

**PROPUESTA DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES
DEL ECUADOR (CONGOPE) AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA
ASEGURAR LA ASIGNACIÓN DIRECTA Y OPORTUNA DE RECURSOS DE LOS
INGRESOS PERMANENTES Y NO PERMANENTES A LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

I. ANTECEDENTES:

1. El 26 de julio de 2021, el As. Henry Kronfle, juntamente con el As. Jhonny Terán, presentaron el proyecto de Ley Orgánica para Asegurar la Asignación Directa y Oportuna de Recursos de los Ingresos Permanentes y no Permanentes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante El Proyecto de Ley Reformatoria).
2. El Consorcio de Gobierno de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) ha considerado pertinente exponer a la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, las siguientes propuestas y observaciones para efectivizar los recursos que les corresponden a los gobiernos provinciales.

II. PROPUESTAS Y OBSERVACIONES RELATIVAS AL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA:

3. **Artículo 1 del Proyecto de Ley Reformatoria: aseguramiento de los depósitos de los GAD.**

El proyecto de Ley Reformatoria en su artículo primero establece que:

“Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 167 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el siguiente:

Art 167.- Manejo de depósitos. - En el Banco Central se crearán subcuentas especiales para el manejo de los depósitos de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados, en el Banco Central del Ecuador.

El Banco Central del Ecuador será el responsable de retener mensualmente de los ingresos del Presupuesto General del Estado el monto correspondiente a las asignaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de transferir automáticamente la parte que legalmente corresponde a las subcuentas especiales de cada gobierno autónomo descentralizado. Las transferencias deberán realizarse mensualmente dentro de los diez primeros días cada mes.

Para este efecto, el Banco Central del Ecuador aplicará la retención en función del cálculo proporcional mensual que les corresponda a los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República y la ley. El ente rector de las finanzas públicas establecerá de conformidad con la Constitución de la República y la ley el monto que corresponde a estas asignaciones en el Presupuesto General del Estado y en sus modificaciones, debiendo notificar al Banco Central del Ecuador para efectos de las retenciones y transferencias mensuales.

En caso de que el ente rector de las finanzas públicas no estableciere o notificare oportunamente el monto que corresponde transferir de estas asignaciones, el Banco Central del Ecuador aplicará la retención que aplicó en el mes inmediato anterior, sin perjuicio de que en el siguiente mes se reliquide el monto de ser necesario. De igual forma, si los recursos no fueren suficientes en un mes para el pago de la totalidad de las asignaciones, será compensando el monto faltante de pago en el mes inmediatamente posterior.

En caso de incumplimiento probado de lo previsto en este artículo, el Gerente General del Banco Central, previo el debido proceso que garantice su derecho a la defensa, será sancionado con la cesación ipso jure (de pleno derecho) e inmediata de su cargo. Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán invertir sus recursos en el exterior, sin autorización legal expresa”.

Comentario:

Los incisos agregados al artículo 167 del COOTAD son adecuadas para garantizar un proceso de asignaciones a los GAD; es un problema constante que los recursos no son asignados en un tiempo oportuno e, incluso, muchas veces no llegan a las cuentas de

los GAD incumpliendo lo preceptuado por la Constitución de la República, donde se indica que las asignaciones serán predecibles, oportunas, automáticas y directas¹.

La reforma le otorga la responsabilidad al Banco Central de retener mensualmente, en un plazo determinado, el monto para las asignaciones de los GAD, lo cual puede producir una cierta regularidad en el pago de los recursos contemplados en la ley.

No obstante lo indicado, se debe precisar que el Banco Central no puede actuar como retenedor, sino como deudor automático.

La ley establece que se necesita de una autorización legal expresa para que los GAD puedan invertir en el exterior. No se entiende que quiere decir con la frase: “*autorización legal expresa*”, sería importante que se conceda esta potestad directa y de plano a los GAD.

En el COOTAD, Dentro de las atribuciones de los alcaldes, prefectos, etc. Está esto:

k) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado provincial, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del consejo provincial, en los montos y casos previstos en las ordenanzas provinciales que se dicten en la materia;

La sanción para los funcionarios incumplidos será la destitución, sin embargo esto debe estar en concordancia con la Ley Orgánica del Servicio Público, de otra forma será ilegal la responsabilidad administrativa que se le impute.

Propuesta:

Por lo expuesto, se propone:

¹ Constitución de la República “Art. 271.- *Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.*

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.”

(...)

*El Banco Central del Ecuador **debitará automática y mensualmente** de los ingresos del Presupuesto General del Estado el monto correspondiente a las asignaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de transferir automáticamente la parte que legalmente corresponde a las subcuentas especiales de cada gobierno autónomo descentralizado. Las transferencias deberán realizarse mensualmente dentro de los diez primeros días cada me*

(...)”.

*Para este efecto, el Banco Central del Ecuador **debitará automáticamente** en función del cálculo proporcional mensual que les corresponda a los gobiernos autónomos descentralizados de los ingresos permanentes y no permanentes de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República y la ley. El ente rector de las finanzas públicas establecerá de conformidad con la Constitución de la República y la ley el monto que corresponde a estas asignaciones en el Presupuesto General del Estado y en sus modificaciones, debiendo notificar al Banco Central del Ecuador para efectos de las retenciones y transferencias mensuales.*

*En caso de que el ente rector de las finanzas públicas no estableciere o notificare oportunamente el monto que corresponde transferir de estas asignaciones, el Banco Central del Ecuador **debitará lo que** aplicó en el mes inmediato anterior, sin perjuicio de que en el siguiente mes se reliquide el monto de ser necesario. De igual forma, si los recursos no fueren suficientes en un mes para el pago de la totalidad de las asignaciones, será compensando el monto faltante de pago en el mes inmediatamente posterior*

(...)

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán invertir sus recursos en el exterior, sin autorización legal expresa

4. **Artículo 4:**

La reforma es correcta, pero sustituir todo el tercer inciso se borra esta frase, que se recomienda que se mantenga.

El ente rector de las Finanzas Públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Reglamento de éste código.

5. Disposición Transitoria Primera del Proyecto de Ley Reformativa: aseguramiento de los depósitos de los GAD.

sanciones

La Disposición Transitoria Primera del proyecto de ley que se analiza dice lo siguiente:

“PRIMERA: El Ministerio de Economía y Finanzas asignará vía transferencia presupuestaria de capital y acreditará en las subcuentas de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados todas las asignaciones de ingresos permanentes y no permanentes que se encuentren pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Estas transferencias, que sólo podrán ser en efectivo, deberán realizarse en un plazo no mayor a tres (3) meses posteriores a la publicación de esta Ley. Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público, sin perjuicio de otras acciones que la Constitución de la República y la ley prevean para el caso de incumplimiento graves de las funciones por parte de las autoridades y funcionarios del sector público”.

Comentario:

Esta disposición pretende el pago de todo lo adeudado a los GAD, y solamente en efectivo, en un plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de la reforma; esto sería magnifico y muy conveniente para los intereses de los GAD, sin embargo, hay que considerar que los pagos de las asignaciones pendientes dependen de varios factores, por lo que se debería establecer un dialogo con el gobierno central para poder determinar si esta disposición es posible de aplicar y cumplir; además, se debe verificar si es posible realizar el pago exclusivamente en efectivo.

Es importante anotar, además que se debe hacer efectivo todos los pagos no solamente los que corresponden a ingresos permanentes y no permanentes del PGE, es decir por

ejemplo: los rubros correspondientes por la Ley Orgánica para Planificación de la Circunscripción Especial Amazónica.

Es preciso que las normas jurídicas sean convenientes, pero a la vez eficaces y posibles de cumplir, a fin de evitar inconvenientes en el futuro.

III. NUEVAS PROPUESTAS NORMATIVAS A SER INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY:

Propuesta de reforma al COOTAD:

Transparencia y Publicidad de los Cálculos de Las Asignaciones

No se puede acceder al desglose de los cálculos ni a la información base con la cual los entes gubernamentales, realizan el proceso de determinación de las asignaciones que por ley les corresponde a los GAD.

En el caso del Ministerio de Finanzas emiten los acuerdos con los datos asignados, pero no con el detalle de como determinaron los rubros. Para el fondo de desarrollo amazónico de igual manera, lo que genera incertidumbre frente a los cálculos pudiéndose convertir en arbitrariedad.

Por lo cual se propone lo siguiente

Art.. Inclúyase un inciso al final del Art. 173² del COOTAD que establezca lo siguiente:

“El cálculo de las pre asignaciones y asignaciones que por Ley corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, que realizan las entidades responsables deberán ser públicos y transparentes, implicado para este efecto el proceso de consolidación, cálculo y determinación.”

2

Art. 173.- Transferencias del presupuesto general del Estado.- Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

El artículo 260 del COOTAD menciona que:

“Art. 260.- Solicitud.- Los suplementos de crédito serán solicitados al legislativo del gobierno autónomo descentralizado por el ejecutivo en el segundo semestre del ejercicio presupuestario, salvo situación de emergencia, previo informe de la persona responsable de la unidad financiera”:

Como notamos esta disposición normativa establece una temporalidad para los suplementos de créditos, a partir del segundo semestre del ejercicio presupuestario, lo cual genera complicaciones, debido a que existen saldos de bancos que deben ejecutarse a inicio del año, adicionalmente existen convenios y créditos que son aprobados en último momento en el año anterior.

Por lo que se propone lo siguiente:

“Art. 260.- Solicitud.- Los suplementos de crédito serán solicitados al legislativo del gobierno autónomo descentralizado por el ejecutivo en el primer o segundo semestre del ejercicio presupuestario, salvo situación de emergencia, previo informe de la persona responsable de la unidad financiera”:

Propuestas de reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI):

Antecedentes:

6. El 20 de abril de 2021 el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen de Tributario Interno.
7. El 21 de mayo de 2021 el Presidente Constitucional de la República de la época presentó una objeción “total por inconstitucionalidad” al referido proyecto de Ley.
8. Por medio del Dictamen No. 2-21-OP/21, en el Caso 2-21-OP de fecha 23 de junio de 2021, la Corte Constitucional declaró improcedente la objeción total por inconstitucionalidad de la Ley de Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno, implicando que la Asamblea deba enviarlo para su promulgación en el Registro Oficial.
9. Con fecha 2 de julio de 2021 se publicó en el Registro Oficial Suplemento 486 la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno.

10. Esta reforma incluyó un inciso final a los artículos 62 y 63 de la LRTI que establecen que cuando los GAD (entre otros sujetos) actúen como agentes de retención del IVA, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas y no pasarán al Servicio de Rentas Internas, pero esto de manera excepcional. Estas disposiciones rezan:

“Art. 62.- Sujeto activo. - El sujeto activo del impuesto al valor agregado es el Estado. Lo administrará el producto de las recaudaciones por el impuesto al valor agregado se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas que, para el efecto, se abrirá en el Banco Central del Ecuador. Luego de efectuados los respectivos registros contables, los valores se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional para su distribución a los partícipes.

Excepcionalmente cuando el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable” (énfasis agregado).

“Art. 63.- Sujetos pasivos.- Son sujetos pasivos del IVA: (...) Los agentes de retención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), retendrán el impuesto en los porcentajes que, mediante resolución, establezca el Servicio de Rentas Internas. Los citados agentes declararán y pagarán el impuesto retenido mensualmente y entregarán a los establecimientos afiliados el correspondiente comprobante de retención del impuesto al valor agregado (IVA), el que le servirá como crédito tributario en las declaraciones del mes que corresponda.

(...)

Quando el agente de retención sean las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país,

retendrán el cien por ciento (100%) del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable” (énfasis agregado) .

11. Estas disposiciones han facultado al Servicio de Rentas Internas a emitir normativa secundaria que ha establecido múltiples casos de excepciones de sujetos pasivos a los cuales los GAD (entre otros sujetos) no pueden retener el IVA de forma directa, generando un gran inconveniente para la recaudación y devolución de valores por concepto de este impuesto.
12. Mediante la resolución No. NAC-DGERCGC21-0000037 de 31 de julio de 2021, el SRI ha establecido sensibles casos de excepción de sujetos pasivos a los cuales los GAD no pueden retener de forma directa el IVA. En la disposición reformativa única de esta resolución, el SRI establece lo siguiente:

“Disposición Reformativa Única: A continuación del artículo 12 de la Resolución Nro. NAC-DGERCGC20-00000061, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1100 de 30 de septiembre de 2020 y sus reformas, agréguese el siguiente artículo:

*“Artículo 12.1.- Entidades y organismos del sector público del gobierno central y descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país públicas y privadas, que hayan sido calificadas como agentes de retención o contribuyentes especiales, retendrán el cien por ciento (100%) del IVA, inclusive a aquellos calificados como contribuyentes especiales o agentes de retención, en todas sus adquisiciones, **salvo en los casos previstos en los numerales del 2 al 10 del artículo 3 de la presente Resolución, o cuando el agente de retención sea un exportador de recursos naturales no renovables**”.* Énfasis agregado.

13. Es decir que los GAD no podrán retener el IVA directamente a los siguientes sujetos pasivos:

“2. Instituciones del Estado.

3. Empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

4. Compañías de aviación.

5. Agencias de viaje, únicamente por el IVA causado por concepto de venta de pasajes aéreos.

6. Centros de distribución, comercializadoras, distribuidores finales y estaciones de servicio que comercialicen combustible, únicamente cuando se refieran a la adquisición de combustible derivado de petróleo.

7. Instituciones del sistema financiero, únicamente respecto a los servicios financieros gravados con tarifa diferente de cero por ciento (0%) de IVA.

8. Compañías emisoras de tarjetas de crédito, respecto de los descuentos que por concepto de su comisión efectúen de los pagos que realicen a sus establecimientos afiliados.

9. Voceadores de periódicos y revistas, y distribuidores de estos productos, únicamente en la adquisición de periódicos y/o revistas.

10. Exportadores habituales de bienes y/o servicios calificados como agentes de retención o contribuyentes especiales”.

14. Como podemos observar el SRI, en cumplimiento de sus facultades normativas, ha establecido, mediante acto reglamentario, las excepciones de retenciones directas del IVA para varios sujetos pasivos, lo cual ha provocado grandes inconvenientes en la recaudación a los GAD, por lo tanto se vuelve inexorable aclarar esta normativa para evitar esta posibilidad y que se establezca una regla general: que los GAD puedan retener el IVA de forma directa a todos los sujetos pasivos, sin excepción.

15. La redacción de los últimos incisos de los artículos 62 y 63 de la LRTI genera una ambigüedad que trata de dilucidar a continuación:

- En el Art. 62 tercer inciso: el artículo empieza con el adverbio: “excepcionalmente”, que hace referencia al adjetivo excepcional que, según la Real Academia de la Lengua Española significa: excepción a la regla, o que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez, por lo que al incorporar esta palabra en el artículo da entender que efectivamente solamente cuando sea extraordinario los GAD y demás instituciones podrán retener el IVA.

- En el Art. 63 último inciso: empieza con el adverbio “cuando”, que según la Real Academia de la Lengua Española implica un condicional referido al tiempo, por lo que también se entendería como una excepcionalidad.

Se propone lo siguiente:

Conforme a los antecedentes expuestos, se propone que se incluya en el Proyecto de Ley la siguiente reforma a la LORTI.

Art (...): Sustitúyase el tercer inciso del artículo 62 de la Ley de Régimen Tributario Interno por el siguiente texto:

“En todos los casos *que el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.*

Art (...): Sustitúyase el último inciso del artículo 63 de la Ley de Régimen Tributario Interno, por el siguiente texto:

“En todos los casos *que el agente de retención sean las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, retendrán el cien por ciento (100%) del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados*

en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.” (énfasis agregado)

Disposición transitoria: [Se propone incluir la siguiente disposición transitoria]

“Disposición Transitoria (...): En un plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el Servicio de Rentas Internas dictará o reformará las resoluciones y demás normativa secundaria para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo”.

Propuesta de reforma al COPLAFIP:

16. El artículo 107 del COPLAFIP, establece lo siguiente respecto a los presupuestos prorrogados:

Art. 107.- Presupuestos prorrogados.- Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior a excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior.

El mismo procedimiento se aplicará para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, en los años que exista posesión de autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

Como podemos observar, de este artículo se desprende lo siguiente:

- a) Hasta que se apruebe el PGE del año en el que se posesiona el Presidente, rige el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior.
- b) Para los GAD se aplica el presupuesto codificado al 01 del año anterior de la posesión del Presidente y de las autoridades locales.

Comentario.- Esto es ilógico y trae profundas consecuencias para los GAD estas disposiciones incoherentes (segundo inciso del artículo).

Propuesta.- Se propone eliminar la frase que establece la excepcionalidad de los GAD:

“A excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior”.

Con lo cual el artículo quedaría así:

“Art. 107.- Presupuestos prorrogados.- Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior

El mismo procedimiento se aplicará para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, en los años que exista posesión de autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

17.-Con esto se aplicaría el presupuesto codificado a 31 de diciembre del año anterior de la posesión del Presidente y de las autoridades locales.