



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN CIENCIAS CON MENCIÓN EN ECONOMÍA Y GESTIÓN  
EMPRESARIAL

TÍTULO DEL EXAMEN COMPLEXIVO:

“Propuesta de un modelo de política económica basada en la reducción gradual  
de impuestos, gasto público eficiente y la administración electrónica: una  
aplicación para Ecuador”

Previa a la obtención del Grado Académico de Magíster en Ciencias con  
Mención en Economía y Gestión Empresarial

ELABORADO POR:

Econ. Walter Efrén Guerra Bustamante

TUTOR

PhD. José Manuel Saiz

Guayaquil, a los seis días del mes de abril año 2015



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## SISTEMA DE POSGRADO

### CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por el economista Walter Efrén Guerra Bustamante, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magíster en Ciencias con mención en Economía y Gestión Empresarial.

Guayaquil, a los seis días del mes de abril año 2015

#### DIRECTOR DE EXAMEN COMPLEXIVO

(Firma)

Nombre Completos

#### REVISORES:

(Firma)

Nombre Completos

(firma)

Nombre Completos

#### DELEGADA DIRECTOR DEL PROGRAMA

Econ. María Teresa Alcívar, PhD.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## SISTEMA DE POSGRADO

### DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

YO, WALTER EFREN GUERRA BUSTAMANTE

DECLARO QUE:

El examen complejo "Propuesta de un modelo de política económica basada en la reducción gradual de impuestos, gasto público eficiente y la administración electrónica: una aplicación para Ecuador" previa a la obtención del Grado Académico de Magister, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del examen complejo del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los seis días del mes de abril año 2015

EL AUTOR

Walter Efrén Guerra Bustamante



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

## SISTEMA DE POSGRADO

### AUTORIZACIÓN

YO, WALTER EFREN GUERRA BUSTAMANTE

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complexivo de Maestría titulado: "Propuesta de un modelo de política económica basada en la reducción gradual de impuestos, gasto público eficiente y la administración electrónica: una aplicación para Ecuador", cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los seis días del mes de abril año 2015

EL AUTOR

  
Walter Efrén Guerra Bustamante

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

## CAPITULO I

### PROBLEMA Y MARCO TEÒRICO

- 1.1. JUSTIFICACIÒN
- 1.2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÒN
- 1.3. OBJETIVOS
- 1.4. HIPÒTESIS
- 1.5. METODOLOGÌA DE INVESTIGACIÒN
- 1.5.1. LA ECONOMÌA DEL PAÌS EN CIFRAS

## CAPÌTULO II

### SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO DEL ECUADOR

- 2.1. ORGANIZACIÒN
- 2.2. IMPUESTO A LA RENTA
- 2.3. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
- 2.4. NUEVOS IMPUESTOS
- 2.5. PARTICIPACIÒN LABORAL EN LAS UTILIDADES
- 2.6. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS
- 2.7. DÈFICIT FISCAL ESTRUCTURAL
- 2.8. INEFICIENCIA EN EL GASTO PÙBLICO

## CAPÌTULO III

### PROPUESTA DE UN MODELO EFICIENTE

- 3.1. COMBATIR LA EVASIÒN FISCAL
- 3.2. HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÒN ELECTRÒNICA
- 3.3. LICITACIONES EN LAS COMPRAS PÙBLICAS
- 3.4. REDUCCIÒN GRADUAL DE IMPUESTOS

3.5. AMPLIAR LA BASE DE CONTRIBUYENTES

3.6. EXONERACIÓN DE IMPUESTOS A LA PRODUCCIÓN DE VALOR  
AGREGADO

3.7. GASTO PÚBLICO EFICIENTE

CAPÍTULO IV

MEDICIÓN DE EXPECTATIVAS

4.1. MEDICIÓN CON HERRAMIENTA DELPHI

4.2. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXO 1

BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación explora un modelo alternativo de organización económica que no esté basado en el gasto público como motor de la economía, sino más bien en la Inversión privada. Los dos primeros capítulos empiezan por documentar el desempeño de la economía en los últimos 8 años, con el objeto de demostrar que el acelerado crecimiento económico tuvo cuatro pilares como fueron los elevados precios de las materias primas, el endeudamiento externo, las ocho reformas tributarias, y finalmente, la debilidad del dólar.

Una vez que se pasa revista a las variables más importantes del sector real y externo de la economía, en el capítulo tres se esboza lo que se sería concretamente una propuesta alternativa de política fiscal que no incluye necesariamente otro incremento de impuestos para financiar la brecha fiscal en momentos en que prácticamente se han desplomado los precios del petróleo. La propuesta más bien explora medidas como la de reducir la evasión tributaria, racionalizar el gasto público e incorporar herramientas tecnológicas que permitan aumentar la base de contribuyentes y la recaudación de impuestos incluso en un escenario de reducción de los mismo. El modelo que se analiza es simple y consiste en establecer una relación inversa entre Inversión e Impuestos, es decir, a menor tasa de impuestos mayor inversión. Esta última variable en cambio, guarda una relación directa con la producción, es decir, a mayor inversión mayor producción. La pregunta entonces que se plantea aquí es como lograr desde un modelo fiscal estimular la economía a través del sector privado. Adicionalmente se explora la relación existente entre las variables anteriores y el nivel de vida de la población, y para ello a manera de ejemplo, se compara los logros alcanzados por otro país (Singapur) cuyo eje económico gira en torno a la inversión privada.

Dados los límites de esta investigación, la parte final del trabajo se apoya en una encuesta a 26 personas (Delphi) para tratar de determinar la percepción de los agentes económicos acerca de la situación económica del país, concretamente, las repercusiones que tendrá sobre la economía las medidas adoptadas para hacer frente a la caída de los precios del petróleo, una de cuyas medidas son las salvaguardias cambiarias. ¿Qué efectos habrá sobre los precios al consumidor? ¿Cómo afectará al sector real? Los tiempos en que se realiza la investigación no permitirán evaluar el impacto de las medidas con estadísticas oficiales, ya que estas se conocerán después de varios meses de haberse adoptado las medidas, de suerte que las hipótesis que establece este trabajo serán respondidas en función de los datos disponibles, la bibliografía consultada sobre la experiencia de otros países y la prueba Delphi aplicada a 25 ejecutivos. Finalmente, a manera de Conclusiones, el capítulo cuarto presenta un resumen del trabajo de investigación e insiste en las recomendaciones de política económica que se esbozaron con ayuda de cuadros y estadísticas en el capítulo tercero, haciendo hincapié en las expectativas de los contribuyentes que brevemente se conocieron con la prueba Delphi.

# CAPITULO I

## PROBLEMA Y MARCO TEÒRICO

### 1.1. JUSTIFICACIÒN

El modelo económico implementado en el Ecuador en los últimos 8 años, consistió en fomentar la producción desde el sector público, mediante una política fiscal expansiva ya sea creando más burocracia, ajustando hacia arriba los sueldos, manteniendo y elevando periódicamente los subsidios e impulsando un vasto programa de obra pública como carreteras, puentes, aeropuertos, escuelas, hospitales, etcétera. Esta política económica determinó la existencia de permanentes déficits fiscales que se atendieron gracias a los elevados precios del petróleo, los diversos fondos de estabilización (Rosales, 2015) que se habían acumulado y al creciente endeudamiento externo. A mitad de año del 2014 empezó a declinar los precios del petróleo y simultáneamente las líneas de crédito externo se contrajeron. Algunos analistas adelantaron opiniones en el sentido de que se venían tiempos duros (Spurrier, 2014), que se contraería la economía (Pozo, 2014), y en general, se cuestionaba las debilidades del modelo económico una vez que caía el precio de los commodities.

### 1.2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÒN

El trabajo de investigación pretende encontrar respuestas a una serie de preguntas que se consideran relevantes para realizar una crítica al modelo vigente y posteriormente, para plantear alternativas de política económica. Un cuestionamiento obligado es si el gasto público es eficiente. Al respecto se han escrito numerosos estudios (Herrera y Pang, 2006) que muestran que los gobiernos con elevados presupuestos estatales son poco eficientes en el manejo de los recursos, pregunta que es muy válida cuando existe la posibilidad de que dichos recursos podrían ser mejor potenciados desde otros agentes económicos como las empresas o las familias agrupadas en organizaciones no gubernamentales.

Otra pregunta importante es si el endeudamiento externo constituye una alternativa para financiar la brecha fiscal y evitar así una mayor carga tributaria que aleje la inversión privada y afecte la producción. Se han escrito muchos ensayos al respecto, entre ellos aquel que sostiene que los impuestos al consumo y al trabajo (Banerjee, 2013) son buenas alternativas para la reducción de la deuda como efectivamente ocurrió en algunos países de Europa como Portugal, España e Irlanda. En el Ecuador el tema reviste mucha importancia considerando el hecho concreto de que en los últimos años los impuestos han aumentado

mediante la creación de nuevos tributos que aumentaron la carga tributaria en relación al tamaño de la economía.

Finalmente una pregunta oportuna es si es que las salvaguardias cambiarias fueron adoptadas para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos como se afirma desde el ámbito oficial, o para aliviar la caja fiscal agobiada por la caída de los precios del petróleo. De la mano con esta última pregunta, es importante cuestionarse si la medida adoptada afectará o no al sector real de la economía y a los precios de bienes y servicios, siendo que las expectativas juegan un rol importante en la determinación de esta última variable.

### 1.3. OBJETIVOS

En función de lo anterior, el presente trabajo aspira a alcanzar tres objetivos como son: a) explorar otros escenarios de política fiscal que no contemple únicamente el clásico incremento de impuestos para financiar un gasto público siempre en aumento (Pozo, 2014) sino también medidas de compensación o estímulo a los sectores productivos; b) Incorporar herramientas de tecnología que se han aplicado a otros casos como el de la planificación fiscal internacional (Schafer and Spengel, 2004) y el de las TIC aplicadas a programas educativos (Ohlsson and Selander, 2002), en el primer caso teniendo por objeto el reducir la tasa efectiva de impuestos, y en el segundo caso, si las TIC ayuda a mejorar el control de una organización mediante el incremento del nivel educativo. En el tema que nos ocupa, la idea es implementar las TIC para reducir la evasión y elusión tributaria, mejorando las bases de datos, cruzando información de empresas privadas y entidades públicas, simplificando procedimientos entre otros mecanismos que se pueden agilizar y transparentar gracias a la tecnología; y, c) explorar otras experiencias de países dolarizados (Calderón, 2015) como Panamá, donde la economía y el sector exportador tuvo un excelente desempeño pese a elevados déficit en cuenta corriente, o el caso de Singapur donde se obtuvo saludables índices macroeconómicos conjuntamente con una bajísima presión tributaria.

### 1.4. HIPÓTESIS

El trabajo presenta unas pocas hipótesis que por el reducido espacio de la investigación quedarán planteadas para ser respondidas en otros trabajos futuros, dado que el objeto del estudio requiere la necesaria medición de resultados, mismos que se verán en el futuro próximo, y además, la investigación hace una propuesta que una vez implementada por algún gobierno se podrá evaluar los resultados, me refiero a la implementación de las TIC de lo cual se habló en párrafos anteriores.

En función de lo dicho en líneas anteriores, las hipótesis son las siguientes: a) Las TIC ayudan a mejorar los ingresos fiscales dado que permite agilizar y transparentar la declaración de impuestos, cruzar y relacionar información del

sector real y financiero de la economía; b) la reducción gradual de impuestos no afecta las finanzas públicas, al contrario, puede mejorar los ingresos fiscales si es que incrementa la inversión privada y el consumo interno; c) las salvaguardias cambiarias elevará los precios de bienes y servicios, puesto que encarece los bienes e insumos intermedios, y genera una ola especulativa a partir de la percepción de los agentes económicos de que las salvaguardias es un impuesto que encarece los bienes y servicios producidos e importados; y d) las tasas impositivas elevadas alejan la inversión extranjera.

## 1.5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La metodología empleada consiste es un enfoque empírico y teórico. Inicialmente se observan y se registran determinadas variables de la economía ecuatoriana, se describen los desequilibrios macroeconómicos, se documenta el comportamiento del sector real y externo, y a partir de la descripción de los hechos, se establecen las hipótesis centrales del trabajo que son las que se enunciaron en el apartado anterior. Esta misma metodología se utiliza para explorar la política económica de otros países como Singapur donde el enfoque estuvo centrado en la inversión privada. En consecuencia, el método utilizado es el inductivo, pues se parte de la observación de los hechos para llegar a establecer una generalización. Dado lo limitado del tiempo y el espacio de este trabajo de investigación, se aplica al final una herramienta o técnica de comunicación (Delphi) que consiste en una suerte de batería de preguntas a 26 personas para medir las expectativas acerca del impacto de ciertas medidas económicas adoptadas por el gobierno para enfrentar la brecha fiscal y externa.

## 1.6. LA ECONOMÍA DEL PAÍS EN CIFRAS

El modelo de desarrollo de la economía ecuatoriana de los últimos 8 años le otorga un papel central al estado como motor de la economía, relegando a un segundo plano a la inversión privada y al sector externo (Spurrier, 2014). Efectivamente este nuevo modelo se impulsó a la luz de una coyuntura internacional favorable como fueron los elevados precios de las materias primas, la debilidad del dólar y los préstamos abundantes de China. El camino escogido sin embargo, no es totalmente nuevo, pues si se compara con los postulados de la escuela cepalina (Gunder, 2005) encontraremos muchas similitudes como el proteccionismo frente al comercio exterior, el impulso a la industrialización y al cambio de la matriz productiva (Senplades, 2014), el incremento sostenido del gasto público, etcétera.

A continuación se exponen algunas de las estadísticas más importantes acerca de la evolución de nuestra economía en el período comprendido entre 2006 y 2014, exponiendo cifras provisionales para el último año y en algunos casos, proyecciones para ilustrar el comportamiento de los primeros meses del 2015.

<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>									
MILLONES DE DÓLARES DEL 2007									
AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	49.914	51.007	54.250	54.557	56.481	60.925	64.105	67.081	69.770
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR									

<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>									
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL									
AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	4,4	2,2	6,4	0,6	3,5	7,9	5,2	4,6	4,0
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR									

Como se puede apreciar en los cuadros precedentes, la economía tuvo un excelente desempeño en el período comprendido entre 2007 y 2014, logrando un crecimiento anual promedio de 4.3%. En ese periodo, solamente en el 2009 el crecimiento económico estuvo por debajo de 1%, y no fue coincidencia que ese año el precio del barril cayera más de un tercio. El año 2014 se espera que la economía crezca el 4% a pesar de las razones anotadas.

<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>					
MILLONES DE DÓLARES FOB					
AÑO	2010	2011	2012	2013	2014
X	17.489	22.322	23.764	24.847	25.732
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR					

<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>					
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL					
AÑO	2010	2011	2012	2013	2014
X	26,16	27,63	6,46	4,56	3,56
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR					

Según los dos cuadros anteriores, las exportaciones también tuvieron un excelente desempeño, con una tasa anual promedio de crecimiento del 13,67% en el quinquenio que va del 2010 al 2014. Nótese que la serie anual de los últimos dos cuadros no es la misma de los dos cuadros anteriores, sin embargo, todas las cifras provienen de la información disponible en el Banco Central del

Ecuador según el Boletín No. 1.955 de enero 31 del 2015. Pese a ello, no es difícil colegir que las elevadas tasas de crecimiento de la economía están directamente relacionadas con el comportamiento del sector externo en general, y especialmente del sector petrolero como se ilustra a continuación.

<b>EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO</b>					
MILLONES DE DÓLARES FOB					
AÑO	2010	2011	2012	2013	2014
X	8.951	11.799	12.711	13.411	13.016
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR					

<b>EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO</b>					
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL					
AÑO	2010	2011	2012	2013	2014
X	42,45	31,81	7,72	5,51	-2,95
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR					

Según lo anterior, el país exportó petróleo por USD 59,888 millones de dólares en el quinquenio 2010 – 2014. Los precios de los commodities en los últimos 8 años estuvieron excepcionalmente elevados lo que permitió que nuestras exportaciones tengan ese salto espectacular, especialmente el petróleo cuyas ventas crecieron a un ritmo anual promedio de 16.91% con la salvedad del último año por las razones anotadas anteriormente. Adicionalmente, en el período estudiado, el gobierno consiguió importantes recursos de fuentes internacionales para financiar su programa de gobierno, como se ilustra en siguiente cuadro.

<b>DEUDA EXTERNA PÚBLICA</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	SALDO FINAL MAS ATRASOS INTERESES	DEUDA / PORCENTAJE DEL PIB
2010	8.672	12,5
2011	10.055	12,7
2012	10.871	12,4
2013	12.920	13,7
2014	17.582	17,4
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR		

Dada la dinámica del modelo económico impulsado por el gobierno, la deuda externa pública creció sostenidamente hasta llegar al 17.4% del PIB, más el endeudamiento público interno que se ilustra en el siguiente cuadro.

<b>DEUDA INTERNA PÚBLICA</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	TOTAL	DEUDA / PORCENTAJE DEL PIB
2010	4.664	6,88
2011	4.506	5,79
2012	7.780	9,03
2013	9.926	10,59
2014	12.558	12,42
<b>FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR</b>		

El endeudamiento interno y externo se incrementó desde el 19.38% del PIB en el año 2010, hasta el 29.82% del PIB en el año 2014, es decir, en apenas 4 años el peso de la deuda pública creció diez puntos porcentuales en relación al tamaño de la economía, siendo de esperar que aumente aceleradamente mientras se mantenga bajo el precio del petróleo. Como consecuencia del agresivo endeudamiento, el servicio de la deuda pública representa cada año una carga mayor para la economía como se aprecia a continuación.

<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	TOTAL	SERVICIO / PORCENTAJE DEL PIB
2009	1.808	2,9
2010	1.533	2,2
2011	2.335	2,9
2012	2.470	2,8
2013	3.290	3,5
<b>FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR</b>		

No existen cifras oficiales provisionales para el año 2014, pero debe esperarse que aumente el servicio de la deuda en relación al Producto Interno Bruto, por la caída de los ingresos fiscales que se origina en la reducción del precio del petróleo y su impacto negativo en la economía. El siguiente cuadro ilustra el

desempeño de los precios del petróleo desde el año 2007 hasta diciembre del 2014 en el que ya se aprecia una notable caída.

<b>PRECIO PROMEDIO DEL CRUDO ECUATORIANO Y DEL MERCADO INTERNACIONAL</b>			
USD POR BARRIL			
PERIODO	CRUDO ORIENTE	CRUDO NAPO	PETRÓLEO WTI
2007	62,27	56,34	71,94
2008	83,96	82,04	99,63
2009	54,34	50,87	61,66
2010	72,57	69,56	79,36
2011	98,92	95,11	95,03
2012	99,49	96,44	94,15
2013	97,36	92,91	97,87
2014	85,81	81,58	93,17
enero	92,40	90,16	94,90
febrero	99,24	96,98	100,78
marzo	97,71	94,54	100,53
abril	99,28	94,90	100,02
mayo	98,18	93,27	102,03
junio	100,99	96,01	105,24
julio	94,16	87,04	102,87
agosto	88,06	82,32	96,38
septiembre	84,94	79,79	96,36
octubre	74,16	70,81	84,43
noviembre	62,99	58,07	76,04
diciembre	47,34	41,89	59,50
<b>FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR</b>			

Como se puede apreciar, en los últimos 8 años los precios se han mantenido por encima de los 50 dólares el barril, alcanzando sus picos más altos en el año 2012. Ya en el 2014 los precios del crudo ecuatoriano (Crudo Oriente y Crudo Napo) descienden marcadamente a partir del mes de julio, cerrando el mes de diciembre por debajo de los 48 dólares, con directa afectación al presupuesto central. De igual manera se puede apreciar el precio del petróleo WTI que es el referencial para nuestro crudo, observando la misma tendencia en el período analizado.

En un estudio más amplio, podría analizarse los precios de otros productos de exportación (materias primas) para demostrar que la causa del crecimiento de la economía se originó en las condiciones favorables del comercio

internacional, lo que dio lugar a un modelo de desarrollo económico cuyo eje era el impulso a la demanda desde el sector público como se indica a continuación.

<b>PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	EGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	EGRESOS / PORCENTAJE DEL PIB
2009	12.922	20,67
2010	15.158	21,79
2011	18.119	22,86
2012	20.729	23,66
2013	24.780	26,23
<b>FUENTE:</b> BANCO CENTRAL DEL ECUADOR		

El modelo económico de perfil cepalino como se expuso anteriormente, tiene origen también en la escuela keynesiana (Keynes, 1936) quien postulaba que en determinadas circunstancias se justificaba la intervención del estado para impulsar la economía mediante el uso de herramientas fiscales. Eso es lo que se hizo en el país en los últimos 8 años, apoyado en los elevados precios del petróleo, no obstante lo cual, el gasto supero los ingresos y el estado tuvo que endeudarse para hacer frente a déficit de caja como se ilustra a continuación.

<b>DÉFICIT GLOBAL DE CAJA</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	DÉFICIT GLOBAL CAJA	DÉFICIT / PORCENTAJE DEL PIB
2009	1.704	2,73
2010	1.869	2,69
2011	451	0,57
2012	1.758	2,01
2013	4.016	4,25
<b>FUENTE:</b> BANCO CENTRAL DEL ECUADOR		

Para el año 2014 no existen cifras completas provisionales, pero según el boletín al que hemos hecho referencia, el déficit hasta octubre alcanza los 5.244 millones de dólares con lo que supera el 5% del PIB. Para encarar la situación, el gobierno ha adoptado un conjunto de estrategias que básicamente

consisten en: Mayor endeudamiento, reducción de 1500 millones de dólares en gastos presupuestados, y salvaguardias arancelarias. Esta última medida se adoptó de manera original hacia los países de la comunidad andina de naciones, pero debido a la demanda interpuesta por los países vecinos, el gobierno tuvo que dejar sin efecto la medida mencionada.

Ante la imposibilidad de aplicar medidas arancelarias restrictivas a sus socios de la comunidad andina, el gobierno decidió imponer salvaguardias a 2500 ítems de cualquier parte del mundo en porcentajes que fluctúan entre el 1% y el 45% del valor importado. Los resultados están por verse y se analizarán brevemente en este trabajo de investigación, pues aún no se sabe si algún país o comunidad de naciones impugnará la medida ante la OMC ya que ésta tiene procedimientos o condiciones muy estrictas para validar medidas que restrinjan el comercio, lo que significa que existe la posibilidad de que las salvaguardias no constituyan una medida en firme toda vez que otras naciones pueden apelar la medida de comercio o adoptar medidas retaliatorias similares.

## CAPITULO II

### SISTEMA FISCAL Y TRIBUTARIO DEL ECUADOR

#### 2.1. ORGANIZACIÓN

Según el art. 283 de la Constitución Política del Ecuador, el sistema económico está compuesto por formas de organización pública, privada, mixta, popular y solidaria. La economía popular y solidaria se refiere a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Sobre las formas de organización de la producción, el art. 319 de la Constitución reconoce la comunitaria, cooperativas, empresariales públicas y privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

La entidad que norma y controla los impuestos de todas estas formas de organización económica, es el Servicio de Rentas Internas o SRI, entidad dependiente del gobierno central que en los últimos ocho años ha promovido más de ocho reformas tributarias tendientes a crear una cultura tributaria, racionalizar y tecnificar la recaudación de impuestos, aumentar la base de contribuyentes y reducir la evasión (SRI, 2014). Los resultados han sido positivos en virtud de que se han conseguido los objetivos planteados desde la política económica, en cuyo centro estaba aumentar la recaudación de impuestos para financiar el programa de gobierno, mismo que contemplaba una vasta obra de infraestructura así como una ampliación del gasto corriente.

#### 2.2. IMPUESTO A LA RENTA

El Impuesto a la Renta (IR) es aquel que recae sobre los ingresos gravados – descontando los ingresos exentos – menos los costos y gastos que hubieren obtenido las personas naturales, sucesiones indivisas y personas jurídicas – sociedades – establecidas o domiciliadas en el país (LORTI, 2014). En el presente trabajo de investigación nos enfocamos en las sociedades o personas jurídicas.

El impuesto a la renta al finalizar el ejercicio económico del 2014 fue del 22%, sin embargo, como parte de la política fiscal diseñada estos últimos 8 años, la tasa del impuesto ha venido disminuyendo como se expresa en el siguiente cuadro.

<b>IMPUESTO A LA RENTA EN ECUADOR</b>				
EN PORCENTAJE				
AÑO	2011	2012	2013	2014
I.R.	25%	24%	23%	22%
FUENTE: SISTEMA DE RENTAS INTERNAS (SRI)				

A pesar de la reducción escalonada del impuesto a la renta, el aporte de dicho impuesto en las finanzas del gobierno central ha evolucionado de la siguiente manera:

<b>PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	IMPUESTO A LA RENTA	IMPUESTO A LA RENTA / PORCENTAJE DEL PIB
2009	1.808	2,9
2010	2.068	3,0
2011	2.558	3,2
2012	2.854	3,3
2013	3.360	3,6

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Como se puede apreciar en el cuadro precedente, a pesar de la disminución progresiva del impuesto, el peso de la recaudación en el producto interno bruto ha pasado de 2.9% en el 2009 hasta el 3.6% en el 2013 (según cifras disponibles en el BCE). Esto indica claramente que las distintas reformas tributarias emprendidas en los últimos años, logró algunos de sus objetivos como ampliar la base de contribuyentes y disminuir la evasión tributaria, aun cuando está claro también, que el aumento de la recaudación tributaria está directamente relacionada con el crecimiento de la economía, como se explicará más adelante.

### 2.3. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se aplica al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, servicios prestados, derechos de autor, etcétera, cuya tarifa es 12% (excepto aquellos bienes o servicios con tarifa 0%) misma que no ha variado en estos 8 años. Para las finanzas pública este es la principal fuente de ingresos no petroleros, seguido por el impuesto a la renta.

Algunos países de la región tienen un IVA mucho más elevado que en nuestro país, como es el caso de Uruguay, Argentina, Chile y Perú, cuyas tasas son de 22%, 21%, 19% y 18%, respectivamente, por cuya razón en varios programas de ajuste macroeconómico el Fondo Monetario Internacional sugirió a anteriores gobiernos que se eleve el IVA hasta el 15%. El gobierno actual ha preferido mantener la tasa del 12% para no afectar la producción y el aporte que representa el IVA al presupuesto público se ilustra en el siguiente cuadro.

<b>PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	IMPUESTO VALOR AGREGADO	IVA / PORCENTAJE DEL PIB
2009	2.943	4,7
2010	3.337	4,8
2011	3.883	4,9
2012	4.821	5,5
2013	5.573	5,9

**FUENTE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Este impuesto representaba el 4.7% del PIB en el año 2009, y el 5.9% en el año 2013, siendo la primera fuente de ingresos para el presupuesto después del petróleo. Sumando el impuesto a la renta y el IVA, en el año 2009 su peso en la economía era de 7.6%, mientras que en el 2013 subió hasta el 9.5%. Es decir, la presión tributaria para la economía creció casi dos puntos en el quinquenio ilustrado anteriormente.

Adicionalmente tenemos el impuesto a los consumos especiales (ICE) y el impuesto a las importaciones, que en conjunto representan la tercera fuente de ingresos tributarios para el gobierno, como se indica en el siguiente cuadro.

<b>PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	ICE + IMPORTACIONES	(ICE + M) / PORCENTAJE DEL PIB
2009	1.451	2,3
2010	1.670	2,4
2011	1.772	2,2
2012	1.964	2,2
2013	2.097	2,2

**FUENTE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Como se puede observar, el peso de este tributo no ha variado prácticamente en el quinquenio ilustrado, manteniéndose incluso con una ligera reducción. Sin embargo, si se considera los tres grupos de impuestos analizados, esto pasaron de un 9.9% del PIB en el 2009 hasta el 11.7% en el 2013, lo que representa un incremento de casi dos puntos porcentuales.

## 2.4. NUEVOS IMPUESTOS

Como parte de la política fiscal, el gobierno incorporó nuevos impuestos a la estructura tributaria, como el impuesto a la salida de divisas (ISD) y los impuestos verdes o ecológicos. Los primeros, con la clara intención de desincentivar la salida de divisas de personas naturales y jurídicas, ayudando con ello a equilibrar la balanza de pagos y a retener en el sistema financiero nacional el ahorro interno. Por otra parte los impuestos verdes se presentaron como una manera de estimular la compra de vehículos que no contaminen el medio ambiente. Unos y otros sin embargo, fueron percibidos como medidas adoptadas para generar más ingresos al gobierno, de allí que cada vez fue aumentando el ISD como se ilustra en el cuadro siguiente.

<b>IMPUESTO SALIDA DE DIVISAS</b>	
<b>PERIODO</b>	<b>BASE IMPONIBLE ISD</b>
2008	0.5 %
2009	1.0%
2010	2.0%
2011	5.0%

FUENTE: SRI, BCE

La recaudación del ISD ha crecido desde \$31,4 millones cuando se aplicó inicialmente en 2008, hasta llegar a la suma de \$1.259,6 millones en el 2014, siendo esta una cantidad importante para el presupuesto del estado además de una medida de control de la salida de capitales. Por su lado, el impuesto de fomento ambiental (IFA) recaudó \$ 137,5 millones de dólares en el año 2014. En conjunto, estos dos impuestos le dieron ingresos al fisco por casi 1.400 millones de dólares el pasado año fiscal.

## 2.5. PARTICIPACIÓN LABORAL EN LAS UTILIDADES

Según el art. 97 del Código del Trabajo “el empleador o empresa reconocerá en beneficio de sus trabajadores el quince por ciento (15%) de las utilidades líquidas”. Estas, llamadas también utilidades contables o del ejercicio, se determinan por la diferencia entre el total de ingresos menos los costos y gastos. Siendo que este derecho, utilidades de los trabajadores, no se pagan en otros países, el 15% se convierte para las empresas en un impuesto disfrazado cuyo importe puede fluctuar entre el 3% y el 6% de la renta bruta lo que es elevado considerando que para muchas empresas el margen neto de retorno del capital es menor a 5% y en ocasiones nulo.

## 2.6. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

En los últimos 33 años el país ha realizado 51 reformas tributarias, de las cuales la legislatura ha aprobado 10 reformas tributarias en los últimos 8 años. Hay mucho camino aun por recorrer, pero es innegable el avance que se ha logrado. Los aspectos positivos se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Cultura tributaria:** Esta es sin duda la más importante, pues se ha creado conciencia de la necesidad de declarar los impuestos. Hoy en día, hechos como llevar la contabilidad, conservar metódicamente las facturas y documentos importantes, y pagar los impuestos a tiempo, son parte del lenguaje habitual de empresas y personas;
- **Tecnificación:** El SRI logró exitosamente realizar una reingeniería tecnológica, que obviamente aún no concluye, pero que ha avanzado mucho logrando la incorporación de tecnologías de punta para las declaraciones de impuestos on line, facturación electrónica, bases de datos, etcétera;
- **Reducción del IR:** Otro aspecto positivo fue la reducción gradual del impuesto a la renta con lo cual se compensa los nuevos impuestos creados;
- **Base de Contribuyentes:** Este es otro de los avances logrados, incorporando como contribuyentes a muchos que antes no lo hacían como los profesionales de libre ejercicio, pequeñas negocios, artesanos, etcétera;
- **Factor ambiental:** El impuesto ambiental (IFA) es positivo y debe afinarse más si se quiere disminuir los niveles de polución generado por los vehículos, ayudando de paso a crear conciencia ambiental.

Entre los aspectos negativos cabe mencionar los siguientes:

- **Evasión Tributaria:** Continúa siendo elevada la evasión tributaria a pesar de los avances. Se percibe aun que grandes grupos económicos y muchos profesionales no forman parte de la base de contribuyentes;
- **Nuevos impuestos:** La creación de nuevos impuestos, como el ISD y el IFA, más allá de la parte positiva que se relaciona con el medio ambiente, neutralizan lo positivo de haber reducido el impuesto a la renta;
- **Multas:** las multas por declaraciones fuera de tiempo o con errores para engañar a la autoridad tributaria, son excesivas y presionan al sector empresarial.

Junto con los factores anotados anteriormente, hay otros esfuerzos que se ha realizado para avanzar en este tema de la cultura tributaria, como por ejemplo que en la legislación penal (COIP, 2014) se haya precisado y mejorado la acción castigadora sobre el enriquecimiento ilícito tal como lo señala el art. 297 del mencionado cuerpo legal.

Resta mucho aun por hacer no solo en el control y represión a las distintas formas de evasión, sino a la carga misma de impuestos que sigue estando muy por encima de la región, pues mientras en América Latina el promedio de la presión tributaria, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, es de 18.7%, en Ecuador se halla en el 19.7%. Esto último, considerando que tenemos un sistema monetario rígido, es inconveniente desde el punto de vista de la competitividad del sector empresarial.

## 2.7. DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL

Como queda demostrado, la carga tributaria sobre la economía ha aumentado en los últimos 8 años perjudicando la competitividad de nuestra economía, en un contexto de un tipo de cambio inflexible que afecta a nuestras exportaciones. La bonanza de este período caracterizado por elevados precios de las materias primas no fue suficiente para evitar déficit de caja como se mostró en cuadros anteriores, debiendo la economía soportar déficit presupuestarios como se indica a continuación.

<b>DÉFICIT / SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO</b>		
MILLONES DE DÓLARES		
PERIODO	DÉFICIT PRESUPUESTARIO	DÉFICIT / PORCENTAJE DEL PIB
2009	-1.539	-2,46
2010	44	0,06
2011	814	1,03
2012	564	0,64
2013	-827	-0,88

**FUENTE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

El cuadro requiere una explicación. El déficit presupuestario es menor al déficit de caja, e incluso entre el 2010 y el 2012 se aprecia un superávit. Esto es posible gracias a los nuevos préstamos que se contrataron durante cada uno de esos cinco años, es decir, de no haber mediado los préstamos internos y externos, el déficit presupuestario sería muy superior al expresado en el cuadro anterior. Dicho en otras palabras, el modelo de desarrollo de los últimos 8 años basado en el crecimiento sostenido del gasto público, generó déficit fiscales estructurales

mismos que se atendieron con cuantiosos créditos internos y externos, como se evidenció en cuadros anteriores, en donde se podía apreciar que el peso de la deuda pública ha aumentado casi diez puntos porcentuales en relación al PIB.

## 2.8. INEFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

Existe resistencia en los agentes económicos (Familias y Empresas) sobre el papel del estado en la economía, porque se considera que el gasto público es ineficiente y que muchos recursos son desviados por la corrupción. Al respecto se han realizado estudios (Banerjee, 2015) con experimentos de laboratorio social, que demuestran la interacción entre corrupción y confianza social, encontrándose que existe una relación inversa entre ambas. Estudios similares (Banerjee, Bau y Rosenblat, 2015) han medido también que existe mayor corrupción en el sector público que en el privado, dejando claro que dicho problema está presente en ambos sectores de la economía.

Otros estudios mencionados en el capítulo anterior (Herrera, 2006) demuestran que los países con mayor nivel de gasto público, tienen niveles inferiores de eficiencia. Esto es lo que perciben los agentes económicos y es por ello que se resisten a tributar reclamando siempre el punto medio (Berliant y Page, 2004) entre la renta, el impuesto y el equilibrio presupuestario. ES decir, los agentes económicos aceptan tributar y contribuir con el estado, siempre que se usen eficientemente los recursos sin llegar a extremos de afectar la producción y el bienestar del contribuyente.

Todo esto a su vez está directamente relacionado con variables de tipo político ya que la resistencia a entregar recursos al sector público hay que entenderlo como una desconfianza a los políticos en tanto administradores de dineros públicos. Estudios realizados sobre el control del gasto público (Suppanz, 2003) destacan la necesidad de seguir buscando nuevas formas de disciplinar y controlar el gasto, debido a los desafíos que significan las presiones sociales permanentes para incrementar el gasto toda vez que aumenta cada día la población de mayor edad, las prestaciones de salud, la insuficiente incorporación de nuevos contribuyentes dada la baja tasa de natalidad, etcétera.

Las limitaciones impuestas por la economía internacional, baja del precio del petróleo y apreciación del dólar, sumada a la percepción del uso ineficiente de recursos desde el sector público, requiere replantearse el modelo económico basado en una política fiscal expansiva, explorando alternativas dentro del mismo espectro fiscal como se explicará en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO III

### PROPUESTA DE UN MODELO EFICIENTE

#### 3.1. COMBATIR LA EVASIÓN FISCAL

Existe vasta literatura escrita acerca de la relación entre impuestos y crecimiento económico como el realizado por la Comisión de Impuestos de la Unión Europea (Taxation Studies, 2006) en el que se analiza detalladamente la necesidad de sistemas impositivos óptimos y los beneficios que se derivan en términos de crecimiento económico, empleo, productividad y medio ambiente. Se ha escrito además (Nickell, 2004) sobre el impacto del sistema impositivo en el empleo y el mercado laboral, encontrándose una relación inversa entre ambas, es decir, una mayor carga tributaria afecta negativamente la fuerza laboral.

Es importante establecer un equilibrio entre impuesto, finanzas públicas y crecimiento económico, pues otros estudios (Katos y Katsouli, 2012) demostraron objetivamente que no siempre la política fiscal contractiva es saludable desde el punto de vista del crecimiento económico, como fue el caso de Portugal e Irlanda, sino que a veces es contraproducente como lo demuestran los casos de Italia, Grecia y España. Lo que estoy sugiriendo es que parte importante de la política fiscal (Tributaria) debería enfocarse en combatir la evasión fiscal, logrando mayores recursos al estado sin mayor presión tributaria. Al respecto se pueden hacer todavía muchas cosas para mejorar el sistema de recaudación. Por ejemplo se han realizado estudios (Gerhards y Siener, 2014) que destacan los resultados positivos de la creación de premios e incentivos tanto en el sector público como en el privado, en cuanto al rendimiento del recurso humano ante el estímulo. Así también el rendimiento ha aumentado allí donde se ha experimentado con el reconocimiento público a las personas que cumplen con su deber.

En síntesis, uno de los pilares de una política fiscal debería ser enfocar los recursos y el esfuerzo en reducir la evasión fiscal mediante distintos mecanismos como los mencionados, que no es otra cosa que crear hábitos en el contribuyente, educarlo mostrando la relación directa que existe entre una tributación óptima, el crecimiento económico y el empleo. Todo ese conjunto de políticas no es otra cosa que crear cultura tributaria, es decir, no solamente enfocarse en el control, sino que de manera simultánea trabajar en la formación del contribuyente.

#### 3.2. HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Otro recurso que se ha incorporado vigorosamente como instrumento de la economía es la tecnología, misma que ha acelerado los procesos en todos los

órdenes de la organización económica, logrando que aumente la productividad del trabajo, ahorrando el recurso tiempo, facilitando el proceso de producción, haciendo más eficiente la toma de decisiones simultáneas y en tiempo real en diversos puntos geográficos. En materia de política tributaria ha sido de enorme ayuda, puesto que ha contribuido en la administración de inmensas bases de datos, cruce de información, control estadístico, transparencia, etcétera. Sin embargo, como lo demuestran algunos estudios (Klun, 2006) a pesar de la popularidad del uso de las herramientas electrónicas entre todos los estamentos de la sociedad, también se han visto numerosos casos en el que se ha dado mal uso a dichas herramientas, creando problemas que ha llevado a la aparición de fraude electrónico y aumento de evasión tributaria en varios países. El estudio anterior, se realizó en un país europeo como Eslovenia que está sobre la media en el continente en lo que hace relación al uso de estas herramientas. Esto sugiere que a pesar del esfuerzo realizado por incorporar las TIC en el proceso de las políticas económicas, aún queda mucho terreno que recorrer y explorar para sacar el mejor provecho a dichas herramientas.

Otros estudios como el ya mencionado en el capítulo primero (Schafer y Spengel, 2004) demostraba por su parte, la enorme importancia de las TIC a la hora de minimizar la tasa efectiva impositiva, enfocando la atención en el análisis del impuesto óptimo entre distintas ubicaciones geográficas, desde el punto de vista de la empresa y no del estado. Esto quiere decir claramente, que el uso de herramientas de administración electrónica beneficia al conjunto de la economía, no solo al estado como institución recaudadora del impuesto, sino también a las empresas. En consecuencia, la propuesta concreta es redoblar esfuerzos y asignar más recursos a la implementación de herramientas tecnológicas que coadyuven a un mejor desempeño de la administración pública, logrando su propósito de recaudar mayores tributos facilitando la labor del contribuyente mediante el uso de tecnologías de información y comunicación.

En Ecuador se utiliza los mejores sistemas de información para el procesamiento interno de datos y para el usuario externo que es el contribuyente, habiéndose logrado que las consultas, declaraciones de impuestos y otros trámites se hagan on line, mientras por otra parte, el país entró ya en la etapa de la facturación electrónica, sin embargo, resta mucho por hacerse, empezando por la simplificación de trámites y formularios, la masificación de las TIC para muchos otros procedimientos que aún se realizan de manera personal, la capacitación al usuario, el establecimiento de bases de datos más amplios con información de empresas privadas y entidades públicas, de suerte que se pueda cruzar información para establecer relaciones entre contribuyentes que aun evaden o eluden el pago correcto de impuestos en función de su nivel real de ingresos.

Sumado a lo expresado en líneas anteriores, la autoridad tributaria debe esforzarse más en poner a disposición del usuario todas las ventajas que se derivan de la tecnología. Por ejemplo, el proceso de facturación electrónica es

complicado para muchos usuarios como son los contadores, ya que cada proveedor debe dar la clave para poder entrar al sistema y acceder a la información como facturas, notas de crédito, retenciones, etcétera, en lugar de que el órgano recaudador (SRI) entregue una sola clave a los usuarios y estos puedan tener acceso a toda la información de manera directa y simple.

Un mejor ejemplo constituye el hecho de que los usuarios, ya sean personas naturales o jurídicas, deben reunir enormes cantidades de información para solicitar la devolución de impuestos. Esto es percibido por el usuario como una traba intencional de la autoridad para complicar la devolución de sus recursos, aumentando la resistencia hacia el pago de impuestos y hacia el gasto público, cuando el uso adecuado de las TIC debería lograr que dichos reclamos constituyan un simple procedimiento realizado cómodamente desde sus oficinas.

### 3.3. LICITACIONES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Otra manera de racionalizar los recursos es mediante la incorporación de una herramienta importante como son las Licitaciones en las compras públicas, pues usado correctamente, esto ayuda al desarrollo de las actividades productivas, el fortalecimiento de las industrias locales y el proceso de innovación de las empresas. Estudios realizados sobre el Uruguay (Bianchi y Brun, 2014) sin embargo, demuestran que dicho recurso rara vez ha servido para tal fin debido fundamentalmente a dos razones que son: la fuerte presencia del sector estatal en la economía uruguaya, y segundo, el direccionamiento político de las decisiones económicas.

Relacionado con el mismo tema, se ha escrito también sobre la importancia del sistema político en la asignación de recursos (Grossman y Helpman, 2006) encontrándose que dependiendo del grado de institucionalidad en cuanto al sistema político de gobierno, separación de poderes, intereses de grupos y corporaciones, etcétera, los recursos públicos son mejor utilizados allí donde exista más institucionalidad, es decir, en un ambiente en el que el ejecutivo sirve a los intereses generales sin ataduras que condicionen su trabajo, y todo lo contrario se produce cuando existen grupos de poder que imponen por ejemplo presupuestos vinculantes.

Esto es exactamente lo mismo que ocurre con el manejo del sector externo de la economía, cuando debido a la presencia de grupos de interés, los gobiernos optan por alejarse de la libre competencia ocultando su interés de defender a grupos corporativos. El impacto del proteccionismo en la economía global ha sido bien documentado (Ito y Krueger, 1993) demostrándose que un sistema de comercio internacional abierto favoreció el crecimiento de la economía mundial en las primeras tres décadas de la segunda posguerra, y en cambio lo deprimió en los años siguientes cuando aparecieron bloques de países que oponían trabas proteccionistas al comercio.

Estos tres temas expuestos en párrafos anteriores, demuestran que los esquemas abiertos y transparentes promueven la producción y consecuentemente una política fiscal que incorpore estos recursos y procedimientos, lograrán mejores resultados. En nuestro país, se puede lograr importantes ahorros de recursos con las Licitaciones de compras públicas, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de la industria local y la innovación, sin embargo, en los últimos ocho años, con el objeto de ganar tiempo el gobierno ha promovido las declaraciones de emergencias sectoriales para los procesos de contratación pública, perdiéndose la oportunidad de lograr los beneficios descritos.

### 3.4. REDUCCIÒN GRADUAL DE IMPUESTOS

La propuesta más agresiva de este trabajo consiste en plantear una reducción gradual de impuestos tal cual se lo hizo en el último quinquenio. La producción (Y) es función del Capital (K), de la Mano de Obra (N), y de la Tecnología (A), lo cual sugiere, ceteris paribus, que cualquiera de esos recursos que aumenten (Dornbusch, Fischer y Startz, 2009) tendrá como consecuencia el aumento de la producción, como se indica a continuación.

$$Y = A f (N, K)$$

Por otra parte, la acumulación del stock de capital, según los mismos autores, guarda una relación inversa con la tasa de impuestos (TA), lo que quiere decir que a menor tasa de impuesto mayor será la acumulación de capital, como se ilustra a continuación.

$$K = f (TA)$$

Obviamente lo anterior no excluye la existencia de otros factores que determinan la acumulación de capital, como las tasas de interés (Keynes, 2005), el ahorro interno, la eficiencia marginal del capital, etcétera, sin mencionar además, que existen otras variables como las expectativas, la estabilidad jurídica y política, que también afectan a la variable K. Al respecto, un estudio aplicado a la economía de Rumania (Talpos y Ludosean, 2012) encontró que la inversión extranjera directa (IED) disminuye 3.7% cuando las tasas de impuestos aumentan 1%.

En este sentido, la propuesta consiste en la aplicación de una tabla gradual de disminución del impuesto a la renta, que compense a las empresas por el pago del 15% de las utilidades de los trabajadores, estimule la inversión nacional y extranjera, y por esa vía, contribuya al crecimiento de la producción y el empleo. La propuesta concreta sería la siguiente:

PROPUESTA DE REDUCCIÒN DEL IR				
PERIODO	2015	2016	2017	2018
IR	21%	20%	19%	18%

No debe alarmar la propuesta de reducción progresiva del impuesto en tanto que reduzca los ingresos del estado, ya que dicha variable guarda relación directa con la producción como se expresa a continuación.

$$T = t Y$$

En donde T representa la recaudación total del impuesto, t es la tasa o porcentaje del impuesto y finalmente, Y es la producción o Renta Total. En otras palabras, aun cuando disminuya la tasa del impuesto, la recaudación tributaria aumentaría ya que la Inversión o Stock de Capital aumentaría también estimulada por la menor tasa impositiva, haciendo que crezca la producción y la renta global.

Otro tanto debería hacerse con otros dos impuestos como son el IVA y el ISD, como se expone en el siguiente cuadro:

<b>PROPUESTA DE REDUCCIÓN DE IMPUESTOS</b>				
PERIODO	2015	2016	2017	2018
IVA	11,5%	11,0%	10,5%	10,0%
ISD	4,5%	4,0%	3,0%	2,0%

Una política fiscal de este tipo debería estimular la inversión privada nacional y extranjera, propendiendo a un incremento de la producción, del empleo y consecuentemente de la recaudación de impuestos que guarda relación con la renta. Por supuesto que se está dejando de lado otras variables importantes como la necesidad de acuerdos comerciales con otros países o regiones, la flexibilización del mercado laboral, las trabas a la creación de nuevas empresas como también a la liquidación de las mismas, etcétera, todo lo cual determina que un país sea atractivo para la inversión.

La propuesta de una reforma fiscal como la planteada, se inspira en la hoja de ruta similar que siguió la economía de Singapur en cuanto al impuesto a la renta, como lo describe el siguiente cuadro:

<b>IMPUESTO A LA RENTA SOBRE SOCIEDADES EN SINGAPUR</b>							
PERIODO	1997	2001	2002	2003	2005	2007	2010
IR	26,0%	25,5%	24,5%	22,0%	20,0%	18,0%	17,0%
<b>FUENTE:</b> <a href="http://www.iras.gov.sg/irashome/default.aspx">http://www.iras.gov.sg/irashome/default.aspx</a>							

En apenas 13 años, el impuesto a la renta en Singapur bajo casi a la mitad (35% de reducción). Del mismo modo, en Singapur el impuesto al valor agregado se

ha ido modificando pero en sentido inverso, es decir, el IVA empezó muy abajo y subió de manera progresiva como se indica a continuación:

<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN SINGAPUR</b>				
PERIODO	1994	2003	2004	2007
IVA	3,0%	4,0%	5,0%	7,0%
FUENTE: <a href="http://www.iras.gov.sg/irashome/default.aspx">http://www.iras.gov.sg/irashome/default.aspx</a>				

Efectivamente, el IVA ha crecido progresivamente en el país asiático hasta anclarse en el 7%, que en comparación con Ecuador aún está cinco puntos por abajo. Como se puede apreciar, tanto en el impuesto a la renta como en el Iva, Singapur está cinco puntos más bajo que Ecuador, sin mencionar las exenciones que ellos tienen en su legislación para la producción orientada al mercado internacional.

Este país, conocido como uno de los tigres asiáticos, logró en menos de 30 años posicionarse como una potente economía gracias a una política fiscal y monetaria que estimulaba la inversión privada, y uno de los puntales de su estrategia fue la política fiscal expansiva por el lado tributario. La propuesta del presente trabajo, es emular parte de la estrategia seguida en Singapur, haciendo más competitivas a nuestras empresas mediante una carga impositiva menor, creando además exoneraciones de impuestos para aquellas empresas que orienten su producción al mercado internacional. De manera simultánea el país debe dismantelar todo el sistema represivo que existe en materia de multas por no afiliación a la seguridad social, por pago extemporáneo de las planillas, trámite por quiebra de empresas, procesos de insolvencia, etcétera, pues esto castiga (Oppenheimer, 2014) el proceso de creación de riquezas, los procesos de innovación y emprendimiento del sector empresarial.

Se ha documentado también y de manera abundante, el efecto que tiene la inestabilidad jurídica sobre la inversión especialmente extranjera. Los inversionistas planifican a largo plazo y para ello necesitan reglas del juego claras y estables. Como ejemplo de inestabilidad jurídica en nuestro país, basta señalar que solamente en los últimos 8 años, hemos aprobado una Constitución y la hemos reformado en ese período. Por otro lado, hemos realizado 10 reformas tributarias, y no todas para reducir la presión sobre el contribuyente sino para aumentarla. Por lo tanto, la propuesta de esta investigación, es colocar al país por debajo de la media sudamericana en la carga tributaria, y colocarnos también a la vanguardia en cuanto a la facilidad para crear empresas, para cerrarlas, para simplificar un proceso de quiebra, para estimular el proceso de reinserción de aquellos empresarios que quebraron, para suavizar y agilizar el proceso legal de la insolvencia, sin satanizar el fracaso. Pues como señala Oppenheimer, en los países del primer mundo se habla con orgullo de los fracasos, mientras que en

Sudamérica es motivo de escarnio y muchas veces nunca se recupera un empresario que fracasó en su emprendimiento.

### 3.5. AMPLIAR LA BASE DE CONTRIBUYENTES

Otra propuesta de política fiscal tiene que ver con una amplia reforma que permita ampliar la base de contribuyentes incorporando la mayor cantidad posible de actividades productivas, sean estas comercio minorista, microempresas, artesanos, profesionales de libre ejercicio, entre otros. A pesar del avance que se ha logrado en la última década, queda aún mucho por hacer en este campo. El problema que se enfrenta al tratar de aplicar este tipo de políticas, es que los usuarios, personas y empresas, se resisten y rechazan las medidas como fiscalistas, es decir, medidas que apuntan solamente a extraer más recursos para gastarlo de manera ineficiente, con alto nivel de corrupción, etcétera.

Por lo tanto para lograr que tenga éxito este tipo de medidas debe socializarse el alcance de las mismas y consensuarse con la población, discutiendo ampliamente las ventajas de tales reformas y convenciendo a la población de los beneficios que traen consigo. Al respecto algunos estudios (New Zealand Treasury, 2001) aplicados a Nueva Zelanda, demostraron que cuando medidas similares son parte de un conjunto de estrategias para construir una economía inclusiva, se logra el apoyo del usuario. Esto se hace socializando los alcances de las medidas, incluyendo a todos los estamentos de la sociedad en la discusión del proyecto, incorporando a las minorías o menos favorecidos en los beneficios, enfocando los alcances en la productividad de la economía, en la educación y la salud, de suerte que la población logre ver el retorno de su sacrificio expresado en una mayor cantidad de servicios a los contribuyentes.

En nuestro país como se expresó anteriormente, queda mucho por hacer todavía, considerando que se trata de una economía altamente informal donde gran cantidad de personas y negocios operan al margen de la ley.

### 3.6. EXONERACIÓN DE IMPUESTOS A LA PRODUCCIÓN DE VALOR AGREGADO

Otra propuesta agresiva consiste en diseñar toda una política enfocada en estimular la producción con alto valor agregado y la producción orientada al mercado internacional. Nuestra economía como se notará en el siguiente cuadro, es todavía altamente dependiente de unos pocos productos primarios, es decir, nuestra producción exportable tiene poco valor agregado, siendo así, somos vulnerables a las crisis de comercio exterior. A mediados de los años 80 del siglo pasado, la caída del precio del petróleo ocasionó el colapso de la economía, el aumento del desempleo, la devaluación de la moneda, etcétera. Igual situación ocurrió a fines del siglo pasado, cuando los precios de nuestros commodities

cayeron y eso trajo la crisis en el sector real, el descalabro y la quiebra del sector financiero y finalmente determinó el abandono de nuestra moneda, en lo que se conoció como la mayor crisis económica de nuestra historia.

Desde el año 2014 otra vez el país soporta una crisis originada en el sector externo y en buena medida se debe a la alta dependencia de unos cuantos productos de escaso valor agregado, como se ilustra a continuación.

<b>EXPORTACIONES POR PRODUCTO PRINCIPAL</b>			
MILES DE DÓLARES FOB			
PERIODO	TOTAL EXPORTACIONES	TOTAL PRIMARIOS	TOTAL INDUSTRIALIZADOS
2014	25.732.272	21.479.827	4.252.445
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR			

Como se puede observar, más del 80% de nuestras exportaciones son productos primarios, por lo tanto la caída del precio de las materias primas origina una crisis en toda la economía como está ocurriendo justamente ahora. El tema es aún más delicado si se analiza los componentes de las exportaciones de productos primarios, como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>EXPORTACIONES PRODUCTOS PRIMARIOS</b>					
MILES DE DÓLARES FOB					
PERIODO	TOTAL PRIMARIOS	PETRÓLEO CRUDO	BANANO Y PLÁTANO	CAMARÓN	OTROS
2014	21.479.827	13.016.019	2.607.580	2.571.813	3.284.415
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR					

Solamente tres productos representan el 85% de las exportaciones de productos primarios, es decir, el grado de exposición a crisis económicas originadas en el exterior es muy elevado. Con los productos industrializados no es muy diferente la situación, pues apenas tres ítems como son los derivados de petróleo, elaborados de productos del mar y manufacturas de metales, concentran más del 50% de los productos industrializados que se exportan.

De aquí surge la propuesta de crear un conjunto de premios y estímulos a la producción de valor agregado y a la producción exportable de bienes de valor agregado. Esta propuesta constituye un fuerte cambio en la política económica puesto que a simple vista podría inferirse que políticas fiscales de esa naturaleza reduciría fuertemente los ingresos del estado provenientes de impuestos, pero no es así. Como se explicó en apartados anteriores, la idea es que el sector privado se convierta en el motor de la economía, generando efectos multiplicadores en la producción, el empleo, la innovación, y en consecuencia, mayores recaudaciones

al estado. Por su parte, el sector público debe ser un complemento del sector privado, regulando las actividades económicas y haciendo de proveedor de aquellos bienes y servicios sensibles como son, la seguridad, la salud y la educación.

### 3.7. GASTO PÚBLICO EFICIENTE

El sector público está compuesto por entidades financieras y entidades no financieras. En el primer grupo constan 6 instituciones que son el Banco Central, el Banco de la Vivienda, el Banco del Estado, el IECE, el IEES y el BIESS. Como número estas representan menos del 1% de las instituciones del sector público. Por otra parte, las entidades no financieras son casi 800, de las cuales del Gobierno Central son 185, entidades autónomas descentralizadas 358 y empresas públicas 251.

A fines del año 2006 había 356.119 empleados públicos (Méndez, 2007) en las entidades del estado y si bien algunos consideran que aquello no supera el 10% de la población económicamente activa, mientras en otros países supera el 20%, la percepción que existe en nuestro país es que la burocracia es excesiva. A agosto del 2014 los servidores públicos eran 499.000 gracias a una política fiscal expansiva que ha convertido al sector estatal en el motor de la economía. Osea que el tamaño del estado, en número de empleados públicos, creció en 35% en los últimos 8 años. Para el presupuesto, esto significa 8.433 millones de dólares, es decir, el 30% del gasto permanente.

El probable exceso de burocracia así como la falta de control en el gasto, la corrupción endosada al proceso de contratación pública, etcétera, nos lleva a proponer como parte de la política fiscal, que se racionalice el gasto, es decir, adoptar un conjunto de medidas y estrategias para hacer más eficiente los recursos de la sociedad cuyo administrador es el estado.

Sobre este mismo punto, y como parte de una propuesta integral, se trató de la necesidad de la Licitación Pública para adjudicar al mejor proveedor la venta de bienes y servicios en las mejores condiciones de precios y calidad. Con ese mismo propósito se trató de la incorporación de herramientas tecnológicas como las TIC para transparentar y agilizar los procesos administrativos.

Como consecuencia de lo anterior, la propuesta no es reducir el gasto, lo cual puede tener una incidencia negativa en cuanto a contraer la demanda agregada (Sachs y Larraín, 1994) con consecuencias negativas en la producción y el empleo, sino más bien racionalizar el gasto, haciéndolo más eficiente, obteniendo mayores y mejores resultados con el mismo volumen de insumos.

Una medida que se podría adoptar, por ejemplo, es que el gasto no crezca más allá de lo que crece la economía, para evitar así el endeudamiento interno y

externo. Esto no ha pasado en el país, en donde la tasa de crecimiento del gasto ha superado con creces a la tasa de crecimiento de la economía como se expuso en el primer capítulo. El cuadro siguiente ilustra los porcentajes de crecimiento del gasto público en comparación a los porcentajes de crecimiento de la economía en el período comprendido entre 2009 y 2013.

<b>CRECIMIENTO DEL GASTO VERSUS EL PIB</b>		
PERIODO	CRECIMIENTO DEL GASTO	CRECIMIENTO DEL PIB
2009	-	0,6%
2010	17,3%	3,5%
2011	19,5%	7,9%
2012	14,4%	5,2%
2013	19,5%	4,6%

**FUENTE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Como se expresó anteriormente, las cifras ilustran que el crecimiento del gasto fue muy superior siempre al crecimiento de la economía. Por ejemplo en el año 2010 el gasto creció 5 veces más que la economía; en el año 2013 el gasto creció más de cuatro veces el crecimiento económico. Los demás años, el gasto creció más del doble en comparación al crecimiento del PIB medido en porcentajes. La propuesta es por lo tanto, que el gasto tenga un techo de crecimiento que sea el mismo de la economía, y además, un gasto público eficiente no solamente que ayudaría a mantener los equilibrios macroeconómicos, sino que ganaría la confianza de los contribuyentes y el apoyo para nuevas reformas que impulsen la economía y el bienestar de la población.

<b>VARIACIÓN PIB per cápita</b>	
En porcentaje (%)	
PERIODO	Porcentaje Crecimiento PIB per cápita
2007	0,4%
2008	4,4%
2009	-1,2%
2010	1,6%
2011	6,1%
2012	3,5%
2013	3,0%

**FUENTE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

El cuadro anterior, remata las ideas expuestas hasta ahora, en el sentido de que el crecimiento del gasto público en todo este periodo, siempre estuvo muy por encima del crecimiento de la economía y del crecimiento de bienestar de la población medido con el producto interno bruto per cápita. En efecto, el crecimiento promedio del ingreso per cápita fue de 2.5% anual en el período analizado, frente a un crecimiento promedio anual del gasto público del 17.6%. Siendo así, el conjunto de propuestas realizadas no pretende desconocer la importancia de las herramientas fiscales para estimular la economía mediante un mayor gasto, sino en racionalizarlo, poniéndole límites, dejando que el sector privado (inversión nacional y extranjera) cumpla también su función de creadores de riqueza, generadores de empleo e innovación de productos como se expuso en líneas anteriores.

Por otra parte está claro que el exceso de gasto público genera una mayor demanda agregada que se canaliza vía importaciones, generando un déficit de la balanza comercial no petrolera. En consecuencia, si el problema realmente fuera exclusivamente externo, una política fiscal contractiva ayudaría a reducir el déficit comercial. La opinión del autor de esta investigación, es que el problema es fiscal y externo, y la propuesta de reducir el gasto si bien ayudaría a corregir los desequilibrios internos y externos de la economía, también desaceleraría el crecimiento de la producción con impacto en el empleo, como lo sugiere la Ley de Okun.

## CAPÍTULO IV

### MEDICIÓN DE EXPECTATIVAS

#### 4.1. MEDICIÓN CON HERRAMIENTA DELPHI

Con el objeto de medir las percepción y expectativas que existen sobre el origen de la crisis económica, así como el impacto que tendrá sobre la economía la baja del precio del petróleo y las medidas adoptadas como las salvaguardias arancelarias, se aplicó una prueba Delphi a 26 ejecutivos escogidos aleatoriamente en 3 empresas de la ciudad de Guayaquil. A dichas personas se les pidió su opinión sobre diez temas presentados en la modalidad de afirmaciones sobre diversos aspectos de la situación macroeconómica. Los temas propuestas cubrieron temas como el impacto del petróleo en la economía; el impacto de las salvaguardias en las importaciones, en el equilibrio externo, y en los precios internos; la eficiencia del gasto público; el déficit fiscal; y, la evasión tributaria. Las 10 afirmaciones planteadas en el cuestionario (Anexo 1, Modelo de Cuestionario) fueron las siguientes:

- a. La baja del precio del petróleo es la causa de la crisis económica actual en el Ecuador;
- b. Las salvaguardias arancelarias es para corregir la brecha del comercio exterior;
- c. Las salvaguardias arancelarias afecta negativamente a la economía;
- d. Las salvaguardias arancelarias logrará reducir las importaciones;
- e. Las salvaguardias arancelarias incidirá en el incremento de precios;
- f. Las salvaguardias arancelarias generará especulación de precios;
- g. Las salvaguardias arancelarias ayudará a proteger la producción nacional;
- h. El gasto público es eficiente;
- i. Las salvaguardias arancelarias ayudará a enfrentar el problema del déficit fiscal;
- j. Una medida económica más saludable podría ser reducir el gasto público y la evasión tributaria.

Las personas debían responder en una escala de 1 (totalmente en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo). Una vez tabulados los resultados de la primera prueba, se encontró lo siguiente:

## PRUEBA DELPHI

### TABULACIÓN DE RESULTADOS

PRUEBA No. 1

RESPUESTAS	TOTAL DESACUERDO 1	2	NEUTRO 3	4	TOTAL ACUERDO 5	TOTAL
PREGUNTAS						
1	3	0	11	6	6	26
2	2	3	9	6	6	26
3	1	3	10	4	8	26
4	0	1	4	11	10	26
5	1	1	3	8	13	26
6	1	1	3	7	14	26
7	2	4	8	7	5	26
8	10	3	7	3	3	26
9	2	1	18	2	3	26
10	1	0	7	7	11	26

En el tema 1, el 11,5% está en total desacuerdo en que “la baja del precio del petróleo es la causa de la crisis actual”. El 42,3% no sabe que responder o no está seguro, y el 46,2% está totalmente de acuerdo.

En el tema 2, el 19,2% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias son para corregir la brecha del comercio exterior”. El 34,6% no sabe que responder o no está seguro, y el 46,2% está totalmente de acuerdo.

En el tema 3, el 15,4% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias afectan negativamente a la economía”. El 38,5% no sabe que responder o no está seguro, y el 46,2% está totalmente de acuerdo.

En el tema 4, el 3,8% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias lograrán reducir las importaciones”. El 15,4% no sabe que responder o no está seguro, y el 80,8% está totalmente de acuerdo.

En el tema 5, el 7,7% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias incidirán en el incremento de precios”. El 11,5% no sabe que responder o no está seguro, y el 80,8% está totalmente de acuerdo.

En el tema 6, el 7,7% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias generarán especulación de precios”. El 11,5% no sabe que responder o no está seguro, y el 80,8% está totalmente de acuerdo.

En el tema 7, el 23,1% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias ayudarán a proteger la producción nacional”. El 30,8% no sabe que responder o no está seguro, y el 46,2% está totalmente de acuerdo.

En el tema 8, el 50% está en total desacuerdo en que “el gasto público es eficiente”. El 26,9% no sabe que responder o no está seguro, y el 23,1% está totalmente de acuerdo.

En el tema 9, el 11,5% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias ayudarán a enfrentar el déficit fiscal”. El 69,2% no sabe que responder o no está seguro, y el 19,2% está totalmente de acuerdo.

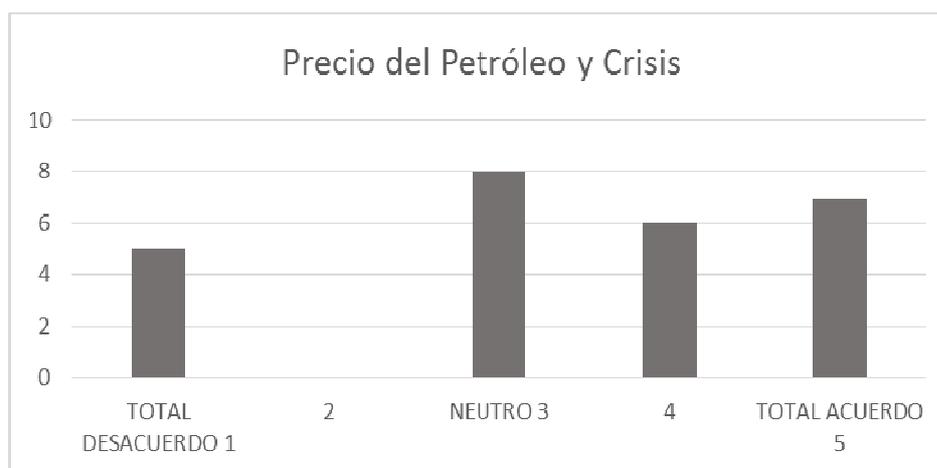
En el tema 10, el 3,8% está en total desacuerdo en que “las medidas económicas más saludables eran reducir el gasto público y la evasión tributaria”. El 26,9% no sabe que responder o no está seguro, y el 69,2% está totalmente de acuerdo.

Luego de tabular los resultados, por segunda ocasión se aplicó la misma prueba a las mismas personas, pero previamente, se le mostró al encuestado los resultados tabulados de la primera prueba. Los resultados esta segunda vez fueron así:

<b>PRUEBA DELPHI</b>						
TABULACIÓN DE RESULTADOS						
PRUEBA No. 2						
<b>RESPUESTAS</b>	<b>TOTAL DESACUERDO 1</b>	<b>2</b>	<b>NEUTRO 3</b>	<b>4</b>	<b>TOTAL ACUERDO 5</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PREGUNTAS</b>						
<b>1</b>	5	0	8	6	7	26
<b>2</b>	0	5	11	2	8	26
<b>3</b>	2	2	12	6	4	26
<b>4</b>	0	1	6	12	7	26
<b>5</b>	1	1	5	7	12	26
<b>6</b>	2	1	3	7	13	26
<b>7</b>	1	2	12	5	6	26
<b>8</b>	7	3	11	3	2	26
<b>9</b>	1	1	17	5	2	26
<b>10</b>	1	2	5	6	12	26

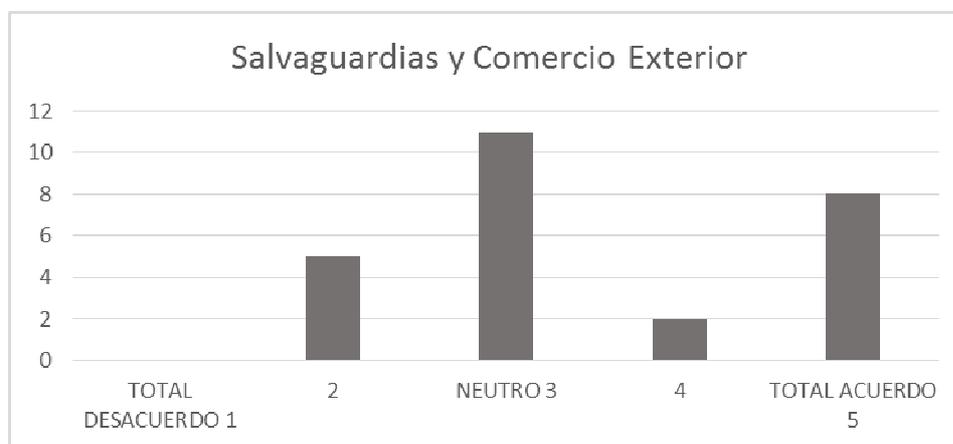
¿Qué ocurrió entre la primera y segunda prueba? Según la metodología Delphi, es posible la influencia de los datos tabulados que se le permite ver al encuestado. Por mi parte agregaría que en los días que transcurre entre la primera y la segunda prueba, la persona tuvo acceso a más información, lo cual le permite cambiar de opinión. Para un mejor análisis, se revisará una por una las respuestas de esta segunda prueba.

**1. La baja del precio del petróleo es la causa de la crisis económica actual en el Ecuador.**



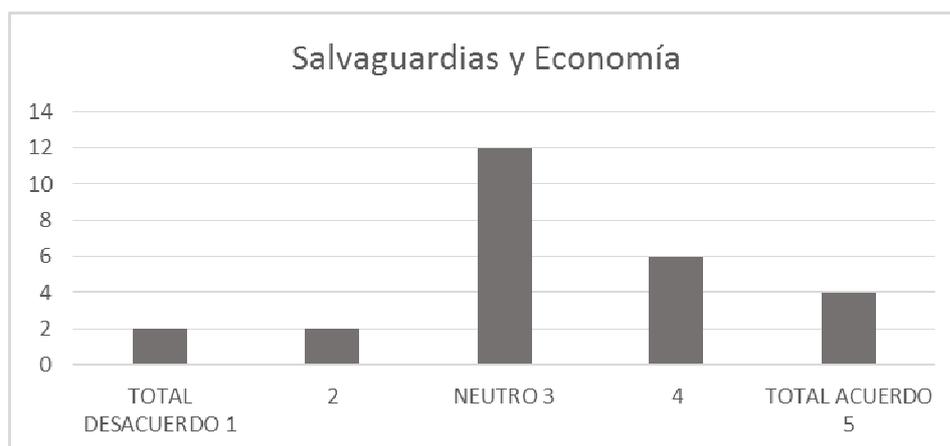
El 19,2% está en total desacuerdo en que “la baja del precio del petróleo es la causa de la crisis actual”. El 30,8% no sabe que responder o no está seguro, y el 50% está totalmente de acuerdo.

**2. Las salvaguardias arancelarias es para corregir la brecha del comercio exterior.**



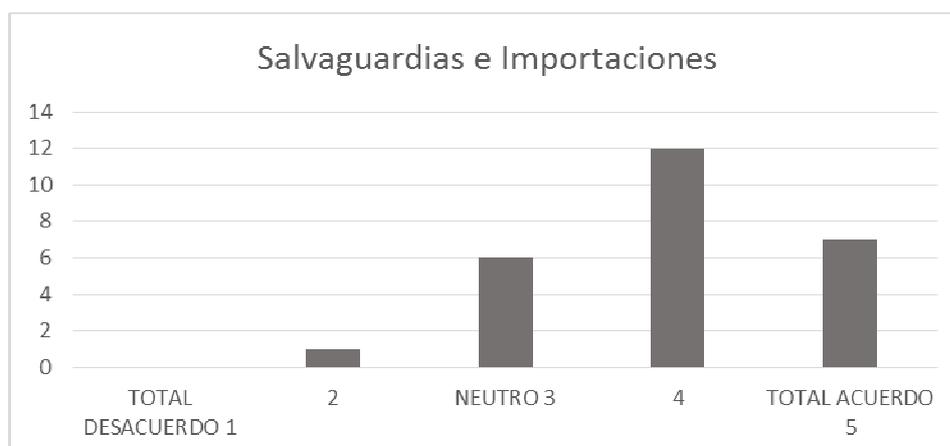
El 19,2% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias son para corregir la brecha del comercio exterior”. El 42,3% no sabe que responder o no está seguro, y el 38,5% está totalmente de acuerdo.

### 3. Las salvaguardias arancelarias afectan negativamente a la economía.



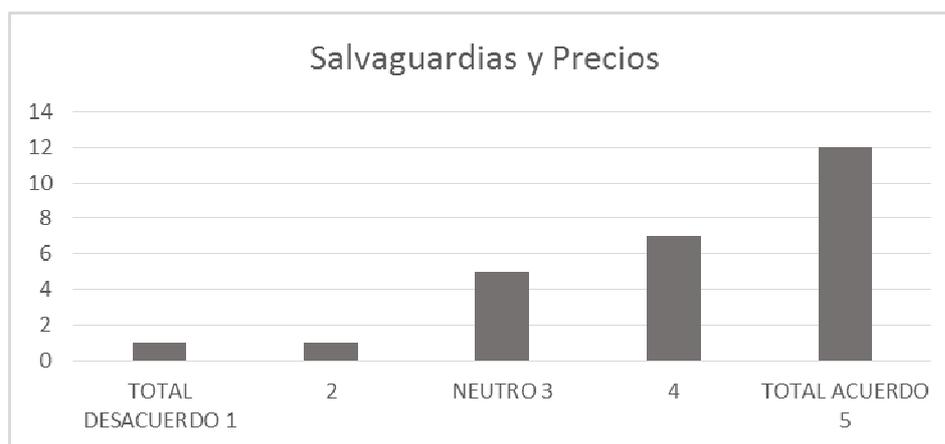
El 15,4% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias afectan negativamente a la economía”. El 46,2% no sabe que responder o no está seguro, y el 38,5% está totalmente de acuerdo.

### 4. Las salvaguardias arancelarias logrará reducir las importaciones.



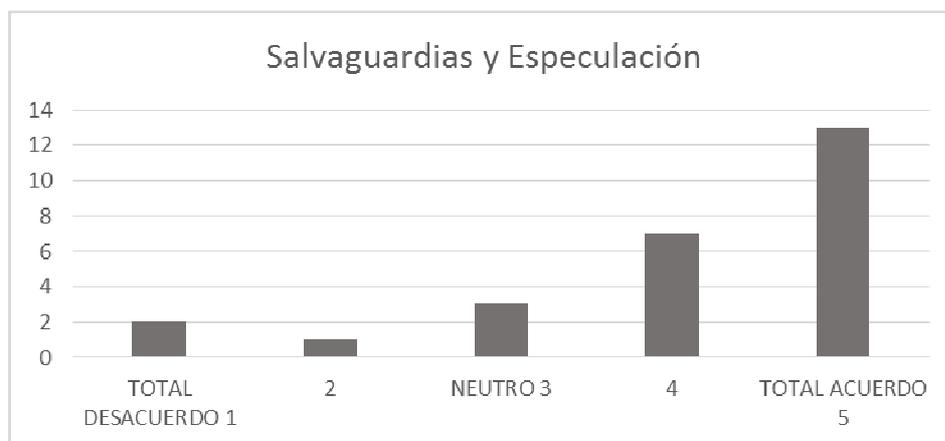
El 3,8% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias lograrán reducir las importaciones”. El 23,1% no sabe que responder o no está seguro, y el 73,1% está totalmente de acuerdo.

**5. Las salvaguardias arancelarias incidirá en el incremento de precios.**



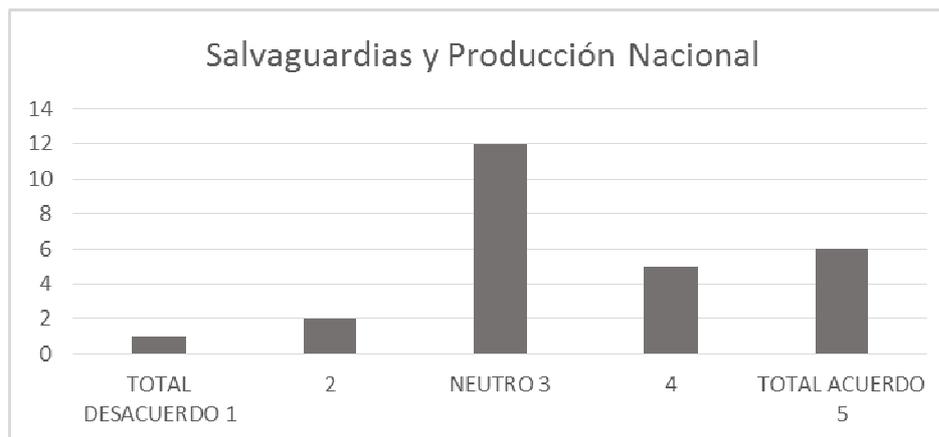
El 7,7% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias incidirán en el incremento de precios”. El 19,2% no sabe que responder o no está seguro, y el 73,1% está totalmente de acuerdo.

**6. Las salvaguardias arancelarias generará especulación de precios.**



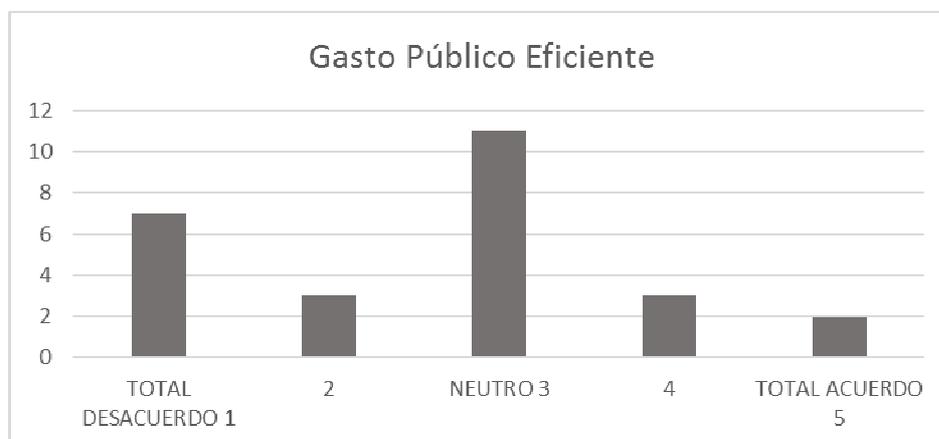
El 11,5% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias generarán especulación de precios”. El 11,5% no sabe que responder o no está seguro, y el 76,9% está totalmente de acuerdo.

**7. Las salvaguardias arancelarias ayudará a proteger la producción nacional.**



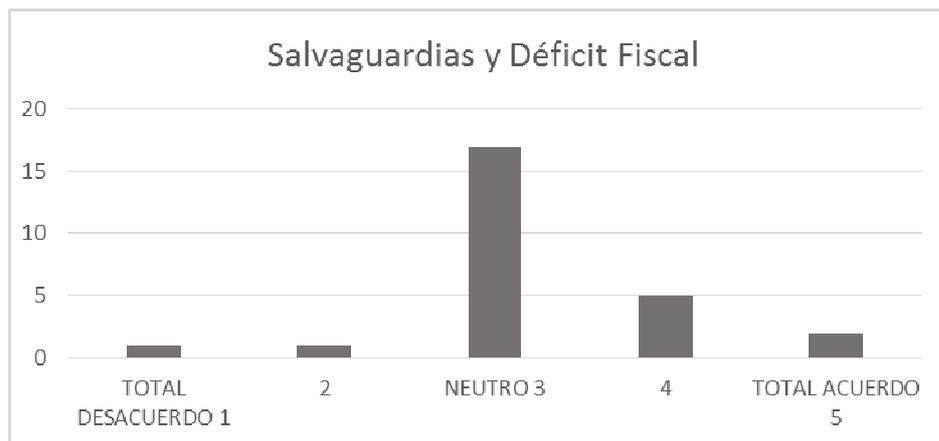
El 11,5% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias ayudarán a proteger la producción nacional”. El 46,2% no sabe que responder o no está seguro, y el 42,3% está totalmente de acuerdo.

**8. El gasto público es eficiente.**



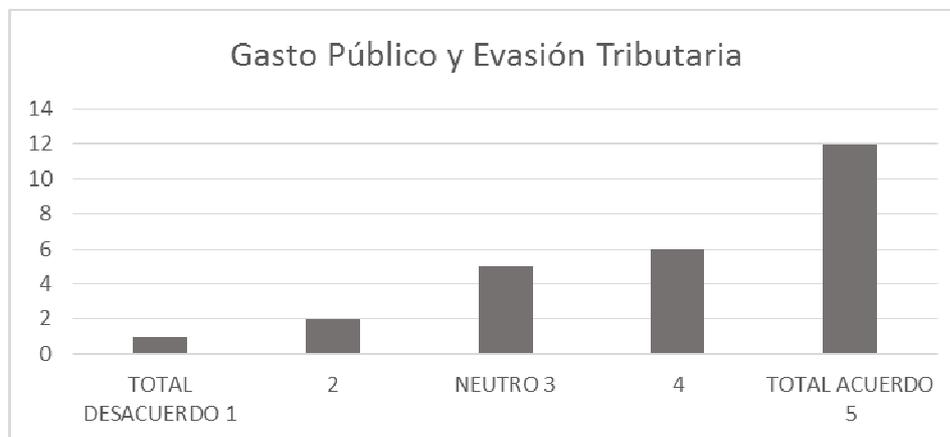
El 38,5% está en total desacuerdo en que “el gasto público es eficiente”. El 42,3% no sabe que responder o no está seguro, y el 19,2% está totalmente de acuerdo.

**9. Las salvaguardias arancelarias ayudará a enfrentar el problema del déficit fiscal.**



El 7,7% está en total desacuerdo en que “las salvaguardias ayudarán a enfrentar el déficit fiscal”. El 65,4% no sabe que responder o no está seguro, y el 26,9% está totalmente de acuerdo.

**10. Una medida económica más saludable podría ser reducir el gasto público y la evasión tributaria.**



El 11,5% está en total desacuerdo en que “las medidas económicas más saludables eran reducir el gasto público y la evasión tributaria”. El 19,2% no sabe que responder o no está seguro, y el 69,2% está totalmente de acuerdo.

Una vez que se tabularon los resultados, llama la atención el aumento de la respuesta número 3, que es la respuesta neutra. Efectivamente, en las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8 aumentó el número de respuestas neutras, lo que a juzgar por el autor de este trabajo de investigación, no solamente revela desconocimiento del tema sino también falta de compromiso o temor a dar una respuesta debido a que la metodología de la prueba exige que el encuestado revele su nombre solamente para efectos académicos, es decir, aun cuando se garantiza el anonimato. Esto se confirma por el hecho de que en 5 de las 10 respuestas, la No. 3 o neutra es la respuesta más escogida. Luego, obviando las consideraciones realizadas sobre la respuesta No. 3, se puede afirmar que en las demás respuestas existe coherencia, pues 9 de las 10 afirmaciones son positivas, es decir, el encuestado responde *De Acuerdo* y *Totalmente de Acuerdo*. Solamente en una respuesta, la número 8, el encuestado responde *Desacuerdo* y *Totalmente Desacuerdo*, y es precisamente en aquella afirmación que dice “El Gasto Público es Eficiente”.

En síntesis, la aplicación de la prueba Delphi, más allá de sus limitaciones anotadas y considerando el reducido número de encuestados por los límites de tiempo de la investigación, ayuda a confirmar por lo menos una de las hipótesis que se plantearon en el capítulo primero, como aquella que sugería que las salvaguardias elevarían los precios de los bienes y servicios. Por otra parte, si bien no se planteó como una hipótesis de trabajo, la encuesta confirma la percepción de que el gasto público no se percibe como eficiente, tal cual lo corroboran los estudios realizados en otros centros académicos. Finalmente, la prueba ayuda a confirmar otra de las ideas de este trabajo de investigación, como es la percepción de que mayores controles a la evasión tributaria, sumado a una reducción del gasto público, hubieren sido medidas más saludables para enfrentar la situación económica. Esto se confirma con la décima pregunta, cuando el 69,2% de los encuestados afirman estar de acuerdo con la afirmación planteada.

#### 4.2. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Probablemente no existan modificaciones en la política económica elegida por el gobierno. Dentro de la política fiscal probablemente se frene de manera momentánea el crecimiento del gasto mientras no cambie la variable externa determinante como es el precio del petróleo. Sin embargo, el gobierno seguirá buscando fuentes de endeudamiento para impulsar sus proyectos estratégicos. Dos semanas antes de escribir estas líneas, se conoció por la prensa que el gobierno colocó 750 millones de dólares en bonos a 5 años plazo y al 10,5% de

interés. Por lo tanto se puede esperar mayor endeudamiento externo e interno, sumado quizás a algunos ajustes impositivos o nuevos tributos.

El riesgo que existe, especialmente si continúa o desciende más el precio del petróleo, es que el gobierno se vea tentado a utilizar el dinero electrónico sin el debido respaldo en billetes físicos, con el objeto de financiar gasto corriente. Más grave aún sería que dado el nuevo marco jurídico vigente desde el 2014 en temas monetarios y financieros, el gobierno se vea abocado a salir de la dolarización y emitir una nueva moneda para financiar el gasto vía emisión monetaria inorgánica.

Al respecto se ha escrito y documentado el efecto sobre la estabilidad macroeconómica (Erceg y Levin, 2001) de la dolarización, sin soslayar el hecho de que con este sistema monetario el sector externo pierde competitividad. En el caso de nuestro país, basta con revisar los cuadros del capítulo 1 para concluir que pese a esa desventaja las exportaciones han tenido un desempeño positivo en el período analizado. El déficit que acusa el comercio exterior – Balanza Comercial – es significativamente más bajo que el déficit de cuenta corriente que tienen países dolarizados como Panamá y Salvador, y sin embargo, dichos países han tenido crecimiento en su economía, especialmente en el caso de Panamá que ha crecido a tasas superiores al 6% en los últimos 10 años.

Adicionalmente, la dolarización ha sido un ancla para evitar la inflación y gracias a ello, entre otras razones analizadas en capítulos anteriores, el ingreso per cápita ha crecido en nuestro país. El desequilibrio en el sector externo no es el problema, sino el desequilibrio fiscal cuya brecha puede ser manejada con más endeudamiento. Con la salvedad expuesta de la creación de una nueva moneda que reemplace a la dolarización, el escenario más seguro de la política económica de los próximos 12 meses, probablemente será de una política fiscal contractiva por el lado tributario (más impuestos) sumado a mayor endeudamiento interno y externo. Por otra parte, el manejo del comercio exterior quizás sufra adicionales medidas restrictivas como mayores aranceles y otras barreras no arancelarias como normas técnicas, licencias obligatorias, etcétera, que frenen y encarezcan las importaciones. Aún está por verse, como ya se dijo antes, si algún país o grupo de países impugna las salvaguardias arancelarias, ya que éstas van contra el libre comercio que promueve la Organización Mundial de Comercio – OMC – especialmente si se considera que las salvaguardias se adoptaron para promover la industrialización sustitutiva de las importaciones. Al respecto debe tenerse presente que algunas semanas atrás, la Comunidad Andina de Naciones obligó al gobierno nacional a derogar medidas similares contra los países de la CAN.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El eje central de la política económica de estos 8 años ha sido el gasto público, considerado el motor de la economía mediante el uso de políticas fiscales expansivas. La mayor demanda agregada creada por el crecimiento sostenido del gasto corriente y del gasto de capital, determinó que el producto interno bruto crezca a tasas promedio de 4.3% en el periodo mencionado. Esto a su vez fue el resultado casi determinante de los elevados precios del petróleo cuyo promedio (WTI) estuvo en US 85.7 el barril, entre 2007 y 2013. A esta abundante cantidad de recursos se sumó el endeudamiento interno y externo, tal cual se mostró en cuadros anteriores, permitiendo al estado impulsar una vasta agenda de proyectos de infraestructura física así como ambiciosos proyectos sociales, todo lo cual impulsó en la economía los resultados a los que me he referido.

Debe agregarse dos consideraciones importantes que son: además del petróleo, en general todos los precios de las materias primas (commodities) se mantuvieron altos debido a la creciente demanda externa impulsada por el comportamiento de la economía China, misma que influyó positivamente no solamente a la economía del Ecuador, sino también a la economía de toda la región. Por otra parte, durante el decenio anterior, el dólar se mantuvo bajo permanente depreciación lo cual favoreció nuestras exportaciones. Todos esos factores externos, sumados a la política económica expansiva, determinó el crecimiento de nuestra economía en un ambiente de estabilidad proporcionada por el sistema monetario que es la dolarización.

Los mismos factores desencadenantes de la bonanza se invirtieron y empezaron a crear la situación actual de deterioro en las cuentas externas e internas de la economía. Por un lado a mediados del 2014 se inició la caída del precio del petróleo debido a la sobre oferta del crudo de esquisto producido por Estados Unidos y Canadá, llevando el precio del barril a menos de cincuenta dólares. Por otra parte, empezó un proceso de apreciación de la moneda norteamericana, y finalmente, la economía China dio muestras claras de haber entrado en un proceso de desaceleración de su economía, después de décadas de crecimiento sostenido. La respuesta ante este nuevo escenario externo, fue una ligera reducción del gasto – 1500 millones de dólares – que no representa más del 4.2% del presupuesto aprobado, salvaguardias a productos importados de la comunidad andina que al poco tiempo quedó sin efecto por la protesta de los países miembros, y finalmente, salvaguardias arancelarias a 2500 ítems con impuestos que fluctúan entre 1% y 45%. Dado el limitado alcance de las mencionadas medidas, posteriormente se colocó 750 millones de dólares en el

mercado financiero internacional a corto plazo y altas tasas de interés como se dijo en apartados anteriores.

Las medidas mencionadas sin embargo no son suficientes. El presupuesto del estado del 2015 se aprobó con un déficit de 8000 millones de dólares, suponiendo un precio promedio del barril de petróleo de setenta y nueve. Es evidente por tanto que este año 2015 el gobierno necesitará adoptar medidas económicas complejas como el mayor endeudamiento interno y externo, si es que persiste en mantener muy elevado el gasto público. Adicionalmente, y suponiendo que el gobierno insista en mantener el nivel de gastos, solo le quedan dos caminos para financiar la brecha fiscal: 1) más impuestos y, 2) dinero inorgánico, para lo cual necesita un programa que le permita salir poco a poco de la dolarización, sin traumas al sistema económico, entrando primero en una etapa de transición en la que por ejemplo, se cancelan los gastos con dinero electrónico y llegado el momento, se introduce una nueva moneda física.

El escenario descrito en el párrafo anterior, no pasa de ser una conjetura, sin embargo, existen otros caminos que podría tomar la política económica, tal cual se propuso en el capítulo 3, con medidas tales como: Racionalización del gasto o un conjunto de medidas que transforme cada dólar gastado en un dólar invertido con retorno tangible para el contribuyente; incorporar herramientas de administración electrónica para hacer más eficiente el gasto, más transparente los procesos administrativos y más ágil la toma de decisiones; incorporar las licitaciones públicas en las compras de bienes y servicios, para tener mejor calidad y ahorro en precios, gracias a la competencia de los proveedores para ganar al cliente - estado.

Por el lado del control, se propuso un conjunto de estrategias como las siguientes: Una reforma tributaria que permita profundizar el trabajo realizado hasta el momento para reducir los niveles de evasión; ampliar la base de contribuyentes, incorporando a nuevas capas o franjas de contribuyentes exentos, sean estos personas naturales, microempresas, profesionales de libre ejercicio, entre otros. Las propuestas más agresivas son dos: primero, exonerar impuestos o parte de ellos, a las empresas que produzcan bienes con alto valor agregado, y que se destinen al mercado exportador; y, 2) que se reduzca el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, y el impuesto a la salida de divisas, de una manera progresiva en los próximos 5 años, hasta que el país tenga un nivel competitivo de presión tributaria a nivel regional, con el objeto de atraer la inversión extranjera y el retorno de capitales nacionales invertidos en el exterior.

La propuesta anterior, implica de cierto modo, un cambio radical en la política económica porque aspira a cambiar al sector público como motor de la economía, por el sector privado como generador de inversión, empleo, innovación y valor agregado. Esta propuesta no es subjetiva si se la mira desde

la óptica del ciudadano común o del contribuyente de impuestos. La prueba Delphi que se aplicó en dos oportunidades a 26 ejecutivos de tres empresas, demostró que las personas se resisten a pagar cada vez más impuestos, porque perciben ineficiente y excesivo el gasto público, por lo tanto, la propuesta de racionalizar el gasto, reducir la evasión y reducir los impuestos, en primer lugar lograría romper con la resistencia hacia lo público, percibido como sinónimo de político y fuente de corrupción. Una vez conseguido el apoyo de los agentes económicos (Familias y Empresas) hacia este conjunto de propuestas, lo demás llegará a su tiempo, esto es, inversión productiva, empleo, producción y mayores flujos de recaudaciones para la caja fiscal.

La investigación realizada es apenas un trabajo semilla que requiere trabajos complementarios para explorar los alcances de las propuestas realizadas en un contexto de crisis y limitaciones de la economía internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Talpos, I. y Ludosean, B. (2012). *An empiric approach of the FDI-taxation relationship in Romania*, Theoretical and Applied Economics, 2012, vol. XVIII.
- Schafer, A. y Spengel, C. (2004). *International Tax Planning in the Age of ICT*, No. 04-27, Center for European Economic Research.
- Ohlsson, O. y Selander, M. (2002). *The Dilema with ICT in Educational organisations*, No. 2002-394, FE rapport from University of Gothenburg, Department of Business Administration.
- Banerjee, R. (2013). *An Evaluation of the Revenue side as a source of fiscal consolidation in high debt economies*, MPRA Paper from University Library of Munich, Germany.
- Banerjee, R. (2014). *On the Interpretation of Bribery in a Laboratory Corruption Game: Moral Frames and Social Norms*, Economics Working Papers from School of Economics and Management, University of Aarhus.
- Banerjee, R. (2015). *Corruption, Norm Violation and Decay in Social Capital*, Economics Working Papers from School of Economics and Management, University of Aarhus.
- Banerjee, R., Bau, T. y Rosenblat, T. (2015). *On Self Selection of the Corrupt into the Public Sector*, Economics Letters (2015).
- Gerhards, L. y Siener, N. (2014). *Private versus Public Feedback – The Incentive Effects of Symbolic Awards*, Economics Working Papers from School of Economics and Management, University of Aarhus.
- Herrera, S. y Pang, G. (2006). *How efficient is Public Spending in Education*, ENSAYOS SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA, 2006.
- Bianchi, C. y Brun, M. (2014). *Las compras públicas como herramienta de política productiva en Uruguay. Descripción de las compras públicas de TIC en 2005-2012*, Documentos de Trabajo (working papers) from Instituto de Economía – IECON.
- Klun, M. (2006). *E-public services: the case of taxation in Slovenia*, Financial Theory and Practice, 2006, vol. 30, issue 3, pages 233-252.
- Berliant, M. y Page, F. (2004). *Budget Balancedness and Optimal Income Taxation*, Public Economics from EconWPA.
- Suppanz, H. (2003). *Controlling Public Spending in Iceland*, No. 360, OECD Economics Department Working Papers from OECD Publishing.

Moreland, K. (1992). *The Optimal Exemption*, National Tax Journal, 1992, vol. 45, issue 4, pages 421-31.

Grossman, G. y Helpman, E. (2006). *Separation of Powers and the Budget Process*, No. 2119, Harvard Institute of Economic Research Working Papers from Harvard – Institute of Economic Research.

European Commission, (2006). *Tax / benefit systems and growth potential of the EU*, No. 17, Taxation Studies from Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

Nickell, S. (2004). *Employment and Taxes*, CEP Discussion Papers from Centre for Economic Performance, LSE.

Katos, A. y Katsouli, E. (2012). *The five little PIIGS and the big bad Troika*, Economics Bulletin, 2012, vol. 32, issue 1, pages 1001-1007.

Commission on Growth and Development, (2010). *Post-Crisis Growth in Developing Countries: A Special Report of the Commission on Growth and Development on the Implications of the 2008 Financial Crisis*, No. 13546 in World Bank Publications from The World Bank.

Ito, T. y Krueger, A. (1993). *Trade and Protectionism*, in National Bureau of Economic Research Books from University of Chicago Press.

Tas, B. y Togay, S. (2008). *Effect of Dollarization on Macroeconomic Performance and Money-Price Relationship in Ecuador*, No. 808, Working Papers from TOBB University of Economics and Technology, Department of Economics.

Erceg, C. y Levin, A. (2001). *The Effects of Dollarization on Macroeconomic Stability*, No. 17, Computing in Economics and Finance 2001 from Society for Computational Economics.

New Zealand Treasury, (2001). *Towards an Inclusive Economy*, No. 01/15, Treasury Working Paper Series from New Zealand Treasury.

Sachs, J. y Larraín, F. (1994). *MACROECONOMÍA en la economía global*, Prentice Hall Inc., Primera Edición, 1994.

Dornbusch, R., Fischer, S. y Startz, R. (2009). *MACROECONOMÍA*, Mc Graw Hill, Décima Edición, 2009.

Blanchard, O., Amighini, A. y Giavazzi, F. (2014). *MACROECONOMÍA*, Prentice Hall Inc., Quinta Edición, 2014.

Oppenheimer, A. (2014). *Crear o Morir*, Penguin Random House, Grupo Editorial SA, 2014.

Keynes, J. (2005). *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO*, Fondo de Cultura Económica de Argentina SA, 2005.

Gunder, A. (2005). *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/>

Ruiz, M. y Manya, M. (2010). *Tax Ecuador 2010*, Editorial Manya, Tercera Edición, 2012.

Fernández, L. (2009). *Impuesto a la ganancia mínima presunta*, Editorial La Ley, Segunda Edición, 2009.

Méndez, M. (2007). *Propuesta para el mejoramiento del nivel de satisfacción de los empleados públicos frente a su trabajo*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2007.

Plan Nacional Para el Buen Vivir. Senplades, 2014.

Plan Estratégico Institucional. SRI, 2014.

Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI), 2014. Codificación 26. Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov-2004.

Código Orgánico Integral Penal (COIP), 2014. Art. 297, Enriquecimiento Privado No Justificado.

Spurrier, W. (2014). *Dólar en Alza*, Diario EL COMERCIO, <http://www.elcomercio.com.ec/opinion/11-14.html>. ElComercio.com

Pozo, M. (2014). *¿Y Ahora?*, Diario EL COMERCIO, <http://www.elcomercio.com.ec/opinion/11-14.html>. ElComercio.com

Calderón, G. (2015). *Dolarización y Balanza Comercial*, Diario EL UNIVERSO, <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/01/09/>

Calderón, G. (2015). *Dolarización y Exportaciones*, Diario EL UNIVERSO, <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/01/16/>

Calderón, G. (2015). *Dolarización y Crisis*, Diario EL UNIVERSO, <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/01/23/>

Rosales, E. (2015). *¿Y los fondos petroleros?*, Diario EL UNIVERSO, <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/01/19/>

Burbano, F. (2015). *Bolivia: el contraargumento*, Diario EL UNIVERSO, <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/01/31/>



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Guerra Bustamante Walter Efrén, con C.C: # 0910420918 autor(a) del trabajo de titulación: “ Propuesta de un modelo de política económica basada en la reducción gradual de impuestos, gasto público eficiente y la administración electrónica: una aplicación para Ecuador” previo a la obtención del grado de **MASTER EN CIENCIAS CON MENCIÓN EN ECONOMÍA Y GESTIÓN EMPRESARIAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 06 de abril de 2015

f. \_\_\_\_\_

Walter Efrén Guerra Bustamante  
C.C: 0910420918



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



SENESCYT  
Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Propuesta de un modelo de política económica basada en la reducción gradual de impuestos, gasto público eficiente y la administración electrónica: una aplicación para Ecuador.		
capacitación y certificación online			
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Econ. Walter Guerra Bustamante		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	PhD. José Manuel Saiz		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Economía		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Master en ciencias con mención en economía y gestión empresarial		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	06 de abril de 2015	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	61
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Economía		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	POLÍTICA ECONÓMICA, IMPUESTOS.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>			
<p>El presente trabajo de investigación explora un modelo alternativo de organización económica que no esté basado en el gasto público como motor de la economía, sino más bien en la Inversión privada. Los dos primeros capítulos empiezan por documentar el desempeño de la economía en los últimos 8 años, con el objeto de demostrar que el acelerado crecimiento económico tuvo cuatro pilares como fueron los elevados precios de las materias primas, el endeudamiento externo, las ocho reformas tributarias, y finalmente, la debilidad del dólar.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> +593-4-2855001/ 0992087915	<b>E-mail:</b> walterguerrab@hotmail.com	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre:</b> Alcívar Avilés , María Teresa		
	<b>Teléfono:</b> +593-4-2206950 ext 5068		
	<b>E-mail:</b> maria.alcivar10@cu.ucsg.edu.ec		

#### SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	