

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

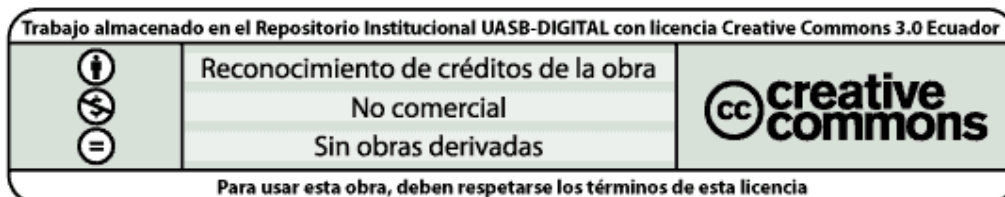
Programa de Maestría en Derecho
Mención en Derecho Tributario

La insuficiencia de la exoneración de impuesto a la renta de las Zedes, en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones del Ecuador. Tensiones con el Art. 276 de la Constitución de la República del Ecuador

Autor: Paul Alexander Sinche Pauta

Tutor: Edison Rene Toro Calderon

Quito, 2015



Yo, PAUL ALEXANDER SINCHE PAUTA, autor de la tesis intitulada LA INSUFICIENCIA DE LA EXONERACIÓN DE IMPUESTO A LA RENTA DE LAS ZEDES, EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES DEL ECUADOR. TENSIONES CON EL ART. 276 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho, con mención en Derecho Tributario de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaria General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 16 de diciembre del 2015.

RESUMEN

La presente investigación de maestría en Mención Derecho Tributario, contiene un estudio de los incentivos para el incremento de las inversiones en el país, que el Gobierno Nacional apoya a la producción mediante factores como la inversión productiva nacional y extranjera, la producción de micro, pequeña y medianas empresas, y la producción de las zonas especiales de desarrollo, con lo cual los incentivos tributarios son determinantes en las Zonas Especiales de Desarrollo.

Los incentivos que se aplican a las inversiones, se crean zonas especiales de desarrollo, lo que permite el crecimiento de lugares alejados de comercio e industrialización como Quito y Guayaquil, pero ello no promueve la inversión y productividad en zonas consideradas deprimidas, esto permite un análisis de la existencia de una exoneración diferenciada, con mayor monto de incentivos para quienes están más lejos de los polos de desarrollo, permitiendo la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Palabras claves: Zonas especiales de desarrollo, inversión, producción, incentivos, exoneración, impuesto a la renta, beneficios, desarrollo, zonas deprimidas

ABSTRACT.

This research master's Mention Tax Law, contains a study of incentives for increased investment in the country, the national government supports production by factors such as domestic and foreign productive investment, production of micro, small and medium enterprises, and the production of special development zones with tax incentives which are crucial to the special development zones.

The incentives apply to investments, special development zones are created, allowing the growth of places away from trade and industrialization as Quito and Guayaquil, but that does not promote investment and productivity in areas considered depressed, this allows an analysis the existence of a distinct exemption, more amount of incentives for those who are furthest from the development poles, allowing the construction of a fair, democratic, productive, supportive and sustainable economic system based on equitable distribution of the benefits of development of the means of production and the generation of decent and stable work.

Keywords: Special areas of development, investment, production, incentives, exemptions, income tax, benefits, development, depressed areas

A mis padres, Dr. Francisco Sinche Fernández y Nelly Yolanda Pauta Arpi, por la
paciencia

Mi hermano, por su apoyo

A mi esposa, por el apoyo incondicional

A mi hija PAULITA, por su ternura y alegría.

A todos mis amigos

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I.....	9
LAS ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO	9
1.1. Las ZEDES en el contexto jurídico ecuatoriano	9
1.2. La noción de ZEDE, objetivos.....	9
1.3. Las ZEDES como instrumento de desarrollo económico	13
1.4. Como se han desarrollado las ZEDES en el Ecuador.....	18
1.5. Principios que sustentan la creación de las ZEDES	24
CAPÍTULO II.....	28
RÉGIMEN VIGENTE DE LA EXONERACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN ZEDES Y SUS PROBLEMAS	28
2.1. Exoneraciones del impuesto a la renta en las ZEDES	28
2.2. Generación de trabajo digno y estable.....	31
2.3. Sistema económico productivo.....	32
2.3.1. Incentivos.....	34
2.3.2. Inversiones	36
2.4. Análisis constitucional del régimen de desarrollo	39
2.5. Análisis del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.....	51
CAPÍTULO III.....	64
LA CREACIÓN DE UN REGIMEN DIFERENCIADO DE EXONERACIÓN DE IMPUESTO A LA RENTA EN ZEDES.....	64
3.1. Diferenciación de las ZEDES	64
3.2. Implementación de las ZEDES a un régimen diferenciado de exoneración al impuesto a la renta	66
3.3. Beneficios de una exoneración diferenciada para las ZEDES.....	68
3.4. Distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.	70
3.5. Aspectos problemáticos	71
3.6. Propuesta	73
CONCLUSIONES	78

BIBLIOGRAFÍA79

INTRODUCCIÓN

Las zonas de desarrollo económico son implementadas como mecanismos para la inversión, las cuales deben sujetarse a las normas del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, teniendo como fin el cambio de la matriz productiva del Ecuador, para fomentar el desarrollo productivo y territorial, el acceso a la propiedad empresarial a través de proyectos de transformación productiva para generar desarrollo al país, con lo cual este desarrollo no solo debe centrarse en las grandes ciudades, sino a más ciudades de desarrollo para el emprendimiento empresarial, pero se cree conveniente que los ecuatorianos conozcamos los estímulos estatales que contienen el Código de la Producción para promover el cambio social y democrático de la sociedad ecuatoriana.

En la creación de zonas especiales de desarrollo no solo deben ubicarse en espacios estratégicos que el gobierno los considere a través de la SENPLADES, sino que es necesario que otros lugares no queden deprimidos por no ser parte de este desarrollo, siendo importante que en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones exista una exoneración diferenciada, con mayor monto de incentivos para quienes están más lejos de los polos de desarrollo. Así, los que se ubiquen cerca de Quito y Guayaquil, puedan tener una exoneración del pago del Impuesto a la Renta por cuatro años; aquellos que estén en zonas de mediano desarrollo, tengan ese beneficio por siete años; y para quienes se instalen en zonas más deprimidas, la exoneración sea de 10 años.

Al existir una exoneración diferenciada permite cumplir como objetivo del régimen de desarrollo, lo señalado en el Art. 276 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador de construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

La problemática jurídica tributaria de las Zonas Especiales de Desarrolloes determinar si son idóneos los beneficios tributarios del impuesto a la renta en las Zonas Especiales de Desarrollo, las cuales deben permitir el impulso a las exportaciones, generar empleo y la transferencia tecnológica que influya en las probabilidades de modernización, innovación y mejoramiento productivo en un país en desarrollo. Los objetivos específicos de esta investigación son: Explicar la naturaleza de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico y sus beneficios tributarios; analizar desde una perspectiva crítica la normativa jurídica, que rige a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico; y, establecer propuestas de nuevos beneficios tributarios para las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, en materia de impuesto a la renta, a fin de promover inversión en el Ecuador.

Los capítulos de esta investigación se abordan de la siguiente manera: el primer capítulo denominado “Las zonas especiales de desarrollo”, se analiza las Zedes desde un contexto jurídico ecuatoriano; la noción de ZEDE, objetivos; Las ZEDES como instrumento de desarrollo económico, como se han desarrollado las ZEDES en el Ecuador; y, los principios que sustentan la creación de las ZEDES. En el Capítulo segundo, se denomina “Régimen vigente de la exoneración del impuesto a la renta en zedes y sus problemas”, se analiza las exoneraciones del impuesto a la renta en las ZEDES, generación de trabajo digno y estable, sistema económico productivo, incentivos, inversiones, análisis constitucional del régimen de desarrollo, análisis del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. El Capítulo tercero se denomina “La creación de un régimen diferenciado de exoneración de impuesto a la renta en sede” que comprende, diferenciación de las ZEDES, implementación de las ZEDES a un régimen diferenciado de exoneración al impuesto a la renta, beneficios de una exoneración diferenciada para las ZEDES, distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, aspectos problemáticos y propuesta. De esto se lleva a determinar que al existir escasos beneficios de la inversión en términos de su contribución directa y aun indirecta al proceso de industrialización de nuestro país, es indispensable que los aportes de la inversión extranjera sean aplicados en diversos campos como la incorporación tecnológica, el cambio técnico, la preparación y aprendizaje de la mano de obra local, la demanda por materias primas e insumos domésticos y la reproducción de externalidades de diverso tipo, entre otros factores.

CAPÍTULO I

LAS ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO

1.1. Las ZEDES en el contexto jurídico ecuatoriano

El presente capítulo consta de conceptos básicos que permiten comprender la problemática de la implementación de las zonas especiales de desarrollo, que ha ido en función a la estrategia del Gobierno Central, como lo es el funcionamiento de las únicas zonas de Yachay y la Refinería del Pacífico y no al estilo de desarrollo que la sociedad lo requiere, por cuanto el crecimiento no solo debe ubicarse en zonas de desarrollo ya delimitadas, sino permitir que los inversionistas inviertan en aquellos lugares diferenciados, que con mejores beneficios fiscales conlleve el desarrollo de una sociedad hacia el futuro, lo cual requiere comprender el papel que debe cumplir el gobierno en los planes de ordenamiento territorial como actividad del sector público, como las inversiones e incentivos en beneficio y crecimiento de la sociedad en aporte del sector privado

1.2. La noción de ZEDE, objetivos

Las zonas especiales de desarrollo son términos nuevos que aplica la legislación ecuatoriana, como mecanismo para fortalecer la creación y operación de las zonas francas, estas son:

La extensión de terreno litoral, aislada plenamente de todo núcleo, con puerto propio o adyacente y en el término jurisdiccional de una aduana de primera clase, en cuyo perímetro, además de realizarse las operaciones permitidas en los depósitos francos, pueden instalarse determinadas industrias y depositarse mercancías nacionales o extranjeras sin paso de ningún impuesto ni arbitrio.¹

¹Galo Espinosa Merino, La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, (Quito: Instituto de Informática Legal, 1978) 764

Las zonas especiales de desarrollo son destinos aduaneros y que se encuentran ubicadas en áreas estratégicas del país para que inviertan con empresas, para lo cual se otorgan incentivos tributarios, simplificación de los procesos aduaneros, industrias, el depósito de mercancías nacionales y extranjeras y facilidades para realizar relaciones y conexiones productivas de acuerdo a lo determinado en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Gabriel Galán Melo manifiesta que las zonas especiales de desarrollo económico:

Son destinos aduaneros, autorizados por el gobierno nacional, establecidos en espacios delimitados del territorio ecuatoriano, para que se asienten nuevas inversiones, con los incentivos reconocidos y condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos... las ZEDE's deben instalarse en áreas geográficas delimitadas, considerando condiciones como: preservación del medio ambiente, territorialidad, potencialidad de cada localidad, infraestructura vial, servicios básicos, conexión con otros puntos del país, entre otros, y están sujetas a un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero.²

Las zonas especiales de desarrollo económico son destinos aduaneros creados por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, quienes reciben importantes estímulos tributarios por razones de interés general, como la exención de aranceles de las mercancías extranjeras que ingresan a dichas zonas, que a la vez significa que deben demostrar evidente capacidad contributiva, que no deben general inconvenientes que se relativiza como manifestación de la igualdad en la configuración de los impuestos, tasas y contribuciones.

Como zonas especiales de desarrollo en funcionamiento tenemos la “Refinería del Pacífico Eloy Alfaro”³, que se ubica a 25 kilómetros de la ciudad de Manta y a 7 kilómetros de la población “El Aromo”, que se encuentra dentro de la jurisdicción de los cantones entre Montecristi y Manta, con una extensión de 1.665,42 hectáreas de acuerdo a la adquisición del inmueble adquirido, considerada como empresa pública, con la coordinación del Ministerio Coordinador de

² Gabriel Galán Melo, La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 149

³ Instituto Petroquímico Ecuatoriano, <http://www.ipe.org.ec/zede-eloy-alfaro-manta-parque-petroquimico/>

Estratégicos, que contribuye como una estrategia de transformación de la sustitución selectiva de importaciones, teniendo como objeto consolidar la soberanía energética mediante el procesamiento de 300 mil barriles de petróleo por día, como satisfacción del mercado ecuatoriano mediante la producción nacional y exportar los excedentes disponibles, que permita consolidar el encadenamiento industrial que caracterice al complejo petroquímico.

Otra de zona especial de desarrollo en funcionamiento es la de “Yachay”⁴, que se ubica en la localidad de Urcaquí e la provincia de Imbabura, con una extensión de 4271 hectáreas que tienen como característica primera universidad de investigación de tecnología experimental, considerada como empresa pública, de tipo industrial, logística y tecnológica, que tienen las condiciones de preservación del medio ambiente, territorialidad, potencialidad de la localidad, infraestructura vial, servicios básicos, conexión con otros puntos del país, entre otros. En la zede Yachay se asientan nuevas inversiones, con el disfrute de incentivos estipulados en el Código de la Producción, Comercio e Inversiones.

Como zona especial de desarrollo privada se haya la de Piady⁵, ubicada en el cantón Yaguachi, provincia del Guayas a 11.5 kilómetros de Duran (Puente de la Unidad Nacional) y a 11.5 kilómetros del Puente Alternativo Norte, con una extensión de 77.7 hectáreas, siendo una estrategia para que las industrias operen con máxima eficiencia, como complejo industrial de acopio y distribución, de tipo industrial y logística. Esta zede tiene como objetivo diseñar y desarrollar un espacio adecuado para la operación de un parque industrial, brindando facilidades logísticas y tributarias que conlleven el desarrollo y crecimiento de empresas y en su conjunto para el país.

Como objetivos de las zonas especiales de desarrollo económico se menciona en el Art. 34 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones que expresa: “...que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en este Código, de conformidad con los parámetros que serán fijados

⁴ Sistema Integral de Educación Yachay, <http://www.yachay.gob.ec/sistema-integral-de-educacion-yachay/>

⁵ PIADY, Parque Industrial Acopio y Distribución, <http://www.piady.com/>

mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial.”⁶

La creación, aprobación y funcionamiento de las zonas especiales de desarrollo señala que se condicionan a los objetivos específicos señalados en el Código de la Producción así tenemos, como fin señalado en el Art. 4 numeral 1 del mismo cuerpo legal, el cambio de la matriz productiva⁷, que se entiende como cambio de la política económica de la sociedad, que no se aplique el libre mercado – propio del sistema neoliberal- sino una participación de todos los sectores económicos, para ser posible al ser humano como sujeto y fin del sistema económico⁸.

Otro de los fines del Código de la Producción es el señalado en el Art. 4 numeral 2 sobre la “Democratizar el acceso a los factores de la producción”⁹, lo que le permite generalizar el crecimiento de la economía en diferentes sectores económicos, dándole énfasis a las medianas y pequeñas empresas y los que tienen que ver con los sectores de la economía popular y solidaria, con el acceso equitativo de la producción, para lo cual se prohíbe el acaparamiento de factores y recursos productivos, impulsa el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías y promueve los servicios financieros públicos y democratización del crédito.¹⁰

1.3. Las ZEDES como instrumento de desarrollo económico

Para Manuel Ossorio, régimen son “Normas o prácticas de una organización cualquiera, desde el Estado hasta una dependencia o establecimiento particular”¹¹

⁶ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 34 (Quito: El Forum, 2015), 29

⁷ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), tít. preliminar “Del objeto u ámbito de aplicación”, Art. 34 núm. 1 (Quito: El Forum, 2015), 12

⁸ Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art.283 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 139

⁹ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), tít. preliminar “Del objeto u ámbito de aplicación”, Art. 34 núm. 2 (Quito: El Forum, 2015), 12

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. sexto “Trabajo y producción”, sección cuarta “Democratización de los factores de producción”, Art. 234 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 156

¹¹ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 821

El régimen de desarrollo es un sistema aplicable para garantizar el buen vivir de las personas, de acuerdo a nuestra Constitución en su artículo 275, es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales. Como uno de los beneficios constitucionales del régimen de desarrollo se halla a contribuir a un sistema democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitarios de los beneficios de desarrollo, pero reconociendo al sistema económico, como es la de incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistemática, por ello se sujetan la creación de zonas especiales de desarrollo como mecanismos de incentivos para la inversión, siendo el principal de tipo tributario, lo cual permite atraer capitales nacionales y extranjeros, tendiendo como fin el desarrollo a una sociedad sostenible de una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, y como objeto garantizar la producción para garantizar el buen vivir de la ciudadanía.

Uno de los puntales fundamentales del régimen de desarrollo es el buen vivir, y para Ramón Eduardo Burneo indica que debe ser:

A un nivel de lo indispensable para mantener el orden y dirigir a todos los elementos del Estado hacia el bien colectivo. Pero la fortaleza de que se trata aquí, no es la que consiste en, la imposición de la autoridad por la fuerza, sino la que es fruto de la convicción y por ende de la fuerza moral de quien manda, virtualidades que provienen de la legitimidad de su origen, de la rectitud de sus procedimientos, del respeto a la dignidad de las personas y los pueblos.¹²

La garantía del buen vivir es un principios que se desarrolla de manera individual, pero también permite percibirlo desde una sociedad organizada, en la cual el Estado estructura el origen natural que responde a esa necesidad de realización y perfeccionamiento. El medio de crear zonas especiales de desarrollo económico de manera diferenciada, con mayores beneficios en lugares alejados a los polos de desarrollo, permite el crecimiento de aquellas zonas, con la creación de fuentes de trabajo, fundamental para el desarrollo que genera armonía, concordancia. Y solidaridad.

¹² Eduardo Burneo, Derecho Constitucional (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012)
77

El buen vivir es un principio de armonía y bienestar entre las personas y el medio ambiente, al decir de José García Falconí

La relación con la naturaleza donde el ser humano es parte de ella y no su depredador; de tal modo que el *sumak kawsay* es un modelo de vida, que impulsa la convivencia equilibrada y armónica con la naturaleza y las personas, mediante la reivindicación y el ejercicio de los derechos, como condición para practicar el buen vivir.¹³

El buen vivir surge como un principio de protección y garantía de los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador, siendo la capacidad de regir las relaciones inter-humanas y ecosistémicas con el entorno, en la medida que se va adquiriendo plena vigencia y eficacia de la gestión y organización de la sociedad en la cual existe una coordinación de actividades de ejercicio, garantía y exigibilidad de derechos que reconoce la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo, como es mejorar la calidad y esperanza de vida; construir un sistema económico en igualdad de los beneficios de desarrollo; el fomento a la participación y control social; recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sostenible; un sistema democrático equitativo mundial, la promoción de un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo; y, la protección y promoción de la diversidad cultural.

La configuración de los derechos del buen vivir tiene su historicidad originaria de creencias, de saberes y tradiciones, en su convivencia en diversidad y armonía con la naturaleza, con una dignidad de personas y de colectividades, así tenemos la conjunción de derecho como el agua, alimentación Art. 12; ambiente sano Art. 14; comunicación e información Art. 16; cultura y ciencia Art. 21; educación Art. 26, 27; habitad y vivienda Art. 30, 31; salud Art. 32; trabajo y seguridad social Art. 33, 34. Además el buen vivir goza de principios sistémicos de derechos, como es el sistema de inclusión y equidad, Art. 340 con criterio de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad, participación; y, garantías para protección y aseguramiento de los derechos Art. 341, en la igualdad en diversidad, priorización para grupos sensibles, integralidad de atención y confluencia interinstitucional.

¹³ José García Falconí, *Los nuevos paradigmas en materia Constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*, (Quito: 2011), 227

La Constitución garantiza un régimen de desarrollo que se desenvuelve a un sistema económico social y solidario, al respecto es fuente de derechos, al decir de Ignacio de Otto: “Si la Constitución tiene eficacia directa no será sólo normas sobre normas, sino norma aplicable, no será solo fuente sobre la producción, sino también fuente de derecho sin más”¹⁴

El régimen de desarrollo a través de este medio se busca el buen vivir de las personas, que garanticen la producción, distribución y comercialización de alimentos, especialmente de aquella originada en las pequeñas y medianas unidades de producción y de economía solidaria. Las zonas especiales de desarrollo permite la inversión en el Ecuador, por el objeto de atraer los capitales, para crear fuentes de trabajo y el crecimiento proporcionado de la economía, con ello es aplicable con norma que garantice el bien común y generalizado de la sociedad y no solo de un sector de la economía o población, como es el caso de la implementación de aquellas zonas donde se ubican en lugares destinados a la industria y no a otros que puedan permitir el crecimiento diferenciado de la economía, como son en lugares alejados a los polos de desarrollo.

El Art. 275 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derecho, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interinstitucionalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”¹⁵

De acuerdo a esta disposición el buen vivir debe entenderse como un valor, en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades constitucionales, como la paz, la armonía y el respeto al entorno físico y humano en que se desenvuelven las personas, por ello el buen vivir es aplicable tanto al régimen de desarrollo como al sistema económico, en la cual existe una relación entre economía y derechos, entre los seres humanos entre sí y de estos con la naturaleza.

¹⁴Ignacio de Otto, Derecho Constitucional, sistema de fuentes, (Madrid: Ariel, 1998), 76

¹⁵Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 275 inciso tres (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 135

Como indica Arturo Villavicencio:

El grado de congruencia de una política de desarrollo tecnológico debe guardar con las estructuras productivas, con la experiencia acumulada y con la capacidad social para simular y catalizar el cambio tecnológico fue anteriormente señalado como una condición indispensable en el proceso de consolidación de un sistema nacional de innovación¹⁶

El desarrollo va de la mano con la tecnología, lo que conlleva al Estado exigir parámetros básicos de protección al medio ambiente y de reducción mínimo de los gases de invernadero, pero el Estado determina beneficios tributarios para las empresas que emprendan sus negocios y que tengan alicientes de mejorar la producción con aspectos básicos de precaución ambiental independientes a las exigencias de las autoridades de los mínimos que las empresas deben cumplir. Desarrollo de la producción que permite el crecimiento de buen vivir de las personas en sus recursos básicos de sustento como de goce de los derechos a un ambiente sano y libre de contaminación.

El régimen de desarrollo se sujeta a derecho y al decir de Luigi Ferrajoli:

Los derechos harían imposible su plena satisfacción, es un non sequitur. No sólo porque las instituciones políticas, empezando por el estado, no son sociedades mercantiles con finalidad de lucro que tienen en el crecimiento económico y en la producción de riqueza sus propias finalidades y parámetros de legitimidad, sino, sobre todo, porque si es verdad que los derechos fundamentales cuestan, lo es también que cuestan mucho más sus violaciones y sus incumplimientos¹⁷

La Constitución garantiza como desarrollo incentivos para la inversión, así lo señala el Art. 285 de la Constitución de la República del Ecuador, por ello éstos deben estar debidamente reglados en la ley, y garantizar el cumplimiento a un sistema económico, social y solidario, como sería necesario el desarrollo económico y el crecimiento del bienestar no solo de los derechos de libertad sino los sociales y económicos, en garantía al ser humano como sujeto y fin en una relación dinámica y

¹⁶ Arturo Villavicencio, *Innovación, matriz productiva y Universidad*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 110

¹⁷ Luigi Ferrajoli, *Democracia y Derechos*, (Madrid: Trotta, 2009), 162

equilibrada entre sociedad, Estado y Mercado, y por su puesto en armonía con la naturaleza, con el fin de obtener los medios que hagan posible el buen vivir.

1.4. Como se han desarrollado las ZEDES en el Ecuador

Las zonas especiales de desarrollo como destino aduanero para que se asienten nuevas inversiones, con incentivos tributarios, simplificación de procesos aduaneros y facilidades para realizar encadenamientos productivos en cumplimiento de lo establecido en la Ley, se sustentan en la debida razonabilidad, y ésta unida a la capacidad económica como elementos constitutivo del principio de generalidad, se sostienen que la mera legalidad es insuficiente como la a actividad del Gobierno de crear zonas especiales de desarrollo, choca contra la razonabilidad.

Al respecto Héctor Belisario Villegas expresa que: “Todo acto, para ser constitucionalmente válido debe ser razonable, y lo contrario implica una violación a la Constitución. Por razonabilidad en sentido estricto se entiende el fundamento de verdad o justicia”¹⁸

Las zonas especiales de desarrollo debe ser una política de inversión, con el cual el Estado debe sacrificarse, que los impuestos no se recuperen o se sacrifiquen a otros sectores de la población, debe existir razonabilidad en el momento de favorecer los beneficios fiscales a las zonas de desarrollo que no recaigan o perjudiquen a otros, pues la razonabilidad no solo debe fundamentarse los beneficios fiscales con los que pagan impuesto, sino que sea un sacrificio fiscal del Estado de no perjudicar a otros sectores de la economía.

El incentivo tributario para la creación de las zonas especiales de desarrollo no se contrapone al principio de generalidad al pago de impuestos, y su razonabilidad se fundamenta, en que estas zonas se desenvuelven como objetivo de política económica garantizada en el Art. 284 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, la de “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistemáticas, la acumulación del conocimiento científico y

¹⁸Héctor Belisario Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, (Buenos Aires: editorial Astrea, 2009), 279

tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y actividades productivas complementarias en la integración regional”¹⁹

Es justo los incentivos tributarios en las nuevas inversiones que se desarrollan en los destinos aduaneros de las zonas especiales de desarrollo porque su fundamento es el incentivo de la producción, pues no se necesita que solo sea dictado dichos beneficios en el Código de la Producción, teniendo como fundamento que se apoya en una norma jurídica, sino que el fundamento de razonabilidad se convierte en una actividad justa, con su equivalencia de equidad, y que motivan el acto a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado.

Para la creación de las zonas especiales de desarrollo y su inversión determina el gasto público, y al decir de José Vicente Troya “la potestad del gasto público corresponde fuera de duda al Estado y en general a las entidades que forman el sector público. El poder de gastar no ha de confundirse con la facultad de beneficiar a los destinatarios del gasto, los cuales pueden ser organismos públicos o privados”²⁰

Los incentivos tributarios con las zonas especiales de desarrollo no son una cuestión de invertir por invertir, sino que la zona tiene objetivos que el Código de la Producción establece y obliga a cumplir, como es el cambio de la matriz productiva con la creación de tecnología, innovación y sobre todo de productos ecuatorianos con calidad y competencia internacional, y con ello cambia el enfoque que existía en las zonas francas que eran utilizadas por los empresarios en la extinción del pago de tributos al comercio exterior para las importaciones que tenía como destino una zona franca.

Las zonas especiales de desarrollo se han creado por las necesidades de la sociedad y a los requerimientos de entes públicos y privados, pero hasta el momento las zedes en funcionamiento tiene un beneficiario directo que es el Estado, por cuanto las que funcionan como la de Yachay y la Refinería del Pacífico son de

¹⁹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía Alimentaria”, Art. 284 núm. 2 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 139

²⁰José Vicente Troya Jaramillo, El derecho del gasto público, (Bogotá: Temis, 2014), 190

carácter público. Anteriormente se las conocía como zonas francas que tenían como objetivo el incentivo de la producción pero con las zonas se implementan como una estrategia territorial por parte del Gobierno Central al cambio de la matriz productiva, que tienen como fin la industrialización de sectores productivos, independientemente de las zonas francas, en la cual se buscaba un beneficio privado a un sector específico de la economía, actualmente con las zedes se busca el establecimiento de nuevas inversiones en áreas previamente definidas, circunscritos y aprobados por organismos rectores del gobierno central.

Las zonas especiales de desarrollo son vistas como un proceso de transformación de la economía, que permita superar el modo primario – extractivista – exportador y revertir las externalidades negativas que esto genera, en este sentido Pablo Andrade manifiesta: “La transformación del patrón de especialización de la economía permite aumentar la participación en la economía de una serie de industrias nacientes, que cumplan con unas características generales que implican externalidades positivas para el buen vivir”²¹, esto conlleva a la especialización de la economía, darle valor agregado a la producción en materia prima, la participación de la cadena productiva, el aumento de la participación en el mercado de nuevas industrias, el crecimiento de la producción, ganancias paulatinas y graduales y el fortalecimiento de la economía sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior.

La ley al incrementar zonas especiales de desarrollo como un destino aduanero para el incentivo de la producción, entre otros de tipo tributario y de simplificación de las importaciones aduaneras, los cuales se han implementado de acuerdo a la estrategia territorial de la SENPLADES y a una política de crecimiento que el gobierno considera apropiado, pero que no va en función al crecimiento generalizado de la sociedad, como es la implementación de zonas diferenciadas, capaz que con mayores beneficios, el sector privado a través de los gobiernos autónomos descentralizados soliciten la creación de dichas zonas, y permite el crecimiento de la sociedad en igualdad de condiciones con los demás sectores económicos que se suscitan en las grandes ciudades.

²¹ Pablo Andrade Andrade, Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 22

Esta implementación de zonas diferenciadas, deben darse en función a la progresividad, y al decir de Juan Esteban Ponce:

La progresividad está estrechamente relacionada con el desarrollo económico pues los derechos que requieren prestaciones del Estado cuestan. Otra forma de afectación de la progresividad sería la reducción de la capacidad adquisitiva del ciudadano. Es tan amplia y compleja la gama de derechos y los índices posibles de medición de desarrollo; no obstante, de conformidad al principio de interdependencia de derechos sumado a la actual crisis económica, la poca certeza que imponen los nuevos cambios normativos presentes, principalmente, en el texto de Montecristi, los índices de desarrollo deberían reflejar un retroceso. Así pues, esto evidenciaría una afectación de la progresividad. La complejidad de la progresividad es que abarca a todos los derechos sociales²²

La creación de las zonas especiales de desarrollo de forma diferenciada, se debe a la necesidad de atraer la inversión nacional y extranjera en zonas deprimidas y olvidadas de la región ecuatoriana, como es la creación de zonas en Loja, Tulcán o la Amazonía, como un hecho de darle efectividad al crecimiento población de no solo de los centros de desarrollo en todo el país, en la cual refleja la actividad de la norma de incentivo de la producción, de tal manera que las zonas diferenciadas debe estar inserto dentro de los programas de acción del Estado. Al respecto Luis Pinargote manifiesta:

El Gobierno Nacional, del Economista Rafael Correa, en su afán de conseguir estrategias bajo el marco jurídico legal para conseguir el desarrollo del país, decidió hacer un cambio integral de las figuras que otorgaban incentivos o beneficios tributarios para estimular la exportación, por cuanto, al no tener reglas claras para su otorgamiento y control, en muchos casos, los beneficios concedidos fueron distorsionados porque no consideraron que era necesario establecer un nuevo esquema que, no solo otorgue incentivos de orden tributario, sino que también incorpore los aspectos que nos permitieran ponderar la retribución del Estado por los beneficios concedidos, con orientación a lograr los objetivos de desarrollo nacionales establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir, y que se plasmó como una propuesta técnica que va orientada a potenciar las ventajas comparativas y la constitución de nuevos polos de desarrollo y que, a su vez, privilegie la inversión en

²²Juan Ponce, El neoconstitucionalismo en el Ecuador, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010), 47

sectores estratégicos priorizados y en zonas económicamente deprimidas que se espera de resultados a largo plazo.²³

Loja, como las provincias fronterizas y amazónicas son zonas deprimidas, porque carecen de recursos e infraestructura necesaria para emprender en una zona especial de desarrollo, que por sus ubicaciones geográficas es imposible su instalación, para lo cual su gestión no es de mediano sino de largo plazo, y que durante ese tiempo, los gobiernos autónomos descentralizados deben gestionar y adecuar la infraestructura para la inversión de la producción.

En la delimitación de zonas especiales de desarrollo económico, el Código Orgánico de la Producción determina que primeramente deben establecerse espacios de territorio nacional para darle un carácter aduanero y que se asienten nuevas inversiones, para lo cual deben guiarse mediante parámetros que son previstos en los planes de ordenamiento territorial, y para Fernando Cordero éstas:

No basta entender, genéricamente, que la ordenación del territorio o mejor, el sistema territorial en la proyección del espacio de las políticas social, cultural, ambiental, y económica de una sociedad, sino también de una sociedad que quiere implementar cambios serios y profundos a favor del bienestar de su gente, tiene que incluir la ordenación de su territorio, como uno de sus objetivos esenciales, incluso utilizar el enfoque y la metodología de esta disciplina para avanzar hacia la vida, hacia el buen vivir, que esto es el desarrollo²⁴

Las zonas especiales de desarrollo económico se determinan en áreas de desarrollo geográficas del país en función a la estrategia territorial nacional, como son procesos de planificación y ordenamiento territorial, pero con zonas que no se ubican en todo el territorio nacional, desvinculando a otras que no solo permiten el crecimiento de la economía en aquellos lugares, sino que se desajusta a una relación dinámica entre la sociedad, Estado y mercado. La economía del país no solo se deben ubicar en polos de desarrollo, porque por un lado ésta se centran en pocos lugares, y

²³ Luis Pinargote, La zona franca de Manabí (ZOFRAMA y ZONAMANTA) y la zona especial de desarrollo "Económico Eloy Alfaro". Análisis comparativo 2014. (Tesis: Universidad de Guayaquil, 2015) 54

²⁴GOOGLE ACADÉMICO: Consulta 20 marzo 2016, <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=ZdWTAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA17&dq=plan+de+ordenacion+territorial&ots=CYcq5gvrX8&sig=Hp9FK0ax2u8xUn9uMxpbho9gBc#v=onepage&q=plan%20de%20ordenacion%20territorial&f=false>

por otro las personas emigren de unas ciudades a otras, dejando abandonadas muchas de las veces actividades agrícolas de gran ayuda y beneficio de la sociedad, trayendo como consecuencias el crecimiento desmesurado de grandes ciudades y desagregando el crecimiento de otras, como así lo indica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que entre el del 2000 al 2010²⁵, 1.590.842 migrantes cambiaron de residencia de una provincia a otra, y que las provincias más dinámicas han sido Guayas y Pichincha, que entre ambas aglutinan más del 40% de la inmigración y el 27.7% de la emigración y las provincias de Manabí y Los Ríos registran las mayores pérdidas de la población.

Sin restar importancia de las zonas de desarrollo económico que ya están asentadas, como lo es la “Refinería del Pacífico Eloy Alfaro” ubicado en los cantones de Montecristi y Manta y la de Yachay ubicada en la provincia de Imbabura, y las zonas francas, se necesita que el gobierno tome consideración en los planes de ordenación territorial, la implementación de zonas diferenciadas, porque el medio físico, la población y las actividades dan lugar a los asentamientos poblacionales, que requieren espacios básicos y permitir su crecimiento, como lo es en las provincias de la Amazonía, Galápagos y las provincias de frontera, con la colaboración de agentes institucionales, las infraestructuras, la movilidad y los medios de transporte junto con las telecomunicaciones, requiere revitalizar la estructura de la ordenación territorial, para lograr en todos los niveles un permanente y progresivo mejoramiento de la calidad ambiental y las condiciones de vida de la población con un desarrollo integral sostenible y equilibrado.

El crecimiento económico, debe representar el estilo de desarrollo de la sociedad, y no solo a una política que el gobierno central que ha determinado los espacios que conlleva a la implementación de zonas especiales de desarrollo, por cuanto señala que tienen la infraestructura básica para su crecimiento, y no toman en cuenta que éste es un deber del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados ir implementando estructuras básicas de desarrollo en todos los rincones del país, mirando inexorablemente hacia el futuro, mediante actividades que

²⁵ Consulta 20 marzo 2016, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/metodologia.pdf

la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema.

1.5. Principios que sustentan la creación de las ZEDES

La creación de zonas especiales de desarrollo de forma diferenciada, es un hecho de crecimiento de la sociedad en todo el territorio nacional, y dentro de lo tributario los incentivos para la creación van en función a la capacidad contributiva y al decir de Marcos García Etchegoyen señala que “La capacidad contributiva viene a ser una cualificación del supuesto de hecho, configurado como índice de disfrute de los servicios públicos”²⁶

La capacidad contributiva está en función a la generalidad y a la igualdad en el pago de tributos, con el fin de contribuir igual a la carga pública, como una derivación de igualdad ante la ley, esto no es suficiente en la aplicación de los tributos, caso contrario todos los países aplicarían los tributos por igual para todas las personas, pero se deben dar beneficios en caso de inversiones nuevas, porque se necesita de una infraestructura y elementos materiales para funcionar que requiere de ayuda por parte del Estado para poder competir con las demás empresas o industrias, por ello el Estado busca una fijación y determinación de sus tributos claros estados de diferenciación por la condición económica de los posibles contribuyentes.

Al permitir la inversión a través de incentivos, estos conllevan a beneficios en la creación de fuentes de trabajo, y esto se circunscribe dentro de la capacidad económica y al decir de Andrea Amatucho:

El principio de capacidad contributiva ha sido siempre la referencia básica de la temática constitucional en torno a los beneficios tributarios, porque de ordinario se los considera como claramente lesivos a la exigencia de igualdad en el concurso de todos a los gastos públicos. Dicha problemática ha estado aislada, en parte por la poca indeterminación de sus propios términos de referencia (la capacidad contributiva, por un lado, y la noción de beneficios tributarios, por el otro) respuesta demasiado articulada y compleja²⁷

²⁶Marcos García Etchegoyen, El principio de capacidad contributiva, (Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2004), 56

²⁷Andrea Amatucho, Tratado de derecho tributario, (Bogotá: Temis, 2001), 402

La capacidad contributiva va en función de pagar tributos de acuerdo a la capacidad de cada persona produce en beneficio de desarrollo de sus empresas, de tal manera que paga más quien más produce, como es el caso del pago del impuesto a la renta que es diferenciada de acuerdo a las ganancias líquidas que se adquieren durante un periodo fiscal. Es principio va en función a la generalidad, que no se contrapone a la exoneración del pago de impuesto para las nuevas inversiones como señala el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, por la racionalidad en función que permite la inversión de capitales nacionales y extranjeros, por medio del incentivo de la producción, en cuanto su capacidad de pagar impuestos se disminuyen a cambio de crear fuentes de trabajo vital para el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Marcos García Etchegoyen, quien indica que:

La necesidad de que los presupuestos de hecho sean de naturaleza económica encuentra dos importantes limitaciones; una que el substracto económico como base de la imposición, sólo rige a los límites en que opera el principio de capacidad contributiva y no más allá; y otra, que el substracto económico, para ser indicio de capacidad contributiva, tiene que estar calificado por el goce de los servicios públicos.²⁸

Para garantizar la implementación de las zonas especiales de desarrollo, la ley debe garantizar la difusión y aceptación de los principios constitucionales de generalidad, igualdad y el principio de capacidad económica. El solo incentivo del pago de tributos para las zonas especiales de desarrollo se contrapone a la igualdad ante la ley, y en la que todos deben pagar tributos, pero con el incentivo a la inversión y atraer fuentes de trabajo suplen y ayudan al desarrollo de la sociedad y garantiza la realización de buen vivir, lo cual conlleva a una razonabilidad de aprobación y aplicación de las zonas especiales de desarrollo. Para ello se garantiza la seguridad jurídica, al decir Héctor Belisario Villegas: “El contribuyente debe tener

²⁸ Marcos García Etchegoyen, El principio de capacidad contributiva, (Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2004), 56, 57

una mínima certeza respecto de la legislación de fondo estable y coherente, así como de una legislación adjetiva apta para hacer valer sus derechos”²⁹

De acuerdo a José Vicente Troya “Únicamente las potenciales manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden ser objeto de tributación y configurar los hechos generadores de obligación tributaria, y al propio tiempo que los particulares han de contribuir de acuerdo a su capacidad económica”³⁰, en la cual los tributos deben pagarse no en función como base a una manifestación de riqueza, sino a la capacidad que una persona tiene en el pago de estos impuestos.

Con los beneficio de las zonas especiales de desarrollo, el sector privado gestionará para trabajar en conjunto con otros sectores de la producción y poder emprender en la creación de una zona especial de desarrollo, que al conocer de los incentivos tributarios, permite su emprendimiento, no como una forma de evadir la cultura tributaria, y poder financiar los servicios, inversiones y bienes públicos³¹, sino con una ayuda con las exenciones tributarias, que al suplir el pago de tributos es un incentivo a que se invierta en la generación de fuentes de trabajo e impulso del pleno empleo. Las exenciones del pago de tributos, con la creación de zonas especiales de desarrollo permiten que garantice el derecho al trabajo de las personas y esto suple con la función que debe cumplir el Estado que cumpla con su función de asistencia al gasto social.

Los incentivos de la producción se basan en la suficiencia recaudatoria, al decir de Eddy de la Guerra:

(...) de suficiencia recaudadora, que se materializa a través de la no confiscación; lo que a su vez determina la existencia de una escala contributiva, independiente a la tarifa y sus montos, donde la base está constituida por las manifestaciones de capacidad económica, y ésta varía dependiendo de la situación propia de cada contribuyente y se

²⁹Héctor Bellisario Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, (Buenos Aires: Astrea, 2009), 285

³⁰ José Vicente Troya, Manual de Derecho Tributario, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 133

³¹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección segunda “Política fiscal” Art. 285 núm. 1 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 140

manifiesta en una escalada donde el tope de la contribución, será la no confiscación de la propiedad.³²

Crear zonas especiales de desarrollo no significa que no se paguen impuestos y tributos, sino que los beneficios son en un determinado tiempo, que ciertos impuestos si los paga de acuerdo a su capacidad contributiva. Estas empresas tienen sus beneficios por el hecho que se invierta en la producción e industrialización en el Ecuador, y esto permita crear fuentes de trabajo, siempre y cuando cumplan los objetivos que determinan en la Ley y a los determinan en los respectivos reglamentos, caso contrario pagarán impuestos en referencia a las personas en general.

³²Eddy de la Guerra, El régimen tributario ecuatoriano, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 62

CAPÍTULO II

RÉGIMEN VIGENTE DE LA EXONERACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN ZEDES Y SUS PROBLEMAS

2.1 Exoneraciones del impuesto a la renta en las ZEDES

Para conocer las exoneraciones del impuesto a la renta en las zonas especiales de desarrollo, es conveniente entender lo que son los tributos y el significado de éste impuesto, así Ramón Valdez Costa en la creación de tributos manifiesta:

Que puede disponerse que determinadas entidades puedan crear únicamente algunos tipos de ellos. En los estados Federales, la Federación suele tener competencia sobre todas las especies. Igual facultad se asigna a los estados federados, previo el señalamiento de las materias que serán gravadas, en cambio, a los municipios y a otros entes menores, únicamente se les faculta crear contribuciones especiales y tasas, o inclusive en algunos casos, únicamente las últimas. Además hay que dejar en claro que si bien, existen una teoría general, unos conceptos y unas normas que incumben a todos los tributos, no es menos cierto que algunos aspectos de los mismos son diferenciados y tienen un tratamiento peculiar, según se trate de impuestos, tasas o contribuciones especiales.³³

Para los países que su conformación política está dividida por Estado, los impuestos en relación de uno con otros son diferentes, se sujetan a normativas diferentes pero no es menos cierto que existan diferencias en su pago, pues existen normas generales según se trate del tributo como son impuestos, tasas y contribuciones especiales. En el Ecuador, la creación de tributos es una actividad exclusiva de la Asamblea Nacional, y por iniciativa de la Función Ejecutiva³⁴, siendo aquella una prestación exigida por facultad exclusiva del Estado, a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de la potestad del Estado, derivada de la soberanía del pueblo y es ejercida por intermedio de sus representantes, como lo es a través del Servicio de Rentas Internas.

³³Ramón Valdés Costa, Curso de Derecho Tributario, (Buenos Aires: Temis, 1996), 234

³⁴Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección quinta “Régimen tributario”, Art. 301 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 144

Sobre el impuesto a la renta, Marcos García se refiere al impuesto a las ganancias, expresando “Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir sus ganancias netas de acuerdo a ganancias no imponibles y de las cargas familiares siempre que las personas sean residentes del país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a la cantidad que determine la Ley”³⁵

El impuesto a la renta es un impuesto directo que se paga de los capitales adquiridos durante un año fiscal, siendo una deducción de dichas ganancias, considerado un deber de contribuir de acuerdo a la capacidad contributiva de las personas y mediante índice de capacidad económica, identificándose a la renta del patrimonio que se posee y el gasto que se realiza vía consumo de bienes y servicios.

Para Héctor Belisario:

Los conceptos, capital y renta quedan estrechamente interconectados. La renta es el producto neto y periódico que se extrae en una fuente capaz de producirlo y reproducirlo. Tal fuente es el capital, y como permanece inalterado, no obstante originar tal producto, tiene la propiedad de ser una fuente productiva y durable³⁶

Uno de los incentivos que otorga el Código de la Producción para incentivar la productividad, innovación y producción eco-eficientes, y que es acogido en las zonas especiales de desarrollo, es la deducción del 100% adicional de los gastos incurridos durante cinco años, como la capacidad técnica dirigida a la investigación y que el beneficio no supere el 1% del valor de los gastos efectuados por concepto de sueldos y salarios del año en que aplique el beneficio. Beneficios que incentivan a la producción, pero considero que dichas zonas se crean de acuerdo a la estrategia nacional por la SENPLADES pero que no se toman en cuenta en los lugares alejados a los centros de desarrollo, siendo importante dar mejores incentivos como por ejemplo al impuesto a la renta, mayor tiempo en la exoneración de este impuesto, la rebaja adicional de cinco a diez punto porcentuales de la tarifa al impuesto a la renta

³⁵Marcos García Etchegoyen, El principio de capacidad contributiva, (Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2004), 307

³⁶Héctor Belisario Villegas, Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, (Buenos Aires: Astrea, 2009), 701

para operadores y administradores de las zedes, para que los inversionistas se sientan optimizados en invertir por mayores beneficios que les otorgan.

La disposición reformativa Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en la que establece una disposición luego del Art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, que expresa “Artículo (...).- Los sujetos pasivos que sean administradores u operadores de una Zona Especial de Desarrollo Económico a partir de la vigencia del Código de la Producción, tendrán una rebaja adicional de cinco puntos porcentuales en la tarifa de Impuesto a la Renta.”³⁷

Los administradores u operadores como sujetos pasivos de una zona especial de desarrollo, por haberse constituido en una sociedad, que tengan ingresos gravados de conformidad a la Ley de Régimen Tributario Interno, tendrán una rebaja adicional de cinco puntos porcentuales en la tarifa del impuesto a la renta, cuyo ente de control es el Servicio de Rentas Internas, y esto de acuerdo al Art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la tarifa aplicable es del 22% de la base imponible³⁸, cuando se trate de sociedades constituidas en el Ecuador, este es el caso de una zede, esto es 17% que debe pagar de Impuesto a la Renta, pero además si la sociedad reinvierte sus utilidades en el país, lo reduce sustancialmente la tarifa al 7%. Otro incentivo se aplica para las inversiones en cualquier parte del territorio nacional, la exoneración del anticipo del impuesto a la tarifa por cinco años³⁹, y si con un sector preferente y es inversión nueva se aplica 0% del impuesto a la renta por cinco años, si las actividades se realizan fuera de la jurisdicción de Guayaquil y Quito⁴⁰.

La creación de una zona de desarrollo tiene la intención de incentivar la producción nacional en el país y de fomentar el desarrollo, beneficios que están dirigido para los administradores y operadores de una zede, en la cual resulta

³⁷Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. VIII “Tarifas”, (2015), (Agregado por la Disposición reformativa segunda, núm. 2.7, de la Ley s/n, R.O. 351-S, 29-XII-2010), Art. innumerado 37 (Quito: El Forum, 2015), 30

³⁸Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. VIII “Tarifas”, (2015), Art. 37 (Quito: El Forum, 2015), 30

³⁹Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), tít. III “De los incentivos para el desarrollo productivo” cap. I Norms generales sobre incentivos y estímulos de desarrollo económico, Art. 24 núm. 1 lit. h) (Quito: El Forum, 2015), 26

⁴⁰Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. III “Exenciones”, (2015), Art. 9.1 (Quito: El Forum, 2015), 30

desalentador para los contribuyentes en calidad de personas naturales que mantienen sus capitales dentro del país que su tarifa sea progresiva de hasta el 35%, como lo establece el Art. 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno⁴¹, sin que se otorgue ningún tipo de beneficio por el hecho de mantener sus rentas dentro del país.

2.2. Generación de trabajo digno y estable

La construcción del sistema económico del Ecuador, se basa entre otras a la generación de trabajo digno y estable, al respecto Mabel Goldstein señala que trabajo es “Toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene facultad de dirigirla, mediante una remuneración”⁴²

El trabajo como una actividad es una garantía y un medio de subsistencia de personal y la de su familia, pero para garantizar que la persona tenga un trabajo digno y estable, la ley ha creado, entre otras, las zonas especiales de desarrollo que permite la inversión de capitales nacionales o extranjeros por los beneficios tributarios, la simplificación de los procesos aduaneros, como las facilidades para realizar encadenamientos productivos, pero que éstas tienen como fin generan trabajo a las personas que se encuentran en lugares cercanos a estas zonas, cuando hay producción existe trabajo, y esto permite la dignidad como persona y la vez un vivir adecuado que un ser humano necesita. En cuanto a las regulaciones que hacen más atractivo las inversiones en las zonas especiales de desarrollo es la generación de un trabajo, y su inversión en la protección del medio ambiente. El Estado por intermedio del gobierno nacional ha implementado un programa de capital de riesgo, como dar crédito flexible para la apertura de capital e inversiones a las empresas privadas que requieren financiamiento para desarrollar nuevas inversiones.

Manuel Ossorio trabajo es el:

Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, y en esta acepción se emplea en contraposición al capital. A su vez trabajar

⁴¹Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. VIII “Tarifas”, (2015), Art. 37 (Quito: El Forum, 2015), 29

⁴²Mabel Goldstein, Diccionario Jurídico Consultor Magno, Buenos Aires: Círculo Latino Austral, 2008), 555

quiere decir, entre otras cosas, ocuparse en cualquier ejercicio, obra o ministerio. Jurídicamente esta voz tiene importancia en cuanto se refiere a las diversas modalidades de realizar esa actividad.⁴³

El desarrollo económico del Estado no solo está dirigido en la recaudación de impuestos para invertir en el gasto social, sino que garantizar el trabajo a las personas conlleva una relación dinámica entre sociedad, Estado y mercado, las personas además de garantizar carretas, educación, salud, es vital para sostenerse tener un trabajo digno y estable, el primero en sentido que las personas tengan los medios adecuados para vivir con decencia, y estable que se garantice que no pueda ser despedido sino que tenga un trabajo permanente. Imponer las normas de contrato indefinido de trabajo, en muchas de las veces se observa imposición de obligaciones del empleador, como la prohibición de despido por ejemplo, pero de fondo con ello no garantiza que la persona sea trabajador y pueda laborar de forma indefinida, porque eso depende de la seguridad jurídica que se les dé a las empresas para que con ello tener personal constante y generar trabajo a la sociedad. Cuando existen mayores fuentes de trabajo conlleva a mejores posibilidades que las personas puedan tener un trabajo, no así si hay pocas fuentes de trabajo, solo se garantiza el trabajo de unos mismos trabajadores, pero no soluciona el problema del desempleo, que en el trimestre a marzo del 2015 asciende a 282.967 y subempleo que a marzo del 1025 es de 985.698⁴⁴, por ello el Estado deben encaminar a solucionar la disminución de estos problemas sociales, y garantizar en su conjunto el buen vivir de la personas como lo garantiza la Constitución en su artículo 275.

2.3. Sistema económico productivo

La iniciativa para que las personas naturales y jurídicas privadas emprendan en la creación de zonas especiales de desarrollo, deben comprender los beneficios que conllevan la inversión y emprendimiento, por ello es necesario que se conozca del sistema económico productivo, es así que conviene obligar “a que el orden económico sea un sistema abierto y flexible, capaz de ser soporte de diferentes programas políticos en un amplio espectro democrático pluralista, pero lo bastante

⁴³Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2008), 948

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Presentacion_Empleo_Marzo_2015.pdf

afirmado en los fundamentos esenciales para dar a la vida económica la certidumbre que le es imprescindible”⁴⁵

El sistema económico tiene como fin garantizar la producción y la reproducción de las condiciones materiales que posibiliten el buen vivir de las personas, pero sujeto a un sistema de innovación y el reconocimiento del desarrollo tecnológico como un proceso a superar la visión convencional de las tecnologías en sentido de conocimiento y práctica.

La expresión economía social, que suele también denominarse como economía solidaria tiene importantes antecedentes en tiempos remotos, es así que José Luis Monzon señala:

El moderno concepto de economía social tiene su precedente en la obra del economista Suizo León Walras, quien la identifica tanto con una parte de la ciencia económica como con un campo de actividad en el que proliferan las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones. En su acepción dominante en Europa, el concepto de economía social, promovido por sus propios protagonistas, tomó progresivamente fuerza a partir de finales de los años setenta en Francia, Bélgica, España y Portugal, para referirse al campo de la realidad integrado por formas sociales privadas que en su funcionamiento no encajan en la lógica capitalista.⁴⁶

La economía social surge de las necesidades de desarrollo de las personas en general, por cuanto la economía solo se incrementaba para las grandes empresas, dejando de lado el desarrollo de las personas, por ello la sociedad de los países europeos ven la necesidad de crecimiento en la conformación de cooperativas, mutualistas y asociaciones, como una forma de equilibrar la balanza económica de las grandes economías con las de reciente creación, acciones que han sido aplicadas por diferentes países, y el nuestro no es la excepción, por cuanto éste tipo de sociedades son vistas como una forma de ver el desarrollo de las personas que quieran incrementar en un mercado determinado.

⁴⁵ Ramón Entrena Cuesta, El principio de la libertad de empresa, en el modelo de la Constitución española, (Madrid: Instituto de estudios Económicos, 1981), 109

⁴⁶ José Luis Monzón. Economía Social y conceptos afines, (Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Nro. 56, noviembre 2006, p. 16, Consulta 20 marzo 2016.<http://www.ciriec-revistaeconomia.es>

El desarrollo económico en nuestro país se aplica mediante la estrategia del cambio e innovación de la matriz productiva, pero como indica Arturo Villavicencio:

Adolece de una ausencia grave de falta de una comprensión sistemática de los procesos de innovación, las instituciones y quienes toman las decisiones deben superar aquella visión ficticia de tecnología asimilada al conocimiento y práctica de ingenieros, biólogos, físicos y que comprende desde diseños de máquinas y artefactos hasta complejos procesos de producción.⁴⁷

La aplicación de cambio de matriz productiva, no ha sido tomado en cuenta por la iniciativa privada, porque hasta el momento solo se han creados dos zonas especiales de desarrollo, y son participaciones estatales y no privadas, con ello se observa la escasa información y la publicidad que deben brindar las instituciones del Estado para que las empresas privadas comiencen a cambiar la producción económica a través de los procesos de innovación, de transferencia y emprendimiento de proyectos de desarrollo.

La realidad de la producción industrial al conocimiento científico productivo. Las industrias, salvo muy raras excepciones utilizan principios científicos, prototipos o innovaciones embrionarias desarrolladas en universidades como punto de partida para la aplicación comercial. Las experiencias, aun en países industrializados, demuestran que las patentes o licencias de invenciones originarias en las universidades o laboratorios públicos de innovación son de muy escasa utilidad comparadas con otro tipo de interacciones entre empresarios e investigadores universitarios.

2.3.1. Incentivos

Los incentivos e inversiones son parte del sistema económico y productivo, por cuanto la creación de las zonas especiales de desarrollo requiere de ellos por ser herramientas facilitadoras y promotoras del comercio e industrialización, basándose principalmente en la creación de beneficios y exenciones en el pago de impuestos.

⁴⁷Arturo Villavicencio, *Innovación, matriz productiva y Universidad*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 30

Galo Espinosa Merino indica que incentivo es “Estímulo, acicate; todo lo que excita el movimiento y aviva el deseo”⁴⁸

El Código de la Producción instituye la creación de zonas especiales de desarrollo económico, que si bien no es un mecanismo de tributario, se establecen incentivos de orden aduanero – tributario, que tiene como objetivo el trato diferenciado en materia tributaria, incentivos que conlleva a la inversión tanto nacional como extranjera, en la cual se condicionan a objetivos específicos que determina la propia ley.

El incentivo dentro de la producción para Manuel Ossorio es el “Método de trabajo encaminado a incrementar la producción mediante premios, a los trabajadores que superen una cantidad determinada de ella. Trátese de un sistema muy discutido y generalmente rechazado por las organizaciones sindicales”⁴⁹

Los incentivos que otorga el Estado a través de las zonas especiales de desarrollo, son estímulos o alicientes que permite incentivar la inversión nacional, tomando en cuenta el medio ambiente, territorialidad, potencial de cada localidad, infraestructura vial, servicios básico, conexión con otros puntos del país, entre otros, esto favorece, como las exenciones en el pago de tributos para las mercancías en este destino, ya que el objetivo va más allá que la inversión, como es el desarrollo de estas zonas, donde la racionalidad de beneficios tributarios permiten el crecimiento del desarrollo de la sociedad.

Los incentivos que se otorgan para las zonas especiales de desarrollo, no debe verse como una forma de discriminación frente a los demás sectores productivos que no gozan de estos incentivos, y al decir de Gabriel Galán Melo:

El mayor inconveniente que presenta esta excepción es que el principio de no discriminación fiscal puede verse afectado por presiones políticas de momento, bajo de velo de la ejecución de políticas tributarias, coyuntura que además, puede afectar severamente la

⁴⁸Galo Espinosa Merino, La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, (Quito: Instituto de Informática Legal, 1987), 380

⁴⁹Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 479

eficiencia y la productividad del sistema tributario, acentuando el riesgo del Estado a dejar de recaudar lo suficiente para financiar sus funciones básicas, por efecto de un grupo privilegiado que deja de aportar⁵⁰

Los incentivos no deben ser vistos como una forma de privilegio ni como una manera de dejar de recaudar tributos, sino que la inversión conlleva a la creación de fuentes de trabajo, pues para los incentivos no significa la exoneración de todas sus obligaciones tributarias, sino excepciones que permitan invertir en aquellos lugares, en la cual se rigen por la razonabilidad en la fijación de aquellos y la equidad en la redistribución a la renta.

Incentivos en las zonas especiales de desarrollo como reducción del impuesto a la renta y exoneraciones del impuesto al valor agregado, tiene su fundamento en el rol del Estado que debe cumplir para el desarrollo de la producción, como lo es la competitividad sistemática de la economía a través de la provisión de bienes públicos como la educación, salud, infraestructura y asegurando la provisión de servicios básicos necesario a la producción y el talento humano de los ecuatorianos⁵¹, la que garantiza que ningún actor económico pueda abusar de su poder de mercado, y con ello permitir la libre competencia. Por otro lado entre los roles del Estado está la de garantizar la soberanía alimentaria y energética, acceso al financiamiento de todos los sectores productivos a través de incentivos y mayor regulación al sistema financiero.

2.3.2. Inversiones

Las inversiones son atraídas por los beneficios tributarios, por intermedio de nuevas inversiones y la conformación de zonas especiales de desarrollo, siendo correlativos en lugares de instalación entre la producción, y la comercialización, así tenemos la zona especial de desarrollo Piady⁵², que tiene como objetivo diseñar y desarrollar un espacio adecuado para la operación de un parque industrial, ésta se

⁵⁰Gabriel Galán Melo, La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 127

⁵¹ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), lib. I, “Del desarrollo productivo, mecanismos y órganos de competencia”, tít. I, “Del desarrollo productivo y su institucionalidad”, Cap. I “Del rol del Estado en el desarrollo productivo”, Art. 5 lit. b) (Quito: El Forum, 2015), 14

⁵² PIADY, Parque Industrial Acopio y Distribución, Consulta 20 marzo 2016, <http://www.piady.com/>

ubica en el cantón Yaguache a pocos Kilómetros de Durán, donde no se mira el desarrollo equilibrado en regiones a la economía nacional, con lo cual sus capitales se ubican en zonas de desarrollo ya establecidas, tan solo para obtener beneficios tributarios como lo es la aplicación del 0% de impuesto a la renta por cinco años, si ha inversión nueva se ubica fuera de los cantones de Quito y Guayaquil⁵³, siendo importante que el fomentos a las inversiones se ubiquen en lugares distantes como señala la ley, por intermedio de mayores incentivos, y conllevar un crecimiento equilibrado regional de la economía.

Manuel Ossorio indica que inversión es la “Colocación del dinero, para hacerlo productivo o precaverse de su desvalorización”⁵⁴

Los incentivos es una forma para que las empresas nacionales o extranjeras inviertan en el país, a través de empresas y la instalación de industrias, cuando una persona conoce de beneficios tributarios invierte no como una forma de no querer pagar tributos sino, que son necesarios para la creación de fuentes de trabajo, y el desarrollo de un determinado territorio nacional. Al decir de Gabriel Galán Melo:

La racionalidad de un incentivo tributario es en principio inobjetable: si se disminuyen los impuestos a pagar a un empresario, la rentabilidad aumenta y por lo tanto estará más dispuesto a invertir. Pero existe otra parte una realidad, también inobjetable: los impuestos son necesarios. El Estado tienen que financiar sus funciones básicas de producción de bienes públicos, y la sociedad ha considerado que debe también cumplir un papel importante en la redistribución de ingresos a través del gasto social⁵⁵

La racionalidad que existe entre los incentivos para la creación de zonas especiales de desarrollo, y los principios que rige el sistema tributario de igualdad y capacidad contributiva, se justifica como instrumentos que permite la inversión de capitales, nacional o extranjero, incentivos e inversiones que permite la redistribución equitativa de la renta en la promoción y construcción de beneficios e

⁵³Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. III “Exenciones”, (2015), Art. 9.1 (Quito: El Forum, 2015), 30

⁵⁴Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 508

⁵⁵Gabriel Galán Melo, La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 129

incentivos tributarios, donde por un lado se mira la rentabilidad para invertir pero por otra es necesario que aporten al fisco porque el Estado necesita de ingresos para cubrir el gasto social, por ello se indica que los incentivos no son general en sus obligaciones tributarias sino específicos para la inversión de capitales.

Las inversiones como señala Mabel Goldstein es el “Conjunto de bienes formado por pequeños ahorros destinado a la adquisición de valores que produzcan rentas, vigilando la inversión, otorgando seguridad a la misma, funcionando como un seguro para los capitales de inversión.”⁵⁶

Para la inversión el Estado otorga estímulos de tipo tributario, pero esto debe ir en proporción al pago de impuestos que realizan las demás empresas o industrias en general, no debe el Estado a través de los legisladores, reducir el pago de impuestos para la creación de nuevas empresas o la formación de zonas especiales de desarrollo, pero por otra aumentar al resto de las personas el pago de impuestos, lo cual es una forma contraproducente de atraer la inversión nacional y/o extranjera, como lo es el impuesto a la salida de divisas⁵⁷, porque ahuyenta la inversión extranjera, o el proyecto de aplicación del impuesto a la herencia, y a la vez un desincentivo a la inversión, siendo necesario para cubrir el gasto social que el gobierno no solo prometan programas en aumento del gasto sino también debe buscarse medidas de cómo financiar, desde el punto de vista que no exista desincentivo para invertir, para ello en la inversión se necesita un incentivo neutral.

Un ejemplo de inversión extranjera entre el 2008 al 2012⁵⁸ tenemos:

Año	Inversión extranjera directa	Tasa de crecimiento real
2008	1.057.561.02	444.69%
2009	307.690.89	-70.91%
2010	162.957.32	- 47.04%
2011	643.644.63	294.98%

⁵⁶ GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Círculo Latino Austral, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 283

⁵⁷ Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, (R.O. 3er suplemento 242, 29 dic – 2007)

⁵⁸ Banco Central del Ecuador, Inversión extranjera directa, Consulta 20 marzo 2016. <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/298-inversi%C3%B3n-extranjera-directa>

2012	584.582.30	- 9.18%
------	------------	---------

La disminución de la inversión extranjera, demuestra que el Ecuador no es un destino atractivo para los inversionistas extranjeros, y eso se corrobora en la presente investigación con que solo existe dos zonas especiales de desarrollo que son netamente estatales y los privados aún están en trámites y baja iniciativa para su instalación y funcionamiento.

No se conocen datos estadísticos cuanto es la inversión que ha aportado el sector privado en la creación de una zona especial de desarrollo, ya que aún se espera su aprobación por parte del Consejo de la Producción encargado de autorizar definitivamente la operación, y la primera que puede estar en funcionamiento es el parque industrial y acopio Yaguache, primer proyecto con inversión privada que cuenta con informe aprobado.

2.4. Análisis constitucional del régimen de desarrollo

El Art. 276 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, expresa que: “El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.”⁵⁹

La implementación de las zonas especiales de desarrollo en referencia al régimen de desarrollo, se desenvuelve en algunos objetivos, como es el mejoramiento de la calidad y esperanza de vida, en cuanto el incentivo a la inversión no debe centrarse en zonas de desarrollo ya delimitadas, porque las personas con el fin de buscar mejor niveles de vida emigran a las ciudades en busca de un trabajo⁶⁰, pero sus fines se trunca porque la situación de trabajo hace que no todas las personas tengan uno estable y digno, pero al existir incentivos a la producción es de vital importancia que la ley permita la creación de zonas de forma diferenciada, que se

⁵⁹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 1 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 135

⁶⁰ En el trimestre de marzo del 2015 Guayaquil se incrementa el empleo en un 4.46 puntos, en Cuenca y Machala existe un decremento de 5.94 y 6.05 puntos respectivamente. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Consulta 20 marzo 2016, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Presentacion_Empleo_Marzo_2015.pdf

ubiquen en los lugares donde, y de acuerdo al plan estratégico que armen cada municipalidad y en conjunto con al SENPLADES, ello favorece en el desenvolviendo de la economía de una mejor manera, y hace viable principios del buen vivir, porque el crecimiento de la economía no debe está ubicado en algunos lugares sino ser equilibrado en diferentes zonas geográficas del país y ello permite igualdad para asumir las responsabilidades de crecimiento, desarrollo y de prosperidad.

El Art. 276 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, indica como objetivo del régimen de desarrollo “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.”⁶¹

La creación de zonas especiales de desarrollo de forma diferenciada, no es una cuestión que quieran los inversionistas instalarse en zonas alejadas a los polos de desarrollo, sino que es necesario que el Estado garantice con mejores beneficios tributarios a las empresas que se instalen en lugares muy alejados a los conocidos de Guayaquil y Quito, porque ello conlleva mayores gastos de infraestructura y conectividad para la comercialización de los productos. La instalación de zonas diferenciadas permiten construir en el Ecuador y garantizar dentro del régimen de desarrollo un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, porque el crecimiento no debe centrarse en las grandes ciudades, sino en la creación de zonas en diferentes geografías del país, para con ello permitir a las personas que tengan un trabajo digno y estable.

El numeral 3 del Art. 276 de la Constitución de la República del Ecuador como otro objetivo del régimen de desarrollo se halla la de “Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y

⁶¹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 2 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 135

promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.”⁶²

La creación de zonas especiales de desarrollo se ubica de acuerdo a la actual legislación de la producción en lugares cercanos a los polos de desarrollo, lo cual no es suficiente al fomento a la participación, sino que es necesario la creación de zonas en forma diferenciada lo cual permite el crecimiento de una economía equilibrada de desarrollo y además el plan estratégico que maneja el Estado a través de la SENPLADES no se convierta en una política de gobierno de crecimiento de pocos sectores de la economía, sino que con planes estratégicos en diferentes áreas del país, conlleva mayores señales de mejoramiento de la infraestructura vial en los rincones del país, una función de trabajo tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Art. 276 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador expresa como objetivo del régimen de desarrollo la de “Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.”⁶³

La creación de zonas especiales de desarrollo está ligada a la preservación y recuperación de la naturaleza, y si se otorga la creación de zonas en forma diferenciada permite muchas de las veces el manejo del medio ambiente como es el caso de Esmeraldas, el cual ofrece un puerto marítimo mucho más económico que el de Guayaquil, pues, directamente se reducen los costos de acceso al mismo, por la facilidad en el paso, pero, por carecer de las condicionantes físicas necesarias no puede competir con dicha ciudad, y los menores recursos conlleva un menor impacto ambiental, lo que implica que los inversionistas solo inviertan en lugares comerciales ya establecidos como Guayaquil y Quito.

⁶²Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 3 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 135

⁶³Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 4 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 135

El Art. 276 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador expresa como objetivo del régimen de desarrollo la de “Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.”⁶⁴

La creación de zonas especiales de desarrollo de forma diferenciada, permite la integración entre países, pues estos no solo se logra a través de puertos marítimos sino por otros como el territorio fronterizo del país, y esto en un hecho para el impulso de inserción estratégica en el contexto internacional, y si existen convenios de participación en países vecinos se logra la contribución de paz y a un sistema democrático y equitativo mundial, entre ello puede llegar a integrarse con beneficios comerciales con los países de Perú y Colombia.

El Art. 276 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, exterioriza como objetivo del régimen de desarrollo la de “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.”⁶⁵

Para el cumplimiento del objetivo del régimen de desarrollo de promover el ordenamiento territorial, al considerar el Código de la Producción que se puedan crear zonas de desarrollo de forma diferenciada, con mayores beneficios tributarios, conlleva a que el Gobierno a través de la SENPLADES aplique una verdadera estrategia de crecimiento y desarrollo a nivel nacional, y no solo solucione los inconvenientes o den las facilidades de instalar zonas de desarrollo en lugares que ellos consideren estratégicos, pues el desarrollo equilibrado permite la articulación de actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión para en cualquier área geográfica del país y esto coadyuva a la unidad del Estado.

⁶⁴Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 5 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 136

⁶⁵Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 6 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 136

Y el Art. 276 numeral 7 como último objetivo del régimen de desarrollo se encuentra la de “Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.”⁶⁶

El último objetivo del régimen de desarrollo en la promoción y protección de la diversidad cultural, esto es importante en su aplicación en la creación de zonas diferenciadas, porque si se ubican en zonas geográficas alejadas a los polos de desarrollo en estos lugares van a preservar su cultura, como lo es en lo social, gastronómico y en fin, por un lado no existe por el éxodo de las personas a las grandes ciudades la acumulación de cinturones de miseria, y por otra se preserva el sector agrario vital para el crecimiento de la economía.

El Art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.⁶⁷

Dentro de la soberanía económica se reconoce al sistema económico como social y solidaria, lo que busca el beneficio de la sociedad y que no se mira el interés individual sino que es necesario la ayuda y servicio para todas las personas, reconociendo el desarrollo para todos sin restricción alguna, existiendo igualdad y equidad para asumir las responsabilidades de crecimiento, desarrollo y de prosperidad. Las zonas especiales de desarrollo económico se fundamentan en un sistema económico y social, lo que se busca la prosperidad a través del incentivo a la

⁶⁶Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. primero “Principios generales”, Art. 276 núm. 7 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 136

⁶⁷Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art. 283 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 139

producción, siendo el Estado no netamente recaudatoria de impuestos, sino que para garantizar la producción se necesita de una integración dinámica con la participación de la sociedad, Estado y mercado para seguir adelante y se alcance el fin de la que es el buen vivir, por ello se reconocen diferentes sistemas de organización económica, para el crecimiento, ya sea, pública, privada, mixta, popular y solidario, siempre y cuando cumplan su función social y sean actividades lícitas.

El Art. 284 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como objetivo de la política económica: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.”⁶⁸

Uno de los objetivos de la política económica es la existencia de un sistema adecuado de ingresos para la riqueza nacional, siendo importante viabilizar el camino para su cumplimiento, estableciendo facilidades de inversión, simplificando los procesos de formación de empresas y simplificando los procesos aduaneros, pero esta realidad no se aplica en el país, porque los trámites son muy engorrosos, lo que disminuye la capacidad de adoptar medidas que se ajusten a la realidad nacional.

El Art. 284 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, como objetivo de la política económica es la de “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.”⁶⁹

Otro de los objetivos de la política económica tenemos la de incentivar la producción por ello deben existir facilidades y no desincentivar, como la creación de muchos impuestos, o trabas⁷⁰ para que capitales nacionales y extranjeros inviertan en

⁶⁸Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art. 284 núm. 1 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 139

⁶⁹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art. 284 núm. 2 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 139

⁷⁰Para abrir un negocio en Ecuador ocupó en el ranking el puesto 163 de 185 economías, son 13 los procedimientos para iniciar un negocio, existe un promedio de 64 días y tiene un costo per cápita 37.7%. Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, Estado, Derecho y Economía (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), p. 185

el país, como es el incentivo a la producción que ha establecido la ley para que a través de beneficios fiscales, inviertan en la creación de empresas o industrias en nuestro país, pero no descuidando por ello la inversión social, que se cumple con la recaudación de impuestos, pero nunca debe suplirse por un lado facilidades para que inviertan y por otros imponiendo impuestos a los demás para cubrir el déficit que permite la inversión, en este caso se ahuyenta el mismo, lo que no se logra mecanismo para su crecimiento.

El incentivo a la producción es un modelo que el Estado debe implementar para el desarrollo, en que el gobierno lo lleva a cabo a un cambio a la matriz productiva, y permite la transformación comparable en importancia a nuestra sociedad, para el logro de la industrialización, pero aquella política económica debe aplicarse con cuidado, porque los cambios que se juegan y se llevan a cabo son importantes como para ponerlos solo en manos de expertos y políticos; la ciudadanía debe involucrarse en esta discusión, el Estado a través de sus encargados deben buscar que las políticas sean sometidas a conocimiento público. El incentivo se aplica a diferentes actividades como para la producción nacional que se define con el producto interno bruto al valor de los bienes y servicios finales producidos en el país en un periodo determinado; la producción y competitividad sistemática, es un fin para observar las capacidades del Estado ecuatoriano a llevar a cabo una política de desarrollo con capacidad e idoneidad de competencia a nivel interno e internacional; la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, que con ella se puede incorporar al desarrollo o mejora de nuevos productos y procesos; la inserción estratégica en la economía mundial, con el fortalecimiento del aparato productivo nacional y contribuir a la competitividad de los productos nacionales; y, la actividades productivas complementarias en la integración regional, que con ella se buscan beneficios mutuos entre los países con actividades de coordinación, cooperación, cuyo alcance no solo es de tipo económico y comercial, sino que abarca a la integración política, social, cultural y ambiental. Los incentivos se aplican como una forma de atraer la inversión nacional y extranjera, no como una forma de evadir responsabilidades tributarias, sino como una manera de garantizar la producción a mejores posibilidades del buen vivir.

El Art. 284 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza como objetivo de la política económica la de “Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.”⁷¹

Uno de los objetivos de la política económica se garantiza la de lograr un desarrollo equilibrado de territorio nacional, siendo un derecho no aplicable a la realidad, porque es una función encargada al poder del gobierno central, por intermedio de la SENPLADES realizan estrategias de desarrollo pero que en simple vista favorece a algunos sectores y en función a la política de inversión del Estado, como es el caso de la implementación de zonas de desarrollo económico que nunca se aplicarán en lugares o regiones alejadas de los polos de desarrollo, como son el las provincias fronterizas y la región amazónica, y por lo mismo se desvirtúa el desarrollo equilibrado en el territorio nacional como la integración de regiones y menos aún un apoyo económico, social y cultural.

El Art. 284 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, como objetivo de política económica menciona la de “Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.”⁷²

El impulso al empleo, es un mecanismo para eliminar la pobreza o el crecimiento de las personas se reconozca a favor de garantizar el buen vivir en su conjunto, si hay inversión se garantiza el trabajo y éste a la vez un desarrollo equilibrado entre sociedad, Estado y mercado, siempre y cuando con respeto a los derechos laborales, pero que no signifique que los derechos de aquellos permita eliminar el crecimiento de los empresas o industrias, porque políticas de dureza para las empresas ahuyenta la inversión nacional o extranjera.⁷³

⁷¹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art. 284 núm. 5 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 140

⁷²Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, Art. 284 núm. 6 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 140

⁷³Ecuador tiene una tasa total de impuestos del 34.9% a las ganancias, con lo cual iniciar un negocio resulta altamente costoso y regulado. Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, Estado, Derecho y Economía (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), p. 188

El Art. 285 de la Constitución de la República del Ecuador como política fiscal expresa:

La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. 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.⁷⁴

La política fiscal tiene su vínculo con las zonas especiales de desarrollo, porque las empresas son parte importante de los procesos de decisión político administrativo y medidas que se refieren a la estructura de las finanzas del Estado, que une el empleo de instrumentos de ingresos y egresos del Estado con el fin de influir a nivel macroeconómico sobre la coyuntura, y ésta es la determinante en la configuración del presupuesto del Estado, sus componentes, gastos e impuestos. Una de ellas es el financiamiento de servicios, para ello las finanzas públicas, se conceden en forma sostenible, responsable y transparente, teniendo como fin la estabilidad económica, el Estado debe garantizar los servicios básica que requieren el crecimiento, la inversión de capitales para crear fuente de trabajo y los bienes públicos para el funcionamiento de la política fiscal.

El Art. 300 de la Constitución de la República del Ecuador expresa:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La Política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables⁷⁵

El derecho tributario aplicable en la Constitución de la República del Ecuador, se sujeta a principios que ponen en funcionamiento el ordenamiento

⁷⁴Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección segunda “Política fiscal” Art. 285 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 140

⁷⁵Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección quinta “Régimen tributario”, Art. 300 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 144.

político de recaudación de tributos, siendo el Estado el sujeto pasivo, que dispone la carga de forma unilateral con su funcionamiento de los principios prescritos en la Constitución y la ley, consideradas a través de una política fiscal en la aplicación de normas reguladoras de derechos y obligaciones de contenido económico que constituyen el fisco, titular de derechos y obligaciones.

El Art. 304 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta:

La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.
4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados⁷⁶

La política comercial es parte importante del sistema económico y de soberanía económica, por ello es necesario conocer los objetivos de su política señalada en la Constitución. El primero es el desarrollo, fortalecimiento y la dinamización de los mercados internos, en la cual el Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo implementa un conjunto de instrumentos, como incentivos a la inversión, para mantener el crecimiento del país. El segundo objetivo el impulso a la economía mundial, en la cual debe implementarse relaciones internacionales orientadas al comercio exterior y búsqueda de mercados bilaterales, multilaterales o regionales sobre bases de acuerdos de comercio. Como tercer objetivo tenemos el fortalecimiento del aparato productivo lo que conlleva su modernización y aporte al desarrollo de las mercancías que puedan producir a nivel nacional. Otro de los objetivos en la garantía de la soberanía alimentaria, siendo importante que los productos vayan en primer orden a satisfacer la alimentación de las personas, y tener

⁷⁶Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección sexta “Política comercial”, Art. 304 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 145

los medios adecuados de vida que un ser humano lo merecen en igualdad de condiciones. Y el último objetivo es la eliminación de prácticas monopólicas, en la cual la concentración de las empresas o industrias no deben estar en pocas manos, sino que permite el desarrollo de diferentes sectores de la economía.

El Art. 306 de la Constitución de la República del Ecuador, señala:

El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.

El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.⁷⁷

Para el crecimiento del Estado, debe buscar el crecimiento de la sociedad, para ello el Estado promueve las exportaciones en respeto al derecho a la naturaleza, con aquellas actividades en que no exista destrucción de mismo, y se implementen mecanismo de protección y restauración del medio ambiente que pueda destruirse, y en particular se garantiza las exportaciones de pequeños y medianos productores y del sector artesanal. La creación de las zonas especiales de desarrollo deben sujetarse a los parámetros de protección del medio ambiente, no es dable que se autoricen e incentiven la inversión de empresas, y por otro lado se desvincule la producción en respeto a lo que la tierra y el medio ambiente les proporciona, pero debe entenderse que las exportaciones ambientalmente responsables tiene su dirección en la valoración de recursos naturales, en la cual se fortalezca un sistema nacional de innovación y la obtención de resultados sostenibles y de impacto rápido, que el Estado debe poner en marcha una estrategia en tecnología.

El Art. 335 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que:

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación,

⁷⁷Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, sección sexta “Política comercial”, Art. 306 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 146

intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.⁷⁸

Todo aquello que afecte los derechos económicos, como el monopolio en el funcionamiento de los mercados, o afecte los bienes públicos y colectivos, es una responsabilidad del Estado de controlar y regular tales actos ilícitos, los perjuicios deben estar dirigidos a una afectación general, ya que una mala transacción de una empresa es su responsabilidad de asumir sus obligaciones y precautelar los intereses. El estado controla las actividades industriales e incentivos para la producción, así en las zonas especiales de desarrollo, se permite el manejo y control de este desarrollo, pero hay que indicar que ese control que favorecen altas tasas de inversión es una tarea difícil que puede lograrse cuando se cumplen las políticas para la creación y funcionamiento de estas zonas de desarrollo. Adicionalmente, si el gobierno soluciona este problema que permite el crecimiento de las importaciones, paralelamente produce el efecto de haber puesto en marcha estímulos que desalientan nuevas inversiones que dirijan la producción hacia las exportaciones, esta producción corre el riesgo de encerrarse dentro del mercado interno.

El Art. 336 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que:

El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.⁷⁹

⁷⁸Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. sexto “Trabajo y producción”, sección quinta “Intercambios económicos y comercio justo”, Art. 335 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 156

⁷⁹Constitución de la República del Ecuador, (2008), tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. sexto “Trabajo y producción”, sección quinta “Intercambios económicos y comercio justo”, Art. 336 (Quito: Asamblea Nacional, 2014), 156

Se garantiza el impulso al comercio justo, principio que debe otorgar para todos los sectores de la economía, y no específicos a intereses políticos y financieros, en cuanto a las zonas especiales de desarrollo económico debe implementarse no solo en zonas de fácil acceso o donde mejor le convenga a la economía de un grupo de personas, es necesario zonas muy alejadas a los cantones de Quito y Guayaquil, porque el crecimiento debe ser general, y con ello garantizar la sustentabilidad de la economía de toda la sociedad, teniendo una obligación del Estado de armonizar su crecimiento a través de infraestructura adecuada para su implementación, y servicios básicos de un sector de la economía como es el crecimiento empresarial e industrial.

2.5. Análisis del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

El Art. 34 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones expresa:

El Gobierno nacional podrá autorizar el establecimiento de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), como un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones, con los incentivos que se detallan en la presente normativa; los que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en este Código, de conformidad con los parámetros que serán fijados mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial⁸⁰

Las zonas especiales de desarrollo económico, son una política de desarrollo industrial, que el gobierno impulsa, pero que hasta el momento no existe una política coherente de transformación productiva e innovación, porque van seis años de la creación del Código de la Producción y las únicas zonas de desarrollo en funcionamiento son las de Yachay y la Refinería del Pacífico, con intervención netamente estatal, y las de iniciativa privada aún no están aprobadas. El gobierno se acoge a las zonas especiales de desarrollo y a través de ellas otorga beneficios tributarios, como también la simplificación de procesos aduaneros y facilidades para realizar encadenamientos productivos. Las zonas especiales de desarrollo son consideradas destinos aduaneros por el utilización de las mercancías como depósitos

⁸⁰Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 34 (Quito: El Forum, 2015), 29

de producción, exportación, importación fuera del territorio aduanero y su trámite simplificado del territorio de cada zona especial de desarrollo económico, lo cuales se regulan mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial, sujetos al cumplimiento de objetivos señalados en la ley, esto en función a la política de cada gobierno que considere de acuerdo a la estrategias territorial desarrollada por la SENPLADES.

El Art. 35 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, en cuanto a la ubicación expresa:

Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico se instalarán en áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, considerando condiciones tales como: preservación del medio ambiente, territorialidad, potencialidad de cada localidad, infraestructura vial, servicios básicos, conexión con otros puntos del país, entre otros, previamente determinadas por el organismo rector en materia de desarrollo productivo, y en coordinación con el ente a cargo de la planificación nacional y estarán sujetas a un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero⁸¹

Las zonas especiales de desarrollo económico se instalen en áreas geográficas, siendo esta una potestad del gobierno central a través de la SENPLADES que realiza la estrategia para su implementación, bajo el criterio de una política de desarrollo industrial, que por lo general se deben a un asunto de promoción a la inversión, porque el mismo Código de la Producción establece que deben sujetarse a las normas que allí se indica, como es que intervenga al cambio de la matriz productiva, el fomento al desarrollo productivo y territorial, el acceso a la propiedad empresarial a través de proyectos de transformación productiva para generar desarrollo al país, y éstas están supeditadas a lo que el gobierno decida. Se indica que las zonas especiales de desarrollo se instalarán en zonas geográficas de desarrollo, es decir donde se pueda invertir y obtener los resultados de ganancias, dependiendo de algunas condiciones como el cuidado del medio ambiente, de la ubicación en un territorio donde sea factible su ubicación, de la potencialidad o

⁸¹Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 35 (Quito: El Forum, 2015), 30

permisibilidad de cada localidad, que tenga la infraestructura básica, los servicios y conexión con otros puntos del país, lo que es una desventaja para los lugares donde no poseen estas condiciones, donde la intervención del Estado en el otorgamiento de recursos es escasa, en la cual no deben ser una limitante, sino que depende de la autogestión de los gobiernos autónomos descentralizados y de la colaboración de gobierno central, para que satisfagan estas condiciones, y con la iniciativa del sector privado solicitar la instalación de las zonas especiales de desarrollo.

De las medidas de protección que deben implementar las zonas especiales de desarrollo, es una cuestión de amparo que debe sujetarse a reglas, y al decir de César Montaña Galarza: “La situación del empleo de las medidas para proteger el medio ambiente con la situación de la medida para proteger la salud de las personas, los animales y las plantas. O también con la situación de adopción de normas o reglamentos técnicos para los productos, e inclusive, los procesos de producción”⁸², para ello es necesario que el Estado regule dichas medidas y se asegure que cualquiera de éstas esté basada en principios científicos, pero tomando en cuenta que las medidas en materia de sanidad no son asimilables animal ni vegetal ni a las normas y reglamentos técnicos.

Para tomar en cuenta la delimitación de las zonas especiales de desarrollo en áreas geográfica en el territorio nacional, es considerable un rol de entes públicos con la gestión de entidades privadas, con una política territorial de desarrollo: “Éste enfoque innovador depende de la capacidad estratégica y política de los actores involucrados, es decir, del potencial de éstos para alcanzar acuerdos entre el sector público y el privado sobre la gestión al largo plazo”⁸³ a través de un cambio estructural orientado hacia la competitividad y el bien común, para ello no solo es una voluntad de cooperar sino que debe existir instrumentos de gestión apropiada.

El Art. 36 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, en cuanto a los tipos expresa que:

⁸² César Montaña Galarza, temas especiales de derecho económico, (Quito: Corporación editora nacional, 2003), 130

⁸³ Consorcio de Consejos Provinciales, Territorios competitivos una propuesta para el Ecuador, (Quito: CONCOPE, 2005), 60

Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico podrán ser de los siguientes tipos:

a. Para ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación. En estas zonas se podrá realizar todo tipo de emprendimientos y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad, mejoramiento ambiental sustentable o energético;

b. Para ejecutar operaciones de diversificación industrial, que podrán consistir en todo tipo de emprendimientos industriales innovadores, orientados principalmente a la exportación de bienes, con utilización de empleo de calidad. En estas zonas se podrá efectuar todo tipo de actividades de perfeccionamiento activo, tales como: transformación, elaboración (incluidos: montaje, ensamble y adaptación a otras mercancías) y reparación de mercancías (incluidas su restauración o acondicionamiento), de todo tipo de bienes con fines de exportación y de sustitución estratégica de importaciones principalmente; y,

c. Para desarrollar servicios logísticos, tales como: almacenamiento de carga con fines de consolidación y desconsolidación, clasificación, etiquetado, empaque, reempaque, refrigeración, administración de inventarios, manejo de puertos secos o terminales interiores de carga, coordinación de operaciones de distribución nacional o internacional de mercancías; así como el mantenimiento o reparación de naves, aeronaves y vehículos de transporte terrestre de mercancías. De manera preferente, este tipo de zonas se establecerán dentro de o en forma adyacente a puertos y aeropuertos, o en zonas fronterizas. El exclusivo almacenamiento de carga o acopio no podrá ser autorizado dentro de este tipo de zonas.

Los servicios logísticos estarán orientados a potenciar las instalaciones físicas de puertos, aeropuertos y pasos de frontera, que sirvan para potenciar el volumen neto favorable del comercio exterior y el abastecimiento local bajo los parámetros permitidos, en atención a los requisitos establecidos en el Reglamento de este Código.

Los bienes que formen parte de estos procesos servirán para diversificar la oferta exportable; no obstante, se autorizará su nacionalización para el consumo en el país en aquellos porcentajes de producción que establezca el reglamento al presente Código. Estos límites no se aplicarán para los productos obtenidos en procesos de transferencia de tecnología y de innovación tecnológica.

Las personas naturales o jurídicas que se instalen en las zonas especiales podrán operar exclusivamente en una de las modalidades antes señaladas, o podrán diversificar sus operaciones en el mismo territorio con operaciones de varias de las tipologías antes indicadas, siempre que se justifique que la variedad de actividades responde a la facilitación de encadenamientos productivos del sector económico que se desarrolla en la zona autorizada; y que, la ZEDE cuente dentro de su

instrumento constitutivo con la autorización para operar bajo la tipología que responde a la actividad que se desea instalar.⁸⁴

Las zonas especiales de desarrollo son tres. La primera las de actividades de transferencia y desagregación de tecnología e innovación, con estas se podrán realizar todo tipo de emprendimiento y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, mejoramiento ambiental sustentable, entre otros. La segunda la que realiza operaciones de diversificación industrial con orientación a la exportación de bienes. La tercera zona es desarrollo de servicios logísticos, como tenemos almacenamiento de carga con fines de consolidación, clasificación, etiquetados, entre otros, manejo de puertos secos o terminales interiores de carga, mantenimiento o reparación de naves, aeronaves o vehículos de transporte terrestre de mercadería.

Una de las zonas de desarrollo en funcionamiento tenemos la refinería del pacífico es de carácter industrial, la cual como indica Luis Pinargote apunta al “Desarrollo petroquímico y sus productos derivados en la provincia de Manabí. La ZEDE “Eloy Alfaro”, con una extensión de 1,665 hectáreas, servirá como complemento a la Refinería del Pacífico, para desarrollar la industria petroquímica y dotar de materias primas a los distintos sectores industriales del país.”⁸⁵, que se considera como una estrategia de transformación a través de la sustitución progresiva y selectiva de importaciones, porque en ésta se podría cumplir el objetivo planeado de robustecer la soberanía energética para procesar unos 300.000 barriles de petróleo por día para eliminar la importación de combustibles y satisfacer la demanda del país y exportar los excedentes dependiendo del volumen de producción y demanda, que obviamente tiene un plazo de ejecución de cuatro años.

El Art. 37 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones del control aduanero manifiesta:

⁸⁴Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 36 (Quito: El Forum, 2015), 30

⁸⁵Luis Pinargote, La zona franca de Manabí (ZOFRAMA y ZONAMANTA) y la zona especial de desarrollo “Económico Eloy Alfaro”. Análisis comparativo 2014. (Tesis: Universidad de Guayaquil, 2015) 60

Las personas y medios de transporte que ingresen o salgan de una ZEDE, así como los límites, puntos de acceso y de salida de las zonas especiales de desarrollo económico deberán estar sometidos a la vigilancia de la administración aduanera. El control aduanero podrá efectuarse previo al ingreso, durante la permanencia de las mercancías en la zona o con posterioridad a su salida. Los procedimientos que para el control establezca la administración aduanera, no constituirán obstáculo para el flujo de los procesos productivos de las actividades que se desarrollen en las ZEDE; y deberán ser simplificados para el ingreso y salida de mercancías en estos territorios.⁸⁶

Quien realiza la vigilancia del funcionamiento de las zonas especiales de desarrollo es la administración aduanera, y de acuerdo al Ministerio de Industrias y Productividad, la rectoría pública la llevan a cabo el Consejo Sectorial de la Producción; la regulación, supervisión y control operativo: el Ministerio de Industrias y Productividad a través de la Subsecretaría Nacional de ZEDE; y, el control aduanero: el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), que tiene como función éste último el control previo ingreso, durante la permanencia de las mercancías en la zona con posterioridad a su salida. Como indica Andrea Alarcón:

Es importante que toda la administración de la empresa tenga un orden tanto en pagos como en funcionamiento de las instalaciones, de esta forma la producción se podrá llevar en orden y no afectara al número de pulpas elaboradas. Dentro de esta área también existirá una persona encargada del transporte del producto, quien se encargara de la distribución en los diferentes puntos de venta. Estas dos personas tendrán relación directa con la salida del producto de la planta de producción.⁸⁷

El control aduanero de entrada y salida de mercaderías es importante para ver el cumplimiento de los objetivos de la gestión de una zona especial de desarrollo, con el fin de dar cumplimiento a los beneficios como tratamiento de destino aduanero que les otorga el régimen legal aduanero, con la exención del pago de aranceles de las mercancías extranjeras que ingresen a dichas zonas, para el cumplimiento de los procesos autorizados, tanto para administradores como para operadores.

⁸⁶ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 37 (Quito: El Forum, 2015), 31

⁸⁷ Andrea Alarcón, Análisis del impacto de los incentivos tributarios para empresas nuevas acogidas al Código de la Producción en materia de impuesto a la renta, impuesto al valor agregado e impuesto a la salida de divisas, (Universidad Andina Simón Bolívar, 2014), 66

El Art. 38 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones sobre el acto administrativo de establecimiento, manifiesta:

Las zonas especiales de desarrollo económico se constituirán mediante autorización del Consejo Sectorial de la producción, teniendo en cuenta el potencial crecimiento económico de los territorios donde se instalen las zonas especiales, los objetivos, planes y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda de Transformación Productiva, y demás planes regionales, sobre la base de los requisitos y formalidades que se determinarán en el reglamento a este Código.

La autorización se otorgará por un período de veinte (20) años, que podrán ser prorrogables, con sujeción al procedimiento de evaluación establecido en el Reglamento, y solo se podrá revocar antes del plazo establecido por haberse verificado alguna de las infracciones que generan la revocatoria de la autorización.⁸⁸

Las zonas especiales de desarrollo económico, se constituyen mediante acuerdo y acto administrativo por parte del Consejo Sectorial de la Producción, el cual se sujetan dentro de sus responsabilidades constitucionales de fortalecimiento del desarrollo de organizaciones y redes productoras, como la distribución y comercialización de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos. Está a cargo del Consejo Sectorial de la Producción expedir la resolución que regula el diseño y ejecución de instrumentos y programas de fomentos productivo, como establecer las normas y mecanismos para el establecimiento, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas e instrumentos de fomentos productivo, para registrar, seleccionar, calificar y evaluar a agencias operadoras de programas e instrumentos de fomento productivo.

El Art. 40 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de las solicitudes de las Zonas Especiales de Desarrollo expresa:

La constitución de una zona especial de desarrollo económico podrá solicitarse por parte interesada, a iniciativa de instituciones del sector público o de gobiernos autónomos descentralizados. La inversión que se utilice para el desarrollo de estas zonas puede ser pública, privada o mixta. De igual manera, tanto la empresa administradora

⁸⁸Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 38 (Quito: El Forum, 2015), 31

como los operadores que se instalen en dichas zonas pueden ser personas naturales o jurídicas: privadas, públicas o mixtas, nacionales o extranjeras.

A efectos de evaluar la conveniencia de autorizar el establecimiento de una Zona Especial de Desarrollo Económico, se exigirá una descripción general del proyecto, que incluirá los requisitos que establezca el reglamento de esta normativa.

No podrá crearse una ZEDE en espacios que sean parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, o del Patrimonio Forestal del Estado, o que se haya declarado Bosques o Vegetación Protectores o sean ecosistemas frágiles.

En la autorización para operar la ZEDE se podrán detallar los incentivos que apliquen en cada caso particular, tanto para administradores como para operadores.⁸⁹

La solicitud de la conformación de zonas especiales de desarrollo, es una decisión persona de las personas interesadas, pero para ello deben tener la iniciativa de instituciones pública como son los gobiernos autónomos descentralizados, siendo éstos los que determinen los mecanismos necesario para su implementación, pero su aprobación está a cargo del Consejo Sectorial de la Producción. Pero la inversión puede obtenerse recursos privados, públicos o de forma mixta, todo depende de la capacidad de gestión de los gobiernos del sector público, como del compromiso de los emprendedores del sector privado en la conformación de estas zonas de desarrollo, y quienes administren serán personas naturales, jurídicas: pública, privadas o de forma mixta.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, reforma la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, en la cual establecen algunos beneficios fiscales de una actividad productiva en las zonas económicas de desarrollo especial, la cual se citan en las siguientes disposiciones:

El Art. 55 literal e) de la Ley de Régimen Tributario interno de las transferencias e importaciones con tarifa cero, expresa:

⁸⁹Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. I “Del objeto y constitución de las zonas especiales de desarrollo”, Art. 40 (Quito: El Forum, 2015), 32

Tendrán tarifa cero las transferencias e importaciones de los siguientes bienes:

e) Los administradores y operadores de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), siempre que los bienes importados sean destinados exclusivamente a la zona autorizada, o incorporados en alguno de los procesos de transformación productiva allí desarrollados.⁹⁰

Existe tarifa 0, cuando de la actividad de las zonas especiales de desarrollo están destinadas exclusivamente a la zona en los procesos de transformación productiva exclusivamente para transferir dinero de una cuenta a otra o la importar bienes y servicios adquiridos en el extranjero, de mercancías que sirva de base para dicha actividad. Las importaciones pueden ser de materia prima, productos semielaborados y bienes finales, en cualquier proceso productivo de la zona de desarrollo.

El inciso 6 del Art. 57 de la Ley de Régimen Tributario Interno, señala:

Los operadores y administradores de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) tienen derecho a crédito tributario, por el IVA pagado en la compra de materias primas, insumos y servicios provenientes del territorio nacional, que se incorporen al proceso productivo de los operadores y administradores de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE). El contribuyente solicitará al Servicio de Rentas Internas la devolución en la forma y condiciones previstas en la resolución correspondiente, una vez que la unidad técnica operativa responsable de la supervisión y control de las ZEDE certifique, bajo su responsabilidad, que dichos bienes son parte del proceso productivo de la empresa adquirente.⁹¹

El crédito tributario por el IVA, son devueltos en actividades que realizan los operadores y administradores de zonas especiales de desarrollo económico, actividad que está a cargo por el Servicio de Rentas Internas, siempre que se certifique que se han invertido la compra de materia prima, insumos y servicios en los procesos productivos que la empresa adquiere, como son la adquisición de maquinarias, en la cual los operadores y administradores en el momento de la compra pagará el IVA y una vez que la autoridad de control de la ZEDE, verifique que ha sido utilizado para

⁹⁰Ley de Régimen Tributario Interno, tít. segundo “Impuesto al Valor Agregado”, cap. I “Objeto del Impuesto”, (2015), Art. 55 núm. 9 literal e) (Quito: El Forum, 2015), 50

⁹¹Ley de Régimen Tributario Interno, tít. segundo “Impuesto al Valor Agregado”, cap. I “Objeto del Impuesto”, (2015), Art. 57, inciso 6 (Quito: El Forum, 2015), 51

el proceso de producción autorizará la devolución del pago del impuesto al valor agregado, ante el Servicio de Rentas Internas, inmediatamente después de su verificación.

El Art. 10 numeral 7 de la Ley de Régimen Tributario Interno expresa:

La depreciación y amortización, conforme a la naturaleza de los bienes, a la duración de su vida útil, a la corrección monetaria, y la técnica contable, así como las que se conceden por obsolescencia y otros casos, en conformidad a lo previsto en esta Ley y su reglamento;

La depreciación y amortización que correspondan a la adquisición de maquinarias, equipos y tecnologías destinadas a la implementación de mecanismos de producción más limpia, a mecanismos de generación de energía de fuente renovable (solar, eólica o similares) o a la reducción del impacto ambiental de la actividad productiva, y a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, se deducirán con el 100% adicional, siempre que tales adquisiciones no sean necesarias para cumplir con lo dispuesto por la autoridad ambiental competente para reducir el impacto de una obra o como requisito o condición para la expedición de la licencia ambiental, ficha o permiso correspondiente. En cualquier caso deberá existir una autorización por parte de la autoridad competente.

Este gasto adicional no podrá superar un valor equivalente al 5% de los ingresos totales. También gozarán del mismo incentivo los gastos realizados para obtener los resultados previstos en este artículo. El reglamento a esta ley establecerá los parámetros técnicos y formales, que deberán cumplirse para acceder a esta deducción adicional. Este incentivo no constituye depreciación acelerada.⁹²

Existe un beneficio del pago del impuesto a la renta de la deducción de 100%, durante cinco años, conlleva a actividades de impacto ambiental, como las empresas donde la reducción de los gases de invernadero sea un beneficio en la precaución del medio ambiente, beneficios que son alicientes para la inversión de las zonas especiales de desarrollo, con autorización de la autoridad competente, siempre y cuando no sea una política de control de impacto ambiental que exige la autoridad ambiental para la reducción de gases de invernadero o precaución del medio ambiente, sino que sea un incentivo independiente de mecanismos de producción más limpia, a mecanismos de generación de energía de fuente renovable. Dichos beneficios que debería aplicarse en zonas especiales de desarrollo diferenciada, que

⁹²Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. IV “Depuración de los Ingresos” sección primera “De las deducciones”, (2015), Art. 10 núm. 7 (Quito: El Forum, 2015), 19

las que se ubican en mayores distancias a los polos de desarrollo tenga no solo cinco años, sino siete o diez de la deducción al 100 % del pago de aranceles e impuestos. Además donde se indica, que este gasto adicional no podrá superar un valor equivalente al 5% de los ingresos totales, debería ser del 10% para las zonas diferenciadas, porque conlleva mayores gastos para adquisición e implementación.

El Art. 10 numeral 17 de la Ley de Régimen Tributario Interno, como deducción adicional para el cálculo del impuesto a la renta para incentivar la mejora de la productividad, innovación y para la producción eco-eficiente, señala:

17.- Para el cálculo del impuesto a la renta, durante el plazo de 5 años, las Medianas empresas, tendrán derecho a la deducción del 100% adicional de los gastos incurridos en los siguientes rubros:

1. Capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica, que mejore la productividad, y que el beneficio no supere el 1% del valor de los gastos efectuados por conceptos de sueldos y salarios del año en que se aplique el beneficio;

2. Gastos en la mejora de la productividad a través de las siguientes actividades: asistencia técnica en desarrollo de productos mediante estudios y análisis de mercado y competitividad; asistencia tecnológica a través de contrataciones de servicios profesionales para diseño de procesos, productos, adaptación e implementación de procesos, de diseño de empaques, de desarrollo de software especializado y otros servicios de desarrollo empresarial que serán especificados en el Reglamento de esta ley, y que el beneficio no superen el 1% de las ventas; y,

3. Gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales, tales como ruedas de negocios, participación en ferias internacionales, entre otros costos o gastos de similar naturaleza, y que el beneficio no supere el 50% del valor total de los costos y gastos destinados a la promoción y publicidad.⁹³

Uno de los incentivos de la deducción de impuesto a la renta, por cinco años, está dirigido a las medianas empresas, cuando se trate de capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica, y de mejorar la productividad, y que el beneficio no supere el 1% del valor de los gastos efectuados por conceptos de sueldos y salarios del año en que se aplique el beneficio, lo cual es insignificante para el cambio de la producción, por ejemplo si se paga el sueldo o

⁹³Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. IV “Depuración de los Ingresos” sección primera “De las deducciones”, (2015), Art. 10 núm. 17 (Quito: El Forum, 2015), 20

salarios del año que se aplique el beneficio de 100 trabajadores que ganan por ejemplo 450 dólares cada uno, daría un total de 45.000 dólares, el 1% de ese valor no debe superar los 450 dólares de inversión, que para mejora de la productividad se gasta más e innovación tecnológica, lo cual considero necesario que esa deducción sea del 10% del valor de los gastos efectuados por conceptos de sueldos y salarios del año en que se aplique el beneficio.

En cuanto a los gastos de productividad como asistencia técnica, mercado y competitividad, que no supere el 1% de las ventas es insignificante, si una empresa lechera vende sus productos durante un año 20.000 dólares de ganancias líquidas, el 1% destinado a este rubro sería 200 dólares, lo que puede deducirse del pago del impuesto a la renta, lo cual es un incentivo pero no de verdadero cambio que pueda dar a la matriz productiva. En este caso si la empresa realiza cambios en su productividad es de su propia iniciativa y no de lo señalado en la ley, por ser insignificante para el incentivo de la producción nacional.

En cuanto a la deducción del 100% del pago de impuesto a la renta por gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales, y que el beneficio no supere el 50% del valor total de los costos y gastos destinados a la promoción y publicidad, es un gran aliciente para el emprendimiento de la promoción de mercados de acceso a nivel internacional, esto aplicable en las zonas especiales de desarrollo diferenciada debe ser no de cinco años sino de diez, por su situación e implementación que conlleva mayor infraestructura de producción y comercialización.

Como beneficio para la apertura del capital social de las empresas a favor de sus trabajadores, lo señala el Art. 39.1 de la Ley de Régimen Tributario Interno que expresa:

La sociedad cuyo capital accionario, en un monto no menor al 5%, se transfiera a título oneroso a favor de al menos el 20% de sus trabajadores, podrá diferir el pago de su impuesto a la renta y su anticipo, hasta por cinco ejercicios fiscales, con el correspondiente pago de intereses, calculados en base a la tasa activa corporativa, en los términos que se establecen en el reglamento de esta ley. Este beneficio

será aplicable siempre que tales acciones se mantengan en propiedad de los trabajadores.

En caso de que dichos trabajadores transfieran sus acciones a terceros o a otros socios, de tal manera que no se cumpla cualquiera de los límites mínimos previstos en esta norma, el diferimiento terminará de manera inmediata y la sociedad deberá liquidar el impuesto a la renta restante en el mes siguiente al que se verificó el incumplimiento de alguno de los límites. El beneficio aquí reconocido operará por el tiempo establecido mientras se mantenga o incremente la proporción del capital social de la empresa a favor de los trabajadores, conforme se señala en este artículo. El reglamento a la Ley, establecerá los parámetros y requisitos que se deban cumplir para reconocer estos beneficios.

Se entenderá que no aplica la presente disposición respecto de los trabajadores a cuyo favor se realice el proceso de apertura de capital si, fuera de la relación laboral, tienen algún tipo de vinculación conyugal, de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o como parte relacionada con los propietarios o representantes de la empresa, en los términos previstos en la legislación tributaria.⁹⁴

Existe un beneficio específico para las sociedades que transfieren su capital a favor de los trabajadores, con un monto no menor al 5% de dichas acciones, y que dicha transferencia se constituya a favor del 20% de los trabajadores se podrá aplazar el pago del impuesto a la renta y su anticipo hasta por cinco ejercicios fiscales, esto es cinco años, porque cada ejercicio fiscal corresponde a un año. Sería un buen incentivo para la ubicación de zonas de desarrollo diferenciadas, sean mayores, por ejemplo no sea cinco ejercicios fiscales sino diez, porque las zonas implementadas en estos lugares, los inversionistas van a beneficiar a los trabajadores, y su capital de los trabajadores requiere mejores incentivos para comprar las acciones de una empresa. Los impuestos y beneficios no son proporcionales a la ubicación de las zonas especiales de desarrollo en algunos lugares requieren mayores beneficios por su ubicación geográfica, y menos aún la conformación de sociedades con los trabajadores, donde el empleador cede sus acciones a aquellas personas donde tendrán un beneficio de las utilidades de la empresa que produce, y no solo de los sueldos y utilidades que tienen como trabajadores, en esta circunstancia el 5% de las acciones no les interesa a los empleadores vender sus acciones a los trabajadores, porque el pago diferido del impuesto a la renta es de ese 5%, lo que el resto debe pagar los impuestos de las acciones que le pertenecen al empleador.

⁹⁴Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. VIII “Tarifas”, (2015), Art. 39.1 (Quito: El Forum, 2015), 31

CAPÍTULO III

LA CREACIÓN DE UN REGIMEN DIFERENCIADO DE EXONERACIÓN DE IMPUESTO A AL RENTA EN ZEDES

3.1. Diferenciación de las ZEDES

La creación de una zona de desarrollo económico, tiene la intención de incentivar la producción en el país y el fomento de desarrollo productivo, con una gran diferencia en cuanto a las personas naturales, que al mantener sus capitales en el país la tarifa que deben pagar de impuesto a la renta es progresiva hasta el 35%, mientras que las zonas de desarrollo se reduce la tarifa a cinco puntos porcentuales, esto es del 22% de la base imponible⁹⁵, porque se trata de una sociedad constituida en el país, que reduce al 17% que debe pagar de Impuesto a la Renta, y si la sociedad reinvierte sus utilidades en el país, lo reduce sustancialmente la tarifa al 7%, esta diferenciación Eddy de la Guerra manifiesta:

Esta diferenciación en el tratamiento tributario entre personas naturales y sociedades inversoras de capital, bien podría considerarse como atentado contra los principios de equidad e igualdad, así como también del principio de capacidad contributiva desde una perspectiva inversa, puesto que no se considera la real capacidad contributiva de los inversores a la hora de reducirles sus tarifas del impuesto a la renta⁹⁶

El capital de las personas naturales es de beneficio particular, que permite su desarrollo económico, en cambio las zonas especiales de desarrollo fomenta el desarrollo del país, que al momento de generar trabajo no se atentan a los principios del régimen tributario de equidad e igualdad y el de capacidad contributiva, que al aplicarse en forma limitada, deben pagar igual el impuesto a la renta, lo que no es una exención total sino una reducción del pago de este impuesto, siendo aquellos límites materiales en la construcción de beneficios e incentivos tributarios para las sociedades de una zona especial de desarrollo económico, así la restricción al derecho fundamental de igualdad no es aplicable con amplitud, la exoneración total

⁹⁵Ley de Régimen Tributario Interno, tít. primero “Impuesto a la Renta”, cap. VIII “Tarifas”, (2015), Art. 37 (Quito: El Forum, 2015), 30

⁹⁶Eddy de la Guerra, El régimen tributario ecuatoriano, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 146

del pago del impuesto a la renta es dar legalidad al gobierno en que promueva privilegios indebidos, a un sector de la economía en afectación de los intereses de otros sectores de la producción.

Al ser la implementación de las zonas especiales de desarrollo, con un enfoque del gobierno del cambio de la matriz productiva, se observa como una decisión de relacionar la producción con los impuestos, los gastos, la regulación y otras medidas económicas, en la cual debe verse como un aporte a la producción, en que los incentivos con la deducción de cinco puntos porcentuales del Impuesto a la Renta, se acopla a la capacidad de la economía para ofrecerlos, teniendo su diferencia en que el gobierno aplica como una herramienta política de gobernabilidad, en cambio los productores aspiran a obtener estos beneficios.

Desde el funcionamiento de las zonas especiales de desarrollo, como modelo del cambio de la matriz productiva, es una política que el gobierno ha aplicado desde el 2013, anteriormente a este periodo se aplicaba un modelo de industrialización selectiva, es así como indica Pablo Andrade que “el objetivo de la política industrial que rigió entre el 2009 y 2013 fue una forma de industrialización selectiva que, por un lado reemplazaba un conjunto de importaciones de bienes industrializados y, por otro, lograba generar un sector exportador industrial altamente tecnológico”⁹⁷, esto permitiría la dependencia del país de productos industrializados y mejorar las deudas o créditos que mantiene el país de las transacciones económicas con el mundo, con lo que reduciría la vulneración externa del país. La diferenciación de zonas especiales de desarrollo en el país, es darle prioridad a la industrialización de sectores deprimidos o alejados de los centros económicos del país y permitir la diversificación de la economía a escala y las externalidades positivas que les permita competir en el mercado internacional.

El Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 es explícito en el cambio de la matriz productiva, y al decir de Pablo Andrade que

⁹⁷Pablo Andrade Andrade, Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 24

La SENPLADES afirmaba que el plan definía cuatro ejes para la nueva estrategia de acumulación de desarrollo del país, indicando que dicha estrategia suponía ‘cambios y progresivos en la dinámica productiva, para dar paso a una economía diversificada e incluyente, orientada por el conocimiento y la innovación’. De hecho la agencia indicaba que el proceso de cambio gradual de la matriz productiva del país busca cimentar una evolución creciente de la producción industrial y de servicios con valor agregado, a través de la expansión del conocimiento científico y tecnológico, el fortalecimiento de la producción orientada a la satisfacción de la demanda nacional y el impulso de las exportaciones de productos industrializados y servicios de alto valor agregado⁹⁸

Los incentivos a través de las zonas especiales de desarrollo, son uno de tanto mecanismos del cambio de la matriz productiva, que tienen su diferenciación con las zonas francas con exclusividad en el beneficio de un sector económico, en cambio con las zonas especiales contienen una noción de desarrollo, implementado por el gobierno de Correa, a una crítica intensa al desarrollo económico que se aplicaba anteriormente a este gobierno, en la que debería tener como objetivo el lograr que la economía nacional no esté sometida a los vaivenes del mercado, la participación de las zonas a un mecanismo en fundamento al capital social, y que ellas sean incluyentes y proporcionales al desarrollo social.

3.2. Implementación de las ZEDES a un régimen diferenciado de exoneración al impuesto a la renta

En la creación de zonas especiales de desarrollo se toman en cuenta áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, tomando en cuenta medio ambiente, territorialidad, potencial de cada localidad, infraestructura vial, servicios básicos, conexión con otros puntos del país, entre otros, con lo cual las personas invierten en determinadas zonas por los incentivos que el Estado otorga para la inversión. Esto no significa que se invierta en todo el territorio nacional, sino que las empresas observan los lugares de mayor acceso a la competencia y a la distribución de sus productos, dejando de lado aquellos lugares donde no solo se mire la inversión sino que con las zonas especiales de desarrollo permita el crecimiento de las poblaciones alejadas a los centros de desarrollo.

⁹⁸Pablo Andrade Andrade, Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 24

Para comprender lo que son exoneraciones diferencias es necesario entender que es una exoneración, para ello Mabel Goldstein se refiere a la de responsabilidad indicando “Exención de una deuda y de la obligación de reparar o satisfacer, por si o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o de otra causa legal”⁹⁹

La exoneración como una forma de exclusión o dispensa de la obligación tributarias establecidas por razones de orden público, económico o social, es un privilegio en el pago de ciertos tributos, que siempre se dirige al incentivo de la producción, que les permiten iniciar y mantener actividades productivas.

Las exoneraciones no deben entenderse como privilegios a alguna persona, o determinados sectores sino como una forma de incentivo a las actividades productivas, al decir de José Vicente Troya:

Por la generalidad, todos están obligados a contribuir. Ante la ley no caben privilegios y los casos de exoneración se explican por razones de equidad, de orden e interés públicos, por mejor convenir a la administración de los tributos, por consideraciones de política fiscal, más, de ninguna manera, por consideraciones personales. Las leyes y en general las normas que facilitan conductas elusivas, en virtud de las cuales los contribuyentes, particularmente en tratándose de la imposición directa, dejan de contribuir y de soportar el gravamen, puede considerarse violatorias de la generalidad y de la obligación de contribuir previstas en la Constitución.¹⁰⁰

Desde el principio de generalidad, las exoneraciones son inaplicables, pero por razones como indica José Vicente Troya de equidad, de orden e interés público, se aplican exoneraciones en el pago de ciertos impuestos, no como una forma de evadir que paguen tributos sino un mecanismo que se centra por lo general en la inversión, y éstos nacen de la ley, de tal modo que la administración no concede exoneraciones, simplemente las reconoce.

⁹⁹Mabel Goldstein Diccionario Jurídico Consultor Magno, (Buenos Aires: Círculo Latino Austral S.A., 2008), 226

¹⁰⁰José Vicente Troya, Manual de Derecho Tributario, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 130

En la exoneración del pago de tributos para la creación y funcionamiento de zonas especiales de desarrollo, son netamente de incentivos tributarios, como es la del tratamiento aduanero y comercio exterior, señalado en el Art. 46 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, “la exención del pago de aranceles de las mercancías extranjeras que ingresen a dichas zonas, para el cumplimiento de los procesos autorizados, tanto para administradores como para operadores”¹⁰¹. Aranceles que se aplican a todas las zonas de desarrollo, porque es una dispensa en el pago de aranceles, pero en el caso de señalado en el Art. 24 del mismo Código de la Producción, de los incentivos generales para la inversión, aplicables, “la reducción progresiva de tres puntos porcentuales en el impuesto a la renta”; es aplicable a todas las zonas ubicadas de acuerdo a la estrategia nacional, no existiendo una exoneración diferenciada, para que las zonas que se ubican en mayor distancias a los polos de desarrollo tengan mayores beneficios en la tributarios.

Por ello debe entenderse con exoneración diferenciada, darles mayores beneficios e incentivos tributarios los que a través de la estrategia territorial se ubique en las zonas de desarrollo distantes a los polos de desarrollo.

3.3. Beneficios de una exoneración diferenciada para las ZEDES

El incentivo a la producción es un beneficio a una exoneración diferenciada para las zonas especiales de desarrollo, ésta conlleva a invertir capitales, que no se recupera de inmediato sino que lleva un tiempo, a través de la producción, comercialización y empoderamiento de mercado funcione, por lo cual es necesario incentivos, como son la creación de zonas especiales de desarrollo económico, que permite a las personas naturales y jurídicas invertir en actividades de transferencia e innovación de emprendimiento de proyectos de desarrollo, como ejecutar operaciones de diversificación industrial; y, para el desarrollo de servicios logísticos como almacenamiento de carga con fines de consolidación y desconsolidación, pero son actividades y beneficios que permite el desarrollo de una región determinadas, dejando de lado el desarrollo de otras que igual necesitan el crecimiento, para un

¹⁰¹Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, (2010), Libro II “Del desarrollo de la Inversión productiva y de sus instrumentos”, tít. cuarto “Zonas especiales de desarrollo”, cap. II “De los administradores y operadores de las zonas especiales de desarrollo económico”, Art. 46 (Quito: El Forum, 2015), 34

mejor vivir de las personas que se ubican o viven en sus alrededores y por ende conlleva a la creación de fuentes de trabajo, por lo cual, los beneficios tributarios deben ser diferenciados en relación a los que más lejos se ubique a los polos de desarrollo, capaz que permitan a las peruanas naturales y jurídicas invertir en aquellos lugares alejados al desarrollo.

Los beneficios de una exoneración diferenciada de las zonas especiales de desarrollo, permite que el Gobierno Central junto con los gobiernos autónomos trabajen en conjunto para mejorar vías de acceso a todos los rincones del país porque las zonas especiales requiere de cadenas de conectividad, servicios básicos e infraestructura adecuada, que beneficia en mejor desarrollo de las zonas y de la sociedad en general, al tener en sus alrededores los servicios básicos y primordiales que toda sociedad lo requiere y es un medio para su cumplimiento. Las zonas especiales diferenciadas de desarrollo económico, no es una cuestión de vaya en contra de la generalidad del pago de impuestos y desigualdad en la competitividad con las medianas y pequeña empresas, sino que al imponerse condiciones y objetivos de producción y competitividad, se logra el desarrollo y crecimiento de toda empresa. Lo que se mira con estas zonas diferenciadas es atraer mayor inversión nacional y extranjera con el objetivo de cambiar la matriz productiva y con ello el crecimiento igualitario de la sociedad, porque el crecimiento no debe ser exclusivo de grandes ciudades sino proporcional a la medida que se implementen, con mucha ayuda para garantizar el buen vivir de las personas.

Además hay que indicar que la implementación de zonas de desarrollo económico de manera diferenciada, permite que las personas no migren a las grandes ciudades como es el caso de Guayaquil¹⁰² y no se descuiden de los campo o actividades agrícolas y ganadera¹⁰³, porque existe una correlación entre empresas,

¹⁰²Guayaquil es la ciudad con mayor migración interna. En diez años su población ha crecido más del 13% llegando a 2 millones 350 mil habitantes, Ecuavisa, Consulta 20 marzo 2016. <http://www.ecuavisa.com/articulo/especiales/especial-guayaquil/34993-guayaquil-es-la-ciudad-con-mayor-migracion-interna-del>

¹⁰³La población del área rural bajó del 39 al 37% en relación del censo del 2001 al 2010 y la población urbana subió del 61 al 63% del censo del 2001 al 2010, en la que sigue el proceso de cambio urbano cuantificado en el espacio nacional, en tanto que crecimiento rural tiende a decrecer. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Una mirada histórica en la estadística del Ecuador, (Quito: mayo del 2015). Consulta 20 marzo 2016. [//www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/INEC_Historia_Censos.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/INEC_Historia_Censos.pdf)

con los recursos naturales que produce la tierra que necesitan para su sustento y otras actividades como el turismo, la gastronomía, actividades sociales y deportivas, en desenvolvimiento de una sociedad y el aliciente cultural.

3.4. Distribución equitativa de los beneficios de desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

La distribución de la riqueza, debe estar encaminada a los incentivos para la inversión en cualquier territorio del país, y no basándose en política a favor de un sector de la economía, pues todos necesitan el desarrollo y ello garantiza por si solo el bienestar particular y el buen vivir. Las autoridades que están a cargo de la estrategia económica deben permitir junto con las autoridades seccionales y autónomas, las condiciones físicas necesarias para poder competir con ciudades conocidas de desarrollo como Quito, Guayaquil, Riobamba, Cuenca entre otras, los beneficios de desarrollo deben dirigirse a todas las regiones del país, por la razón que al existir trabajo, las personas no migran a otros lugares y con ello evitar el crecimiento descomunal de unas y el abandono de otras.

Que existan mejores beneficios tributarios en zonas diferenciadas, permiten diversificar la producción y la economía territorial, debe tomarse como referencia que cada persona contribuya a la cobertura de los gastos estatales en equitativa producción a su aptitud económica, con las nuevas inversiones que conlleva, de pago público, es decir a su capacidad contributiva.

Dar mayores beneficios tributarios a las zonas especiales de desarrollo de forma diferenciada, permite solventar los mayores gastos que conlleva la comercialización e importación de mercancía, como la simplificación de las zonas aduaneras. Pero aquellas van más allá de los beneficios a los inversionistas, ya que estas generan fuentes de trabajo directa e indirectas¹⁰⁴son lugares cercanos en la

¹⁰⁴Invertir en el sector alimentario significa una rentabilidad atractiva para el empresario, así el sector de alimentos pasó de 1.5% en el año 2006 a 4.4% en el año 2010. Mireya Chabla Fernández, Análisis de la incidencia de los incentivos tributarios establecidos en el Código de la Producción, en Cuenca, como parte de una zona económica de desarrollo especial zede, (Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana, 2013), 64

ubicación de estas zonas, éste además permite un crecimiento adecuado con el fin de garantizar el buen vivir de las personas.

Las personas al gozar de un trabajo estable permite garantizar su subsistencia y la de sus familias, y con ello se garantiza el derecho el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, políticas que deben ser implementadas por el Estado ecuatoriano para atraer inversiones en el país que promuevan el desarrollo de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico

3.5. Aspectos problemáticos

El régimen de beneficios tributarios de impuesto a la renta regulada en el Código de la Producción, Comercio e Inversiones es idóneo para atraer inversiones en el país que promuevan el desarrollo de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico. Gabriel Galán Melo indica

En principio, no necesariamente las ZEDE's deberían ubicarse en las ciudades de Quito o Guayaquil, sino en cualquier otra, permitiendo la conformación de centros productivos de desarrollo económico, que se verán abocados inevitablemente y en el tiempo a intervenir en el comercio exterior (pues se trata de un destino aduanero), situación que actúa en beneficio de la balanza comercial del país y, microeconómicamente, en favor de las familias relacionadas con el centro de desarrollo económico; sin embargo, si han de respetarse las condicionantes físicas señaladas, existen provincias como la del Cañar , que no estarían en condiciones de competir con los centros usuales de desarrollo: Quito y Guayaquil, los que, al centralizar el desarrollo económico en éstos, incrementarían notablemente su capacidad para acumular riqueza y en consecuencia su capacidad para contribuir, pero no tendrían que hacerlo pues se les reconoce un tratamiento fiscal preferente; por el contrario, quienes no pudieron competir adecuadamente para conformar una ZEDE, no tendrán sino que migrar hacia los centros de desarrollo económico, dejando a su paso un costo social elevado, que supone un mayor gasto público pese a la reducción del ingreso tributario, lo que concluye en un estado de inequitativa distribución del ingreso, que conllevaría a estados de desigualdad económica patrocinados por el gobierno de turno.¹⁰⁵

¹⁰⁵ GALÁN MELO, Gabriel: La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2013, p. 151

Tomando en cuenta este criterio, el problema jurídico de la presente investigación, se refiere en que la exoneración del impuesto a la renta para las Zonas Especiales de Desarrollo, ha conllevado su implementación y aprovechamiento de los beneficios fiscales en lugares comunes y mayor desarrollo como Guayas, Pichincha, Azuay, Riobamba y Tungurahua, dejando en desventajas a lugares alejados a polos de desarrollo, siendo necesario la implementación de zonas de desarrollo económico en forma diferenciada, en mayores exoneraciones para quienes se ubiquen alejados en estas zonas, para con ello permitir un desarrollo económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Galán Melo manifiesta:

Otro caso, puede ser la situación de la ciudad de Esmeraldas, la cual ofrece un puerto marítimo mucho más económico que el de Guayaquil, pues, directamente se reducen los costos de acceso al mismo, por la facilidad en el paso, pero, por carecer de las condicionantes físicas necesarias no puede competir con dicha ciudad (Guayaquil), y al establecerse en ella la zona de desarrollo económico no solo que Esmeraldas no recibiría un tratamiento preferente tributario, sino que, injustamente, debería soportar una carga fiscal excesiva; por ello, previamente a autorizar la conformación de una ZEDE, el gobierno debería proyectar los resultados económicos de su decisión, y a efecto de garantizar la igualdad jurídica de todos los ecuatorianos, limitarse materialmente, actuando de manera neutral.¹⁰⁶

El problema de la implementación de las zonas especiales de desarrollo depende de un orden funcional, centrado en la creación de un entorno favorable de soporte a la diversificación productiva y a la innovación tecnológica; y, la de tipo selectivo que apunta hacia el impulso de determinadas ramas y productos¹⁰⁷. Pero

¹⁰⁶ GALÁN MELO, Gabriel: La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2013, p. 151

¹⁰⁷ Por ejemplo existe una importante y clara tendencia creciente de la inversión en el sector de plástico y caucho, medida a través de la inversión en activos fijos que registra un crecimiento sostenido especialmente en los últimos tres años. Entre los años 2006 y 2010 el incremento en la inversión de activos fijos fue del 76%; lo cual muestra el interés del inversionista, justificado a su vez por una generación de retornos que tienen una característica de estabilidad y crecimiento. Mireya Chabla Fernández, Análisis de la incidencia de los incentivos tributarios establecidos en el Código de la Producción, en Cuenca, como parte de una zona económica de desarrollo especial zede, (Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana, 2013), 46

aquel no soluciona la implementación de zonas alejadas a los centros de desarrollo, el gobierno se inclina en la implementación de zonas de desarrollo de tipo selectivo con el objeto de convertirla en el nuevo motor de crecimiento económico. Desde este punto de vista las zedes con el cambio de la matriz productiva, no escapa del enfoque convencional consistente en enumerar un conjunto de productos o ramas industriales de una visión selectiva de desarrollo industrial, no así zonas que pueden contribuir no solo al cambio de la matriz productiva sino la de generar fuentes de trabajo en regiones donde las personas necesitan de un trabajo en reconocimiento al buen vivir, y que se tome en cuenta el incentivo al sector privado, por ser aquel donde mayor fuerza de trabajo genera¹⁰⁸.

Como problemas de las zonas especiales de desarrollo económico se observa en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, como así lo indica en un artículo web del diario El Telégrafo que expresa: “los principales problemas han radicado en la separación entre los objetivos de desarrollo y la realidad del territorio, desconociendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo propuesto.”¹⁰⁹

El problema que se ha planteado en esta investigación es determinar ¿De qué manera el régimen de beneficios tributarios de impuesto a la renta regulada en el Código de la Producción, Comercio e Inversiones es idóneo para promover el desarrollo de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, teniendo en cuenta que no se ha establecido sus beneficios en forma diferenciada para la equidad y desarrollo del país?

3.6. Propuesta.

Como parte importante de la diferenciación de zonas especiales de desarrollo, debe el Estado a través de la Asamblea Nacional, dar mayores beneficios tributarios, en cuanto al impuesto a la renta para promover la inversión nacional y extranjera, en

¹⁰⁸De cada 10 plazas de trabajo 8 son generadas por el sector privado y son 2 las generadas por el sector público. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Consulta 20 marzo 2016, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Presentacion_Empleo_Marzo_2015.pdf

¹⁰⁹ <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/en-que-consiste-la-estrategia-territorial-nacional.html>

lugares alejados de inversionistas de los cantones de Quito y Guayaquil, con el fin de coadyuvar para en un crecimiento equilibrado, para ello se hace necesario proponer reformas al Código de la producción Comercio e Inversiones, y cumplir con la promoción al desarrollo, siendo la siguiente propuesta de reforma:

ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que el Art. 276 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza como objetivo del régimen de desarrollo la de construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Que el Art. 276 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, exterioriza como objetivo del régimen de desarrollo la de promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

Que el Art. 284 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como objetivo de la política económica: Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.

Que el Art. 284 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, como objetivo de la política económica es la de incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.

Que el Art. 284 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza como objetivo de la política económica la de lograr un desarrollo

equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

Que el Art. 336 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que: El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.- El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

Que el Art. 34 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones expresa: El Gobierno nacional podrá autorizar el establecimiento de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), como un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones, con los incentivos que se detallan en la presente normativa; los que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en este Código, de conformidad con los parámetros que serán fijados mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial

En uso de las atribuciones que le confiere el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA PRODUCCIÓN COMERCIO E INVERSIONES

Art. 1.- Refórmese el Art. 34 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones por el siguiente:

Art. 34.- El Gobierno nacional podrá autorizar el establecimiento de tres Zonas Especiales de Desarrollo Económico, como los que se ubican cerca de Quito y Guayaquil, las zonas de mediano desarrollo y zonas más alejadas, como un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones, las primeras con los incentivos que se detallan en la presente normativa, las de mediano desarrollo con el doble los incentivos y las zonas más alejadas con el

triple de incentivos; los que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en este Código, de conformidad con los parámetros que serán fijados mediante norma reglamentaria y los previstos en los planes de ordenamiento territorial.

Art. 2.- A continuación del Art. 24 numeral 1 literal h) del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, agréguese el siguiente literal:

h.1). La exoneración del anticipo del impuesto a la renta por diez años, en las zonas de mediano desarrollo y zonas más alejadas.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Primera: Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno

1.1. Refórmese el Art. 9.1. inciso primero de la Ley de Régimen Tributario Interno por el siguiente:

Las sociedades que se constituyan a partir de la vigencia del Código de la Producción así como también las sociedades nuevas que se constituyeren por sociedades existentes, con el objeto de realizar inversiones nuevas y productivas, gozarán de una exoneración del pago del impuesto a la renta durante cinco años, y para las zonas especiales de desarrollo más alejadas la exoneración será de diez años contados desde el primer año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión.

1.2. A continuación del artículo innumerado 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno agréguese lo siguiente:

Para las zonas más alejadas tendrán una rebaja adicional a diez puntos porcentuales en la tarifa del Impuesto a la Renta.

Las disposiciones de esta Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, entrarán en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, al vigésimo octavo día del mes de marzo de dos mil dieciséis.

PRESIDENTA

SECRETARIA

CONCLUSIONES

El Código de la Producción y las reformas que se realizan a la Ley de Régimen Tributario Interno permite que personas naturales como jurídicas tengan la oportunidad de fomentar el desarrollo productivo y territorial en el país, con facilidad a la empresa con proyectos de transformación productiva para gestionar el desarrollo a diferentes regiones del país con participación de acciones en empresas públicas y privadas.

Las zonas de desarrollo económico permitidas por la legislación tienen preferencia a ubicarse y ser acogidas por las personas en áreas estratégicas de puertos, aeropuertos, zonas fronterizas y circunscripciones que no sean los cantones de Quito y Guayaquil, que incluyen actividades de transferencia de tecnología e innovación, con el objeto que se permita el cambio productivo del país.

Como zonas especiales de desarrollo que pueden implementarse son la instalación de laboratorios de multiplicación de planes de biodiversidad, mejoramiento ambiental sustentable o energético, operaciones de diversificación industrial, con énfasis en la obtención de productos de exportación; y el inmenso campo de los servicios logísticos de consolidación de mercancías.

La existencia de una exoneración diferenciada permite cumplir como objetivo del régimen de desarrollo, de construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Andrea. Análisis del impacto de los incentivos tributarios para empresas nuevas acogidas al Código de la Producción en materia de impuesto a la renta, impuesto al valor agregado e impuesto a la salida de divisas. Universidad Andina Simón Bolívar, 2014.

- Amatucho, Andrea. Tratado de derecho tributario. Bogotá: Temis, 2001.

- Andrade, Pablo. Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.

- Belisario Villegas, Héctor. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Buenos Aires: editorial Astrea, 2009.

- Burneo, Eduardo. Derecho Constitucional. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.

- Consorcio de Consejos Provinciales. Territorios competitivos una propuesta para el Ecuador, Quito: CONCOPE, 2005.

- Chabla Fernández, Mireya. Análisis de la incidencia de los incentivos tributarios establecidos en el Código de la Producción, en Cuenca, como parte de una zona económica de desarrollo especial zede, Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana, 2013.

- De la Guerra, Eddy. El régimen tributario ecuatoriano. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

- De Otto, Ignacio. Derecho Constitucional, sistema de fuentes. Madrid: Ariel, 1998.

- Entrena Cuesta, Ramón. El principio de la libertad de empresa, en el modelo de la Constitución española. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

Espinosa, Galo. La Mas Practica Enciclopedia Jurídica. Quito: Instituto de Informática Legal, 1996

- Ferrajoli, Luigi. Democracia y Derechos. Madrid: Trotta, 2009.

Galán Melo, Gabriel. La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

- García Falconí, José. Los nuevos paradigmas en materia Constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, Quito: 2011.

- García, Marcos. El principio de capacidad contributiva. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma, 2004.

- Goldstein, Mabel. Diccionario Jurídico Consultor Magno. Buenos Aires: Círculo Latino Austral, 2008.

- Grijalva, Agustín; Jara, María Elena; y, Martínez, Dunia. Estado, Derecho y Economía. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.

- Instituto Petroquímico Ecuatoriano, <http://www.ipe.org.ec/zede-eloy-alfaro-manta-parque-petroquimico/>

- Montaña Galarza, César. Temas especiales de derecho económico. Quito: Corporación editora nacional, 2003.

- Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

- Pinargote, Luis. La zona franca de Manabí (ZOFRAMA y ZONAMANTA) y la zona especial de desarrollo “Económico Eloy Alfaro”. Análisis comparativo 2014. Tesis: Universidad de Guayaquil, 2015.

- Ponce, Juan. El neoconstitucionalismo en el Ecuador. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010.
- Troya Jaramillo, José Vicente. El derecho del gasto público. Bogotá: Temis, 2014.
- Troya, José Vicente. Manual de Derecho Tributario. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Valdés Costa, Ramón. Curso de Derecho Tributario. Buenos Aires: Temis, 1996.
- Villavicencio, Arturo. Innovación, matriz productiva y Universidad. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.

INTERNET

- GOOGLE ACADÉMICO:
<https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=ZdWTAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA17&dq=plan+de+ordenacion+territorial&ots=CYcq5gvrX8&sig=Hp9FK0ax2u8xUn9uMxpzbho9gBc#v=onepage&q=plan%20de%20ordenacion%20territorial&f=false>
- Banco Central del Ecuador, Inversión extranjera directa, Consulta 20 marzo 2016.
<http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/298-inversi%C3%B3n-extranjera-directa>
- Ecuavisa, Consulta 20 marzo 2016.
<http://www.ecuavisa.com/articulo/especiales/especial-guayaquil/34993-guayaquil-es-la-ciudad-con-mayor-migracion-interna-del>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Consulta 20 marzo 2016.
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Presentacion_Empleo_Marzo_2015.pdf

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Una mirada histórica en la estadística del Ecuador. Quito: mayo del 2015. Consulta 20 marzo 2016.
http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/INEC_Historia_Censos.pdf

- Monzón, José Luis. Economía Social y conceptos afines, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Nro 56, noviembre 2006, p. 16, Consulta 20 marzo 2016, <http://www.ciriec-revistaeconomia.es>

- Sistema Integral de Educación Yachay, Consulta 20 marzo 2016, <http://www.yachay.gob.ec/sistema-integral-de-educacion-yachay/>

- PIADY, Parque Industrial Acopio y Distribución, Consulta 20 marzo 2016, <http://www.piady.com/>

- Consulta 20 marzo 2016, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Proyecciones_Poblacionales/metodologia.pdf

LEGISLACIÓN

- Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional, 2015.

- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Quito: El Forum, 2015.

- Ley de Régimen Tributario Interno. Quito: El Forum, 2015.