

# Un abre bocas sobre lo que será el Código Monetario

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA  
ILUSTRACIÓN: SOFÍA ACOSTA >

La Asamblea Nacional (AN) aprobó el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) el 24 de julio, a 24 horas de terminar el plazo para tratar un proyecto urgente. Lo hizo con 91 votos a favor, 3 abstenciones y 22 votos en contra. Al cierre de esta edición, el Ejecutivo realizaba el análisis para el que dispone de diez días, mediante el cual define un veto parcial o aprobación total.

## La exposición de motivos

Se trata de un cuerpo legal que inicia con una extensa exposición de motivos que señala tener el objetivo de anteponer el interés del ser humano frente al del capital financiero, y el de construir un modelo económico social y solidario, partiendo de un modelo que se debe dejar atrás, de tipo primario exportador dependiente de las importaciones, en el que han pesado las decisiones de la banca privada y de los grupos económicos. Critica el hecho de que la banca privada hubiese tenido injerencia en las variables monetarias a inicios del siglo XX, al tiempo que señala que la Revolución juliana de 1925 determinó reformas en el ámbito social y en el ámbito financiero. Claramente busca establecer una similitud entre la Revolución juliana y la Revolución Ciudadana, explicando que para hacer cambios sociales se requiere modificar la regulación financiera. El texto resalta que el libre movimiento de capitales y la desregulación financiera tienen una vinculación con las crisis financieras y con la pérdida de la moneda y de la política monetaria, anticipando-

se a justificar el control sobre las divisas, los recursos líquidos y sobre los bancos, y el retorno del Banco Central al manejo monetario por medio de la creación de la moneda electrónica y al manejo de la política cambiaria. Los cambios se ejercerán a partir de la vigencia del COMF.

## El cuerpo legal y sus componentes

La versión aprobada está organizada en tres libros: el primero se refiere al sistema monetario y financiero; el segundo regula el mercado de valores y el tercero regula el régimen de seguros. Además, el proyecto incorpora una sección de disposiciones reformatorias, ajustes a la legislación fiscal para eliminar las preasignaciones existentes en leyes vigentes antes de la aprobación de la Constitución de 2008 y con ello reordenar las finanzas públicas. Consta de 520 artículos, 18 disposiciones generales, 37 disposiciones reformatorias; 30 derogatorias de normas, leyes y sus reglamentos; 41 disposiciones transitorias y una disposición final. Esta ley tiene carácter de orgánica, es decir que prevalece sobre cualquiera que se le oponga.



## Creación de una superestructura

Quizá el primero y mayor impacto que genera el COMF sea la creación de una estructura de mando y formulación de la política pública, para la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores, como parte de la Función Ejecutiva. Es la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (Jprmf), que se crea sin personería jurídica (lo cual impide que posteriormente sea imputable legalmente), y cuyo rol y poder de decisión no tienen precedentes en la legislación ecuatoriana. Está conformada por cinco personas: los titulares de los ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el secretario de Planificación y un delegado del presidente de la República (art. 13). Son 55 las funciones que le atribuye expresamente el art. 14, pero la última señala que “ejercerá las demás funciones que le asigne la ley”, o sea que extiende el rol a un sinnúmero de atribuciones. De hecho, el asambleísta **Luis Fernando Torres** ha señalado que hay más de 110 funciones

a lo largo de todo el texto normativo y que le preocupa la virtual inmunidad de los miembros de la junta, pues el art. 20 señala que tendrán fuero de Corte Nacional de Justicia por los actos administrativos emanados de sus funciones. Las potenciales sanciones judiciales a los integrantes de la junta se tienen que abrir únicamente a partir de una acción que inicie la Fiscalía General del Estado por delitos contra la Administración Pública y la acción judicial de repetición (Disposición general 9na.).

### Control sobre el Banco Central y las superintendencias

El Banco Central del Ecuador y las superintendencias de Bancos, de Compañías, Valores y Seguros, de Economía Popular y Solidaria, así como la Corporación del Seguro de Depósitos y Fondo de Liquidez quedan bajo las políticas y regulaciones dictadas por la Jprmf. Las instituciones mencionadas deben cumplir o velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Jprmf. Esta les puede asignar funciones adicionales a las que confiere la ley. El art. 58 señala en la naturaleza de la Superintendencia de Bancos que es un organismo “con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa”.

### Control al sistema bancario privado sin responsabilidad sobre la solvencia

El COMF tiene el concepto de que “las actividades financieras son un servicio de orden público de potestad del Estado, que pueden ser prestadas por las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional, previa autorización de los organismos de control, en el marco de la normativa que expida la Jprmf”. Es esta superestructura la que va a autorizar y a normar las actividades y operaciones que realicen las instituciones del sistema financiero público y privado. Por lo tanto, las decisiones sobre el destino de los depósitos del cliente y la orientación de los créditos del banco ya no van a depender de las juntas

directivas y políticas de cada banco, sino de la normativa que establezca la Jprmf, en función de la política de desarrollo del buen vivir que establece el Gobierno y los planes plurianuales. La regulación que expida la junta podrá ser diferenciada por sector, por segmento y por actividad para las entidades que conforman el sistema financiero. Sin embargo, los art. 148 y 152 establecen los límites de la responsabilidad del Estado que, aunque regule las operaciones del sistema, “no es responsable de la solvencia de las entidades de los sectores financieros privado, y popular y solidario, y no asumirá deudas privadas”. Y que señala que “la regulación y el control de los sectores financieros privado y popular y solidario no trasladará al Estado la responsabilidad de la solvencia de dichas entidades”.

### Algunos temas relevantes

Este artículo pretende ser únicamente un abre boca sobre el nuevo código, ya que su discusión tomará tiempo y análisis en profundidad sobre los distintos aspectos que aborda en sus 155 páginas. En esta ocasión se toman en cuenta apenas tres temas clave.

En el art. 92 se crea la **moneda electrónica** cuando se señala que el BCE es la única entidad autorizada para proveer y gestionar moneda metálica nacional o electrónica en la República del Ecuador, equivalente y convertible a dólares de EEUU, de acuerdo con las disposiciones de este código y con la regulación y autorización de la Jprmf. En el código se admite directamente que se trata de un medio de pago, con poder liberatorio (no dice ilimitado como en la Regulación 055 del Directorio del BCE) y curso legal. Señala expresamente que el Estado no podrá obligar a una persona natural o jurídica de derecho privado a recibir moneda distinta del dólar de EEUU. Pero queda implícito que quienes quieran aceptar esta moneda lo pueden acordar; el mecanismo es voluntario. Una de las modificaciones que se lograron, en las discusiones en la Comisión Económica, se hizo al

artículo que señalaba que “la moneda electrónica será puesta en circulación privativamente por el Banco Central del Ecuador, sobre la base de las políticas y regulaciones que expida la Jprmf”. La comisión agregó la frase “respaldada con sus activos líquidos”, lo que quedó consignado en el art. 101 relativo a la moneda electrónica.

Un punto de amplio interés para la ciudadanía es el **financiamiento para la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (Solca)** (Disposición general 4ta.). Esta institución temía perder \$ 62 millones anuales que hoy recibe del fisco. Esto porque el proyecto original del código plantea derogar la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera, que en uno de sus artículos garantiza la entrega de estos recursos estatales a Solca. Pero la disposición general 14ª incorporó el pago de 0,5% del impuesto a los créditos para que esta institución no pierda esta asignación. El nuevo impuesto se cargará incluso en los consumos con tarjeta de crédito.

Con respecto al **Fondo de Liquidez de la Banca**, antes de los cambios propuestos en el código, la banca podía acceder a créditos del Fondo de Liquidez (que se alimenta, entre otros, con 10% de las utilidades de los bancos privados) para afrontar problemas como una corrida de depósitos. El fondo debe invertirse bajo cuatro principios: seguridad, liquidez, diversificación y rentabilidad. Por ello, se exige que la inversión se realice en títulos con calificación igual o superior a AA (menor riesgo y más seguras). Aunque el Ejecutivo plantea en su proyecto conservar los cuatro principios para la inversión, elimina la exigencia de que sean en activos AA o más. En su informe, la comisión puntualizó que no acogió la sugerencia de que “las inversiones sean AA o más, inexistentes en el medio financiero ecuatoriano, pues eso significará que por ley se deban invertir los recursos en el extranjero”. Incluyó que los funcionarios a cargo del fondo serán responsables de su correcta inversión, pero esa corrección no está medida por nada, lo cual deja un margen amplio de discrecionalidad.

## LOS ACTORES

**Patricio Chanabá**  
Director General Bancario  
del BCE

*“Está descartada la desdolarización en el país”*

**Patricio Chanabá**, director general bancario del Banco Central, en el foro del 23 de julio organizado por el Colegio de Economistas, dijo que “está descartada la desdolarización en el país” y enfatizó que “más bien el mencionado código apunta a sostener el actual sistema monetario”. Señaló que lo que se busca con este nuevo código es que haya mayor ingreso de dólares a nuestra economía para fortalecer, precisamente, el actual sistema monetario. Sobre el poder que concentra la Jprmf, indicó que la idea es que esta logre articular mejor el engranaje del sistema económico, ya que ha estado dispersa en muchas leyes y desorganizada. Sobre el direccionamiento del crédito, dijo que el Gobierno considera que los bancos ecuatorianos deben tener en el país (Banco Central) 60% de su dinero de respaldo económico. Sostiene que esta potestad va a permitir una mayor oferta monetaria, lo que sumado a una “mejor sinergia entre lo público y lo privado” favorecería a la economía nacional.



PATRICIO CHANABÁ.

**Diego Martínez**  
Presidente del directorio  
del BCE

*“No hay ninguna norma en todo el código que permite al Estado tomar depósitos... de los ecuatoriano de los bancos o las cooperativas...”*

**Diego Martínez**, presidente del directorio del Banco Central, comentó a *Líderes* (25 de julio, 2014) que el código busca que la banca sea un actor importante en el proceso de desarrollo del país, “que salga de la zona de confort en la que se ha movido concediendo el

llamado crédito productivo, que no es otra cosa que crédito comercial de corto plazo y crédito de consumo”, y buscan que conceda crédito de mediano y largo plazos que es lo que requiere la economía. Para él, el código incrementa la seguridad para los depositantes, establece instrumentos para un manejo adecuado de la liquidez e impul-

sa el financiamiento a mediano y largo plazos. Descartó que busque estatizar la banca privada y las entidades financieras. “No hay ninguna norma en todo el código que permita al Estado tomar depósitos de lo que tienen los ecuatorianos en los bancos o en las cooperativas. Se ha fortalecido el control sobre el delito de congelamiento”. “Las afirmaciones de que el Gobierno ha buscado este código, porque ya no le alcanza el dinero para pagar los salarios es la cosa menos analizada, más desinformada y la desfachatez más grande que he escuchado”.

**Oswaldo Larriva**  
Presidente  
de la Comisión  
de Régimen  
Económico y  
Tributario  
de la Asamblea  
Nacional

*“...con el código se crean herramientas para velar que los niveles de liquidez de la economía sean los adecuados para el cumplimiento del programa económico.”*

**Oswaldo Larriva**, presidente de la Comisión de Régimen Económico y Tributario, dijo en la Asamblea Nacional ([www.asambleanacional.com](http://www.asambleanacional.com)) que con el código se crean herramientas para velar que los niveles de liquidez de la economía sean los adecuados para el cumplimiento del programa económico; mitigar los efectos de los riesgos sistémicos; proteger los derechos de los usuarios de los servicios financieros, de valores y seguros; profundizar el proceso de constitución de un sistema económico social y solidario, en el que los seres humanos son el fin de la política pública. Dio a conocer que la Jprmf regula a todas

las entidades del sistema financiero, de valores y seguros; prohíbe que personas con conflicto de interés sean los reguladores y controladores del sistema financiero. Agregó que, con el proyecto, el crédito que otorgan grandes entidades no financieras estará controlado por la Superintendencia de Bancos; se fortalecerá la capacidad de control y sanción de las superintendencias; los grandes accionistas y administradores de las entidades financieras responderán con su propio patrimonio; se incluye el dinero electrónico como medio de pago; se establecen mayores niveles de capital y patrimonio técnico a las compañías de seguros, entre otras decisiones.



DIEGO MARTÍNEZ.



OSVALDO LARRIVA.

## ENTREVISTA

## “El Estado necesita controlar la liquidez, por eso el código le da poder sobre los bancos”:

### Ramiro Aguilar

El código tiene tres ejes fundamentales:

**1. Eje monetario.** El Ecuador va a tener una oferta monetaria integrada por dólares de EEUU de América; moneda metálica nacional fraccionaria, y moneda electrónica nacional que va a poner en circulación el Banco Central del Ecuador (BCE) bajo los criterios de provisión que establezca la Jprmf. También habrá unos instrumentos cuasi monetarios que se llaman títulos del Banco Central del Ecuador (TBC). Estos papeles que emite el BCE están garantizados por el patrimonio total y sirven para cancelar obligaciones fiscales. La moneda electrónica de curso legal es un medio de pago al cual la ley le da la fuerza para que tenga poder liberatorio y extinga obligaciones. Dado que la moneda electrónica va a fluir dentro de la economía, el Gobierno necesita controlar la banca, y ese es el segundo eje.

**2. Eje financiero.** El código crea un súper órgano de política y regulación que es la Jprmf para ejercer control sobre la liquidez y el sistema financiero público y privado. Le va a decir a la banca privada cuánta liquidez requiere en su negocio y dónde debe tener sus posiciones en activos, o que un excedente de liquidez lo invierta a través del BCE en objetivos relacionados con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. El código le da la atribución a la Jprmf de decir a la banca cómo orientar el crédito, cuánto pagar a sus funcionarios. A la banca privada le han dejado el membrete, el papelito de propiedad privada pero le quitaron las demás

facultades. Hay una *paraestatización* de la banca. No la estatizan porque significaría asumir responsabilidades, y en la disposición general primera, se excluye cualquier tipo de responsabilidad del Estado sobre problemas de solvencia, liquidez o deudas privadas. Los bancos tienen la escritura de dueños pero todas las decisiones —incluidos los flujos de dinero— son del Estado.

¿Para qué hace esto el Estado? En esta decisión interviene:

**3. Eje macroeconómico.** El modelo correísta llega a los ocho años con una enorme brecha fiscal: le falta plata. Se gastó los ingresos tributarios y los provenientes de la exportación petrolera. La primera cosa real es que físicamente hay escasez de billetes en el erario público. Tienen una enorme iliquidez fiscal. ¿Cómo se demuestra lo que digo? Durante el primer semestre del año, muchos proveedores del Estado incumplieron sus pagos. Hubo demora en el pago de salarios a funcionarios públicos. Tan ilíquido estaba el Estado que salió a realizar una operación con el oro nacional que no se sabe si es pignoración, si es venta con pacto de retroventa... pero las autoridades lo llaman “inversión”, aunque el contrato no se conoce. El hecho es que necesitaban \$ 400 millones que terminó prestando Goldman Sachs al Ministerio de Finanzas. También salieron al mercado financiero con una colocación de bonos, que por ser de

un país de alto riesgo son considerados *Junk Bonds*, en los mercados financieros internacionales. El Gobierno anunció que se colocaron \$ 2.000 millones en bonos. En tercer lugar, el pedido de ampliación de crédito a China no se concretó con la facilidad de años anteriores, pero el Gobierno espera que inviertan en la Refinería del Pacífico, la cual aún no está financiada. No van a eliminar el subsidio a los combustibles en el corto plazo. Entonces el Gobierno regresa a ver y encuentra que la banca nacional está muy líquida. ¿Por qué? Esa liquidez puede obedecer a tres razones: **1.** La banca ha sido más austera en la concesión de créditos en estos años y cautelosa tras la crisis de 1999. **2.** La economía dolarizada ha hecho que la gente sea mejor pagadora. **3.** Hay un extraño excedente de circulante en la economía privada, lo que explica que en el Ecuador haya edificios construidos y vendidos en planos casi a \$ 2.000 por metro cuadrado sin discriminar la zona. Y todo se vende.

El Estado necesita controlar el sistema financiero para poder manejar los excedentes de liquidez regulando al banco privado para que invierta estos excedentes según las instrucciones del BCE.

La demanda interna de recursos se va a cubrir en parte con moneda electrónica o con los títulos del Banco Central TBC. Las autoridades dicen que no se va a pagar con moneda electrónica a los proveedores del Estado, o a los servidores públicos, pero la ley no dice que no será así.

La gran pregunta es: ¿les servirá controlar el último recurso de liquidez que hay en el país? Mi respuesta es que mientras no cambie el modelo económico es como tener un bolsillo roto, y que en ocho años el Gobierno gastó con prodigalidad todos los ingresos fiscales.

Si en la oferta monetaria hay dólares y moneda electrónica, y se llegase a dar un exceso de provisión de moneda electrónica, se puede generar inflación y pérdida del poder adquisitivo de los salarios. **G**



ASAMBLEÍSTA RAMIRO AGUILAR.