



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

N° 24: Octubre - diciembre 2020

Evolución normativa del endeudamiento público en Ecuador pp. 49 - 70

Subía Guerra, Jaime Cristóbal; Mantilla Garcés, Diego Marcelo; Zaldumbide, José María
Coveña

Universidad Central del Ecuador – Instituto de Altos Estudios Nacionales
Quito-Ecuador

Av. América y 18 de septiembre

jcsubiag@uce.edu.ec, dmmantilla@uce.edu.ec, jose.zaldumbide@iaen.edu.ec

Evolución normativa del endeudamiento público en Ecuador

*Subía Guerra, Jaime Cristóbal; Mantilla Garcés, Diego Marcelo; Zaldumbide, José María
Coveña*

*Universidad Central del Ecuador – Instituto de Altos Estudios Nacionales
jcsubiag@uce.edu.ec, dmmantilla@uce.edu.ec, jose.zaldumbide@iaen.edu.ec*

Resumen

El objetivo de la investigación fue analizar las modificaciones que se han generado en la normativa relacionada con el endeudamiento público en el Ecuador. El estudio de corte documental, no experimental, descriptivo y transversal, siendo el método sistémico el eje de la imbricación, al establecer el tema como un sistema compuesto por reglas, procedimientos y metodologías de cálculo transparentes y con la solidez técnica que las sustente es un tema de análisis obligatorio considerando la relevancia material y financiera del endeudamiento público. Se describen los cambios en los procesos de autorización, definición de límites de endeudamiento y cancelación de la deuda pública, para determinar si los mismos han sido fortalecidos o debilitados y si estas reformas han influido en las decisiones que tomaron las autoridades gubernamentales. Las conclusiones de la investigación resaltan la importancia de lograr la obligatoriedad y acatamiento de las reglas fiscales para que la estabilidad reglamentaria facilite la toma de decisiones gubernamentales. A su vez la transparencia fomenta la participación de los actores involucrados en los procesos de medición y análisis de resultados relacionados con el endeudamiento público.

Palabras clave

Regla Fiscal, Deuda Pública, Transparencia

Abstract

The objective of the research was to analyze the modifications that have been generated in the regulations related to public debt in Ecuador. The study of documentary, non-experimental, descriptive and transversal cut, being the systemic method the axis of the interweaving, by establishing the subject as a system composed of rules, procedures and transparent calculation methodologies and with the technical solidity that sustains them is a subject of mandatory analysis considering the material and financial relevance of public debt. Changes are described in the authorization processes, definition of debt limits and cancellation of public debt, to determine if they have been strengthened or weakened and if these reforms have influenced the

decisions made by government authorities. The conclusions of the investigation highlight the importance of achieving compliance and compliance with fiscal rules so that regulatory stability facilitates government decision-making. In turn, transparency encourages the participation of the actors involved in the processes of measurement and analysis of results related to public indebtedness.

keywords

Fiscal Rule, Public Debt, Transparency

La claridad y obligatoriedad con que se definan las reglas fiscales y muy especialmente la relacionadas con el endeudamiento público proporcionan un marco de actuación que impida una amplia discrecionalidad con respecto a su interpretación. En este sentido:

Cuando las autoridades se plantean el diseño de un determinado programa de política económica o, simplemente, la adopción de cualquier medida político-económica singular, es evidente que deberán definir de manera clara el (los) objetivo(s) perseguido(s). Esto implica la necesidad de precisar la meta (target) que se desea alcanzar, ya que sólo así será posible valorar más tarde en qué medida la política económica estuvo bien orientada y en qué medida se alcanzaron los objetivos deseados. (Cuadrado et al, 2006). En este sentido:

Creemos indispensable la indicación expresa de que los países que establecen legislación sobre responsabilidad fiscal deben tener instituciones suficientemente fuertes como para que i) la formulación de las reglas fiscales sea precisa, sin dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen sus objetivos y ii) la aplicación de tales reglas sea rigurosa y coherente con sus disposiciones, de modo que ni el Poder Ejecutivo nacional ni las autoridades jurisdiccionales menores actúen a sus espaldas. (Braun M.; Gadano N., 2007)

Cuando en el año 2002 se expidió la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, LOREYTIF, entre sus considerandos, se señalaba:

Que es conveniente para el país que los ingresos adicionales del Estado provenientes de la explotación de recursos petroleros sean utilizados para reducir la deuda pública, contribuir a la estabilización y sostenibilidad fiscal, y aprovechar el ahorro para orientarlo a inversiones que permitan el desarrollo económico y social

Que la sociedad exige establecer reglas de finanzas públicas y transparencia tendientes a lograr una gestión fiscal eficiente y un efectivo control ciudadano. (Congreso Nacional, 2002)

En efecto, esta norma junto a otras que serán analizadas definía la intención de disminuir la deuda pública y lograr reglas claras que permitan una mayor disciplina en la gestión fiscal. Sin embargo, este grupo de disposiciones en los últimos años, han sufrido modificaciones en su contenido cuyo impacto debe ser analizado. Al respecto:

El estudio de la regla fiscal a ser aplicada abre un amplio campo de posibilidades, que va desde la fijación de reglas de equilibrio presupuestal o límites al déficit, pasando por la determinación de modalidades de su financiamiento o niveles y metas de endeudamiento público y manejo de las reservas, bajo un amplio espectro de posibilidades concebidas en términos reales y potenciales.

Lo que debe estar claro, también, es que tales reglas tienen condiciones de operatividad: deben ser simples, permanentes, consistentes, obligatorias y sobre todo transparentes. Por supuesto que pueden definirse cláusulas de escape, que dejen a la autoridad en posibilidad de aplicar excepciones en coyunturas que lo ameriten. (Falconí, 2018)

La consistencia y obligatoriedad son atributos exigibles en las reglas fiscales más aun considerando que los niveles de endeudamiento en el Ecuador. Siendo preocupante la tendencia incremental es pertinente realizar un análisis con respecto a la evolución de la normativa relacionada, lo cual constituye el objetivo del presente estudio.

Materiales y Métodos

La investigación se abordó desde un perfil cualitativo, transversal de tipo hologramático, al considerar el presupuesto como la suma de diferentes variables o subsistemas de cuya interacción se forma un todo presupuestario, el análisis de las variables se realizó mediante un proceso analítico que permitió confrontar el contenido de la normativa anterior y la vigente, concerniente al establecimiento de reglas fiscales de endeudamiento público y su incidencia en la evolución de los niveles de deuda pública y en la presentación de la información relacionada, en la recolección de la información de tipo secundaria se utilizó bibliografía especializada en el tema y base legal regente, el tratamiento de la información se abordó desde el análisis y la síntesis, vertiendo conclusiones tendientes a desencadenar comprensiones abordadas de la normativa legal y la aplicación de parte de las autoridades de turno.

Resultados

1. Análisis comparativo entre la normativa histórica y vigente.

1.1 Normativa histórica relacionada con el endeudamiento público

A continuación, se expondrán los principales aspectos relacionados con la temática analizada de la normativa histórica del proceso de autorización y límites de endeudamiento.

1.1.1 Proceso de autorización de la deuda pública

Para efectos de autorización, en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, se disponía:

Art. 124.- Dictámenes legales.- La Subsecretaría de Crédito Público solicitará los dictámenes del Procurador General de la Nación y de la Junta Monetaria sobre el proyecto de contrato de préstamo; el término para emitir los dictámenes será el de quince días.

Art. 125.- Informe.- Una vez obtenidos los dictámenes señalados en el artículo anterior, la Subsecretaría de Crédito Público elaborará un informe para el Ministro de Finanzas, en el que se hará constar fundamentalmente: el resumen del proyecto, las condiciones financieras del crédito, los organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, el análisis financiero de la entidad beneficiaria, su capacidad de endeudamiento, el efecto del préstamo sobre la balanza de pagos y, en general, la capacidad de endeudamiento del país, los requerimientos de aporte local y su incidencia en las finanzas públicas, el

análisis de los aspectos legales y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones. (Consejo Supremo de Gobierno, 1977)

Siendo importantes las opiniones de las entidades públicas que tenían o tiene relación directa y evidente con el tema del endeudamiento público, la participación de la Procuraduría General del Estado proporcionaba un aval jurídico, que aparte de independiente, inteligenciaba el contenido de los contratos o convenios de préstamo para justificar su aprobación. En concordancia, el literal e del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, establece como función de esta entidad pública:

Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas “constitucionales”, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley; (Congreso Nacional, 2004)

La competencia institucional referida y los artículos señalados, en el caso del endeudamiento público, constituían un aporte importante para definir la procedencia jurídica de dichas operaciones, lo que guarda conformidad con el literal f del artículo 10 de la LOREYTIF, relacionado igualmente con el dictamen requerido para procesos de endeudamiento público:

Que se cuente con los dictámenes favorables del Ministro de Economía y Finanzas, del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el H. Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de veinte días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente. De no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable. (Congreso Nacional, 2002)

Para el dictamen, se incorpora la intervención del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Ministerio de Economía y Finanzas para que en análisis conjunto con el Procurador General del Estado se obtenga una autorización que involucre, como se indicó, los enfoques técnico y jurídico pertinentes. La autonomía funcional de estas instituciones públicas proporcionaba mayor garantía con respecto a las decisiones de endeudamiento público, situación procedente desde todo punto de vista pues las decisiones de endeudamiento además de generar una obligación contractual, en la mayoría de los casos a nivel internacional, implica una relación directa con la soberanía estatal de cada país al requerir las garantías correspondientes.

Es evidente la naturaleza jurídica que tiene todo empréstito público. Su análisis y patrocinio requieren la emisión de estos criterios para coadyuvar a la obtención de un dictamen integral de su procedencia. En concordancia:

Con relación a la naturaleza que corresponde adjudicar al empréstito público cabe reconocer dos importantes posiciones teóricas. Una de ellas es la de quienes conciben a aquél como una obligación unilateral derivada de la soberanía del Estado, y otra, la de quienes lo interpretan como una obligación contractual. (Martín, 1985)

55

Análisis realizado en función a la competencia soberana de los Estados para emitir deuda, cuando precisamente la norma así lo prescribe. Pero otras doctrinas los consideran como un contrato debido al acuerdo previo necesario para su celebración. En uno u otro caso, es evidente la pertinencia de la opinión jurídica como parte de las autorizaciones previas del endeudamiento público.

En relación con lo expuesto:

Todas estas consideraciones – que ponen de manifiesto la importancia e interdependencia de cada una de las especialidades que componen la ciencia de las finanzas públicas – destacan las complejidades propias de toda emisión de empréstitos públicos, las cuales deben ser cuidadosamente analizadas para cada empréstito y con referencia a las condiciones económico – financieras vigentes en ese momento. (Martín, 1985)

1.1.2. Límites de endeudamiento

La LOAFYC con respecto a los límites de endeudamiento no incluía un valor referencial o regla cuantitativa, sin embargo según lo referido en su artículo 125, el informe presentado por la Subsecretaría de Crédito Público para el análisis y trámites correspondientes por parte del Ministro de Finanzas, incluía entre otros aspectos, el análisis financiero de la entidad beneficiaria, su capacidad de endeudamiento, el efecto del préstamo sobre la balanza de pagos y, en general, la capacidad de endeudamiento del país.

En relación con este tema, la LOAFYC, señalaba:

Art. 47.- Presidente de la República.- Compete al Presidente de la República promulgar el presupuesto del Gobierno Nacional y, por medio del Ministro de Finanzas, dirigir las finanzas públicas, administrar y evaluar dicho presupuesto en los términos de esta ley.

En materia de endeudamiento público, le corresponde autorizar los límites del mismo y, por medio del Ministro de Finanzas, contratar préstamos internos y externos, emitir títulos valores de corto, mediano y largo plazo, atender al fiel cumplimiento y control de las obligaciones concernientes a la deuda pública del Gobierno Nacional, otorgar garantías a

nombre del Gobierno Nacional, controlar el cumplimiento de las obligaciones garantizadas; todo ello en los términos y con los requisitos fijados en el presente título. (Consejo Supremo de Gobierno, 1977). Posteriormente el artículo 5 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, LOREYTIF, determinaba:

Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje. Para este propósito se entenderá como deuda pública: la deuda externa y la deuda interna que debe incluir la deuda con el IESS y todas las obligaciones, que signifiquen endeudamiento, asumidas por el Estado de acuerdo con la ley, excepto los pasivos de la AGD. (Congreso Nacional, 2002)

Con respecto a los requisitos de una regla fiscal:

Una regla fiscal modelo debería cumplir con varios requisitos, debiendo: 1) estar bien definida, respecto del indicador o meta; 2) ser transparente; 3) adecuada relación a la meta; 4) poseer consistencia interna; 5) tener flexibilidad; 6) ser “esforzable” o exigible y 7) estar basada en acciones políticas eficientes (Asensio, 2012).

Conviene resaltar, para efectos del estudio, la adecuada relación a la meta, la consistencia interna y el sustento en acciones políticas eficientes que deben sustentar las reglas fiscales, y que propenderían a una conducta responsable con respecto a los niveles de endeudamiento.

2.1.3. Forma de cancelación de la deuda pública

El artículo 114 de la LOAFYC, exigía que ningún contrato de deuda comprometerá activos o bienes del gobierno nacional, lo cual mantenía concordancia con el artículo 115 que señalaba:

Asignaciones presupuestarias.- Los presupuestos del Gobierno Nacional, o de otras entidades y organismos del sector público, contendrán obligatoriamente asignaciones suficientes para atender el pago de la deuda pública. (Consejo Supremo de Gobierno, 1977)

Este requisito pretendía imposibilitar la cancelación de deuda por otros medios que no sea la erogación monetaria debidamente presupuestada. La deuda pública tiene múltiples efectos en la economía y obliga a analizar y definir los métodos a utilizarse en su cancelación. Uno de los efectos está relacionado con la forma de pago de la deuda, lo cual según la disposición señalada debía estar incluido en el presupuesto. Sobre este tema:

Los medios utilizados para su amortización y el pago de intereses, o sea, si se los pagará con impuestos, con el producto de la emisión de nuevos empréstitos o, tal como ha ocurrido repetidamente en la práctica financiera, con emisiones monetarias. (Martín, 1985)

La cita referida señala ejemplos de cómo la deuda pública puede ser cubierta. Deja constancia de que los efectos de disponer de recursos en determinado momento tienen implicaciones a futuro lo cual determina la responsabilidad y disciplina con que debe programarse y autorizarse el endeudamiento público.

57

Del mismo autor y en referencia a las consecuencias que conlleva la deuda pública y que merecen un análisis profundo con respecto a la posibilidad de cancelación de la misma:

La deuda puede crecer más allá de las posibilidades financiera que tiene el Estado para hacer frente a sus obligaciones, haciéndole perder a éste el crédito público y, posiblemente, comprometiendo toda su estructura financiera. Este problema se puede presentar no tanto en los Estados nacionales como en entes menores. (Martín, 1985)

En la parte introductoria del estudio, se expusieron los niveles de endeudamiento con relación al PIB. La información, según datos oficiales, demuestra un incremento sostenido en esta relación lo cual define un alarmante deterioro del indicador.

Los países pobres no ahorran más porque no pueden. La vía que les quedaría sería apelar al ahorro externo, y ésta no es fácil. Endeudarse con el exterior significa trasladar el problema al futuro; algunos países lo han hecho, pero su deuda externa es ahora tan elevada que casi no pueden pagar los intereses de la misma. Por ello precisan de nuevos créditos sólo para pagar dichos intereses y no entrar en una situación de quiebra. (Cuadrado et al, 2006)

Esta condición se pretendía mitigar con el artículo 114 de la LOAFYC, sin embargo la reforma de las disposiciones normativas relacionadas con el proceso de autorización de la deuda y sus límites, que serán analizados posteriormente, afectaron dicho propósito.

Una similar reflexión establece, con relación a América Latina, (Samaini J; Morán D., 2017) cuando señalan que a nivel regional y analizando los últimos 25 años, se redujo la carga tributaria, se incrementó el endeudamiento externo (lo que limitó aún más el crecimiento) y se intensificaron la desigualdad y la volatilidad fiscal.

2.2. Normativa vigente relacionada con el endeudamiento público

2.2.1. Proceso de autorización de la deuda pública

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue expedido el 22 de octubre de 2010. Con este instrumento legal se derogaron la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, LOREYTIF.

Uno de sus considerandos señala:

Que, para la contratación de deuda pública, la ley debe prever la autorización por un comité de deuda y financiamiento, la concesión de garantías de deuda por parte del Estado, los órganos competentes que realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación conforme así lo disponen los artículos 289, 290 y 291 de la Constitución de la República. (Asamblea Nacional, 2010)

Por su relación con los procedimientos de autorización del endeudamiento público, cabe referenciar los siguientes artículos de la Constitución de la República del Ecuador:

Art. 289.- La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se registrará por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.

Art. 291.- Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación. (Asamblea Nacional, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Con este antecedente se define que la autorización corresponderá al comité de deuda y financiamiento, requisito ratificado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP. Con respecto a la estructuración del referido comité:

Art. 138.- Comité de Deuda y Financiamiento.- El Comité de Deuda y Financiamiento estará integrado por el Presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el

Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado.

El Subsecretario(a) a cargo del Endeudamiento Público actuará como Secretario del Comité y cuando fuere requerido proporcionará asesoría técnica. (Asamblea Nacional, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Las entidades representadas en el comité son la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, todas pertenecientes a la Función Ejecutiva dentro de la estructura orgánica del Estado Ecuatoriano. No se considera la opinión de la Procuraduría General del Estado, la cual como se indicó, es necesaria en función del análisis técnico jurídico en un tema relevante de la administración pública como es el endeudamiento público. Esta entidad tiene como misión:

Defender judicial y extrajudicialmente al Estado; absolver consultas legales con criterio vinculante; y, ejercer el control de la legalidad de los actos y contratos del sector público, en beneficio de los objetivos nacionales. (P.G.E., 2015)

Es precisamente su misión y dentro de su estructura la competencia de inteligenciar la aplicación normativa, la que evidencia el soporte jurídico necesario en los procesos de autorización del endeudamiento público. Sin embargo, como se señala, dicha participación según la normativa vigente no está considerada.

2.2.2. Límites de endeudamiento

El artículo 124 del COPLAFIP, en su parte pertinente, señala:

Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. (Asamblea Nacional, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Esta disposición mantiene el límite de las disposiciones normativas anteriores, lo cual es ratificado en el Reglamento General del COPLAFIP, que en su artículo 135, establece:

Información relativa al endeudamiento público.- El Ministerio de Finanzas tendrá la responsabilidad de vigilar que el monto total del saldo de la deuda pública del conjunto de

entidades y organismos del sector público, no sobrepase el cuarenta por ciento (40%) del producto interno bruto (PIB). El Ministerio de Finanzas emitirá las normas técnicas respectivas que regularán los límites específicos para las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Para el cumplimiento de la responsabilidad señalada en el inciso anterior, las entidades y organismos del sector público, considerando los diversos instrumentos de endeudamiento público, remitirán información del movimiento y saldo de su deuda al Ministerio de Finanzas de manera obligatoria y en el formato y periodicidad que éste requiera. Adicionalmente, las entidades financieras públicas remitirán, mensualmente, información relacionada con el movimiento y saldo de la deuda contraída con ellas por las entidades y organismos del sector público así como las inversiones realizadas en los instrumentos financieros emitidos o estructurados por ellas. (Correa, 2014)

Disposición normativa que involucra a todas las instituciones públicas del país, incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los cuales según el artículo 125 del COPLAFIP, tienen limitación cuantificada para su endeudamiento con un 200% del total de deuda pública con respecto a sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento; y un servicio anual o pago de capital e intereses no superior al 25% de sus ingresos totales anuales, igualmente sin incluir el endeudamiento.

Se considera importante esta limitación con el propósito de lograr disciplina fiscal que garantice sostenibilidad y responsabilidad en las finanzas públicas.

Una característica fundamental de una regla fiscal ha de ser que, independientemente del instrumento legal (un tratado internacional, una enmienda constitucional, una provisión legal o una pauta de política) o de la terminología nacional o local específica, sea formulada sobre una base permanente por sucesivos gobiernos en un país dado, a nivel nacional o subnacional. (Asensio, 2009)

A continuación, el mismo autor señala dentro de las principales reglas fiscales, las relacionadas con operaciones de préstamo como son las prohibición y límites de endeudamiento, restricciones – prohibiciones de endeudamiento a gobiernos subnacionales y con el tamaño de la deuda pública, es decir su límite y metas.

Se resalta la sostenibilidad de la regla fiscal en sucesivos gobiernos. Su estabilidad brinda mayor seguridad con respecto a los términos y decisiones que deben asumir las autoridades de turno.

Sin embargo, con Decreto Ejecutivo 1218, de 20 de octubre de 2016, el artículo 135 del Reglamento General del COPLAFIP se modificó en los siguientes términos:

Artículo 4.- En el artículo 135, a continuación de la frase “producto interno bruto (PIB)”, reemplácese el signo gramatical “.” Por el signo gramatical “;” y agréguese a continuación el siguiente texto:

“...para lo cual, el cálculo respectivo se lo efectuará sobre la base de los Estados Consolidados de Deuda Pública correspondiente a cada ejercicio fiscal, de conformidad con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional”. (Correa R, 2016)

En cumplimiento a esta modificación se incorpora una metodología diferente a la establecida en el COPLAFIP, que tiene jerarquía de norma orgánica superior. El efecto de esta modificación tiene relación directa con el cálculo del porcentaje deuda pública / PIB. Al respecto:

Con el nuevo método de cálculo, la relación Deuda Pública/PIB, se estimó en 27,4%, valor que difiere en 25,14 puntos en relación al 52,54% obtenido utilizando la cifra del saldo de la deuda pública al 31 de diciembre de 2016 constante en el Estado de Situación Financiera Consolidado a esa fecha. (Contraloría General del Estado, 2018)

Según las cifras reportadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Boletín de Deuda Pública al 30 de septiembre de 2018, referido en la introducción del presente estudio, la relación Deuda (interna y externa) / PIB al 30 de septiembre de 2016 fue de 37% y al 31 de diciembre del mismo año fue de 38.2%, es decir muy cerca del límite de endeudamiento vigente en el COPLAFIP. Sin embargo y como señala la cita anterior, utilizando la información de los estados financieros consolidados del sector público no financiero, los resultados difieren. En uno u otro caso, es evidente que el Decreto Ejecutivo 1218, modificó los resultados y la metodología utilizada.

Es pertinente la siguiente cita:

Un argumento no económico, acaso más convincente, contra el gasto financiado mediante el endeudamiento, es de índole política. Como se señalaba ... algunas personas sostienen que el proceso político tiende a subestimar los costes del gasto público y a sobreestimar sus beneficios. La disciplina del presupuesto equilibrado puede dar lugar a una ponderación más cuidadosa de los beneficios y los costes, previniendo así un crecimiento del sector público más allá de su tamaño óptimo. (Rosen, 2008, pág. 472)

Sin que sea tema del presente estudio, pero por el impacto relacionado, según (Jara C; Umpierrez S., 2014), en el caso ecuatoriano, se demuestra que hubo una evolución del sector

público pues la variación porcentual del número de instituciones del sector público desde 1998 a 2013 es de 198,5%; mientras que en el gasto público es de 576,1%.

Además, según (Cuadrado et al, 2006), la evidencia empírica demuestra que los políticos prefieren siempre recurrir a una emisión de deuda antes que aumentar los impuestos. En el caso ecuatoriano, es evidente la necesidad de una mayor disciplina fiscal.

Ecuador superó en el 2016 el techo de endeudamiento, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para entonces la deuda pública ascendió al 42,8% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando lo permitido es 40%, como lo señala el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

Para establecer este porcentaje, el FMI consideró las preventas petroleras, los Certificados de Tesorería (Cetes), préstamos del Banco Central y atrasos internos que el Gobierno no considera deuda y, por lo tanto, ha excluido de la contabilidad oficial. Los Cetes son papeles que vencen en menos de un año y son utilizados por el Fisco para obtener liquidez.

Según el Código de Finanzas Públicas, no se registran como deuda ya que son de corto plazo. Pero veedores como Ramiro Crespo han cuestionado que no se incluyan en la contabilidad, ya que en la práctica duran más de un año, ya que el Gobierno no paga los Cetes sino que los va renovando. El Banco Central está entre los grandes tenedores de Cetes. Las preventas tampoco han entrado en la contabilidad desde el 2009, cuando empezaron a usarse como un mecanismo comercial.

El anterior Gobierno hizo 13 preventas con Petrochina, Unipecc y Petrotailandia. El FMI también consideró en su contabilidad deudas internas como aquellas con la Seguridad Social y otras, que el Gobierno no contabilizaba. El FMI sí incluyó esos rubros y, con ello, la deuda pública llegó en el 2016 a USD 42 273 millones, según el reporte sobre las Perspectivas Económicas Mundiales que presentó estos días en Washington. En este documento se incluyen también proyecciones sobre las operaciones hasta el 2021. Para estos cálculos, el multilateral se basó en la metodología de 1986. Sin embargo, estos resultados no coinciden con los que maneja oficialmente el Gobierno ecuatoriano.

Según el Ministerio de Finanzas, la deuda pública consolidada a diciembre del 2016 representó el 27,9% del Producto Interno Bruto (PBI) de aquel entonces. Es decir, llegó a USD 26 810 millones. Al respecto, la entidad internacional precisó que las autoridades (ecuatorianas) han adoptado una metodología de contabilidad no estándar para fines presupuestarios. “El personal (del FMI) no usa esta metodología”. El Gobierno anterior sostuvo que la deuda se calcula en función de un manual del FMI. Fausto Ortiz, exministro de Finanzas, consideró que

la interpretación que han hecho las autoridades ecuatorianas de ese manual no corresponde con la que maneja el multilateral. “El Estado ecuatoriano lo hizo a su manera”. Además, desde octubre del 2016, el Gobierno ecuatoriano cambió la definición de deuda. Mediante el Decreto Ejecutivo 1218, emitido el 20 de octubre de ese año, reformó el reglamento del Código de Planificación y Finanzas Públicas. En este se determinó que para este cálculo solo se tomará en cuenta la deuda consolidada -que no contempla compromisos con entidades del Estado, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)- y no la total (que incluye deuda externa e interna). Esta modificación dio por resultado un endeudamiento menor (27,9%), que permitió generar más operaciones de endeudamiento. Este decreto, precisamente, fue observado por la Contraloría General del Estado (CGE) en el examen que se hizo a la deuda pública en el período enero 2012-mayo 2017. (Pacheco, 2018)

En esta cita se establece que el FMI no utiliza la metodología referida y reconoce diferencias esenciales con respecto a los conceptos incluidos en los saldos de la Deuda Pública. Más inquietante resulta la afirmación de que en el cálculo del indicador Deuda / PIB, no se incluyen todos los rubros que deberían estar y su efecto obviamente fue la disminución del indicador.

En palabras del Ministro de Economía y Finanzas en funciones:

“Tenemos cerca de 48.000 millones de dólares de deuda total entre interna y externa. Y si consideramos las otras obligaciones estamos hablando de cerca de 10.000 millones de dólares" adicionales, declaró el ministro de Finanzas, Richard Martínez, en una entrevista con un medio televisivo.

La cartera precisó en su más reciente reporte de deuda pública que hasta abril del 2018 la deuda externa era de 34.492 millones de dólares, mientras que la interna alcanzaba los 14.355 millones de dólares.

El informe incluye otros pasivos, entre ellos la venta anticipada de petróleo ecuatoriano, por un monto de 10.132 millones de dólares.

Según el Banco Central de Ecuador, el pasivo público del país, que durante el gobierno del mandatario Rafael Correa trepó en un 150 %, fue de 35.053 millones de dólares (33,76 % del PIB) en febrero último.

El ministro apuntó la necesidad de eliminar un decreto firmado en 2016 por el ex presidente Correa que cambió el cálculo de la relación deuda-PIB, que por ley no puede superar el 40 %.

Esa reforma, basada en un manual del Fondo Monetario Internacional (FMI), le permitió al gobierno de Correa disminuir la relación pasivo-PIB y adquirir más préstamos, cuando supuestamente había rebasado el porcentaje establecido. (El Universo, 2018)

Las fuentes señaladas coinciden en que la metodología utilizada disminuyó los porcentajes Deuda Pública / PIB, propiciando nuevo endeudamiento aún con niveles que superaban la regla definida. Pero como se explicó, según la cita del Diario El Comercio, el Fondo Monetario Internacional no utiliza esta metodología.

Es necesario insistir que el exceso del límite, en los casos pertinentes, debió ser aprobado por mayoría absoluta en la Asamblea Nacional según lo dispuesto en el artículo 124 del COPLAFIP.

Con respecto a la jerarquía normativa, en alusión a la reforma generada por medio del Decreto Ejecutivo 1218, cabe señalar lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. (Asamblea Nacional, Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Respetando este orden, el COPLAFIP obviamente tenía mayor jerarquía que su Reglamento. Una reforma a éste no debe modificar el contenido de aquel. En temas de endeudamiento público y en aplicación de la norma jerárquica superior, debió observarse el límite dispuesto en el COPLAFIP. Esta situación fue observada por la Contraloría General del Estado, en la recomendación 1 del informe de examen especial a la legalidad, fuentes y usos de la deuda pública interna y externa entre el 1 de enero de 2012 al 24 de mayo de 2017, en la que se requiere al titular del Ministerio de Economía y Finanzas las reformas legales pertinentes.

Y en efecto, el artículo 5 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, expedida mediante Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018, substituyó el artículo 124 del COPLAFIP de la siguiente forma:

5. Sustitúyase el artículo 124, por el siguiente:

"Art. 124.- Sostenibilidad fiscal, regla fiscal y límite de endeudamiento.- La programación fiscal contemplará las siguientes reglas:

1) No se permitirá aprobar un Presupuesto General del Estado en el cual el resultado primario arroje un déficit y que el resultado global no cumpla con la meta estructural de largo plazo definida en el Reglamento.

La meta estructural de largo plazo observará que el incremento del gasto del gobierno central no supere la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

2) El saldo de la deuda pública total no podrá superar el equivalente al 40% del Producto Interno Bruto. Se entiende por deuda pública a lo establecido en el artículo 123 de este Código. El saldo de la deuda pública y su forma de cálculo serán establecidos en el Reglamento de esta ley.

En el caso de que se verifique un riesgo de incumplimiento con relación a las reglas y metas fiscales, se aplicarán mecanismos de corrección automática y planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal para garantizar su cumplimiento. Las modalidades específicas para aplicar estas medidas preventivas serán establecidas en el Reglamento.

En casos excepcionales, las reglas y metas fiscales podrán ser suspendidas temporalmente cuando ocurran catástrofes naturales, recesión económica grave, desequilibrios en el sistema de pagos, o situaciones de emergencia nacional, para ello requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Estas reglas también se podrán suspender en caso de que el Presidente de la República decrete estado de excepción, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

En estos casos, el ente rector de las finanzas públicas aplicará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal destinado a reestablecer el cumplimiento de las reglas fiscales.

El monitoreo de las reglas fiscales, metas fiscales, mecanismos de corrección automática, plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, se harán de forma periódica mediante informes públicos elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya estructura estará establecida en el Reglamento.

3) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables que superen a lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, luego de descontar el porcentaje correspondiente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se destinarán a la generación de un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o la capacidad de la ejecución del gasto en educación y salud. El fondo será único, sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto

extrapresupuestario. La operación del fondo será establecida en el Reglamento. (Asamblea Nacional, 2018)

Se observa en esta reciente disposición legal reformativa al COPLAFIP, mayores requisitos disciplinarios con respecto a la aprobación del presupuesto y a la regla fiscal. En caso de excepciones se deberá contar con la aprobación de la Asamblea Nacional. Se resalta igualmente el monitoreo y la transparencia que esta reforma contempla, lo cual desde todo punto de vista es positivo.

Como complemento, mediante Decreto Ejecutivo 537 de 15 de octubre de 2018, el actual Presidente de la República, derogó el tan mencionado Decreto Ejecutivo 1218, emitido por su antecesor. Conviene resaltar dos de los considerandos referidos en la emisión del Decreto 537:

Qué, el numeral 2 del artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que el saldo de la deuda pública no podrá superar el equivalente al 40% del Producto Interno Bruto:

Que, mediante Decreto Ejecutivo número 1218 del 20 de octubre de 2016, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 869 del 25 de octubre de 2016, se expidieron varias reformas al Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incluyendo algunas que se refieren al cálculo de la relación deuda/PIB. (Moreno, 2018)

Se ratifica lo expuesto. Pero más allá de la antinomia jurídica en su momento generada, las decisiones económicas se ven afectadas al no disponer de lineamientos definidos y sostenibles con respecto al endeudamiento público o en su defecto al verificar que las reglas relacionadas fueron modificadas vía Decreto Ejecutivo.

Conclusiones

El proceso de autorización de la deuda pública sufrió un debilitamiento al no incorporar la opinión jurídica que fortalezca la revisión previa de un contrato de endeudamiento público. Estas operaciones requieren un estudio pertinente para determinar si las condiciones vigentes en determinado momento son adecuadas para proceder con esta acción. La importancia de definir en forma previa su conveniencia requiere diversas opiniones que proporcionen un dictamen integral. Robustecer los sistemas de control previo permiten que las decisiones que se tomen en la administración pública, sobre todo aquellas que involucren un volumen significativo de recursos, gocen de un profundo análisis que las justifique.

Los sistemas de control interno a nivel de todas las instituciones del sector público deben priorizar el control preventivo. Un adecuado modelo de gestión de riesgos siempre identificará la materialidad del endeudamiento público como un punto de especial interés para el gestor público y en ese sentido es necesario analizar todas las aristas que promuevan una correcta decisión. En idéntica línea, (Congreso Nacional, 2002), los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales. Al tenor de lo expuesto, son precisamente las condiciones de legalidad, conveniencia y pertinencia, las que se debilitan al no incluir el criterio jurídico de una organización independiente de la Función Ejecutiva como es la Procuraduría General del Estado, la cual ya no participa de la emisión del dictamen previo para el endeudamiento público.

La discrecionalidad con que se modificaron los métodos de cálculo de un indicador tan relevante como el de Deuda / PIB, alteró los valores que se encontraban cercanos al 40% y permitió que se asuma deuda pública superando el límite legalmente establecido y sin las aprobaciones pertinentes. Es importante asignar a las reglas fiscales, en especial a aquella relacionada con los límites de endeudamiento, la jerarquía normativa que merece y respetar dicha disposición pues en función a ella se tomarán decisiones que involucran los recursos nacionales.

Sustancial fue la opinión de la Contraloría General del Estado, ya que sus recomendaciones de acuerdo a su Ley Orgánica, son de cumplimiento obligatorio. En armonía con estos resultados se tomaron los correctivos con respecto al límite del endeudamiento público por parte del Presidente de la República y el Ministro de Finanzas quienes propiciaron

las reformas pertinentes para sustentar el límite de la deuda pública y su metodología de cálculo, de acuerdo a los parámetros relacionados con la contabilización de la deuda pública total.

Además, en las reformas incluidas en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, expedida mediante Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018, se observa una mayor rigurosidad en los procesos de aprobación de excepciones a la regla fiscal y la exigencia de un monitoreo periódico de la información relativa al endeudamiento público y sus indicadores. Se espera su obligatorio acatamiento. Complemento esencial fue la derogatoria del Decreto Ejecutivo 1218.

La reforma al artículo 124 del COPLAFIP, insiste en la necesidad de planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. Se crea el Fondo de Estabilidad Fiscal para generar recursos para salud y educación, lo cual representa una forma de financiamiento propio para estos sectores estratégicos. Habrá que esperar los resultados de estas reformas, para en primer lugar disminuir el indicador Deuda / PIB que a la fecha se encuentra sobre el límite legalmente establecido y posteriormente lograr su estabilización. La normativa anterior señalaba que la cancelación de la deuda pública debe provenir de las erogaciones correspondientes y debidamente presupuestadas, condición saludable al momento de comprometer los recursos públicos.

Debe resaltarse la característica de que las reglas fiscales deben ser obligatorias y transparentes. La obligatoriedad proporciona al gestor estabilidad reglamentaria en las decisiones a tomar y genera disciplina en la administración de los recursos. La transparencia garantiza a todos los actores involucrados, el acceso a la información necesaria para medir y analizar los resultados de la gestión financiera nacional frente a los estándares propuestos.

Lista de referencias

- Asamblea Nacional . (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (21 de Agosto de 2018). Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 309 .
- Asensio, M. (2009). *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*. Buenos Aires: Osmar Buyatti.
- Asensio, M. (2012). *Finanzas Públicas. Notas de Orientación*. Buenos Aires: Osmar Buyatti.
- Braun M.; Gadano N. (2007). ¿Para qué sirven la Reglas Fiscales? Un análisis crítico a la experiencia argentina. *Revista de la Cepal* 91, 54.
- Congreso Nacional. (12 de Junio de 2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 595.
- Congreso Nacional. (4 de Junio de 2002). Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 589.
- Congreso Nacional. (13 de Abril de 2004). Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado . Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 312.
- Consejo Supremo de Gobierno. (16 de Mayo de 1977). Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 337.
- Contraloría General del Estado. (2018). *Examen especial a la legalidad, fuentes y usos de la deuda pública interna y externa entre 1 enero 2012 al 24 de mayo 2017*. Quito.
- Correa R. (20 de Octubre de 2016). Decreto Ejecutivo 1218. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Correa, R. (26 de Noviembre de 2014). Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 383.
- Cuadrado et al. (2006). *POLÍTICA ECONÓMICA: Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S. A. U.
- El Universo. (18 de Mayo de 2018). www.eluniverso.com/noticias. Obtenido de www.eluniverso.com/noticias:
<https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/18/nota/6765639/deuda-publica-ecuador-asciende-mas-58000-millones>
- Falconí , J. (19 de Junio de 2018). Política fiscal y reglas fiscales explícitas. *El Universo* .

- Jara C; Umpierrez S. (29 de Diciembre de 2014). *www.dialnet.unirioja.es*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4954784.pdf>
- Martín, J. (1985). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Buenos Aires : De Palma.
- Moreno, L. (15 de Octubre de 2018). Decreto 537. *Decreto 537*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial .
- P.G.E. (27 de Mayo de 2015). <http://www.pge.gob.ec>. Obtenido de <http://www.pge.gob.ec/index.php/2014-06-20-06-34-58/2014-09-29-16-20-39>
- Pacheco, M. (19 de Abril de 2018). FMI: Deuda Pública superó el 40% del PIB. *El Comercio*, pág. (Actualidad) 1.
- Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública, séptima edición*. Madrid: Mc-Graw Hill.
- Samaini J; Morán D. (2017). El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región. En Gómez J.; Jiménez J.; Martner R. , *Consensos y conflictos en la política tributaria en América Latina* (pág. 38). Santiago de Chile: CEPAL.
- Subsecretaría de Financiamiento Público. (31 de Diciembre de 2016). *www.finanzas.gob.ec*. Obtenido de [www.finanzas.gob.ec](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/DEUDA-SECTOR-P%3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2016.pdf): https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/DEUDA-SECTOR-P%3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2016.pdf
- Subsecretaría de Financiamiento Público. MEF. (30 de Septiembre de 2018). *www.finanzas.gob.ec* (*Boletín de Deuda Pública*). Obtenido de www.finanzas.gob.ec: <https://www.finanzas.gob.ec>