

# A CONTRARRELOJ

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA Z. >

La persistencia de la crisis del petróleo se le vino encima al Gobierno, seguida de una severa inaccesibilidad al financiamiento externo que en pocos meses se bloqueó. La curva alcista del riesgo país refleja la desconfianza con que los mercados internacionales ven al Ecuador. El ciclo de la fortaleza del dólar —que resta competitividad en precios a toda la producción nacional no petrolera y agranda la brecha de los precios internos frente a los devaluados precios de bie-

nes y servicios del otro lado de las fronteras— sigue en auge. El desplome de los términos de intercambio agrava el déficit comercial y de cuenta corriente que se arrastra a una balanza de pagos que con seguridad será negativa en 2015. La severidad de este resultado se podría contrarrestar en algo con ingreso de capital privado, si se convence a potenciales inversionistas de que se respetarán la estabilidad económica de los contratos y la permanencia normativa. Esto ha

motivado una acción contrarreloj: promover una ley que incentive el ingreso de capital fresco en montos importantes. Así surge la propuesta de proyectos de asociación público-privada, discutida con el sector empresarial y que está en la Asamblea Nacional desde el 28 de septiembre. En cambio, los Diálogos por la Equidad que llevó adelante Senplades buscan cabida al concepto de distribución de la riqueza detrás de las leyes de herencias y plusvalía.

La ministra de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, **Nathalie Cely**, ha liderado desde agosto una iniciativa para hacer proyectos del sector público con financiamiento y riesgo del sector privado, que se concretó en la Ley de Alianzas Público-Privadas (APP) que la Asamblea Nacional (AN) aprobará este mes.

En el XII Congreso Industrial, convocado por la Cámara de Industrias y la Producción (CIP), Cely anunció que el portafolio de proyectos identificados que reúnen estas condiciones suman unos \$ 6.500 millones (M), en puertos, vialidad, aeropuertos e incluso vivienda de interés social. El Gobierno aspira a que se inviertan unos \$ 3.500 M en los



siguientes años, lo ideal entre 2015 y 2017, para levantar la actividad económica, golpeada por el embate del *shock* externo y tratar de sostener el empleo.

Según el ministro de Industrias y Productividad, **Eduardo Egas Peña**, “hay propuestas de inversión por \$ 2.200 M” bajo la modalidad de alianzas público-privadas (APP). La ministra ha dado a conocer que, entre las obras que se realizarían con este sistema, están la autopista Río 7 en Huacillas y el puerto Bolívar en Machala, ambos en El Oro, así también el puerto de Posorja, en Guayas, obras públicas que se financiarían y realizarían por empresas privadas.

Las expectativas de atracción de inversiones son bien altas en cuanto al monto, pero en el arranque de la iniciativa, solo se ha firmado con el grupo cementero Gloria del Perú, por \$ 230 M, para una planta de clínker, en asociación con las empresas públicas Guapán y Chimborazo. Empresarios entrevistados en medios de comunicación expresan aceptación unánime de la iniciativa, pero reprochan que, mientras en la ley se busca estabilidad de la normativa para crear confianza, el presidente en sus mensajes sabatinos critica mordazmente a los empresarios y asegura que se seguirán haciendo todos los cambios necesarios.

### Actualidad de la crisis

La intención de atraer las inversiones con proyectos grandes responde a la coyuntura de crisis aguda: una desaceleración del PIB a 0,4% en la última previsión para 2015, según las declaraciones oficiales (ver la sección de Cifras en este número), tras dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo en la comparación entre trimestres (Gráfico 1). En los últimos 12 meses, las previsiones para el PIB de 2015 se ajustaron a la baja: de 4,3% a 1,9% y ahora a 0,4%.

La situación fiscal es muy delicada, debido a que el modelo económico de los últimos ocho años promovió el gasto público sustentado en ingresos petroleros, tributarios y endeudamiento. En tal sentido, hasta hace 12 meses, las autoridades defendían que plantear un presupuesto con un déficit superior a 5% del PIB no entrañaba complicaciones mientras estuviese financiado. Sin embargo, en 2015, los accesos de financiamiento del país se desmoronaron como ídolo con pies de barro. De un requerimiento de financiamiento de 8,8% del PIB para 2015, hasta fines de julio se contrató deuda costosa por la mitad de lo esperado, China con su silencio ha delimitado de facto el techo de crédito que está dispuesto a conceder. Un nivel de riesgo país que bordea los 1.400 puntos básicos (pb) (cuando el promedio de América Latina en agosto fue de 567 pb) inhibe la colocación de nuevos bonos sobera-

GRÁFICO 1

### La economía decreció dos trimestres consecutivos en comparación con el trimestre anterior

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

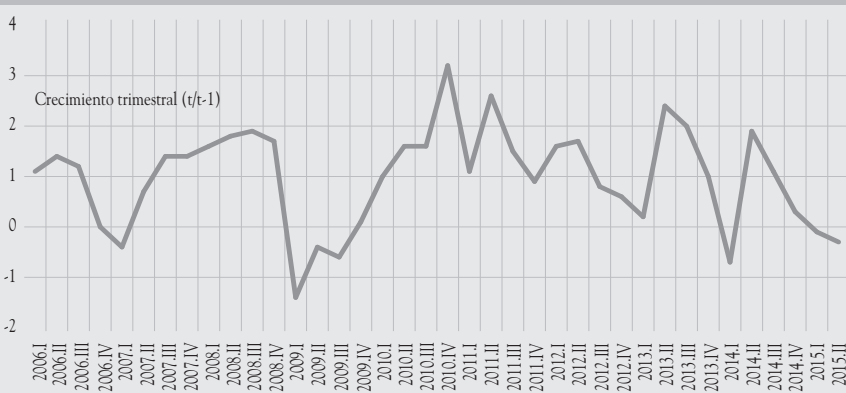
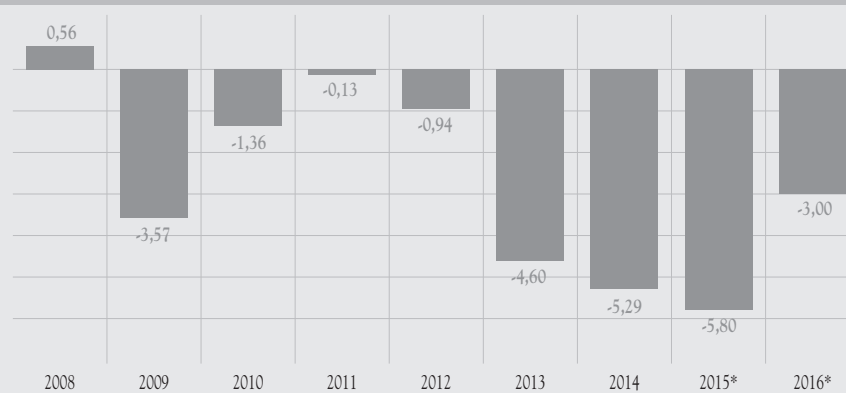


GRÁFICO 2

### Severidad del déficit fiscal que dejará la actual coyuntura

\*PROYECCIONES DE CREDIT SUISSE.  
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, CREDIT SUISSE.

nos en el mercado internacional. Por ello, a pesar de los recortes anunciados, hay análisis internacionales que consideran que el déficit fiscal de 2015 cerrará en alrededor de 6% del PIB y en la mitad de esa cifra en 2016 (Gráfico 2).

La iniciativa de la Ley APP se da en un contexto de desequilibrio de la balanza de pagos que podría cerrar en -3% del PIB, de acuerdo con algunas proyecciones de bancos privados internacionales. El saldo negativo, aunque sin señalar montos, fue aceptado por el gerente del Banco Central el 30 de septiembre, por la caída de ingresos petroleros y un acceso disminuido al financiamiento internacional.

Solo al cabo de ocho años de políticas desfavorables para la inversión privada y para la inversión extranjera directa (IED), el Gobierno reconoce su importancia cuando esta no llega ni a 1% del PIB por año (Gráfico 3). Ante

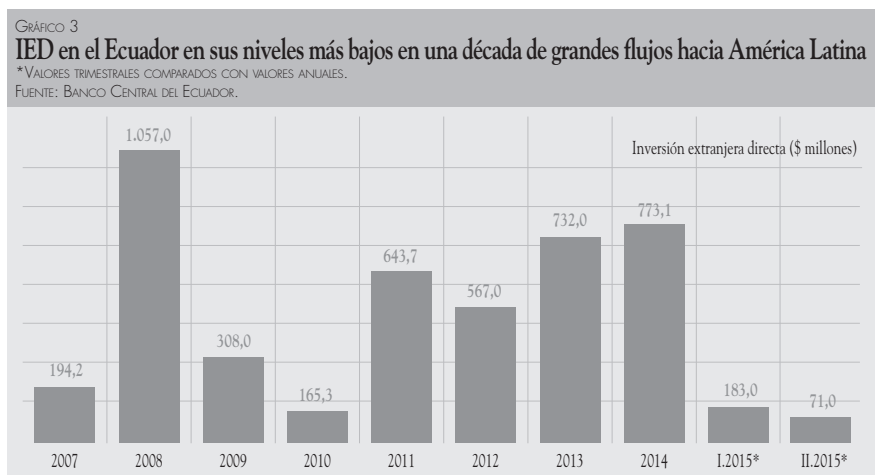
el decrecimiento de la inversión pública de 1,5% en el segundo trimestre de 2015 con respecto a igual período de 2014, sería la IED la que alivie el desequilibrio de la balanza de pagos esperado en 2015 y 2016, y que contribuya a reactivar el aparato productivo frente al impacto de las condiciones desfavorables del entorno internacional, que ha tirado al piso la confianza empresarial en todos los sectores (Gráfico 4). En el caso de la industria, comercio y servicios, el índice de confianza empresarial ha caído de dos dígitos el año anterior a un dígito en agosto de este año. En el caso de la actividad de la construcción, especialmente golpeada por el anuncio de leyes de plusvalía y herencias y por las salvaguardias, la confianza empresarial se convirtió en negativa (Gráfico 5). El sector es el que más decreció en el segundo trimestre después del petrolero.

El Gobierno ha reaccionado tarde, aunque más vale tarde que nunca. La iniciativa de la Ley APP solo se empezó a movilizar en el tercer trimestre de 2015, cuando el Gobierno ya preveía, hace al menos 12 meses, que se venían dos años muy difíciles. Esta iniciativa ha sido impulsada con fuerza por los organismos multilaterales, en especial, el Banco Mundial, al menos desde 2012 y hay países en la región con excelentes experiencias al respecto. Sin embargo, el sector privado evaluará su potencial participación, considerando la posibilidad de mantener la estabilidad económica del contrato, la seguridad jurídica y la permanencia de la normativa en el tiempo de la vigencia de los contratos.

### Música para el oído empresarial

Como enganche de la inversión se proponen incentivos tributarios. La ministra Cely lidera esta iniciativa y destacó, en el mencionado congreso industrial, que la participación de la inversión extranjera nueva y la inversión pública generan actividad económica y que el Gobierno se ha propuesto trabajar con este tipo de proyectos para animar la protección del empleo y garantizar el ingreso de dólares a la economía proveniente de recursos privados.

El marco jurídico de los proyectos en alianza público-privada consta en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y bien usado puede traer recursos al país en una coyuntura difícil, en la visión del Gobierno. Se han tratado de calibrar los incentivos tributarios adecuados para promover realmente nueva inversión. Y el Gobierno ha comprometido a los multilaterales para que lo ayuden a implementar un Comité de Alianzas Público-Privadas con fortalecimiento técnico, para determinar de manera adecuada la operatividad y el riesgo compartido; buscar el mayor beneficio para los usuarios; evitar exclusividad en las obras complementarias, y promover la competencia entre oferentes nacionales o extranjeros. Cely aseguró que hay voluntad política para eliminar la trami-



tología y los costos transaccionales en el Gobierno central, algo que también se debe impulsar en los gobiernos locales.

### Las claves del proyecto de Ley APP

Se trata de una ley orgánica. Urge al Gobierno generar una estructura jurídica e institucional que convenza al inversionista extranjero y al nacional que tiene capital fuera del país para hacer nuevos negocios en el Ecuador. El carácter de “ley orgánica” da a esta propuesta supremacía sobre todas las demás leyes ordinarias que se reforman para generar los incentivos a los grupos, consorcios y empresas inversionistas. Se requiere mayoría absoluta en la AN para aprobar una ley orgánica.

¿Qué es una alianza público-privada? Es la modalidad a través de la cual, de

manera excepcional, el Estado delega la gestión de un proyecto de interés público, para la provisión de bienes, obras y servicios bajo competencia estatal, a un sujeto de derecho privado, quien lo financiará total o parcialmente, y se llamará “gestor privado”. Tendrá un registro único de contribuyentes específico para el proyecto en alianza público-privada.

¿En qué sectores se pueden dar? En los que defina el Comité Interinstitucional de Alianzas Público-Privadas, vinculados con el desarrollo de infraestructura, desarrollo urbano y vivienda de interés social; planificación, diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de una obra nueva de infraestructura o rehabilitación, planificación y diseño para la mejora, equipamiento, operación y mantenimiento de una obra de infraestructura existente.

## ENTREVISTA

## "Es un paso importante"

Ec. Richard Martínez,  
presidente de la Federación Nacional de Cámaras  
de Industrias del Ecuador

—¿Qué beneficios concretos traerá al país en 2015-2017 el proyecto de Ley para Alianzas Público-Privadas?

—El proyecto es un paso importante a la luz de contar con un marco institucional y un entorno propicio para que la inversión privada complementa a la pública. El sector productivo fue invitado por el Ministerio Coordinador de la Producción para revisar su contenido antes de su envío al Legislativo y entregó sus observaciones que apuntan a crear condiciones de confianza para la inversión productiva.

—¿Qué necesita una nueva inversión del sector industrial para calificar como proyecto APP y ser aprobado por el Comité Interinstitucional de APP?

—De acuerdo al borrador al que tuvimos acceso (la entrevista se hizo antes de que el proyecto ingresara a la AN), las obras o servicios que podrán ser considerados deben ser calificados por el Comité de Alianzas Público-Privadas como de "interés público" y pueden surgir por iniciativa de la entidad pública a cargo de desarrollar esa actividad o por la del sector privado. Dichos proyectos de interés público tendrán relación con la construcción de infraestructura, desarrollo urbano y construcción de vivienda de interés social.

—¿Solo las nuevas inversiones se acogerían a la propuesta de exoneración del IR y del ISD?

—El proyecto reconoce que para aplicar a los incentivos en la ejecución de las obras o servicios calificados de interés público debe constituirse una so-

ciudad nueva o corporación. Las empresas en marcha quedan excluidas.

—¿Habrá en el Comité de APP algún representante del sector privado?

—En el contenido al que hacemos referencia, el comité está conformado exclusivamente por entidades del Estado. Es necesario que se permita la participación del sector privado, en plano asesor o con carácter consultivo, para una visión más amplia de las expectativas o necesidades de quienes, desde el lado privado, tengan interés en aplicar a la ejecución de un proyecto de interés público.

—En marzo el sector empresarial presentó 37 pedidos al Gobierno. ¿Cuáles se han cumplido y cuáles están pendientes?

—De las 37 propuestas, algunas han sido acogidas en las mesas de trabajo que se formaron. Los resultados de interés para el empresariado son estos: la creación del Comité Interinstitucional para la Erradicación del Comercio Ilegal; la implementación de la devolución condicionada simplificada (*drawback*); la institucionalización del diálogo tripartito a través del Consejo Nacional del Trabajo; la Ley de Remisión de Intereses, Multas y Recargos y tópicos relacionados con emprendimiento. Otros temas en los que se debe trabajar son los siguientes: la aceleración de la agenda comercial, los aspectos relacionados con el ámbito laboral y la pausa normativa.

—¿Cuáles propuestas de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias para tener empresas sostenibles se requieren de inmediato para estabilizar 2015-2016?

—Es importante garantizar la estabilidad monetaria, manteniendo el esquema de dolarización. Llamamos a racionalizar el gasto público y contar con un pacto fiscal que permita optimizar la inversión pública y apuntalar la inversión privada. Asimismo, generar nuevos instrumentos para dar financiamiento a la producción.

—La ministra Cely criticó que en el Ecuador la inversión en innovación tecnológica es ínfima: de 0,26% del PIB, frente al promedio de 1% del PIB de América Latina. ¿Qué responde?

—La innovación es responsabilidad de todos. Si bien esta ha crecido en los últimos años, queda mucho por hacer, desde el sector privado y el público. El empresario impulsa el concepto de innovación social, pues con soluciones de mercado se puede impactar positivamente en la sociedad. Estamos de acuerdo con el Pacto por la Innovación, ya que innovar está en el ADN de las organizaciones y mejora la productividad.



El proyecto de Ley APP fue enviado a la AN el 28 de septiembre, como económico urgente.

*¿Qué proyectos califican?* El proyecto tiene que estar presentado por una institución estatal —llamada “entidad delegante”— como de interés público, estar en los sectores definidos por el comité, y haber cumplido con los requisitos y parámetros establecidos por este órgano.

*¿Qué es el Comité Interinstitucional de Alianzas Público-Privadas?* Es un órgano colegiado conformado únicamente por miembros de la administración pública, donde el sector privado no participa ni siquiera con voz, de acuerdo al proyecto enviado el 28 de septiembre a la AN. Los miembros que tienen voz y voto son los siguientes: el ministro coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, a la sazón, la economista Nathalie Cely, quien lo presidirá; el ministro coordinador de la Política Económica y el secretario nacional de Planificación y Desarrollo. Con voz y sin voto participarán el director del Servicio de Rentas Internas, el máximo representante de la entidad pública delegante y delegados de entidades que sean convocadas en cada caso.

*¿Qué atribuciones tiene el comité?* Determinar la elegibilidad de los proyectos y las reglas, establecer políticas y mecanismos para todo el funcionamiento de este modelo.

*¿Qué incentivos propone el proyecto de ley?* En primer lugar, se ofrece mantener la estabilidad jurídica durante el período de firma del contrato, para un trato tributario igual que el que tienen las empresas públicas. Estas serían las ventajas tributarias:

1. Exoneración del pago del impuesto a la renta (IR) por un período de diez años, contado desde que se generen ingresos directamente relacionados con el objetivo de la sociedad; es decir que se aprobarían más de diez años de exenciones de pago del IR para estas empresas grandes.
2. Exención del impuesto a la salida de divisas (ISD).
3. Exención de tributos al comercio exterior.
4. Exención de IR e ISD a los dividendos y utilidades que las APP paguen a sus accionistas o partícipes.

5. Devolución, por vía de compensación, del IVA pagado y retenido en las adquisiciones locales de bienes y servicios necesarios para la ejecución del proyecto de interés público.

*Proyectos en los sectores estratégicos.* En las áreas de telecomunicaciones, minería y energía, los proyectos que calificarían como de alianzas APP se registrarán por sus propias reglas sectoriales y esta nueva ley sería supletoria para los proyectos en esos sectores.

*Reformas de otras leyes orgánicas.* El proyecto de Ley Orgánica APP reforma dos códigos orgánicos: el de la Producción, Comercio e Inversiones y el de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; dos leyes orgánicas: la de Régimen Tributario Interno y la del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador.

*Resolución de controversias.* En los primeros 60 días habrá diálogos directos o mediación; después se agotará la vía administrativa y, si no, el conflicto irá a arbitraje nacional o internacional, siempre y cuando esté pactado en el contrato de gestión delegada. No se someterán a arbitraje los asuntos tributarios, así como ningún otro acto que se derive directamente de la potestad legislativa y regulatoria del Estado ecuatoriano. Las partes siempre podrán pactar arbitrajes o dictámenes técnicos si así lo acordasen en el contrato de gestión delegada.

### Leyes de herencias y plusvalía cortapisas de la inversión

Y mientras estos dos ministros, como alfiles del ajedrez correísta, promueven la dinamización de la inversión, el presidente Correa mantiene vigente la idea de que volverá a enviar a la AN las leyes de impuestos a las herencias y a la plusvalía que retiró tras las protestas de junio. Más aún, este 30 de septiembre en la clausura del Encuentro Latinoamericano Progresista (ELAP) 2015, señaló que el principio de dichas leyes que es la distribución de la riqueza y no solo del

ingreso está hoy en día más vigente que nunca y debe aplicarse “en la patria grande de América Latina”.

Al cabo de 90 días de iniciado el llamado Diálogo Nacional por la Equidad y la Justicia Social, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), encargada de llevarlo adelante, reportó que hubo un total de 2.173 encuentros en los que se conversó con 2.019 organizaciones, 150.168 ciudadanos y 849 gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Detalló que participaron delegados estudiantiles, organizaciones sociales, asociaciones de educadores, representantes de los sectores indígena y empresarial, y miembros de la sociedad civil. Los temas fueron los siguientes: diálogos financieros y de la producción; del transporte; movimiento indígena, pueblos y nacionalidades; economía popular y solidaria; educación, cultura y trabajo; vivienda; mujeres, colectivos e instituciones; agricultura, pesca y ganadería; seguridad; GAD y salud. Estos están entre los pedidos: líneas de financiamiento dentro del Banco de Fomento y de Banecuador para nuevos emprendimientos; simplificación de trámites de la Agencia de Regulación y Control de Sanidad de Alimentos (Arcsa); promoción de proyectos de inversión que doten de liquidez. En el caso de la ley de herencias, hay nuevos acuerdos que reflejan la necesidad de establecer porcentajes diferentes a los propuestos inicialmente. Para los negocios en marcha, se mantendrá la tabla de impuesto a la herencia actual en la que se establece una tarifa máxima de 17,5% sobre el patrimonio total heredado. Se elevará la fracción exenta de pago para la heredad de 100 a 280 salarios básicos unificados, lo que equivale a un incremento de \$ 35.400 a \$ 169.020, para ser objeto de carga tributaria. Además, se establece que todo lo recaudado por concepto de evasión tributaria se asignará a becas a indígenas y afrodescendientes.

Todo esto mantiene la incertidumbre sobre el panorama tributario futuro y se contradice con el espíritu de la ley APP que es atraer la inversión. **G**