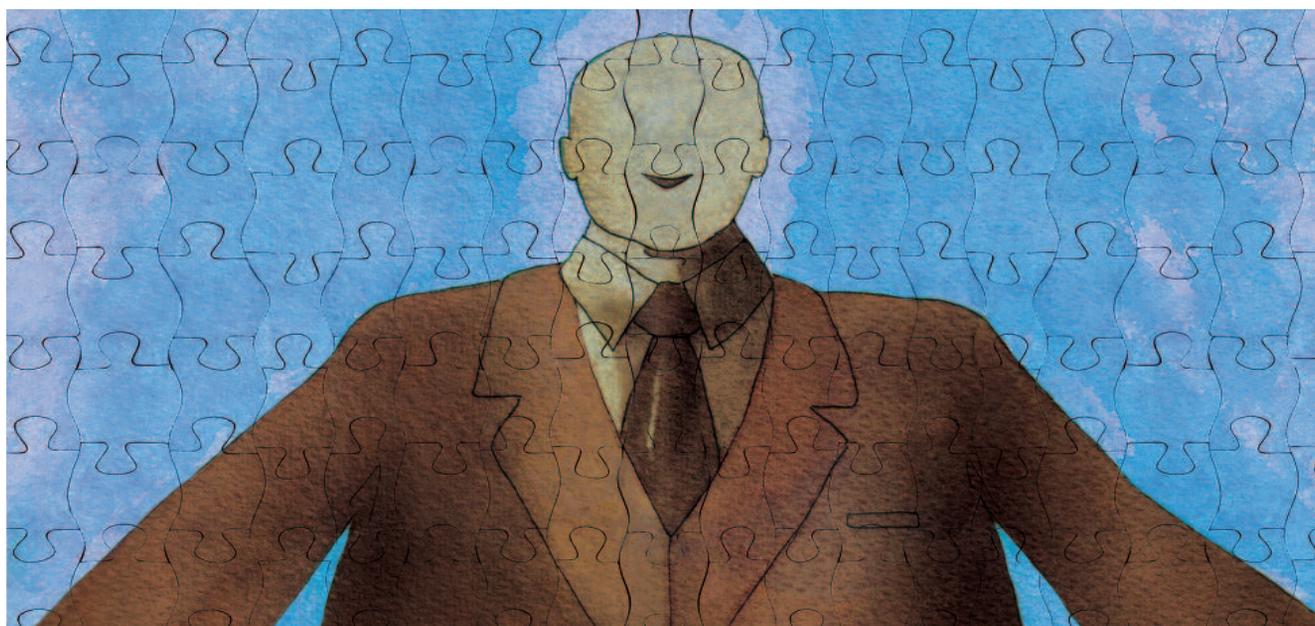


# Suprimen techos al crecimiento del gasto y de la deuda Código consagra un fisco todopoderoso y sin contrapesos

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA >



Un hábil entramado de artículos legales se entretreje en el Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas para crear entidades, elaborar normas, delinear funciones, definir variables y regular de principio a fin la forma en que van a operar la planificación y las finanzas públicas, al más puro estilo de la “revolución ciudadana”. ¿Y cuál es este estilo? Buscar el desarrollo planificando desde la política ofrecida por el Ejecutivo y recogida en su instrumento básico, el Plan Nacional de Desarrollo. Priorizar el gasto que exigen las ofertas del “buen vivir” sobre la sostenibilidad presupuestaria. Buscar el control del Ejecutivo —sin contrapesos— sobre todas las instancias de Gobierno a través de la aprobación o no de la planificación y la asignación de recursos presupuestarios. Legitimar la posibilidad de usar instrumentos financieros —incluso con fondos de depositantes privados— para el financiamiento del presupuesto del Estado.

Ilustración: Santiago Palaez.

A lo largo de 181 artículos, 20 disposiciones generales y 19 disposiciones transitorias, aprobados por la Asamblea Nacional (AN) el 14 de octubre, el Gobierno logró plasmar su visión del papel que debe jugar en el manejo financiero del Estado. Con el Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas sustituyó las cuatro leyes anteriores referentes a la administración financiera, al endeudamiento público y a los presupuestos, así como el capítulo I de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público. Logró algo positivo, simplificar la normativa fiscal, pero sobre todo plasmó en ley una política seguida desde el inicio de su administración: eliminar las reglas que, en las leyes derogadas, controlaban el crecimiento del gasto y del endeudamiento público. A partir de ahora, no hay cortapisa alguna al aumento sustancial del gasto y la deuda, a pesar del gran riesgo que eso implica para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo.

La exposición de motivos cierra con una típica vanidad política: todo lo que se hizo antes es malo, todo lo que se hace ahora es bueno. En palabras del código: la propuesta “rompe con la estrategia mercantilista del pasado que —en su reduccionismo— veía al desarrollo solo como crecimiento económico” y se convierte “en una alternativa amplia que enfoca al ser humano como sujeto y fin del sistema económico”.

El código trata también del “Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD”, tema excluido en este artículo, pues su análisis es complejo.

## LA PLANIFICACIÓN SE IMPONE BAJO EL MANDO DEL EJECUTIVO

“La planificación nacional es responsabilidad y competencia de la Función Ejecutiva, cuya rectoría se ejerce a través del PND, de los lineamientos y políticas del Sistema

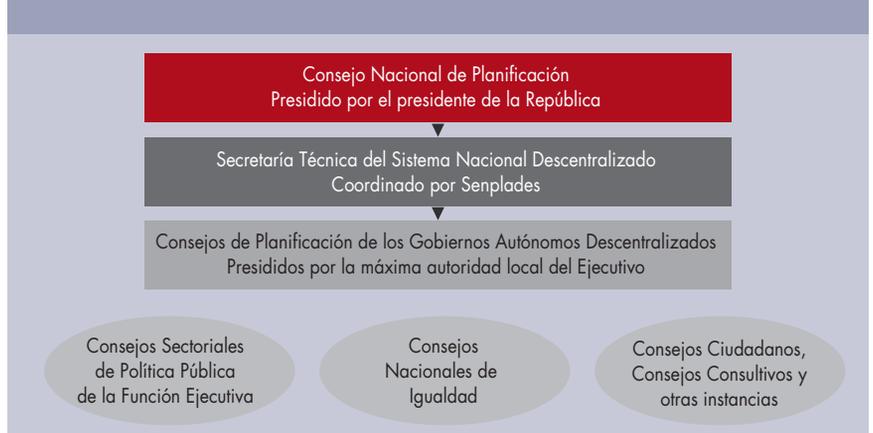
Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”, dice uno de los artículos del Libro I del código. Ante lo ya visto, cabe preguntarse si no es este un paso más en la concentración del poder en manos del presidente, sobre todo en un país donde no existen planes locales consensuados y con liderazgo fuerte de sus autoridades.

El código en cuestión busca —con una lógica académica rigurosa— que las políticas públicas del programa de Gobierno se transformen en proyectos de desarrollo, recogidos ya en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Buen Vivir o en los planes de ordenamiento territorial que —a futuro— tengan que preparar los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En esta concepción, toda acción queda supeditada al PND: “Se sujetan al PND las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE)”, dice el código en uno de sus artículos, para que no queden dudas. El PND es elaborado por Senplades cada cuatro años, en apego al plan de Gobierno del presidente electo y su ejecución es tarea del Ejecutivo. Pero hay más: en cada nivel de Gobierno es el representante del Ejecutivo el que tiene el mando y control de la planificación local.

**¿Qué tan participativa es la planificación?** Según consta en el papel, al elaborar el PND y también los planes de ordenamiento territorial, se debe asegurar la participación ciudadana, pero esos mecanismos de participación son meros enunciados del código. No es porque el código hable en varios artículos (11, 12, 13 y 14) de la desconcentración, la plurinacionalidad o los planes locales, que se da una participación amplia y consensuada, es que en ciertas regiones, en áreas locales, en zonas rurales, en territorios donde hay comunidades de base formadas por años, hay una genuina colaboración de la ciudadanía que participa en la búsqueda de mejores condiciones de vida en el lugar, de mayores servicios, en fin, de desarrollo. Pero en zonas territoriales mayores y más aún a nivel nacional, la planificación tiene más de centralización que de participación, por mucho que se junten mesas de consulta y planes concertados en algún punto del inicio del Gobierno.

La planificación del desarrollo, que se hace bajo la óptica del Gobierno de **Rafael Correa**, pretende una articulación perfecta con las finanzas públicas. Se espera, en definitiva, que el PGE, los presupuestos de los GAD, de las empresas públicas, de la banca pública, de la seguridad social se sujeten a sus propios planes —eso sí enmarcados en el PND. En el papel se dice que esto se hará “sin menoscabo de sus competencias y

GRÁFICO 1  
EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN CREADO TIENE CONTROL TOTAL DEL EJECUTIVO



FUENTE: CÓDIGO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS APROBADO.

autonomías”, pero en el artículo 175 de la propuesta se exigía que los GAD presentaran la información presupuestaria y financiera mensual a Senplades para no suspender sus asignaciones. Finalmente, esto se eliminó para hallar votos a favor en la AN, pero la intención de control centralizado —y no de descentralización y autonomía— quedó muy clara. Así mismo, se someten los GAD a la Senplades, ya que todos los planes, propuestas y presupuestos deben ser presentados y aprobados en este organismo.

**¿Qué proyectos reciben financiamiento?** Solamente la Senplades puede calificar si un proyecto de inversión de cualquier instancia de Gobierno es prioritario o no; si resulta prioritario, entonces será elegible para recibir financiamiento público y será incluido en el Plan Anual de Inversiones. Si no es seleccionado por Senplades, puede pasar a ser debidamente registrado en el Banco de Proyectos, lo cual no significa que vaya a recibir financiamiento público.

## ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN

Este código crea un complejo sistema nacional de planificación que hasta dice ser descentralizado, pero en cada instancia del ente creado (*Gráfico 1*) es el Ejecutivo el que preside y tiene voto dirimente. Es lógico que la instancia más alta —su Consejo Nacional— esté presidido por el presidente de la República y que la Senplades sea el ente coordinador. Pero la instancia de los gobiernos autónomos está integrada verticalmente al Consejo Nacional y a la Secretaría Técnica de Planificación, nada diferente de un sistema centralizado.

El código no explica la forma en que los consejos sectoriales, los consejos de la igualdad, los consejos ciudadanos y otros van a tener participación en el ente planificador; pero es obvio que dependerán de las tres instancias

verticales sobre ellos. Los Consejos de Planificación de los GAD tienen como presidente con voto dirimente al representante local del Ejecutivo, lo cual limita seriamente la autonomía de los poderes locales. Y no solo eso, entre las funciones de los consejos de planificación de los GAD contempladas inicialmente, se decía con claridad: “Las resoluciones de los Consejos de Planificación son vinculantes para los órganos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, lo que demuestra la intención de subordinar lo local al control del Ejecutivo. Tras las discusiones, este inciso que era parte de las funciones de los consejos de planificación no fue aprobado.

Otro tema a destacar es el que obliga a los GAD a reportar anualmente (antes semestralmente) a la Senplades sobre el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes. Si hubiera una intención descentralizadora, la verificación de metas y resultados se haría a nivel local, pero la verticalidad y control desde el Ejecutivo se ha impuesto.

Por otra parte, los presupuestos de los GAD se subordinan a las necesidades expresadas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; pero las necesidades siempre son ilimitadas. Entonces, ¿dónde está el tope presupuestario al gasto? No lo hay, ni en este segmento de planificación del código ni más adelante en el

segmento de las Finanzas Públicas, pues los recursos deben subordinarse a los planes, como de manera tan creativa señala el artículo 280 de la Constitución.

## EL RIESGO ES MAYOR EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Así como las políticas públicas se transforman en planificación, la idea del código es que no se asignen recursos públicos sin planificación. La articulación políticas-planes plurianuales-presupuesto es uno de los objetivos centrales del código. Bajo esta lógica, los recursos públicos se asignan a los proyectos que reciben la conformidad de la Senplades que centraliza las aprobaciones, seguimiento y evaluación.

**¿Qué es exactamente el Sinfip?** El Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (Sinfip), según artículo 70 del Libro II del código, es el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos y entidades del Estado “que tienen por objeto la gestión programada de los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al PND y a las políticas públicas”. Todas las instituciones públicas, las del régimen autónomo descentralizado, los organismos de todas las funciones del Estado, las entidades y programas que reciben fondos públicos están sujetas al código, según el mismo artículo, “sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de

GRÁFICO 2  
LAS REGLAS MACROFISCALES PONÍAN TOPE AL CRECIMIENTO DEL GASTO Y REDUCÍAN LA DEPENDENCIA DEL PGE DE LOS INGRESOS PETROLEROS (OPERACIONES DEL SPNF % PIB)



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo...”. Los componentes del Sinfip son política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería.

**¿Cuáles son las atribuciones?** Se establecen 37 deberes y atribuciones del Sinfip que le permiten “hacer y deshacer” en materia de recursos públicos, sin contrapesos de ningún tipo, sin nadie que diga que tal o cual operación sería un riesgo ni quién evalúe de diferente manera lo que este “sistema” dicte, ejecute, decida y comprometa en nombre del país.

Se trata de poderes limitados mínimamente por una sola regla fiscal y un tope en la relación deuda pública/PIB. Al revisar los 37 incisos del artículo 74 del código aprobado, se ve que el sistema formula la política fiscal y la ejecuta; cuida que se cumplan sus objetivos; dicta las normas, metodología, instructivos, manuales, etc. para que funcione el sistema y sus componentes; organiza el sistema y la gestión financiera de los organismos sujetos al código; formula la programación fiscal anual y plurianual; elabora la pro forma del Presupuesto General del Estado; aumenta o rebaja los ingresos y gastos del PGE hasta por 15% de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional (lo que significa hasta \$ 3.000 millones en un PGE de \$ 24.000 millones); pide información sobre el uso de recursos públicos a las entidades que los reciben; celebra los contratos inherentes a las finanzas públicas a nombre del Estado; invierte los recursos del PGE de la caja fiscal; asigna recursos a entidades a través del PGE; hace el seguimiento y evaluación de la gestión fiscal del Estado; elabora estadísticas fiscales, etc.

**¿Qué hace con respecto al financiamiento presupuestario?** El Sinfip tiene que dictaminar la emisión de valores por parte del Banco Central; puede crear nuevos instrumentos financieros; determinar los mecanismos de financiamiento público; normar la contratación de deuda y contratarla; apro-

bar o no que el Estado otorgue garantías sobre las deudas de entidades del sector público; custodiar acciones y títulos valores fruto de la gestión pública, etc. A cargo del Sinfip está todo el tema deuda: desde determinar el monto requerido, los mecanismos para obtenerla, la contratación, la validación de legitimidad o no. Es decir, toda decisión al respecto queda en manos del Ejecutivo. La voz de un tercero confiable —antes lo era el Banco Central— que analice la validez de las operaciones y evalúe si son convenientes o no para el país ha quedado suprimida, y también el mecanismo de que sea un comité de endeudamiento el que autorice o no tal o cual crédito. Se trata de la más definitiva concentración de funciones que se haya visto en la historia, al menos de los últimos 80 años.

## EL RIESGO DE GASTO SIN TOPE Y SIN SOSTENIBILIDAD

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que acaba de ser derogada establecía dos reglas macrofiscales: **1.** tope de 3,5% de crecimiento real del gasto; **2.** reducción anual de 0,2% del PIB en el déficit no petrolero, para reducir la dependencia presupuestaria de los ingresos por petróleo (*Gráfico 2*).

Esos puntos clave para la sostenibilidad presupuestaria en el tiempo quedaron eliminados en el nuevo código. La única regla que aparentemente cuida que no se incremente el gasto es la regla fiscal del artículo 81, que dice que “los egresos permanentes (tipo gasto corriente) se financiarán únicamente con ingresos permanentes (tipo tributario)”; pero los ingresos permanentes también pueden financiar egresos no permanentes (gastos de capital, inversión pública, pago de deuda, etc.). Los egresos permanentes en salud, educación y justicia también se pueden financiar con ingresos no permanentes (exportaciones de petróleo e incluso deuda pública, según el artículo 126),

si la situación ha sido calificada de excepcional por el presidente de la República. Esto último es quitar todo tope al gasto corriente y de capital en salud, educación y justicia. En el tiempo, atenta directamente contra la sostenibilidad fiscal y contra la dolarización. Además, en las atribuciones del Sinfip y en el artículo 118, se autoriza modificar el PGE hasta en 15% del gasto aprobado por la AN, aumentando la discrecionalidad del Ejecutivo.

Un efecto visible de la eliminación de las reglas macrofiscales en el presupuesto del Estado, y de la aplicación de la política populista en el salario, es la expansión de la masa salarial del sector público con tasas superiores al crecimiento de la recaudación tributaria conjunta del impuesto a la renta y del IVA. La prueba es que en 2009 cerca de 100%

de la recaudación de estos dos impuestos se destinó en exclusiva al pago de salarios de la burocracia (Gráfico 3). No parece que legalizar esta práctica dé precisamente sostenibilidad a las finanzas públicas.

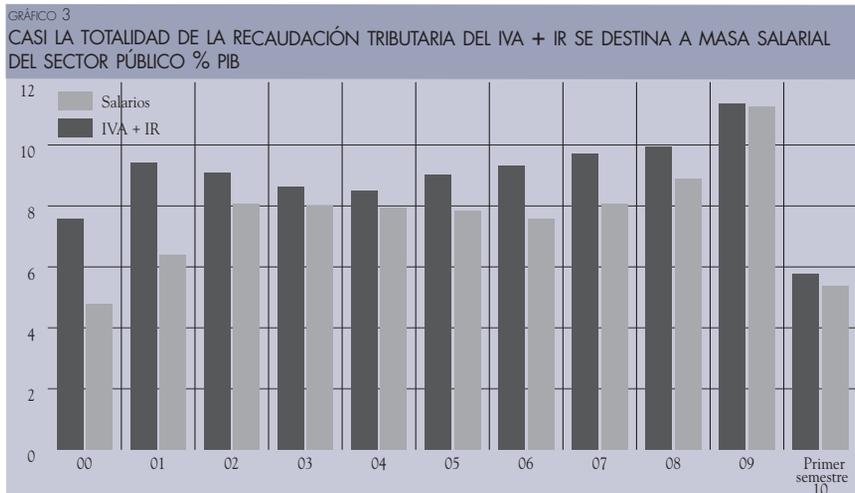
### RIESGO POR FALTA DE TOPE EN EL ENDEUDAMIENTO

El tope de 40% en la relación deuda/PIB fijado en el artículo 124 bajó de 50% inicialmente propuesto, tras el debate en la Asamblea. Sin embargo, es un nivel totalmente manipulable, ya que el artículo 123 da al Sinfip la facultad de decidir qué es deuda pública y qué no lo es, a conveniencia de las cuentas que quiera presentar el Gobierno, que es el que rige las finanzas públicas. Así, los cer-

tificados de tesorería (Cetes), que se podrían utilizar como instrumentos de encaje bancario hasta 75%, de acuerdo a la disposición general séptima, no serán considerados deuda pública, según el artículo 123. Los créditos que no tienen garantía del Estado, como los recibidos de China, tales como el de PetroChina, el del Eximbank para el proyecto Coca Codo Sinclair y el del Banco de Desarrollo de China, que sumarían desembolsos por \$ 3.682 millones entre 2009 y 2015, no serán contabilizados como endeudamiento público. ¡Así será fácil mantener la relación deuda/PIB bajo 40%! Pero esta manipulación legalizada llevará necesariamente a una doble contabilidad de la deuda pública: el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda Externa (Sigade), que opera con la metodología de la Unctad, ya no podrá registrar la deuda pública como tal. Ahora mismo, los niveles de deuda de 2009 y 2010 (Gráfico 4) no contabilizan los créditos de China. Sin embargo, no podrán dejar de pagar Cetes ni cualquier otro crédito que arbitrariamente el Gobierno decida no calificar como deuda, lo que llevaría a tener una doble contabilidad. En este punto, el código creó el instrumento para hacer legal lo que ya ha venido haciendo ilegalmente este Gobierno.

### RIESGO DE USO DE DEPÓSITOS DE PARTICULARES EN BONOS PARA ENCAJE BANCARIO

La disposición general séptima abre la posibilidad de que los bancos mantengan el encaje por depósitos totales, hasta en 75% en bonos o Cetes. La decisión es altamente riesgosa para la sostenibilidad de la dolarización, pues ataca el concepto de encaje, que es mantener liquidez en el Banco Central para eventualidades del sistema financiero. Los papeles financieros del Estado se emiten para financiar déficits fiscales, mientras el encaje es dinero de los depositantes. Con esto, se ha abierto la posibilidad legal de usar dineros de ciudadanos en el financiamiento del déficit fiscal.



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

## LOS PROS

### “El déficit es un concepto contable”

Patricio Rivera, ministro de Finanzas

Con el código “se marcarán las reglas de juego para una planificación plurianual, el manejo de los recursos públicos y de las finanzas públicas”, dijo Rivera en declaraciones públicas.

“Lo importante de este proceso es que debemos tener finanzas públicas sostenibles. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que el gasto permanente se financia con ingreso permanente. Lo que implica que el famoso concepto de déficit es solo un concepto contable que nos muestra qué parte de la inversión se hace con créditos, con financiamiento en general. ¿Qué implica esto? Que lo importante no es si nos endeudamos o no, sino cuál es la rentabilidad de esa inversión: si con un crédito a 5%, 6%, 7% lo invertimos en hidroeléctricas para que nos produzca 20%, 30%, el Estado está haciendo un excelente negocio”, dijo Rivera en el enlace sabatino del 16 de octubre pasado.

El código busca hacer más sencilla y transparente la gestión fiscal del Estado, que las cosas se hagan más rápido, con menos trámites, menos burocracia hasta recibir los recursos, lo cual beneficiará al pequeño productor.

Hay un gran avance: se deja de marcar los billetes de un proyecto; es decir, se aplica una visión plurianual de la inversión a un proyecto que tarda más de un año, ya no se para por no tener el financiamiento asignado en el presupuesto del siguiente año. Además, se iniciará cada año con el presupuesto aprobado, lo cual permitirá ejecutar las obras desde el inicio del año, y no perder meses hasta la aprobación presupuestaria.

Antes de la aprobación del código, había cinco leyes de finanzas públicas y saber qué artículo de cada cual se aplicaba era tremendamente difícil; todas fueron derogadas por el código. La ley madre de las finanzas públicas era del año 1977, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Loafyc), se requería modernizar la gestión y simplificarla.



Soledad Mora.

## LOS CONTRAS

### “El código es de alto riesgo para el manejo fiscal”

Rafael Dávila, asambleísta de Alianza Libertad

En el grupo parlamentario Alianza Libertad (**Paco Moncayo, Marco Muriello, Edwin Vaca y Rafael Dávila**) todos mis compañeros votaron a favor, yo fui el único que votó en contra. Ellos consideraron que hay avances en la planificación y que hubo cambios para que los GAD no estén tan dependientes de la Senplades, dijo Dávila en exclusiva a GESTIÓN.

En cambio, yo veo que el Código de Finanzas Públicas tiene una clara orientación a no fijar un límite al crecimiento del gasto público y a facilitar el endeudamiento, lo que nos podría llevar a un nuevo ciclo de deuda como en los años setenta y ochenta. Más allá de la coyuntura de un buen precio del petróleo, el gasto público no puede crecer de manera desproporcionada como ha ocurrido en este Gobierno. Este código era la oportunidad para fijar lineamientos elementales. Yo propuse tres reglas fiscales:

1. Límite al déficit fiscal (entendido como ingresos totales menos gastos totales, sin considerar desembolsos ni amortizaciones);

2. Límite al crecimiento del gasto público a un nivel no mayor a la inflación anual;

3. Tener un fondo de ahorro (ya presenté un proyecto de ley).

El código aprobado tiene una sola regla fiscal, Art. 81: los egresos permanentes deben ser cubiertos por los ingresos permanentes, lo cual es insuficiente porque resulta que, si mañana no ponemos ningún límite a los egresos permanentes, la solución sería incrementar los ingresos permanentes, o sea la carga tributaria.

He sugerido también que se baje el monto de deuda pública respecto al PIB a un máximo de 25%. Ahí hubo una refutación razonable, si los créditos son bien negociados, no importa si existe una deuda equivalente a 40% del PIB (Art. 124). Sin embargo, los últimos créditos contratados con China no presentan condiciones favorables (a cuatro años plazo y 6,5% anual). Si la deuda pública se contratase con esas condiciones, el pago del servicio sería de \$ 7.000 millones por año. Entonces mi otra sugerencia fue, así como se hizo con los GAD, poner al Gobierno un límite al servicio de la deuda, de modo que no debería sobrepasar 25% de los ingresos tributarios y petroleros. Otro tema que me preocupó fue el encaje bancario. El objetivo de un encaje es tener un fondo absolutamente líquido disponible que permita enfrentar cualquier corrida de fondos del mercado; por eso, si se coloca en papeles del Estado, no estará disponible cuando se necesite. El único argumento que dio **Paco Velasco**, presidente de la comisión económica, es que el encaje es de apenas 2%. Entonces dijo que no iban a ser más allá de \$ 280 millones. Pero si el encaje sube a instancias de la Junta Bancaria a 10% en una necesidad, entonces el monto sube a \$ 1.400 millones, una nueva fuente de financiamiento fiscal. 

(mpvela@multiplica.com.ec)



Damián Vallejo

## Peso económico

▶ Las economías emergentes están tomando un peso económico cada vez más importante. Hace 10 años las economías ricas producían dos tercios del PIB mundial, mientras hoy su participación ha caído a casi 50%. De acuerdo a *The Economist*, en otra década podría caer a 40%.

▶ Entre 2002 y 2008, 85% de las economías emergentes crecieron a una tasa más rápida que la de EEUU (entre 1960 y 2000 su crecimiento era menos de un tercio comparado a EEUU).

### Irlanda en problemas

▶ El déficit fiscal de Irlanda alcanzaría 32% del PIB este año, debido no solo a la crisis sino a los costos de salvatajes bancarios que podrían alcanzar € 50.000 millones (\$ 69.000 millones). La crisis irlandesa ha reducido la riqueza de los hogares de ese país en casi un tercio.

## Epidemia de obesidad en los países ricos

▶ Uno de cada seis adultos de los 33 países (la mayoría ricos) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es obeso (con un índice de masa corporal de 30 o más).

▶ 33,8% de los estadounidenses son considerados obesos de acuerdo a la OCDE, lo que hace a EEUU el país con mayor tasa de obesidad del mundo. 68% de los estadounidenses tienen sobrepeso.

▶ El segundo país con más personas obesas es México (30%). 70% de los mexicanos tienen sobrepeso.

▶ 50% de los adultos en los países de la OCDE tienen sobrepeso.

▶ Los costos de salud de una persona obesa son 25% más altos que los de una persona con peso promedio. 

