico, para la búsqueda del equilibrio en la producción nacional, creando confianza, combatiendo la pobreza y mejorando cada vez la redistribución de los ingresos. Desterrando la esclavitud, por cuanto, la esclavitud es hija de las tinieblas, por tanto, un pueblo ignorante es instrumento ciego de su propia destrucción.

Autoridades que administran las instituciones que llevan a cabo la gestión tributaria, deben comprender, que solo juntos debemos trabajar, por construir un nuevo tiempo histórico, siempre planificando, solo depende para cuando y cuanto planifiquemos, si planificamos para un año seguramente sembraremos trigo, si planificamos para una década sembraremos árboles, si planificamos para una vida educaremos personas y si educamos personas generaremos la verdadera y tan ansiada cultura tributaria, solo así llegaremos a ganarnos la confianza de los contribuyentes, evaluando en forma abierta la calidad del sistema fiscal, siempre a la luz de los principios de transparencia, equidad y eficiencia, que en una verdadera democracia no deberían generar la menor duda respecto de la imparcialidad en la aplicación de los procedimientos.

En pleno siglo XXI ya no debemos optar por el mecanismo de la clausura, por cuanto, genera noticia pública con menesteres de orden político inclusive contraponiéndonos en el contenido del sagrado derecho

al trabajo, sabiendo que la institución o sociedad generadora del ingreso es el ente ficticio creado por la ley, deben buscarse mecanismos y sanciones rigurosas a los responsables del hecho, solo así, en términos muy simples la cultura tributaria llevaría a que los contribuyentes hagan a tiempo y con exactitud el cumplimiento de sus obligaciones, cumplan con la entrega de los tributos al estado sin ocultamiento y sin trampas buscando de esta manera caminos idóneos y voluntarios para la recaudación de tributos y generando a menudo factores motivantes para el cumplimiento de la obligación impositiva.

Evitemos convertirnos en robot, la rutina garantiza la mediocridad, aprendamos a discrepar, que sin lugar a dudas no hay verdad sin discrepar. Los errores que cometemos nunca limitan nuestro avance, lo que limitan es la poca capacidad de aceptarlos. Comprendiendo que la vida: es exigencia, es apremio, es reclamo; y, en ella estamos con nuestras virtudes y defectos, haciendo que el pasado nos sirva para esclarecer el futuro, afirmando lo positivo y rectificando lo negativo; pero siempre esforzándonos por forjar un destino de grandeza, haciendo que el Ecuador sea rico como rico son sus recursos naturales.

## Bibliografía

- Constitución de la Republica del Ecuador 2008, Registro oficial 449, pag. 54  
Ecuador. Normativa Tributaria Vigente. (2004). Ley de régimen tributario interno.

- Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior 2010. Registro oficial 298, pag. 6
- Horowitz, J., Michael, (n.d.). Sistema tributario y crecimiento económico.
- Atormentados por los paraísos (2008). América Economía. Consultada el 15 de abril de 2012. [www.derevistas.com](http://www.derevistas.com)
- El aumento de impuestos: una oportunidad perdida (2010). Consultada el 15 de abril de 2012. [www.capital.cl](http://www.capital.cl)
- Política fiscal y del sector externo (n.d.) [www.mitecnologico.com](http://www.mitecnologico.com)
- Servicio de Rentas Internas. Normativa tributaria. [www.sri.gob.ec](http://www.sri.gob.ec)

Fecha de recepción: 06/05/2012. Fecha de aceptación: 18/06/2012