



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y
FINANZAS**

**TESIS PRESENTADA PREVIO A LA
OBTENCION DEL GRADO DE MAGISTER EN
TRIBUTACIÓN Y FINANZAS**

TEMA:

**LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL
CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA Y LA INVERSIÓN
PRIVADA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS**

Autor: Ing. Jorge Manuel Villegas Castro

Tutor: Econ. Gustavo Ángel Salazar Bustos, Msc

Noviembre, 2015



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS		
TÍTULO Y SUBTÍTULO: La Nueva Ley de incentivos tributarios en el cambio de la matriz productiva y la inversión privada: Análisis y perspectiva		
AUTOR/ ES: Ing. Jorge Manuel Villegas Castro	REVISORES: Econ. Gustavo Salazar Bustos, Msc	
INSTITUCIÓN: Universidad de Guayaquil	FACULTAD: Ciencias Económicas	
CARRERA: Maestría en Tributación y Finanzas		
FECHA DE PUBLICACIÓN: Noviembre 2015	Nº DE PÁGS. 96	
ÁREAS TEMÁTICAS: Impuestos – Incentivos tributarios		
PALABRAS CLAVES: Impuestos, matriz productiva –incentivos tributarios- política fiscal		
RESUMEN Se revisará las principales propuestas del gobierno en cuanto a los incentivos tributarios, empezando por el análisis al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (COPCI) y sus efectos que ha tenido en la inversión y la producción, para posteriormente analizar las principales reformas o incentivos que se estipulan en la nueva ley de incentivos tributarios con el ánimo de establecer perspectivas y el nuevo horizonte que tendrá el país en el cambio de la matriz productiva con estos.		
Nº DE REGISTRO (en base de datos):	Nº DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		
ADJUNTO PDF:	SI <input checked="" type="checkbox"/> X	NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0993213325	E-mail: jorgemvc3202@hotmail.com
CONTACTO EN LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Econ. Natalia Andrade Moreira, MSc.	
	Teléfono: 2293083 – 2293052	
	E-mail: nandramo@hotmail.com www.ug.edu.ec	

Quito: Av. Whympere E7-37 y Alpillana, edificio Delfos, teléfonos (593-2) 2505660/ 1; y en la Av. 9 de octubre 624 y Carrión, edificio Prometeo, teléfonos 2569898/ 9. Fax: (593 2) 250-9054

INFORME DEL TUTOR

Guayaquil, 23 de noviembre de 2015.

Señora Economista

Marina Mero Figueroa

Decana de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Guayaquil

Presente.

Señora Decana:

Me permito poner a su consideración el informe relativo a la tesis previa a la obtención del grado de Magister en Tributación y Finanzas, titulada "***La nueva ley de incentivos tributarios en el cambio de la matriz productiva y la inversión privada: Análisis y Perspectivas***" presentado por el Ing. Jorge Manuel Villegas Castro, al respecto debo señalar lo siguiente:

1. La estructura metodología del trabajo es la adecuada y cumple con los puntos planteados en el proyecto de tesis aprobado oportunamente por la Dirección de la Maestría.
2. La tesis cumple los parámetros técnicos, metodológicos y científicos que la amerita.
3. La investigación del maestrante está muy bien lograda, tanto sus conclusiones como recomendaciones son las adecuadas.

Por el antecedente expuesto, apruebo la tesis con los méritos académicos que corresponde, por lo que solicito a usted, autorice la conformación del tribunal para la revisión y aprobación de la misma y la sustentación.

Atentamente,

Econ. Gustavo Salazar Bustos, Msc.

Tutor

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por darme la posibilidad de lograr un objetivo más en mi vida; A mi esposa por apoyarme en esta etapa más de estudio; a mis hijos que son el motor que me inspiran a lograr mis objetivos; a mis familiares y amigos que confiaron en mí; a los maestros y a mi tutor el Economista Gustavo Salazar quien me dedico su esfuerzo, horas de trabajo a fin de salir adelante con la tesis.

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a Johanna mi esposa y a mis hijos Barbarita, Jorgito y José Manuel quienes son el motor de mi vida y durante estos años me han brindado su apoyo, comprensión y su amor incondicional.

INDICE

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA.....	2
INFORME DEL TUTOR	3
AGRADECIMIENTO	4
DEDICATORIA	5
INTRODUCCIÓN	9
1.- PALABRAS CLAVES.....	9
2.- RESUMEN DE LA TEMATICA DEL PROYECTO DE TESIS	9
3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
4.-JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
5.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	11
6.- PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS DEL TRABAJO	14
7.- OBJETIVOS	14
CAPÍTULO I.....	16
LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA EN EL MARCO DE UN MODELO ECONÓMICO KEYNESIANO	16
1.1.- J. M. KEYNES Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	16
1.2.- EL GASTO PÚBLICO EN ECUADOR: DIRECTO E INDIRECTO	19
1.2.1.- EL GASTO PÚBLICO DIRECTO	20
1.2.2.- EL GASTO PÚBLICO INDIRECTO	23
1.3.- EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA: ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS PRINCIPALES NORMAS TRIBUTARIAS	24
1.3.1.- LA MATRIZ PRODUCTIVA O LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	31
CAPÍTULO II.....	37
LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL ECUADOR: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN Y SU EFECTO EN LA INVERSIÓN, LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO	37
2.1.- LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y SU EFECTO EN LA INVERSIÓN	37
2.2.- EL COPCI Y SU INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES ...	44
2.3.- EL COPCI EN EL INCREMENTO DE LAS IMPORTACIONES.....	47
2.4.- SU APOORTE AL PIB.....	48

CAPÍTULO III.....	53
EL CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL ACTUAL ENTORNO MACROECONÓMICO Y DEL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA	53
3.1.- LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ANÁLISIS DE SUS REFORMAS EN EL ÁMBITO IMPOSITIVO	53
3.1.1.- TEMA DE RESIDENCIA	55
3.1.2.- FIGURA DEL SUSTITUTO	57
3.1.3.- INCREMENTO DEL IMPUESTO	58
3.1.4.- IMPUESTOS SOBRE ACTIVOS EN EL EXTERIOR	61
3.2.- LOS NUEVOS EJES DE LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS.....	61
3.2.1.- INVERSIÓN, NORMAS GENERALES, TRÁMITES, CONSUMO Y EVASIÓN.	62
CAPÍTULO IV	71
ESTABLECER PROPUESTAS QUE COADYUVEN A GENERAR MAYOR INVERSIÓN Y PRODUCCIÓN EN EL MARCO DEL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO.....	71
4.1.- REVISIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LOS INCENTIVOS .	71
4.2.- EL MODELO ECONÓMICO SUSTENTADO EN LA MAYOR O MENOR INTERVENCIÓN DEL ESTADO	76
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	92
BIBLIOGRAFÍA O FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	95

INDICE DE CUADROS

CUADRO No 1. BALANZA COMERCIAL NO PETROLERA	45
CUADRO No 2. CONTRATOS DE INVERSIÓN APROBADOS POR EL CONSEJO DE LA PRODUCCIÓN	63
CUADRO No 3. INDUSTRIAS PRIORIZADAS	82
CUADRO No 4. INDUSTRIAS ESTRATÉGICAS	83

INDICE DE GRÁFICOS

GRAFICO N° 1. PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.....	20
GRAFICO N° 2. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PIB.....	21
GRAFICO N° 3. . DESPLAZAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA POR LA INVERSIÓN PÚBLICA: 2005-2014.....	22
GRAFICO N° 4. GASTOS TRIBUTARIOS EN SUS DIVERSAS FORMAS.....	24
GRAFICO N° 5. INVERSIÓN EXTRAJERA DIRECTA NETA 2007-2010	25
GRAFICO N° 6. CONTRATO DE INVERSIONES	27
GRAFICO N° 7. INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL MARCO DEL CÓDIGO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES	28
GRAFICO N° 8. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS.....	34
GRAFICO N° 9. . EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN ECUADOR	37
GRAFICO N° 10. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA EN EL ECUADOR.....	38
GRAFICO N° 11. LA INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA EN RELACIÓN AL PIB	39
GRAFICO N° 12. INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA 2000 – 2013.....	39
GRAFICO N° 13. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: PAÍSES SELECCIONADOS...	40
GRAFICO N° 14. GASTO PÚBLICO EN RELACIÓN AL PIB: PAÍSES SELECCIONADOS	41
GRAFICO N° 15. ESTRUCTURA EXPORTADORA ECUATORIANA	44
GRAFICO N° 16. INCREMENTO DE LAS IMPORTACIONES	47
GRAFICO N° 17. APORTE DE LA INDUSTRIA AL PIB	48
GRAFICO N° 18. DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL EMPRESARIAL POR DECIL DE INGRESOS.....	67
GRAFICO N° 19. DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TOTAL DE LAS SOCIEDADES POR DECIL	68
GRAFICO N° 20. GASTO TRIBUTARIO SOCIEDADES	69

INTRODUCCIÓN

1.- PALABRAS CLAVES

Política Fiscal.- Instrumento de política económica que tiene que ver con los ingresos y gastos en el presupuesto.

Gasto público directo.- Son aquellos que realiza un gobierno mediante el presupuesto.

Gasto público Indirecto.- Son aquellos que se realizan a través de exenciones, deducciones, incentivos y otros tratamientos especiales que en el ámbito tributario se denominan gastos tributarios.

Matriz Productiva.- Al conjunto que incluye productos, procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, se denomina matriz productiva.

Cambio de la Matriz productiva.- Cambiar la estructura productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada con mayor valor agregado.

2.- RESUMEN DE LA TEMATICA DEL PROYECTO DE TESIS

Se revisará las principales propuestas del gobierno en cuanto a los incentivos tributarios, empezando por el análisis al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (COPCI) y sus efectos que ha tenido en la inversión y la producción, para posteriormente analizar las principales reformas o incentivos que se estipulan en la nueva ley de incentivos tributarios con el ánimo de establecer perspectivas y el nuevo horizonte que tendrá el país en la cambio de la matriz productiva con estos incentivos.

3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien se emitió un Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) en 2010, justamente para incentivar la producción, los sectores empresariales y analistas todavía no han logrado percibir sus beneficios, más allá de los enunciados políticos, el COPCI no ha logrado compensar las continuas reformas tributarias que se han aplicado desde el 2007.

El gobierno ha implementado un crecimiento y desarrollo económico basado en la alta inversión estatal. Ahora el dilema es como mantener la visión y el modelo económico que la sustenta ya que el dinero público escasea. Ante la falta del motor del gasto que podría ser menor estos tiempos, la primera señal que da el gobierno es una nueva reforma tributaria, bajo el rótulo de Ley de Incentivos, que como tal solo parece destinada a los proyectos faraónicos del cambio de la matriz productiva, pero en ningún caso al fomento de la inversión establecida en el país

La nueva ley de incentivos tributarios aprobado por la Asamblea en noviembre de 2014, es un reconocimiento implícito del Gobierno de que el modelo basado en la inversión estatal no está funcionando.

4.-JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

El escenario económico de 2015 preocupa a las autoridades. Para enfrentar cualquier eventualidad adversa, desde el gobierno se dibujan dos caminos.

El primero es modificar el Presupuesto General del Estado. El ministro de Finanzas, Fausto Herrera, recordó el fin de semana que la ley permite reducir un 15% del monto asignado para el año sin una revisión previa de la Asamblea.

Mediante comunicado, el funcionario dijo que, de ser necesario, se puede realizar ajustes. En este caso, el presupuesto se reduciría en al menos \$ 1.815 millones de dólares. La cifra aprobada por la Asamblea fue \$ 36.317 millones de dólares.

La segunda alternativa para hacer frente al escenario completo de 2015 es el proyecto de Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal. Las reformas del documento, dicen sus autores, incentivarán la inversión privada y, de paso, ayudarán a las empresas que ya trabajan en Ecuador.

Según el Servicio de Rentas Internas (SRI), el texto beneficia a sectores que necesitan incrementar su producción. Ximena Amoroso, directora de la entidad, dijo en un medio estatal que hay apoyo para los bananeros y los cafeteros.

5.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para conseguir cualquier objetivo macroeconómico es fundamental implementar políticas claras que permitan diseñar mecanismos necesarios para la consecución de objetivos establecidos por un país. En este marco, la ejecución de una política fiscal, a través de incentivos tributarios incidirá en la inversión y producción más aun en una economía dolarizada. Estos incentivos, se contabilizan como costo fiscal de un sistema tributario y se lo conoce usualmente como “Gasto Tributario”.

El gasto público puede ser directo o indirecto. Los directos se los realiza mediante el PGE, mientras que los indirectos se los aplica a través de: exenciones, amnistías, deducciones y otros tratamientos especiales, preferenciales e incentivos que en el campo tributario se denominan Gasto Tributario.

El gasto tributario al ser una variable importante en el Presupuesto general del Estado es necesario evaluar la efectividad de la política fiscal

en este campo, lógicamente desde la perspectiva de los incentivos tributarios, tema que atañe el presente trabajo de investigación. Más todavía, en el marco del cambio de una matriz productiva, que impulsa el gobierno con mayor énfasis desde septiembre de 2012. Una economía no puede depender exclusivamente de la obra pública. Necesita mayor protagonismo del sector privado. De ahí que el gobierno haya, por ejemplo, iniciado un proyecto de cambio de la matriz productiva

En este escenario, es importante revisar la asignación de recursos mediante el mecanismo de los incentivos y la forma como están contribuyendo al logro de objetivos dentro de la economía.

Los incentivos tributarios son entendidos como aquella parte del gasto tributario, cuya recaudación se deja de percibir con la finalidad de estimular determinados sectores, actividades o agentes de la economía, el objetivo es fomentar la inversión y propiciar la generación de empleo.

El concepto de gasto tributario, se dice que fue utilizado por primera vez por Stanley Surrey, ex secretario asistente del Departamento de Tesoro de los EEUU, este personaje, señaló que:

“Las deducciones, exenciones y otros beneficios concedidos en el IR no formaban parte de la estructura propia del mismo y constituían, en verdad, gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario en lugar de ser realizados directamente, a través del presupuesto” (SRI, 2008)

Asimismo, al gasto tributario se le llama “renuncia voluntaria”, ya que el presupuesto de un país se ve disminuido de manera parcial al no poderse aplicar un esquema impositivo general, debido que tiene que atender un objetivo superior de política económica o social. Para el caso específico de los incentivos, el Estado realiza transferencias a grupos o sectores, que en lugar de concretarlas por medio del gasto en el presupuesto, lo hace mediante una disminución en la obligación tributaria del contribuyente, ya

sea a través de deducciones especiales, exenciones tributarias y reducciones en las tasas impositivas.

La serie de incentivos realizados para reactivar e impulsar sectores productivos, en una economía donde se desea atraer inversiones, constituyen al final del camino en un gasto indirecto o tributario para los gobiernos.

LEGAL O INSTITUCIONAL

En relación al cambio de la matriz productiva el artículo 4 del Código Orgánico de la producción ordena:

A.- transformar la matriz productiva, para que esta sea de mayor valor agregado, potenciadora de servicios, basada en el conocimiento y la innovación, así como ambientalmente sostenible y eco eficiente.

El Código le da al Estado un rol fundamental en la conducción de la producción y entre sus objetivos está fomentar la competitividad sistémica por medio de la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, salud e infraestructura; establecer un marco regulatorio que garantice que ningún actor económico abuse de su poder de mercado; y el fomento a las MIPYMES.

Además, el pasado 28 de noviembre del 2014, el Ejecutivo remitió a la Asamblea Nacional el documento, que contiene 46 artículos, una disposición transitoria y una final. A través de reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y del Código de la producción se establecen incentivos tributarios para impulsar la producción, lo cual ha sido calificado por el Gobierno como una medida contra cíclica ante la caída del precio del petróleo.

Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal. R.O. N° 405, de 29 de diciembre del 2014.

6.- PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS DEL TRABAJO

Los incentivos tributarios implementados por el gobierno nacional no han sido suficientes para generar mayor inversión y propiciar más producción y empleo en el actual marco de un cambio de la matriz productiva.

7.- OBJETIVOS

7.1.- OBJETIVO GENERAL

Analizar la nueva ley de incentivos tributarios en el cambio de la matriz productiva y la inversión privada

7.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudiar la intervención del estado en la economía en el marco de un modelo económico Keynesiano
- Evaluar los efectos que ha tenido El Código Orgánico de la producción en la inversión, la producción y el empleo en el Ecuador
- Analizar el contenido de la nueva ley de incentivos tributarios en el actual entorno macroeconómico y del cambio de la matriz productiva
- Establecer propuestas que coadyuven a generar mayor inversión y producción en el marco del actual modelo de desarrollo económico

8.- METODOLOGÍA QUE SE APLICARÁ PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Se aplicará el método inductivo y deductivo para llegar a conclusiones generales y particulares, la utilización de estos dos métodos se complementan para llegar a conclusiones certeras del tema investigado.

Asimismo, se aplicará el método de investigación documental, ya que se revisarán resoluciones, reformas y estadísticas con el afán de realizar un análisis cuantitativo y cualitativo del mismo.

CAPÍTULO I

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA EN EL MARCO DE UN MODELO ECONÓMICO KEYNESIANO

1.1.- J. M. KEYNES Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Distintas sociedades se organizan a través de *sistemas económicos alternativos* y la economía estudia los diversos mecanismos que una sociedad puede utilizar para distribuir sus recursos escasos. Pero ¿Cuáles son las posibles alternativas que tiene una sociedad para responder a las preguntas *qué, cómo y para quién* producir?

En general, distinguimos dos esquemas distintos de organizar una economía. Por un lado, el Estado que toma la mayor parte de las decisiones económicas y quienes ocupan los puestos jerárquicos superiores dan las órdenes a los que se encuentran en niveles inferiores. Y por el otro, las decisiones se toman en los mercados, donde las personas y las empresas acuerdan voluntariamente intercambiar bienes y servicios, casi siempre mediante el pago en dinero, todo bajo un sistema capitalista o de mercado. Para los neoclásicos, el capitalismo es un sistema que funciona por sí solo, en virtud de las decisiones de los agentes económicos y de la capacidad equilibradora de los mercados, y, por tanto, la intervención pública en la vida económica no es deseable; es más, resulta totalmente desaconsejable porque puede debilitar la acción del mercado. Para Keynes, y para el keynesianismo en su conjunto, la intervención pública no solamente no es desaconsejable, sino que resulta de todo punto necesaria porque de esa intervención depende el nivel de demanda efectiva del sistema, una intervención que se llevará a cabo, ante todo, a través de las *políticas monetaria y fiscal*. Si la demanda no es suficiente será preciso reducir el

tipo de interés para estimularla y, sobre todo, se podrá dilatar el gasto público, vía política fiscal, con miras, especialmente, a impulsar el nivel de inversión y, consecuentemente, el nivel de demanda agregada. Porque Keynes confía más en las posibilidades de la *política fiscal* que en los efectos de la *política monetaria*.

Las ideas de Keynes y de sus seguidores, ideas que recibieron carta de naturaleza política al término de la Segunda Guerra Mundial, producirían un vuelco espectacular de la política económica en todos los países de economía de mercado. En primer lugar, porque los gobiernos se convencen de la posibilidad de manipular la actividad económica para lograr elevados niveles de empleo.

En segundo lugar, porque el manejo de las finanzas se desprenderá de su envoltura neoclásica y centrará su atención no en la necesidad de equilibrar el presupuesto, sino en la de estabilizar la economía. Dado que la economía, en manos del mercado, se equilibrara por sí sola –según la tradición clásica-, la presencia de los poderes públicos en la economía no podía ser muy amplia y los gobiernos debían comportarse, en el terreno fiscal, como prudentes padres de familia: el presupuesto debía mantenerse equilibrado, los desequilibrios debían obedecer a situaciones excepcionales y los déficit enjugarse rápidamente porque, en todo caso, significaban cargas tributarias para el ciudadano.

En tercer lugar, porque la microeconomía va a dejar paso a la macroeconomía en el diseño de las grandes decisiones de política económica. El análisis microeconómico, como es sabido, se ocupa básicamente del funcionamiento de los mercados y gira alrededor de la asignación de recursos; si los mercados presentan imperfecciones, los recursos se asignarán incorrectamente y el conjunto de la actividad económica se resentirá. El análisis macroeconómico se ocupa de la economía en su conjunto y gira alrededor de la producción total y de las grandes variables de la economía; pretende, en última instancia, iluminar las razones del crecimiento y los obstáculos que lo dificultan.

Al respecto Samuelson manifestaba:

“Sólo mediante el desarrollo de la moderna teoría macroeconómica se ha descubierto un hecho sorprendente: los poderes fiscales del Estado tienen un gran efecto macroeconómico sobre los movimientos en el corto plazo de la producción, empleo y precios. El conocimiento de que la política fiscal tiene poderosos efectos sobre la actividad económica condujo al enfoque keynesiano de política macroeconómica, que implica el uso activo de acciones del Estado, como la política fiscal que tiene que ver con los ingresos y los gastos, para moderar los ciclos económicos” **(Samuelson, 2010)**

Ahora bien, si la economía se puede manejar a través de la demanda agregada y si se puede fijar con ello el nivel de empleo, ¿para qué preocuparse excesivamente de los mercados y de los usos alternativos de los recursos? El gobernante no debe perder demasiado tiempo en auscultar los mercados; lo que de verdad importa es actuar sobre la demanda global a través de las políticas monetaria y fiscal para resolver los grandes problemas económicos de las sociedades. La marea del crecimiento ocultará las rocas –las rigideces de los mercados- y el nivel de empleo se mantendrá.

En todo caso esta teoría, también tuvo sus detractores en que coincidían que la política fiscal activa, que busca modular la demanda agregada, unas veces a través de un aumento de la inversión pública (gasto público) y otras mediante reducciones de impuestos, producirán escasos efectos sobre el crecimiento y el empleo y terminará por convertirse en obstáculo al propio proceso de crecimiento; el resultado inmediato será la aparición de déficit público que deberán ser financiados mediante recurso al ahorro privado y que provocarán la expulsión de la intervención productiva.

En este marco, de la intervención del Estado, y la aplicación de un nekeynesianismo a partir de 2007 en nuestro país, a través de una serie

de reformas tributarias, 11 específicamente y de las cuales 2 se orientaron a una política de incentivos tributarios se realizará el análisis respectivo.

1.2.- EL GASTO PÚBLICO EN ECUADOR: DIRECTO E INDIRECTO

Tal como se lo señalo en líneas anteriores, la política fiscal tiene que ver con los ingresos y los gastos, siguiendo este lineamiento universal, la actual estructura impositiva ecuatoriana está diseñada para recaudar ingresos tributarios y financiar el gasto público.

En Ecuador, en la aplicación de la política fiscal, se utiliza al Presupuesto General del Estado, cuya definición la encontramos en el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas:

“El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados” **(Asamblea, 2010)**

GRAFICO N° 1. PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



1.2.1.- EL GASTO PÚBLICO DIRECTO

La presencia del Estado en la economía se plasma en la ejecución del PGE por medio de una triple función: de asignación, de estabilización y redistribución:

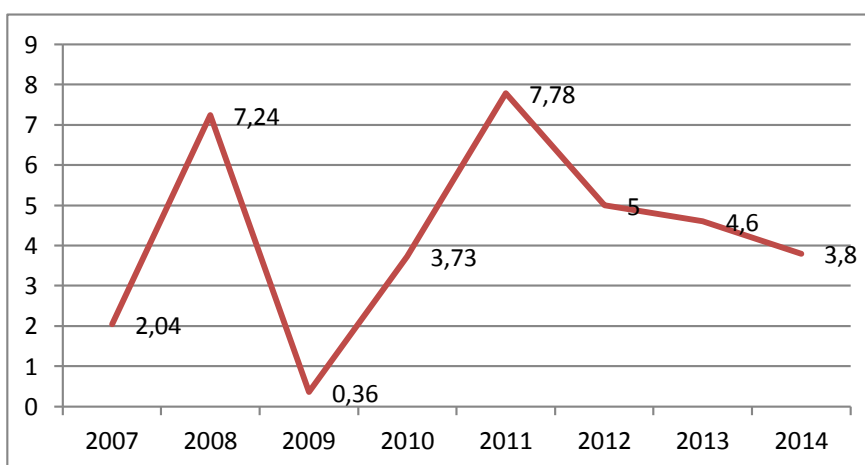
La primera tiene que ver con la provisión de bienes y servicios; la segunda da cuenta del efecto que tenga en el nivel de demanda y en el crecimiento económico. Por último, la función de redistribución, tiene que ser ejecutado bajo condiciones de equidad y justicia.

Los gastos efectuados a través del presupuesto, lógicamente, deben basarse en prioridades del gobierno, tal como lo señala el artículo 293 de la Constitución, donde se indica que la formulación y ejecución del presupuesto está sujeta al Plan Nacional del Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo expuesto, el PGE, es el instrumento por excelencia en la asignación, estabilización y redistribución de los ingresos. En el presupuesto se ejecutan todos los gastos que realiza el gobierno.

El uso del presupuesto en un Estado es tan importante porque permite medir la magnitud de ese Estado en la economía, a través de su relación del gasto realizado con relación al PIB. En nuestro país, desde el 2007 se observa un incremento del gasto en el presupuesto. Según fuentes del Banco Central del Ecuador al 2014 el gasto, representó el 44% del PIB, .mientras que en 2006 este fue del 22% del PIB. Este incremento obedeció a las 11 reformas tributarias que se han implementado desde el 2007 y que ha permitido, además, generar crecimientos positivos en la economía en los últimos años.

GRAFICO N° 2. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PIB



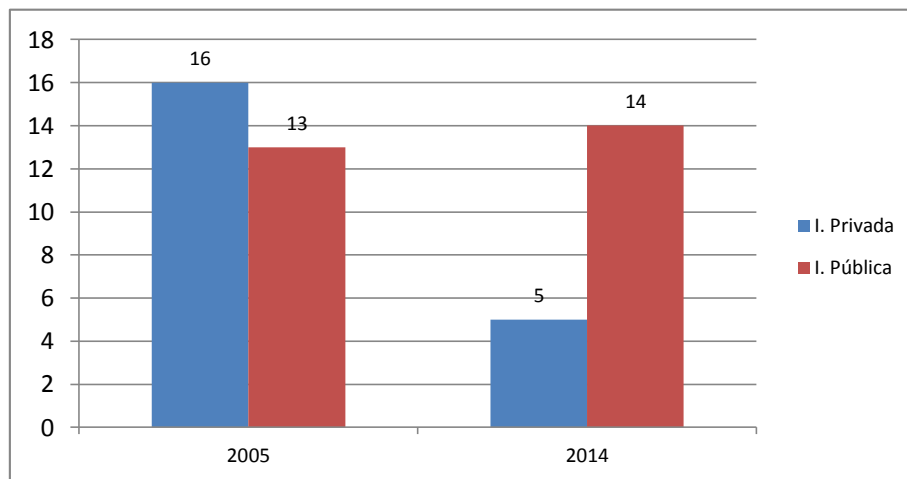
Fuente: Balance Preliminar de Economías de América Latina 2014, pág. 56

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Si se analiza el gráfico, se observa que la economía ecuatoriana se desacelera, este fenómeno ocurre puesto que el gasto público, tal como lo sostenían los críticos del modelo keynesiano, no es sostenible en el tiempo. La inversión pública creció de manera vertiginosa, desplazando a la inversión privada, tal como se observa en el siguiente gráfico.

GRAFICO N° 3. . DESPLAZAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA POR LA INVERSIÓN PÚBLICA: 2005-2014

(En porcentajes)



Fuente: Banco Central del Ecuador 2005-2014

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

En el gráfico se evidencia una disminución de la inversión privada, ya sea por falta de un mejor entorno macroeconómico o por falta de incentivos hacia el sector empresarial privado. Analizando este escenario, el gobierno nacional, en 2010 y 2014, impulsó políticas de incentivos tributarios, con el propósito de generar una mayor inversión, más aún en el actual escenario del cambio de la matriz productiva. En 2010 se puso en vigencia el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y en 2014 la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, todo esto, en el marco de lo que determina la Constitución en su artículo 285.

“La política fiscal tendrá como objetivos específicos: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos....La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios”

1.2.2.- EL GASTO PÚBLICO INDIRECTO

El gasto público indirecto se lo realiza por medio de exenciones, deducciones, créditos, diferimientos, etc., (ver gráfico N° 4) y por otro tipo de mecanismos especiales como son los incentivos, que en el aspecto tributario se los conoce como gasto tributario **(CEF, 2008)**

En este esquema, el sistema fiscal cumple un rol parecido al gasto público, pero por un camino predeterminado como es la renuncia del Estado a toda o una parte de la recaudación que le correspondería recibir de los contribuyentes, sean personas naturales o jurídicas.

En todo caso, el gasto tributario en este segmento, puede ser entendido como una transferencia de recursos generada por la reducción de una obligación tributaria ejercida por una norma o impuesto materia de la exoneración o deducción.

La eficacia y eficiencia con la que se determinen este tipo de “gastos”, incidirá en la aceptación social y el cumplimiento tributario de la sociedad.

GRAFICO N° 4. GASTOS TRIBUTARIOS EN SUS DIVERSAS FORMAS

EXENCIONES	•Montos que se excluyen de las bases imponibles
DEDUCCIONES	•Valores que permite rebajar de las bases imponibles.
CRÉDITOS	•Se rebajan de los impuestos.
TASAS REDUCIDAS	•Alícuotas de tributos menores a los de aplicación general.
DIFERIMIENTOS	•Tiene que ver en la postergación del pago de un impuesto.

Fuente: SRI

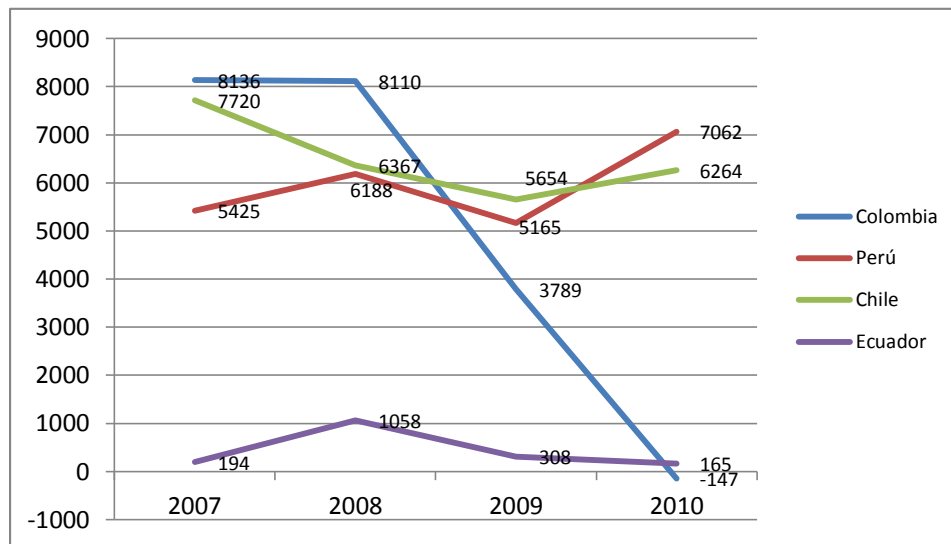
Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

1.3.- EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA: ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS PRINCIPALES NORMAS TRIBUTARIAS

Bajo la administración del presidente Correa, la política económica dio un giro hacia el fortalecimiento del rol del Estado en la economía. En este sentido, el gasto del sector público no financiero (SPNF) pasó de representar 24,6% del PIB en 2007 a 44% del PIB en 2014. Este reposicionamiento del rol del Estado, por medio de su política fiscal, siguió tres aristas: potenciamiento del gasto corriente, fortalecimiento de la política social y ejecución de obras de infraestructura rezagadas de administraciones anteriores. Esta estrategia dio resultados positivos en términos de crecimiento y mejora de las condiciones de vida de los

ecuatorianos, pero no en producción y en nueva inversión privada nacional o extranjera, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRAFICO N° 5. INVERSIÓN EXTRAJERA DIRECTA NETA 2007-2010



(En millones de dólares)

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2014, pág. 65

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

En el gráfico se evidencia la poca inversión que recibió el Ecuador en comparación con nuestros países vecinos en el período 2007-2010. Se podría decir que este fue uno de los principales motivos que tuvo el gobierno nacional para promover el Código Orgánico de la Producción COPCI, que busco atraer inversión en el Ecuador, el mismo que da cuenta de una serie de aspectos generales y tributarios, los que se detallarán a continuación.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión COPCI, garantiza:

Libertad para invertir

- Libertad de invertir sin condiciones o autorizaciones de ninguna naturaleza

- Trato Nacional: no hay requisitos mínimos de un % de inversión doméstica o necesidad de joint ventures
- Ninguna calificación previa o autorización

Seguridad jurídica

- Arbitraje nacional/internacional
- Contrato de inversión
- No se permiten confiscaciones ni nacionalizaciones
- Contratos de inversiones por 15 años, renovable por 15 años más

Los Contratos de inversiones es una figura jurídica que asegura al inversionista recibir los beneficios contemplados dentro del COPCI:

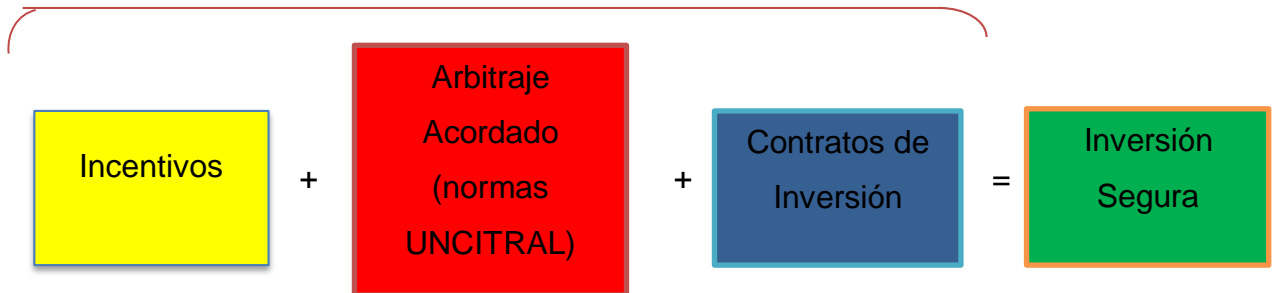
Características:

- Objeto: Determina los beneficios y garantías del COPCI y otras disposiciones que sean determinantes para la actividad.
- Opcional: No es necesario firmar el contrato para acceder a los incentivos
- Inversión mínima: \$ 250 mil en el primer año
- Arbitraje nacional e internacional
- 15 años de vigencia, y renovable por el mismo período

Proceso en la firma del convenio:

- Informe de la Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la producción
- Autorización del contrato
- Firma y supervisión

GRAFICO N° 6. CONTRATO DE INVERSIONES



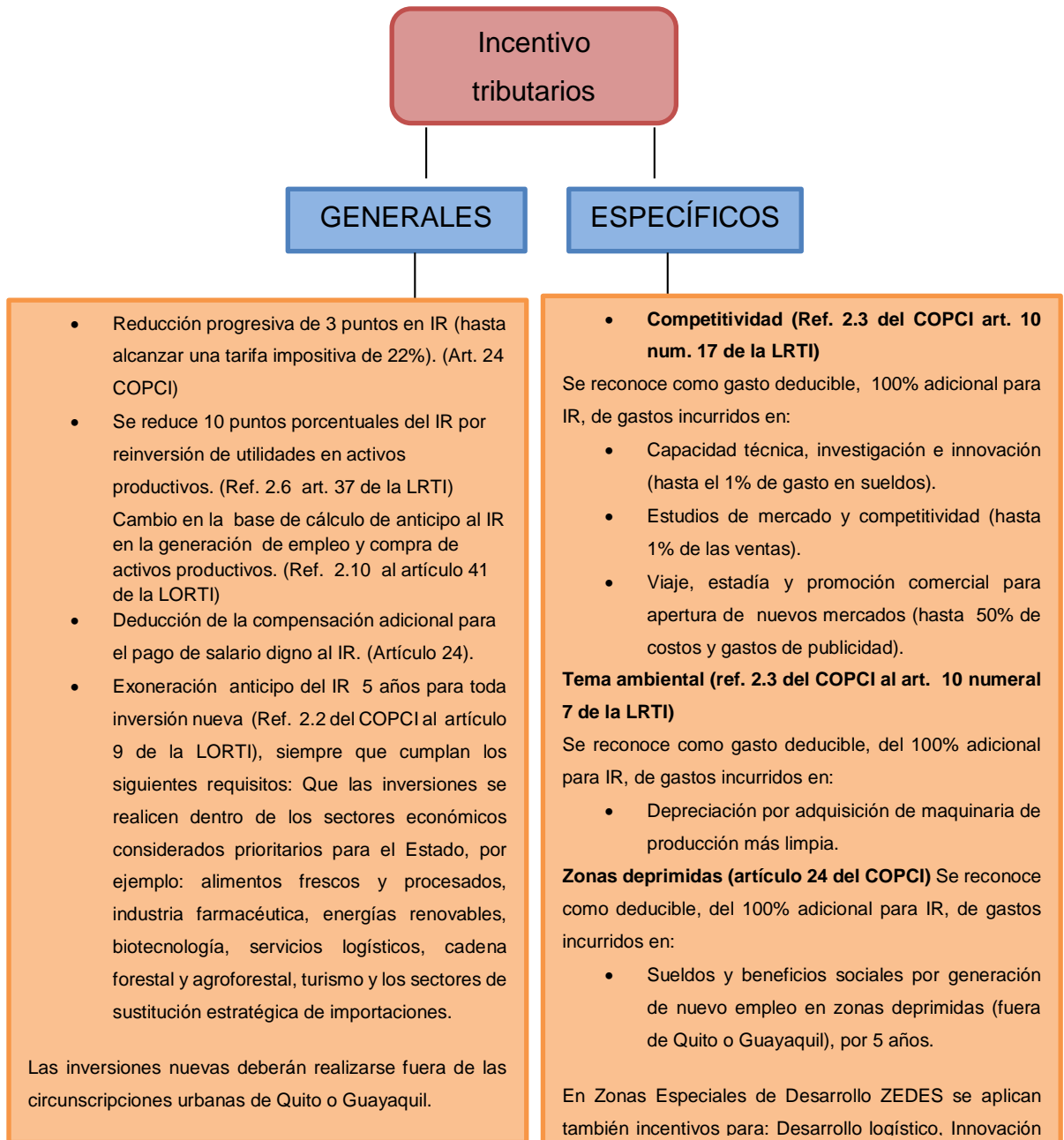
Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

También, el Código de la Producción beneficia a los trabajadores con la obtención del denominado salario digno, el mismo que consiste en cubrir al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora así como las de su familia. Para su determinación se sumarán el sueldo o salario mensual, los décimos, las comisiones variables, utilidades, beneficios adicionales y fondo de reserva.

En 2012, se fijó por primera vez el monto del salario digno y fue de \$ 350,70. Ahora si los empleadores no pagaran el monto del salario mínimo, deberán pagar una compensación.

Además, con el ánimo de crear un mejor ambiente para atraer inversiones, se dictaron ciertas normas de incentivos tributarios:

GRAFICO N° 7. INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL MARCO DEL CÓDIGO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES



Fuente: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Adicionalmente, el Código Orgánico de la producción tiene los fines siguientes:

- a.- Transformar la matriz productiva, para que esta sea de mayor valor agregado, potenciadora de servicios, basada en el conocimiento y la innovación, así como ambientalmente sostenible y eco eficiente.
- b. Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria;
- c. Fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas;
- d. Generar trabajo y empleo de calidad y dignos, que contribuyan a valorar todas las formas de trabajo y cumplan con los derechos laborales;
- e. Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento, para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva; y para contribuir a la construcción de una sociedad de propietarios, productores y emprendedores;
- f. Garantizar el ejercicio de los derechos de la población a acceder, usar y disfrutar de bienes y servicios en condiciones de equidad, óptima calidad y en armonía con la naturaleza;
- g. Incentivar y regular todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables;
- h. Regular la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- i. Promocionar la capacitación técnica y profesional basada en competencias laborales y ciudadanas, que permita que los resultados de la transformación sean apropiados por todos;
- j. Fortalecer el control estatal para asegurar que las actividades productivas no sean afectadas por prácticas de abuso del poder del mercado, como

prácticas monopólicas, oligopólicas y en general, las que afecten el funcionamiento de los mercados;

k. Promover el desarrollo productivo del país mediante un enfoque de competitividad sistémica, con una visión integral que incluya el desarrollo territorial y que articule en forma coordinada los objetivos de carácter macroeconómico, los principios y patrones básicos del desarrollo de la sociedad; las acciones de los productores y empresas; y el entorno jurídico -institucional;

l. Impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico;

m. Establecer los principios e instrumentos fundamentales de la articulación internacional de la política comercial de Ecuador;

n. Potenciar la sustitución estratégica de importaciones;

o. Fomentar y diversificar las exportaciones;

p. Facilitar las operaciones de comercio exterior;

q. Promover las actividades de la economía popular, solidaria y comunitaria, así como la inserción y promoción de su oferta productiva estratégicamente en el mundo, de conformidad con la Constitución y la ley;

r. Incorporar como un elemento transversal en todas las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de pueblos y nacionalidades; s. Impulsar los mecanismos que posibiliten un comercio justo y un mercado transparente;

y,

t. Fomentar y apoyar la investigación industrial y científica, así como la innovación y transferencia tecnológica.

El Código le da al Estado un rol fundamental en la conducción de la producción y entre sus objetivos está fomentar la competitividad sistémica por medio de la provisión de bienes y servicios públicos como la educación, salud e infraestructura; establecer un marco regulatorio que garantice que ningún actor económico abuse de su poder de mercado; y el fomento a las MIPYMES.

En el libro III, las micro y pequeñas empresas se insertan en el objetivo general de la política económica del país, particularmente en la política industrial y la política de ciencia, tecnología e innovación. Este período marca la consolidación del rol retomado por el gobierno como planificador y al mismo tiempo promotor del desarrollo económico.

1.3.1.- LA MATRIZ PRODUCTIVA O LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Como punto de partida es necesario definir lo que significa matriz productiva. Es la relación que se establece entre los distintos sectores de la producción, no se trata solamente de asuntos técnicos o económicos, sino que tiene que ver también con el conjunto de interacciones en las relaciones de producción.

En este marco la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo define al cambio de la matriz productiva como:

“El paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad” **(SENPLADES, 2012)**

El objetivo de la política industrial implementada por el gobierno del Presidente R. Correa, cuya expresión se encuentra en la transformación de la matriz productiva, es salir de un modelo exportador primario hacia uno que incorpore valor agregado aprovechando el talento humano, generando vínculos de inclusión e igualdad.

Cabe recordar que la transformación productiva es un concepto creado en el seno de la CEPAL, cuya aplicación se dio en la década del 60 y 70 en América latina con no tan buenos resultados **(Acosta, 2013)**

En este mismo sentido, Pablo Collazzo, economista de la Red de Microeconomía y Competitividad de Harvard, en un conversatorio realizado

en la U del Pacífico y citado por diario Expreso (15 enero 2014, Ecuador desempolva modelo de los 70)), manifestó que: “El cambio de la matriz productiva es la repetición de un proceso que fracasó en el pasado porque faltó innovación e inversión a largo plazo”.

En todo caso en Ecuador, se ha creado una normativa jurídica reorientada a influenciar el quehacer productivo nacional a través de códigos y leyes, los mismos que se presentan a continuación.

- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria LOEPS

Paralelamente a estas iniciativas se han realizado inversiones (por arte del Estado) con el propósito de favorecer las condiciones de una mayor productividad por parte de la empresa, entre estas se observa carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, educación, etc.

Y para concreción de acciones, el Plan nacional de Desarrollo identifica 4 ejes, bajo cuya interrelación se sustenta la transformación productiva propuesta.

- **Diversificación productiva.-** Impulsar sectores muy próximos a los productos que el Ecuador ya exporta y dar un salto más grande hacia otros productos, ligeramente más distantes en el espacio productivo pero que pueden representar un mayor nivel de complejidad tecnológica.
- **Generación de valor agregado.-** Aprovechamiento de los insumos que se producen y convertirlos en bienes procesados para los mercados internacionales. Industrialización de productos primarios.
- **Sustitución de importaciones.-** Incremento de aranceles para incentivar a la industria nacional
- **Incremento de oferta exportable.-** Incremento de productividad, moverse a nuevos productos (transformación estructural) es una simple consecuencia del cambio en las ventajas comparativas.

Asimismo, hay que anotar que este concepto de matriz productiva apunta a una connotación sistémica, es decir, mira al sector real de la economía pero ya no desvinculado de la forma como los diversos actores se involucran y en qué nivel son beneficiados o afectados por esos procesos en los que toman parte.

“En la matriz productiva se asienta la esencia de la realidad económica y social de los países. Para el Ecuador, su transformación se vuelve la acción primordial que permitirá resolver el desempleo, la pobreza y la inequidad”
(PNBV, 2009-2013)

Tal como, se lo ha detallado, el gobierno nacional ha creado, respecto al concepto del cambio de la matriz productiva, una normativa jurídica, conceptual e ideológica, incluso ha anotado los cuatros “ejes motores” y diversos otros temas, que no han dado viabilidad a la tan ansiada transformación productiva. El Ecuador, siguen siendo un país exportador de productos primarios y mantiene una estructura productiva dual, es decir, en el país, según el Censo Económico 2010, realizado por el INEC¹, existe una gran cantidad de micros, pequeñas y medianas empresas, que representan el 95% del universo total de empresas en el país mientras que las grandes empresas son el 5%.

Sobre este punto, Ralph Lewis (1973) fue uno de los primeros autores en introducir la idea de la existencia de una economía dual, la presencia tanto de un sector moderno como de un sector de subsistencia en la economía. Este autor plantea que existe un círculo vicioso que determina que se mantenga presente el mercado de subsistencia, al ser baja la productividad, son bajas las remuneraciones, ya que no hay demanda y al no haber demanda, no hay oferta, siendo necesaria la inversión para romper este círculo vicioso entre la oferta y demanda insuficiente. Mientras que el sector moderno no logra incidir en la dinámica de funcionamiento del sector de subsistencia, más bien se establece una relación funcional, ya que la presencia del sector de subsistencia permite una mayor acumulación en el

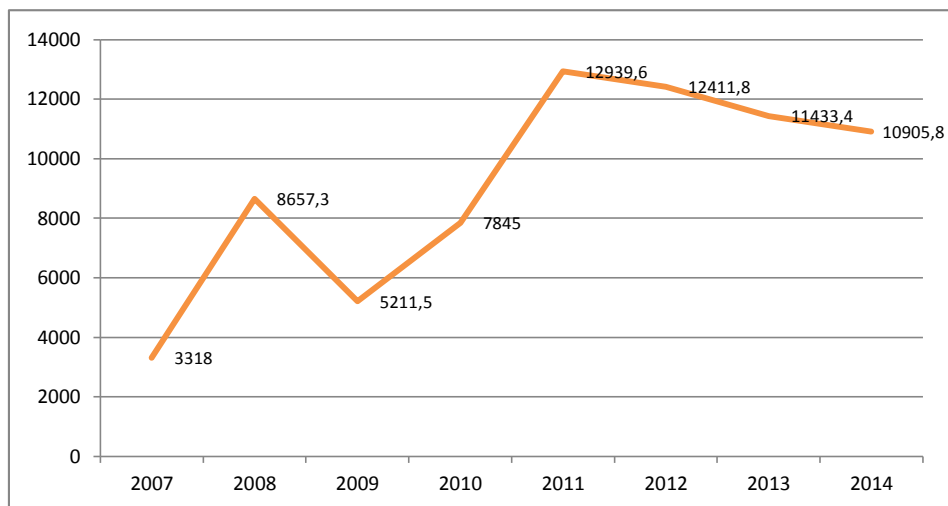
¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

sector moderno al mantener altas tasas de desempleo y por lo tanto salarios bajos.

Ahora la pregunta clave es: ¿por qué a pesar de los buenos resultados macroeconómicos (crecimiento del PIB en los últimos años) y el constante flujo de ingresos petroleros, no hemos logrado alterar la matriz productiva?

GRAFICO N° 8. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS

(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas, información estadística anual 2007-2014 (Finanzas)

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Es indispensable el cambio de la matriz productiva, un crecimiento económico no se puede lograr desde una economía primaria extractivista, cuya estabilidad macroeconómica es muy vulnerable a los choques externos. Y si se desea cambiar el patrón de acumulación en el marco de una economía popular y solidaria como consta en la Constitución en su artículo 283², el crecimiento debe ir acompañado de un proceso de cambios

² Art. 283.- 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.

en los patrones productivos y de esta forma si lograr una mejor redistribución del ingreso desde la producción.

Para que exista mayor producción, definitivamente, antes que nada tiene que haber inversión, como es entendible, **se constituye en el factor primordial**. Pero, en Ecuador, el rol impulsor lo ha tenido el Estado a través de la gestión de los recursos estratégicos, garantizando "...la transformación de la matriz energética, la industrialización de la actividad minera, la democratización del acceso a la prestación de servicios de telecomunicaciones, la gestión estratégica del agua y el mar para la producción e investigación, y el impulso de la industria química, farmacéutica y alimentaria."³

La Constitución de Montecristi define a los sectores estratégicos como aquellos que, por su trascendencia y magnitud, tiene decisiva influencia económica, social, política o ambiental en el país, y que están orientados al pleno desarrollo de los derechos de los ciudadanos y al interés general (art. 313). Se han catalogado como sectores estratégicos a los que comprometen el uso de recursos naturales no renovables, como hidrocarburos y minería, y recursos naturales renovables como agua, biodiversidad y patrimonio genético. Además, han sido catalogados como estratégicos, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico. En la Constitución se afirma que "El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia" (art. 313)."⁴

En este contexto y para la iniciativa que persigue el gobierno, la transformación productiva, que entraña además un compromiso de ejecutividad, es fundamental contar con inversión privada sea nacional o extranjera, no obstante el gobierno nacional ha sido hostil al inversionistas,

³ Buen Vivir, Plan Nacional 2013-2017, Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica, p.314

⁴ Ibid.

prueba de ello el ejecutivo en julio de 2009 denunció los Tratados Bilaterales de Inversión TBI⁵ y creó una Comisión Auditora de los TBI⁶. Ahora con el COPCI ha buscado sustituir este procedimiento, pero los resultados no han sido los esperados como se analizará a continuación.

⁵ Oficio N° T. 4766-sgj-2216

⁶ Decreto 1506, RO # 958

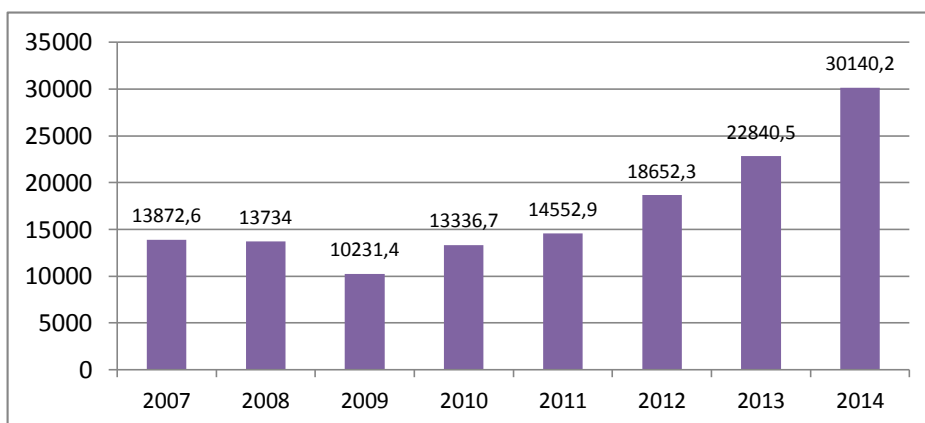
CAPÍTULO II

LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL ECUADOR: EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN Y SU EFECTO EN LA INVERSIÓN, LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

2.1.- LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y SU EFECTO EN LA INVERSIÓN

En el gobierno del presidente Correa se ha privilegiado la inversión pública sobre la privada y extranjera, de ahí el alto endeudamiento (gráfico N° 9), lo cual no era necesario que sea así.

**GRAFICO N° 9. . EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN ECUADOR
(En millones de dólares)**



Fuente: Ministerio de Finanzas, información estadística anual 2007-2014

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

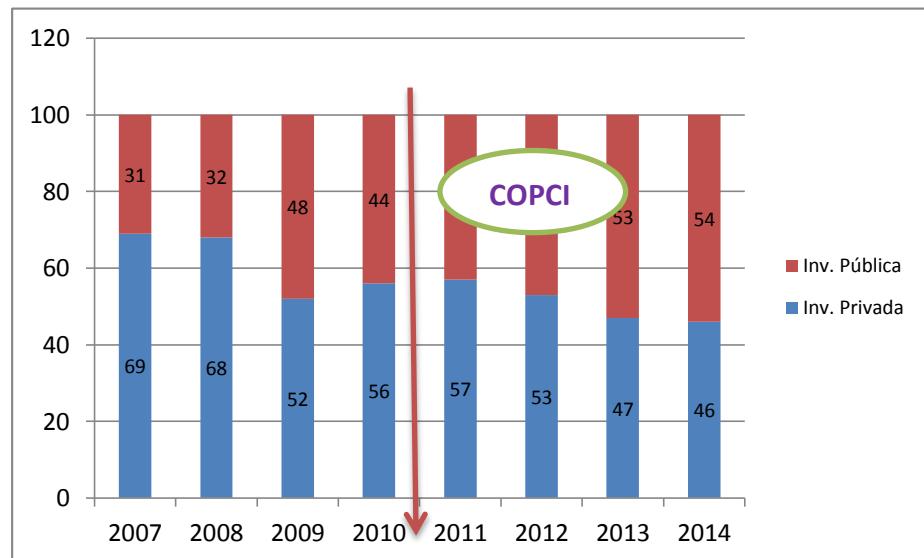
La fuerte inversión pública tanto en infraestructura como en la parte social, ha llevado al régimen a contraer una deuda que se ha incrementado desde el 2007 al 2014 en un 117,2%. No obstante, a partir de 2010, se observa un endeudamiento más agresivo, que crece a niveles históricos

con el propósito de sustentar este modelo de desarrollo cuya expresión económica lo encontramos en los postulados keynesianos.

En este contexto, la inversión privada nacional y extranjera ha jugado un papel marginal, a pesar que el COPCI entró en vigencia en 2011, tal como se lo puede evidenciar en los gráficos N° 10 y N° 11.

GRAFICO N° 10. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA EN EL ECUADOR

(En porcentajes)



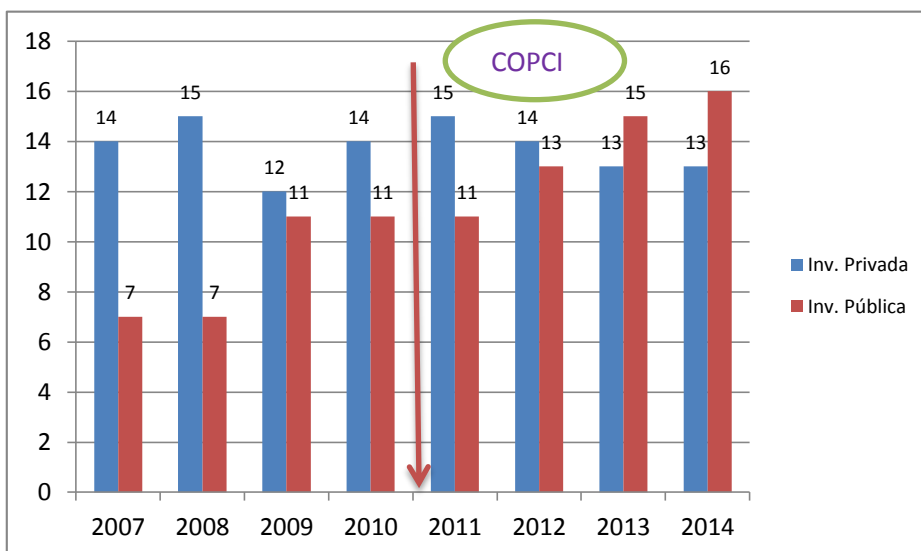
Fuente: BCE

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

En este primer gráfico, se observa que la inversión privada en el Ecuador ha venido perdiendo participación, tal es así que en el período 2010-2014, ésta pierde 11 puntos porcentuales. En este mismo esquema, en relación al principal indicador de la economía el PIB, se evidencia lo siguiente:

GRAFICO N° 11. LA INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA EN RELACIÓN AL PIB

(En porcentajes)



Fuente: BCE

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Si se analiza el gráfico precedente, se observa que la participación de la inversión privada en relación al PIB disminuye, representando el 13% al 2014, mientras en 2010 esta era del 14%.

GRAFICO N° 12. INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA 2000 – 2013

(EN MILES DE DOLARES)

Gráfico 1. INVERSIÓN (FBKF) PRIVADA Y PÚBLICA
Porcentajes, millones de USD, serie corriente 2000-2013



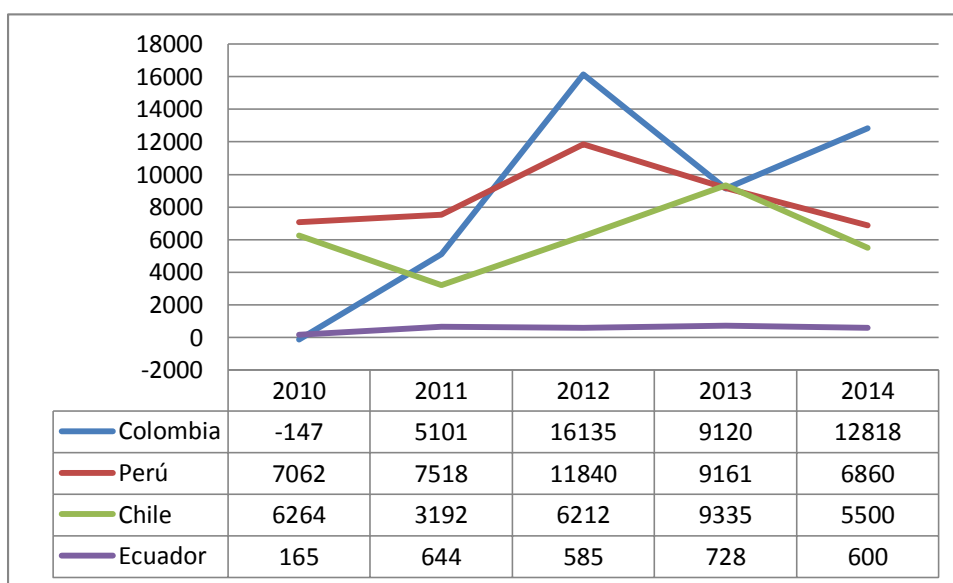
Nota: (p) provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador

Con lo expuesto se puede inferir, que la política de incentivos tributarios a través del COPCI no cumplió las expectativas requeridas por el gobierno ni por los empresarios, estos 8 años existe una alta inversión pública que ha desplazado la privada, y ahora en épocas en las cuales el país vive una nueva realidad en la que los precios del petróleo han bajado, ubicándose al 2014 en alrededor de \$ 60 y a junio de 2015 el precio oscila entre \$ 40 y \$ 50, el régimen tiene que volver la mirada al empresario privado, ya que el camino del endeudamiento no es el más adecuado, sea por las altas tasas de interés que el país paga actualmente o porque los afectados son las generaciones futuras. Para evitar este problema el gobierno debe recurrir a la inversión privada nacional o extranjera.

En estos 4 años de vigencia del COPCI, en materia de inversión extranjera IED, es poco lo que se ha logrado, y con el ánimo de hacerlo más ilustrativo, se realizará un análisis comparativo de la IED de Latinoamérica, para observar la magnitud del problema, ya que sin IED se limita el crecimiento del país.

GRAFICO N° 13. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: PAÍSES SELECCIONADOS
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América latina 2012, 2014.

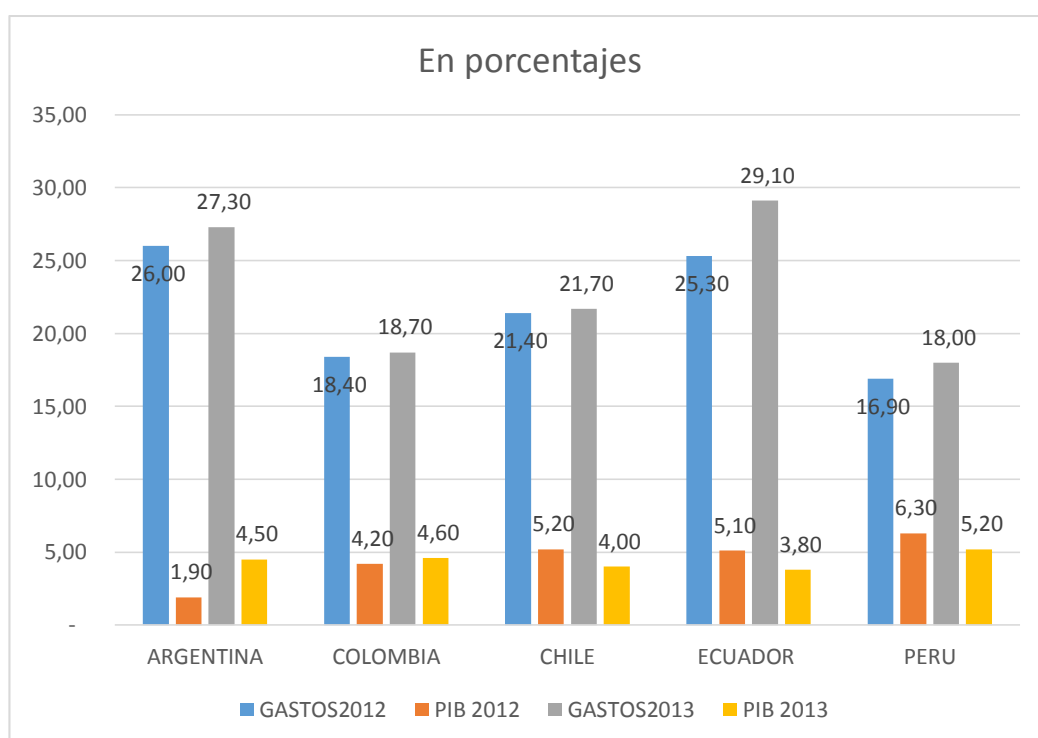
Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Por lo que se evidencia, Ecuador es el país que menor IED recibe de los países citados.

Ahora bien, con el ánimo de establecer lo necesario que es contar o atraer IED, se pasará a analizar el crecimiento del PIB de los países mencionados en el gráfico 13 y se observa que los mismos crecen a tasas mayores y similares a Ecuador, a pesar que realizan un gasto público menor, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

GRAFICO N° 14. GASTO PÚBLICO EN RELACIÓN AL PIB: PAÍSES SELECCIONADOS

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América latina 2013.

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Tal como se observa en el gráfico precedente, economías como Perú y Colombia crecen en mayor proporción que Ecuador a pesar de tener un

gasto público menor, lo que permite inferir que su crecimiento se lo debe fundamentalmente a la IED (ilustrado en el gráfico N° 14).

En este esquema analizado, hay que tomar en cuenta que la IED y las empresas transnacionales son un elemento relevante de la estructura productiva de un país por diversos motivos:

- Estas empresas están presentes en casi todos los países y en todas las actividades productivas y de servicios, e incluso muchas de ellas son actores destacados, que suelen tener una posición oligopólica en los mercados pertinentes.
- La IED se concreta mediante dos aspectos: fusiones y adquisiciones e inversiones en nuevas plantas. En estas últimas se convierten en un componente de la formación bruta de capital fijo.
- Las transnacionales, son un elemento clave para comprender los patrones de inserción internacional de los países de la región, específicamente de las exportaciones.
- Son relevantes en las actividades más modernas especialmente las de mayor nivel tecnológico que se llevan a cabo en la región. En la actualidad, las grandes empresas transnacionales son determinantes en la evolución sectorial en las áreas de las telecomunicaciones, la energía, la banca y el comercio, entre otras. Las actividades de estas empresas han contribuido a incrementar la competitividad sistémica de las economías. Las principales dificultades que se plantean en este ámbito se relacionan con la regulación y la falta de incentivos que fomenten una mayor competencia y, por lo tanto, el traspaso de más beneficios en materia de acceso y costos, a grandes segmentos de la población.

- Las multinacionales tienen una fuerte participación en las actividades de I+D e innovación industrial. Las estrategias predominantes de las empresas transnacionales se centran en la búsqueda de materias primas, mercados internos, eficiencia en las plataformas de exportación y activos tecnológicos de importancia estratégica y capital humano altamente capacitado. Según datos de la CEPAL, en el Brasil alrededor del 50% del gasto del sector privado en I+D industrial proviene de empresas transnacionales, que es especialmente relevante en los sectores automotor y electrónico.

En Ecuador, dos son los aspectos que frena la inversión en el país: un discurso anti empresarial llevado a cabo durante estos últimos años y agravado con la denuncia a los Tratados Bilaterales de Inversión⁷ realizado por el ejecutivo en 2009, adicionalmente el continuo cambio de reglas de juego con la aplicación de 11 reformas tributarias desde el 2007 al 2014, ha complicado la llegada de IED al país. En este escenario, las empresas existentes se van a buscar nuevos horizontes en otros países, las empresas extranjeras que pudieran tener algún interés en ubicarse en el Ecuador desisten de su idea, los trabajadores se quedan sin empleo y aumenta la pobreza que se trata de reducir.

Lo señalado no ha permitido la adopción de un conjunto de políticas en las que se combine la atracción de inversión extranjera directa con medidas de cambio estructural que no solo fomentaría el establecimiento de las empresas transnacionales de mayor calidad en sectores con mayores posibilidades de derrame, desarrollo y fortalecimiento de capacidades; sino también facilitaría la integración de esas empresas en las economías locales y potenciaría diferentes dimensiones del desarrollo.

Este Gobierno no cree que toda inversión extranjera sea buena. Pero estimamos que la recibe bien cuando viene acompañada de nuevas

⁷ Compendio jurídico que protege a los inversionistas cuando invierten en un país extranjero, el organismo que lo regula es el CIADI (Centro Internacional de Arreglos y Diferencias Relativas de Inversiones). En Ecuador entre 1990 y 2006 se firmaron 26 tratados.

tecnologías, profundiza la industrialización, desarrolla exportaciones, y más aún, contribuye al cambio de matriz productiva. Si queremos tener inversión extranjera directa, algo estamos haciendo mal. El cambio de la matriz no se podrá concretar sin una activa participación de la IED.

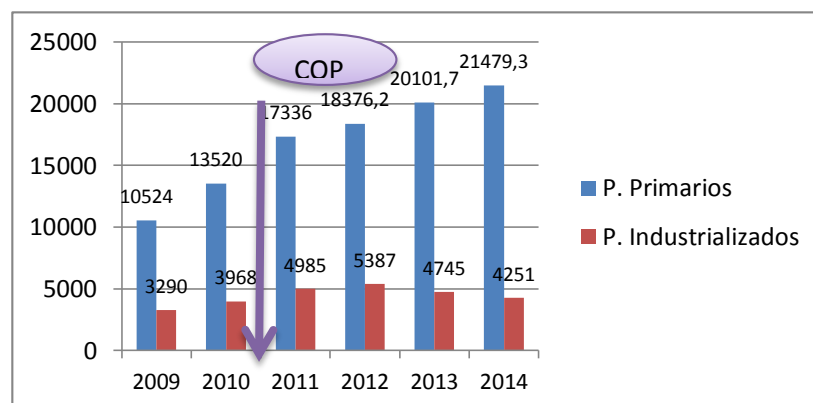
Por otro lado, al igual de lo sucedido con las inversiones, no ha existido dentro de las políticas públicas un impulso sostenido de las exportaciones que garantice en el largo plazo una entrada permanente de dólares que sostengan al sistema monetario, tema que se lo analiza a continuación.

2.2.- EL COPCI Y SU INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES

Tal como se lo señaló en líneas anteriores, el objetivo principal de la matriz productiva fue el cambio en la forma de producir, es decir, dejar de ser un país exportador de productos primarios para convertirnos en un país productor-exportador con valor agregado, pero las cifras que se presentan a continuación está muy lejos de cumplir este cometido.

GRAFICO N° 15. ESTRUCTURA EXPORTADORA ECUATORIANA

(En millones de dólares)



Fuente: BCE

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Si se analiza el gráfico, se observa que el incremento de las exportaciones de productos primarios supera largamente a los industrializados, del 2010 año en que se implementa el COPCI, las exportaciones de los primarios representaron el 77,3% del total mientras que los industrializados registraron el 22,7%. Al año 2014, los primarios fueron el 83,5%, del total exportado y los industrializados el 16,5%. Lo que se puede concluir, que la política industrial implementada por el gobierno no tuvo los resultados esperados, la exportación de los productos que deberían haber aumentado los industrializados, estos disminuyeron al 2014.

De las exportaciones de productos primarios, casi el 70% en promedio de los últimos años ha sido el petróleo. Por lo acotado, no se está cumpliendo con lo que dice el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009, que indica: “Sobre si seguimos con la misma estrategia extractivista y no cambiamos la estructura productiva, estaríamos direccionándonos al fracaso” **(SENPLADES, 2009)**

Ahora bien si se analiza al sector externo en forma global, se tiene que la balanza comercial no petrolera muestra fuertes y recurrentes déficit, tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro No 1. BALANZA COMERCIAL NO PETROLERA
(En millones de dólares)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Balanza Com. Petrolera	4626	5630	7858	8350	8180	6885
Balanza Com. No Petrolera	-4860	-7609	-8687	-8791	-9221	-7612
Balanza comercial total	-234	-1979	-829	-441	-1041	-727

Fuente: BCE
Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

El cuadro presentado evidencia que el bajo déficit de la balanza comercial total es generado por el superávit exportado de nuestro principal producto de exportación como es el petróleo, tal como se lo señaló en líneas anteriores.

Si bien es cierto la economía ha tenido crecimiento en los últimos años, también tiene su debilidad como es en el sector externo. La carencia de la política comercial se refleja en el creciente déficit comercial de la balanza comercial no petrolera, que simple y sencillamente ha sido financiada por el superávit exportador de la balanza comercial total. La oferta exportable se limita, si no hay acuerdos comerciales, el único de importancia que firmó Ecuador fue con la Unión Europea en 2014, el mismo que entrará a funcionar en 2016, previa resolución del parlamento de la comunidad europea. El desempeño del comercio exterior no ha sido uno de los aciertos del régimen.

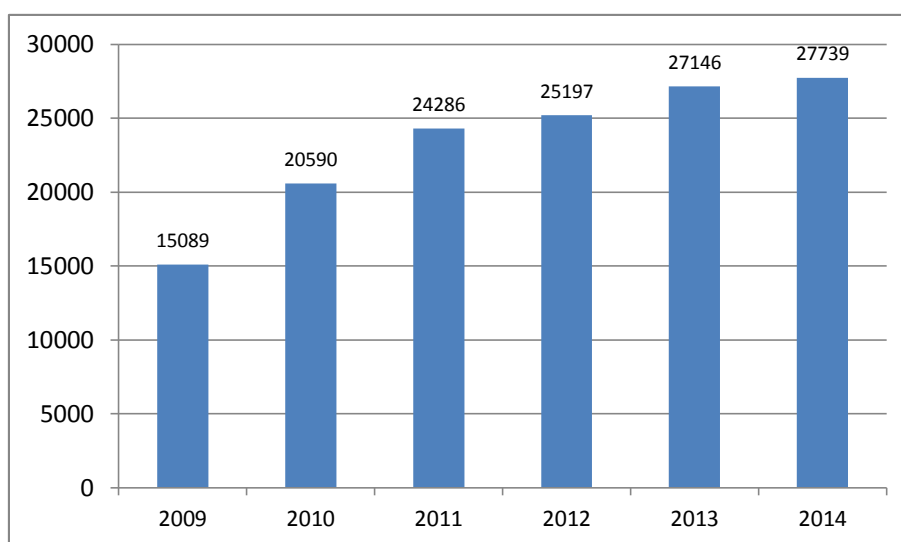
El sector productivo por su escaso nivel de productividad y competitividad no ha podido fortalecer sus exportaciones y competir con las importaciones, se profundiza el déficit de la balanza comercial no petrolera, por el exceso de gasto público que se direcciona a las importaciones, tal como se lo analiza más adelante en el siguiente numeral.

Efectivamente, se cree que existe una agenda pendiente en políticas de productividad y competitividad, La experiencia de países exitosos señala que es necesaria una estrecha coordinación entre Estado y empresa, compartir una visión conjunta en el diseño y aplicación de una estrategia de crecimiento sostenida y de largo plazo. Ante la ausencia de una idea clara sobre el papel de las exportaciones, así como también de una política coherente de desarrollo productivo para generar nueva oferta exportable competitiva y de una estrategia de comercio exterior, se han dado, obviamente, los resultados que hoy analizamos: las exportaciones de nuestra producción no petrolera no están siendo el motor del crecimiento.

2.3.- EL COPCI EN EL INCREMENTO DE LAS IMPORTACIONES

Analistas coinciden que el incremento de las importaciones es por el alto gasto público generado por el gobierno, tal como se lo puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRAFICO N° 16. INCREMENTO DE LAS IMPORTACIONES
(En millones de dólares)



Fuente: BCE

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

En este ámbito el Consejo Sectorial de Comercio Exterior, que fue creado por el COPCI, ha emitido ciertas resoluciones de política de restricción de importaciones, con el propósito de disminuir las importaciones, sin embargo los intentos han sido infructuosos, las importaciones se incrementan a pesar de las medidas.

Al gobierno le quedan dos caminos: o subir las exportaciones o bajar las importaciones. Para lo primero son importantes los acuerdos comerciales con otros países y los incentivos a la producción nacional; pero ambos

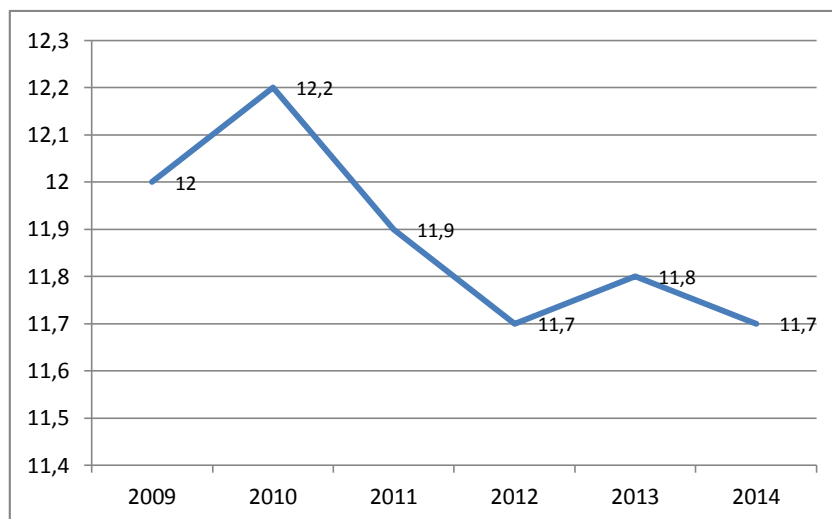
caminos demandan mucho tiempo. Para lo segundo, se encontró un camino urgente: el MSI que viene aplicando el gobierno hasta el día de hoy.

2.4.- SU APOORTE AL PIB

Si bien es cierto el cambio de la matriz productiva el gobierno lo impulsa con mayor énfasis a partir de 2012, ya en el COPCI se consideraba esta expresión de la política industrial, más aún el Presidente R. Correa, cuando asumió el poder en 2007, una de sus principales ideas, fue justamente hacer de la revolución económica su norte, sin embargo han pasado, ya 8 años de este gobierno y lo que se observa es más de los mismo, el aporte de la industria al PIB, no ha aumentado tal como se lo puede observar en el siguiente gráfico.

GRAFICO N° 17. APOORTE DE LA INDUSTRIA AL PIB

(En porcentajes)



Fuente: BCE

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Si se analiza el gráfico precedente, se evidencia el fracaso de la política industrial en el país, la misma puede tener como causas la política salarial, tributaria y comercial, que independientemente del mérito que tenga cada

una, van en contrasentido a la política industrial, por ejemplo, una pequeña revisión a cada una:

Salarial y laboral.- Estas políticas están encaminadas a elevar la remuneración y calidad de trabajo para todos los empleados, a un nivel considerado digno. Los trabajadores no deben preocuparse de despidos, todos los empleos deben ser estables, los salarios deben alcanzar para que todas las familias puedan adquirir una cierta canasta de bienes y servicios, así consta en el COPCI.

Tributaria.- Los incentivos dados al sector empresarial se puede ver neutralizado por el aumento del ISD de 0,5% a 5%. Se eleva al 5% la carga impositiva para los pagos al exterior y es extensivo a los fondos que se quedan en el exterior producto de las exportaciones.

En el caso de las industrias de exportación, los pagos por cuenta del impuesto al 5% pueden superar al impuesto a la renta causado, en cuyo caso el crédito tributario que causa el impuesto a la salida de divisas, no puede aprovecharse plenamente.

El impuesto del 5% a la salida de divisas al exterior también se aplica a los pagos de amortización e interés sobre créditos externos, tornando muy oneroso el endeudamiento en el exterior.

El Ecuador dolarizado no puede depreciar su moneda. El impuesto a la salida de divisas es una depreciación desde el punto de vista de las importaciones, pero no de las exportaciones, que en el mejor de los casos no se ven afectadas, y en el peor, se encarecen.

Comercial.- Objetivo restringir importaciones y no favorecer exportaciones, el gobierno nacional tiene una visión endogenista, tal como se contempla en el artículo 304 de la Constitución:

“La política comercial tiene como objetivo....Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo” **(Nacional, 2008)**

La alternativa que propone el Gobierno a través del Plan Nacional de Desarrollo es impulsar un crecimiento endógeno. Esto es, enfocar la producción al consumo doméstico a través de engorrosas restricciones a las importaciones.

La idea de un mercado cautivo puede sonar atractiva para algunas empresas con insuficientes niveles de productividad y calidad en sus productos. Un mercado cerrado, como el que construye el Gobierno, consigue incrementar la producción local. Hasta ahí suena bien.

Pero existe un efecto perverso en este incremento de producción porque se logra a través de una restricción a la oferta total que incluye producto importado. Entonces los consumidores tienen menos opciones para escoger.

Además, la reducción inicial de la oferta provoca un efecto de incremento en precios. Con el tiempo, éstos pueden comenzar a bajar nuevamente mientras se va incrementando la producción local que sustituye a los productos importados. Pero en muchos casos, los precios no regresan a los niveles anteriores. En conclusión, los consumidores tendrán de comprar más productos costosos y de inferir calidad.

La competencia se potencia a través de la apertura de mercado. Permitir que ingresen productos de mejor calidad y menor precio provocará que los empresarios locales de esos sectores tengan dos opciones: invertir para mejorar su propia calidad y bajar costos de producción o migrar hacia otros sectores productivos en los que sí puedan ser competitivos.

La sustitución de importaciones mantiene el status quo y exacerba el rentismo. Las empresas pasan a ser dependientes de las oportunidades de ingresos que el Estado graciosamente está dispuesto a otorgar (y que con la misma facilidad puede quitar cuando lo estime conveniente). ¿Qué seguridad otorga este esquema a la inversión privada?

En el fondo, la gran diferencia entre estos dos caminos es el tratamiento de la libertad individual. El escenario preferido por el Gobierno parte de una concepción de la libertad individual supeditada a la voluntad estatal omnisciente (único que sabe lo que es mejor para la sociedad).

El Gobierno cree conocer mejor que los mismos ciudadanos lo que es bueno para ellos: qué no deben consumir (chocolate o agua importada) y qué es dañino para su salud (comida rápida), etc. La libertad individual queda reducida para los espacios en los que el Gobierno no tiene opinión.

El camino alternativo, es uno basado en el respeto absoluto a la libertad individual y en la premisa que el bienestar colectivo se alcanza a través de la suma de decisiones individuales óptimas.

Tampoco conviene ser ingenuos en pensar que los extremos de libertad que llegan al anarquismo pueden solucionar los problemas de la sociedad. Se trata de encontrar un justo medio entre el respeto a las decisiones individuales y una intervención estatal equilibrada en aquellos casos en los que ayude a alcanzar un mejor equilibrio económico.

Ciertamente el sector externo de la economía ecuatoriana se ha convertido en un tema crítico, agravado aún más por los nuevos condicionantes de la economía mundial; así, el sector empresarial privado está reclamando respuestas efectivas y eficientes por parte del Estado, así como de nuevas estrategias de inserción del país en las principales corrientes del comercio mundial.

El desarrollo sostenible del país exige tener entre los grandes objetivos nacionales un mayor y más equitativo acceso a los mercados mundiales; utilizar en forma equitativo acceso a los mercados mundiales; utilizar en forma coherente y realista los acuerdos comerciales que mejor se ajusten a las especificidades de los sectores económicos con capacidad y oferta exportable; emplear sus ventajas comparativas y seguir el análisis de los intereses productivos puntuales nacionales, y, mirar donde existen complementariedades entre las distintas rutas de inserción internacional.

Esta política de comercio exterior coherente con la realidad nacional tiene el fin principal de contribuir a una mejor calidad de vida para los habitantes del país.

Además, sin acuerdos comerciales con los socios de siempre y con nuevos socios, el comercio exterior ecuatoriano se encarecerá e irá a la deriva. ¿Con qué condiciones se puede entonces atraer inversión extranjera directa? El resultado del difícil clima de inversión creado para el sector privado y la ausencia de acuerdos comerciales de largo plazo, hace que la IED escoja destinos cercanos (ilustrado en gráfico N° 13) con políticas más claras y ventajosas para llegar.

CAPÍTULO III

EL CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS EN EL ACTUAL ENTORNO MACROECONÓMICO Y DEL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

3.1.- LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ANÁLISIS DE SUS REFORMAS EN EL ÁMBITO IMPOSITIVO

Como el modelo económico que impulsa el gobierno, tiene como principal herramienta el gasto público para hacer crecer la economía, en el último trimestre del 2014 recibió un campanazo de alerta con los resultados de las cuentas fiscales y del sector externo. El desplome del precio del barril de petróleo hasta 50% del valor promedio del primer semestre, y su tenencia persistente a caer, exacerbó el déficit fiscal con el que se había planteado el presupuesto de 2014; contribuyó a revertir el superávit comercial registrado hasta octubre y desbarató el planteamiento presupuestario de 2015 calculado con un precio del petróleo de \$ 79,7 p/b, cuando en la realidad cayó por debajo de \$ 40 p/b (Oriente) y de \$ 35 p/b (Napo), con tendencia a la baja⁸.

Esta situación disparó los requerimientos de financiamiento del presupuesto de 2015 calculados por el Gobierno en \$ 8.800 millones. En el menú de políticas para dar solución a los déficits fiscal y externo, se hizo un recorte presupuestario por \$ 1.420 millones; y entró en vigencia la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal⁹ (en adelante LOIPPF) que, según el ministro de Finanzas, Fausto Herrera,

⁸ El Comercio, agosto/2015

⁹ Registro oficial N° 405, diciembre/2014

generaría recursos adicionales por \$ 200 millones, y se buscaría promover la minería metálica a gran escala.

Innovaciones de fondo, nuevos cobros tributarios y algún incentivo enfocado en actividades para el cambio de la matriz productiva se reúnen en la nueva ley denominada Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal.

Como el Ecuador soporta una caída de ingresos fiscales, para lo cual hay que incrementar impuestos o facilitar su pago. La nueva ley propone reformas al Código Tributario y otras leyes; amplía las facilidades para el pago de impuestos de seis a 24 meses sin garantías y de dos a cuatro años con garantía.

Esta involucra reformas a 11 leyes en sus 51 artículos y disposiciones, e influye en distinta magnitud a las actividades productivas y empresariales. Adicionalmente, busca prevenir el fraude fiscal y desincentivar consumos nocivos para la salud, y sobre todo es parte de las medidas contracíclicas del Gobierno por la caída del precio del crudo en el mercado internacional, tal como se lo detallará más adelante.

Todos estos esfuerzos no impedirían una fuerte desaceleración del crecimiento económico por efecto del choque externo que ocasiona el desplome petrolero, que ya reportan analistas que monitorean permanentemente los países latinoamericanos como JP Morgan, CEPAL, Banco Mundial. Según estos organismos prevén un decrecimiento de la economía, en el orden del -0,6%¹⁰ y confirmado por autoridades gubernamentales.

EL régimen presidido por el Econ. Rafael Correa, ha expedido múltiples reformas tributarias. El objetivo de esta nueva, al igual que de las anteriores, es la obtención de recursos; pero, en este caso, se adiciona un claro lineamiento ideológico. Luego, el tema de incentivos a la producción

¹⁰ El Comercio, Spurrier, FMI: hora de ajustes, 13/enero/2015

solo está en un segundo y superficial plano. También, en forma similar a lo que ha ocurrido en las anteriores reformas, se tocan múltiples temas, incluso no tributarios.

La nueva ley trae una innovación normativa muy fuerte que incorpora avances internacionales en materia tributaria. Lo importante es que el empresario conozca que esta reforma implica un cambio conceptual, no es como las reformas anteriores.

En este marco se analizará a cuatro de las reformas, por el corto espacio que se dispone para detallar el universo completo de las mismas:

3.1.1.- TEMA DE RESIDENCIA

En el artículo 4 del Capítulo II de la LOIPPF, se reforma la Ley de Régimen tributario:

“Serán considerados residentes fiscales, en referencia a un ejercicio fiscal, las personas naturales que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones:

- a).- Cuando su permanencia, incluyendo ausencias esporádicas sea de 183 días calendario o más, consecutivos o no, en el mismo período fiscal;
- b).- Cuando su permanencia en el país, incluyendo ausencias esporádicas, sea de 183 días calendario o más, consecutivos o no, en un lapso de doce meses dentro de dos períodos fiscales, a menos que acredite su residencia fiscal para el período correspondiente en otro país o jurisdicción.

En caso de que acredite su residencia fiscal en un paraíso fiscal o jurisdicción de menor imposición, deberá probar que ha permanecido en ese país o jurisdicción al menos 183 días calendario, consecutivos o no, en el ejercicio fiscal correspondiente” **(Asamblea, Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, 2014)**

Ecuador en el pasado tenía el sistema denominados “fuente real”, esto es que solo se debía impuesto a la renta por los ingresos generados por actividades o bienes situados dentro del país. posteriormente se pasó, en otro Gobierno, al sistema de “fuente mundial”, por el cual se debe impuesto a la renta ecuatoriano cuando se reside en el territorio nacional, no solamente por los ingresos generados por actividades o bienes situados dentro del país, sino por los que se tuvieren fuere de él. Por otra parte, y ya en este Gobierno, se elevó la tasa impositiva del impuesto a la renta por los ingresos gravables en el Ecuador de las personas naturales del general 22% a 35%.

La reforma extiende la residencia a quienes, sin residir físicamente en el Ecuador, tienen intereses económicos o activos en el territorio o mantienen, en expresión poco clara y que se prestará a todo tipo de interpretaciones, “vínculos familiares estrechos”. La consecuencia es que los migrantes se considerarán para el efecto fiscal residentes en el Ecuador, con la consecuencia de verse sometidos al impuesto a la renta ecuatoriano.

Según la Directora del SRI Ximena Amoroso manifestó al respecto:

“Que existen agujeros fiscales, entre ellos, una supuesta evasión cometida por ciertos empresarios que permanecían hasta 180 días en el país, y luego salían para no ser considerados residentes y no pagar los impuestos correspondientes” **(Universo, 2014)**

Amoroso manifestó que lo que se buscará es establecer vínculos de familiaridad, activos y empresas para que paguen los tributos.

Sobre el mismo tema el Presidente en una sabatina de diciembre de 2014 manifestó: “ha habido transacciones multimillonarias, ventas de empresas por \$ 300 millones y todo se ha hecho afuera del país sin pagar un centavo de impuestos”, elusión tributario que se elimina con la nueva ley.

En resumen, ésta nueva ley, endurece las condiciones de residencia fiscal para personas naturales: la reforma introduce conceptos adicionales a la

permanencia en el país para considerar a una persona como residente fiscal ecuatoriano (núcleo de intereses vitales y vínculos familiares estrechos).

3.1.2.- FIGURA DEL SUSTITUTO

Las reformas cualitativas, con severísimas consecuencias cuantitativas, marca a la nueva ley y su reglamento¹¹. Hacen recordar los castigos a todo un conjunto social, porque en este –menos o más- hay infractores, aun cuando otros no lo son. El concepto de domicilio fiscal asume la máxima relevancia. No solo se marca por el domicilio de residencia continua y de ubicación de bienes e inversiones en el Ecuador, sino que se extiende a supuestos como los de los “vínculos familiares más estrechos”, lo que genera preocupación a los migrantes con bienes en el Ecuador, para sus familiares que no migraron.

En el capítulo I de ésta ley se incorpora reformas al Código tributario, en el artículo 29 se debe agregar:

“Los sustitutos del contribuyente, entendiéndose por tales a las personas que, cuando una ley tributaria así lo disponga, se colocan en lugar del contribuyente, quedando obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de las obligaciones tributarias” **(Asamblea, Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, 2014)**

Lo trascendental se esa concepción es que la carga tributaria no se limitaría a las rentas que se causen por activos o negocios dentro del Ecuador, sino por los que la persona a la que se le declare con presunto domicilio fiscal en el Ecuador tenga o se realicen en cualquier país del mundo, lo que significaría quizás llegar al tributo del 35% sobre el total de sus utilidades de tales fuentes de ingresos.

¹¹ Tercer suplemento del R.O. N° 407, de 31 de diciembre del 2014

La creación en el Código tributario de la figura del “sustituto”. Los responsables, ya previstos en este código, son personas que por disposición de ley deben cumplir con las obligaciones propias de un contribuyente sin tener la calidad de él. Los casos ya contemplados parten de la existencia de algún tipo de vinculación o relación con el contribuyente. El sustituto no tiene esta vinculación y, sin justificación alguna, prácticamente se convierte en contribuyente a un sujeto ajeno del todo al hecho generador.

Aprovechando esta creación, en las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, se utiliza esta figura para cobrar impuesto a la renta sobre las utilidades obtenidas en las transferencias de acciones, participaciones y derechos societarios. Antes de esta reforma, las utilidades ocasionales provenientes de estas transferencias estaban exentas, hoy se las grava, con la gravedad de que es la empresa, cuyas acciones o participaciones ha negociado un socio o accionista, la que queda obligada a satisfacer la obligación tributaria en sustitución de los mencionados socios o accionistas que no la satisfagan.

3.1.3.- INCREMENTO DEL IMPUESTO

Hay diversas formas de incrementar el impuesto a la renta, uno es la disminución de gastos deducibles. Hace la reforma valiéndose de la deducción de los gastos de promoción y publicidad, y para un sector incluso la eliminación de su deducción.

Se eliminó la exoneración de impuesto a la renta en la venta de acciones, participaciones y derechos representativos de capital por lo que estos valores pasan a formar parte de la renta global del contribuyente.

Adicionalmente, es obvio que va a haber un encarecimiento en los impuestos para las empresas, sobre todo en el caso de las que tengan relación con paraísos fiscales (art. 18 LOIPPF). Si la sociedad tiene más

de 50% de los socios establecidos en paraísos fiscales, la tarifa sobre la renta sube de 22% a 25%. Si es que tiene menos de 50% de socios establecidos en paraísos fiscales, la tarifa del impuesto a la renta será de 22% para los radicados en el Ecuador y de 25% para los establecidos en paraísos fiscales. Cuando un no residente fiscal del Ecuador venda sus acciones pagará el impuesto de 22% sobre el total de la venta, no sobre la utilidad obtenida. Esto no debe verse solo desde el punto de vista de las empresas que funcionan en el Ecuador, sino que hay que ver cómo impacta en una decisión de inversión de una empresa que quiere radicarse en el Ecuador.

Si el empeño es ir al cambio de matriz productiva, lo importante es ver cómo influyen los cambios regulatorios en la decisión de un inversionista de venir o no al Ecuador, a más de lo que decida el inversionista que ya está en el país. Si el sistema tributario disminuye el retorno de la inversión, el inversionista evaluará si puede o no subir los márgenes. Si lo puede hacer, vendrá o se mantendrá en el Ecuador, de lo contrario, buscará otras opciones. Un inversionista compara los distintos puertos a los que puede llegar y no solo evalúa los costos impositivos, pues hay otros aspectos tan o más importantes: el ambiente general de negocios, el régimen laboral, el funcionamiento del sistema judicial. En definitiva lo que inclina la balanza es el grado de institucionalidad de un país.

Definitivamente hay una determinación de la administración tributaria de encarecer y complicar los vínculos comerciales con los paraísos fiscales. No prohíbe estos vínculos, pero los hace más costosos y el inversionista tiene que decidir si mantiene o no esas estructuras. Desde 2007 ya empezó a aplicar normas antiparaísos fiscales. En materia de paraísos fiscales, ha sido uno de los aspectos más importantes de la política tributaria del gobierno de restringir y de alguna forma castigar a operaciones realizadas con países conocidos como paraísos fiscales. Uno de los pasos para lograr esto fue definir cuáles son estas jurisdicciones – una lista de 90 países-, así como los límites para determinar si territorios o

naciones que no constan en dicha lista son considerados como tales para fines tributarios locales.

En cuanto a los dividendos, antes de la reforma, si los dividendos eran pagados a sociedades ubicadas en paraísos fiscales, había la retención en la fuente de 13% sobre el valor del dividendo. Con la reforma, se extiende la retención en la fuente (hasta 13%) al caso de los dividendos que paga una sociedad nacional a otra sociedad (*holding*) o a una sociedad extranjera no domiciliada en paraísos fiscales, cuando estas últimas tienen como beneficiarios efectivos a un residente fiscal del Ecuador.

La aplicación de la nueva normativa no es clara, pues no se determina a quién debe hacerse la retención en la fuente: al *holding* nacional o los accionistas que son los beneficiarios efectivos. Si se opta por la primera posibilidad, se genera un impuesto en cascada y el accionista deberá solicitar la devolución del impuesto a la renta al SRI. Esta confusión, que castiga al inversionista, se origina porque al hacer la reforma no se tomó en cuenta ni la naturaleza jurídica ni la función económica de una compañía *holding*.

Igual ocurre con el reconocimiento del pago de regalías e incremento de la retención en reaseguros (artículo 12 LOIPPF), lo cual es evidentemente opuesto a los incentivos a la producción.

La normativa de esta ley está relacionada principalmente con los reaseguros que el sector asegurador contrata en el exterior para proteger mejor los riesgos asegurados. Las reformas no son percibidas por el sector como incentivos para su desarrollo sino más bien como restricciones adicionales a esta práctica universal y necesaria. El Código Orgánico Monetario y Financiero fijó nuevas reglas para que las empresas de seguros locales retengan más riesgo y, por lo tanto, reduzcan su cesión de primas a reaseguradores extranjeros, con el ánimo de proteger la balanza de pagos, situación que está siendo normada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, y que el sector asegurador

ha estado abierto a su discusión en aras de contribuir a las necesidades del país, dentro del marco técnico necesario en el que deben tratarse estos asuntos.

Con esta nueva reforma, específicamente en el art. 17 de la Ley de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, se insiste en lo que regulado mediante el código mencionado, que estableció la posibilidad de que la autoridad fije límites a la cesión de reaseguro. Pero en este caso, lo hace de una manera coercitiva, incrementando un tributo sobre la renta, por cesiones de reaseguro a empresas domiciliarias en el exterior, cuando se excedan los límites que establezca la autoridad regulatoria, o cuando estas reaseguradoras estén domiciliadas en paraísos fiscales. Antes de esta reforma, la legislación establecía una tributación por el reaseguro cedido, sobre una base imponible de 4%, que era razonable, apegada a la técnica y mucho menor a la que actualmente está vigente, que va desde 25% a 100%, lo que a todas luces es excesiva. Con esta normativa es obvio que se incrementará el costo operativo de las empresas locales.

3.1.4.- IMPUESTOS SOBRE ACTIVOS EN EL EXTERIOR

Antes de la reforma para el pago de este impuesto, creado en la Ley de Equidad Tributaria, que afecta a las instituciones financieras y las administradoras de fondos y fideicomisos, para las primeras no se consideraban sus inversiones en el exterior. La reforma las incorpora y ello ocasiona un elevado pago a este sector.

3.2.- LOS NUEVOS EJES DE LA NUEVA LEY DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS

La nueva Ley previene el fraude fiscal y desincentiva consumos nocivos para la salud, y sobre todo es parte de las medidas contracíclicas del Gobierno por la caída del precio del crudo en el mercado internacional, el

presidente Rafael Correa, por su parte, aclaró en una de sus sabatinas en diciembre, que el gobierno “no ha realizado nueve reformas tributaria sino que ha ido perfeccionado el sistema tributario, eliminando los escudos fiscales, desviaciones, atajos que toman ciertos agentes para no pagar sus impuestos y hay que evitar esa clase de elusión”.

El documento indica que la ley busca el desarrollo nacional y erradicar la pobreza así como la redistribución equitativa de recursos. Además dice que se busca escudos fiscales de los que se vales ciertos contribuyentes para aumentar sus costos y disminuir ingresos. Hace referencia a la venta ocasional de acciones que estaban exoneradas del impuesto a la Renta.

Efectivamente, se reforma el artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario y se establece que la venta de acciones ocasionales tendrá que pagar impuesto a la Renta.

En todo caso, el gobierno asume que los cambios en la normativa se hacen porque se han aplicado sobre la renta y el capital que no estaba tributando. En este contexto, se han formulado estas dimensiones a analizar:

3.2.1.- INVERSIÓN, NORMAS GENERALES, TRÁMITES, CONSUMO Y EVASIÓN.

Inversión.- La nueva Ley busca promover industrias básicas como petroquímica, siderúrgica, metalúrgica las cuales no pagarán impuestos por diez años (art. 7 LOIPPF) si las inversiones fuesen de más de \$ 100 millones y tendrán doble deducción para la depreciación de activos. En el sector de minería, la ley plantea congelar tarifas, exoneraciones y deducciones por 15 años renovables. Además, hay una necesidad de promover la inversión extranjera directa (IED) para el cambio de la matriz productiva en el país y el Gobierno prioriza la actividad minera, concediéndole estabilidad en la tarifa del impuesto a la renta que quedará

en 22% por el plazo de la concesión. Se da también un incentivo fiscal a la agroforestería, que es exenta del impuesto a la renta.

Hasta la fecha, por ejemplo, se han suscrito 14 contratos de inversión por más de 2.600 millones de dólares, del total 2.014 millones corresponden a la minera china Ecuacorriente, (ver cuadro N° 2).

Cuadro No 2. CONTRATOS DE INVERSIÓN APROBADOS POR EL CONSEJO DE LA PRODUCCIÓN

(En millones de dólares)

Empresa	Monto	Provincia	Proyecto
Keracisa	25,7	Guayas	Cerámicas
Ilbalnor	17,01	Guayas	Balanceado para animales
Ecoaje	3,4	Guayas	Reutilización botellas pet
Conprogra	32	Pichincha	Hotel 5 estrellas en Tababela
Swissgas	9,7	Guayas	Sustancias químicas básicas
Templavid	2,9	Azuay	Producción de vidrio
Mastercubox	2,1	Imbabura	Alimentos frescos
Holcim	300	Guayas	Cementera
Promopesca	8,5	Manabí	Productos del mar
Surpapel	130	Guayas	Procesador de cartón y papeles
Ecuacorriente	2014	Zamora	Minería
Linde	37	Guayas	Gases naturales
Tecnova	16	Guayas	baterías de motor

Fuente: MIPRO

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

NORMAS GENERALES (art. 24 LOIPFF).-

- a) El IVA cero a las cocinas de inducción y las ollas para estas cocinas, así como la exoneración del impuesto a la salida de divisas (ISD) a estos bienes, para incentivar el cambio de la matriz productiva, y el ICE a las cocinas y calefones a gas. Se ponen topes a la devolución del IVA para tercera edad y discapacitados.
- b) En cuanto al ISD, ya no solo se considera que este impuesto se genera cuando se hacen pagos al exterior, sino también en otras circunstancias.
- c) Los bancos sufrirán un incremento del impuesto a los activos en el exterior, ya que se incluyen como objeto del impuesto las inversiones en el exterior.

Las personas naturales que tengan incrementos patrimoniales injustificados pagarán el impuesto a la renta sobre dichos valores. El SRI solicitará justificación de incremento patrimonial si supera \$ 108.000 (el valor aplica en 2015).

Para armonizar con las normas contables NIFF, se introduce en la ley un tratamiento específico de los llamados impuestos diferidos ocasionado en algunas operaciones que se generan por el nuevo sistema contables NIFF (art. 9 LOIPFF). Hay un cambio en el esquema de las amortizaciones.

TRÁMITES.- El Servicio de Rentas amplió los plazos para cancelar deudas tributarias. En algunos casos los beneficiarios pagarán sus pendientes hasta en cuatro años.

Para los bananeros se propone la sustitución del Impuesto a la Renta por un tributo único del 1,5 2%. Los detalles se discutirán en la Comisión de Régimen Económico de la Asamblea.

CONSUMO.- Como ha aumentado el déficit de balanza comercial, busca controlar las importaciones y reducir el consumo de bienes importados y para ello pone límites a la deducción de los gastos de promoción y publicidad.

Según las autoridades, busca mejorar la salud –a criterio de la administración tributaria-: la publicidad de alimentos hiperprocesados ya no es un gasto deducible del impuesto a la renta (art. 8 LOIPPF). Se establece un incremento en el ICE de los cigarrillos. Hay cambios de ciertas definiciones técnicas para la aplicación de la tarifa de ICE para los licores importados, que incrementan los valores a pagar de dichos productos.

En este punto, prácticamente se endurece el control: los costos y gastos incurridos para la promoción y publicidad de bienes y servicios (con excepción de alimentos hiperprocesados) serán deducibles hasta un máximo de 4% del total de ingreso gravados del contribuyente. El límite no aplica para micro y pequeñas empresas, colocación de bienes y servicios locales a ser exportados y promoción para el turismo interno. En el caso de las regalías, servicios administrativos y servicios técnicos entre partes, el límite de la deducibilidad es hasta 20% de la base imponible sumados esos gastos.

EVASIÓN.- Se eliminó el escudo fiscal que contemplaba la anterior ley “si las personas naturales tienen 183 días por un año fuera del país, ya no son considerados residentes fiscales y no pagan impuestos en el país”.

Esta ley, busca restringir las operaciones con paraísos fiscales: la tarifa del impuesto a la renta de una empresa cuyos accionistas estén domiciliados en paraísos fiscales se incrementa así:

- a) Si la empresa ecuatoriana tiene un paquete accionario de 50% o más correspondiente a residentes en paraísos fiscales, la utilidad de dicha empresa gravará 25% de impuesto a la renta.
- b) Si la empresa ecuatoriana tiene un paquete accionario menor a 50% correspondiente a residentes en paraísos fiscales, la utilidad

de dicha empresa correspondiente a estos accionistas gravará 25% de impuesto a la renta; en tanto que la utilidad atribuible al resto del paquete accionario gravará 22%.

Así también, se ha encarecido la retención en la fuente que se hacía a paraísos fiscales en pagos generales, que subió de 22% a 35%.

Se agrava el régimen legal de las transacciones con paraísos fiscales y de esta forma se estarían cumpliendo los compromisos con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

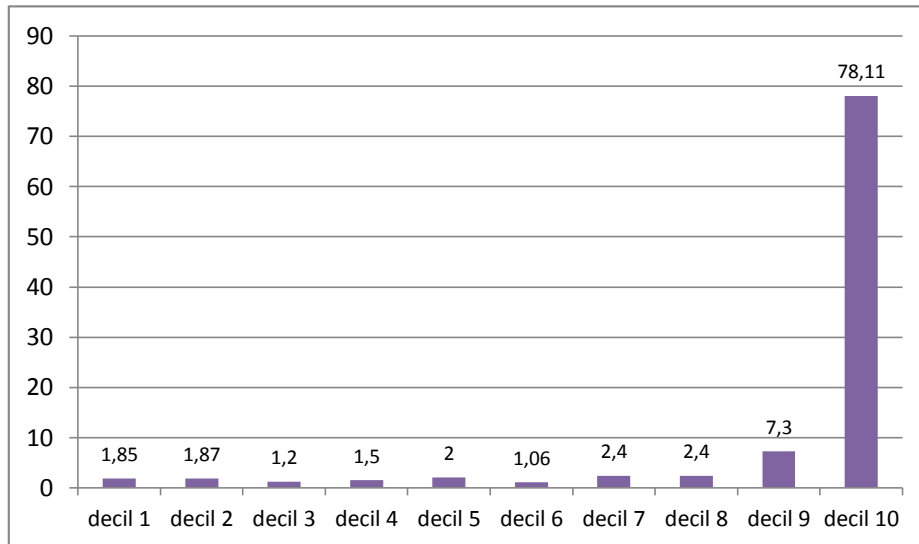
En síntesis, respecto de la nueva ley, se anunció que hubo un objetivo recaudatorio de \$ 200 millones¹²; pero hay también una combinación de factores: crear el impuesto a la renta a la utilidad de la transferencia de acciones, participaciones y derechos representativos, va a incrementar la recaudación; calificar como no deducible la publicidad de alimentos hiperprocesados, limitar la deducción del pago de regalías y gastos administrativos entre partes relacionadas, establecer la retención en la fuente del IVA entre contribuyentes especiales, también aumentará la recaudación. Adicionalmente, retenciones más altas para reaseguros en el exterior, lo que conllevará el incremento de los costos de los seguros que se contratan localmente.

Por lo visto, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención al Fraude Fiscal está dirigida al decil más alto de las empresas (decil 7, 8, 9, y 10). Apunta a 90% de los activos del decil más alto de la estructura empresarial.

¹² El Universo, 200 millones espera el SRI en recaudación, diciembre/2014

GRAFICO N° 18. DISTRIBUCIÓN DEL ACTIVO TOTAL EMPRESARIAL POR DECIL DE INGRESOS

(En porcentajes)



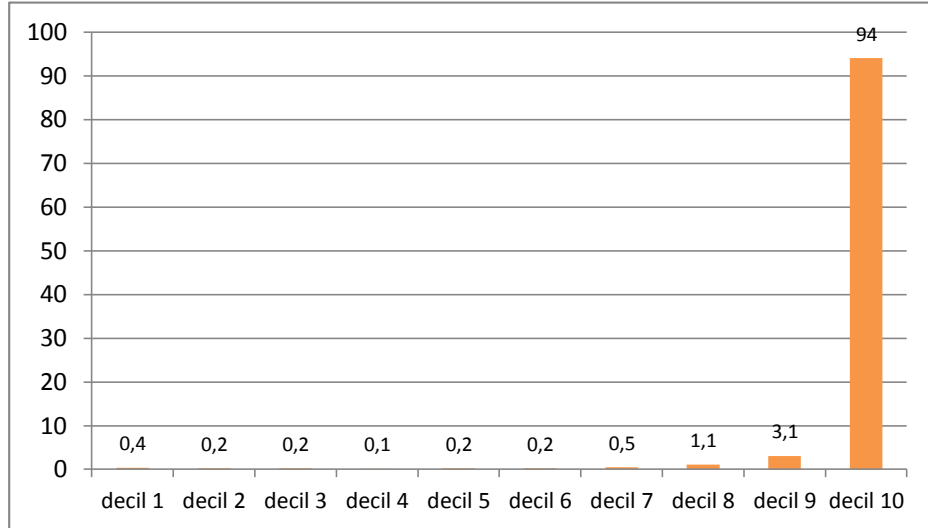
Fuente: Nueva Política Fiscal (SRI, 2013), pág. 273

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Las empresas medianas y pequeñas no sufrirán los incrementos de las que están en el decil más alto. Lo que justifica en los principios tributarios de equidad como soporte del pacto fiscal entre ciudadanos y el Estado.

Esta política se analiza y promulga en el documento “Una nueva política fiscal para el buen vivir”, impulsada por el exdirector general del Servicio de Rentas Internas (SRI), Carlos Marx Carrasco. Ahí se destaca el hecho de que 98,2% de la recaudación efectiva está pagada por las sociedades (gráfico N° 19) y no se sustenta sobre las personas naturales como en los sistemas de impuestos europeos. Y explica que históricamente las personas naturales en libre ejercicio profesional o con una actividad económica han presentado un bajo cumplimiento tributario. Se critica que “los poderes fácticos impidieron que se graven las rentas de capital, que sea transparente la transmisión de rentas desde las empresas a los individuos, mermando las base imponible en el impuesto a la renta de las personas naturales”.

**GRAFICO N° 19. DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN
TOTAL DE LAS SOCIEDADES POR DECIL
(En porcentajes)**



Fuente: SRI, Nueva Política Fiscal, pág. 276

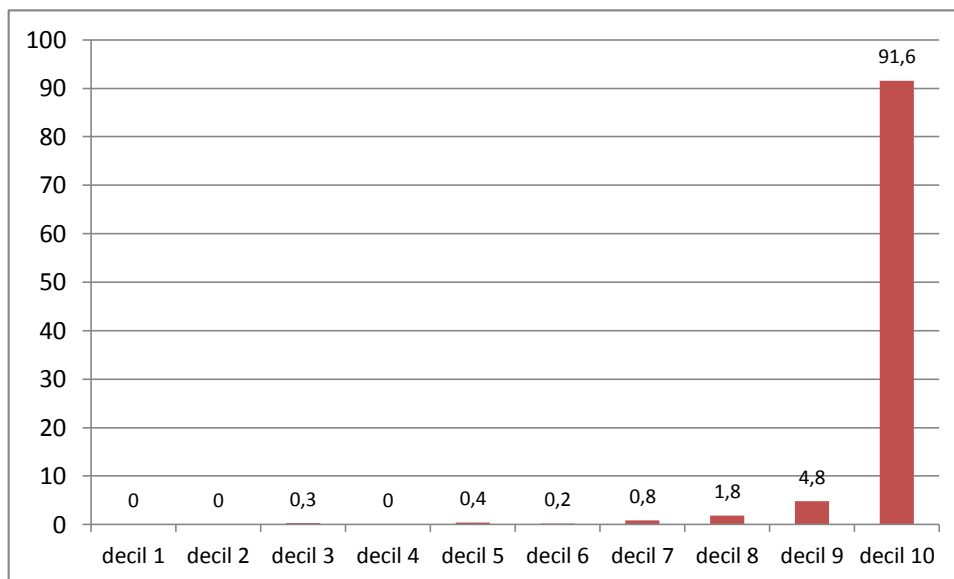
Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Otro aspecto que resalta el análisis de Carrasco es que le preocupa sobremanera la acumulación del ingreso en tan pocas empresas y señala que “al fin de cuentas los ingresos empresariales se transfieren en utilidades hacia los dueños de las empresas y profundizan la desigualdad de la riqueza entre los miembros de la sociedad...” El documento destaca que por el principio básico de equidad, “los agentes económicos deben contribuir al Estado de acuerdo a su capacidad de pago”. Y por ello, “ante una elevada concentración del ingreso de las empresas, se espera que el pago de impuestos también esté concentrado sobre los contribuyentes que acumulan la riqueza”.

El SRI reconoce que el pago de impuestos está altamente concentrado, “el décimo decil de empresas acumulan 98,2% de la recaudación total pagada por las sociedades”. La relación de correspondencia entre pago de impuesto e ingresos favorece que se cumpla el principio de equidad vertical”. El mismo decil es el que recibe los mayores beneficios del Estado

(gráfico N° 20). Calculan en este análisis los beneficios de las personas jurídicas mediante el gasto tributario (todos los ingresos que el Estado deja de percibir debido a deducciones, exenciones para promover algún sector de la economía específicamente).

GRAFICO N° 20. GASTO TRIBUTARIO SOCIEDADES
(En porcentajes)



Fuente: SRI, Nueva Política Fiscal, pág. 276 (SRI, Nueva Política Fiscal, 2013)

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Por lo visto, según el estudio realizado por el SRI, el decil de más altos ingresos se benefician de las exenciones y beneficios tributarios, tal como se ilustra en el gráfico anterior, o sea, aquellos grupos que más ingresos generan son los mayores beneficiarios del sacrificio que hace el gobierno, lo que se puede inferir que no se cumple el principio de justicia tributaria.

El gobierno ha implementado un crecimiento y desarrollo económico basado en la alta inversión estatal. Ahora el dilema es como mantener la visión y el modelo económico que la sustenta ya que el dinero público escasea. Ante la falta del motor del gasto que podría ser menor estos tiempos, la primera señal que da el gobierno es una nueva reforma tributaria, bajo el rótulo de Ley de Incentivos, que como tal solo parece

destinada a los proyectos faraónicos del cambio de la matriz productiva, pero en ningún caso al fomento de la inversión establecida en el país.

La serie de incentivos realizados para reactivar e impulsar sectores productivos, en una economía donde se desea atraer inversiones, constituyen al final del camino en un gasto indirecto o tributario para los gobiernos.

Por otro lado si se toma en cuenta el pronunciamiento de otros actores del sistema productivo se tiene que el Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil (CCG), Pablo Arosemena, señaló que el proyecto de Ley de Régimen tributario enviado por el Ejecutivo a la Asamblea el viernes, es “solo una reforma tributaria más no una propuesta de incentivos” **(Universo, Empresarios ponen reparos a la nueva ley, 2014)**

El gremio empresarial expresó en un comunicado que las facilidades al sector productivo deberían ser accesibles para todos los emprendedores, sin importar su monto de inversión, tamaño o actividad económica. El documento, enviado con carácter de urgente, establece que para fomentar la inversión de micro y pequeñas empresas “se reduce el Impuesto a la Renta (IR), si invierten en capacitar al personal o en promocionar sus productos de exportación”. También que las nuevas inversiones en el sector de industrias básicas no pagarán el IR durante 10 años.

El gobierno ha definido a la industria forestal, petrolera y de minerales como prioritarias para el cambio de la matriz productiva.

El actual proyecto de ley, parece ser que se concentra en ofrecer grandes beneficios a los sectores favorecidos por el Estado (...) y relega al resto de los sectores tradicionales y no estratégicos.

Arosemena considera que, con esta reforma, el sector comercial solo accedería a beneficios puntuales como la deducción de ciertos gastos para el pago de IR, pero que comparado a las facilidades para otros sectores, “resultarán insuficientes”

CAPÍTULO IV

ESTABLECER PROPUESTAS QUE COADYUVEN A GENERAR MAYOR INVERSIÓN Y PRODUCCIÓN EN EL MARCO DEL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO

4.1.- REVISIÓN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN EL MARCO DE LOS INCENTIVOS

Con arcas fiscales rebosantes, el gobierno se enfocó en políticas redistributivas que impulsaron el consumo, particularmente de la población de menores ingresos. Los índices de pobreza continuaron descendiendo en este período al tiempo que el respaldo electoral al gobierno aumentaba.

Otra prioridad gubernamental fue la construcción de importantes obras de infraestructura, en particular en el sector de generación eléctrica y de carreteras. La construcción pasó a ser uno de los sectores más dinámicos de la economía.

En medio de esta bonanza que se pensó duraría mucho tiempo, se olvidó la necesidad de una transformación productiva. En la última década los cambios en la estructura productiva han sido casi nulos. Perdieron participación en la economía: la agricultura, la refinación de petróleo y el comercio. Ganaron participación: la generación eléctrica, la construcción, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

En este contexto, sin nuevas inversiones no habrá más desarrollo, ni más empleo ni consolidación de la justicia social, hasta ahora, tal como se lo ha comprobado, el progreso del Ecuador se ha basado en la inversión pública y marginalmente en la privada, pero este esquema ha llegado a un límite que estancará al país. Los déficits fiscales del 2014 y 2015 se satisfarán

con más deuda y no con más producción y los prestamistas querrán saber cómo va a pagar el Ecuador si se va a lentificar el crecimiento económico, según pronósticos del Banco central la economía decrecerá en 2015.

Con inversión pública se han ensanchado y modernizado carreteras, construido más hospitales, mejorado la educación, modernizado sistemas de seguridad interna y atendido las demandas y necesidades de las fuerzas armadas, principalmente. Por otra parte, como seguirá creciendo la burocracia, arrojando pérdidas ciertas empresas estatales, ni se disminuirán los subsidios a los combustibles ni se priorizará la austeridad, es clave una nueva política de financiamiento del desarrollo abriendo frontalmente a la inversión privada para hacer lo antes posible más obras de infraestructura, liberando al Estado de recursos que necesita para otras cosas.

Para ello es necesario cambiar la visión de la política tributaria, que no solo sirva, como lo sostiene el gobierno desde el PNBV, solamente para elevar el potencial recaudatorio para satisfacer una política de gastos, sino que ésta sirva como herramienta de incentivo a la producción y la generación de empleo.

En este sentido, es necesario sugerir cambios en materia impositiva, las mismas que tendrán los siguientes componentes:

En el ámbito conceptual:

- La administración tributaria, desempeñada por el SRI, no solo debe ejercer una labor coercitiva, sino que ésta tiene que trascender a generar una mayor *cultura tributaria*, es decir, que desde la población el tributo tenga una aceptación social, en otras palabras, la cultura tributaria tiene que darse desde la percepción que tenga el potencial contribuyente, de los bienes y servicio que provea el Estado.

En este esquema, si un bien o servicio que entrega el Estado a la ciudadanía se lo realiza de forma eficiente, es obvio que la población valorará lo recibido y consecuentemente se generará dentro de la sociedad un mayor cumplimiento tributario, tal como lo practican los países desarrollados, como es el caso de los europeos, donde la recaudación tributaria proviene en su mayor parte de las personas naturales y no de las empresas, es conocido que en estos países la sociedad goza de buenos servicios públicos.

- Para lograr un mayor crecimiento y mejor desarrollo económico, se debe priorizar el concepto que se plasma en el artículo 6 del Código tributario, que los impuestos sirvan como estímulo de la producción y la inversión, de tal manera que la empresa, generadora de riqueza en la economía, se desenvuelva en condiciones adecuadas para lograr una mayor productividad y competitividad en el actual mundo globalizado.
- Un Estado debe generar las condiciones para crear riqueza pero no es creador de riqueza, pretender cambiar la matriz productiva con petrodólares es solo una entelequia, pues eso solo se logra abriéndose a los emprendimientos y no cerrando con impuestos la entrada de dólares al sistema dolarizado.
- El gobierno se ha preocupado por el desarrollo endógeno, aplicando el modelo de sustitución de importaciones para apoyar la industria nacional, pero no se ha fijado prioridades fundamentales de apoyo al gran desarrollo empresarial privado con miras en el mercado externo, para que haya una nueva y amplia producción de bienes y servicios que aproveche la nueva infraestructura y en vez de dar apoyo a todas las empresas del país con políticas para su desarrollo y para captar el mercado mundial o por lo menos regional, ha optado

por dar atención prioritaria e incentivos a las empresas nacionales calificadas como MIPYMES. A las cuales les dedica el libro III del Código de la Producción.

Se supuso que una economía pequeña y abierta al mundo como la ecuatoriana podía desarrollarse aplicando una política de cierre de fronteras para enfocarse en producir para el mercado interno. Se retomó la sustitución de importaciones que ya se aplicó infructuosamente en el país hace tres décadas.

Una sustitución estratégica de importaciones, debe ser compatible con el sustento de las exportaciones, y siempre debe basarse en un sostenido aumento de la productividad, que nos permitirá competir.

- La política tributaria: El principal problema en este frente es la incertidumbre que causa y cuando hay falta de confianza la inversión se espanta. A veces, lo importante de las políticas públicas no está determinado por establecer un conjunto de leyes, sino que esta tiene que estar determinada en generar confianza.

Ahora bien en el ámbito impositivo netamente, se deberían tomar las siguientes medidas:

- La exoneración del Impuesto a la Renta, que establece el COPCI, durante los primeros cinco años para las inversiones nuevas que se localicen fuera de Guayaquil y Quito, deben contemplar también estas ciudades.
- El COPCI permite rebajar el Impuesto a la Renta causando, pero la norma legal considera al anticipo como un impuesto mínimo, haya

o no renta gravable. Lo lógico es considerar a ese anticipo como eso mismo: un anticipo, de modo que cuando el tributo sea menor al anticipo se proceda a devolver el exceso.

- El Gobierno no va a tener dinero para hacer, por ejemplo, una autopista Quito-Guayaquil, con ramales a Cuenca y Manta, puertos eficientes y modernos, grandes parques industriales, zonas especiales de desarrollo manufacturero, proyectos turísticos de gran escala, por lo que debería convocar a concursos internacionales a empresas privadas para que construyan a base de concesiones con peajes, de estímulos tributarios durante lapsos y condiciones que favorezcan al país y a las empresas inversoras. Para ello es necesario elaborar una nueva ley que contemple estas dimensiones.
- Eliminación del ISD para materias primas y bienes de capital, puesto que si bien es cierto este impuesto puede generar crédito tributario, pero en ciertas partidas, en otras forman parte del costo.
- Estabilidad tributaria que considere, la seguridad en el inversionista, en el que las normas tributarias no deberían ser tan frecuentes, ya que el empresario a más de arriesgar su capital, también se encuentra sometido al continuo cambio de reglas del juego. Lo ideal sería mantener un espacio de tiempo que tenga objetivos de largo plazo, por decir no implementar reformas por 5 años

Además es necesario adecuar la política tributaria al ámbito del *mercado de valores*, ya que este órgano se puede convertir en una herramienta fundamental en el dinamismo de la economía, para ello deben considerarse los siguientes beneficios:

- Debería en primer lugar existir un organismo que busque que las MIPYMES se inserten en el mercado bursátil, lógicamente facilitando su inclusión a través de la compra mayoritaria de las acciones y obligaciones
- Exoneración en transferencia de acciones del IR
- Exoneración de IVA por prestación de servicios efectuados en el mercado de valores.

4.2.- EL MODELO ECONÓMICO SUSTENTADO EN LA MAYOR O MENOR INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Partiendo de la premisa de que el estado no puede hacerlo todo, es importante notar que en el Gobierno de Correa el motor del crecimiento económico ecuatoriano es, sin duda, el gasto del sector público, pero es necesario establecer los límites y alcances del estado, para que el sector privado empiece a jugar un rol en los procesos de inversión y de generación de fuentes de empleo.

Este pacto no significa regresar al favoritismo a ultranza al capital, que caracterizó a gobiernos anteriores, sino dar las facilidades para la inversión nacional y extranjera bajo criterios claros y seguridad jurídica. Medidas que permitan un ganar-ganar para la sociedad, el sector empresarial y el estado.

La economía ecuatoriana decrecerá en 2015, según datos proporcionados por el mismo Presidente R. Correa¹³. Más allá de lo preocupante que resulta tener un crecimiento tan reducido, este dato debería llevarnos a reflexionar sobre un tema de fondo: los límites del gasto fiscal como instrumento para estimular al aparato productivo.

¹³ Expreso, Puede ser que este año decrezcamos, 15/octubre/2015

La ventaja política del gasto público es que provoca un efecto inmediato sobre el consumo de los hogares- es decir, sobre los votantes- porque el Estado comienza a pagar salarios altos a los burócratas, a comprar masivamente a sus suplidores y a subsidiar indiscriminadamente a la población. Por eso, el gasto público es el instrumento favorito de los populismos.

El problema es que el efecto multiplicador del gasto público también funciona en sentido contrario: cuando se contrae, la economía se perjudica de forma más que proporcional. (Por eso es que los programas de ajuste aplicados en décadas anteriores provocaron efectos económicos y sociales tan perniciosos). Fomentar el crecimiento con base en la inversión privada –local y extranjera- y con base en exportaciones tarda más porque los proyectos productivos toman tiempo para florecer.

Sin embargo, aquellos emprendimientos tiene un efecto más sostenible en el tiempo porque atienden las necesidades de un mercado que opera en el largo plazo. Se requiere, además, que el Estado garantice seguridad jurídica y condiciones macroeconómicas estables. Políticamente hablando, se trata de una apuesta riesgosa para cualquier Gobierno que privilegie la popularidad inmediata, porque los beneficios en términos de empleo o ingresos para la población solo se ven varios años después de realizarse aquellas inversiones.

Cobijado por un “boom” petrolero sin precedentes y ayudados por la dolarización, el actual Gobierno creyó haber encontrado la receta perfecta para mantener su popularidad y promover el crecimiento: gastar fue la consigna. La caída del petróleo ha puesto en solfa aquella receta supuestamente ideal. Para seguir aplicándola, las autoridades están endeudando al país de forma cada vez más acelerada, una política que equivale a dar las espaldas a un problema estructural de la economía para que las futuras generaciones –y los futuros gobernantes- los resuelvan, asumiendo costos más elevados. Corresponde, por tanto, un giro de timón. Las autoridades y, sobre todo, la sociedad ecuatoriana deben darse cuenta

que un crecimiento sólido y sostenible solo se puede producir impulsando la inversión privada –local y extranjera- e incentivando la oferta exportables del país.

El comercio internacional es indispensable para estimular y sostener en los países el crecimiento económico, los ingresos, el empleo, las inversiones y la demanda. Hay evidencias de que la orientación exportadora siempre tiene efectos positivos en las economías en desarrollo: ahí están los países asiáticos y, en Sudamérica, Brasil, Chile y Colombia. Y no están reñidos los acuerdos que faciliten el comercio con la búsqueda de cambios en la estructura productiva.

El problema supuestamente radica en lograr el justo medio entre niveles de apertura y protección a la industria nacional y, por supuesto, en definir el tipo de industria que se quiere proteger. Esto no es indiferente al escenario externo en el que se mueven las economías en desarrollo.

Abrirse al exterior, sobre todo en la coyuntura que actualmente enfrenta el Ecuador, No es fácil: hay, evidentemente, condiciones. En un escenario que se prevé cargado de inestabilidad, como el que se experimentaría en 2015, son clave la estabilización macroeconómica y una institucionalidad pública apropiada, pero también una participación programada en foros de negociación comercial internacional e iniciativas adecuadas en varios campos relacionados.

Se prevé que el año que comienza los precios del petróleo continúen a la baja. También caerían los precios de otros productos de exportación del Ecuador, en medio de un contexto internacional que no muestra signos definitivos de recuperación. Señala la Cepal que la región crecería solo en 2,2% respecto a 2014 y que se apreciaría una baja de las cotizaciones de las materias primas, un retroceso de la posición fiscal y en otros aspectos fundamentales que serían menos dinámicos.

Entonces, es esencial, sobre todo ahora, definir un programa que mejore y diversifique la calidad de la inserción al mercado exterior, a base de las

ventajas comparativas y adquiridas que un país está en capacidad de aprovechar, en función de la demanda externa de bienes y servicios.

En el Ecuador, bajo un esquema cambiario no modificable, esta tarea es más complicada. La *adaptabilidad* es necesaria, no son útiles enfoques extremos ni rígidos. Se impone, en esta coyuntura, una heterodoxia con límites.

Es que promover exportaciones tiene un claro relacionamiento con la protección que se otorga a la industria nacional y la calidad y perspectivas de esa protección. En el pasado, las políticas de apoyo a la exportación no dieron los resultados esperados al aplicarse en medio de un ambiente de industrialización sustitutiva que -¡gran paradoja!- creó sesgos precisamente contra las exportaciones.

El papel del Estado

En la definición de la nueva estrategia exportadora, el papel del Estado es básico: este debe participar en el ordenamiento de la competencia comercial entre las industrias, en la regulación limitada de esa competencia y en la promoción de la modernización. Pero, una vez más, procurando un cambio ordenado de la matriz productiva, en la lógica de una promoción exportadora de amplio alcance, que tome en cuenta las condiciones externas bajo una visión de largo plazo, a al que adaptará ese intervencionismo regulador proporcionado.

Es fundamental ahora aplicar incentivos neutros de promoción a las exportaciones. Hay que evaluar si a ese empeño contribuye el aumento de los aranceles *nominales* y la aplicación de medidas que favorecen la *protección efectiva* de solo determinadas ramas de la producción y los criterios que sustentan esas disposiciones, sean estas del tipo que sean. Por lo general, cierto empresario es proclive a este tipo de políticas del pasado.

Si se considera que las opciones exportadoras exitosas se consolidan cuando la producción nacional desplaza en condiciones de adecuada competencia a la importada, es fundamental hacer un permanente monitoreo costo-beneficio de la estrategia de transición. Y esto es básico: el proteccionismo permanente puede ser pernicioso, comparativamente a un aperturismo regulado, desde el punto de vista del consumidor y también de la gestión macroeconómica vista en su conjunto. Por otro lado, cerrar la economía y al mismo tiempo buscar el aumento diversificado de las exportaciones es un contrasentido.

En este marco, una gestión macroeconómica prudente continúa siendo condición esencial. Y prudente no es sinónimo de procíclica: es un concepto que obliga a definir prioridades, lo que es diferente. Tal estrategia sería, realmente, anticíclica. Y conveniente al mejor interés nacional.

Se debe definir la estrategia exportadora considerando políticas y acciones de reconversión de la mano de obra. La internalización de costos de protección ambiental es asimismo un asunto que no debe descuidarse, pues podría llevar a la aplicación de políticas restrictivas basadas en este tipo de consideraciones en algunos de los mercados principales del Ecuador.

Un Fondo de Reconversión Tecnológica

Sin embargo, el puente micro-macroeconomía seguiría pendiente. Más productividad y mayor competitividad para la producción exportable y también para la orientada al mercado internacional son urgentes. Las políticas exportadoras exitosas pasan primero, por lógica, por el desplazamiento de las importaciones en el mercado interior, como se ha señalado.

De ahí que para sostener una orientación exportadora distinta, basada en la eficiencia y en el abandono de arbitrios proteccionistas que, por lo

general, beneficiaron a los más fuertes, cabría estudiar seriamente el establecimiento de un Fondo de Reconversión Tecnológica, que canalice recursos hacia las inversiones de racionalización productiva, bajo una proyección diferente, con énfasis en la promoción y el estímulo a las pequeñas y medianas empresas.

Hay varias opciones para crear un fondo con tal objetivo, utilizando sobre todo recursos externos, bajo reglas que consideren prioridades, normas claras de competencia en la producción de bienes y suministros de servicios y, por supuesto, nuevos mecanismos e instrumentos de apoyo y canalización de recursos financieros a las industrias nacionales, no los tradicionalmente utilizados.

Un fondo –en este caso sí, heterodoxo-, inscrito en el marco de una política de comercio internacional moderna, que contribuya a la estabilización y al desarrollo sostenibles.

La reconversión industrial es un esfuerzo temporal que se propone adaptar las industrias a las condiciones de competencia de la economía mundial. Varios cambios se han registrado en los últimos años y las empresas nacionales deben asimilarlos objetivamente: la creación de valor y el acceso a nuevas tecnologías es ahora un imperativo.

Los organismos oficiales han precisado los sectores que constituyen una prioridad en el cambio de la matriz productiva en que el Gobierno está empeñado.

Cuadro No 3. INDUSTRIAS PRIORIZADAS

SECTOR	INDUSTRIA
BIENES	1. Alimentos frescos y procesados
	2. Biotecnología (bioquímica y
	3. Biomedicina)
	4. Confecciones y calzado
	5. Energías renovables
	6. Industria farmacéutica
	7. Metalmecánica
	8. Petroquímica
	9. Productos
SERVICIOS	10. Servicios ambientales
	11. Tecnología (software, hardware
	12. Y servicios informáticos)
	13. Vehículos, automotores, carrocerías y partes
	14. Construcción
	15. Transporte y logística
	16. Turismo

Fuente: Senplades

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Cuadro No 4. INDUSTRIAS ESTRATÉGICAS

INDUSTRIA	POSIBLES BIENES O SERVICIOS	PROYECTOS
1. Refinería	Metano, butano, propano, gasolina, queroseno, gasoil.	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Refinería del Pacífico.
2. Astillero	Construcción y reparación de bancos, servicios asociados.	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de implementación de astillero en Posorja.
3. Petroquímica	Urea, pesticidas herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, fibras sintéticas, resinas.	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenada • Planta petroquímica básica.
4. Metalurgia (cobre)	Cables eléctricos, tubos, laminación.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema para la automatización de actividades de catastro, seguimiento y control minero, seguimiento, control y fiscalización de labores a gran escala.
5. Siderúrgica	Planos, largos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeo geológico a nivel nacional a escala 1:100.000 y 1: 50.000 para las zonas de mayor potencial geológico minero

Fuente: Senplades

Elaborado por: Ing. Jorge Villegas

Hay que canalizar recursos hacia estos sectores, cuya definición debe haber respondido a un examen de factibilidad de éxito y perspectivas de captación de nuevos mercados de exportación o sustitución efectiva de importaciones; en este último caso, de desplazamiento del mercado interno de producciones importadas sobre la base de un reemplazo determinado por la calidad.

De ningún otro modo puede entenderse un proceso de este tipo: la sustitución tradicional, vale decir, la protección *ad infinitum*, solo favorece a los sectores tradicionales, que son lo que más se benefician de políticas ad hoc del Estado y condicionan el logro de mayor equidad.

Una política de cambio de la matriz productiva, con objetivos de modernización y sostenimiento de la posición externa, demanda una política comercial seria para el futuro. Esta debe hacerse a partir de un enfoque país por país y producto por producto y una “gestión de mercados” enfocada hacia sectores competitivos y mercados atractivos. Los productos y mercados deben conocerse a base de análisis serios y sistemáticos, lo que es una tarea permanente.

Correlación pública-privada

Las inversiones privadas y públicas son fundamentales en la estrategia: se ha comprobado que las variables que explican el aumento de la capacidad productiva a largo plazo son una robusta correlación entre el crecimiento económico y el porcentaje de inversión con relación al PIB y entre ese porcentaje y el grado de apertura con relación al PIB $\{([exportaciones+importaciones]/PIB)*100\}$.

Por otro lado, reconvertir supone al menos tres condiciones:

- a) Un entorno macroeconómico estable;
- b) Nuevamente, una política comercial agresiva y enmarcada en un programa económico de largo plazo ;

- c) La aplicación de reformas estructurales que conduzcan a la modernización, en medio de un esquema redistributivo más equitativo.

Pero también los enfoques público y privado en el contexto de reconversión deben modificarse: la proactividad es fundamental. Como se anota en varios trabajos sobre el tema,¹⁴ un cambio estructural en perspectiva de dinamizar el sector externo supone una negociación comercial diferente a la del pasado: entonces, los países aceptaban pasivamente la asignación de productos y mercados que derivaban del desmonte de aranceles y otras barreras, en las circunstancias actuales, el Ecuador debe defender los espacios ganados, pero también acceder a nuevas ventajas: de ahí la importancia de la estrategia “país por país” y producto por producto” y también de los acuerdos comerciales, como el que se ha negociado con la Unión Europea (UE). Y, en este marco, el ansiado cambio de la matriz productiva.

El aumento de las inversiones en desarrollo tecnológico y capital humano y el aprovechamiento de las ventajas comparativas deben ser determinantes, así como la capacitación técnica y la ingeniería de mercados, que crean las capacidades dinámicas que consolidan los modelos exportadores.

Las fuentes consultadas por el autor sobre reconversión industrial en países en desarrollo señalan que esta es un proceso temporal de modernización tecnológica, productiva y organizativa de las empresas, cuya actuación se orienta hacia áreas como las siguientes:

- a) *La modernización técnico-comparativa*, para ajustar los tamaños de las plantas con miras a: 1. Alcanzar escalas competitivas de producción; 2. Promover el desarrollo tecnológico en productos y

¹⁴ Una aproximación muy interesante se encuentra en Martín Redrado, *Exportar para crecer*, Buenos Aires, Planeta, 2003.

procesos; 3. Ajustar las nóminas a los requerimientos reales de la empresa.

- b) *El saneamiento financiero.* El endeudamiento excesivo conspira contra la competitividad de las empresas debido al fuerte impacto que este fenómeno tiene sobre los costos. Esto obliga a las empresas sobreendeudadas a realizar una adecuada capitalización, a fin de superar la penalización de costos que experimentan por el alto endeudamiento.

- c) *La programación de nuevas inversiones.* En la medida en que se recupera el mercado interno y se conquistan espacios en el mercado internacional, la capacidad instalada de la industria nacional debería tender a optimizarse, aun en medio de un escenario más volátil, lo cual implica programar y ejecutar inversiones de racionalización de la capacidad instalada, además de modernizar y renovar la estructura técnico-productiva de la empresa.

El proceso de reconversión, como se ha visto en otras experiencias, trasciende al sector industrial y alcanza una dimensión nacional. Dicho de otra forma, no es solamente la industria la que debe reestructurarse, renovarse y modernizarse, sino todo el país: desde la fuerza de trabajo que debe ser reentrenada, hasta las políticas que definirán el contexto institucional en el que se va a desenvolver la actividad industrial y el cual debe propiciar la competencia y competitividad del aparato productivo interno.

Tales políticas hacen necesario aprovechar la capacidad de la que el país dispone en materia de investigación y desarrollo, y al mismo tiempo, destinar importantes recursos a la instalación de nuevas capacidades.

Es necesario superar el divorcio que ha existido entre las instituciones que desarrollan una importante actividad científica y el aparato productivo

interno. Por un lado, los centros de investigación y la academia generalmente se desentienden de las implicaciones empresariales y de mercado que indudablemente subyacen en su actividad. Por otro lado, la visión de los industriales está focalizada por su interés en el corto plazo y la poca importancia que conceden al desarrollo científico y tecnológico, que arroja sus primeros resultados en el mediano y largo plazo.

En estricto sentido, pues, la reconversión industrial es una visión sectorial de la transformación de las estructuras productivas. Ciertamente incluye entre sus principios el imperativo de diversificación de las empresas, pero no incorpora en verdad la dimensión territorial en el esquema de mejoramiento que busca alcanzar.

Los programas de reconversión también deben superar esta limitación. Los diversos factores que determinan el crecimiento deben actuar simultáneamente, incluso en términos espaciales. Esta es la filosofía de acción que ha inspirado tradicionalmente las políticas de reconversión.

Tarea difícil, sobre todo en un contexto de menos dinamismo económico. Pero no por ello aplazable. Una de las opciones, como se ha planteado en este artículo, es la conformación del Fondo de Reconversión Tecnológica, pero definido sobre la base de nuevos objetivos, esencialmente exportadores, en el caso del Ecuador. Y esto no quiere decir favorecer a los mismos sectores tradicionales: demanda un apoyo irrestricto a los pequeños y medianos productores de bienes y suministros de servicios, vistos de forma integral.

En el escenario de caída de los precios del petróleo que se experimentará en el período 2015-2016, al menos, la pregunta que surge es: ¿qué recursos pueden ser asignados con fines del pretendido fondo? La respuesta pasa únicamente por la definición estricta de prioridades públicas y privadas, la consolidación de un escenario de certidumbre para las nuevas inversiones, la redefinición de objetivos, dejando de lado aquellos que podrían tener un carácter secundario en la coyuntura y, finalmente, la

concertación de acciones. Solo en este contexto podría dinamizar el componente privado de las inversiones y continuar con una gestión pública que resista a la crisis.

Las coyunturas deben enfrentarse con practicidad. Y en fondo se inscribe en ese marco, en una economía sobre la que, además, se ciernen otros peligros: la revaluación del dólar, por ejemplo, que también conspirará contra las exportaciones.

Establecimiento de prioridades, utilización racional de recursos, tamizado de intereses de sectores, concertación de acciones, herramientas apropiadas; esto puede ofrecer certidumbre en el contexto, dinamizar las inversiones y comprometer a los actores económicos bajo una visión de futuro. “No hay mal que dure cien años”.

Los recursos del fondo propuesto deben centralizarse y administrarse bajo una lógica única, que no se evidencia hasta ahora. Hay recursos disponibles y debe haber coparticipación empresarial. Falta proactividad.

CONCLUSIONES

La hipótesis planteada, “Los incentivos tributarios implementados por el gobierno nacional no han sido suficientes para generar mayor inversión y propiciar más producción y empleo en el actual marco de un cambio de la matriz productiva”, si se cumple

Por lo cual se demuestra que se cumple:

1. La inversión extranjera que se realiza en nuestro país es una de las menores de América Latina.
2. La participación de la inversión privada en relación al PIB disminuye, representando el 13% al 2014, mientras en el 2010 era del 14%.
3. El actual gobierno ha profundizado los postulados keynesianos implementando una imponente presencia estatal en la economía, por tal motivo ha priorizado la inversión pública sobre la privada, que ha traído como resultado crecimientos económicos positivos halados por el gasto público. No obstante, ha impulsado políticas de incentivos tributarios para el desarrollo del sector privado, como el COPCI que no se concretaron en mayor inversión privada nacional o extranjera en la economía, por ello en diciembre de 2014, se volvió a poner en vigencia una nueva ley de incentivos denominada Ley de Incentivos para la Producción y Prevención Fiscal, inclusive recién se acaba de aprobar una nueva ley con el nombre de Ley de Alianzas Públicas y Privadas con el ánimo de aumentar la inversión privada.

Los altos ingresos petroleros no han logrado cambiar la estructura productiva del país, autoridades gubernamentales la llaman “el cambio de la matriz productiva”. En este esquema el gobierno debía haber implementado el desarrollo de las industrias básicas, y una

oferta exportable diversificada, de tal manera que el país se convierta en un país competitivo.

4. El alto endeudamiento del Ecuador, evidencia que el crecimiento del país en los últimos años ha estado apalancado, a más de los ingresos petroleros por deuda pública, el COPCI puesto en vigencia en 2010, no coadyuvo a que la inversión privada o nacional se concrete en volúmenes mayores, que por lo menos se comparen a nuestros vecinos países como Perú, Chile y Colombia.

Además, la economía tiende hacia déficits comerciales elevados y consecutivos, la estructura de las exportaciones continúa concentrada en productos básicos; y existe un bajo grado de aprovechamiento por parte del Ecuador de los beneficios de la globalización, la integración y la apertura de los mercados. La competitividad sigue basándose en los recursos naturales y seguimos siendo muy vulnerables a los shocks externos.

El proyecto ha sido proteccionista de la producción local a través de altos aranceles. El Ecuador y otros países tienen experiencia negativa de las ineficiencias que generan los mercados cautivos, que finalmente las pagan los consumidores obligados a adquirir los productos locales que no han tenido el acicate de competir con los importados.

Es obvio, que lo expresado se resume en el aporte de la industria al PIB, que es casi la misma en 2014 que en el 2007. La industria no ha estado en la capacidad de ofertar la demanda que la sociedad realiza, producto del alto gasto público que ha incrementado los ingresos de la burocracia y de la sociedad en general.

En la práctica, el Gobierno ha tenido dificultad en lograr que la inversión privada “siga” a la inversión pública. Como resultado, en 8 años de gobierno no se ha logrado que se inicie el proceso de transformación productiva.

Esa sed del gobierno por incrementar los ingresos fiscales con una fuerte presión tributaria ha sido un éxito en términos de recaudación, sin embargo esta política ha generado cada vez más obligaciones e incertidumbre en el sector empresarial. Es obvio que los cambios continuos no permiten la planificación correcta en las empresas o la inversión necesaria para generar empleo.

RECOMENDACIONES

1. Los posteriores avances en el sector productivo del país, deben contemplar el compromiso que tiene el Ecuador en cuanto al cumplimiento de los objetivos dentro de la política industrial, que debe estar orientada a propiciar competitividad de las empresas, mediante las buenas prácticas en normalización, calidad en sus productos y servicios, adaptación y difusión de tecnologías, formación de los recursos humanos y acceso a la información, que nos permita una participación activa en el comercio del mundo. Solo un sector productivo competitivo y sólido puede blindar la dolarización de factores exógenos

Se pueden identificar productos e industrias estratégicas para el cambio de la matriz productiva, unos son imperativos y otros importantes; los primeros tienen un alto contenido de investigación y desarrollo y los otros son claves. Procesar la producción minera primaria es un cambio obvio, pero se debe considerar qué otros productos como los de acería, plásticos, energía renovables, entre otros requisitos, exigen, por un lado, investigación y desarrollo, montos altos de inversión y de larga maduración y, por otro, requieren de la participación de grandes conglomerados empresariales.

2. La importancia de la Inversión Extranjera Directa no cabe ignorarla, sino reconocerla, alentándola para que se haga presente en todos los sectores productivos de bienes y servicios.

Por otro lado, si la disminución de la presencia nuestra en el comercio mundial obedece en parte a la baja productividad del país, factor que limita la competitividad de la oferta exportable

ecuatoriana, resulta clara también la necesidad de vincular la agenda comercial del Ecuador con la puesta en marcha de un conjunto de políticas y reformas domésticas que incremente la calidad de su inserción internacional a través de mejoras en productividad; así, debemos proponer hacia la generación y consolidación de un círculo virtuoso que se produce entre: integración con los mercados, inversión productiva, transferencia de tecnología y de conocimiento; y, mayor productividad y competitividad.

En cuanto a los impuestos al comercio exterior cuya expresión se encuentran en el modelo de sustitución de importaciones, el modelo no ha tenido efectos positivos en la producción, por ejemplo las salvaguardias en el rubro materias primas ha restado competitividad al sector productivo.

3. Es necesario fortalecer la certidumbre y la confianza de los agentes económicos. Un modelo de desarrollo de calidad y sostenible no es aquel que consigue crecimientos coyunturales por precios de sus recursos naturales, un modelo de desarrollo sostenible debiera tener como líder a los sectores productivos privados, muy especialmente aquellos que incorporan tecnología, conocimientos y valor agregado a la producción nacional. Los cambios deben dar estabilidad tributaria. El Ecuador ha encaminado sus esfuerzos hacia el desarrollo a la inversa de lo que es el modelo sustentable y sostenible.
4. Se requiere un ambiente de negocio estable, claro, sin cambios permanentes en las leyes que inciden en la parte productiva. Las continuas reformas tributarias ha disminuido la capacidad de inversión en el país, en este marco es necesario establecer un nuevo pacto fiscal que garantice una estabilidad en el orden tributario y que

genere confianza. Además, se requiere autoridades de control que contribuyan a erradicar la competencia ilegal para que la industria nacional compita en igualdad de condiciones en todos los segmentos del mercado.

BIBLIOGRAFÍA O FUENTES DE INVESTIGACIÓN

- ✓ Asamblea Nacional, Ley de Equidad Tributaria, Registro Oficial No 242, 29/12/2007.
- ✓ Asamblea Nacional, Código Tributario, Registro Oficial No 538, 14/6/2008.
- ✓ Asamblea Nacional, Ley de Régimen Tributario Interno, Registro Oficial No 463, 17/11/2004.
- ✓ Asamblea Constituyente, Constitución De La República del Ecuador 2008, Registro Oficial No 449, 20/10/2008.
- ✓ Asamblea Nacional, Código Orgánico de la Producción, Registro Oficial No 351, 29/12/2010.
- ✓ Asamblea nacional, Nueva ley de incentivos tributarios, Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, Registro oficial N° 405, 29 diciembre de 2014
- ✓ Banco central del Ecuador, información estadística anual, boletines 35 y 36
- ✓ Corporación de Estudios para América Latina (CEPAL), Balance preliminar de las economías de América Latina 2013.
- ✓ CEPAL, Cambio Estructural 2012
- ✓ Marx Carrasco Carlos, Dolarización, Editorial. Saprín-iedeca, 2004
- ✓ Guisado Manuel, Internacionalización de la empresa, editorial ediciones pirámides, 2002
- ✓ Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009 y PNBV 2009-2013
- ✓ Sevilla Segura José, "Políticas y Técnicas Tributarias " editorial MARCAR, 2004.

- ✓ Stiglitz Joseph, Economía del sector público, editorial Antoni Bosh, 2000, españa
- ✓ Servicio de rentas Internas, información estadística 2008-2014
- ✓ SENPLADES, Propuesta de cambio de la matriz productiva