

RESUMEN

1) ENTORNO ECONÓMICO

1. El Ecuador es una pequeña economía "dolarizada", bastante abierta y muy dependiente de los ingresos del petróleo (que representan entre el 14 y el 20 por ciento del PIB, más de la mitad de los ingresos procedentes de las exportaciones y entre el 20 y el 30 por ciento de los ingresos públicos). Por tanto, la economía sigue siendo vulnerable frente a las conmociones externas, como la reciente desaceleración económica mundial que empezó en 2008 y ha frenado el crecimiento -en gran medida debido a la fuerte reducción de los precios y los volúmenes de exportación del petróleo-, que se vio agravada por la brusca caída de las remesas de los emigrantes, la segunda fuente más importante de divisas. Sin embargo, el Ecuador ha sorteado bien la crisis, y el crecimiento se recuperó hasta alcanzar el 3,6 por ciento en 2010; en 2011 está previsto que sea del 5,1 por ciento, sobre todo por la subida de los precios de las exportaciones de petróleo y el marcado repunte de la demanda interna, en especial la inversión pública en proyectos de infraestructura. Como resultado de la "dolarización", la inflación se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Durante el período objeto de examen, el desempleo urbano cayó del 9,3 al 6,1 por ciento. El desarrollo humano mejoró y ha habido una ligera reducción de la desigualdad de los ingresos. Por otra parte, el nivel de productividad del Ecuador hace que sea una de las economías menos competitivas del mundo.

2. La "dolarización" del régimen monetario del Ecuador limita las opciones de política macroeconómica para responder a conmociones externas, por lo que esa responsabilidad ha recaído principalmente en la política fiscal. Por consiguiente, el déficit fiscal del Ecuador aumentó bruscamente hasta el 5,1 por ciento del PIB en 2009, en gran medida debido a la caída de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo, el aumento de las subvenciones a la energía y

la elevada inversión pública en proyectos de infraestructura estratégica, salud, educación y bienestar social, a fin de corregir carencias de inversión que llevaban mucho tiempo pendientes en estas esferas y sentar las bases de un crecimiento sostenible. El aumento del déficit fiscal hizo que el ahorro nacional fuese insuficiente para financiar la inversión interna bruta. La consiguiente diferencia entre ahorro e inversión se reflejó en la cuenta corriente del Ecuador, que pasó de tener superávit a un pequeño déficit en 2009 y un déficit mayor, del 3,3 por ciento del PIB, en 2010. El Gobierno respondió restringiendo determinadas importaciones mediante la aplicación de medidas de salvaguardia desde el 22 de enero de 2009 hasta el 23 de julio de 2010.

3. La UE sigue siendo el principal mercado de exportación de los productos ecuatorianos distintos del petróleo, y los Estados Unidos, su principal proveedor. Desde 2009, las entradas de IED cayeron considerablemente, en especial como resultado de un entorno cada vez más incierto para las inversiones en razón de importantes cambios políticos y constitucionales. En 2010 se adoptó un Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, de amplio alcance, que ha simplificado el marco jurídico que rige, entre otras cosas, la inversión extranjera directa, que en la actualidad otorga el trato nacional a los inversionistas extranjeros con sujeción a determinadas condiciones, al tiempo que establece garantías adicionales para los contratos de inversión. El régimen de la IED sigue siendo en principio no discriminatorio, a excepción de las inversiones en los sectores "estratégicos" y otras esferas determinadas (por ejemplo, la pesca, los medios de comunicación, las actividades de extracción y el transporte marítimo) que representan en torno al 50 por ciento del PIB, en los que el Gobierno mantiene ciertos derechos exclusivos.

2) MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

4. El Ecuador está redefiniendo por completo su estrategia de desarrollo económico y social con objeto, entre otras cosas, de diversificar la economía y hacerla más incluyente. Durante el período objeto de examen, el Ecuador realizó importantes enmiendas constitucionales y los correspondientes cambios institucionales, todo lo cual podría repercutir profundamente en el papel del comercio y la IED en esta estrategia. Las enmiendas constitucionales en cuestión prevén, entre otras cosas, una mayor participación y/o control del Estado en los sectores "estratégicos" de la economía, así como un régimen comercial cada vez más orientado al mercado interior, con un mayor énfasis, por ejemplo, en determinados sectores prioritarios preestablecidos y en una serie de actividades de sustitución selectiva de importaciones. La Constitución de 2008 ha dado pie a frecuentes conflictos y controversias y ha suscitado la preocupación de los inversionistas en numerosas esferas, tanto en el Ecuador como fuera del país, lo que es posible que haya perjudicado a la IED. La política económica también se ha caracterizado por los intentos de aumentar la productividad total de los factores y mejorar así la competitividad internacional del Ecuador, esfuerzos que se han extendido a la diversificación de productos y mercados.

5. Pese a las nuevas disposiciones constitucionales centradas en el regionalismo, el Ecuador, beneficiario de la asistencia técnica relacionada con el comercio prestada por la OMC, reconoce que las normas del comercio multilateral ofrecen cierto nivel de seguridad y previsibilidad y, durante el período objeto de examen, ha utilizado los procedimientos de solución de diferencias de la OMC para defender sus intereses comerciales. Sus objetivos de integración regional se han basado en forma creciente en criterios políticos o sociales, más que en las prioridades económicas convencionales. A raíz de un reciente cambio de política de orden

práctico, el Ecuador tiene previsto concluir lo antes posible sus negociaciones comerciales con la UE, así como negociar acuerdos más amplios para el desarrollo que abarquen varias esferas de política, no sólo el comercio. En la actualidad dichos acuerdos se están negociando (por ejemplo, con Turquía) o son objeto de estudio (por ejemplo, con China, la República de Corea, los países del Consejo de Cooperación del Golfo y la AELC).

6. Se han aprobado leyes en varias esferas comerciales y relacionadas con el comercio (como la producción, el comercio, la inversión, la contratación pública, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los hidrocarburos y la minería), pero no se ha emprendido una reforma normativa exhaustiva para agilizar o simplificar el marco jurídico vigente, compuesto por diferentes tipos de instrumentos jurídicos nacionales y varios reglamentos de la Comunidad Andina (por ejemplo, sobre valoración en aduana, precios de referencia, normas de origen, medidas comerciales especiales, normas, medidas sanitarias y fitosanitarias, política de competencia o derechos de propiedad intelectual). El país se halla inmerso en un proceso de adopción o aplicación de leyes de amplio alcance cuyo objeto es implementar los cambios constitucionales e institucionales, por lo que de momento no se puede evaluar su repercusión. La facilitación de la creación de empresas, la inversión y los procedimientos de despacho de aduanas ha sido una prioridad.

7. Se han tomado medidas para mejorar e institucionalizar la transparencia y de ese modo luchar contra la corrupción, que constituye una preocupación y un desafío en el Ecuador. Pese a algunas mejoras desde el último examen de sus políticas comerciales, en lo que se refiere a la presentación de notificaciones a la OMC la actuación del Ecuador se ha caracterizado por la irregularidad o por los largos períodos en los que no se han presentado notificaciones en diversas esferas. Está previsto que la situación mejora con el apoyo técnico de la Secretaría de la OMC.

3) EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

8. El arancel sigue siendo uno de los principales instrumentos de política comercial del Ecuador y una importante fuente de ingresos fiscales (13,3 por ciento de los ingresos fiscales totales). Como consecuencia de las reformas del arancel de aduanas (incluida la adopción de la nomenclatura arancelaria del SA 2007) y los cambios introducidos en el tipo, el nivel y la distribución de los derechos, el promedio de los tipos arancelarios NMF aplicados se redujo del 11,4 por ciento en 2005 al 9,3 por ciento en 2011. El arancel NMF aplicado medio para las importaciones industriales disminuyó del 10,6 al 7,6 por ciento, mientras que para los productos agropecuarios aumentó del 16,7 al 19,6 por ciento. Actualmente, cerca del 53,5 por ciento de los tipos arancelarios NMF aplicados oscilan entre 0 y el 5 por ciento, lo cual representa un aumento frente al 38,7 por ciento de 2005. Los tipos *ad valorem* máximos (aplicados a los despojos de carne, el arroz y la leche y nata (crema)) permanecieron invariables. La estructura de los tipos arancelarios es ahora más compleja y dispersa a raíz del incremento del número de tipos *ad valorem* y la adopción de derechos compuestos; en la actualidad dicha estructura abarca 17 tipos *ad valorem* y 10 compuestos. Alrededor del 95 por ciento de los tipos arancelarios son *ad valorem* y esto contribuye a la transparencia del arancel. No obstante, no se dispone de equivalentes *ad valorem* de los tipos no *ad valorem*, que suelen encubrir tipos arancelarios relativamente altos. El hecho de que todas las líneas arancelarias estén consolidadas da un alto grado de previsibilidad al arancel. Sin embargo, el promedio aritmético de los tipos NMF consolidados (21 por ciento) es considerablemente más elevado que el promedio de los tipos NMF aplicados (9,3 por ciento), lo cual da a las autoridades un amplio margen para aumentar los tipos arancelarios NMF aplicados en el marco de las consolidaciones, como ha ocurrido durante el período objeto de examen. Además, 19 líneas de 10 dígitos son entre 5 y

15 puntos porcentuales superiores a los tipos consolidados: este es un problema que debe corregirse una vez se ultime la transposición al SA 2002 de los compromisos de consolidación, algo que cabe esperar que ocurra este año. La aplicación de derechos compuestos a partidas consolidadas sobre una base *ad valorem* y la no presentación de sus equivalentes *ad valorem* (EAV) suscitan dudas en cuanto a si estos tipos están dentro de sus niveles de consolidación.

9. A fin de facilitar el comercio, se han realizado esfuerzos de informatización del despacho de aduana y otros esfuerzos de modernización; por ejemplo, se han reducido las inspecciones físicas y ahora se da más importancia a la evaluación del riesgo. A partir de 2008 se eliminó el régimen de inspección previa a la expedición. Las importaciones han estado sujetas a la denominada "cuota redimible" (hasta finales de 2010), una contribución al Fondo de Desarrollo para la Infancia y un impuesto a la salida de divisas, todos ellos recaudados sobre una base *ad valorem*.

10. Las prohibiciones y restricciones a la importación afectan a numerosos productos, aunque un poco menos que en 2005; principalmente se aplican por motivos relacionados con la salud o la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, el medio ambiente, la inocuidad o la seguridad. Además de los cambios institucionales en la esfera de las normas, en 2007 se introdujeron nuevas prescripciones obligatorias en materia de evaluación de la conformidad, que incluyen informes de pruebas y certificados de conformidad para los productos industriales. La proporción de normas nacionales que son idénticas a las normas internacionales es del 3,6 por ciento. En el período objeto de examen no se firmaron nuevos acuerdos de reconocimiento mutuo, que constituyen una medida de facilitación del comercio; algunos de los pocos acuerdos de ese tipo vigentes expiraron y no se renovaron. Se promulgó nueva legislación con el fin de asegurar una

gestión más ágil y sencilla de toda la normativa del Codex Alimentarius y regular la biotecnología.

11. Durante el período objeto de examen se adoptaron una medida de salvaguardia contra las importaciones de parabrisas distintos de los procedentes de países en desarrollo, excepto Colombia (septiembre de 2010) y medidas de salvaguardia por motivos de balanza de pagos en forma de restricciones cuantitativas y recargos arancelarios.

12. En 2008 se introdujeron importantes cambios legislativos, de procedimiento e institucionales con vistas a aumentar la transparencia y eficiencia del régimen de contratación pública del Ecuador; desde 2009, todas las empresas controladas por el Estado están sujetas a las nuevas normas. Se han establecido nuevos procedimientos de contratación en línea, pero los más frecuentemente utilizados siguen siendo los procedimientos especiales. El segundo método más frecuentemente utilizado es la licitación pública. Se ha hecho hincapié en el uso de la contratación pública como herramienta de política industrial y se han adoptado para los proveedores locales una serie de preferencias que dependen del contenido local y el tamaño de la empresa.

13. A fin de garantizar los insumos nacionales y fomentar la transformación a nivel nacional, se utilizan prohibiciones temporales de exportación (con respecto al arroz) y restricciones cuantitativas (respecto de las exportaciones de desperdicios y desechos de determinados metales ferrosos y no ferrosos); además, las exportaciones de cueros y pieles son objeto de una supervisión temporal. Las exportaciones de banano y café siguen sujetas a gravámenes a la industria, y las exportaciones (y la producción) de banano y plátano, cacao, café, camarón y productos pesqueros a precios mínimos de referencia o de sustentación que pagan los compradores a los productores. El Ecuador ha mantenido programas de devolución condicionada de

tributos, maquila (hasta 2010), zonas francas (hasta 2010) y una zona especial de desarrollo económico (desde 2010) que ofrecen diversas concesiones fiscales, incluida la exención del impuesto a la renta.

14. Con objeto de promover la inversión en actividades nacionales de producción para diversos fines, en diciembre de 2010 se introdujeron tres tipos de incentivos fiscales (generales, sectoriales y para zonas deprimidas), incluidas moratorias del impuesto a la renta, para las nuevas inversiones en sectores prioritarios y en determinados sectores de sustitución de importaciones, así como para las pequeñas y medianas empresas; también se otorgan incentivos no fiscales a través de préstamos en condiciones favorables y donaciones. La leche y los enlatados de atún, macarela, sardina y trucha producidos en el país siguen estando sujetos a un tipo nulo de impuesto al valor agregado (IVA), cuya recaudación depende en gran medida de las importaciones. Está previsto tomar medidas correctivas cuando se revisen otras cuestiones relacionadas con la fiscalidad.

15. Diversos artículos de la Constitución de 2008 restringen la competencia al favorecer el control o la intervención del Estado en actividades estratégicas, con lo que se invierten los limitados esfuerzos de privatización desplegados en el pasado. En consecuencia, la intervención del Estado en la producción y el comercio de determinados bienes y servicios sigue siendo significativa y se está reforzando en ciertas esferas (como la minería o los productos farmacéuticos). Las empresas públicas se benefician de la misma condición de franquicia fiscal que los organismos del sector público, con inclusión de la exención del impuesto a la renta y el tipo nulo del IVA (es decir, el reembolso de los impuestos pagados por la compra de insumos locales o importados de bienes y servicios). A partir de 2007, el Ecuador intensificó los controles de precios para varios artículos de consumo sensibles, los combustibles y los servicios públicos; la aplicación de esta política necesitó el uso de subvenciones.

Asimismo, se tomaron medidas para mejorar la protección a los consumidores.

16. La legislación en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual se vio reforzada en la Constitución de 2008, en particular en lo que se refiere a los conocimientos ancestrales y la biodiversidad, y está actualmente sometida a una reforma sustancial. Los procedimientos de registro y las medidas para lograr la observancia también han mejorado. Pese a la intención de otorgar licencias obligatorias con respecto a numerosos productos farmacéuticos y agroquímicos, de momento sólo se ha otorgado una licencia (en abril de 2010).

4) EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SECTORIAL

17. Aunque su contribución al PIB es relativamente modesta (6,6 por ciento), la agricultura (con inclusión de la pesca) representa en torno a un tercio del empleo, de modo que la productividad de la mano de obra del sector equivale aproximadamente a una sexta parte del nivel del resto de la economía. Al mismo tiempo, en comparación con otros sectores, la agricultura es un importante receptor de asistencia presupuestaria en forma de créditos preferenciales para formación, transferencia de tecnología, diversificación de cultivos y proyectos de infraestructura. El promedio del tipo arancelario NMF aplicado en el sector ha aumentado, mientras que en el caso de las manufacturas esa protección ha disminuido. Determinados productos agropecuarios siguen estando sujetos a crestas arancelarias y a gravámenes variables a las importaciones de conformidad con el sistema de franjas de precios de la Comunidad Andina aplicado a los productos agropecuarios originarios de países que no forman parte de la Comunidad. No se han utilizado los contingentes arancelarios vinculados a requisitos de absorción de la producción nacional que afectan a 17 productos agropecuarios, ya que los tipos NMF aplicados han sido más bajos y han aumentado los precios de los productos en cuestión en el

mercado mundial. Durante el período objeto de examen no se utilizaron medidas de salvaguardia especial. El Ecuador sigue siendo el principal exportador de banano del mundo y uno de los principales productores. La firma del Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de bananos (mayo de 2010) ha mejorado las perspectivas de exportación al mercado de la UE.

18. Las nuevas leyes de minería e hidrocarburos han cambiado la naturaleza de los contratos con las empresas del sector privado (que han dejado de ser accionistas para convertirse en proveedoras de servicios), lo que ha entrañado la renegociación o la rescisión de esos contratos. Los hidrocarburos, uno de los sectores "estratégicos", siguen siendo fundamentales y representan más de la mitad de las exportaciones de mercancías, pese al pronunciado descenso de su contribución al PIB. Dos empresas públicas siguen dominando todas las actividades en el sector de los hidrocarburos. Pese a ser un importante exportador de petróleo, el Ecuador depende ahora más de las importaciones de productos refinados, si bien se están tomando medidas para ampliar la capacidad nacional de refinación. Los precios del petróleo refinado están subvencionados, lo que entraña un costo considerable para el presupuesto. El control y la participación del Estado en la minería, otro sector "estratégico", ha aumentado entre otras cosas por la creación de una empresa minera nacional. Se ha reducido la cuota exigida de trabajadores ecuatorianos. Se han emprendido reformas para mejorar la eficiencia de las operaciones de las empresas públicas en el mercado de la electricidad, que está dominado por una empresa sujeta al control del Gobierno y que sigue dependiendo de las importaciones durante los períodos de sequía. Se conceden subvenciones cruzadas para las tarifas eléctricas.

19. El sector de las manufacturas tiene una participación relativamente modesta en la economía y en las exportaciones de mercancías. Si bien ha disminuido el

promedio de los tipos arancelarios NMF aplicados en el sector, la redistribución de los tipos ha dado lugar a una progresividad arancelaria más pronunciada. La asistencia presupuestaria al sector de las manufacturas sigue siendo reducida. Durante el período objeto de examen siguió en vigor un programa en el marco de la Política Automotriz de la Comunidad Andina; asimismo, se aplicó un programa de ayuda para la sustitución de vehículos de transporte público antiguos y se reforzó la protección arancelaria de los vehículos automóviles para transporte de pasajeros.

20. El sector de los servicios es, con gran diferencia, el que más contribuye al PIB: en 2010 representó el 56,5 por ciento. Los limitados compromisos contraídos por el Ecuador en el marco del AGCS se han mantenido sin cambios. Se aplican algunas limitaciones de acceso a la inversión extranjera y otras restricciones en los sectores de las telecomunicaciones básicas, los servicios de radiodifusión, el transporte marítimo y los aeropuertos. El Estado mantiene una posición dominante en las telecomunicaciones de línea fija, otro sector "estratégico". Se han fijado tarifas máximas para los servicios de telecomunicaciones. El cabotaje y el transporte de hidrocarburos están reservados a embarcaciones que enarbo-

pabellón ecuatoriano, y el transporte de hidrocarburos está reservado a una empresa pública. Las aeronaves registradas en el Ecuador se benefician de precios preferenciales del queroseno. Los incentivos fiscales para nuevos proyectos turísticos se suspendieron en 2010.

5) PERSPECTIVAS

21. Se espera que el crecimiento económico del Ecuador siga siendo relativamente fuerte, pese a su vulnerabilidad frente a las conmociones económicas externas. No obstante, su prosperidad a largo plazo depende de que el país logre mejorar la productividad total de los factores de sus empresas, y por tanto su competitividad internacional, como vía para diversificar su economía. Está por ver si las políticas poco ortodoxas del Ecuador, como la intervención del Estado y la sustitución selectiva de importaciones, junto a la liberalización del comercio a escala regional, son los medios más eficaces para alcanzar sus objetivos económicos y sociales. Un marco jurídico e institucional estable, previsible y transparente para el comercio y las cuestiones relacionadas con el comercio podría ser la clave del éxito.