

Quito, 07 de Octubre de 2010
PE-515-2010

Señor
FRANCISCO VELASCO
Presidente
Comisión Especializada del Régimen Económico
y Tributario y su Regulación y Control
Asamblea Nacional
Quito

Ref. : Proyecto de Código de las Finanzas Públicas

De mi consideración:

La Asociación conoció el proyecto de "Código de Planificación y Finanzas Públicas" que fue presentado a la Asamblea por el señor Presidente de la República con el carácter de urgente en materia económica, respecto del cual, al tiempo que le agradece la apertura para invitar a esta entidad a darle de viva voz sus comentarios, debe dejar señalado:

I. PLANIFICACIÓN

1. El artículo 72 del proyecto de Ley dice:

Art. 72.- Coordinación con la inversión privada.- Con el fin de procurar la complementariedad entre la inversión pública en sus diferentes niveles y las iniciativas de inversión privada, el Sistema Nacional de Planificación podrá implementar los mecanismos necesarios de coordinación.

No obstante que esta entidad está consiente de las bondades de la planificación indicativa, considera que ésta de forma obligatoria debe ser ejecutada por el Gobierno Nacional, sin que el emprendimiento del sector netamente privado deba tener la obligación de acoger o someterse a instancia alguna de coordinación, por lo indicado esta entidad considera que el artículo citado debe ser eliminado.

2. Limitación de la autonomía de los gobiernos descentralizados

Varias normas del Código restan o afectan la autonomía de los Gobiernos descentralizados autónomos así por ejemplo:

Art. 33.- Funciones.- Son funciones de los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;
2. Verificar la coherencia del plan de desarrollo y ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Verificar la coherencia de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
4. Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial respectivos.
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno.
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

Las resoluciones de los Consejos de Planificación son vinculantes para los órganos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 38.- Plan Nacional de Desarrollo.- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, en el ámbito definido en este código.

Articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado.

Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de las empresas públicas, de la banca pública y de la seguridad social se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomías.

El plan coordina las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 76.- Gestión de la cooperación internacional no reembolsable.- La gestión de la cooperación internacional no reembolsable ejercida por los gobiernos autónomos descentralizados se sujetará a las políticas nacionales y a los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Art. 79.- Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones de las entidades y organismos del Estado, que tienen por objeto la gestión programada de los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

Las normas señaladas no solo que, como antes indico, restan autonomía a los Gobiernos Autónomos sino que además otorgan inmensas facultades al Secretario Nacional de Planificación, quien además manejará la información en base a la cual se realiza la planificación nacional, incluida la de los organismos autónomos:

Art. 35.- Libre acceso a la información.- La información para la construcción de las políticas públicas será de libre acceso tanto para las personas naturales como para las jurídicas públicas y privadas, salvo en los casos que señale la ley. Para este fin, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo tendrá a su cargo la rectoría del Sistema Nacional de Información.

Finalmente, la centralización y afectación de la autonomía de los gobiernos descentralizados se ratifica en la creación del Consejo Nacional de Planificación, entidad con amplias facultades y que está constituido por el Gobierno Central.

El manejo de las finanzas seccionales y además de su planificación ocasionará grandes tensiones entre los gobiernos autónomos y el Gobierno Central, en ese sentido la Asociación considera que la planificación debe ser obligatoria para el Estado Central y las empresas públicas mientras que, no obstante la facultad de aprobar los presupuestos de gobiernos descentralizados por parte del Consejo de Planificación, el plan de inversión de los Gobiernos Seccionales no debe ser limitada:

Art. 44.- Lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- El Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de obligatorio cumplimiento para el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público.

II. FINANZAS PÚBLICAS

1. Manejo de liquidez y obligación de incluir proyectos en presupuesto general

Art. 110.- Formulación de proformas institucionales.- Cada entidad y organismo sujeto al Presupuesto General del Estado formulará la proforma del presupuesto institucional, en la que se incluirán todos los egresos necesarios para su gestión. En lo referido a los programas y proyectos de inversión, únicamente se incluirán los que hubieren sido incorporados en el Plan Anual de Inversión (PAI), o que hubieren obtenido la prioridad de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa durante la ejecución presupuestaria. Dichas proformas deben elaborarse de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la programación fiscal y las directrices presupuestarias.

Las proformas presupuestarias de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social incorporarán los programas, proyectos y actividades que hayan sido calificados y definidos de conformidad con los procedimientos y disposiciones previstas en este código y demás leyes.

Art. 118.- Obligación de incluir recursos.- Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.

Con las normas citadas el Proyecto de Ley le otorga amplias facultades al Gobierno Central para, a través del Ministerio de Finanzas, manejar la liquidez y la inversión de todo el sector público no financiero. Esto implica que la liquidez de organismos autónomos descentralizados, pueden ser utilizados de la forma como disponga el Gobierno Central. Esto atenta contra la autonomía de los organismos antes señalados y pone en riesgo la disponibilidad de recursos para este tipo de gobiernos seccionales.

Por lo antes indicado, se sugiere que ambos artículos sean reformulados para que se elimine la facultad de limitar la inversión o ejecución de obras de los gobiernos autónomos descentralizados, cree la Asociación que la visión de los Municipios o Gobiernos Descentralizados en General, por estar más cerca de la realidad de su zona geográfica, puede ser distinta a la planificación general nacional, por lo que desconocer o limitar la facultad de esas entidades creará conflictos con el SENPLADES y el Gobierno en general.

2. Modificación del Presupuesto

Art. 128.- Modificación del Presupuesto.- El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional.

El primer párrafo del artículo 134 del proyecto de Ley concede atribuciones al Ministerio de Finanzas para alterar el presupuesto general del Estado aprobado por la Asamblea Nacional en hasta un 15%. Si bien es cierto que un presupuesto no es rígido, no obstante ello, el margen es excesivo. Asumiendo que el presupuesto del año 2011 fuera de 20.000 millones de dólares, el margen propuesto por el Proyecto le permitiría al Gobierno aumentar, sin autorización de la Asamblea, el presupuesto en 3.000 millones de dólares.

Entendiendo las razones conceptuales del artículo. Considera esta entidad que un límite razonable de modificación es del 5% y de ser necesario reformarlo en un

porcentaje superior debe consultarse con la Asamblea Nacional quien tendría que aprobar esas reformas.

Actualmente el Presidente de la República cuenta con herramientas legales idóneas que le permitirían afrontar, en situaciones de emergencia –que son regularmente las no contempladas en el presupuesto- para enfrentarlas.

3. Límite Endeudamiento Público

Art. 134.- Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cincuenta por ciento (50%) del PIB. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación de endeudamiento cuatrienal regulará los límites específicos para las entidades sujetas al ámbito de este código.

La limitación a la deuda pública establecida en el Proyecto de Ley es excesiva y podría provocar graves consecuencias en el futuro. La expansión del gasto público desde el año 2007 hasta la presente fecha es insostenible en el mediano y largo plazo, sostener tal expansión durante más años requerirá el endeudamiento masivo del Gobierno Nacional, lo que podría generar el debilitamiento del sistema monetario vigente, por lo que sugerimos que éste debería reducirse al 30% del PIB.

En concordancia con lo arriba señalado, es conveniente que el proyecto de Ley establezca una norma legal que limite el déficit fiscal. Para ello se sugiere crear un artículo que diga: "Art. (...) El déficit del sector público no financiero no podrá superar el 3% del PIB".

4. Definición Deuda Pública

Art. 133.- Contenido y finalidad.- El componente de endeudamiento público tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días.

No existe sustento conceptual ni técnico alguno para que los títulos valores emitidos por el Estado, menores a 360 días, dejen de ser considerados pasivos y deuda pública,

la incorporación de la norma permitiría al Estado emitir deuda por plazos menores sin que se cuantifique dentro del mismo límite que la Ley pretende fijar.

Es decir en el futuro cualquier Gobierno podrá emitir deuda de corto plazo en forma masiva y sin control alguno y con ello crear las condiciones para la desestabilización financiera y económica del Estado, por lo tanto de la economía y del sistema monetario vigente.

Por lo antes indicado, la frase "se excluye cualquier título valor menor a 360 días" debe ser eliminado.

5. Comité Deuda Pública

Art. 148.- Comité de Deuda y Financiamiento.- El Comité de Deuda y Financiamiento estará integrado por el Presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) técnico a cargo del sistema de planificación nacional o su delegado.

El Subsecretario(a) a cargo del Endeudamiento Público actuará como Secretario del Comité y cuando fuere requerido proporcionará asesoría técnica.

Este Comité se reunirá previa convocatoria del Ministro a cargo de las finanzas públicas previa solicitud del Subsecretario(a) a cargo del Endeudamiento Público. El ente rector de las finanzas públicas mantendrá un archivo de las actas y decisiones del Comité.

En virtud de que este Comité tiene incidencia en entidades adicionales al Gobierno Central, es pertinente la inclusión de delegados de entidades que se ven reguladas por esta norma, en ese sentido se sugiere que se incorpore al Presidente del Directorio del Banco Central y a un delegado de los Gobiernos Seccionales Autónomos.

6. Jurisdicción litigios

La Disposición General Sexta del Código comentado señala:

SEXTA.- Autorización Previa.- Previa autorización por el Procurador General del Estado, podrá aceptarse otra jurisdicción y legislación para la solución de divergencias o controversias relativas a contratos, convenios o instrumentos jurídicos celebrados por el Estado y las entidades y organismos del sector público con gobiernos, entidades públicas o privadas extranjeras.

Esta norma entiende la Asociación podría tener alguna divergencia con la contenida en el artículo 422 de la Constitución de la República que señala: "No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas."

La divergencia que podría presentarse, considera esta entidad, pudiera ocasionar en el futuro cuestionamientos de índole constitucional.

7. Definiciones de ingresos y egresos

El Código trae definiciones ajenas a la doctrina general e internacionalmente aceptada sobre lo que debe considerarse como ingresos y egresos permanentes y no permanentes, en ese sentido considera la Asociación que debe retomarse la definición común y clásica de: ingresos corrientes y de capital, y en los egresos, los gastos corrientes y gastos de inversión.

El retomar la clasificación clásica generalmente aceptada aportará la transparencia y claridad en la contabilización y uso de los fondos públicos.

III. ENCAJE BANCARIO

El Código de Planificación en su amplia exposición de motivos así como en sus considerandos sustenta la necesidad de su expedición, así de forma reiterativa indica que este documento "(...) instrumenta lo que manda el marco constitucional en la materia y recupera las capacidades del Estado para planificar el desarrollo, de manera coordinada, tanto en el Gobierno Central como en los distintos niveles de gobierno (...)", esta declaración resume el contenido y objetivos del cuerpo legal.

No obstante lo antes indicado, la Disposición General Séptima del informe para primer debate del proyecto de Ley indicado, señala que: "Las entidades y organismos del sector financiero podrán realizar depósitos de encaje bancario mediante instrumentos financieros emitidos por el Estado Central con repago en un plazo menor a 360 días desde su compra, hasta un máximo de 75% del total del encaje", es decir mediante norma vale decir "secundaria" se pretende regular un tema ajeno a la planificación del desarrollo o a la planificación de las finanzas públicas.

Según el propio señor Ministro de Finanzas el objetivo de la Disposición es desarrollar el Mercado de Valores mediante la inversión potestativa de la Banca en títulos del gobierno, aspecto que como le indico antes es extraño a la materia que regula el Código lo que de hecho podría ser contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 136 de la Carta Magna.

Cabe en ese sentido señalar señor Presidente, como se dejó anotado en la intervención de la Asociación ante la Comisión, hoy no existe limitación alguna para que la Banca pueda adquirir instrumentos financieros del gobierno, sin embargo como no puede ser de otra manera esto está sujeto a la libre oferta y demanda de los mismos, de allí que si como sostiene el señor Ministro el objeto es que voluntariamente el Sistema Financiero adquiera esos documentos, la norma no abona en nada y por el contrario siembra la cimiento para que en lo posterior vía norma secundaria se convierta en obligatoria una norma que nace potestativa.

Para información suya señor Presidente, la preocupación de la Banca Privada no es ajena a la realidad de hechos ya sucedidos, así por ejemplo, hoy sin facultad legal previa, el Banco Central del Ecuador obliga al Sistema Financiero a mantener "reservas mínimas de liquidez" (Regulación 008-2010) calculadas sobre las captaciones del Sistema Financiero y entre esas reservas obligatoriamente debe mantenerse el 1% en Títulos del Banco Central o instituciones financieras públicas, es decir se dispone a la Banca la compra obligatoria de títulos del sector público.

Como se anotó en la comparecencia, el encaje es una reserva que conceptualmente debe mantenerse líquida, no puede so pretexto de incentivar un mercado de valores desvirtuarse tal característica y restársele liquidez, ya antes –por dos ocasiones, la

primera en la discusión de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera y la segunda en la discusión de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario Interno. La Asamblea reflexionó sobre la inconveniencia de tal hecho y también lo hizo el Banco Central, así el informe para segundo debate del proyecto de Ley reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado señala: "El economista Ruiz, en la sesión No. 47 del 23 de junio de 2010, respecto a las observaciones que han realizado algunas y algunos asambleístas acerca de que se aclare de que el sistema de reservas¹ sea cien por ciento líquido, señaló que es una preocupación compartida y que como BCE están garantizado y precautelando el dinero de la ciudadanía."

En similar sentido a lo antes anotado se ha pronunciado el señor Presidente del Directorio del Banco Central, Econ. Diego Borja, quien sostiene que el encaje debe estar depositado en efectivo y totalmente líquido, así lo ha recogido la prensa nacional de manera amplia.

El mismo Banco Central sobre el encaje bancario señala: "La función principal de los intermediarios financieros (bancos, cooperativas de ahorro y mutualistas) es captar recursos del público y con ellos otorgar préstamos. Dada la naturaleza de su negocio, las entidades financieras deben mantener parte de sus fondos en activos líquidos o activos de reserva, para cubrir retiros de fondos por parte de sus clientes. Con el fin de disminuir el riesgo de los depósitos del público en el sistema financiero, el Banco Central del Ecuador determina que un porcentaje de esos recursos captados deben estar depositados en el BCE. (...)." ².

De lo arriba indicado se desprende al menos tres hechos ciertos: 1) las instituciones financieras son administradoras de recursos de terceros, los que no le pertenecen sino a los inversionistas y depositantes, frente a los que sin embargo son ellas y sus administradores los que deben responder incluso personal y patrimonialmente; 2) El encaje es creado como una "garantía a los depositantes en el sentido de que cuando éstos realicen retiros con cargo a sus depósitos, el banco dispondrá del dinero suficiente para que ello pueda llevarse a cabo" ³; 3) El encaje debe ser líquido, es decir debe estar disponible de forma inmediata al solo requerimiento, los bonos o instrumentos financieros que emite el Estado no son líquidos.

Evidentemente en la actualidad se cuentan con otros instrumentos que coadyuvan a esta forma de "garantía" –como la llama el autor citado- como por ejemplo el Fondo de Liquidez o las reservas propias de liquidez que mantienen los Bancos, las que por cierto han venido a menos por decisiones del Poder Público.

La propuesta del Gobierno permitiría al Estado el establecer políticas contrarias a la liquidez con la que debe estar revestido el encaje bancario, permitiéndole al Estado en consecuencia el usar los recursos de los depositantes para la ejecución de actividades o políticas públicas y financiar el déficit fiscal, siendo esto último lo que consideramos en realidad el objetivo de la norma que consta en el proyecto de ley que se comenta.

En reiteradas ocasiones la Asociación se ha permitido indicar y sostener, que los recursos de sus depositantes son fondos privados y el Estado no debería ni directa ni indirectamente destinarlos a fines ajenos a los que éstos han querido darles al haberlos

¹ En este sistema se encuentran los depósitos del sistema financiero y los depósitos para encaje del sistema financiero público, así como otros recursos.

² <http://www.bce.fin.ec/pregun1.php>

³ José Manuel López; La Regulación Bancaria en América Latina; Pág. 135.

confiado a una Institución Financiera, la que por Ley y mandato de la Constitución tiene la obligación de restituirlos.

Es conocido que en la actualidad los instrumentos financieros emitidos por el Estado Central carecen de liquidez, su mayor –quizá único- comprador es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin que exista demanda de tales documentos, lo que, en el caso de que la norma se aprobará y permitiría al Estado –vía norma secundaria- el obligar a “encajar” en tales instrumentos, supondría un riesgo innecesario e inexistente en la actualidad sobre el uso y liquidez de los fondos de los depositantes, reiteramos señor Presidente los recursos del encaje son de los depositantes y el Estado no debe ni puede disponer de esos recursos.

El Sistema Bancario Ecuatoriano se encuentra solvente, sólido y líquido, por lo que es innecesario el establecer condiciones que pudieran minar esos atributos e intranquilizar a los mercados.

El problema de la falta de desarrollo del mercado de valores, como lo indica el señor Ministro, no se resuelve restando liquidez a las reservas del sistema financiero obligado a encajar.

El señor Ministro de Finanzas, en la Comisión señaló también que la intranquilidad y riesgos que crearía esta norma pueden mitigarse estableciendo una norma adicional que obligue al Gobierno a crear una subcuenta en la cuenta del Tesoro Nacional en donde se mantengan líquidos en todo momento los recursos a los que alude la Disposición general comentada, la Asociación considera que ello carece de sentido práctico y es inaplicable.

Por lo antes indicado señor Presidente, por ser ajeno a la materia del Código de Planificación y de las Finanzas Públicas –lo que podría ser incluso inconstitucional-, por ser incongruente con el objeto del encaje, por restar innecesariamente liquidez a los recursos propiedad de los depositantes y en consecuencia establecer riesgos innecesarios en el mercado financiero, le solicito se sirva eliminar la disposición general séptima del proyecto de Código de Planificación y Finanzas Públicas objeto de la presente comunicación.

La Asociación espera que sus comentarios puedan ser conocidos y de ser el caso acogidos por la Comisión.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima y suscribo.

Atentamente,

ECON. CÉSAR ROBALINO GONZAGA
Presidente Ejecutivo

Copia:

- Sres. Miembros de la Comisión del Régimen Económico
- Sres. Presidentes Ejecutivos, Gerentes Generales de los Bancos Asociados
- Sres. Miembros del Directorio