

Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas y las nuevas reglas fiscales

Pablo Dávalos, Foro de Economía
Alternativa y Heterodoxa
Octubre, 2020

Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas.- Antecedentes

- El **18 de octubre de 2019**, el Presidente Lenin Moreno envió, con el carácter de económico urgente, el proyecto de ***Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas***.
 - En la sección octava de esta ley, Artículos 85 al 126 constan las:
Reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- El **17 de noviembre de 2019**, la Asamblea Nacional, con 70 votos, decidió negar y archivar el proyecto de ley del Ejecutivo.
- El **15 de abril de 2019**, el gobierno envía nuevamente las Reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que fueron negadas y archivadas en noviembre de 2019.
- El **15 de mayo**, con 72 votos, la Asamblea aprueba, en una conflictiva sesión, la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas.

Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas: estructura teórica

- La noción epistemológica y axiológica que articula esta Ley es la:

Austeridad Fiscal

Esta noción se articula a través de varios conceptos que son ejes transversales en la ley:

- Sostenibilidad fiscal
- Estabilidad fiscal
- Responsabilidad Fiscal
- Transparencia Fiscal
- Consolidación fiscal

A través de estos conceptos se lleva adelante una intervención sobre el presupuesto público bajo el concepto de:

AJUSTE FISCAL

¿Qué es el ajuste fiscal neoliberal?

- Son un conjunto de herramientas y técnicas de política económica, fundadas en variables, indicadores y modelizaciones, que se imponen desde la autoridad económica (el Ministerio de Economía y Finanzas) para producir cambios sostenibles y durables en el tiempo, en función de objetivos de política económica determinados.
- Han sido denominadas de “ajuste” porque ajustan las variables más importantes de la demanda agregada (consumo, inversión y gobierno), provocando su contracción.
- El ajuste fiscal se concentra sobre los ingresos y gastos fiscales ($T_{(Y)} - G_{(Y)}$).
- El ajuste fiscal siempre y en todo momento forma parte del marco teórico neoliberal (o neoclásico) y ha sido utilizado de forma intensa y extensa por el FMI, el Banco Mundial, el BID y la Cooperación Internacional al Desarrollo
- Cuando se necesitan provocar cambios legales que exceden la competencia de la autoridad económica o ejecutiva, los ajustes se aprueban desde el sistema político y, en esas circunstancias, se denominan: **reformas estructurales**

Ajuste fiscal, déficit fiscal y neoliberalismo

- Existen dos interpretaciones (epistemológica y analíticamente opuestas sobre el déficit/superávit fiscal)
- La **versión neoliberal**: el déficit fiscal es un problema económico porque implica más deuda y menos crecimiento. El país debe alcanzar siempre una posición de superávit fiscal
- La **versión keynesiana**: el déficit fiscal es una oportunidad porque la deuda puede impulsar el crecimiento. El problema de un país no es el déficit sino el superávit fiscal, porque provoca un ahorro innecesario

El déficit/superávit fiscal: versión keynesiana en la Constitución de 2008

- La Constitución ecuatoriana de 2008, se inclinó por la versión keynesiana del déficit fiscal, para articularla a su visión de garantía de derechos. Su metodología es la siguiente:
 - El déficit/superávit se define por el: RESULTADO PRIMARIO (también resultado SOBRE LA LINEA)
 - Este se define por:
 - La igualdad entre egresos permanentes y gastos permanentes (Art. 286 de la Constitución): esta igualdad se llama:
REGLA FISCAL del ingreso/gasto
 - La relación entre deuda externa e inversión en infraestructura pública (Numeral 3 Art. 290). Es la **REGLA FISCAL del endeudamiento**

El déficit/superávit fiscal: versión keynesiana en la Constitución de 2008

- La política fiscal es la principal herramienta de política económica y se condensa en la: Proforma presupuestaria (no hay política monetaria por dolarización de la economía). Para hacer la proforma se debe respetar la regla prescrita por la Constitución:

Art. 286 de la Constitución:

“Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. **Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.**”

El presupuesto también se define por la separación del presupuesto general del Estado de las entidades, organismos e instituciones autónomas

Art. 292 Constitución Política del Ecuador:

“El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”.

Cálculo del resultado primario (sobre la línea)

- Para calcular el déficit/superávit fiscal, de acuerdo a la Constitución y la ley, es necesario determinar el **resultado primario**.

El **resultado primario** es la diferencia entre

$$\begin{array}{l} \text{Ingreso permanente} \quad (=) \quad \text{Gasto permanente} \\ \text{(+) Ingreso no permanente} \quad \text{Gasto no permanente} \\ \hline \text{Resultado primario (sobre la línea)*} \end{array}$$

Que puede ser:

Déficit si $T_{(Y)}$ es menor a $G_{(Y)}$

Superávit si $T_{(Y)}$ es mayor a $G_{(Y)}$

En donde $T_{(Y)}$ es Ingreso fiscal y $G_{(Y)}$ es gasto fiscal

(*) Bajo la línea se registra el financiamiento del resultado Primario, y el pago de la amortización de la deuda

Relación entre egreso permanente e ingreso permanente (Art. 286)

- **Ingreso permanente**

- Es el ingreso conformado por los impuestos, que son:
- Directos (que gravan al ingreso: impuesto a la renta)
- Indirectos (que gravan al consumo, como el IVA y el ICE)
- A la balanza de pagos:
 - ISD
 - Aranceles
- Otros

- **Gasto permanente**

Conformado por:

Nómina

Gasto corriente

Seguridad social

Presupuesto General del Estado, consolidado, 2020, en millones USD

Sobre la línea		
Ingresos totales		22.516,25
(1)	Ingresos permanentes	19.823,32
(2)	Ingresos no permanentes	2.692,93
Gastos totales		25.900,16
(3)	Gastos permanentes	18.443,68
	- Nómina	8.897,02
	- Transferencias	3.886,33
(4)	Gastos No Permanentes	7.456,48
	- Plan Anual de Inversiones	3.624,70
	- Pago servicio deuda externa	3.685,47
Resultado Primario: Déficit		(3.383,91)

Presupuesto general del Estado, Consolidado, proforma 2019

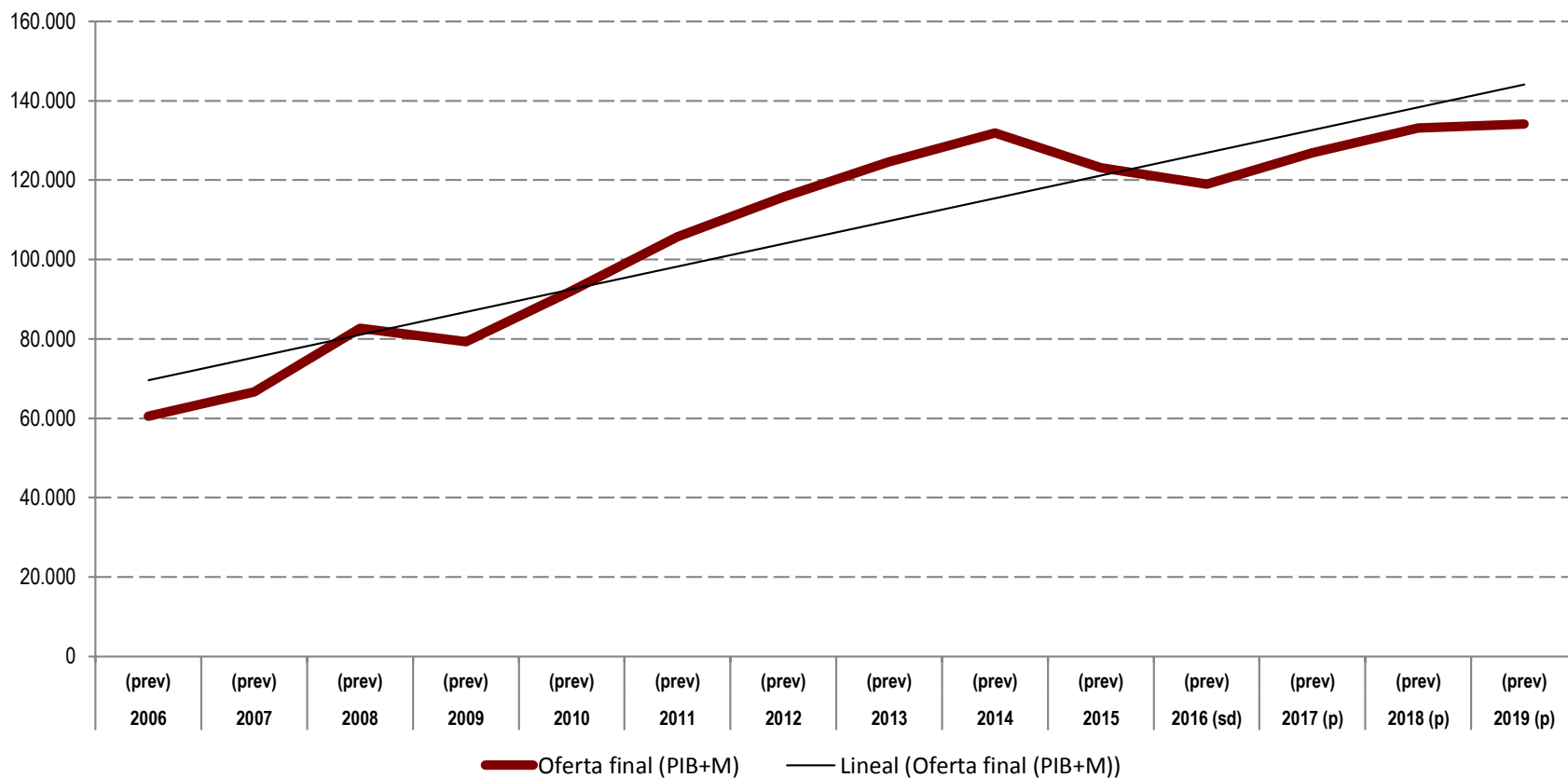
Presupuesto General del Estado Ministerio de Economía y Finanzas Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento Consolidado Proforma presupuestaria 2019 (Cifras en millones de dólares)	
Sobre la línea	
Ingresos totales	22.361,51
<i>Ingresos permanentes</i>	19.555,48
Impuestos	15.223,87
<i>Ingresos no permanentes</i>	2.806,03
Transferencias y donaciones de capital e inversión	2.766,15
Gastos totales	25.998,45
<i>Gastos permanentes</i>	18.730,56
Gastos en personal	9.385,38
<i>Gastos no permanentes</i>	7.267,89
Transferencias y donaciones de capital	3.770,84
Aportaciones y participaciones GADS y Régimen Especial	3.394,49
Plan Anual de Inversiones	3.429,76
Resultado primario	-271,72
Resultado total	-3.636,93

Presupuesto general del Estado, Consolidado, proforma 2019

Presupuesto General del Estado Ministerio de Economía y Finanzas Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento Consolidado Proforma presupuestaria 2019 (Cifras en millones de dólares)	
Sobre la línea	
Ingresos totales	22.361,51
<i>Ingresos permanentes</i>	19.555,48
Impuestos	15.223,87
Transferencias y donaciones de capital e inversión	2.766,15
Gastos totales	25.998,45
<i>Gastos permanentes</i>	18.730,56
Gastos en personal	9.385,38
<i>Gastos no permanentes</i>	7.267,89
Transferencias y donaciones de capital	3.770,84
Aportaciones y participaciones GADS y Régimen Especial	3.394,49
Plan Anual de Inversiones	3.429,76
Resultado primario	-271,72
Resultado total	-3.636,93
Bajo la línea	
Variaciones del financiamiento	4.558,80
Financiamiento público	8.148,26
(-) amortizaciones de la deuda pública	3.851,67
Resultado total	3.639,93
Cuenta de financiamiento de derivados deficitarios	
Ingresos	4.228,73
Transferencias y donaciones corrientes	4.228,73
Gastos	4.228,73
Bienes y servicios de consumo	4.186,44
Otros Gastos corrientes	42,29
Ingresos + Financiamiento sin CFDD	31.300,66
Gastos + Amortizaciones sin CFDD	31.300,66
REGLA FISCAL	824,93

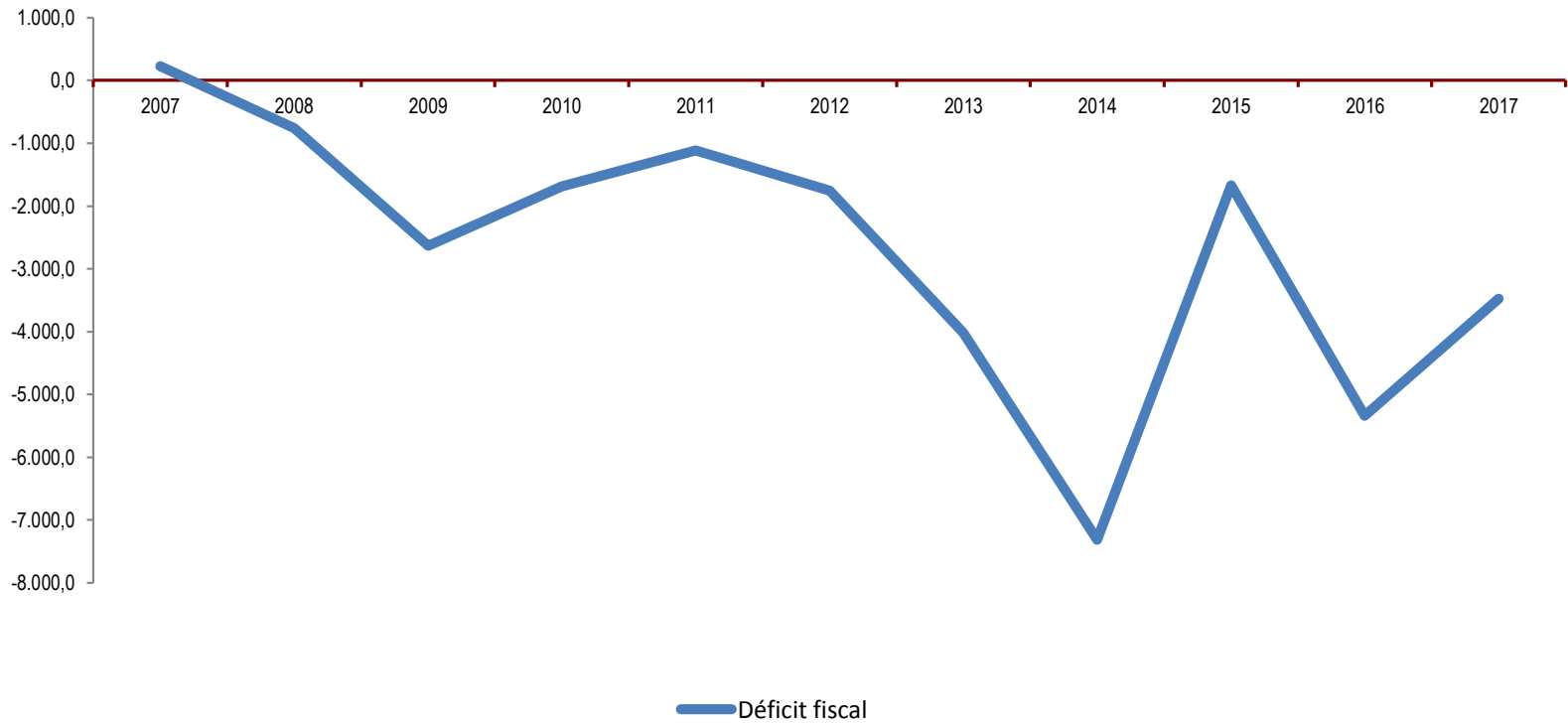
Si se suma a la producción interna la producción externa (importaciones) se obtiene el concepto de **Oferta final** de la economía, que da cuenta del tamaño real de la economía. Puede observarse un crecimiento desde el año 2006 hasta el 2019

Oferta final (PIB+M)

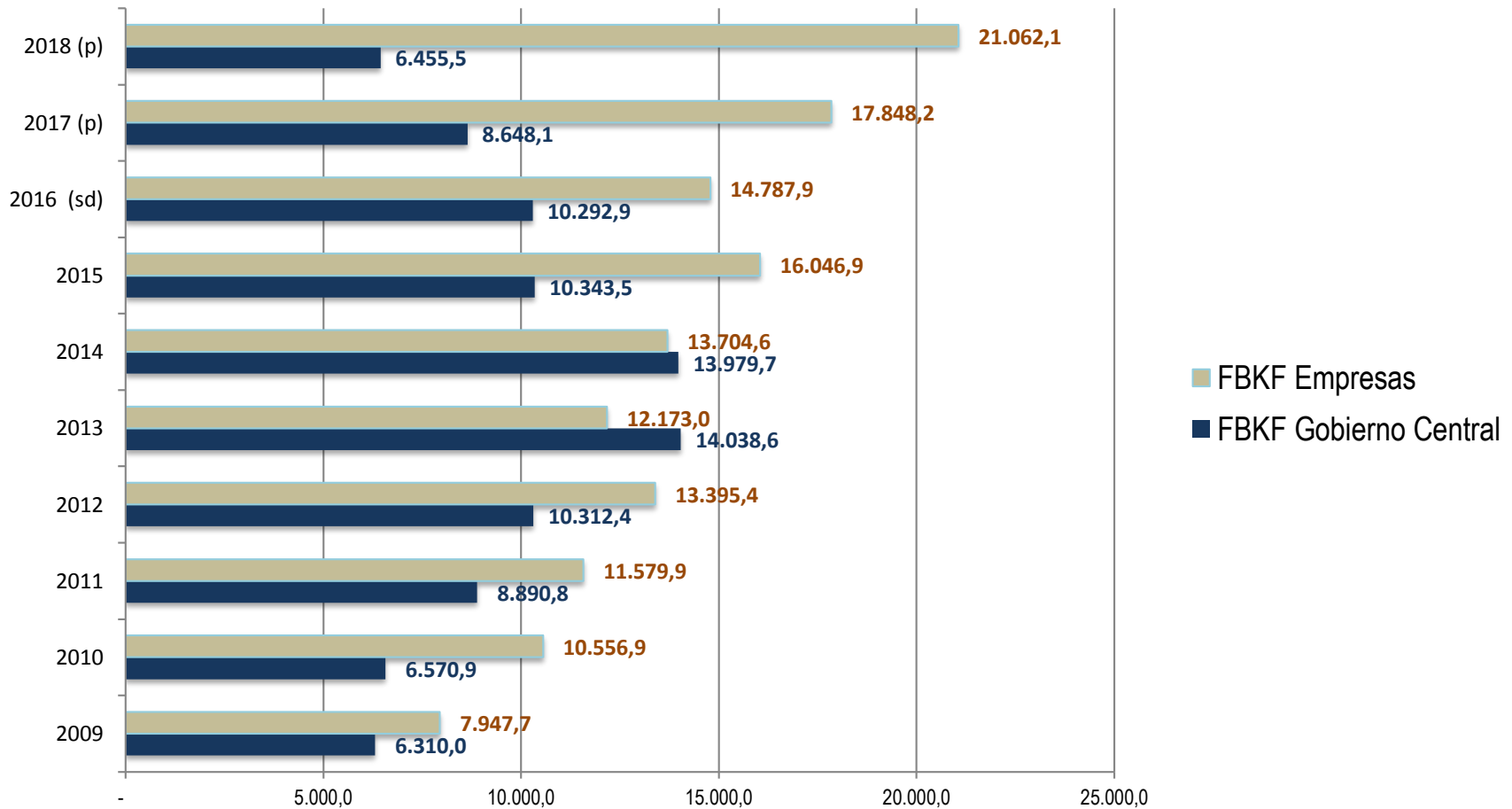


Puede advertirse que el déficit fiscal durante todo ese periodo financió el crecimiento de la economía. En virtud del numeral 3 del Art. 290 (Constitución), toda deuda externa solamente puede destinarse para inversión pública. La inversión pública tiene un efecto positivo en el PIB

Superávit/Déficit fiscal 2007-2017, en millones USD



Nunca hubo una competencia entre la inversión pública y la inversión privada.
Siempre fue una relación de complementariedad. Comparativo entre
inversión (FBKF) pública y privada 2009-2018



Las reglas fiscales de la Constitución de 2008: regla de la igualdad del ingreso permanente y gasto permanente, regla de la deuda externa exclusivamente para inversión pública

- Vinculan de manera directa los criterios de progresividad, equidad y transparencia de la recaudación con el gasto público.
- Los ingresos permanentes deben sustentarse más en los impuestos directos (impuesto a la renta) que en los indirectos (IVA, ICE) (Art. 300, Constitución)
- Estos impuestos cubren en su totalidad los egresos permanentes (nómina y funcionamiento del Estado).
- **La regla fiscal definida en la Constitución (Art. 286), impide que el gasto corriente tenga incidencia directa sobre el déficit fiscal.**
- **El gasto corriente no tiene ninguna relación con el déficit fiscal.**

Implicaciones de la regla fiscal contenida en la Constitución (Art. 286)

- La regla macrofiscal (o regla fiscal) establece una relación directa entre recaudación y gasto corriente, de tal manera que el cumplimiento y garantía de los derechos, como por ejemplo salud, educación, inclusión social, seguridad interna y externa, entre otros, tengan directa relación con la equidad y justicia social en la política de recaudación.
- Equilibra, de esta manera, las relaciones de poder al interior de la sociedad, cuando propugna que sean los sectores con más altos ingresos quienes paguen más impuestos directos con relación a los sectores con menos ingresos, al tiempo que excluye a los más vulnerables y pobres de la responsabilidad tributaria de impuestos directos (la base imponible del impuesto a la renta excluye al salario mínimo vital o remuneración básica unificada).

Implicaciones de la regla fiscal contenida en la Constitución (Art. 286)

- El **déficit fiscal** solo puede tener origen en la relación entre ingreso no permanente (las transferencias de las empresas públicas y otros ingresos no tributarios) y el gasto no permanente (el Plan Anual de Inversiones y el pago del servicio de la deuda externa). La regla fiscal contenida en el Art. 286, strictu sensu, excluye del cálculo del déficit/superávit fiscal al gasto corriente y lo desplaza a la relación entre **gasto/ingreso no permanente**.
- El gasto corriente no se registra en el déficit fiscal

Implicaciones de la regla fiscal contenida en la Constitución (Art. 286)

- El **déficit fiscal** tienen directa relación con la necesidad de financiamiento del Plan Anual de Inversiones o del pago de los intereses de la deuda externa.
- El Art. 290 se define la regla fiscal del endeudamiento público: con deuda externa se financia infraestructura pública, o pagos de la deuda si las condiciones son mejores que las previamente acordadas.

Implicaciones de la regla fiscal contenida en la Constitución (Art. 286)

- En consecuencia, las **reglas fiscales** contenidas en la Constitución, no tienen nada que ver con la interpretación de “consolidación fiscal” en términos neoliberales, ni con los criterios de austeridad fiscal y ajuste. Si se alteran esas reglas por fuera del espíritu del texto Constitucional, se altera todo el entramado que ha sido construido a su tenor. Se altera, de hecho, toda la política fiscal.
- Tal fue el objetivo de la Ley de Ordenamiento para las Finanzas Públicas aprobado por la Asamblea Nacional con 72 votos en mayo de 2020

Consecuencias de las reglas fiscales que existen en la Constitución y que la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas quiere cambiar

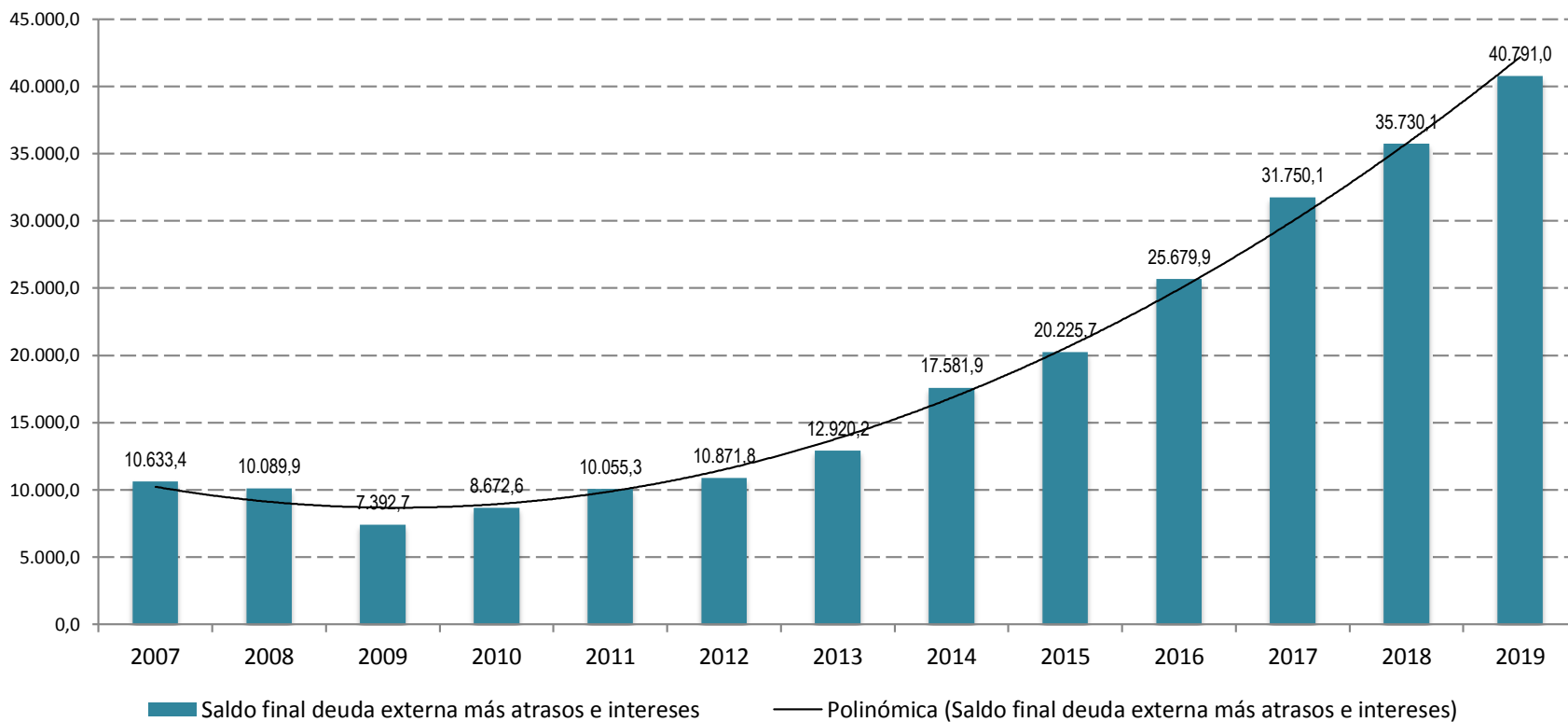
- En consecuencia y de acuerdo a la Constitución:
 - No hay ni nunca hubo gasto excesivo del Estado.
 - La reducción del gasto corriente no afecta al déficit/superávit fiscal, solamente deja sin servicios a la población y crea desempleo arbitrariamente
 - No existe relación entre el gasto permanente (o gasto corriente con el déficit fiscal)
 - **Los subsidios a los combustibles no pueden registrarse en el Presupuesto General del Estado.**
 - El déficit fiscal significa deuda externa para el financiamiento de obra pública.
 - El superávit fiscal primario implica la reducción de la obra pública.

Sin embargo, la sociedad fue sometida a una intensa manipulación ideológica

- El “Estado obeso” (que nunca existió)
- La indisciplina fiscal y la necesidad del saneamiento de las finanzas públicas (que nunca existió)
- La relación entre gasto corriente y déficit fiscal (el excesivo gasto del Estado que nunca existió)
- El sobreendeudamiento del gobierno anterior (que nunca existió)
- El déficit fiscal es creado por el subsidio a los combustibles por eso hay que eliminar ese subsidio (argumento falso que nunca existió)
- La necesidad imperiosa de resolver el “problema” del déficit fiscal como prioridad de la política económica (falso problema, el problema real es el desempleo y la concentración del ingreso)
- La disminución de los impuestos a los más ricos produce más inversión y empleo (falsa hipótesis, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres)

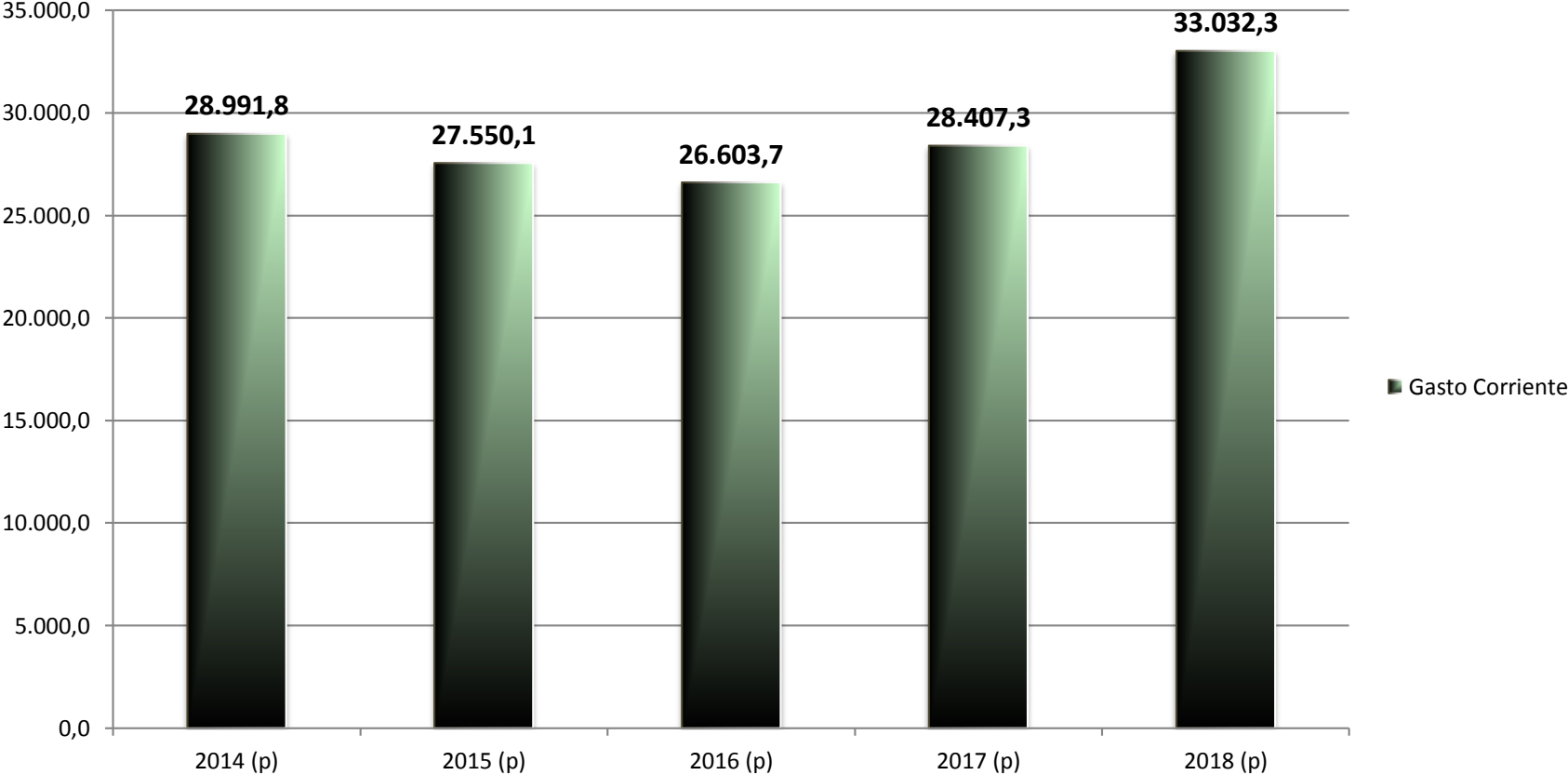
Puede observarse que el saldo final de la deuda pública externa crece en los años 2017 a 2019. El sobre-endeudamiento corresponde, en realidad, al gobierno de Lenin Moreno. Datos del Banco Central del Ecuador

Saldo final deuda externa más atrasos e intereses, en millones de USD



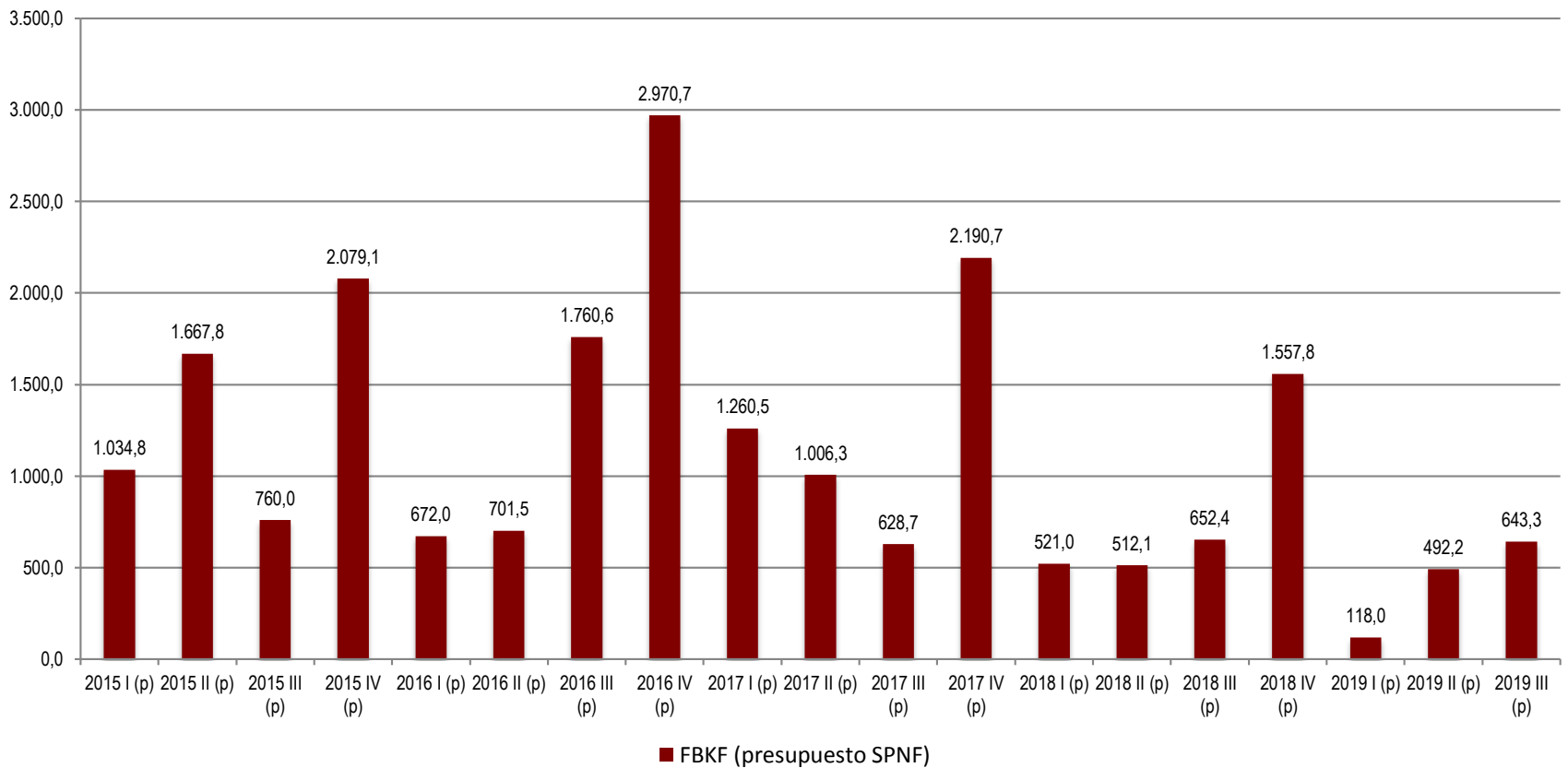
Puede observarse que el mayor crecimiento del gasto corriente fue en el gobierno de Lenin Moreno, sin embargo, ese incremento del gasto corriente no es correlativo con la prestación de servicios para la garantía de derechos

Gasto Corriente

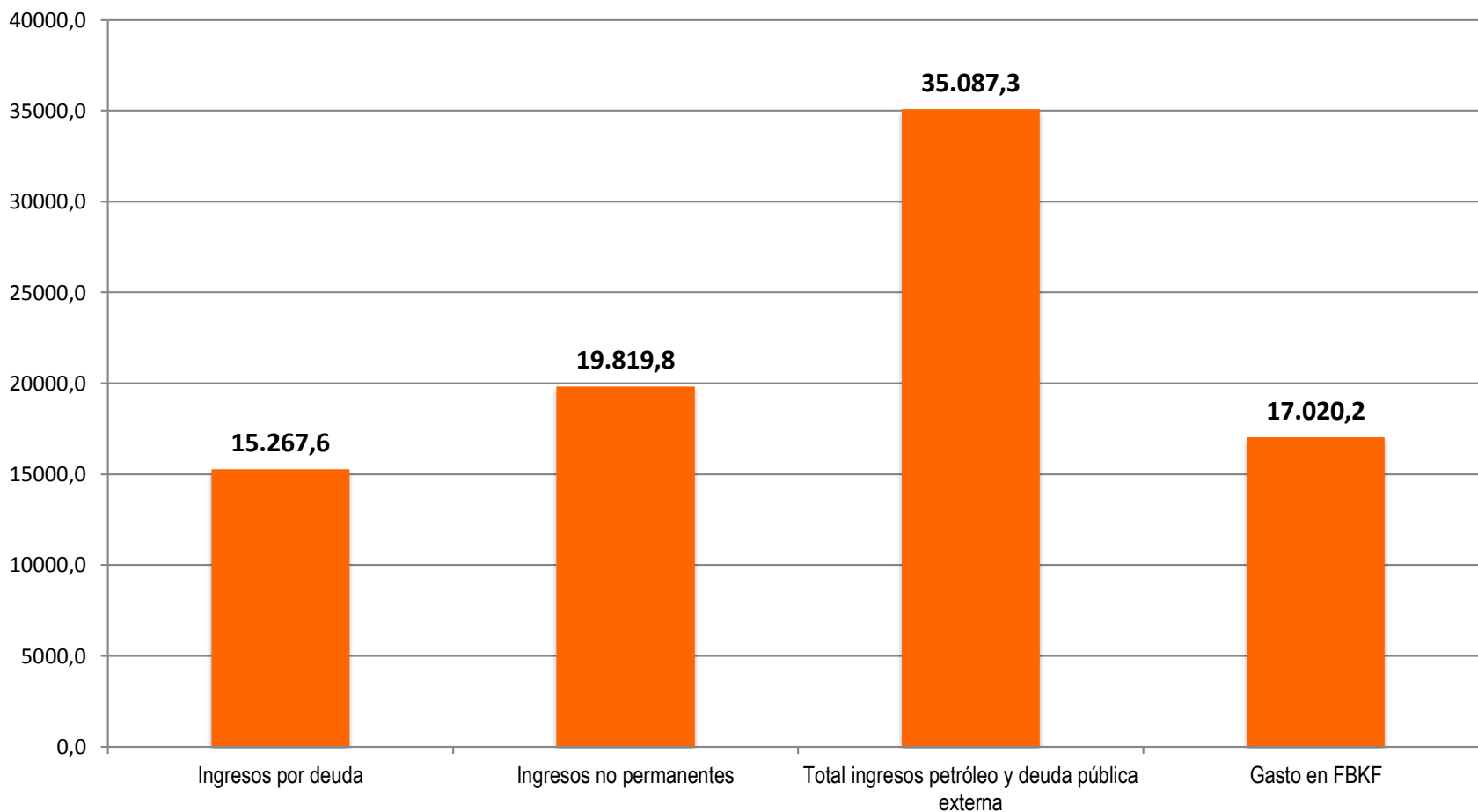


En la inversión fiscal (medida por FBKF) puede advertirse que la menor inversión fiscal la hizo el gobierno de Lenin Moreno, a pesar de tener todos los recursos necesarios para hacerlo (ver siguiente diapositiva)

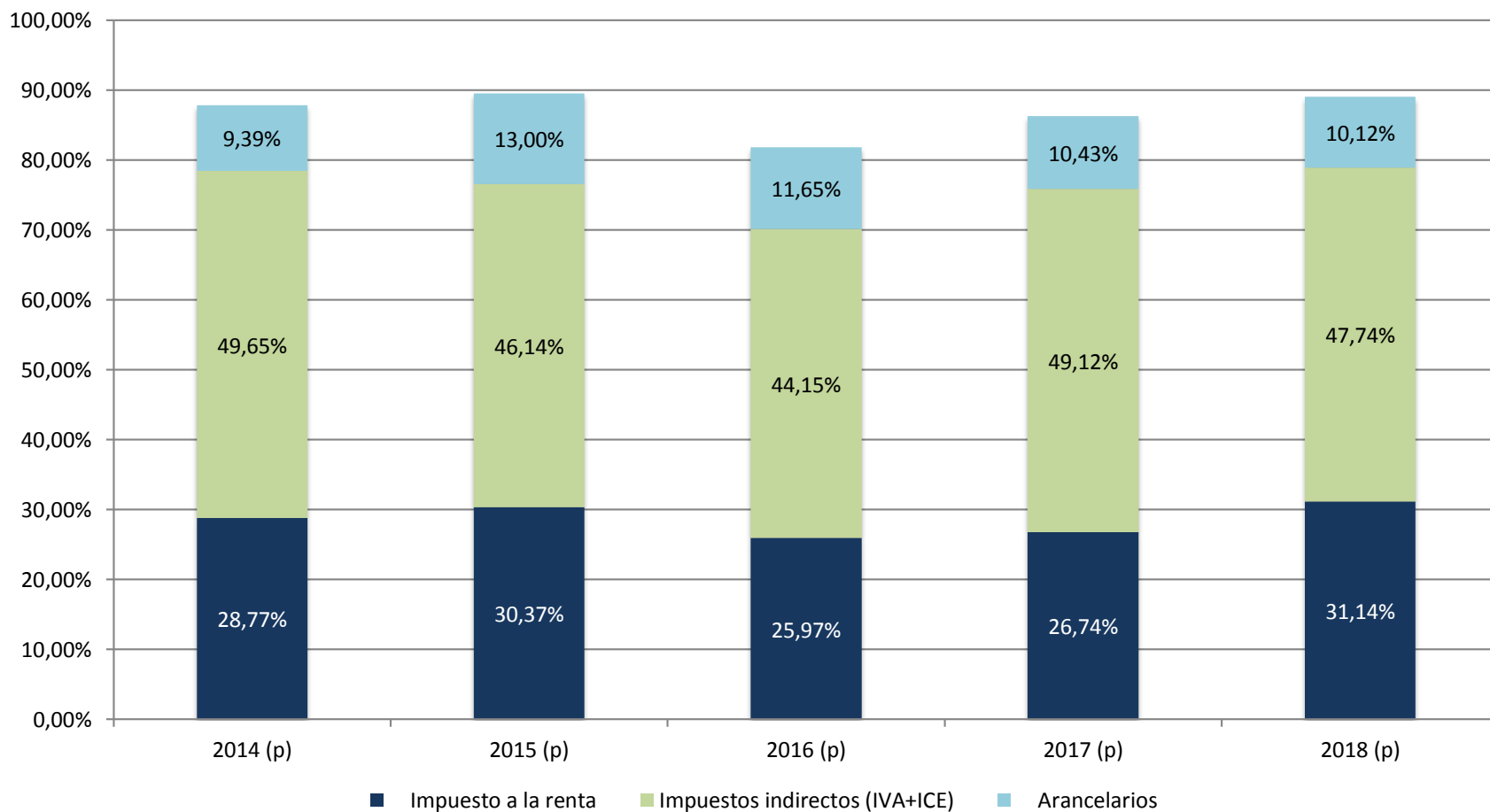
FBKF (presupuesto SPNF)



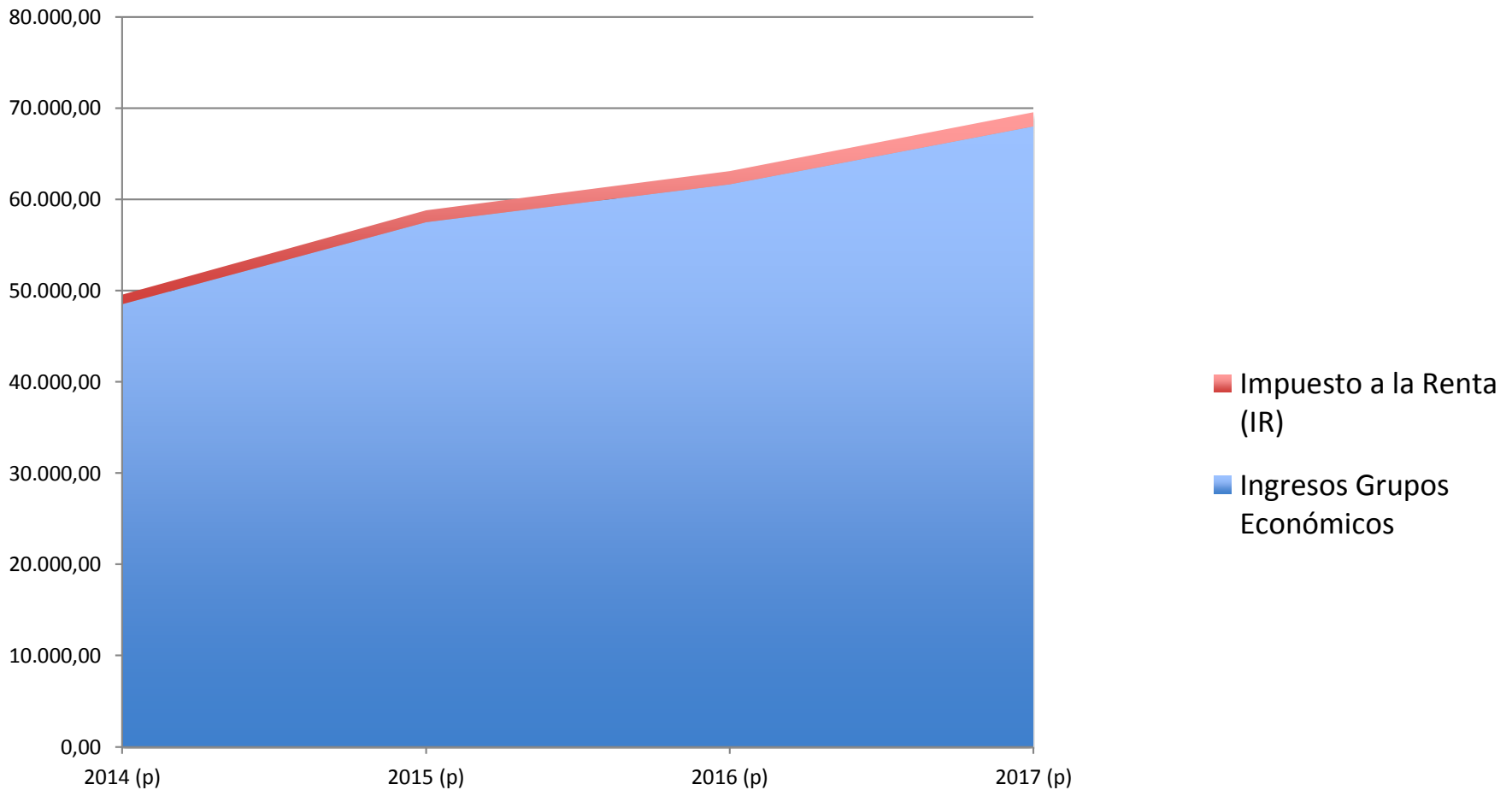
En el periodo 2017-2019, por ingresos petroleros y deuda pública externa, el gobierno de Lenin Moreno recibió 35.087 millones de USD, pero solo destinó menos de la mitad de esos recursos para inversión.



Los ingresos permanentes del sector público no han cambiado de forma estructural en los últimos años. El mayor ingreso fiscal lo genera el IVA y el ICE.



Los grandes grupos económicos (971 personas naturales, 5.303 empresas, 49 medios de comunicación, 43 bancos y sociedades financieras), en promedio nunca han pagado más allá del 2,5% de sus ingresos en impuesto a la renta en los últimos años.
En el año 2017 tuvieron ingresos por 67,9 mil millones de USD



El costo real del subsidio a los combustibles el 2019 fue del 1,4% del PIB, y se registran en la Cuenta de Financiamiento a Derivados Deficitarios (CFDD) que no forma parte del Presupuesto del Gobierno Central. El subsidio a los combustibles no tiene nada que ver con el déficit fiscal. El gobierno no paga el subsidio, lo paga Petroecuador

Periodo	TOTAL DERIVADOS						
	Volumen de importaciones (miles de barriles)	Precio promedio de Importación (2)	Costo de importación	Precio promedio venta a nivel nacional	Ingreso por ventas internas importaciones	Diferencia entre ingresos y costos por ventas internas de importaciones	Subsidio a los combustibles como % del PIB
	Miles de barriles	USD por barril	Miles de USD	USD por barril	Miles de USD	Miles de USD	En porcentaje
	$a = g+m+s$	$b = c / a$	$c = i+o+u$	$d = e / a$	$e = k+q+w$	$f = e - c$	
2014	55.762,6	109,45	6.103.382,1	39,53	2.204.216,0	-3.899.166,0	3,80%
2015	53.920,1	70,25	3.787.808,7	38,48	2.074.751,2	-1.713.057,5	1,70%
2016	43.832,2	53,20	2.331.830,9	38,88	1.704.123,1	-627.707,8	0,60%
2017	44.678,2	64,67	2.889.276,8	39,54	1.766.692,1	-1.122.584,7	1,08%
2018	49.054,2	80,02	3.925.144,3	40,89	2.005.624,0	-1.919.520,3	1,70%
2019	53.908,5	70,8	3.816.052,4	47,92	2.583.287,6	-1.232.764,8	1,4%

De la manipulación ideológica a la reemergencia del neoliberalismo y el poder de los bancos y los grupos económicos

- La reinterpretación de las reglas fiscales en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, aprobadas por la Asamblea Nacional:
 - Se convierten en instrumentos de vigilancia de las políticas de austeridad neoliberal
 - Fracturan la relación entre el ingreso y el gasto fiscal
 - El concepto que las define es aquel de la “consolidación fiscal” (o ajuste fiscal)
 - Son herramientas que imponen la visión neoliberal sobre la política fiscal
 - Se alejan del enfoque de garantía de derechos y se apegan al enfoque de la autoridad de la ley (positivismo jurídico)
 - Armonizan las finanzas públicas con las metodologías del FMI
 - Intentan desconstitucionalizar la economía (proponen reformas constitucionales al manejo económico)
 - Se imponen para armonizar las metodologías nacionales con las prescripciones y condicionalidades del FMI

Esta nueva forma de clasificación al sector público, aprobado por la Asamblea Nacional, es para armonizar con la metodología del FMI, conforme consta en la metodología de la Carta de Intención, de marzo de 2019

Quantitative Performance Criteria: Definition of Variables

Floor of the Non-Oil Primary Balance of the Non-Financial Public Sector, Including Petroleum Subsidies

Definitions

5. The Non-Financial Public Sector (NFPS, Sector Público No-Financiero) for the purposes of the program consists of the central government (PGE, including universities), Decentralized Autonomous Governments (including municipal governments, provincial governments and parish boards), Social Security Funds (including IESS, ISSFA, ISSPOL and BIESS), Non-Financial Public Corporation (detailed in the table below) and Development Bank of Ecuador (BDE). (pág. 85)

Por ejemplo, el Artículo 2 de la Ley de Ordenamiento para las Finanzas Públicas, propone un nuevo esquema de clasificación del sector público:

“Art. (...).- Clasificación del Sector Público.- Todas las entidades, instituciones y organismos referidos en el artículo 4 de este Código serán clasificados de la siguiente manera:

1. Sector público financiero: Comprende todas las entidades cuya actividad principal es monetaria, de intermediación financiera, banca de inversión y/u otras para la prestación de servicios financieros de naturaleza similar.

2. Sector público no financiero: Comprende las siguientes entidades:

a. Las entidades cuya actividad primaria es desempeñar las funciones de gobierno ...: (i) gobierno central o estado central (...); (ii) otras funciones del Estado: Legislativa, Judicial, Electoral, y Transparencia y Control Social; (iii) Gobiernos autónomos descentralizados (...); (iv) las demás entidades que realicen funciones del Estado que no se encuentren comprendidas en otras categorías establecidas en este artículo.

b. Las empresas públicas de economía mixta creadas para la gestión de los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos, y el desarrollo de otras actividades económicas (...)

3. Entidades de la Seguridad Social: Son entidades autónomas, con patrimonio propio, cuyos fondos son propios y distintos a los del fisco y no forman parte del Presupuesto General del Estado creadas para fines de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de Seguridad Social, conformadas por: IESS, ISSFA e ISSPOL, Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y otras de similar naturaleza y función creadas al amparo de estos regímenes de Seguridad Social”.

Las inconstitucionalidades de la reforma al Art. 8

- Las reformas legales que cambian la metodología de clasificación del Sector Público para el conjunto de instituciones, entidades y organismos estatales, está hecha con el propósito de armonizar los marcos metodológicos con la metodología de una institución financiera internacional, el FMI.
- Sin embargo, la Carta de Intención con el FMI, al no estar considerada como un tratado internacional por parte del gobierno nacional, sino simplemente como un acuerdo de crédito, no tiene fuerza vinculante para alterar la metodología de clasificación del sector público.
- Esa fuerza vinculante a nivel legal es necesaria para que las reformas legales que alteran el estatuto de autonomía constitucional de las instituciones públicas como los GAD, o el sistema de seguridad social, tengan al menos un estatuto jurídico coherente.
- Al no tenerlo, estos cambios jurídicos entran en contradicción con el Art. 82 que fundamenta la seguridad jurídica en normas jurídicas previas, claras y públicas.

Las inconstitucionalidades de la reforma al Art. 8

- Este cambio metodológico apunta a una transición conceptual hacia una visión legalista y formal de las reglas que se imponen sobre los principios y su ética y moral que son el fundamento de los derechos. En tal virtud, es el inicio de una **deconstrucción normativa** de lo establecido en el primer artículo de la Constitución que consagra el Estado constitucional de derechos y justicia. Precisamente por ello, esta metodología no tiene eficacia jurídica, en conformidad con lo establecido en el Art. 424, porque es incompatible a nivel ontológico, deontológico, y epistemológico con la Constitución y su enfoque de garantía de derechos.

Las inconstitucionalidades de la reforma al Art. 8

- Son imposibles de adecuar formal y materialmente con la Constitución y su enfoque de garantía de derechos, conforme el Art. 84 de la Constitución. Esta dificultad se hace patente cuando se confirma que la nueva metodología de clasificación del sector público afecta los artículos constitucionales que definen el estatuto de autonomía de los GAD (Art. 238), de las empresas públicas (Art. 315), de las instituciones del sistema de seguridad social (Art. 370). También emerge cuando esta nueva clasificación del sector público altera el Art. 226 porque otorga al ente rector de las finanzas públicas una capacidad de control hacia todas las instituciones públicas

Sobre esta nueva metodología se establecen nuevas reglas fiscales, en conformidad con lo establecido por los manuales de cuentas fiscales del FMI

- Las reformas legales que permiten las nuevas reglas fiscales
 - La reforma al sistema de planificación para convertirlo en mecanismo de consolidación fiscal
 - La reforma al Plan Anual de Inversiones para someterlo a los nuevos límites y techos presupuestarios
 - El programa de preservación de capital para facilitar los acuerdos con el FMI
 - La reforma a la programación fiscal plurianual y anual de todo el sector público

El ámbito de aplicación de estas nuevas reglas fiscales neoliberales comprenden a todo el sector público, de forma independiente de su estatuto de autonomía constitucional, conforme la reforma aprobada por la Asamblea Nacional

“Art. (...) Ámbito de aplicación de las reglas fiscales.- Las entidades comprendidas en el sector público no financiero se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal de acuerdo a lo establecido en este capítulo. Los bancos públicos deberán cumplir de forma obligatoria las regulaciones para el manejo de riesgo de liquidez y solvencia que estén definidos en la Ley. La fijación y aplicación de las reglas fiscales previstas en este título respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social. Los fondos (...) son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este artículo no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos”.

La reforma legal de la Asamblea Nacional violenta el carácter del Estado Constitucional de derechos y justicia, y aprueba nuevas reglas fiscales que alteran el cumplimiento de derechos sino que también violentan la autonomía de los GAD, seguridad social, universidades, entre otras.

- Las nuevas reglas fiscales separan del ámbito prescrito por la Constitución para las reglas fiscales (Art. 286 y numeral 3 Art. 290) para generar nuevas reglas bajo un ámbito diferente que abarca a todas las instituciones del sector público;
- Integra bajo sus prescripciones a todas las instituciones del sector público de forma independiente de su estatuto de autonomía constitucional y las somete al control del ente rector de las finanzas públicas (el Ministerio de Economía y Finanzas);
- Confunde autonomía con la no intervención sobre los fondos propios de las instituciones reconocidas con autonomía por la Constitución;
- Aparentemente respeta las competencias definidas por la Constitución y la Ley, pero no las excluye de la obligación de cumplimiento de las reglas fiscales

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Contradice el Art. 226 que establece que las instituciones del Estado, sus organismos, sus dependencias “ejercerán solamente las competencias y las facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”, y en ninguna parte de la Constitución se establece que el ente rector de las finanzas públicas tiene la potestad para someter a las instituciones de la seguridad social, a los GAD, a las empresas públicas, a la banca pública, a un conjunto de reglas fiscales que no han sido definidas por la Constitución.

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Contradice el Art. 227 que establece que la administración pública se rige por los principios de: “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Las reglas fiscales que se les imponen por fuera del ámbito constitucional, atentan su capacidad de eficiencia, eficacia, además que van en contra de la descentralización y desconcentración del Estado, porque centraliza en el ente rector de las finanzas públicas decisiones que tienen que ver con instituciones autónomas.

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Contradice el Art. 238 que establece la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados. El hecho que las reglas fiscales respeten los fondos y las competencias de los GAD, no implica que no vulnere su autonomía política y financiera. Al someterlos a las reglas fiscales, se impone sobre la planificación nacional y el régimen del desarrollo y define horizontes y capacidades sobre actividades que les competen específica y exclusivamente a los GAD.

Las nuevas reglas fiscales:

violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Afecta al Art. 280 de la Constitución porque se superpone al Plan Nacional de Desarrollo. Las reglas fiscales están, de hecho, por encima del Plan Nacional de Desarrollo en un sentido práctico: controlan la relación ingreso-gasto de todas las instituciones del sector público, de tal manera que solo después de este control, estas instituciones pueden cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Altera el sentido del Art. 284 que define los objetivos de la política económica, porque al ampliar el ámbito de las reglas fiscales a todas las instituciones públicas tendrían también como objetivo la austeridad fiscal.

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Altera y entra en contradicción con el Art. 286 que establece la regla fiscal como una relación entre ingreso y gasto permanente para la política económica, no para las instituciones del sector público.

Las nuevas reglas fiscales: violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Entra en contradicción con el Art. 292 que define al Presupuesto del Estado como el instrumento para la determinación y gestión de ingresos y egresos del sector público y excluye de manera explícita y taxativa los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas, y los gobiernos autónomos descentralizados. Al someter al ámbito de las reglas fiscales a estas instituciones se violenta lo establecido en este artículo constitucional.

Las nuevas reglas fiscales:
violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Afecta al Art. 293 que establece que las instituciones públicas definen su presupuesto en el marco del Plan Nacional de Desarrollo sin menoscabo de sus competencias y autonomía, porque el ámbito de las reglas fiscales los integra a cumplir relaciones ingreso, gasto y deuda pública de forma independiente del Plan Nacional de Desarrollo y de sus propias competencias.

Las nuevas reglas fiscales:

violaciones constitucionales del ámbito de aplicación

- Se altera el Art. 300 que define el régimen tributario, porque las instituciones del sector público están obligadas al cumplimiento de reglas fiscales de ingreso, gasto y deuda pública, por fuera de lo definido en el Art. 300.
- Afecta al Art. 315 que establece un estatuto de autonomía financiera, económica y administrativa para las empresas públicas.
- Entra en contradicción con el Art. 370 que define el estatuto de autonomía del IESS.

La regla fiscal

Del Ingreso Permanente y Egreso Permanente

“Art. (...) Ingreso permanente y no permanente del Sector Público No Financiero y de la Seguridad Social.- Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia, previa calificación de la situación excepcional realizada por la o el Presidente de la República o, en su caso, por las máximas autoridades administrativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de las entidades de la Seguridad Social”.

Regla de Deuda y Otras Obligaciones

“Art. (...) Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social.- El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente del 40% del PIB. La política fiscal deberá ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto”.

Regla de Deuda y Otras Obligaciones

“Art. (...) Disposiciones sobre el endeudamiento para entidades de Seguridad Social.- Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, las entidades de la Seguridad Social deberán observar los límites establecidos en este Código y la ley. Adicionalmente cada entidad de Seguridad Social (...)deberá observar los siguiente: 1. Se recurrirá a endeudamiento público únicamente cuando de manera independiente el Fondo o Administradora que se beneficie del endeudamiento, demuestre tener capacidad de pago y que la operación de endeudamiento no comprometa el normal funcionamiento y otorgamiento de las prestaciones”.

De las reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero

“Art. (...) Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social.- El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones de pago establecido en este Código. Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual. La meta de resultado primario será definida en concordancia con los otros límites, metas y objetivos conforme a procedimientos establecidos en este Código”.

“Las metas anuales de resultado primario no petrolero serán vinculantes para el Gobierno Central y otras Funciones del Estado y un marco referencial para el resto de entidades del Sector Público No Financiero y Seguridad Social. Cada entidad deberá reportar la información prevista en el reglamento de este Código respecto del seguimiento de estas metas en el sistema de administración financiera para garantizar la transparencia fiscal”.

Regla del resultado primario no petrolero

- La reforma planteada por la Ley Orgánica de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, también establece la obligatoriedad para el gobierno central de establecer y cumplir las metas de **resultado primario no petrolero**, así como su carácter de referencialidad para las instituciones autónomas. Sin embargo, se trata de una noción que no tiene condición jurídica alguna de existencia en el orden legal vigente.

La regla del resultado primario no petrolero se la aprueba solamente para posibilitar la nueva Carta de Intención con el FMI que se negociará el mes de agosto de 2020, conforme la metodología de la Carta de Intención de 2019, conforme puede advertirse en los siguientes párrafos:

“Lowering the non-oil primary deficit (including fuel subsidies) from 7.6 percent of GDP in 2016 to 5.3 percent of GDP deficit in 2018. The deficit reduction that took place in 2018 was largely a product of a reduction in capital spending (of 2.3 percent of GDP).”

(“Reducir el déficit primario no petrolero (incluidos los subsidios al combustible) del 7.6 por ciento del PIB en 2016 al 5.3 por ciento del déficit del PIB en 2018. La reducción del déficit que tuvo lugar en 2018 fue en gran parte producto de una reducción en el gasto de capital (del 2.3 por ciento del PIB) “. (traducción propia, pág. 5).

“At the core of Ecuador’s imbalances has been the pursuit of an unsustainable fiscal path. The 2014 oil price decline exposed the underlying structural imbalances of Ecuador’s economy, including the very high non-oil primary fiscal deficit and rising public debt.”

(“En el centro de los desequilibrios de Ecuador se encuentra la búsqueda de un camino fiscal insostenible. La caída del precio del petróleo en 2014 expuso los desequilibrios estructurales subyacentes de la economía de Ecuador, incluido el muy alto déficit fiscal primario no petrolero y el aumento de la deuda pública”). (traducción propia, pág. 8, negritas el original).

El resultado primario no petrolero y la Carta de Intención con el FMI

“14. The authorities have adopted a credible and ambitious medium-term fiscal plan that will put the debt-to-GDP ratio on a firmly downward path. The goal of the government’s plan is to increase the non-oil primary balance (including fuel subsidies) by 5 percent of GDP from 2019–21, with a substantial share of this taking place in the first year of the program.”

(14. Las autoridades han adoptado un plan fiscal de mediano plazo creíble y ambicioso que colocará la relación deuda / PIB en un camino firmemente descendente. El objetivo del plan del gobierno es aumentar el saldo primario no petrolero (incluidos los subsidios al combustible) en un 5 por ciento del PIB de 2019 a 21, con una parte sustancial de esto en el primer año del programa"). (traducción propia, pág. 11, negritas el original).

El resultado primario no petrolero y la Carta de Intención con el FMI

“19. The authorities’ plan to reduce the non-oil primary deficit by 5 percentage points of GDP over the next three years will put debt on a downward path starting in 2020, falling below 40 percent of GDP by 2023.”

(“19. El plan de las autoridades para reducir el déficit primario no petrolero en 5 puntos porcentuales del PIB en los próximos tres años pondrá a la deuda en una trayectoria descendente a partir de 2020, cayendo por debajo del 40 por ciento del PIB para 2023 ”). (traducción propia, pág. 12, negritas el original).

“The authorities are planning to lower the non-oil primary deficit, including fuel subsidies, from 5.3 percent of GDP in 2018 to 0.3 percent of GDP by 2021. Around 2 percent of GDP of that effort would be accomplished in 2019. The overall fiscal balance is expected to move from a deficit of 0.9 percent of GDP in 2018 to a surplus of 2.9 percent of GDP by 2021. The public debt is forecast to peak at 49 percent of GDP in 2019 and fall below 40 percent of GDP and towards more prudent levels after 2023.”

(“Las autoridades planean reducir el déficit primario no petrolero, incluidos los subsidios al combustible, del 5,3 por ciento del PIB en 2018 al 0,3 por ciento del PIB para 2021. Alrededor del 2 por ciento del PIB de ese esfuerzo se lograría en 2019. El balance fiscal general se espera que pase de un déficit del 0,9 por ciento del PIB en 2018 a un superávit del 2,9 por ciento del PIB para 2021. Se prevé que la deuda pública alcance el 49 por ciento del PIB en 2019 y caiga por debajo del 40 por ciento del PIB y hacia niveles más prudentes después de 2023”). (traducción propia, pág. 14).

Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado

“Art. (...) Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado.- Se entenderá por gasto computable, el gasto primario excluidos las preasignaciones establecidas en el artículo 298 de la Constitución. El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo, expresado en variables nominales.”

“El incremento nominal anual del gasto primario computable para cada ejercicio fiscal no podrá superar el límite consolidado para la agrupación de entidades del Gobierno establecido en el segundo inciso”.

“El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos”.

El gasto primario computable y el límite nominal anual para los GAD

“Art. (...) Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Se entenderá por gasto computable el gasto primario. La fijación del límite nominal anual de modificación del gasto primario le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine. Será de cumplimiento obligatorio para todas las unidades o dependencias públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará de la misma manera que el límite de gasto computable del Gobierno Central. El nivel de gasto primario computable resultante de la aplicación de la regla de gasto primario computable podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos”.

Espacio adicional para política contracíclica y los límites de la austeridad

“Art. (...) Espacio adicional por aplicación de política fiscal contra cíclica para la regla de gasto primario computable del Gobierno Central y Otras Funciones del Estado.- En el caso de que la proyección anual de crecimiento económico sea menor de 2 puntos porcentuales al crecimiento de la economía de largo plazo y se pronostique una brecha negativa del producto, el incremento nominal anual del gasto primario computable podrá añadir un espacio adicional de hasta el 1% del PIB por año por aplicación de política fiscal contra cíclica por un plazo máximo de dos años consecutivos acumulables, debidamente justificada, siempre que se compense completamente en los dos años siguientes a la aplicación realizada y se retorne a la meta nominal fijada inicialmente para el último año de la compensación. La variación nominal anual del gasto primario computable deberá tener concordancia con las metas establecidas para el resultado primario total y no petrolero”.

Regla del crecimiento del gasto permanente

“Art. (...).- Del crecimiento del gasto permanente.- El crecimiento nominal del gasto permanente del Gobierno Central y otras funciones del Estado, estará sujeto a los límites de crecimiento del gasto primario según el artículo precedente y garantizará la provisión adecuada de bienes de capital”.

“La participación del gasto permanente en el gasto primario total se sujetará a los objetivos de la política fiscal emitidos por el ente rector de las finanzas públicas”.

Delimitación y violación del estatuto de autonomía del sistema de seguridad social

“Art. (...).- Requisitos para financiar los gastos de la Seguridad Social con recursos del Presupuesto General del Estado.- Las entidades de la Seguridad Social en la elaboración de su presupuesto, así como respecto al presupuesto ejecutado, deberán cumplir con los siguientes requisitos:”

“1. La normativa emitirá por los Consejos Directivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, referente a prestaciones o aspectos administrativos que tengan impacto fiscal directo en las contribuciones y asignaciones que se financien a través del Presupuesto General del Estado, deberán tener previamente el dictamen favorable emitido por el ente rector de las finanzas públicas”.

El Fondo de Estabilización

“Art. (...).- Fondo de Estabilización.- Los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que superen lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, aprobado por la Asamblea Nacional, luego de descontar las preasignaciones previstas por la ley, se destinarán a la generación de un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la estabilidad económica y la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o capacidad de la ejecución de egresos en educación y salud. El fondo será único y sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto adicional al presupuesto inicial”.

De la determinación e instrumentación de las reglas fiscales

“Art. (...) Determinación de objetivos, límites y metas fiscales totales del SPNF, la Seguridad Social y del Presupuesto General del Estado.- Los objetivos, límites y metas respecto a las reglas fiscales totales del SPNF y la Seguridad Social y específicas del Presupuesto General del Estado: crecimiento de egresos, gastos, resultado primario total, resultado primario no petrolero, será calculados, determinados, evaluados y actualizados por el ente rector de las finanzas públicas y por el órgano máximo de cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias, según corresponda”.

“La fijación de las metas de los resultados primarios deberá tener en cuenta la regla de gasto y la consecución del límite de deuda y otras obligaciones de este Código. La fijación de la meta de deuda pública y otras obligaciones deberá ser consistente con el objetivo de resultado primario no petrolero”.

De las medidas preventivas de las reglas fiscales

“Art. (...).- Advertencia de riesgo de incumplimiento.- En caso de considerar un riesgo de incumplimiento del objetivo de saldo primario no petrolero, del objetivo de deuda pública y otras obligaciones de pago, de la regla de gasto y regla de egresos permanentes de alguna entidad integrante del sector público no financiero, el ente rector de las finanzas públicas formulará en el plazo que determine el reglamento una advertencia motivada a la entidad de que se trate, a fin de que, en el plazo de un mes, adopte las medidas necesarias para mitigar el riesgo o evitar el efecto. Además, informará a la Contraloría General del Estado para fines de control. Si no se adoptasen las medidas se aplicarán las medidas correctivas previstas en este Código, sin perjuicio de la acción de control que, por tal motivo, inicie la Contraloría General del Estado”.

De las medidas correctivas de las reglas fiscales

“Art. (...) Plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.- En caso de incumplimiento del objetivo de deuda pública, saldo primario no petrolero, regla de gasto y/o regla de egresos permanentes, y en los supuestos de suspensión de las reglas fiscales, la Administración Pública Central, entidad del sector público no financiero, y la Seguridad Social que se encuentre en incumplimiento o afectado por la suspensión de la regla, formulará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que permita en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos y reglas fiscales cuando corresponda”.

Si los GAD, las universidades, el sistema de seguridad social, las empresas públicas, la banca pública, no cumplen con las nuevas reglas fiscales, entonces sus autoridades serán judicializadas y criminalizadas. Es la primera vez en la historia de los ajustes fiscales de todos los países, que se criminaliza y se judicializa el incumplimiento de la austeridad neoliberal

“Art. 178.- La máxima autoridad de cada entidad y organismo público y los funcionarios y servidores encargados del manejo presupuestario, serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, así como de observar estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en el presente Código y las normas técnicas correspondientes”.

“En caso de que el ente rector de las finanzas públicas presuma el incumplimiento de lo previsto en este artículo y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales a que hubiere lugar, pondrá en conocimiento de las autoridades de control previstas en la Constitución de la República”.

Del incumplimiento de las reglas fiscales

“Art. 180.- Responsabilidad por incumplimiento de las reglas fiscales.- Las máximas autoridades administrativas y todo servidor público con competencias vinculadas con la gestión presupuestaria de las entidades y organismos del sector público, serán responsables administrativamente por la omisión en la formulación, aprobación y ejecución del plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal y por el incumplimiento de las reglas fiscales previstas en este Código, cuando corresponda”.

“La o las responsabilidades administrativas serán determinadas por la Contraloría General del Estado según lo previsto en su Ley Orgánica”.

Conclusiones

- Conclusiones de: ontología política
- Conclusiones de axiología jurídica
- Conclusiones epistemológicas: la transición del constitucionalismo de garantías al positivismo jurídico
- Conclusiones políticas: la desarticulación del Estado constitucional de derechos y justicia
- Conclusiones metodológicas
- Conclusiones institucionales
- Conclusiones sociales

Gracias!