

COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE PROMOCION DE COMERCIO EXTERIOR

Ec. Galo Viteri Díaz

1.- INTRODUCCION

El anteproyecto de Ley Marco de Promoción de Comercio Exterior constituye una propuesta de los sectores productivo y exportador privado del país tendiente a conseguir el establecimiento de un marco legal e institucional coherente del comercio exterior, con determinación precisa y permanente de competencias que instituya directrices e imponga las líneas maestras para la fijación de políticas amplias y duraderas de estímulo para actividades de exportación de bienes y servicios.

Bajo esta consideración, y dada su importancia en el contexto de la economía nacional, a continuación se procederá a presentar en forma resumida los aspectos más destacados del citado anteproyecto y su respectivo

análisis.

2.- INSTITUCIONALIDAD

En el anteproyecto se crean: el Consejo de Comercio Exterior (COMEX) como entidad adscrita a la Presidencia de la República, el Ministerio de Comercio Exterior y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (IPEX).

El Consejo de Comercio Exterior estará integrado por:

- Un representante del Presidente de la República, quien lo presidirá;
- El Ministro de Comercio Exterior, que reemplazará al Presidente en caso de ausencia temporal;
- El Ministro de Relaciones Exteriores;

- Un Ministro del Area de la Producción;
- El Gerente General de la Corporación Financiera Nacional;
- Un Delegado de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador;
- Un Delegado de la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador;
- Un Delegado de la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura del Ecuador;
- Dos Delegados por el Sector Exportador designados uno por la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR) y otro por la Corporación de Promoción de Exportaciones (COPEX); y,
- El Presidente Ejecutivo del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (IPEX).

Su función básica será la de definir las políticas, general y sectorial, del comercio exterior de bienes y servicios, en concordancia con el entorno del comercio mundial, con los planes y programas de desarrollo del país y con las propuestas que le presentare el Ministro de Comercio Exterior.

El Ministerio de Comercio Exterior será el encargado de coordinar y ejecutar todo lo relacionado con el manejo del comercio exterior y de vincular al país con los mecanismos internacionales de la actividad, en concordancia con el entorno del comercio mundial, con los planes y programas de desarrollo nacionales y las políticas que adopte el Consejo de Comercio Exterior. Asumirá todas las funciones que en la actualidad cumplen otras Secretarías de Estado o Instituciones gubernamentales, relacionadas con el Comercio Exterior para cuyo efecto incorporará los recursos humanos y la infraestructura física correspondiente.

El Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones se crea como persona jurídica de derecho privado con patrimonio y fondos propios, con la función de orientar y ejecutar la promoción no-financiera de las exportaciones en el país y en el exterior. Su gobierno y dirección estará a cargo de un Directorio compuesto por:

- Un Delegado permanente del Ministro de Comercio Exterior;
- Un Delegado permanente del Ministro de Relaciones Exteriores;
- Un Delegado permanente del Mi-

nistro de Agricultura y Ganadería o de Industrias;

- Un Delegado por la Federación Nacional de Cámaras de Industrias;
- Un Delegado por la Federación Nacional de Cámaras de Comercio;
- Un Delegado por la Federación Nacional de Cámaras de Agricultura;
- Dos Delegados por el Sector Exportador designados uno por FEDEX-POR y otro por COPEX.

Para el cumplimiento de sus funciones contará con los rendimientos del Fondo para la Promoción No Financiera de las Exportaciones, así como con las contribuciones que realicen las organizaciones gremiales vinculadas al comercio exterior y con los recursos provenientes de la cooperación internacional o la venta de sus servicios.

Las políticas y estrategias de la promoción no financiera de las exportaciones que lleve adelante serán aprobadas por su Directorio, en concordancia con las de carácter general determinadas por el Consejo de Comercio Exterior. Frente a la Institucionalidad propuesta es indispensable tener en cuenta en lo referente a la creación y funcionamiento del Consejo de Comercio Exterior y del Minis-

terio de Comercio Exterior las tareas que en ese campo actualmente desempeñan los Ministerios de Industrias y Comercio, de Relaciones Exteriores, de Agricultura y otras instituciones gubernamentales, con la finalidad de evitar la duplicidad y superposición de funciones que afectarían el proceso de racionalización y eficiencia administrativa que el Gobierno Nacional lleva adelante en base a las disposiciones contempladas en la Ley de Modernización del Estado.

La aprobación de la institucionalidad propuesta implicaría el que se tenga que efectuar cambios adicionales en la estructura administrativa estatal que se encuentra en vigencia, como es el caso de las funciones que asumiría el actual Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP), como resultado del traslado al nuevo Ministerio de Comercio Exterior de todas las actividades relacionadas con el comercio exterior o sí, por el contrario, se lo fusiona con otras Carteras de Estado para dar lugar a la formación de un nuevo Ministerio. En el anteproyecto no se menciona nada sobre este particular.

La integración del Consejo de Comercio Exterior debe ser modificada ya que no es posible que siendo este Consejo la entidad a cuyo cargo se encuentra la definición de las políticas sobre el comercio exterior de

bienes y servicios del país, tenga un mayor número de representantes del sector privado que del sector estatal.

En lo referente a la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones es necesario reflexionar acerca de que en la actualidad existe el Comité Nacional para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CONAPEI), en el que los representantes del sector productivo privado tienen una significativa participación, y que se encarga de la formulación de políticas y programas sobre exportaciones e inversiones. Adicionalmente, a nivel del sector exportador privado funcionan la Corporación de Promoción de Exportaciones (COPEX) y la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR), como organismos cuya función básica es la de promocionar la oferta exportable ecuatoriana en el mercado internacional.

3.- APOYO A LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

3.1 PROMOCION FINANCIERA DE LAS EXPORTACIONES

En el anteproyecto se asigna a la Corporación Financiera Nacional la función de proveer e impulsar a través del sistema financiero, en el país y en el exterior, servicios financieros

especializados en moneda nacional o extranjera, que la actividad exportadora requiera para su desarrollo, operación y promoción. A este efecto, y en concordancia con lo señalado en el literal d) del artículo 62 de la Ley de Modernización del Estado, la Corporación destinará el 50% de los fondos que obtuviere de las ventas de acciones y demás activos, a los fines anotados. Al mismo objetivo se destinarán los rendimientos que la Corporación obtenga de la operación de dichos fondos.

A este respecto, es de exclusiva competencia de la Corporación Financiera Nacional emitir el criterio sobre la posibilidad o no de poder destinar el citado 50% para que la actividad exportadora cuente con los recursos indispensables para su desarrollo, operación y promoción. Además, es preciso considerar que la Corporación mantiene actualmente una serie de mecanismos de crédito orientados, de una u otra manera, a dotar de recursos a la actividad exportadora: Programa de Crédito Multisectorial, Línea para Capital de Trabajo, Fondo para la Pequeña Empresa de Exportación (FOPEMEX), Crédito Directo (Fondo de Operación General -FOGEN- y Fondo de Promoción de las Exportaciones -FOPEX-) y con participación Accionaria y Promoción de Proyectos.

En el anteproyecto se dispone también que, por el período de 10 años, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, haga constar obligatoriamente en las Proformas del Presupuesto Fiscal anual, a partir del ejercicio 1996, una asignación equivalente a siete millones de UVC a favor de la Corporación Financiera Nacional, valor que será destinado exclusivamente a la promoción financiera de las exportaciones.

Esta asignación anual obligatoria equivalente a 119.371 mil millones de sucres si consideramos en 17.053 sucres el valor de cada UVC correspondiente al 16 de octubre de 1995, no es de factible aplicación puesto que contraviene lo estipulado en el artículo 73 de la Constitución Política de la República del Ecuador Codificada, al no contar con la respectiva fuente de financiamiento.

3.2 FONDO PARA LA PROMOCION NO FINANCIERA DE LAS EXPORTACIONES

En el anteproyecto se constituye el Fondo para la Promoción No-Financiera de las Exportaciones, para cuya conformación se autoriza a la Junta Monetaria a asignar con cargo a la Reserva Monetaria Internacional, la cantidad de ochenta millones de dólares de los Estados Unidos, como fondo total, por un plazo de 25 años,

que seguirá siendo propiedad del Estado Ecuatoriano. A este Fondo podrán agregarse nuevas asignaciones, para cuyo efecto únicamente se requerirá autorización de la Junta Monetaria. Los recursos del Fondo serán administrados financieramente por el Banco Central del Ecuador, que los mantendrá en moneda extranjera. Sus rendimientos se destinarán a la promoción no financiera de las exportaciones, ejecutada por el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones, en asocio con entidades y asociaciones gremiales del sector productivo y/o unidades productivas orientadas o que busquen orientarse a la exportación.

Esta fuente de financiamiento para la promoción no-financiera de las exportaciones no puede ser considerada ya que va en contra del artículo 59 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que dispone que el rendimiento proveniente de la inversión de la Reserva Monetaria Internacional que realice el Banco Central, de conformidad con las políticas que al efecto dicte la Junta Monetaria, constituirá un ingreso exclusivo del Instituto Emisor y se registrará por tanto en la cuenta de resultados. En forma adicional, es necesario tener presente que el artículo 179 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control prohíbe la creación de cuentas o fondos especiales.

3.3 REFORMAS A LA LEY DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO

En el anteproyecto se establece que al final del artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno, que se refiere a las "Deducciones Especiales", se agreguen los siguientes numerales:

5. La totalidad de los gastos realizados por empresas productivas o de servicios en programas de capacitación y entrenamiento de mano de obra calificada y no calificada; en programas de índole técnica, administrativa o gerencial, para ampliación de conocimientos en nuevas tecnologías.
6. La totalidad de los gastos e inversiones realizados para cubrir el establecimiento de oficinas comerciales en los mercados exteriores, que tengan como objeto promover las inversiones en el Ecuador y las exportaciones del país, que realicen las Cámaras de la Producción, Fundaciones o Entidades de Fomento a las Exportaciones sin fines de lucro.
7. La totalidad de las inversiones realizadas en proyectos de desarrollo medio ambiental y ecológico, destinados a cubrir proyectos

de inversión o programas de fortalecimiento en áreas de protección ecológica y medioambiental y desarrollo sustentable, realizados por el propio contribuyente, la empresa o a través de entes gubernamentales o empresas privadas especializadas en tales áreas.

El anteproyecto reforma también el numeral 1 del artículo 16, en los siguientes términos: El valor de las inversiones que dentro del ejercicio fiscal se hayan realizado y que estén destinadas a la producción de bienes y servicios de exportación y/o a su comercialización externa.

Propone igualmente una reforma en el sentido de que la administración tributaria otorgará un régimen de depreciación acelerada de los bienes de capital, a las empresas que básicamente se orienten a la producción de bienes y servicios de exportación y/o a la comercialización de estos en el exterior.

Sobre estas reformas planteadas anotamos, en primer lugar, que la referida a la inclusión de nuevas deducciones especiales no puede ser implementada debido a que significaría la disminución de la base imponible del impuesto a la renta con lo que se restaría ingresos al Presupuesto del Estado, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 73 de la Codifi-

cación de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Además, estaría en contraposición con uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Régimen Tributario Interno cual es el de racionalizar y limitar la proliferación de incentivos y exenciones que provocan distorsiones en la progresividad de las tarifas y trato discriminatorio en el cobro de las imposiciones.

En segundo lugar, la reforma al numeral 1 del artículo 16 carece de fundamento debido a que a través de la Ley 51 Reformatoria de la Ley de Régimen Tributario Interno ya fue objeto de reforma en el sentido de considerar dentro de las deducciones especiales a las nuevas inversiones efectuadas por empresas o sociedades para incrementar sus activos fijos, con la finalidad de aumentar la exportación de productos no tradicionales, activos que deberán permanecer en propiedad del contribuyente por un tiempo no menor a 5 años.

Esta disposición obedece a la orientación de la política estatal de comercio exterior que trata de incentivar las exportaciones de productos no tradicionales, con el objetivo de reducir la excesiva dependencia con relación a las exportaciones tradicionales y de petróleo, las fluctuaciones de sus precios en el merca-

do internacional y su fuerte impacto en las finanzas públicas.

No obstante, es preciso señalar que el Gobierno Nacional busca promover las exportaciones de todos los productos ecuatorianos mediante diversos mecanismos. Muestra de ello es la Ley Reformatoria de la Ley de Facilitación de las Exportaciones y del Transporte Acuático, que eliminó las patentes de exportación para todo tipo de productos, así como los impuestos a la exportación de toda mercancía, excepto los hidrocarburos, cualquier otro requisito especial para exportar y, por lo tanto, los únicos requisitos y trámites que deberán ser observados son los que ésta Ley determina.

En tercer lugar, la reforma planteada que pretende se conceda un régimen de depreciación acelerada en los términos expuestos, significaría favorecer a un sector particular de la economía nacional, lo que iría en contra de los principios de generalidad e igualdad en que se basa la administración tributaria, por lo que no puede ser aceptada.

3.4 SEGURO DE CREDITO A LAS EXPORTACIONES

El anteproyecto establece el Seguro de Crédito a las Exportaciones, con el objetivo de cubrir los riesgos de no

pago del valor de los bienes o servicios vendidos al exterior, en razón a la insolvencia del comprador o por causas políticas o extraordinarias acordadas en las correspondientes pólizas. La cobertura de los riesgos políticos y extraordinarios estará a cargo del Estado.

El Estado no puede cubrir el valor de los bienes o servicios vendidos al exterior que no sean pagados ya que no cuenta con los recursos suficientes y, más importante aún, de ser así, significaría ir en contra de la política que el Gobierno Nacional lleva adelante tendiente a la menor participación estatal en la economía, lo cual se ha traducido en la eliminación de casi todos los subsidios. En este sentido, el sector exportador privado debe asumir todos los riesgos de su actividad.

4.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La dispersión de funciones relativas al manejo del comercio exterior entre un gran número de instituciones a constituido sin lugar a dudas el principal factor limitante que no ha permitido la estructuración de una política de promoción de exportaciones coherente, estable y continua en el largo plazo.

De ahí que se torna necesario proce-

der en forma inmediata a una revisión de las funciones y responsabilidades de las instituciones involucradas en este ámbito, para asignarles tareas concretas de apoyo a dicha política, lo que implica la restructuración orientada a optimizar los recursos a través de la eliminación de actividades paralelas, fusión o creación de nuevas instituciones.

Dicha política debe encaminarse a incrementar el valor de las exportaciones, diversificar la oferta exportable y los mercados de destino, aumentar el valor agregado de los productos de exportación y generar más oportunidades de empleo, mediante el fortalecimiento de programas que contemplen financiamiento, mercados y comercialización.

El sector privado exportador, por su parte, debe preocuparse por mejorar tanto la calidad de los productos como los métodos de trabajo y los equipos de producción, planificar adecuadamente la producción, capacitar y especializar a su personal, disminuir los costos de producción, conocer ampliamente los mercados externos, así como todo lo relacionado con la gestión exportadora, única manera de conseguir una inserción competitiva en el mercado internacional.