Debate Jurídico Ecuador. Revista Digital de Ciencias Jurídicas de UNIANDES
Vol. 3 / Nro. 2 / mayo-agosto / Año. 2020 / pp. 108-123

ARTÍCULO CIENTÍFICO
CIENCIAS JURÍDICAS

LEY DE PLUSVALÍA EN EL ECUADOR: UN BREVE ANÁLISIS DESDE SU APROBACIÓN HASTA SU INMEDIATA DEROGACIÓN

ADDED VALUE LAW IN ECUADOR: A BRIEF ANALYSIS FROM ITS APPROVAL UNTIL ITS IMMEDIATE REPEAL

Merizalde Avilés, María Lorena [I]; Caicedo Banderas, Fernando José [II]; Salame Ortiz, Mónica Alexandra [III]

I. ua.mariamerizalde@uniandes.edu.ec. Carrera de Derecho, Universidad Regional Autónoma de los Andes –Uniandes-, Ambato, Ecuador.
II. ua.fernandocaicedo@uniandes.edu.ec. Carrera de Derecho, Universidad Regional Autónoma de los Andes –Uniandes-, Ambato, Ecuador.
III. ua.monicasalame@uniandes.edu.ec. Carrera de Derecho, Universidad Regional Autónoma de los Andes –Uniandes-, Ambato, Ecuador.

Recibido: 22/08/2019
Aprobado: 01/04/2020

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo analizar el impacto de la "Ley de Plusvalía" dentro de la economía ecuatoriana, a fin de llegar a determinar con claridad los argumentos jurídicos y económicos utilizados para su rápida derogación. Dentro de los resultados de este ensayo, se abordaron puntos claves para entender la inminente aprobación de la Ley Orgánica para "Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos". A manera de discusión y conclusión, posterior al análisis de los fundamentos para la derogación de dicha ley, se llegó a determinar que la decisión de Lcdo. Lenin Moreno Presidente de la República del Ecuador de incluir dentro de la consulta popular una pregunta sobre la Ley de Plusvalía, fue arriesgada, pero dio los frutos deseados, sin embargo, se debe esperar para comprobar si la medida iniciada por el ejecutivo y decidida por los ecuatorianos fue la correcta a largo plazo.

PALABRAS CLAVE: Ley de Plusvalía, derogación, economía ecuatoriana, especulación del suelo, sector constructor.

ABSTRACT

The objective of this research work was to analyze the impact of the "Added Value Law" within the Ecuadorian economy, to determine the legal and economic arguments used for its rapid repeal. Within the results of this essay, the key points were used to understand the imminent approval of the Organic Law to Avoid Speculation on Land Value and Taxation. By way of discussion and conclusion, after the analysis of the grounds for the repeal of said law, it was determined that Lenin Moreno's decision to include a question on the Added Value Law in the popular consultation was risky but gave the desired fruits, however, we must wait to see if the measure initiated by the executive and decided by Ecuadorians was correct in the long term.

KEYWORDS: Added Value Law, repeal, ecuadorian economy, land speculation, construction sector**.**

INTRODUCCIÓN

A principios de diciembre del año 2016, con la finalidad de ofrecer una solución para regular las ganancias extraordinarias generadas en la venta de bienes inmuebles, evitar la especulación del suelo y prevenir posibles burbujas inmobiliarias, el ex Presidente del Ecuador, Eco. Rafael Correa Delgado, remitió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica para "Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos". El texto venía con carácter económico urgente, por lo que el Legislativo tuvo que tramitar su aprobación en un plazo máximo de 30 días. Es así como a finales de ese mismo mes, parte de la Asamblea (79 votos a favor y 27 en contra) promulga dicha ley, que dentro del argot popular se la empezó a conocer como "Ley de Plusvalía". Existen puntos clave para entender su inminente aprobación, pues hay que recordar que un año antes, en 2015, Correa ya intentó llevar el Proyecto de Ley a la Asamblea para su debate; sin embargo, tras la falta de acogida y protestas ciudadanas, conjuntamente con la oposición de las Cámaras de la Construcción, Cámaras de la Productividad y varios de los gremios de profesionales, el ex mandatario decidió retirar el proyecto y dejarlo en espera por el momento, pero sin desistir de la idea de volverlo a ingresar al Legislativo para su debate (Heredia, 2018); (Orozco, 2016).

Las oportunidades generadas por el contexto en el que se encontraba el Ecuador a finales del año 2016 fueron una pieza clave para su acelerada aprobación. En ese momento, el país estaba convaleciente de un desastre natural y con el precio del petróleo totalmente decaído,

situaciones que ante el gasto estatal obligaron al Gobierno de turno a buscar los medios necesarios para recaudar los fondos, garantizar cumplimiento de políticas públicas y solventar sus egresos. Sin duda, vieron en la Ley de Plusvalía una fuente de ingresos bastante prometedora a pesar de que el discurso político afirmaba que dicha ley no tenía fines recaudatorios y que lo único que buscaba era un beneficio para la mayoría de ciudadanos y establecer una solución para acabar con las "prácticas corruptas" de especulación y sobreprecio del suelo, generando de esta manera, un país más equitativo y justo (Correra, 2016)

Sin embargo, parece ser que no se analizó a profundidad si la imposición de un impuesto tan elevado (75% aplicado a la ganancia extraordinaria en la venta del bien inmueble) era lo más beneficioso para la economía nacional dada a la coyuntura política de la época, pues la construcción tuvo una desaceleración violenta y al ser una de las principales fuentes de trabajo en el país (INEC, 2018), perjudicó de sobremanera a los índices de empleo. Según los análisis del Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Trabajo, posterior a la promulgación de la Ley de Plusvalía, la economía de Ecuador decreció significativamente, por ello, su derogación fue inmediata y consentida por la población ecuatoriana mediante consulta popular.

La vigencia sumamente corta de la ley, que duró menos de un año y medio, es un hecho que ha despertado el interés, tanto de economistas como de juristas; sin embargo, varios de los precedentes académicos, opiniones y comentarios que se han ofrecido hasta el momento, dependen de la tendencia política del autor y su adhesión al anterior gobierno o no, lo que ha generado una falta de certeza en la información. Por eso, este trabajo pretende ser imparcial e intenta mostrar al lector una visión clara, neutra y real sobre el tema.

El objetivo de este ensayo es analizar el impacto de la "Ley de Plusvalía" dentro de la economía ecuatoriana, a fin de llegar a determinar con claridad los argumentos jurídicos y económicos utilizados para su rápida derogación. Para cumplir con dicho propósito y ayudar al entendimiento íntegro del texto, el resultado del documento se dividirá en dos apartados clave, el primero abarcará los antecedentes a la ley y el segundo se centrará en los argumentos utilizados para su promulgación. Posterior a la breve exposición teórica se analizará el impacto de la ley en el sector inmobiliario y se determinará qué factores y argumentos fueron utilizaron para la derogación de la ley. Finalmente, después del análisis crítico, se desprenderán las ideas finales y conclusiones.

MÉTODOS

Dada la naturaleza de la presente investigación se empleó una metodología cualitativa, misma que permitió realizar una revisión exhaustiva y académicamente crítica de bibliografía existente acerca del tema, con el fin de tener herramientas de investigación que contribuyan

a esclarecer y determinar el impacto de la "Ley de Plusvalía" dentro de la economía ecuatoriana, a fin de llegar a determinar con claridad los argumentos jurídicos y económicos utilizados para su derogación.

A la par se realizó una entrevista a un experto en el tema, aunado a un estudio profundo de los instrumentos bibliográficos, donde se establecen datos estadísticos, cifras aproximadas y noticias relevantes de acerca de aprobación y rápida derogación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos.

RESULTADOS

a) Antecedentes a la Ley de Plusvalía en el Ecuador

Para el desarrollo del presente trabajo, es necesario explicar más detalladamente el escenario previo a la elaboración del Proyecto de Ley de Plusvalía. Cabe destacar que este escenario se lo conoce de manera parcial, pues únicamente dentro de las notas de prensa, trabajos investigativos y documentos oficiales, se parte de una necesidad real de regular la especulación del suelo y prevenir posibles burbujas inmobiliarias, hechos que, en Ecuador, durante los últimos años del gobierno de Correa, eran más que evidentes (Gordón, 2018), (Puente & Heredia, 2017), (Ley para evitar especulación sobre valor de las tierras, 2016)

Sin embargo, dentro de los trabajos desarrollados no se toman en cuenta varias situaciones importantes que acarrearon que surja esta necesidad regulativa y que a motivos del presente ensayo considero pertinente poner sobre el tapete de discusión. Como se ha mencionado en líneas anteriores, la base teórica de la situación es escasa y no se la conoce en su totalidad, por este motivo existió la necesidad imperante de conversar con expertos en el tema con la finalidad de obtener más información para fundamentar este ensayo. El economista Carlos Puente Guijarro, actual Subsecretario del Ministerio de Vivienda del Ecuador (MIDUVI) y docente titular en la Universidad Andina Simón Bolívar, fue uno de los profesionales que ayudó al progreso de este apartado. Dentro de su explicación, el economista saca a relucir tres aspectos principales que trajeron como resultado la promulgación de la ley, mismos que son analizados a continuación:

1. Creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS):

En el año 2009, dentro del Registro oficial No. 587 del 11 de mayo, se promulgó la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mismo que por primera vez en la historia del Ecuador, da a luz a una institución bancaria propiedad del organismo que maneja las aportaciones de la seguridad social de los ciudadanos (IESS). Este banco tiene por finalidad prestar servicios financieros bajo criterios de banca de inversión para la administración de los fondos previsionales públicos del IESS y para atender los requerimientos de sus afiliados

activos y jubilados. Desde su creación, ha otorgado ininterrumpidamente préstamos hipotecarios, prendarios y quirografarios en beneficio de sus afiliados, mismos que corresponden a la población con empleo fijo del país (BIESS, 2012)

El BIESS otorga créditos a una menor tasa de interés, mayor plazo para el financiamiento y los requisitos formales son muchos más sencillos que los establecidos por la banca privada, por ejemplo, basta con ser un trabajador en relación de dependencia durante los últimos tres años para automáticamente, encontrarse precalificado para acceder a un préstamo, evitando los engorrosos procesos de calificación de otros bancos y facilitando afiliados acceder a un crédito. Esta institución financiera, es considerada como uno de los mayores hitos de la administración de la década ganada, como denomina el ex Presidente Rafael Correa a sus diez años de gestión, por ello, el gobierno invirtió gran parte de su presupuesto en la inyección de capital para que el BIESS tenga la suficiente liquidez y pueda satisfacer las necesidades de los ciudadanos que se encontraban en la capacidad de acceder a un crédito, ya sea hipotecario, prendario o quirografario (es menester mencionar que para efectos de este trabajo, se hará referencia únicamente a los créditos hipotecarios).

El hecho de que exista un banco que ofrezca prestamos con varios beneficios a sus usuarios, hizo que los afiliados empiecen por solicitar masivamente créditos para satisfacer sus necesidades, es decir, al aumentar la oferta de crédito de vivienda, la demanda de posibles compradores de bienes inmuebles incrementó notablemente, de hecho, varios de los constructores más importantes del país, eran enfáticos en mencionar que la creación del BIESS fue un “factor determinante para el crecimiento inmobiliario en el Ecuador” (Ordoñez, 2014, pág. 18)

Efectivamente, el BIESS puede ser considerado como una de las principales causas de la bonanza inmobiliaria que se desarrolló desde el año 2010 hasta el 2015. Esta institución, como bien lo menciona Ordoñez a lo largo de su texto (2014), dio un giro al sector financiero y de la construcción (Figura 1 y Figura 2).

Ranking 2013 de las entidades financieras más importantes en la entrega de crédito de vivienda

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) y Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Biess).

Entidad	Monto ($ millones)	Número de operaciones	Participación en sistema financiero
Biess	1.101,02	28.733	66,9%
Banco Pichincha	177,07	3.166	10,8%
Mutualista Pichincha	95,85	2.618	5,8%
Produbanco	46,81	601	2,8%
Banco del Pacífico	42,85	953	2,6%
Banco de Guayaquil	31,27	655	1,9%

Figura No 1: Entidades financieras más importantes en la entrega de crédito de vivienda.

Fuente: Ordoñez, M. (2014, pág. 21)

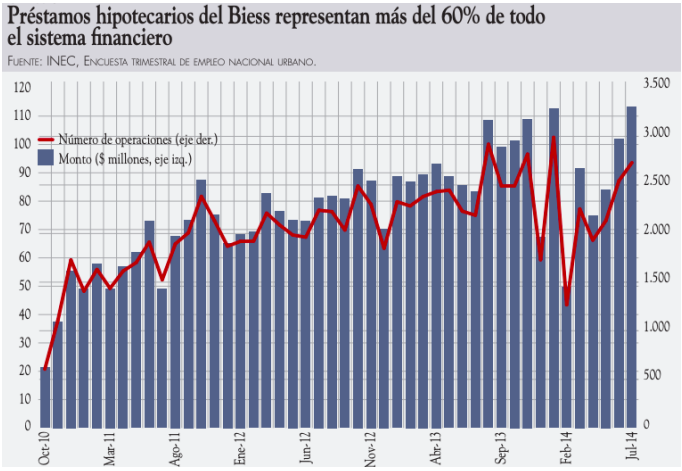


Figura 2: Porcentaje de Préstamos Hipotecarios del BIESS

Fuente: Ordoñez, M. (2014, pág. 21)

2. Oferta y demanda de bienes inmuebles:

Sin duda, este apartado viene ligado al anterior. Como ya se ha venido mencionando a lo largo del numeral 1), a consecuencia de la gran oferta que existió de créditos tanto de la banca privada como de la pública, la demanda de bienes inmuebles comenzó a ir en aumento (Padilla, 2011).

Obviamente, frente a este hecho, los constructores privados de todo el país empezaron a planificar el desarrollo de proyectos inmobiliarios para intentar satisfacer el requerimiento de los ciudadanos que buscaban comprar su primera casa o adquirir una segunda para poder arrendarla.

Este fenómeno acarreo una búsqueda desesperada por parte de las empresas constructoras a encontrar un suelo donde puedan desarrollar las viviendas. Es así como los terrenos empezaron a ganar valor y su precio se empezó elevar sin respetar el valor catastral establecido por la administración pública.

El incremento del valor del suelo generalmente se vincula a factores económicos externos al dueño del terreno, como, por ejemplo: la construcción de obras públicas y privadas en el sector, la inversión pública, la especulación, el aumento de demanda, etc. Estos factores no fueron la excepción en el país, los precios de la tierra empezaron a subir, pero no fueron impedimento alguno para obstruir el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

La creciente oferta inmobiliaria de la que se viene hablando se puede ver reflejada en el Figura 3, pertinente a la Encuesta de Edificaciones publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en la cual se tabula todos los permisos de construcción otorgados por los municipios del país, y se obtiene una variable de “viviendas proyectadas” (Ordoñez, 2014).

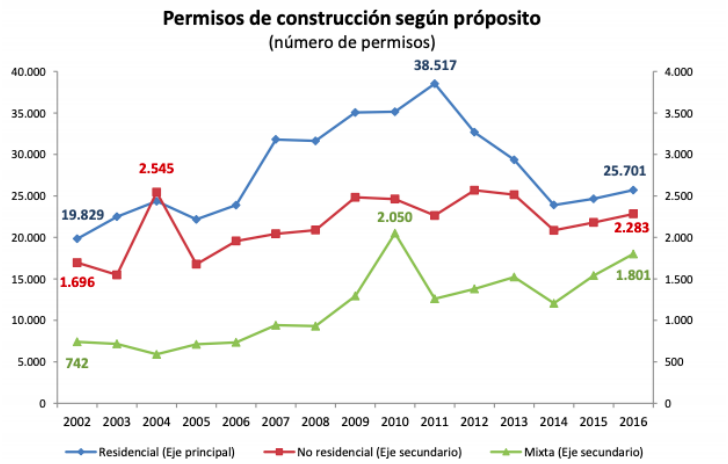


Figura 3: Viviendas Proyectadas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016, pág.17)

3. Aumento desmedido de puestos burocráticos dentro de las instituciones gubernamentales:

Por último, es necesario referirse al incremento de puestos burocráticos dentro de la administración pública, pues a simple vista, parecería que el factor burocracia no guarda vínculo con el aumento en la demanda de bienes inmuebles, pero en este corto análisis quedará en evidencia que el crecimiento desmedido de empleados públicos es un elemento determinante dentro del tema que se viene abordando.

No es sorpresa que en gobiernos identificados como parte del "Socialismo del Siglo XXI", como el de Correa, el Estado sea el principal motor de desarrollo y presente una creciente intervención en la economía del país, mediante la regulación de los precios en el mercado, las bancas particulares, la nacionalización y estatización de empresas, la centralización de la hacienda pública, etc. En una entrevista otorgada por la ex ministra de Finanzas de Ecuador, Magdalena Barreiro para un artículo publicado por la Revista Líderes (s/f), menciona acertadamente que: "los países que dicen aplicar este sistema tienen una característica fundamental: mejorar la equidad a través de un fuerte gasto público y una creciente injerencia del Estado." Es verdad que este gasto público se vio evidenciado en el mejoramiento de vialidad, salud, educación, entre otros, pero también se pudo palpar los egresos generados por la excesiva la oferta laboral dentro del sector público originada por la creación y aumento de varias instituciones gubernamentales inherentes a los poderes del Estado. Por ejemplo, Rafael Correa durante todo su mandato, llego a tener 29 ministerios y 11 Secretarías Nacionales, en sus diez años de gobierno posesionaron a 160 ministros y secretarios, llegando a ser el Presidente ecuatoriano que más ministerios ha creado desde la reinstalación democrática en el país (Blog Expectativa, 2015; Diario El Universo, 2017).

Es obvio que, a mayor cantidad de instituciones públicas, mayor es la necesidad de personas que trabajan en ellas. Según datos arrojados por el Banco Central del Ecuador,

aproximadamente, desde el año 2006, se destina unos 10.000 millones dólares al año en sueldos a burocracia. En Gobiernos anteriores como el de Palacio o el de Gutiérrez, el gasto no superaba los 8.000 millones de dólares al año. El crecimiento de servidores públicos ha sido variable, según el INEC, se registra desde el año 2006, una media de 480.000 personas que prestan sus servicios al sector público, y en los años 2011, 2012 y 2013, se llegó a picos más altos con más de 510.000 empleados (INEC, 2018), (INEC, 2016).

Ahora bien, una vez explicado brevemente el factor burocracia, es momento de relacionarlo con el tema motivo de este ensayo. Es fácil, el aumento de plazas de trabajo aunado a las mejoras en el sueldo, hacen que más personas puedan acceder al crédito de vivienda y que comprarse una casa no resulte una meta tan lejana. Por ello, se considera al aumento de puestos en el sector público como uno de los elementos determinantes para el aumento en la demanda de proyectos inmobiliarios y por lo tanto una influencia para la especulación del suelo.

b) Argumentos para la creación de la Ley de Plusvalía en el Ecuador

Par dar inicio al segundo apartado, es necesario empezar por caracterizar a la administración e ideología de Rafael Correa, quién fue el precursor de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos.

Es de conocimiento popular que la administración de Correa trajo consigo la estabilidad democrática al país y que su gestión se enmarcaba en un paradigma de izquierda, especialmente de la nueva izquierda que surgió en América Latina (Venezuela, Argentina, Bolivia, Chile, Brasil). Esta tendencia "abandonó las políticas neoliberales, el estado recobró un papel rector en la economía y se incrementó el gasto social para disminuir las desigualdades sociales" (De la Torre, 2009).

En ese afán de re institucionalizar la política en el Ecuador, en el año 2008 mediante consulta popular, se crea una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución Política de 1998. Se buscaba que esta nueva carta magna se encuentre apegada al régimen del "Buen Vivir", mismo que fue el faro de la campaña presidencial Rafael Correa y que lo acompaño a lo largo de diez años de mandato.

El Buen Vivir parte de la concepción de la filosofía andina denominada "*Sumak Kawsay*", misma que se define como:

> La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la

> sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable, tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro, (Plan Nacional de Desarrollo, 2017)

El ideal del Buen Vivir es propio de un Estado Social de Derechos, mismo que tiene como pilar fundamental el principio de solidaridad, es decir, aquellos que han tenido mayores posibilidades y recursos subsidiaran a las personas que menos tengan, mediante el pago de impuestos, aportaciones a la seguridad social, etc. De esta manera se alcanzará la anhelada redistribución de riqueza, misma que es parte importante dentro del régimen del *Sumak Kawsay*. Entonces, la solidaridad entro de un Estado como el Ecuador, se enmarca dentro del sector económico, fiscal y social y se podría definir como la "responsabilidad colectiva y recíproca, inmanente a los grupos sociales que vincula moralmente a los miembros entre sí y con las generaciones pretéritas y futuras, en orden a un destino común" (Donoso, 1977, pág. 168) (Donoso, 1977).

El Plan Nacional del Buen Vivir (2013), manifiesta que las políticas públicas enfocadas a satisfacer las necesidades de la población para vivir en armonía deben ser planificadas, y su improvisación se debe descartar por completo. Concordantemente con lo que establece el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que determina como deberes primordiales del Estado a la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, la promoción el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.

Basado en el precepto constitucional y filosófico de redistribuir equitativamente los recursos en el país y evitar la concentración de riqueza en grupos privilegiados de personas, el ex Presidente Correa decide promulgar la ley para regular la plusvalía, evitar la especulación inmobiliaria y fijar impuestos al valor de la tierra.

Como motivo fundamental para su creación, Rafael Correa (2016) toma como ejemplo la construcción del edificio UNASUR en el sector de la Mitad del Mundo en la ciudad de Quito. Allí explica que para el desarrollo de la obra se tuvo que expropiar terrenos aledaños para ampliar las zonas verdes, y se llegó a pagar cinco y seis veces el valor catastral, pues los terrenos habían ganado "plusvalía" gracias a la obra del mismo Gobierno.

Correa dentro de su Proyecto de Ley considera que la normativa existente hasta la fecha era insuficiente y contradictoria, pues permitía cobrar a los Municipios tasas por mejoras, pero no así al Gobierno Central, siendo que el Gobierno Central desarrolla grandes obras de interés público que hace que las tierras cercanas cobren mayor valor. A parte, las tasas por mejoras y contribuciones poseen un porcentaje bajo de gravación, llegaban únicamente hasta el 10% del valor catastral Art. 556 (COOTAD, 2010), pero aquí se da otro gran problema el cual

Rafael Correa quiso erradicar con la creación de dicha ley, la disparidad entre el valor catastral y el valor comercial, mismo que se explicara más detalladamente en líneas posteriores.

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, la normativa que regulaba este tema era el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), mismo que tiene por objeto establecer la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, regulando los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (COOTAD, 2010, art.1).

Los impuestos a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía se encontraban regulados en el cuerpo legal mencionado en líneas anteriores y obviamente al formar parte de una normativa que regula a los Gobiernos Municipales, es a ellos a quienes les otorgaba la potestad para cobrar estos tributos. Sin embargo, las disposiciones y la aplicación de la misma norma eran vaga y poco eficaz, sin mencionar que concentraba la riqueza en solo un grupo de personas, el Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas, en el año 2013, determina que solo en los nueve principales municipios del país, más de 600 millones de dólares fueron a manos privadas por concepto de la plusvalía que generó la inversión pública. Por ello, el ex mandatario decidió en el año 2015 crear un Proyecto de Ley en el cual exista una verdadera regulación, una significativa recaudación para los mismos Municipios (los valores generados por la plusvalía se destinarían a los Gobiernos Municipales, para que inviertan en obra pública) y una prevención a posibles problemas generados por la especulación del suelo.

La ley pretendía regular tres puntos específicos que son: 1) Regular las ganancias extraordinarias por obras de terceros o decisiones públicas; 2) Evitar la especulación y burbujas inmobiliarias; y 3) Terminar con la evasión del impuesto predial.

Correa (2016) explica que, casi sin excepción, el incremento del valor de un bien inmueble se debe al incremento del valor del suelo, ya que la edificación, por el contrario, normalmente pierde valor con el tiempo. La Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y Fijación de Tributos, parte del principio que el excesivo incremento de valor de un bien inmueble, que no es fruto de la acción directa del propietario, pertenece a la ciudad porque el Municipio o el Gobierno Central es quien, mediante obras públicas, beneficia al incremento del precio del bien.

Esta es una regla conocida en economía, instaurada por el gobierno laborista de Tony Blair en 1997 y se lo ha denominado como "*windfall tax*" o "impuesto a las ganancias extraordinarias", esta busca mediante la recaudación recuperar la inversión pública, captar las

ganancias extraordinarias para la ciudad, e impedir la especulación y una muchas veces muy injusta transferencia de valor de los compradores a los propietarios.

DISCUSIÓN

La Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, trajo consigo una serie de cuestionamientos y disconformidades de los sectores productivos del país, pues la consideraban excesivamente abusiva y de cierta manera una amenaza para la construcción. Sin embargo, a la luz de un Estado Social de Derechos, parece ser que, emitir una la ley para regular la ganancia extraordinaria en la transferencia de dominio no es del todo un error.

Es difícil saber si la rápida derogación de dicha ley, obedeció al decrecimiento del sector inmobiliario o fue una estrategia política para que Lenin Moreno, actual Presidente de la República, gane legitimidad de poder. A efectos del presente trabajo, se relacionarán ambos factores y se planteará de una manera imparcial y con datos reales el impacto que tuvo la promulgación de la normativa.

Bien, hay que empezar mencionando que el sector inmobiliario y de la construcción fue el más afectado por la aprobación de la ley, tan solo siete meses después el texto fue sometido a revisión ya que, según datos oficial del Banco Central del Ecuador, el sector sufrió una contracción del 7,9% durante el primer trimestre de 2017 con respecto al mismo período de 2016 (Figura 4) (Banco Central del Ecuador, 2017; El Telégrafo, 2017).

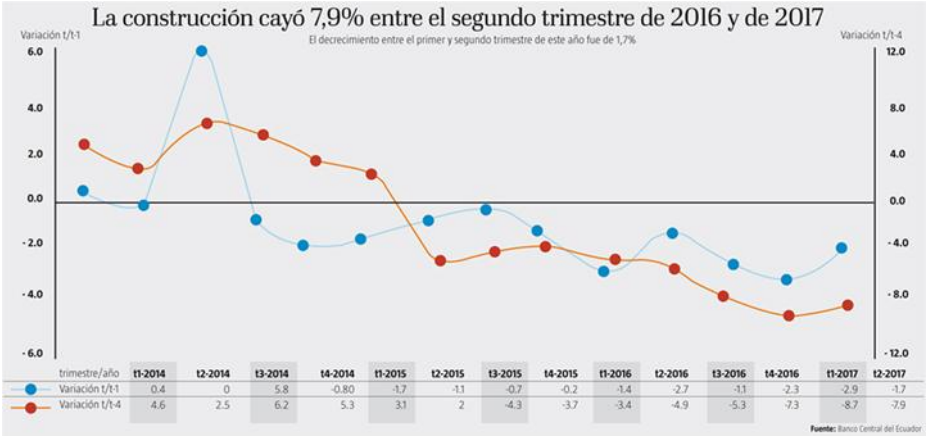


Figura 4: Decrecimiento de la Construcción

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2017)

Lastimosamente el Banco Central del Ecuador ni el Ministerio de Trabajo aún no posee un documento oficial en el que se estudie cómo y en qué medida influyó la Ley de Plusvalía en la desaceleración económica y la pérdida de empleo. Sin embargo, el INEC (2018) ofrece estadísticas con resultados desalentadores, el sector de la construcción muestra una baja en el porcentaje de empleo tras la aprobación de la norma (Figura 5).

Rama de actividad	dic-07	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14	dic-15	dic-16	sep-17	dic-17	sep-18
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	28,5%	28,0%	28,5%	27,6%	27,9%	27,4%	24,8%	24,4%	25,0%	25,6%	26,8%	26,1%	29,3%
Comercio	19,9%	19,2%	19,5%	19,6%	20,4%	19,9%	18,3%	18,9%	18,8%	19,0%	19,0%	19,1%	18,0%
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10,9%	11,3%	10,6%	11,1%	10,5%	10,6%	11,4%	11,3%	10,6%	11,2%	11,0%	11,3%	10,3%
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	7,3%	7,6%	7,5%	8,3%	7,9%	8,0%	7,6%	6,8%	7,1%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Alojamiento y servicios de comida	4,7%	4,7%	4,5%	4,4%	4,9%	5,1%	5,3%	5,5%	6,1%	6,5%	6,4%	6,4%	6,5%
Construcción	6,6%	6,7%	6,9%	6,5%	6,1%	6,3%	7,6%	7,4%	7,3%	7,1%	6,4%	6,7%	6,1%
Transporte	4,9%	4,7%	4,7%	5,1%	5,6%	5,6%	5,5%	5,9%	6,2%	5,7%	5,6%	5,9%	5,3%
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	4,0%	4,4%	4,6%	4,3%	4,5%	4,2%	4,3%	4,5%	4,8%
Otros Servicios*	3,9%	4,1%	4,1%	4,2%	3,5%	3,5%	4,1%	3,8%	3,9%	3,9%	4,0%	3,6%	3,7%
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	3,2%	3,6%	3,1%	3,5%	3,8%	3,7%	4,0%	4,4%	4,4%	4,2%	3,9%	4,3%	3,7%
Servicio doméstico	3,3%	3,5%	3,4%	2,9%	2,3%	2,5%	3,1%	3,3%	2,7%	2,8%	2,7%	2,5%	2,7%
Correo y Comunicaciones	1,3%	1,3%	1,5%	1,3%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Actividades de servicios financieros	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	1,1%	0,9%	1,1%	1,0%	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%
Suministro de electricidad y agua	0,6%	0,5%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,8%	1,0%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,5%
Petróleo y minas	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,4%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Figura 5: Porcentaje de la PEA por actividad

Fuente: INEC (2018)

Entrando en análisis, se puede mencionar que la creación o reforma de una ley para regular las ganancias generadas por la plusvalía era necesaria en el Ecuador, pues como se evidenció en las secciones anteriores, los precios de los terrenos aumentaron hasta en un 600% su valor gracias a la especulación. La ley intentaba poner un tope al intento de comercializar el bien inmueble en valores elevados en periodos cortos de tiempo. Correa (2016) en su análisis personal a la Ley de Plusvalía, es enfático en explicar que, si los propietarios ganan más, significa que alguien también paga más, y ese “alguien” es el ciudadano común y es a ellos a quien defiende la ley, a los compradores.

Pero, como una ley que pretende ser macroeconómica y socialmente beneficiosa puede terminar generando un decrecimiento al sector que intenta ayudar. La respuesta parece ser sencilla, y muestra tres explicaciones: 1) la desinformación ciudadana, 2) la presión de grupos interesados y 3) la crisis económica por la que atravesaba el Ecuador dada a la baja del petróleo.

1. La desinformación ciudadana

Correa (2016), manifiesta que, durante la discusión de la Ley de Plusvalía, se desató una campaña mediática que sin duda produjo efectos negativos en los posibles compradores de viviendas. Comentarios iban y venían, lo que ocasionó que ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca vieran caer fuertemente la demanda en el sector inmobiliario y muchos constructores sufrieron la deserción de sus inversionistas, por ende, la construcción se vio afectada.

La falta de recurrir a información fidedigna y la negativa a leer la propuesta en su totalidad acarreo que los ciudadanos no comprendan la verdadera finalidad de la ley, motivando a la oposición a brindar una verdad distorsionada en cuanto al tema, que como bien lo establece Correa (2016), únicamente buscaba que el individuo se beneficie de sus propias acciones, no de acciones de terceros (obras públicas y privadas).

Entonces, podemos decir que la falta de información y el miedo infundido en la sociedad con la promulgación de una ley que, de cierta manera, empezaba a restringir a las ganancias exorbitadas que tuvo la construcción en la época de bonanza, generó inseguridad a los inversionistas y futuros compradores de los bienes, y al no tener demanda, el sector inmobiliario se frenó y por ende la economía tuvo una notable recesión.

2. La presión de grupos interesados

Tras aprobarse la ley, varios sectores se pronunciaron en contra de la misma. Los medios iniciaron una agenda fatalista en torno a esta temática y las vocerías de las Cámaras de la Construcción nunca faltaron (Criollo, 2018, pág. 4) manifiesta que la voluntad de cooperación de los gremios de la construcción con el Gobierno de Lenin Moreno 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.

3. La crisis económica por la que atravesaba el Ecuador dada a la baja del petróleo.

Considero que este es el factor determinante para establecer el impacto que tuvo la promulgación de la Ley en la economía ecuatoriana. A finales de 2016, el Banco Central del Ecuador anunció que el sector de la construcción tendría un notable decrecimiento de 10 puntos en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) para el 2017. Sin embargo, tras la 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 mismo Banco, meses antes (Criollo, 2018).

Siendo el petróleo nuestra principal fuente de ingresos, cuando su precio sufre alguna variante, la economía del país tambalea. En los años de 2016 y 2017, los precios del crudo cayeron y basta una rápida mirada para constatar que en muchos casos la inversión no daba los rendimientos esperados. Era obvio, sin los ingresos a los que el Estado se había acostumbrado desde el 2007, el precio del petróleo llegó a 135 dólares por barril y a mediados del 2015 bajo a casi 30 dólares por barril, el golpe económico iba a ser fuerte.

Estos factores analizados dentro de este apartado parecerían ser la verdadera causa para la inmediata derogación de la Ley de Plusvalía, más que el mismo hecho de creación y aplicación de la misma.

Las consideraciones que presenta la derogación, son bastante vagas, pues no mencionan más que el decrecimiento económico que tuvo el Ecuador durante su vigencia, hecho que pone en el tapete de discusión, si la derogación respondió a una presión ciudadana, política y sobre todo de los grupos económicos importantes en el país, más que a una necesidad real por considerarla económica y jurídicamente perjudicial.

CONCLUSIONES

Como idea final reflexiva, se puede decir que los motivos para la creación de la ley de Plusvalía fueron buenos y apegados a los principios básicos de un Estado Social de Derecho. Sin embargo, el contexto político de la época, la influencia de los sectores interesados y la crisis económica por la que atravesaba el país en ese momento, fueron factores determinantes para que la ciudadanía termine por rechazar la vigencia de la ley mediante la consulta popular realizada en el año 2018, sin ni siquiera analizar si su aplicación era conveniente o no.

El impacto generado por su aprobación fue negativo, tal y como se puede ver en la sección III, la economía decreció y el sector de la construcción se contrajo notablemente, pero es difícil llegar a determinar si los efectos generados fueron ocasionados por la ley como tal, es decir, por encontrarse mal planteada desde su inicio o, si sencillamente, estos estragos fueron consecuencia de la desinformación ciudadana, la presión mediática y la ambición desmedida del sector inmobiliario.

No cabe duda de que la Ley de Plusvalía, como todo lo realizado por el ser humano, era perfectible, pero, lastimosamente, no se le dio el tiempo necesario para probar su eficacia y enmendar sus errores. Estoy de acuerdo con el hecho de que el porcentaje de impuesto (75%) era relativamente alto y excesivo a comparación del que se tenía en años anteriores (10%), motivo por el cual debía existir un mejor análisis del impacto económico que la aplicación de la ley traería consigo.

La decisión tomada en cuanto a la derogación dejo, de cierta manera, en la cuerda floja a la regulación de ganancias extraordinarias, pues nuevamente se volvió a la utilización del COOTAD para las transferencias de dominio, sin embargo, estas se muestran incompletas y algo permisivas en dicha regulación. No obstante, se tiene la promesa del actual Presidente, de seguir en la búsqueda de nuevos mecanismos económicos y fiscales que sean concretos y eficaces para solucionar este problema.

Finalmente, antes de terminar con este trabajo, es menester mencionar que, según datos del Banco Central del Ecuador, posterior a la derogación de la ley se dio paso a una reactivación económica (crecimiento del 1,9%) y a un pequeño crecimiento del sector de la construcción (Banco Central del Ecuador, 2018), motivo por el cual, considero que la arriesgada decisión de Lenin Moreno de incluir dentro de la consulta popular una pregunta sobre la Ley de Plusvalía, dio los frutos esperados: legitimidad de poder y dinamización de la economía, ahora no nos queda más que esperar para comprobar si la medida iniciada por el ejecutivo y decidida por los ecuatorianos fue la correcta a largo plazo.

REFERENCIAS

Banco Central del Ecuador. (2017). *www.bce.fin.ec.* Obtenido de https://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas

BIESS. (2012). *biess.fin.ec*. Obtenido de https://www.biess.fin.ec/nuestra-institucion/historia

COOTAD. (2010). *Código orgánico de Organización Territorial.* Quito: Nacional.

Correra, A. (2016). *economiaenbicicleta.* Obtenido de http://economiaenbicicleta.com/ley-de-plusvalia/

Criollo, G. (2018). *library.fes.des.* Obtenido de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14411.pdf

De la Torre, C. (2009). *Rafael Correa un Populista del Siglo 21.* Quito: Planeta - Centro Latinoamericano de Estudios Politicos.

Donoso, C. (1977). *Derecho de la seguridad social.* Madrid: Tecnos.

Gordón, M. (2018). *Grado de afectación de la Ley de Plusvaía en el sector de la construcción e inmobiliaria en el Ecuador.* Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Heredia, V. (28 de diciembre de 2018). Asamblea aprobó la Ley de Plusvalía. *El Comercio*. Obtenido de www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobo-ley-plusvalia-ecuador.html

INEC. (2016). *ecuadorencifras.gob.ec.* Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Encuesta_Edificaciones/2016/2016_EDIFICACIONES_PRESENTACION.pdf

INEC. (2018). *ecuadorencifras.gob.ec.* Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Septiembre-2018/092018_Mercado%20Laboral.pdf

Ley para evitar especulación sobre valor de las tierras. (2016). *Ley para evitar especulación sobre valor de las tierras.* Quito: Nacional.

Ordoñez, M. (2014). El BIESS marcó pauta inmobiliaria. *Revista Gestión*, 16-24. Obtenido de https://revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy_pdfs/244_002.pdf

Orozco, M. (23 de Octubre de 2016). Ley de Plusvalía retorna a la agenda oficial. *El Comercio*. Obtenido de https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-plusvalia-rafaelcorrea-asamblea-politica.html

Padilla, L. (2011). *Impacto de los créditos para la construcción en el sector inmobiliario del Ecuador.* Quito: PUCESA.

Plan Nacional de Desarrollo. (2017). *planificacion.gob.ec.* Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

Puente, D., & Heredia, V. (2 de enero de 2017). La Ley sobre plusvalía aprobada por la samblea ya está en vigencia. *El Comercio*. Obtenido de https://www.elcomercio.com/actualidad/leyplusvalia-vigencia-aprobada-asambleanacional-rafaelcorrea.html