



EVALUACIÓN DE RESULTADOS APLICACIÓN INCENTIVOS TRIBUTARIOS



SECRETARÍA NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO



EL
GOBIERNO
DE TODOS

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Lenín Moreno Garcés

**SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y
DESARROLLO**

Juan Carlos Proaño Cordero

Subsecretario General de Planificación y Desarrollo

Miguel Ángel Játiva Coronel

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación

Diana Julieta Arias Urbina

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Viviana Lascano Castro

Julio Olivo Plazas

Alexandra Yáñez Casalombo

Equipo de apoyo

Jenny Palacios Espinel

Erika Canencia Yanacallo

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Pablo Albán Orbea

Ministerio de Economía y Finanzas

María Eugenia Andrade Trujillo

Heidy Ocampo Meneses

Néstor Villacreses

Servicio de Rentas Internas

Diseño y Diagramación:

Fausto Ramírez

Revisión y Edición de Textos:

Dirección de Comunicación Social

Primera Edición, 2019

© Senplades, abril 2019

Juan León Mera y Patria

Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

SECRETARÍA NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO



Promovemos la conciencia ambiental en la comunidad educativa

Hemos impreso el 8% de ejemplares con certificado de responsabilidad ambiental



ADVERTENCIA

Un objetivo manifiesto del Ministerio de Educación es combatir el sexismo y la discriminación de género en la sociedad ecuatoriana y promover, a través del sistema educativo, la equidad entre mujeres y hombres. Para alcanzar este objetivo, promovemos el uso de un lenguaje que no reproduzca esquemas sexistas, y de conformidad con esta práctica preferimos emplear en nuestros documentos oficiales palabras neutras, tales como las personas (en lugar de los hombres) o el profesorado (en lugar de los profesores), etc. Sólo en los casos en que tales expresiones no existan, se usará la forma masculina como genérica para hacer referencia tanto a las personas del sexo femenino como masculino. Esta práctica comunicativa, que es recomendada por la Real Academia Española en su Diccionario Panhispánico de Dudas, obedece a dos razones: (a) en español es posible <referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino>, y (b) es preferible aplicar <la ley lingüística de la economía expresiva> para así evitar el abultamiento gráfico y la consiguiente ilegibilidad que ocurriría en el caso de utilizar expresiones como las y los, os/as y otras fórmulas que buscan visibilizar la presencia de ambos sexos.

Índice

Índice	3
1. Introducción	4
2. Aproximación conceptual a los incentivos tributarios en el Ecuador ..	5
3. Descripción de los elementos de la evaluación	11
3.1. Objetivo general.....	11
3.2. Objetivos específicos.....	11
3.3. Alcance	11
3.4. Tipo de evaluación	12
4. Metodología de evaluación aplicada	13
5. Presentación de resultados	15
5.1. Hallazgos en relación al proceso de diseño	15
5.1. Hallazgos en relación al proceso de implementación	15
5.2. Hallazgos de la evaluación por incentivo	20
6. Conclusiones	28
7. Recomendaciones	29
8. Abreviaturas	32
9. Bibliografía	33
10. Anexos	35

1. Introducción

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), a través de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, ha sido la entidad responsable de liderar la “Evaluación a los Resultados de la Aplicación de los Incentivos Tributarios”, en un trabajo conjunto con las instituciones involucradas en la temática. Esto, en cumplimiento del artículo 8 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como en el marco del Plan Anual de Evaluaciones 2017-2018, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación (CNP), el 22 de septiembre de 2017, mediante Resolución No. 003-2017-CNP.

En el marco de dicha Resolución, el equipo técnico de evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, de manera conjunta con los funcionarios del Servicio de Rentas Internas (SRI) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estableció los objetivos, definiciones conceptuales y metodológicas, preguntas, indicadores y fuentes de información disponibles para realizar la evaluación.

El levantamiento, análisis de la información y presentación de resultados de la evaluación fue realizado por la empresa Forumconsultor Cía. Ltda., con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es importante mencionar que el equipo técnico de la evaluación coordinó las diferentes etapas del proceso evaluativo, gestionó la entrega de información y la vinculación con actores públicos y privados a diferentes niveles.

La revisión de los productos entregados por la consultora estuvo a cargo de los funcionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Servicio de Rentas Internas (SRI) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El presente documento se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el marco conceptual, normativo e institucional que guió la aplicación de los incentivos tributarios; en la segunda parte consta un resumen de los principales hallazgos de la evaluación; y, en la tercera parte se exponen las conclusiones y recomendaciones¹.

Los hallazgos generales del proceso de evaluación evidencian debilidad institucional al momento de diseñar e implementar la aplicación y uso de los incentivos tributarios como instrumento de la política pública y su limitada contribución sobre empleo, inversión, crecimiento de la economía. Los resultados obtenidos serán puestos en conocimiento de las instituciones involucradas a fin de que generen acciones tendientes a fortalecer la política pública.

¹ La presente evaluación es de tipo sumativo, por lo que evalúa el proceso de implementación incluyendo la revisión del componente institucional y normativo de la aplicación de incentivos tributarios. Se busca explorar el efecto de estos elementos sobre la inversión, empleo y productividad o crecimiento económico.

2. Aproximación conceptual a los incentivos tributarios en el Ecuador

Tradicionalmente, el uso de incentivos tributarios² ha sido parte de la acción de la política económica y de las políticas de desarrollo industrial de los países. Estos han sido utilizados y justificados en los siguientes casos: eliminar o reducir una imperfección del mercado; promover nuevas industrias y nuevas inversiones; generar una forma de economía de aglomeración o externalidades de concentración; subsidiar a las empresas cuando el sector se encuentra en recesión (Naciones Unidas, CIAT, 2018).

En este contexto, los gobiernos utilizan los incentivos tributarios como instrumentos para atraer la realización de inversiones o la creación de nuevas industrias. La discusión sobre su efectividad o no ha generado intensos debates y existe en general poco consenso alrededor de su utilización (Sebastian, 2009).

A modo de referencia, una encuesta realizada en 2005 por el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA³) a empresas transnacionales en América Latina y el Caribe buscaba entender el mecanismo de toma de decisiones de las empresas y, en particular, identificar el conjunto de variables o factores que toman en consideración al momento de evaluar las posibles ubicaciones de su inversión.

Esta encuesta encontró que los principales factores que consideran las empresas son: acceso a mercados; ambiente político y social estable; facilidad en las condiciones para hacer negocios; y calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos. Cada uno de estos factores representó sobre el 50% de las respuestas de las empresas. Además, destaca que, en promedio, las empresas les asignan a los impuestos una valoración relativamente baja.⁴

La evidencia internacional (Ortega et. al, 2000) (Sebastian, 2009) sugiere que el incentivo tributario no funciona de manera aislada para estimular las decisiones de inversión de las empresas. Factores como los mencionados en la encuesta son los que pesan más en las decisiones de inversión.

Considerando estos aspectos, de acuerdo con la teoría tributaria, cualquier exención en una tarifa general debe estar correctamente justificada ya sea porque hace más equitativa a la estructura impositiva o bien porque incentiva la

² En el documento se utilizará la aproximación de que los incentivos tributarios son parte de un concepto más amplio que el gasto tributario, entendido como provisiones de la ley tributaria o regulatoria que reducen o aplazan pagos de impuestos para un grupo cerrado de la población o pagador, en relación a una tarifa dada (Bauger, 2014). El gasto tributario constituye toda transferencia indirecta que el Estado realiza a determinados grupos o sectores económicos, efectuadas por medio de una reducción en la obligación tributaria del contribuyente. A modo de ejemplo, los gastos tributarios incluyen, entre otras cosas, las exenciones del IVA en medicinas o alimentos que no corresponde a un incentivo tributario. Estos beneficios tributarios no corresponden a la normativa general aplicada al universo de los contribuyentes (Servicio de Rentas Internas, 2016).

³ Organismo Multilateral de Garantía del Banco Mundial que tiene como meta facilitar la corriente de inversión de capitales privados con fines productivos en países en desarrollo.

⁴ A pesar de que uno de los mecanismos de incentivos comúnmente usados para atraer inversiones son las exenciones o rebajas tributarias.

producción de bienes o externalidades positivas (Ortega, et al, 2000). En este contexto, es claro que la identificación y definición de cualquier incentivo debe partir del análisis y evaluación de los objetivos y resultados que se buscan en el contexto de la política pública, así como la temporalidad del beneficio y la revisión del costo/beneficio de su implementación.⁵

Desde una aproximación conceptual de la aplicación de incentivos tributarios se podrían esperar, al menos, los siguientes beneficios: incremento en el nivel de ingresos del mediano plazo debido al incremento de las inversiones de las empresas; y beneficios sociales como la creación de empleos, el incremento en la productividad y en el nivel de ingresos, como resultado de la realización de esas inversiones (Sebastian, 2009).

En el caso de Ecuador, desde una perspectiva analítica, el marco normativo define los objetivos deseados de la política económica como los que son referenciales para el diseño e implementación de los incentivos tributarios. Entre estos constan: el estímulo a la inversión, la creación de empleo, la producción de bienes y servicios socialmente deseados. Además, en Ecuador se define como un objetivo específico que estas inversiones y su producción sean social y ecológicamente responsables.

Los elementos incluidos en la Constitución

La Constitución de 2008 reconoce, en el artículo 283, que el sistema económico tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibilitan el buen vivir. Asimismo, en su artículo 285 reconoce que uno de los objetivos específicos de la política fiscal es la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables (Asamblea Constituyente, 2008). En relación con el régimen tributario, en el artículo 300 establece que la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Para alcanzar estos objetivos, desde una perspectiva operativa se necesita la coordinación y alienación de la política fiscal, la política de desarrollo industrial, la política comercial y la política tributaria. Los incentivos tributarios se enmarcan en este ejercicio de coordinación y en estos objetivos.

El Plan Nacional de Desarrollo: un marco de referencia

⁵ En el caso de este tipo de acciones de política pública, dado que los efectos esperados son relativamente fáciles de identificar, es posible aplicar este tipo de metodologías de evaluación. Sin embargo, con base a la evidencia levantada, el ejercicio necesita separar los efectos de la política pública diferenciando el tipo de empresa (grande, mediana, pequeña). Este análisis requiere de la utilización de supuestos y evidencia empírica aplicable al país (sobre todo en relación a la productividad por tipo de empresa).

A partir de los elementos presentes en la Constitución, el país trabajó en la construcción de un marco de planificación que buscó dar coherencia a la consolidación de una política de desarrollo y transformación productiva.

Este esfuerzo se plasmó en los planes nacionales de desarrollo que estuvieron vigentes y que guiaron la acción del Estado durante el período de análisis. En el caso de los incentivos tributarios, por el tiempo de evaluación y el período de implementación⁶, el análisis se centró en el Plan Nacional del Buen Vivir de 2009-2013 y en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En los dos se definió una hoja de ruta hacia una nueva estrategia de acumulación y de distribución de la riqueza. Esta estrategia se divide en varias fases de implementación dando contenido y orientación de la política pública.

La primera fase de acuerdo al PNBV es una fase de transición. A través de un proceso de selección sustitutiva de importaciones, impulso al sector turístico y de inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica se sientan las bases para construir la industria nacional y producir cambios sustanciales en la matriz energética, motores de generación de riqueza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009). La desagregación tecnológica a través de su transferencia, la inversión en el extranjero para la formación de capacidades humanas y el fortalecimiento de condiciones adecuadas para el ecoturismo comunitario son las prioridades dentro de esta primera fase.⁷ De acuerdo con los documentos revisados, se buscó proteger a las industrias intensivas en mano de obra, principalmente.

Desde estos elementos, el Plan establece un conjunto de 12 estrategias para la implementación de las políticas públicas. Como parte de estas se incluye la transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de las importaciones. Dentro de esta estrategia se define que la alternativa es un patrón de especialización enfocado a la producción secundaria y terciaria generador y agregador de valor⁸.

En el mismo documento se reconoce que el camino para lograr este cambio es a través de la intervención del Estado mediante políticas económicas de incentivo y de una fuerte inversión pública que permita desarrollar las condiciones necesarias para que la rentabilidad relativa entre estas dos alternativas favorezca a los sectores secundario y terciario.

En los dos Planes, la acción de la política pública se centró en impulsar las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para

⁶ El Copci se presenta como proyecto en el año 2010 y se aprueba e inicia su aplicación en el año 2011. Es una iniciativa del Ejecutivo por lo que reflejaría cuáles eran los objetivos de la acción de la política pública.

⁷ En la segunda fase, el peso relativo de la nueva industria nacional se incrementaría frente a la de base primaria y buscaría consolidar un superávit energético, principalmente, a través de la producción y consumo de energía limpia y bioenergía. En la tercera fase se esperaba la consolidación de una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones, y que la industria nacional satisfaga la demanda interna y genere excedentes para exportación. En la cuarta fase, la estrategia tenía como objetivo el despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica.

⁸ Esta noción se enmarca en el concepto de cambio de matriz productiva.

viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza.

La Agenda de Transformación Productiva: el relacionamiento con el sector privado

La Agenda fue elaborada por el extinto Ministerio de Coordinación para la Producción, Empleo y Competitividad, en 2010. Fue el marco de referencia para el relacionamiento entre el Estado y la empresa privada. Su objetivo fue fomentar y acompañar un proceso de transformación de la estructura productiva del país, a través de la implementación de políticas y programas con base en cuatro principios⁹. Uno de ellos fue generar competitividad y productividad sistémica, a la vez que se democratizaban las oportunidades y el acceso a los factores de la producción, a través de instrumentos específicos (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010).

La ATP definía a la competitividad y productividad sistémica¹⁰ como el proceso de construcción de ventajas competitivas dinámicas, basadas en la existencia de competitividad social, económica, ambiental y de inserción externa. Esta engloba políticas y acciones dirigidas al nivel meta, macro, meso y micro, bajo un trabajo en red y está dirigido a promover la competitividad, desarrollar políticas de apoyo específicas, fomentar la formación de estructuras, articular procesos de aprendizaje y generar, simultáneamente, eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010).

A partir de lo anterior, este principio buscó generar un entorno en donde los incentivos tributarios actúen como un instrumento para alcanzar los objetivos que se planteaban (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010).

⁹ Los cuatro principios en los que se basa la ATP son la equidad, sostenibilidad ambiental, eficiencia energética y competitividad sistémica.

¹⁰ Estas definiciones se encuentran en el PND. En la Agenda se aclaran y definen como elemento de implementación de las acciones de la política pública.

Tabla 1: Contenidos del principio de competitividad sistémica

Objetivo General: Generación de bienes públicos y reducción de los costos de transacción de las empresas	
Política 1: Maximización de recursos de infraestructura	Priorización de la inversión.
	Buscar la integralidad de los proyectos de infraestructura para potenciar los sectores.
Política 2: Disminuir los costos de transacción	Reducción de procesos para el funcionamiento de empresas.
	Mejoramiento de servicios públicos empresariales.
	Cultura de servicio y eficiencia en el sector público.
Política 3: Mejorar inversión en I+D	Potenciar la inversión dispersa y priorizar la futura.
	Incentivos a la innovación privada.
Política 4: Talento Humano altamente educado	Reforma al sistema educativo.
	Coordinar educación y necesidades de la ATP.
	Priorizar becas en función de la ATP.

Fuente: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010.
Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

Además, la ATP incluía políticas públicas que daban sustento al diseño e implementación de los incentivos tributarios a través de los otros principios. Así, el principio de equidad,¹¹ y como parte del desarrollo equilibrado del territorio nacional, contenía una estrategia que buscaba promover la inversión productiva y los negocios inclusivos. Por otro lado, como parte del principio de eficiencia energética, se incluyó la creación de incentivos para la adopción de energías verdes y el fomento a la producción nacional de energías verdes.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión: Copci

A partir de los insumos presentados (Constitución, PND y ATP) se impulsó un marco para el desarrollo de las actividades productivas privadas y de la economía popular y solidaria, donde el Estado no solamente proveía los incentivos fiscales necesarios para las iniciativas de estos sectores sino, además, los elementos que iban a potenciar su desarrollo: educación, salud, infraestructura, conectividad y servicios básicos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012).

El marco legal instrumentado en el Copci permitió la efectiva implementación de la política pública industrial. En el caso de los diez incentivos tributarios evaluados, es el marco normativo el que finalmente define las condiciones de acceso y aplicación para las empresas privadas.¹²

¹¹ En el marco de la ATP, en este objetivo se enmarcan aquellas políticas encaminadas a promover la transformación productiva que contribuya a disminuir las brechas de inequidad.

¹² El único incentivo que no tiene normativa incluida en el Copci es la deducción adicional del 100% en el IR de las remuneraciones y beneficios sociales por incremento neto de empleos.

A partir del Copci se emitió normativa secundaria y complementaria que reguló la estructura institucional responsable de la implementación de la política pública y la operatividad de los incentivos.

Arreglos institucionales

De acuerdo a la normativa que se encontraba vigente al momento de implementación de la política de incentivos en el 2011¹³, la institucionalidad y su forma de organización incluyó cuatro niveles: en primer lugar, un nivel de planificación y de seguimiento que se implementa desde el Consejo Nacional de Planificación, como responsable de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, y de Senplades, a cargo de la elaboración y seguimiento del mismo, según lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Un segundo nivel es el de discusión y aprobación de las políticas públicas. Este incluye al Consejo Sectorial de la Producción (que discutió la ATP) y a la Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción, como responsable de los estudios y de la operatividad de las políticas (incluyendo el análisis de los contratos de inversión), creado a partir de la emisión del Copci en el 2010, cuyas atribuciones son establecidas en el mismo Código.

Un tercer nivel es el de coordinación y seguimiento que incluye el rol del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad establecido en el 2007.

Finalmente, existe un cuarto un nivel de implementación a través de varias instituciones como el Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Comercio Exterior, Servicio de Rentas Internas, Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, entre otros.

La estructura institucional incluyó, además, un mecanismo de participación conformado, entre otros, por representantes del sector productivo privado, mixto, popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos descentralizados. Esto se dio a través de la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior establecido a partir del mismo Copci en el 2010, con atribuciones para proponer o sugerir políticas de desarrollo productivo y de incentivos tributarios, con las políticas de aranceles y comercio internacional.

¹³ El periodo de evaluación para los incentivos de reinversión de utilidades y la deducción adicional del 100% de las remuneraciones y beneficios sociales por incremento neto de empleados, comprende desde el 2005 y 2008, respectivamente. En el caso de los otros incentivos evaluados, la normativa e institucionalidad fue reformada a partir del 2011.

3. Descripción de los elementos de la evaluación

3.1. Objetivo general

Analizar la incidencia de los incentivos tributarios sobre el comportamiento de los usuarios (empresas) para la inversión productiva, a partir de métodos de evaluación mixtos (cuantitativos y cualitativos) para la generación de evidencia empírica sobre los resultados de la política pública evaluada, y en qué condiciones y contexto se produce.

3.2. Objetivos específicos

1. Analizar el diseño de la política pública, el contexto normativo y la institucionalidad para la aplicación de los incentivos tributarios considerando los roles y responsabilidades, recursos, incidencia en la obtención de resultados, fortalezas y debilidades, en términos de su implementación y articulación a nivel nacional y sectorial.
2. Estudiar el proceso de implementación y operación de los incentivos tributarios, considerando la cobertura y focalización de los mismos, las características de los sectores y beneficiarios, así como las condiciones estructurales que inciden sobre su aplicación.
3. Analizar la contribución (eficacia) de los incentivos tributarios sobre la inversión de las empresas en las actividades objetivo de la política pública (inversión en productividad, empleo, y capital).
4. Caracterizar las condiciones y factores que inciden en la decisión de inversión de las empresas a partir de las deducciones provenientes de los incentivos, considerando las condiciones institucionales y condiciones estructurales.
5. Determinar las limitaciones y las oportunidades de mejora de la política pública evaluada, que permitan la identificación de lineamientos para la mejora del diseño, implementación y fortalecimiento de las capacidades de las entidades de la Función Ejecutiva involucradas en la gestión de la política pública de incentivos tributarios, y la articulación con los actores públicos y privados.

3.3. Alcance

A continuación, se detalla el tipo de análisis que se aplicó a cada uno de los incentivos tributarios seleccionados:

Tabla 2: Incentivos Tributarios evaluados con los métodos de análisis

No.	Incentivos tributarios evaluados	Método de Análisis	
		Cuantitativo	Cualitativo
1	Reducción de 3 puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto a la Renta (IR). (Periodo 2011-2016)	x	x
2	Crédito Tributario correspondiente al Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). (Periodo 2011-2016)	x	x
3	Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas, presente en el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversión (Copci). (Periodo 2011-2016)	x	x
4	Reducción de la tarifa de Impuesto a la Renta por reinversión de utilidades. (Periodo 2005-2016)	x	x
5	Incentivos establecidos en contratos de inversión, presente en el Copci. (Periodo 2011 – 2016)	x	x
6	Exoneración del Impuesto a la Renta en el desarrollo de proyectos públicos en Asociación Público – Privada (APP). (Periodo 2016-2017)		x
7	Reducción de 5 puntos porcentuales en la tarifa del IR de las Sociedades que operen en Zonas Especiales de Desarrollo Económico. (Periodo 2011 – 2017)		x
8	Incentivos tributarios para las industrias básicas y minería. (Periodo 2014 – 2017)		x
9	Deducción adicional del 100% de las remuneraciones y beneficios sociales por incremento neto de empleos. Contratación directa de trabajadores. (Periodo 2008 - 2014)		x
10	Deducción adicional por la adquisición de activos productivos. (Periodo 2011-2016).		x

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2018.

3.4. Tipo de evaluación

En función de los objetivos específicos determinados, corresponde a una Evaluación de Resultados, que implica la verificación del logro de los objetivos esperados a través de los productos o servicios finales de la intervención evaluada.

4. Metodología de evaluación aplicada

Para el análisis, la evaluación consideró la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas. El objetivo de la combinación de diferentes técnicas de análisis y de diferentes fuentes de información fue contar con mecanismos de triangulación que permitan la validación de los resultados y, además, reduzcan la posibilidad de que existan sesgos de evaluación que puedan ser imputados al diseño del instrumento, de la muestra o al proceso de levantamiento de información.

En este sentido, la aplicación metodológica se dividió en dos secciones: la primera incluyó lo relacionado a los métodos cuantitativos a partir de la revisión de los registros administrativos para la realización de modelos macro y microeconómicos, que se focalizan en los resultados en la economía de la aplicación de los incentivos (inversión, crecimiento, empleo y productividad).

Los resultados a encontrarse en ambos modelos son solamente representativos de esta evaluación; es decir, no son extrapolables a medidas futuras ni reflejan decisiones o preguntas de incentivos tributarios futuros. A la par, al ser un análisis de resultados, los hallazgos a encontrarse no representan causalidad alguna entre las variables, ni las magnitudes pueden ser atribuidas a una evaluación de impacto¹⁴. Los modelos parten de relaciones teóricas y, con base en estos determinantes, contrastan los resultados ya observados con contrafactuales (significa determinar qué hubiera pasado si no se aplicaba X medida dado el resto de los factores constantes) estáticos.

Adicionalmente, se realizó una encuesta en línea, enviada a una muestra¹⁵ de 1.593 empresas, con el objetivo de evaluar el conocimiento y uso de los incentivos tributarios, así como la percepción de los beneficiarios y no beneficiarios alrededor del tema.

La segunda sección corresponde al levantamiento de información cualitativa. En este caso se partió del análisis descriptivo normativo de los incentivos tributarios y, posteriormente, se identificó a los actores (entidades ejecutoras y beneficiarios) con los cuales se levantó entrevistas a profundidad (19 entrevistas con responsables institucionales que participaron en el diseño o implementación de la política de incentivos y 20 entrevistas a representantes de gremios de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato) y grupos focales (empresarios de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato).

¹⁴ Estos resultados no constituyen una evaluación de impacto de la política. Sin embargo, presentan información representativa de la misma.

¹⁵ El marco muestral está dado por todas las empresas activas a 2017 que realizaron, al menos, alguna declaración de Impuesto a la Renta con ingresos distintos a cero para el período 2005-2016. A fin de estimar una encuesta relevante por sector económico, se utilizan 9 sectores de análisis (Agricultura y Pesca, Petróleo y Minas, Manufactura, Comercio Construcción, Hotelería y Turismo, Transporte, Servicios Financieros, otros servicios). Sin embargo, 127 empresas respondieron lo cual permite tener resultados con 95% de confianza (con un margen de error del 10%) a nivel nacional (no por sector ni tamaño de empresa). En el proceso se coordinó con el SRI para mejorar el nivel de respuesta. También se contó con el apoyo del Colegio de Contadores Públicos de Pichincha.

Limitaciones del levantamiento de información

Un punto crítico para considerar en la evaluación es la eliminación de la institución más importante en el proceso de diseño y seguimiento de la aplicación del paquete de incentivos a ser analizados, que fue el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (Mcpec).

A pesar de que sus competencias se han distribuido en la institucionalidad existente, entre el Ministerio de Industrias y Productividad y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, no ha sido posible acceder a información sobre el proceso de seguimiento. Esto implicó que la revisión documental se realice con la escasa información disponible; sin embargo, dada la utilización de varios instrumentos, el equipo de evaluación no considera que esta limitación afecte el carácter de los resultados.

5. Presentación de resultados

5.1. Hallazgos en relación al proceso de diseño

La implementación de los incentivos tributarios se dio en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo productivo que tenían como objetivo el mejoramiento de las condiciones de competitividad sistémica del país. Estos elementos fueron incorporados en los instrumentos de planificación del país, así como en el Copci y su reglamento, en donde se definieron las responsabilidades del Estado.

De acuerdo a la información recopilada en las entrevistas a ex funcionarios y funcionarios del SRI y del MCPEC, en términos de diseño de los incentivos, al momento de la discusión y evaluación del paquete de incentivos se proyectan los efectos de los mismos sobre el gasto tributario,¹⁶ es decir, impactos recaudatorios. No se realizan estudios previos en relación al empleo o a la inversión esperada y tampoco existió normativamente una institución asignada para cumplir con esta atribución. En el caso del MCPEC se informó que se realizaron evaluaciones de los resultados de los incentivos para las reformas que se introdujeron en el marco normativo subsiguiente.¹⁷

5.1. Hallazgos en relación al proceso de implementación

Marco institucional

Más allá del marco normativo y de diseño, que definieron tanto el contenido conceptual como los objetivos de la política económica y de la política de desarrollo y transformación productiva del país, el proceso de implementación implicó retos importantes en la estructura institucional.

Tabla 3: Roles y hallazgos en relación a la institucionalidad

Nombre de la institución	Nivel en la estructura	Responsabilidad en la implementación de incentivos tributarios	Percepción desde los usuarios*
Consejo Sectorial de la Producción	Rol de definición de la política.	Definir las políticas de desarrollo productivo y de la política de inversiones. ¹⁸	Entre los gremios se reconoce su rol en la implementación de los incentivos. No se identifica cuáles eran sus responsabilidades específicas.

¹⁶ La proyección de las cifras está a cargo del Servicio de Rentas Internas. Adicionalmente, en dicha entidad se realiza el análisis legal e implicaciones de riesgos tributarios.

¹⁷ De los incentivos evaluados han existido reformas durante los años 2011, 2012 (para ISD), 2014 (incentivos para industrias básicas y minería), 2015 y 2016 (alianzas público-privadas).

¹⁸ En este caso, como parte del proceso de evaluación se realizó la revisión de las actas del Consejo (desde el año 2015 hasta el año 2017). Estas recogen las decisiones que se tomaron en el marco de sus responsabilidades y rol. También incluyeron ajustes y discusiones sobre la implementación de la política pública alrededor de los incentivos tributarios. Estas decisiones eran implementadas operativamente, a través de la Secretaría Técnica.

Nombre de la institución	Nivel en la estructura	Responsabilidad en la implementación de incentivos tributarios	Percepción desde los usuarios*
Consejo consultivo	Rol de acompañamiento y relacionamiento con el sector privado.	Proponer lineamientos técnicos para el Consejo Sectorial.	Los gremios reconocen la existencia del Consejo. Existe la percepción de que se reunió pocas veces y que no fue un espacio efectivo de coordinación.
Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción	Rol operativo y administrativo del Consejo Sectorial de la Producción.	Actuar como órgano administrativo del Consejo. Responsable de la coordinación entre las instituciones responsables de la política.	Al ser un ente operativo administrativo, no se nombró durante las entrevistas.
Extinto Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad	Rol de coordinación y seguimiento a la política de desarrollo e inversiones.	Coordinar con el Consejo Sectorial de la Producción y con los ministerios en línea Coordinación con la Secretaría Técnica.	Se conoce su existencia. No se identifica el rol que cumplió en relación a la implementación de los incentivos tributarios. No se lo nombró en las ciudades de Cuenca y Ambato.
Ministerio de Industrias y Productividad	Ejecutor de la política industrial.	Responsable de las ZEDE.	Se reconoce su existencia. No se identifica su rol con relación a la aplicación de los incentivos tributarios. Cuando se preguntó en la encuesta <i>online</i> sobre si sabe a qué institución debe recurrir para solicitar información sobre los requisitos y la aplicación de los incentivos tributarios, únicamente el 8% de las empresas contestaron que al Mipro.
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración	Ejecutor de la política industrial a través del fomento de inversión y promoción de exportaciones.	Responsable de las políticas comerciales, incluyendo aranceles.	Se reconoce su existencia. Se identifica parcialmente su rol con relación a la aplicación de los incentivos tributarios. Únicamente en el caso de las exoneraciones al ISD presentes en el Copci, el 11% de las empresas consultarían al Ministerio de Comercio. En los incentivos restantes, menos del 4% lo harían.
Proecuador	Ejecutor de la política de atracción de inversiones.	Responsable de la atracción de inversiones al país.	Conocen su rol en la promoción de exportaciones.
Servicio de Rentas Internas	Ente recaudador y de control tributario interno. Institución que implementa la normativa tributaria.	Responsable operativo de la aplicación de incentivos tributarios.	Es la institución visible para la aplicación de incentivos. Más del 90% de las empresas harían sus consultas sobre incentivos en dicha institución. Reconocen que su rol es de administrador de los tributos de Gobierno central y no como apoyo para la aplicación de los incentivos.
Servicio Nacional de Aduana del Ecuador -Senae - (antes CAE)	Ente recaudador y de control tributario externo	Responsable operativo de la aplicación de partidas arancelarias.	Es una institución visible para las empresas. Reconocen su rol como de recaudación.

*Se considera usuarios a las empresas y representantes gremiales que fueron parte de la evaluación cualitativa y cuantitativa.

Fuente: Resultados de la evaluación.

Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

Las respuestas de entrevistas y grupos focales a los empresarios permiten establecer que no conocieron la estructura de organización institucional y los niveles de responsabilidad de cada institución en la gestión y aplicación de los

incentivos tributarios. En este contexto, a pesar de reconocer el rol de instituciones como el Ministerio de Industrias y Productividad o el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, desconocen el detalle y la forma de relacionamiento de los mismos con los incentivos tributarios. Si bien, después de la desaparición del Mcpec sus responsabilidades y el manejo de la información fueron delegadas a otras instituciones, estas se encuentran dispersas, lo cual genera una debilidad institucional por parte del sector público que, seguramente, se ve reflejado en la implementación de los incentivos tributarios.

De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a 2016, el esquema de gobierno de políticas de atracción de inversiones (IED) mostraba superposiciones y duplicaciones, así como un bajo nivel de articulación entre las instituciones involucradas, pese a la existencia de diversas instancias de coordinación (Gutman, López, Ramos, & García, 2016). Los resultados del estudio son consistentes con los hallazgos de la presente evaluación.

Por otra parte, para incentivos como la reducción de 3 puntos porcentuales de la tarifa del IR y crédito tributario para el pago del Impuesto a la Renta por los pagos realizados por concepto de ISD, más del 90% de las empresas consideran al SRI como la entidad en la cual se solicita información para la aplicación. En el caso de los incentivos para la industria básica y minera, el 51,6% de las empresas consideran que el SRI es el lugar en donde se solicita información. En el caso de los contratos de inversión, el 14,1% de las empresas no conocen qué institución es responsable de la aplicación.

Como resultado de la estructura institucional utilizada, la percepción de los empresarios es que existió descoordinación entre las instituciones responsables de la implementación de los incentivos tributarios.

Así mismo, consideran que en los niveles operativos existen interpretaciones distintas al momento de realizar algún trámite sobre la aplicación de los incentivos tributarios, lo que vuelve al proceso lento y dependiente del criterio del funcionario que asesora en el proceso.¹⁹ El criterio general, tanto de los funcionarios como de los gremios y las empresas, es que el proceso de coordinación alrededor la aplicación de los incentivos fue insuficiente.

Marco operativo

El ejercicio de aplicación operativa de las políticas públicas demanda la identificación de los bienes y servicios que serán provistos por la institucionalidad como parte de su gestión²⁰. En este caso, no existe evidencia de que las instituciones hayan realizado, en el marco de la aplicación de los incentivos tributarios, un ejercicio de identificación de los bienes y servicios necesarios que, como parte de la implementación de la política, se iban a llevar a cabo.

¹⁹ La existencia de manuales, protocolos y estándares permite contar con trámites claros para los usuarios. Además, genera una relación de confianza entre quien usa el servicio y quien lo provee.

²⁰ El marco de planificación del país, que es regulado mediante instrumentos aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, solicita la identificación de bienes y servicios sectoriales.

El ejercicio de identificación de los bienes y servicios a ser provistos por parte de la institucionalidad se plasma, generalmente, en planes, metodologías, manuales y/o protocolos que estandarizan y facilitan el rol tanto de funcionarios como de los usuarios de los servicios públicos. En este caso, a pesar de que existe normativa secundaria institucional que regula la aplicación de los incentivos tributarios (e.g. resoluciones del SRI y Senae), no se ha encontrado evidencia de la existencia de un documento estratégico para la implementación de la política pública relacionada con los incentivos tributarios.

En este contexto, es importante particularizar el caso del SRI y del Senae que han cumplido con la formalidad de implementar resoluciones y circulares para permitir la operativización de los incentivos en el marco de sus responsabilidades.

Como resultado de la inexistencia de bienes y servicios estandarizados no se identificaron los insumos que se requerían para el acompañamiento a las empresas. La realización de este acompañamiento demanda de recurso humano entrenado, infraestructura a nivel nacional y en el territorio, recursos tecnológicos, recursos de información, recursos de comunicación entre otros.

En relación al recurso humano a cargo de la implementación de los incentivos, existe, en general, una percepción positiva del nivel y conocimiento de los funcionarios, especialmente del SRI. En todos los casos, se destaca el nivel de atención y compromiso de los funcionarios de los distintos ministerios e instituciones. Sin embargo, durante la realización de las entrevistas a profundidad a funcionarios y exfuncionarios públicos de instituciones que estuvieron inmersas en la aplicación de los incentivos tributarios evaluados, existieron testimonios de que no se realizaron procesos de entrenamiento o capacitaciones a los responsables institucionales de los incentivos tributarios, incluyendo a Proecuador.

En cuanto a los recursos de información disponible, el criterio general de empresas y gremios es que no existieron o no fueron suficientes. No existió referencia, por parte de los entrevistados, sobre la existencia de materiales gráficos, manuales, documentos simplificados, información sistematizada en aplicativos o páginas web, entre otros. Los usuarios tampoco identificaron otros mecanismos de acceso a información sistematizada y simplificada sobre los incentivos tributarios.

De las entrevistas realizadas a funcionarios, a empresas y a gremios, así como de la revisión documental realizada, únicamente se encuentra evidencia de capacitaciones realizadas por el extinto Mcpec y el SRI, y de difusión de información a través de medios de comunicación. Existe un consenso generalizado entre funcionarios, gremios y empresas, que estos ejercicios (capacitación, comunicación) fueron insuficientes para el entendimiento y aplicación de los incentivos. En los dos casos no se tiene evidencia de que hayan

sido procesos planificados, estandarizados, medibles y sostenidos²¹. La mayoría de los actores entrevistados coinciden en que los diez incentivos tributarios evaluados no fueron conocidos de manera importante dado que no se hizo una difusión adecuada a nivel central ni a nivel descentralizado, lo que se considera una debilidad en la implementación de la política.

A decir de los funcionarios de las instituciones públicas, el acceso a la información normativa y documental ha sido restringida, tanto para las empresas como para el equipo de evaluación, por las siguientes razones: fusión o eliminación de instituciones rectoras de la política industrial, que generó dispersión de la información física y digital; inexistencia de sistemas web diseñados para proveer información a los diferentes actores beneficiarios (empresarios, académicos y hacedores de política pública); rotación del personal de las instituciones públicas a cargo de la generación e implementación de los incentivos tributarios, lo que dificulta la posibilidad de encontrar información referente a periodos anteriores.

Las cámaras y los empresarios tienen la percepción de que existió inconsistencia en la implementación de los incentivos, porque cada institución que participaba en los procesos hacía una interpretación propia de la norma, lo que afectaba los objetivos de política pública que fueron establecidos. El ejercicio operativo requeriría un proceso de armonización y alineamiento de la normativa inferior con el Copci. No existe evidencia de que este ejercicio se haya realizado en algún espacio o que existiesen mecanismos de coordinación para que esto suceda.

En este sentido, existe un criterio generalizado de que la normativa secundaria que corresponde a resoluciones, circulares, entre otras, tanto del SRI como del Senae, es difícil de entender y de aplicar. Esto, a criterio de las cámaras, limita de manera importante la posibilidad de aplicación para empresas medianas y pequeñas pues genera gastos administrativos adicionales. Generalmente, las empresas grandes cuentan con recursos legales y financieros que les permiten beneficiarse de los incentivos tributarios. En tanto que las empresas medianas o pequeñas se desalientan por la dificultad de acceso y entendimiento del marco normativo.

Respecto del tiempo para cumplir con los requisitos necesarios para aplicar algún incentivo tributario evaluado, los resultados de la encuesta muestran que un 28,6% considera que el tiempo necesario para cumplir con los requisitos es medio²². El 38,1% de las empresas considera que el tiempo es largo.

Por otra parte, existe un consenso en considerar que muchas de las reglas operativas de aplicación de los incentivos se definieron a través de regulaciones del SRI, del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador o de otras instituciones, a través de mecanismos legales propios (resoluciones internas) o circulares. A

²¹ Cuando un bien o servicio cuenta con manuales y estándares, es posible medir su ejecución (en relación con el estándar). En la ausencia de estos elementos, el ejercicio de medición no es factible.

²² Con un valor de 5 en una escala de 1 a 10.

criterio de la mayoría de entrevistados, este ejercicio limitó la confianza por parte de las empresas, en consideración de que estas resoluciones y comunicaciones tenían cambios permanentes y constantes.

Con respecto de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los incentivos tributarios considerados en la evaluación, si bien existen referencias en las entrevistas levantadas con los responsables de política pública (que en su momento participaron como parte del diseño o implementación), el equipo evaluador no ha encontrado ni ha tenido acceso a estos documentos de una fuente oficial. De manera general, en las entrevistas se mencionó que estos procesos no respondían a una práctica sistemática desde las instituciones del sector público y que sí se realizaron evaluaciones a la aplicación de los incentivos tributarios, pero no fueron documentos públicos.

Existe una percepción generalizada entre los empresarios y las cámaras con respecto de que la aplicación de los incentivos tributarios se dio en un escenario en el que la política económica no estaba alineada con la política de desarrollo productivo. Según manifestaron los entrevistados, esta percepción de falta de alineación entre las dos acciones de política afectó la confianza de las empresas para la aplicación de los incentivos.

En general, la ausencia de definiciones detalladas de los bienes y servicios sectoriales e intersectoriales que debían proveerse a las empresas, limitaron la identificación de acciones y de los insumos que se necesitaban para la implementación de los incentivos tributarios como parte de las políticas públicas de desarrollo productivo.

5.2. Hallazgos de la evaluación por incentivo

Reducción 3 puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto a la Renta

Este fue el único incentivo de aplicación universal para las empresas y no necesitaba de un proceso adicional para su aplicación. Pese a esta consideración, este es el cuarto incentivo más conocido por detrás de otros incentivos, según la encuesta de percepciones levantada.

El hecho de que se realice de manera universal permitió que los beneficios del incentivo se distribuyan de mejor manera entre las empresas pequeñas, medianas y grandes. Por ejemplo, para el año 2015, cuando se alcanza la mejor distribución de beneficios, las empresas medianas llegaron a capturar el 10,14% del beneficio y las empresas pequeñas, el 5,95%.²³ Las empresas grandes concentraron el 88,2% en promedio del periodo. Cabe señalar que esta captura se fue reduciendo en el tiempo y cobrando mayor peso las medianas empresas.

²³ En todos los demás incentivos, la participación de las empresas medianas y pequeñas en los beneficios de los incentivos es menor al 10% en total para los años analizados.

En el Anexo 2 se incluye la distribución de beneficios por tipo de empresa y por año.

El gasto tributario o esfuerzo del Estado por este incentivo ha representado USD 1.996,5²⁴ millones en el período 2011-2016. Los resultados obtenidos de los modelos realizados muestran que la reducción de los 3 puntos porcentuales del Impuesto a la Renta hubiera incidido de forma positiva y significativa en el crecimiento de la economía y del empleo si la distribución en la economía se hacía a través del gasto público.²⁵ De manera que, en consistencia con los hallazgos de esta evaluación y otros estudios, se evidencia que la política de incentivos tributarios debe estar acompañada de otros factores²⁶ como la estabilidad política, existencia de mercados para productos y estabilidad económica.

Crédito Tributario para el pago del Impuesto a la Renta por los pagos realizados por concepto de ISD

En el periodo 2011-2016, un total de 3.804 empresas han usado el incentivo, correspondiendo el 13,9% a empresas grandes, 17,3% a empresas medianas y 68,8% a empresas pequeñas. Sin embargo, la captura de beneficios del incentivo se ha dado, sobre todo, en empresas grandes (en promedio más del 90% de los beneficios). Este patrón de captura se ha mantenido estable en el tiempo, entre los distintos tamaños de empresa, según se muestra en el Anexo 2.

Este incentivo, el tercero más conocido, se aplicaba únicamente a las materias primas, insumos y bienes de capital que consten en el listado que, para el efecto, establezca el Comité de Política Tributaria. A criterio tanto de gremios como de las empresas existieron dos problemas de implementación relacionados al marco normativo: por un lado, la codificación y el nombre de las partidas cambiaron varias veces; y, por otro, existían partidas que correspondían a los sectores priorizados de acuerdo al Copci²⁷ pero que no estaban incluidas en el listado antes indicado.

Los gremios consideran que el incentivo no corrige el efecto del ISD para las materias primas, materiales y maquinaria que como parte de su actividad son necesarias. Adicionalmente, en función de las estimaciones realizadas, se

²⁴ Valores estimados con base en el Boletín mensual estadístico del Banco Central del Ecuador a agosto de 2018. Los datos del PIB son tomados de la tabla "Producto Interno Bruto por Industria" y los de recaudación de la tabla "Ingresos Corrientes y de Capital del Presupuesto del Gobierno Central", del reporte sumando solamente los rubros de ingresos no petroleros correspondientes a "A la renta (2), Al valor agregado, A los consumos especiales, Otros (3)". Esta especificidad se mantiene para todos los reportes de indicadores de gasto tributario.

²⁵ Esta conclusión solo es aplicable al periodo de análisis y, por tanto, no refleja una relación de causalidad entre la aplicación de los incentivos y el crecimiento de la economía.

²⁶ De acuerdo con los resultados de la encuesta de percepciones, los aspectos más importantes para decidir invertir por parte de una empresa son: estabilidad política, existencia de mercados para productos y estabilidad económica con 69%, 74% y 76%, respectivamente.

²⁷ Los sectores priorizados incluyeron: i) alimentos frescos congelados e industrializados; ii) cadena agroforestal y productos elaborados; iii) metalmecánica; iv) petroquímica; v) farmacéutica; vi) turismo; vii) energías renovables incluidas la bioenergía o energía a partir de la biomasa.

concluye que este incentivo afectó la liquidez, sobre todo, en las empresas pequeñas y no tuvo efecto relevante en el crecimiento de la economía en el periodo 2011-2016.

En general, los entrevistados consideran que la aplicación de los incentivos que requieren de trámites adicionales careció de procesos y de claridad para su realización. Se considera²⁸ que los criterios de aplicación dependen del funcionario a cargo de la aprobación.

En términos cuantitativos, esta medida generó un gasto tributario de USD 555,9 millones para el período 2011 a 2016.

Exoneración del Impuesto a la Salida de Divisas

Sobre la exoneración del ISD por financiamiento externo se beneficiaron un total de 31.799 empresas durante el período de evaluación (2011-2016), correspondiendo 12,4% a empresas grandes, 23,5% a empresas medianas y 64,1% a empresas pequeñas. La captura de beneficios del incentivo se ha dado, sobre todo, en empresas grandes (en promedio más del 89%). Este patrón se ha mantenido estable en el tiempo, entre los distintos tamaños de empresa (Anexo 2).

A criterio de los gremios, la aplicación de este incentivo es fácil para las empresas que tienen créditos del exterior, principalmente. Por otro lado, de acuerdo al marco normativo, el incentivo aplica únicamente a aquellas instituciones financieras y no financieras reconocidas por entidades de control del Ecuador, por lo que no se incluye el crédito de proveedores, lo que limita el acceso al incentivo.

Al contrario del crédito tributario por ISD, este incentivo no afecta la liquidez en las empresas. Pues cuando existe salida de divisas por concepto de la amortización de capital e intereses generados sobre créditos otorgados por instituciones financieras internacionales, o entidades no financieras especializadas, las empresas no tributan el ISD sobre dicho valor.

Esta medida generó un gasto tributario de USD 1.609,02 millones para el período 2011 - 2016. La evolución de esta medida muestra que a partir de 2012 existe una caída en el gasto tributario, dado que muchas excepciones fueron eliminadas.

Finalmente, se concluye que la exoneración por el ISD no tuvo efecto relevante en el crecimiento de la economía en el periodo 2011-2016.

Reducción de la tarifa de IR por Reinversión de utilidades

²⁸ Esta percepción se encontró en la mayoría de las cámaras del país y en todos los grupos focales.

En el caso de este incentivo, el más conocido de todos los que se encontraban incluidos como parte de la evaluación²⁹, la aplicación es fácil en términos operativos, pues no requiere de procedimientos adicionales dentro del SRI o en otras instituciones.

Para el período en análisis (2005 a 2016) se hicieron un total de 11.395 declaraciones de Impuesto a la Renta, de las cuales 6.823 empresas usaron el incentivo. Por tamaño de empresa, el 12,6% correspondieron a empresas grandes, 19,6% a empresas medianas y 67,8% a empresas pequeñas.

Sus beneficios se concentran, sobre todo, en grandes empresas. Para el año 2014, en que existió la mejor distribución del beneficio por tamaño de empresas, las empresas grandes capturaban por el 91,35% del total, las empresas medianas representaban el 6,59% y las empresas pequeñas por el 2,06%. A partir del año 2015, se incrementa la participación en el beneficio nuevamente en grandes empresas. Para el año 2016, por ejemplo, 92,8% del beneficio se concentra en empresas grandes (Anexo 2).

De las estimaciones efectuadas se establece que solamente en el grupo de empresas pequeñas que aplicaron el incentivo de reducción de la tarifa de IR por reinversión de utilidades existen mejoras de productividad asociadas al factor capital, pero en niveles pequeños. Estas mejoras, al ser sobre el factor capital, son de duración máxima de mediano plazo (5 a 10 años), debido a la potencial obsolescencia de maquinaria y tecnología que debió ser adquirida por efectos de la reinversión.³⁰

Para las cámaras y las empresas, el proceso de reinversión es necesario y se daría en ausencia de los incentivos. En este sentido, a criterio de varios de los responsables de política pública y de las propias empresas y los gremios, si bien la forma de diseño normativo e institucional del incentivo apoya su aplicación, no afecta las decisiones de inversión, las cuales se realizan con anterioridad a la identificación de utilidades tomando en cuenta, especialmente, las condiciones de mercado.

En este contexto, el gasto tributario o esfuerzo del Estado por este incentivo ha representado USD 951,37 millones para el período 2005 a 2016. El gasto tributario asociado al incentivo hubiese incidido de forma positiva y significativa en el crecimiento de la economía y del empleo si se hubiese canalizado dentro de la economía vía gasto público. Es importante recalcar que la utilización de los incentivos tributarios no es la razón más importante para decidir sobre la realización de inversiones por parte de las empresas.

Incentivos establecidos en contratos de inversión

²⁹ El 79% de las empresas que contestaron tenían conocimiento de la existencia de este incentivo.

³⁰ No es posible con data alguna observar de manera certera el tipo de maquinaria adquirida con este incentivo.

En general, los contratos de inversión proveen de varios elementos importantes en el proceso de toma de decisiones; por un lado y de acuerdo a su concepción, dan estabilidad tributaria a las empresas que se acojan a la modalidad, la cual se extiende a las tarifas y normas previstas para determinar el Impuesto a la Renta, Impuesto a la Salida de Divisas e Impuesto al Valor Agregado. Sobre este último impuesto el beneficio aplica únicamente para las sociedades que realizan inversiones para la explotación de minería metálica a mediana y gran escala.

Por otro lado, generan beneficios en la reducción del pago IR en las industrias básicas y de minería (únicamente en la actividad de procesos de refinación de cobre y plata) por el período que se establezca en el contrato.

En relación a los contratos de inversión, en el país se han firmado 128 contratos de inversión. Como resultado, se realizaron inversiones por USD 2.872,4 millones entre el año 2013 y 2016. Esto implica, un cumplimiento de 103,36% de la meta programada de inversión. El sector con mayor número de contratos es la manufactura, con 77 contratos. Además, este sector superó la meta de inversión para el período de análisis (2013-2016), con USD 1.600 millones de inversión realizada que representan un cumplimiento de 157,3% en relación a la meta programada (USD 1.017 millones). El sector con menor cumplimiento de las metas programadas es minas y petróleos, con 51,2%.

A pesar de los resultados obtenidos, existe la percepción entre las empresas que aplicaron (usuarios) de que el proceso es largo y poco claro. En este caso, a pesar de que las condiciones y la forma de aplicación constaban en el Copci, los reglamentos incluían limitaciones para la aplicación.

En todos los incentivos evaluados existe la percepción de que los criterios de aplicación de los funcionarios cambian. Además, en el caso del incentivo de contratos de inversión, en ciudades como Cuenca y Ambato existe la percepción de que está diseñado para inversiones grandes que, generalmente, se encuentran ubicadas en las ciudades de Quito o Guayaquil.

Esta percepción puede basarse en el hecho de que la normativa establece que la inversión mínima será de USD 250.000 durante el primero año y debe representar el 25% de la inversión total que será de USD 1 millón, lo que limita el acceso para la aplicación del incentivo.

En las ciudades de Cuenca y Ambato, sobre todo, también existe la percepción de que los funcionarios de las instituciones responsables en el territorio no tienen la capacidad de decidir sobre estos temas por lo que es mejor resolver las cosas en Quito o Guayaquil.

Exoneración del Impuesto a la Renta (IR) en el desarrollo de proyectos públicos en Asociación Público – Privada (APP)³¹

En este caso, la normativa que permite el funcionamiento y operación de las APP se consolida luego de la expedición del reglamento de la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera, en el mes de junio del año 2016.

Considerando esta limitación se han identificado, con base en la revisión de la información de acceso público, los siguientes contratos: i) Puerto de Aguas Profundas de Posorja, que estima una inversión de USD 1.200 millones y que inició su ejecución en el año 2017. En este caso, de acuerdo a la información de la empresa, se prevé la generación de alrededor de 500 empleos directos durante la primera fase de ejecución del proyecto (DP WORLD, 2018); ii) Concesión del Puerto de Aguas Profundas de Manta, que estima una inversión de USD 177 millones (MTOPI/APM, 2016), que generaría 600 empleos directos y 1800 indirectos; iii) Terminal Portuaria de Puerto Bolívar, con una inversión estimada de USD 750 millones; iv) Autopista Río Siete-Huaquillas, con una inversión de USD 665 millones, que implicaría la contratación de 1000 empleos directos y 3000 indirectos; y v) Proyectos urbanísticos.

Asimismo, existen proyectos que son parte de la estrategia del país para la atracción de inversiones en APP y que, por tanto, son prioridad en este marco. La información es generada por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones a través de los portales web Investecuator (<http://investecuator.ec>) e Inteligencia Productiva (<http://www.inteligenciaproductiva.gob.ec>) así como por el Ministerio de Transporte y obras públicas (https://www.obraspublicas.gob.ec/asociacion-publico-privada-2013-2017_esp/).

Tras la eliminación del Ministerio Coordinador de la Producción, el Comité Interinstitucional que orientaba este tipo de alianzas es, actualmente, sectorial, por lo que actúa dependiendo del tipo de competencia pública.

Reducción de 5 puntos porcentuales de la tarifa del IR de las sociedades que operen en Zonas Especiales de Desarrollo Económico³²

A pesar de que la organización institucional y el marco normativo existente han permitido su creación, existen limitaciones en su desarrollo. Actualmente, se encuentran operativas o en proceso de aprobación las ZEDE de Yachay (Urcuquí); Litoral (Guayaquil); Eloy Alfaro (Manta); Quito (Tababela); y Posorja (Guayaquil). Los gremios y empresas consideran que existen dos problemas en relación a las ZEDE: en su concepción original, la implantación de las ZEDE estaba limitada a los territorios que el Gobierno definía como prioritarios y desde

³¹ Las APP comprenden un esquema jurídico-financiero, acordado entre una institución pública y una entidad privada para la provisión de bienes, obras o servicios propios del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

³² Destino aduanero en espacio delimitado del territorio nacional para que se asienten nuevas inversiones (art. 34 del Copci).

el punto de vista normativo, el proceso de calificación como administrador de la ZEDE resultó complicado.

En el primer caso, las empresas, sobre todo productivas, consideran poco probable crear o generar nuevas inversiones en territorios alejados de su lugar de asentamiento original. En estas decisiones se considera los temas logísticos, las condiciones de infraestructura y de recursos humanos del lugar donde se asentarán las nuevas inversiones.

Los entrevistados coinciden en considerar que el hecho de que no existan empresas operativas dentro de las ZEDE refleja los limitados resultados de la política pública.³³

Incentivos tributarios para las industrias básicas³⁴ y mineras

Por el tipo de inversiones que se esperaban, sobre todo en minería que requiere de empresas grandes con recursos suficientes para realizar las inversiones de largo plazo, la Cámara de Minería considera que los instrumentos normativos, incluyendo los contratos de inversión, otorgan un marco legal atractivo para la realización de inversiones en este sector.

A diferencia de otros sectores, consideran que el instrumento utilizado (contrato de inversión) es un ejemplo del país para fomentar y atraer inversiones en el sector minero. Se considera que, al ser grandes empresas, es posible traer no solo recursos de inversión sino recursos técnicos que apoyen al país. Para ellos, la experiencia de negociación del país también ha sido positiva en relación a las instituciones que han participado como parte de este proceso.

Deducción adicional del 100% en el Impuesto a la Renta de las remuneraciones y beneficios sociales por incremento neto de empleos

De acuerdo a la encuesta en línea que se levantó como parte del proceso de evaluación, este es el segundo incentivo más conocido. Al igual que otros incentivos, y a criterio de los participantes en grupos focales, depende de las condiciones de la economía. Las empresas consideran que, en muchos casos, la realización de inversiones conlleva la reducción de empleos por la aplicación de tecnología y que, por tanto, la aplicación de este incentivo es compleja.

Adicionalmente, las empresas y cámaras entrevistadas señalan que luego del año 2014 la economía se contrajo y que lo que han buscado es mantenerse con el personal con el que actualmente cuentan.

³³ Desde el punto de vista de evaluación no se puede considerar como resultado la constitución de la ZEDE. En este caso, no existen resultados sobre variables como inversión o creación de empleo.

³⁴ Comprende los siguientes sectores económicos: a. Fundición y refinación de cobre y/o aluminio; b. Fundición siderúrgica para la producción de acero plano; c. Refinación de hidrocarburos; d. Industria petroquímica; e. Industria de celulosa; y, f. Construcción y reparación de embarcaciones navales.

Deducción adicional en el Impuesto a la Renta por la adquisición de activos productivos

En este caso, el diseño del incentivo está enfocado a los activos productivos que se entienden como aquellos activos utilizados dentro del proceso productivo de bienes y servicios, exclusivamente. Puede incluir tractores, bombas de riego, equipamiento para fumigación, cosechadores, sembradores, cultivadores, implementos agropecuarios y aplicación.

En varios grupos focales y entrevistas con cámaras se relaciona el tema de incentivos tributarios para activos productivos con la compra de instrumentos y equipos ecoeficientes³⁵. En este sentido, la ATP y la política pública de incentivos tenían entre sus objetivos el fomento a este tipo de activos. Parte de la responsabilidad para su aplicación, es del Ministerio del Ambiente. La percepción sobre esta institución en relación al proceso de calificación es, en general, buena.

En conclusión, los incentivos analizados en esta evaluación no han tenido efectos relevantes³⁶ sobre la productividad y empleo a partir de la inversión de las empresas ni efectos relevantes en el crecimiento de la economía. Hay que considerar que este resultado corresponde, únicamente, al período de análisis comprendido entre 2011 y 2016 y responde a la estructura de la economía y al modelo implementado que se asentó fuertemente en la inversión desde el Estado.

Por lo tanto, es importante recalcar que la implementación de estos instrumentos debe darse en un marco más amplio que incluya metas objetivas para política económica y para la política de desarrollo productivo, que genere un ambiente de confianza y que motive a las empresas a invertir.

³⁵ Esta percepción es correcta, aunque la identificación del proceso de aplicación no es clara para las empresas o los gremios.

³⁶ No se han identificado efectos sobre productividad (de capital y de trabajo) que se puedan relacionar a la aplicación de los cuatro incentivos analizados. Únicamente, en el caso de la reducción de la tarifa de IR por reinversión de utilidades se han encontrado efectos en empresas pequeñas.

6. Conclusiones

La implementación de los incentivos tributarios contó con instrumentos que guiaron la política de desarrollo industrial (ATP y Copci) y que definieron las estrategias, los objetivos y las políticas en relación al desarrollo productivo del país.

Durante el proceso de discusión y preparación de los incentivos se evaluaron los efectos sobre la recaudación tributaria, mas no se identificaron metas ni se realizaron evaluaciones de los efectos en empleo o inversión.

Más allá de la existencia del marco normativo e institucional, el proceso de implementación de los incentivos se realizó de forma incompleta, pues no se evidenció el diseño e identificación de los bienes y servicios que serían provistos por la institucionalidad como parte de su gestión.

Existieron varias instituciones como responsables de la implementación operativa de los incentivos; sin embargo, la percepción de los entrevistados es que existió descoordinación entre tales instituciones.

A partir de la información levantada y en concordancia con la evidencia internacional existen varios factores que, a criterio de las empresas, son más importantes a la hora de decidir la realización de inversiones que los incentivos tributarios como tal. De acuerdo a los resultados de la encuesta de percepciones levantada, las principales razones para invertir son: la estabilidad política, existencia de mercados para productos y estabilidad económica con 69%, 74% y 76%, respectivamente.

Desde una perspectiva de política pública -y en consistencia con la evidencia internacional disponible y con los hallazgos de la presente evaluación- tal como han sido planteados, los incentivos no presentan efectos importantes en inversión, en productividad o en la generación de empleo.

De manera complementaria, a criterio de los gremios y empresas que participaron en grupos focales o que fueron entrevistadas, los beneficios de los incentivos tributarios evaluados se concentran en las grandes empresas. Esta percepción fue corroborada con los resultados de las estimaciones efectuadas en la evaluación.

Existe una percepción generalizada entre los empresarios y las cámaras de que la aplicación de los incentivos tributarios se dio en un escenario en donde la política económica no estaba alineada con la política de desarrollo productivo.

El proceso de diseño de incentivos debe incluir evaluaciones ex ante referente a los efectos esperados de la aplicación de los incentivos en la política de desarrollo productivo/industrial y en la política económica, identificando líneas estratégicas que relacionen estos objetivos de política pública. Se sugiere que estas evaluaciones se realicen de manera conjunta entre los entes rectores de la política económica, política tributaria y política industrial. Se recomienda, además, que se incluya la participación de instituciones públicas con capacidad técnica en áreas de planificación, de política monetaria y crediticia, por ejemplo.

En el diseño e implementación se debe asegurar que los incentivos sean simples, en la medida de lo posible, de manera que los costos³⁷ de transacción (costos administrativos) sean bajos, tanto para quienes gestionan el incentivo desde el Estado (institucionalidad pública) como para quienes lo aplican (empresas). La normativa legal (tanto la principal como la secundaria) debe estar alineada bajo la misma política pública y ser expresada de una manera sencilla para facilitar la aplicación de los incentivos tributarios.

En consistencia con la evidencia recogida como parte de esta evaluación, y en el contexto internacional, se recomienda racionalizar y focalizar los incentivos en actividades que lo requieren (e.g. investigación y desarrollo),³⁸ con un carácter universal (todas las sociedades pueden aplicar), con una temporalidad establecida (e.g. beneficio por 10 años para nuevas inversiones), sin renovación y con mecanismos de aplicación estandarizados (que incluyan manuales y procesos). Al diseñar estos instrumentos tributarios es necesario definir un período de inicio y un período de finalización para su aplicación³⁹, que debe estar condicionado a resultados en empleo, productividad y análisis costo/beneficio para el Estado.

Previo al proceso de diseño de la política de incentivos, se recomienda que se realice un levantamiento de información tendiente a identificar las actividades, bienes y servicios que cada institución realizará para la implementación de los incentivos tributarios. Con base en este levantamiento, se sugiere elaborar manuales, protocolos y estándares para aplicación (por incentivo y tipo de empresa). Estos documentos deben estar disponibles para los funcionarios operadores de la política y para los beneficiarios de la misma, con una institución responsable de mantener el repositorio de esta documentación y normativa a fin de asegurar una adecuada gestión del conocimiento. Asimismo, se sugiere elaborar protocolos y procesos para la aplicación a nivel territorial.

³⁷ Se deben considerar los posibles costos asociados a la implementación del incentivo. Entre estos están la pérdida de ingresos, la baja eficiencia económica, mayores costos operativos de cumplimiento, excesiva planeación y evasión fiscal (Naciones Unidas, CIAT, 2018)

³⁸ En este caso se pueden priorizar actividades que favorecen el incremento de la productividad de las empresas como la investigación y desarrollo, o el acceso a nuevas tecnologías, entre otros.

³⁹ Para referencias ver Artana y Templado, 2012.

Se recomienda desarrollar un plan integral de capacitación dirigida a los funcionarios públicos, tanto de las administraciones tributarias como de los entes rectores de la política económica. El objetivo es entrenar a los funcionarios en el entendimiento del marco conceptual y operativo que relaciona la política industrial y los incentivos tributarios que se apliquen a proyectos productivos. Por otro lado, también debe estructurarse un plan de capacitación a los beneficiarios (empresas), identificando los perfiles de entrada y de salida. Una opción sugerida por los responsables de las empresas es focalizar los procesos de capacitación en los contadores quienes son los que deben conocer la forma de aplicación de los incentivos tributarios. Para la entrega del servicio de capacitación se puede contar con la colaboración de los distintos gremios que, en todos los casos, mostraron interés en ser parte del proceso. En este plan de capacitación no solo deben considerar temas en aspectos normativos tributarios, sino también incluir a los procesos de aplicación y de control que los beneficiarios tienen que realizar para acceder a un incentivo tributario.

Se recomienda desarrollar una estrategia de comunicación estandarizada en todas las instituciones. Esto implica no solo la utilización de medios masivos, sino la implementación de estrategias institucionales que permitan entregar información, clara, concisa y sistemática hacia los usuarios. Se recomienda trabajar en entregar información adaptada para grandes, medianas y pequeñas empresas. En esta misma línea, y con el fin de fortalecer la institucionalidad, se recomienda difundir documentación mediante portales de información que contengan, de manera histórica, la información administrativa generada en el proceso de implementación de los incentivos tributarios. Los incentivos y su aplicación deben ser transparentes en el acceso a la información. Para los funcionarios y empresas debe ser posible conocer periódicamente quiénes y bajo qué condiciones accedieron a los incentivos.⁴⁰ Esto fortalece la confianza de funcionarios, beneficiarios y ciudadanía en general.

Se recomienda la implementación de un conjunto de indicadores que formen parte de un sistema de seguimiento y monitoreo. Es necesario que los indicadores incluyan información sobre concentración (por sectores y en territorio), focalización (aplicación por tamaño de empresa), gasto tributario, empleo generado (por sector y tamaño de empresa), distribución en el territorio, entre otros. Se sugiere que el sistema sea de acceso común para las instituciones y genere reportes de acceso público. Además, se sugiere que se incorporen procesos de evaluación institucional con el fin de contar con información sobre la percepción de las empresas en relación con las instituciones responsables de la implementación.

Se recomienda contar con un Plan de Evaluación que establezca el horizonte temporal de las evaluaciones, con los respectivos mecanismos que se van a realizar, así como los responsables de su realización. Este proceso requiere reconocer que la utilización y aplicación de incentivos tributarios no se limita a

⁴⁰ Se deben considerar los posibles costos asociados a la implementación del incentivo. Entre estos están la pérdida de ingresos, la baja eficiencia económica, mayores costos operativos de cumplimiento, excesiva planeación y evasión fiscal (Naciones Unidas, CIAT, 2018).

aspectos fiscales o de recaudación sino que, por el contrario, se relaciona con las políticas de desarrollo y transformación productiva del país.

A pesar de que no es parte de la presente evaluación, durante el proceso de análisis se han identificado condiciones estructurales de la economía como la pérdida de productividad (en capital y trabajo), que han afectado las decisiones de inversión de las empresas, sobre todo, a partir del año 2015. En este contexto, la aplicación de incentivos es insuficiente para promover cambios en decisiones de las sociedades y empresas. Se recomienda enmarcar la aplicación de estos instrumentos, en el conjunto de políticas de desarrollo y transformación productiva del país.

8. Abreviaturas

APP	Asociación Público - Privada
ATP	Agenda de Transformación Productiva 2010-2013
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Comex	Comité de Comercio Exterior
Copci	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
EE	Error Estándar
IR	Impuesto a la Renta
ISD	Impuesto a la Salida de Divisas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LRTI	Ley de Régimen Tributario Interno
MCPE	Ministerio de Coordinación de la Política Económica
Mcpec	Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
Mipro	Ministerio de Industrias y Productividad
PEA	Población Económicamente Activa
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ProEcuador	Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRI	Servicio de Rentas Internas
ZEDE	Zona Especial de Desarrollo Económico

9. Bibliografía

Artana, D., & Templado, I. (2012). Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dice la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad? Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/5392>

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.

Bauger L. (2014). "The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation". Economic Papers, 523, European Commission.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Febrero de 2007). Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.

DP WORLD. (2018). Boletín de Prensa DP WORLD: El puerto de las nuevas oportunidades. Guayaquil.

Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). La Evaluación de Impacto en la práctica. Washington: Banco Mundial.

Gutman, V., López, A., Ramos, D. & García, P. (2016). Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. (2010). Agenda para la Transformación Productiva 2010 - 2013. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06PPP2013-AGENDA.pdf>

MTOP/APM. (2016). http://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/RESOLUCI%C3%93N-DE-ADJUDICACI%C3%93N_APM.pdf.

Obtenido de <http://www.puertodemanta.gob.ec/concurso-publico-internacional-para-la-gestion-delegada-de-la-terminal-internacional-de-autoridad-portuaria-de-manta/>

Naciones Unidas, CIAT. (2018). Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo.

Ortega, J., Piraquive, G., Hernandez, G., Soto, C., Prada, S. I., & Ramírez, J. M. (2000). Incidencia Fiscal de los Incentivos Tributarios. Archivos de Macroeconomía.

Sebastian, J. (2009). Incentives and Investments:Evidences and Policy Implications (English). Obtenido de World Bank. Washington DC: <http://documents.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/Incentives-and-investments-evidence-and-policy-implications>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). Transformación de la Matriz Productiva. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Directrices Técnicas para la Elaboración de la Agenda de Coordinación Intersectorial.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2018). Contrato de consultoría. Quito.

Servicio de Rentas Internas. (2016). Manual del Gasto Tributario en Ecuador.

World Economic Forum. (06 de 08 de 2018). Índice de Competitividad Global. Obtenido de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=ECU>

10. Anexos

Anexo 1: Criterios utilizados en la cadena de resultados

Criterio	Resultados de evaluación
Punto crítico	No se ha verificado la existencia del insumo o la realización de la actividad, bien o servicio. Los usuarios no conocieron, no tuvieron acceso a las actividades, bienes o servicios esperados de la acción de la política pública o fueron insuficientes. No existe información sobre indicadores de gestión, es insuficiente o las fuentes no son confiables.
Punto medio	Se ha verificado la existencia de los insumos, la realización de la/s actividad/es, del bien/es o del/los servicio/s. Se han identificado dificultades con los insumos o dificultades en la realización de las actividades, la provisión de bienes o la provisión de servicios de acuerdo a los procesos, manuales y protocolos definidos. Los usuarios conocen las actividades, servicios o bienes y reconocen que existen dificultades en su implementación. Existen dificultades en el levantamiento de los indicadores de gestión.
Punto normal	Se ha verificado la existencia de los insumos, de las actividades, de los servicios y de los bienes, y los mismos se proveen de acuerdo a los procesos que han sido establecidos. Se levanta información sobre la gestión de las actividades, bienes y servicios.

Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

Anexo 2: Distribución de beneficios por incentivo, por año y tipo de empresa

Participación en el Gasto Tributario IR (reducción 3 puntos) por tamaño de empresa

Año	Grande	Mediana	Pequeña	Total
2011	90,99%	5,68%	3,34%	100%
2012	90,40%	5,98%	3,62%	100%
2013	89,94%	6,32%	3,74%	100%
2014	88,26%	7,47%	4,27%	100%
2015	83,91%	10,14%	5,95%	100%
2016	84,95%	9,40%	5,66%	100%
Promedio ponderado⁴¹	88,02%	7,54%	4,44%	100%

Fuente: Cálculo del indicador.
Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

Participación en el Gasto Tributario crédito tributario ISD por tamaño de empresa

Año	Grande	Mediana	Pequeña	Total
2011	89,60%	8,98%	1,42%	100%
2012	88,50%	9,87%	1,63%	100%
2013	92,68%	6,35%	0,97%	100%
2014	95,45%	3,87%	0,67%	100%
2015	91,60%	6,57%	1,83%	100%
2016	90,98%	6,97%	2,05%	100%
Promedio ponderado	91,70%	6,53%	1,78%	100%

Fuente: Cálculo del indicador.
Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

⁴¹ Promedio ponderado por tamaño de empresa.

Participación en el Gasto Tributario exoneración ISD por tamaño de empresa

Año	Grande	Mediana	Pequeña	Total
2011	90.23%	8.30%	1.47%	100%
2012	89.20%	9.31%	1.49%	100%
2013	92.56%	6.39%	1.05%	100%
2014	95.38%	3.91%	0.71%	100%
2015	92.18%	5.99%	1.82%	100%
2016	90.84%	7.01%	2.15%	100%
Promedio ponderado	91.70%	6.53%	1.78%	100%

Fuente: Cálculo del indicador.
Elaboración: Equipo técnico de evaluación.

Participación en el Gasto Tributario Reducción de la tarifa de IR por Reinversión de utilidades por tamaño para el período 2005-2016

Año	Grande	Mediana	Pequeña	Total
2011	94,57%	3,96%	1,47%	100%
2012	94,89%	3,88%	1,23%	100%
2013	92,76%	5,21%	2,02%	100%
2014	91,35%	6,59%	2,06%	100%
2015	91,53%	5,34%	3,13%	100%
2016	92,76%	4,96%	2,29%	100%
Promedio ponderado	93,36%	4,79%	1,86%	100%

Fuente: Cálculo del indicador.
Elaboración: Equipo técnico de evaluación.