FRIEDRICH EBERT STIFTUNG ECUADOR ILDIS

Ley de Plusvalía luego de la consulta popular

El quiebre a la derecha de Moreno

Gonzalo Criollo

Abril 2018

La Ley Para Evitar la Especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Ley de Plusvalía) causó polémica desde su mención en el penúltimo informe a la nación del ex mandatario Rafael Correa en mayo de 2015. Protestas *sui generis*, que encontraron en un mismo espacio y por una misma causa a clases sociales antes pensadas como antagónicas, sorprendieron al Ejecutivo, obligando incluso a archivar temporalmente el proyecto de ley –so pretexto de la visita de Jorge Bergoglio–. Entre confrontación en las calles y la posterior visita de la autoridad eclesiástica, el proyecto marcaba una pausa para recobrar fuerza política. Todo en el marco de una desaceleración económica generada por la caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar –contexto que incluso obligó al Ejecutivo a tomar medidas de ajuste, entre ellas la reducción del 6% de la inversión pública–.

Atiborrando el caos, a finales de 2016, el Banco Central del Ecuador (BCE) anunció que el sector de la construcción tendría un notable decrecimiento de 10 puntos en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) para 2017. En paralelo, tras el debate generado en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, "Hábitat III", en octubre del mismo año, donde se plantearían las falencias del país en materia de desarrollo urbano y vivienda, el Ejecutivo retomaría el proyecto de Ley de Plusvalía entre rechazo, crítica y desconocimiento, y lo enviaría a la Asamblea Nacional el 1 de diciembre. Tras su aprobación, las Cámaras de la Construcción y los representantes de las inmobiliarias más importantes del país culparon –sin sustentos– a la Ley de Plusvalía del decrecimiento anunciado por el BCE. Más bien, el cliclo económico de desaceleración y las medidas de ajuste de inversión pública explican el decrecimiento del sector (oficialmente sería del 8%, valor que concuerda con la reducción del gasto público). Iniciaba así una agenda fatalista en medios para con esta ley.

En este contexto, haciendo eco de caciques políticos como Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil cercano a varias firmas inmobiliarias, y tomando parte del discurso de las Cámaras de la Construcción, el Gobierno propuso que se consulte la derogatoria de la ley en la pasada consulta popular del 4 de febrero. Tras casi tres años en constante debate, marcada por su inicial polémica –aupada por la protesta de las banderas negras– y su posterior aprobación a finales de 2016, en plena crisis política e institucional del país las Cámaras han impuesto su agenda: con el 63% de los votos, se ha aprobado la derogación de la Ley de Plusvalía. ¿Qué implica esta señal para la agenda económica del país? A continuación, se detallan cuatro puntos claves para comprender la negativa de determinados grupos respecto a la ley, así como la perspectiva de agenda económica en el Ecuador, que se construye entre contradicciones y pactos bajo la mesa. El presidente Lenín Moreno anunció que no hará pactos con la derecha; porque cuando él es la derecha, no hace falta pactar.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Una ley perfectible

El 27 de diciembre de 2016 la Ley de Plusvalía entraría en segundo debate en la Asamblea Nacional. Existieron cinco puntos claves de análisis:

1. El proyecto de ley propondría un nuevo impuesto que gravaría el 75% de la ganancia extraordinaria obtenida en la segunda venta de un inmueble. La complejidad y dificultad de explicar el cálculo, opacó también las bases para un debate constructivo y sustantivo de la ley. El cálculo de la ganancia extraordinaria se realizaría considerando los siguientes valores:

Valor de adquisición:

Al precio del inmueble –que consta en escrituras– se debe sumar el valor de obras y mejoras sustanciales, así como pagos de contribuciones especiales al Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD). Obtenido este valor, debe calcularse el *valor de adquisición ajustado*.

> *Como ejemplo, se analizará una casa comprada por USD 100.000. En la casa, entre mejoras y pagos de impuestos, se invirtieron USD 20.000 desde su compra. En este caso, el valor de adquisición será de* ***USD 120.000****.*

Valor de adquisición ajustado:

Para obtener esta cifra, el *valor de adquisición* (VA) se debe multiplicar *al factor de ajuste de ganancia ordinaria* (FA). El Factor de Ajuste se calcula con la fórmula: $FA = (1+i)^n$, donde ***i*** es el promedio (desde su compra hasta su venta) de la tasa pasiva referencial del BCE –la tasa que determina cuánto pagará un banco por un depósito en un determinado período (actualmente, la cifra es del 7,38%)– y ***n*** es el número de meses transcurridos entre la fecha de adquisición y la fecha de transferencia del inmueble –el tiempo que se ha tenido la vivienda en meses– dividido para doce (obteniendo el tiempo que se ha tenido la vivienda en años). Calculado este valor, se sumará el monto de 24 Salarios Básicos Unificados (USD 9.000[1]).

> *Retornando al ejemplo, se calculará la ganancia ordinaria de la casa, que se venderá 10 años después de haber sido adquirida. Se obtiene el valor de adquisición ajustado: $120.000*(1+0,0738)^{10} = 244.576,79$. A este valor se sumarán los 24 SBU: 244.576,79+9.000 = 253.576,79. Teniendo un valor de adquisición de USD 120.000, la ganancia ordinaria generada por este inmueble es de USD 133.576,79. Es decir, la casa puede venderse hasta por USD 253.576,79 sin pagar impuestos.*

Impuesto a la ganancia extraordinaria:

Se gravará el 75% de ganancia extraordinaria, que se obtiene al restar el valor de *adquisición ajustado del valor de transferencia* –precio de venta–.

> *Quien posee la casa precisa venderla en un precio de USD 255.000. Si el valor de adquisición ajustado es de USD 253.576,79, el impuesto se gravará a la diferencia: 255.000 – 253.576,79 = 1423.21. Entonces: 1423,21*0,75 = 1067,41. Se pagarán USD 1067,41 de impuesto con una ganancia de USD 133.932,59 (pese a que solamente se invirtieron USD 20.000 en el inmueble).*

2. Aunque hubo esfuerzos iniciales para que todo promotor inmobiliario se exima del pago del impuesto, tras la discusión llevada en la Asamblea Nacional, solo se excluiría del desembolso a constructores de proyectos de vivienda social (menos de USD 70.000).

1. Con SBU de 2017.

3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) administrarían el valor obtenido de la aplicación al impuesto. Estos ingresos deberían ser invertidos en construcción de vivienda de interés social y prioritario, así como infraestructura integral de saneamiento ambiental (alcantarillado y agua potable). En paralelo, estarían obligados a actualizar los catastros territoriales.

4. El impuesto a las ganancias extraordinarias mineras (70% de la diferencia entre el precio base de los metales y el precio de mercado), a partir de la publicación de la ley, podría pagarse 4 años después de haber recuperado la inversión inicial. Antes se cobraba un mes después.

5. A partir de 2022, se establecería un gravamen del 75% al costo de terrenos urbanos baldíos con construcciones menores al 10% de la superficie del predio.

Entre polémicas, la ley marcaría una clara agenda en materia de redistribución, planteando un impuesto de captura de plusvalías sobre la propiedad destinado a la construcción de vivienda e infraestructura. Se destaca también la posibilidad de brindar más autonomía presupuestaria a los GAD, pues su mayoritaria dependencia del Gobierno central genera problemas de financiamiento. Otro punto clave es la tendencia a la eliminación de suelo no productivo en el área urbana (el impuesto incentivaría a la construcción en estos espacios subutilizados). En un país en el que el 36% de viviendas sufren de deficiencias cuantitativas, es decir, poseen daños irreparables y deben ser reemplazadas[2], la necesidad de invertir más en garantizar el derecho a la vivienda y el hábitat es clara. En este sentido, la ley pudo haber aportado más para la generación de vivienda y redistribución con consideraciones especiales a inmuebles de menor avalúo. Por ejemplo, se pudo estimar la creación de una escala para gravar la ganancia extraordinaria (reduciendo el impuesto cobrado en el caso de viviendas de interés social y prioritario).

Por otra parte, el rol de este impuesto en el control de la creación de burbujas especulativas no fue el más sustancial; sin embargo, interpelaba a la necesidad de regular este campo. La creación de valor por el valor ha demostrado históricamente las consecuencias que tiene para la economía (pensemos en la crisis de 2008 como referente más cercano), por lo que todo mecanismo de control de mercado siempre será positivo. Tampoco puede obviarse la promoción e incentivo a la minería que planteó la ley (aumentando plazos de pago para el impuesto a la ganancia extraordinaria minera). La agenda redistributiva es golpeada por las problemáticas socioambientales generadas por la extracción de metales. Una de las mayores falencias de la Revolución Ciudadana fue el no lograr en términos concretos un nuevo modelo de desarrollo soberano y sostenible, pese a las múltiples propuestas generadas por la sociedad política. De ahí que exista el desapego de varios sectores, especialmente de militancia y activismo medioambiental.

La negociación de una ley disfrazada de consulta popular

Tras aprobarse la ley, nuevamente varios sectores se pronunciaron en contra de la misma. Todos, de manera general, promulgando la necesidad de reducir el tamaño del Estado en la economía. Los medios iniciaron una agenda fatalista en torno a esta temática y las vocerías de las Cámaras de la Construcción nunca faltaron. La coyuntura fue favorable, pues la ruptura existente en el bloque político más importante de los últimos años en Ecuador, Alianza País –partido de gobierno–, no dejó de lado a la Ley de Plusvalía. En la lógica del diálogo, el actual Presidente de la República, Lenín Moreno, dio varias señales al sector privado, especialmente con la Conformación del Comité Consultivo Productivo Tributario y las constantes reuniones sostenidas con la Federación de Cámaras de la Construcción. En estas últimas, llevadas a cabo desde inicios de septiembre de 2017, el

2. Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, HÁBITAT III (2016). Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

presidente anunció diversas veces la búsqueda de cooperación para la ejecución del proyecto "Casa Para Todos". La voluntad de cooperación de los gremios de la construcción dependió siempre de un tema puntual: la derogación de la Ley de Plusvalía, pues la culpaban –sin comprobarlo– de haber sido la causante de un decrecimiento del 8% en la participación del PIB de este sector.

Cuando el Ejecutivo convocó a la recepción de posibles temas y preguntas para la consulta popular el 18 de septiembre de 2017, la Cámara de la Industria de la Construcción (CAMICON) llegó a movilizar a varias personas frente al palacio de Carondelet bajo la consigna de "No a la Ley de Plusvalía. Defendamos nuestro trabajo". Varios miembros de estos gremios se pronunciaron en contra de la ley, al mismo tiempo que presentaron la propuesta de inclusión de pregunta derogatoria al presidente. Al llegar el 2 de octubre y el respectivo anuncio de las 7 preguntas para la consulta popular, no sorprendió el encontrar la posibilidad de derogar la Ley de Plusvalía. En su intervención televisiva, Moreno repitió el discurso de las Cámaras, alegando que la ley "ha golpeado al sector de la construcción que viene decreciendo casi en un 8%", además de "tener efectos negativos en el empleo"[3].

Ni Moreno ni su equipo económico –desde ministros hasta Cámaras– lograron comprobar una verdadera relación entre el decrecimiento de este sector y la aplicación de la Ley de Plusvalía. En términos concretos, la ley ni siquiera entraba en completa ejecución pues daba un plazo hasta el 2022 para su real aplicación. Sin embargo, las Cámaras, a través de su vocero oficial en Carondelet, anunciaron que las expectativas de la gente empezaban a ser favorables (el Índice de Confianza Empresarial (ICE) del sector de la construcción habría subido al 0,4% para febrero de 2018 según el BCE. Sin embargo, cabe aclarar que el ICE del sector estuvo en tendencia de decrecimiento desde finales de 2014 –mucho antes de la aprobación de la ley y en concordancia con la inversión pública y el crecimiento de la economía–. Es cierto que las expectativas son un factor ampliamente influyente en la economía, pero ¿no fue, si no, la visión fatalista sobre la Ley de Plusvalía –generada por estos grupos y aupada por medios de comunicación– la que desaceleró al sector (además del contexto económico ecuatoriano)?

Pasada la consulta popular, con una victoria a favor de la derogación de la ley con el 63% de la votación, solo queda el esperar a la buena voluntad de Moreno por, como anunció en cadena nacional, elaborar "propuestas para combatir la especulación e impulsar el sector de la construcción". ¿Hay cabida para estas propuestas con el plan "Toda Una Vida" por cumplir, al parecer, con el apoyo de las Cámaras de la Construcción? Es incierto. Cuando la Ministra de Justicia, Rosana Alvarado, declaró que ya se trabaja en una nueva ley para controlar la especulación, las Cámaras nuevamente se levantaron y anunciaron que no permitirían que se vulnere la voluntad "popular" (porque parece que ahora ellos son el pueblo) expresada en las urnas. ¿A quién engañaron los anexos de la pregunta 6 que planteó la derogación de la ley, entonces? Lo cierto es que, sin ley de plusvalía y sin regulación a la especulación, en vez de los GAD, parece ser la empresa privada la aliada estratégica que tomará la posta en la consecución de los objetivos de la nueva agenda urbana (y posiblemente nacional). Basta observar quiénes están a cargo del plan "Toda Una Vida" y "Casa Para Todos".

Oxímoron

El resultado de la consulta ha dejado el panorama político en un contexto de incertidumbre. La derecha aprovecha, parte de la izquierda continúa en su eterna "acumulación de fuerzas" y el pueblo ecuatoriano se identifica sin rumbo. La agenda gubernamental, marcada por el peso de una consulta popular que todos los actores hicieron valer como su victoria, empieza a mostrar señales de no concordancia en discurso y ejecución política, especialmente en la cuestión económica. "Nosotros no haremos acuerdos con la derecha; la derecha

3. Lenín Moreno convoca a consulta popular de siete preguntas. El Telégrafo: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/lenin-moreno-convoca-a-consulta-popular-de-siete-preguntas

es la antítesis de nuestro pensamiento ideológico, de nuestro pensamiento económico", fueron las declaraciones de Moreno el 7 de febrero del presente año. Un día después del anuncio del presidente, el Ministro de Comercio Exterior, Pablo Campana –el gran protegido del Gobierno– comunicó en el Foro de Comercio e Inversiones Ecuador-Estados Unidos que impulsará un proyecto de ley para "atraer inversiones" (el proyecto consiste en eliminar el impuesto a la salida de divisas). ¿Oxímoron?

Días después, Lenín Moreno envió el proyecto de Derogatoria de la Ley de Plusvalía a la Asamblea Nacional (que lo aprobó con 97 votos a favor el pasado 16 de marzo), mientras el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda anunciaba que el Gobierno no plantearía un nuevo proyecto de ley para regular la especulación del suelo –pese al previo anuncio del primer mandatario y otros ministros del ala izquierda del Gobierno–. Entre estas contradictorias declaraciones, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Carlos de la Torre, anunciaba que "los objetivos del Ministerio de Comercio Exterior no son incompatibles con nuestra cartera". Se sabe ya que su renuncia se debió a la justa existencia de esta incompatibilidad en el plan económico del Gobierno. Entretanto, el embajador estadounidense Todd Chapman recorre el país con una amplia agenda mediática, posicionando la posibilidad de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Oxímoron.

En las urnas ganó un proyecto político que pretendía cuestionar la lógica del capital sobre el ser humano. Sus inmensos matices –que deben criticarse sin la necesidad de ceder de esa manera el terreno político a intereses de grupos de poder económico–, al parecer, confundieron la lógica de gobernabilidad de Moreno, que ahora anuncia como aliadas a las Cámaras. La agenda que prima la política social –y el rol del Estado como regulador en el mercado– históricamente ha sido incompatible con la presencia de élites económicas en el poder. ¿Habrá espacio, entonces, para esta agenda? Aunque la coyuntura política obliga a Moreno a no tomar medidas radicales, se logra avecinar una aplicación de neoliberalismo "con gotero" en el Gobierno. "No haremos acuerdos con la derecha", porque, cuando la derecha es la que gobierna, no hace falta acordar.

Crónica de un impuesto en un país de élites: la victoria de las Cámaras

8 de junio de 2015, Quito: la avenida de Los Shyris, una de las arterias principales de la urbe y donde se sitúa la sede de Alianza País, se transformó en un campo dividido entre los cánticos, barras e insultos machistas de quienes se pregonaban a favor y en contra de la ley. "Plusvalía es igual a riqueza robada" señalaba el cartel perteneciente a un manifestante que acusaba de "ladrones" a quienes protestaban contra el proyecto de ley. "¡Borrego, corrupto!", la respuesta del aludido. La policía no pudo contener más. "¡Fuera, Correa, fuera!" fue el grito de las élites que embanderadas de estandartes negros se tomaron parcialmente la concurrida avenida quiteña. La otra mitad, entre banderas verdes y airados carteles, respondió: "¡Ahí están! ¡Esos son: los cachorros de León!".

Tres años después de estos incidentes, las Cámaras han logrado imponer su agenda. La disputa, lejos de las calles y las urnas, la ganaron en el Gobierno. Junto con los medios de comunicación celebran la victoria, acaso también con la complicidad de Lenín Moreno, quien ha tomado un claro rumbo a la derecha. Mientras tanto, los poderes del Estado tambalean: una Asamblea Nacional en quiebre pretende reacomodar sus fuerzas mientras se llevan a la interna pactos corrosivos; el poder "ciudadano" lo toman nuevamente los "notables" del país con agenda marcada por las Cámaras de Comercio; las funciones de control se envuelven en más casos de corrupción y decadencia. Ecuador se encuentra en crisis política. Los niveles de antipatía con los partidos políticos nuevamente retoman valores superiores al 70%[4] –alarmante señal que no muy atrás acarrea el cántico "Fuera todos"–. Repensar y debatir este contexto está en nuestras manos mientras tengamos organización social y debate académico –que no pueden relegarse para anunciar que la prioridad dentro de un nuevo espacio es la recolección de firmas–.

4. Movimiento o Partido Político con el que Simpatiza (marzo, 2018). Perfiles de Opinión.

2019: A indignarnos

Una gran oportunidad para iniciar con un proyecto de redistribución real, de control de burbujas especulativas y de recuperación de plusvalías por inversión pública –perfectible, es cierto, pero preferible a no tener mecanismo de control– se ha desperdiciado. El Gobierno, si es que aún existe la voluntad, deberá pensar en alternativas de control; la sociedad política, también. De cara a las elecciones seccionales de 2019, el rol de las organizaciones sociales es crucial: plantear el debate en torno a la autonomía real (y financiera) de los GAD, la planificación de vivienda con perspectiva social, el pensar en mecanismos de control para la especulación y trabajar por la consecución del derecho a la ciudad y el hábitat. Tomando como eje transversal la resignificación de la política, esta compleja tarea brinda el contexto oportuno para aprovechar las grietas y salir de la crisis política. ¿Qué nos queda con este posible retorno de la agenda neoliberal? Indignarnos, que en la organización precisaremos de todas nuestras fuerzas.

Autor

Gonzalo Criollo Galván

Estudiante. Militante de la Coordinadora Alternativa de Jóvenes y Estudiantes (CORAJE), miembro del Foro de los Comunes y Vocal Académico de la Asociación Escuela de Economía de la PUCE. Sus áreas de trabajo e interés son el feminismo, la economía, el software libre y la democratización.

gonzalocriollog@gmail.com
Twitter: @kumpelgonzalo

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable
Gustavo Endara | Coordinador de proyectos

Telf.: +593 2 2562103

http://www.fes-ecuador.org
http://www.40-fes-ildis.ec

Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS
@FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-185-0