



Hacia un
**Pacto
Social**
fiscal por la educación,
la salud y la
inclusión social

Save the Children UK © CARE Internacional en Ecuador

Todos los derechos reservados

Coordinación General

Francisco Enríquez Bermeo
pancho_e@uio.satnet.net

Colaboradores

Alberto Acosta
Vicente Albornoz
Carlos Marx Carrasco
Jaime Carrera
Pablo Dávalos
Pablo Lucio-Paredes
Omar Maluk Salem
Elsa de Mena
Pedro Páez Pérez
Mauricio Pozo Crespo
Walter Spurrier Baquerizo
Daniel Badillo Muñoz

Edición

Otto Zambrano Mendoza

Diseño

www.lapizypapel.ec

Impresión

Abilit

Save the Children UK

Luis Stacey, Coordinador de programas para Ecuador

Dirección: Ulloa N24-109 y Colón, Ed. Cáritas, planta baja.

teléfono: 593-2-2226988

Correos electrónicos:

email@savethechildren.org.ec / lstacey@savethechildren.org.ec

Página Web: www.savethechildren.org

CARE Internacional en el Ecuador

Peter Buijs, Director

Iván Palacios, Director Área de Desarrollo Social Integral

Fernando Unda, Coordinador Nacional de Educación

Dirección: Carlos Montúfar E15-14 y La Cumbre, sector Bellavista

PBX: (593 2) 225 3615

FAX: (593 2) 243 3069

Correos electrónicos:

care@care.org.ec / funda@care.org.ec / fenriquez@care.org.ec

Página Web: www.care.org.ec

Quito, Ecuador

Se puede reproducir este material citando la fuente:

CARE Internacional, Hacia un pacto social fiscal por la educación, la salud y la inclusión social, junio de 2008.



contenido

- Prólogo 7
- Presentación 12
- La mercantilización de la educación 17
y la consolidación de la pobreza global
- **PARTE 1 25**
 - Hacia un pacto social fiscal por la educación, 27
la salud y la inclusión social,
Francisco Enríquez Bermeo
- **PARTE 2 69**
 - Acuerdo nacional por la inversión social, 71
Alberto Acosta
 - Objetivo: buena educación para todos, 83
Vicente Albornoz
 - Propuestas al Pacto Social por la Educación, 101
Carlos Marx Carrasco
 - Reformas fiscal y tributaria en la nueva Constitución, 109
Jaime Carrera
 - Neoliberalismo, Estado y educación, 125
Pablo Dávalos



- Financiamiento y cambios en la educación, **149**
Pablo Lucio-Paredes
- Pacto Social y financiamiento **155**
de la educación en Ecuador,
Omar Maluk Salem
- La educación, una puerta **165**
que abre las oportunidades,
Elsa de Mena
- Más allá de un pacto fiscal, **181**
Pedro Páez Pérez
- Reformas a las políticas fiscal y tributaria, **201**
para beneficiar a la educación y a la salud,
y favorecer la inclusión social,
Mauricio Pozo Crespo
- Los fondos están ahí, **209**
Walter Spurrier Baquerizo

- **PARTE 3 225**
- Análisis de propuestas formuladas por expertos **227**
y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal:
principales cambios, incidencias y perspectivas,
Daniel Badillo Muñoz





Análisis de propuestas

formuladas por expertos y su
viabilidad en el marco de la nueva
política fiscal: **principales cambios,**
incidencias y perspectivas

Daniel Badillo Muñoz
Consultor



Un grupo de organizaciones no gubernamentales —de cooperación, sociales, etcétera—, encabezadas por CARE Ecuador, invitó a 16 especialistas calificados en política fiscal —que representan corrientes de opinión diversas e importantes— a responder tres preguntas sobre el financiamiento sostenible de la educación, la salud y la inclusión social en el país.

Once especialistas respondieron a las preguntas y prepararon sendos documentos referidos al financiamiento sostenible de la educación, en particular, y de la inversión social, en general.

Sin embargo, en el transcurso de la preparación y elaboración de los mencionados documentos, el gobierno nacional propuso e hizo aprobar por la Asamblea Constituyente dos leyes trascendentales e implementó una serie de cambios operativos que modificaron significativamente el marco fiscal y el manejo presupuestario del país.

El presente documento identifica y precisa los principales cambios y modificaciones introducidos por esas normas legales y disposiciones operativas; analiza sus incidencias e impactos más directos e inmediatos en el marco fiscal y presupuestario vigente. Su objetivo es servir de base para retroalimentar varios de los temas abordados en los documentos preparados por los once especialistas.



En la primera sección, se aborda brevemente la mecánica del proceso de consulta a los especialistas. En la segunda, se analizan los principales cambios y modificaciones introducidos por la Ley para la Equidad Tributaria aprobada por la Asamblea Constituyente. En la tercera, se hace un análisis similar de la Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado. Finalmente, en la cuarta sección, se evalúan las incidencias y efectos directos e inmediatos de esas normas en el país, y sus perspectivas en el tiempo.

El proceso de consulta a los especialistas

En los últimos años, han surgido iniciativas ciudadanas que buscan recuperar el sentido de lo público en la gestión del Estado y en la vida de la sociedad. Esencialmente, la acción ciudadana se ha dirigido a observar y controlar —veeduría y rendición de cuentas—; a proponer políticas y programas, y a ejecutarlas a nivel local.

En esa perspectiva, la participación ciudadana ha logrado colocar varios temas en las agendas políticas y en la opinión nacional; entre ellas, el Contrato Social por la Educación, los Observatorios de la Niñez y Fiscal, el Grupo Deuda y otras iniciativas que han sido puestas en marcha a través de las ONG.



En este último caso, una alianza de ONG, encabezada por CARE Ecuador, trata de ampliar y articular estas experiencias ciudadanas mediante sus agendas en diferentes temas: educación, salud, presupuesto, deuda pública, política fiscal, etcétera; y promoverlas generando opinión, propuestas, proyectos comunes, debates. Lo prioritario es enriquecer la pluralidad incluyendo corrientes de opinión que expresen a diversos grupos.

En esa línea, creemos que la política fiscal puede ser el eje para la construcción de una política pública; por ello, se propone impulsar un Pacto Social Fiscal desde la educación, la salud y la inclusión, que abarque a todos los sectores posibles.

Es una iniciativa que busca proponer al Estado y gobiernos de turno acciones para financiar la inversión social con énfasis en educación, sin poner en riesgo la estabilidad fiscal y el crecimiento económico, desde una perspectiva de equidad y desarrollo humano.

Si bien se busca asegurar el financiamiento de la educación, no quiere decir que el tratamiento vaya a tener una perspectiva sectorial, sino que una visión amplia de la política fiscal logre abarcar la educativa, la social, la económica, la de salud. Que teniendo al financiamiento de la educación como la puerta de entrada, ingrese en una reforma tributaria y fiscal que involucre a otros sectores prioritarios e incluya una perspectiva territorial.

Para avanzar en esa dirección, se invitó a especialistas calificados en política fiscal a responder tres preguntas vinculadas con el financiamiento del 6% del PIB para educación y 4% para salud (consulta popular de noviembre de 2006).



Se trata de constituir un grupo permanente de debate y opinión pública sobre el financiamiento sostenible de la inversión educativa y social, y que estos especialistas se conviertan en protagonistas en el tema.

Obviamente, las consecuencias de estos debates deberán proyectarse hacia la sociedad: organizaciones ciudadanas, sociales, empresariales, medios de comunicación, etcétera. El grupo de ONG, que intermedian entre la ciudadanía y este grupo, facilitará este proceso y lo apoyará técnica y logísticamente.

La agenda de discusión sobre el financiamiento sostenible de la educación y salud responderá —además de las tres preguntas básicas— a estos interrogantes:

- 1 ¿Cómo asegurar el financiamiento de la educación y la salud en el largo plazo?
- 2 ¿Deben existir fondos anticíclicos y políticas de ahorro?
- 3 ¿Se deben crear nuevos impuestos o incrementar los existentes?
- 4 ¿Cómo se debe manejar la política de subsidios?
- 5 ¿Cuáles son los gastos permanentes y cómo financiarlos?
- 6 ¿Cómo avanzar hacia la descentralización y la gestión eficaz?
- 7 ¿El financiamiento debe privilegiar la oferta o la demanda?

Algunos de estos temas son abordados con profundidad y solidez técnica por el grupo de especialistas consultados en sus respectivos documentos⁸. No obstante, éstos deberán considerar

⁸ Véase: Enríquez F., "Propuestas técnicas de los especialistas fiscales", mayo 2008.



los cambios y modificaciones que introdujeron las leyes enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente, que son abordados en la sección que sigue.

Ley para la Equidad Tributaria: principales cambios y modificaciones⁹

La Ley para la Equidad Tributaria, según lo señalado por el gobierno nacional, apunta a corregir cuatro problemas fundamentales: **1.** La evasión y elusión en el pago de impuestos —en el año 2004, según estimaciones del Servicio de Rentas Internas (SRI), la evasión del impuesto a la renta alcanzó el 61,3%, y la del impuesto al valor agregado (IVA) al 30,6%—. **2.** Una recaudación y una estructura tributaria inequitativa —en el año 2007 el impuesto a la renta representó el 34,3% de los ingresos tributarios, mientras el IVA y el impuesto a los consumos especiales (ICE), el 62,7%—. **3.** Un aparato productivo debilitado. **4.** La falta de transparencia en el manejo presupuestario y una economía muy desregulada¹⁰.

Respecto a la evasión y elusión en el pago de impuestos, se planteó un conjunto de medidas como la eliminación de escudos fiscales y mecanismos para evitar la elusión, el fortalecimiento del SRI en el control del pago de impuestos y la reducción de la informalidad.

⁹ Véase: Ley para la Equidad Tributaria, Asamblea Constituyente, diciembre 2007.

¹⁰ Véase: Servicio de Rentas Internas (SRI), Ley reformativa para la Equidad Tributaria, enero 2008.



En este rubro —evasión y elusión—, éstos son los principales cambios y modificaciones tributarias que tiene la nueva ley con respecto a la anterior:

- Control de la elusión en las operaciones internacionales, a través del establecimiento y manejo de los precios de transferencia y el control de la subcapitalización de las empresas (Art. 67 y 78).
- Introducción de la declaración patrimonial, que establece que las personas naturales declaren y paguen el impuesto a la renta sobre todos sus ingresos, incluso sobre variaciones no justificadas del patrimonio (Art. 82 y 95).
- Creación y establecimiento del Régimen Simplificado (RISE), para incorporar a la formalidad al contribuyente informal; abarca a microempresarios, transportistas, artesanos con ventas menores a 60 mil dólares al año y menos de 10 trabajadores (Art. 161).
- Tratamiento al lease bac y leasing, para evitar las prácticas financieras de las empresas que suelen reducir la utilidad gravable para pagar menos en el impuesto a la renta (Art. 67 y 77).
- Retención en pago de intereses al exterior; hasta 2007, dicho pago se hacía sin retención en la fuente. La ley establece la retención del 25% sobre estos pagos, que no necesariamente encarece el crédito, ya que éstas son aceptadas como crédito en los países de origen del capital (Art. 67).



- Bancarización y profundización financiera, que busca usarlas para sustento de costos y gastos de impuesto a la renta e IVA y evitar transacciones ficticias cuya única finalidad es la evasión tributaria, utilizando el sistema financiero para realizar los pagos mayores a 5 mil dólares (Art. 145).
- Fortalecimiento de la gestión tributaria y administración de justicia en la materia, endureciendo un conjunto de sanciones e introduciendo la prisión por evasión y elusión tributaria (varios artículos).

Respecto a la recaudación y estructura tributaria inequitativa, se planteó como principal medida incrementar la eficacia de la recaudación del impuesto a la renta, del ICE y del impuesto a los vehículos.

Además:

- Anticipo del impuesto a la renta, con una nueva fórmula que da derecho a una empresa que reporta pérdidas a utilizar el pago del anticipo mínimo como crédito tributario, hasta por cinco años (Art. 96).
- Redistribución del impuesto a la renta de personas naturales, que se hace más justo al introducir la deducción de gastos personales como salud, educación, vivienda, hasta el 50% de los ingresos gravados o hasta 1,3 veces la fracción básica (\$ 10 205), así como la exoneración al décimo tercero y cuarto sueldo, y tasas más altas para los ingresos más elevados —el que más gana, más paga— (Art. 88).



- Impuesto sobre las herencias, legados y donaciones, que establece una tabla progresiva con una tarifa de hasta el 35%, que en caso de herencias entre personas en el primer grado de consanguinidad se reduce a la mitad: hasta 2007 existía una tarifa única del 5% sobre el excedente de una fracción básica desgravada (Art. 91).
- Eliminación del ICE a las telecomunicaciones, vía eliminación del impuesto del 15% que se cobraba a los consumos especiales (Art. 137).
- Cambios en el ICE, que busca gravar —y por ende reducir— el consumo de bienes considerados suntuarios o nocivos para la salud. Para ello estableció las siguientes tarifas: cigarrillos, del 98 al 150%; bebidas alcohólicas, del 32 al 40%; perfumes, aguas de tocador: 20%; eliminación del ICE Alcohol (insumo) 32%; videojuegos y clubes sociales: 35%; armas de fuego, deportivas y municiones: 300%; servicios de casinos, salas de juego y otros juegos de azar: 35%; servicio de televisión pagada: 15%; focos incandescentes: 100%; ICE Vehículos, que grava la adquisición de vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3,5 toneladas (Art. 137).
- Nueva tabla del impuesto a la propiedad de vehículos, que deben pagar cada año los propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre. La nueva tabla de tarifas incluye dos nuevos tramos: 20 000-24 000 con una tarifa sobre el excedente del 5% y el tramo de 24 000, en adelante, con una tarifa del 6% sobre el excedente (Art. 154).



Con relación al débil aparato productivo, se adoptaron medidas orientadas a incentivar la inversión y la generación de empleos en el aparato productivo; sus principales cambios y modificaciones tributarias:

- Incentivar la generación de empleo, concediendo beneficios fiscales mediante deducciones –gastos– adicionales para las remuneraciones pagadas a nuevos empleados y a discapacitados (Art. 70).
- Exonerar los rendimientos por depósitos e inversiones a un plazo mayor de un año, incentivando la no salida de divisas y el ahorro al no cobrar impuestos; es decir, además de castigar la salida, se incorporan mecanismos que motiven a la gente a dejar sus capitales en Ecuador (Art. 62).
- Declaración de IVA en ventas a crédito en el mes subsiguiente a la transacción (Art. 123).
- Deducir en 10 puntos del impuesto a la renta a las empresas que realicen reinversiones en equipo y maquinaria (Art. 92).



En cuanto a la falta de transparencia en el manejo presupuestario y a la economía muy desregulada, se adoptaron varias medidas para incorporar impuestos regulatorios y transparentar las finanzas públicas; entre las principales están:

- Incentivar la producción agropecuaria, en especial los usos productivos de las tierras rurales, mediante un impuesto anual sobre la propiedad o posesión de inmuebles rurales improductivos mayores de 25 hectáreas (Art. 173 y ss).
- Desincentivar la salida de divisas, vía creación del impuesto a la salida de divisas (ISD) con una tasa del 0,5% sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero —están exentos los pagos por: importaciones, intereses y el capital de préstamos, repatriación de utilidades y reaseguros, consumos realizados en el exterior por medio de tarjetas de crédito emitidas en el país, cuyo titular sea una persona natural, el sector público— (Art. 155 y ss).
- Incentivar el ingreso de divisas mediante la exención de rentas generadas en el exterior, con lo cual toda persona natural o sociedad residente en Ecuador que obtenga rentas en el exterior, sometidas a imposición en otro Estado, éstas se excluirán de la base imponible en Ecuador (Art. 102).
- Tarifa cero de IVA al sector público, gravando con tarifa 0 del IVA todos los bienes y servicios que sean prestadas a las entidades de este sector, y las empresas públicas que perciben ingresos exentos de impuesto a la renta (Art. 109 y 115).



- Impuesto a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la explotación y explotación de recursos no renovables, con una tarifa del 70% (Art. 164 y ss).
- Sustitución del financiamiento de las donaciones del impuesto a la renta, de las preasignaciones por recursos fiscales —eliminación de las preasignaciones—; las que eran beneficiarias de estos recursos recibirán anualmente en compensación un valor equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará anualmente conforme el deflactor del PIB. La disposición general segunda determina que: las universidades y escuelas politécnicas públicas, las cofinanciadas por el Estado; los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos y los cofinanciados por el Estado; los municipios y consejos provinciales que venían siendo beneficiarios de esta donación, recibirán cada año en compensación, y con cargo al Presupuesto General del Estado, un valor equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará cada año conforme el deflactor del PIB. El presidente de la República, mediante decreto, establecerá los parámetros y mecanismos de compensación (disposiciones derogatorias 5^a y 6^a).



- Eliminación de las preasignaciones del impuesto a la renta e ICE, pero se mantendrán hasta que se promulguen las leyes correspondientes. La disposición general tercera establece que: las universidades y escuelas politécnicas y las entidades del sector público que, por las reformas que se introducen, dejan de ser beneficiarias de las preasignaciones que se establecían en la Ley de Régimen Tributario Interno, recibirán en compensación, del Presupuesto General del Estado, un valor de por lo menos el equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará cada año conforme el deflactor del PIB (disposiciones generales).
- Derogatoria de Ley de Beneficios Tributarios para nuevas inversiones productivas (disposición derogatoria 8^a).

Una vez revisados los principales cambios y modificaciones que introdujo la Ley para la Equidad Tributaria, en la siguiente sección se realiza un análisis similar sobre los cambios y modificaciones que introdujo la Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado.



Ley orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado: principales cambios y modificaciones

Para una mejor comprensión de los cambios y modificaciones que establece esta ley, resulta imprescindible revisar antes y brevemente la exposición de motivos de la ley, que recoge los puntos de vista predominantes durante el debate dado al interior de la Asamblea Constituyente, en el momento de su aprobación:

“Uno de los principales obstáculos que enfrentan las políticas públicas en Ecuador para alcanzar objetivos de cambio y desarrollo es la imposibilidad de utilizar los recursos públicos para estos fines. Aunque suene contradictorio, los recursos públicos en Ecuador no son plenamente públicos, pues la práctica de legislar para preasignar fuentes de ingreso, repartir porcentajes, limitar las opciones de destino de dichos recursos y beneficiar o perjudicar a uno u otro grupo o sector del Estado ha sido ampliamente extendida en los últimos años.

“En la realidad, una gran parte de los ingresos petroleros del Estado no son de uso público pues están predestinados a diferentes usos particulares. Esta práctica aumenta la rigidez fiscal, pues reduce las opciones de uso de muchas fuentes de ingreso del país. Esto ha obligado a que la estructura fiscal



incurra en acciones irracionales como la de aumentar el endeudamiento externo y la consecuente carga fiscal del servicio de deuda externa, mientras miles de millones de dólares de ingresos propios permanecen inutilizados en cuentas del Banco Central del Ecuador.

“Más allá de que algunos usos a los que se destinen los recursos sean legítimos y prioritarios en ciertos casos, la extensión de esta práctica no es compatible con una política económica de cambio que requiere flexibilidad en las asignaciones y movilidad en los factores de la producción —en este caso el factor capital—. Peor aún en una economía dolarizada en la que la política monetaria no existe y los grados de libertad de la política económica se han visto reducidos drásticamente; en este esquema monetario la flexibilidad en la política fiscal es aún más importante y necesaria.

“La motivación de esta ley es recuperar la facultad de uso público de los recursos petroleros del Estado, en calidad de ingresos de capital únicamente destinados a gastos de inversión, y a aumentar la flexibilidad de la política fiscal y consecuentemente de la política económica de manera que los recursos públicos puedan movilizarse más ágilmente hacia donde sean más necesarios en un momento dado; muchos de los usos y los proyectos que se beneficiaban de recursos por ley se continuarán financiando, pero con mejor oportunidad y a través del Presupuesto General del Estado, otros recursos servirán para fortalecer la capacidad de crecimiento económico y el desarrollo del país¹¹”.

¹¹ Véase: Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado, Asamblea Constituyente, marzo 2008.



En lo anterior se puede identificar con claridad el espíritu y la esencia de la ley y sus principales objetivos.

Respecto a los cambios y modificaciones que introdujo, a continuación se puntualizan los más relevantes:

- Determina que los recursos públicos de origen petrolero afectados en virtud de la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburiíferos (FEISEH) deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 1).
- Establece que los recursos públicos de origen petrolero afectados por el mandato del Título III de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) –Cuenta de Reactivación Productiva y Social (CEREPS)– deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 2).
- Determina que los recursos públicos de origen petrolero afectados por el mandato del Art. 44 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador –Fondo de Estabilización Petrolera



(FEP)— deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 3).

- Establece una nueva regla fiscal, al eliminar los techos de gasto y determinar que las asignaciones previstas en la pro forma del gobierno central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias y gastos corrientes del gobierno central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se podrán financiar con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras (Art. 4).
- Define que las contrataciones de créditos externos, que actualmente deben ser autorizadas mediante decreto ejecutivo, previa aprobación del Ministro de Finanzas y con los dictámenes del Procurador General del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador, en lo sucesivo deben ser aprobadas y autorizadas solamente por el ministro de Finanzas (Art. 9).
- Determina que los recursos de fondos petroleros acumulados hasta antes de la aplicación de la ley pasan a formar parte de los depósitos de la cuenta corriente única del tesoro nacional y podrán servir como fuente de financiamiento para gastos de inversión, eliminando también el Fondo de Ahorro y Contingencia (disposición transitoria 5^a).



- Establece que las preasignaciones referentes a todos los ingresos petroleros se eliminarán desde la aplicación de esta ley, y todas las entidades públicas que se vean afectadas recibirán una compensación en el año 2008 de, por lo menos, igual valor a lo recibido en el ejercicio anterior, a excepción de lo dispuesto por la Ley 10, Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, publicada en el Registro Oficial N° 222 de 1 de diciembre de 2003 y sus reformas, la cual seguirá vigente (disposición transitoria 8^a).

Adicionalmente a estos cambios y modificaciones que introducen estas dos importantes leyes, cuyas incidencias y efectos se analizan en la sección siguiente, también el Ministerio de Economía y Finanzas, en este año 2008, ha implementado cambios normativos y operativos, relacionados con la gestión y ejecución presupuestaria, como el establecimiento de la cuenta única y la puesta en funcionamiento del eSigef, que introducen modificaciones en el manejo y transferencia de los recursos a las instituciones del sector público¹².

Por ejemplo, en el caso de la cuenta única se resolvió que las unidades ejecutoras del sector público se quedan solo con cuentas de ingresos en el Banco Central y se eliminan las de gastos, pues ahora hay un pagador único que es el Ministerio de Finanzas, lo que, según el gobierno, permite optimizar el

 Véase, Ministerio de Finanzas, Taller de capacitación de los módulos de ejecución del eSigef.



manejo de la liquidez al disponer en la cuenta única de todos los saldos de todas las instituciones del sector público y, por esa vía, bajar sus necesidades y niveles de endeudamiento, y, por tanto, reducir los atrasos o las cuentas por pagar o la denominada bola.

Algunas incidencias y perspectivas futuras

La Ley para la Equidad Tributaria suprime las preasignaciones del impuesto a la renta, ICE y del petróleo, mantiene la del IVA para gobiernos seccionales, universidades y el SRI. También modifica las tarifas de algunos impuestos y crea otros. La Ley de Fondos Petroleros desaparece todos los fondos como el FEISEH, CEREPS, FAC y FEP, incluye tales recursos en el presupuesto del gobierno central, y cambia la regla macrofiscal relacionada con los techos de gasto y el déficit no petrolero.

Estos cambios y modificaciones introducidos por las dos leyes tienen múltiples y amplias incidencias y efectos sobre el marco fiscal y presupuestario del país. Unos tienen efectos directos e inmediatos y otros de más largo plazo e indirectos. En este estudio se analizan esencialmente los efectos inmediatos y directos.



Un primer impacto inmediato y directo de alta relevancia constituye la afectación sensible de la composición de las cuentas fiscales, que la aprobación de las dos leyes provoca sobre el presupuesto del año en curso. Entre los cambios más significativos, que introducen esas leyes a las cuentas fiscales y al presupuesto, mencionamos los siguientes:

- Eliminación de las preasignaciones del impuesto a la renta y al ICE, manteniéndose las del IVA para municipios y universidades.
- Eliminación de las preasignaciones de los ingresos y fondos petroleros.
- Incorporación de la totalidad de los ingresos por impuestos al presupuesto del gobierno central, en tanto ingresos tributarios.
- Recaudaciones adicionales, sea por aumentos en las tasas impositivas o por la disminución de la evasión.
- Incorporación de la totalidad de los ingresos y fondos petroleros al presupuesto del gobierno central, en tanto ingresos de capital.
- Modificación de los niveles de gasto del presupuesto del gobierno central, particularmente de las transferencias corrientes y de capital, para reflejar la eliminación de las preasignaciones (disposición transitoria 2^a, Ley de Fondos Petroleros).



Todavía el Ministerio de Economía y Finanzas no ha presentado al país el presupuesto 2008, ajustado y adaptado a los cambios que mandan estas leyes, por lo que no se cuenta con información oficial de la nueva estructura y composición de las cuentas fiscales y del presupuesto.

Sin embargo, antes de la aprobación final de esas leyes, el propio Ministerio de Economía y Finanzas publicó un análisis del impacto de las reformas legales sobre el presupuesto del gobierno central 2008 (ver cuadro 4), análisis que se utiliza para entender mejor el impacto de esas leyes sobre las cuentas fiscales y conocer los espacios reales de fuentes alternativas de financiamiento para la educación y la inclusión social¹³.

Cuadro 4 Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
Concepto	2000***	2006***	2008	
			Proforma	Reforma
Total ingresos	3250	6894	8374	11946
Ingresos Tributarios	1623	4244	5027	6296
Renta	293	1068	1239	2360
IVA	836	2228	2668	2625
ICE	75	257	255	367
Arancelación	237	618	734	678
Vehículos	11	70	71	73
Otros	171	3	60	193
Ingresos Petroleros	1397	1718	2113	4755

 Véase: Análisis de impacto de reformas legales sobre el presupuesto del gobierno central 2008, Ministerio de Finanzas, febrero 2008.



Análisis de propuestas formuladas por expertos y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal: principales cambios, incidencias y perspectivas

Cuadro 4 Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
Concepto	2000***	2006***	2008	
			Proforma	Reforma
Ley 90-1			724	1354
Autogestión y otros no tributarios	230	932	1234	895
Transferencias	0	306	592	253
Autogestión	100	372	609	609
Otros no tributarios	130	254	33	33
TOTAL GASTOS	3251	7011	9229	12550
GASTO CORRIENTE	2572	5342	6318	7680
Sueldos	707	2581	3479	3479
Bienes y servicios	175	459	553	553
Transferencias corrientes	681	1360	1362	2740
IESS, ISSFA, ISPOL	46	453	579	579
Bono Desarrollo Humano	131	200	374	400
Subsidio eléctrico	0	230	20	334
Imp. Renta	0	0	0	686
ICE	0	0	0	265
Petróleo	0	0	0	108
Otros	504	477	389	376
Intereses	1009	942	924	900
GASTO CAPITAL	659	1669	2911	4870
15% Seccionales	296	850	993	993
Con deuda externa	246	215	623	623
Con deuda interna	0	126	157	157
Donadores y asistencia técnica	0	70	112	112
Autogestión	50	96	75	75



Cuadro 4 Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
Concepto	2000***	2006***	2008	
			Proforma	Reforma
Gasto social y otros	0	220	339	400
Proyectos	0	0	0	528
Petroecuador y Bloque 15	0	0	0	1183
Sector eléctrico	0	0	0	250
Otros	67	92	612	549
Déficit / Superavit	19	-117	-855	-604
Finaciamiento	-19	117	855	604
Crédito interno neto	-19	104	236	195
Desembolsos	397	1019	708	667
Amortizaciones	416	915	472	472
Crédito externo neto	0	13	619	409
Desembolsos	485	783	1245	1035
Amortizaciones	485	770	626	626
Ingresos más desempleo	4132	8696	10327	13648
Gastos más amortizaciones	4132	8696	10327	13648

Fuente Banco Central del Ecuador Ministerio de Finanzas y OPE

* Esta sobreestimado para el 2008

** Los saldos al 31 de diciembre de 2007 de los fondos petroleros por \$ 1.400 millones no constan de modo explícito como tales en la presentación del Ministerio de Finanzas

*** Valores devengados



En materia de los ingresos del presupuesto del gobierno central, éstos se incrementarían en cerca de 3 571 millones de dólares en el año 2008 frente a la pro forma aprobada por el Congreso Nacional, hasta llegar a un total de ingresos de 11 946 millones de dólares, lo que determina que pasen de representar el 17,3 al 24,6% del PIB. 2 642 millones de dólares provendrían de las modificaciones en los fondos petroleros y 1 268 millones de dólares de los cambios en los ingresos tributarios (ver tabla 1). Los ingresos no tributarios más bien se reducirán en 339 millones de dólares, por efecto de menores transferencias recibidas básicamente de los fondos y cuentas petroleras eliminadas. El ingreso por impuesto a la renta aumentaría en 1 121 millones de dólares al incluirse 686 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones y 435 millones de dólares de mayores ingresos esperados por la reforma. Los recaudos por IVA se reducirían en 43 millones de dólares por el diferimiento de la declaración y pago del IVA en ventas a crédito. Finanzas estima que por el ICE ingresarían 135 millones de dólares más, aunque parece existir un error en la estimación, pues el ingreso total por ICE se prevé en 367 millones de dólares menos los 265 millones de dólares de las ex preasignaciones, el ingreso neto al presupuesto sería de 102 millones de dólares, es decir, 130 millones de dólares menos del valor previsto en el presupuesto. Se estima en 132 millones de dólares los ingresos por los impuestos del régimen impositivo simplificado, tierras rurales improductivas, salida de divisas y **windfall profit tax**.



Considerando un precio promedio de 71,03 dólares por barril, se incluye el valor total de las exportaciones de crudo de la producción de Petroecuador, contratos de participación, campos marginales y Petroamazonas (Bloque 15), parte de las cuales nutrían los extintos fondos petroleros. Se consideran también las rentas provenientes de la exportación de derivados y de las ventas internas al precio vigente. Por la Ley 99-1 (ingresos extraordinarios) se estima recibir 1 354 millones de dólares. Se incluyen 108 millones de dólares de valores preasignados de la renta petrolera, aunque se deja al margen lo preasignado al ECORAE. Los ingresos petroleros alcanzarían 4 755 millones de dólares, 125% más de lo estimado en el presupuesto.

En materia de gastos del presupuesto del gobierno central, éstos se incrementarían en cerca de 3 321 millones de dólares en el año 2008 frente a la pro forma aprobada por el Congreso Nacional, hasta llegar a un total de gastos de 12 550 millones de dólares, lo que determina que pasen de representar el 19 al 25,9% del PIB. 1 385 millones de dólares se destinarán a transferencias corrientes —básicamente para el reconocimiento a los ex partícipes de las ex preasignaciones— y 1 960 millones de dólares se destinarían a transferencias de capital —para proyectos de inversión financiados con los ex fondos petroleros—. El mayor aumento de ingresos que de gastos determinará que el resultado del gobierno central reduzca su déficit en 250 millones de dólares, frente al déficit programado en la pro forma, y alcance un déficit de -605 millones de dólares.



En el gasto corriente se incluyen como transferencias corrientes 686 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones del impuesto a la renta, 265 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones del ICE y 108 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones petroleras. El subsidio eléctrico pasaría de 20 millones de la pro forma a 334 millones de dólares desglosados así: 228 millones por el congelamiento de las tarifas eléctricas, 63 millones por la aplicación de un VAD único para el cálculo de la tarifa al usuario final y 43 millones de la **tarifa de la dignidad**. En el presupuesto reformado, el gasto corriente crecería 44% con relación al gasto devengado de 2006. Además, supera en 22% al ingreso tributario esperado. En el gasto de capital, se incluyen 400 millones de dólares para la ex CEREPS (gasto social y otros), 1 183 millones de dólares para inversiones de Petroecuador y del Bloque 15, 528 millones de dólares para proyectos aprobados por el ex FEISEH y 520 millones de dólares para proyectos en el sector eléctrico (ver detalle en cuadro 5).

Cuadro 5 Principales proyectos hidroeléctricos e hidrocarburiíferos. Feiseh	
Objeto	Costo total = \$ Millones
Central Paute Mazar	165,3
Central Hidroel. Ocaña	36,7
Terminal Gasero Monteverde	15,0
Central Toachi Pilatón	470,6
Central Generación Baba	212,8
Rehabilitación Refin. Esmeraldas	187,2
Renovación Oleoductos Secun	15,4
Renova. Sistem. Ramal y OI	99,3
Factibil. Proy. Hidroeléc. Zam	30,0
TOTAL	1232,3

Fuente: Ministerio de Finanzas



Con excepción de los recursos frescos que generará la reforma del impuesto a la renta, el aumento y variación de los ingresos-gastos del presupuesto obedece, en buena medida, a una operación contable antes que a ingresos adicionales o frescos que entran efectivamente a la caja fiscal o nuevos gastos que se realizan. En efecto, antes ingresaban a fondos y cuentas especiales y se gastaban por esa vía, que estaban fuera del presupuesto del gobierno central y ahora con las nuevas leyes se los incorpora e incluye en éste.

Muy relacionado con el efecto anterior, **un segundo** efecto de las leyes aprobadas es que los **ex partícipes de las ex preasignaciones no petroleras y petroleras** reciban menores recursos a los inicialmente programados en la pro forma 2008, dado que la preasignación implicaba que si el impuesto respectivo aumentaba en un porcentaje determinado, lo hacían en ese mismo porcentaje los ingresos de sus partícipes. Mientras más aumentaba la eficiencia en la recaudación de impuestos por parte del SRI, más recibían los partícipes. Con las nuevas leyes esta situación cambia, ya que éstas eliminan las preasignación existentes hasta diciembre 2007 y las convierten en recursos fiscales, que las disposiciones transitorias reconocen y asignan a los ex partícipes un valor equivalente al menos a lo entregado en el año 2007 y define que en el futuro podrían ajustarse cada año conforme el **deflactor del PIB**; con excepción de las preasignaciones del IVA a municipios y universidades que se mantienen (ver cuadro 6). Por tanto, en el futuro, los esfuerzos de mayores recaudaciones del SRI ya no van en la misma magnitud a los ex partícipes, sino mayoritariamente al gobierno central.



Análisis de propuestas formuladas por expertos y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal: principales cambios, incidencias y perspectivas

Cuadro 6 Valores de las ex preasignaciones del presupuesto del gobierno central	
Presupuesto 2008. Preasignaciones del impuesto a la renta incluidas como ingreso y Gto. Transf. Ctes.	
Concepto	\$ Millones
25% donaciones seccionales	192
FODESEC	173
Universidades	190
Comisión Tránsito del Guayas	24
CRM	2
Fondo Salvamento Cultural	79
SRI	26
TOTAL	686
Presupuesto 2008. Preasignaciones del ICE incluidas como ingreso y gasto transferencias corrientes	
Concepto	\$ Millones
Empresas Agua Potable	135
Incremento pensiones jubilares	22
Desarrollo deporte	67
Equipamiento hospitalario	27
Maternidad gratuita	6
Fundación Oswaldo Loor	1
SRI	7
TOTAL	265
Presupuesto 2008. Preasignaciones del petróleo incluidas como ingreso y gasto transferencias corrientes	
Concepto	\$ Millones
Universidades	22
Fuerzas Armadas	38
Organismos Seccionales	41
CORPEI	1
Corpecuador	6
TOTAL	108

Fuentes: Ministerio de Finanzas



Una tercera gran incidencia de las leyes es el **blindaje de los fondos e ingresos petroleros** a gastos corrientes, que determina que los ingresos provenientes de los fondos petroleros constituyen ingresos de capital y que pueden destinarse solo a gastos de inversión, impidiendo su uso en gastos corrientes, salvo excepciones puntuales. De su parte, la declaración de ingresos de capital a los ingresos petroleros tiene como efecto colateral impedir que preasignaciones de gasto atadas a los ingresos corrientes del gobierno central, como la Ley de participación del 15% de los gobiernos seccionales, aumenten sensiblemente y se inflen, mermando recursos significativos al fisco.

Un cuarto gran efecto es el **crecimiento inusitado de la liquidez** del presupuesto del gobierno central y particularmente de la cuenta única del tesoro, ya que ahora se manejan todos los ingresos públicos en su interior, incluidos los saldos del ex fondo de ahorro y contingencia. Este efecto se ve fuertemente potenciado por la disposición de que las unidades ejecutoras del sector público se queden solo con cuentas de ingresos en el Banco Central y se eliminan las de gastos. El Ministerio de Finanzas, como se dijo, es ahora el pagador único y para ello dispone en su cuenta única de todos los saldos de todas las instituciones del sector público y, por esa vía, cuenta con una muy alta liquidez, lo que incidirá, además, en un manejo presupuestario más holgado.

Una quinta gran incidencia es la **eliminación de los techos** establecidos para el crecimiento anual de los gastos corrientes (3,5% real más deflactor del PIB) y de algunos de inversión (5% real más deflactor del PIB) del presupuesto gubernamental,



así como del cumplimiento del déficit no petrolero –ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero—. En adelante, con la nueva ley, los gastos corrientes pueden crecer indistintamente, siempre y cuando su crecimiento esté financiado por crecimientos similares de recursos distintos a la deuda pública –crédito interno y externo— y a las exportaciones petroleras –crudo y derivados—. Vale decir, si se producen crecimientos suficientes de los ingresos tributarios –renta, IVA, ICE, arancelarios, vehículos, etcétera—, de los de autogestión –por ejemplo, el cobro directo que hacen los hospitales a los pacientes o por trámites o papeleos—, de los provenientes de la venta interna de derivados de petróleo –gas, gasolinas, diesel, etcétera—, de los provenientes de la asistencia técnica y donaciones –gobiernos amigos—, los gastos corrientes pueden crecer sin límites. La norma busca financiar gastos permanentes con ingresos permanentes.

Un sexto gran efecto es la **eliminación del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC)** que operaba como fondo de estabilización de los precios del petróleo y para enfrentar situaciones de emergencia, al determinar la ley la eliminación del CEREPS –en el que se creó el FAC—, y que los recursos de fondos petroleros acumulados hasta antes de la aplicación de esta ley pasarán a formar parte de los depósitos de la cuenta corriente única del tesoro nacional y podrán servir como fuente de financiamiento para gastos de inversión (disposición transitoria 5^a, Ley de Fondos Petroleros).



Una vez precisadas las principales incidencias y efectos inmediatos y directos que estos cambios provocan, a continuación se realiza una rápida evaluación de las perspectivas futuras que en materia de inversión social, particularmente de inversión en educación y salud, se abren para el país.

Un primer aspecto se relaciona con las reglas macrofiscales, que garantizan la sostenibilidad fiscal intertemporal. A la vieja regla del superávit primario y de los techos de gasto sin prioridades, le sucede una norma distinta y más proactiva para el crecimiento futuro de la inversión social y particularmente del gasto/inversión en educación y salud: el único límite es financiar gastos permanentes con ingresos permanentes, tratando de evitar perennizar gastos con ingresos no perennes. Si los ingresos permanentes crecen, vale decir fundamentalmente los impuestos, la inversión social en educación y salud puede crecer indistintamente; ya no tienen una senda de crecimiento preestablecida y limitada. En efecto, la antigua norma imponía una trayectoria descendente al gasto en educación y salud expresado como fracción del PIB, si el crecimiento tendencial de la economía era superior al 3,5% del techo establecido.

Un segundo aspecto se refiere a algunos rasgos nuevos que adquieren las fuentes de financiamiento para la inversión social en educación y salud. Una mayor suficiencia, pues las cargas tributarias aumentan (% PIB); una mayor permanencia, ya que priman los impuestos antes que el petróleo y éstos solo para gastos de inversión y no corrientes; una mayor equidad, dado el aumento de los impuestos directos antes que indirectos; y una mayor transparencia, ahora todos los ingresos y gastos aparecen en el presupuesto y no en cuentas y fondos



especiales desconocidos. En este contexto, el 6% del PIB para inversión en educación y el 4% para salud, aprobada en la consulta popular del año 2006, si bien se presentan como metas exigentes fiscalmente, aparecen ahora como factibles.

Un tercer aspecto tiene relación con la revisión de las preasignaciones y la prioridad de la inversión social en educación y salud. Particularmente los servicios sociales básicos no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo y a las discusiones y discreciones anuales del presupuesto, en tanto acciones que materializan la función de bienestar del país y, por tanto, deberían ser compromiso sólido del Estado con la sociedad. Por ello, deberían crearse mecanismos e instrumentos justamente para estos servicios —llámense preasignaciones o fideicomisos o fondos— que al tiempo que blinden, protejan y prioricen la inversión social en educación y salud, conecten y vinculen estrechamente con los impuestos. Asimismo, esos mecanismos deberían establecer criterios de asignación de recursos territorializados o regionalizados en función de necesidades y carencias —equidad—, así como mecanismos de asignación de recursos vía la demanda —cumplimiento de derechos— antes que vía oferta —insumos.

Un cuarto aspecto se vincula con la pérdida del fondo de contingencia o ahorro (extinto FAC), en tanto mecanismo esencial para lograr un gasto contracíclico. Y es que en el pasado reciente, las políticas fiscales han sido procíclicas en Ecuador; es decir, han sufrido efectos adversos —recorte de los recursos— con las fases recesivas del ciclo económico —caída del PIB—; estando estrechamente influidas por su evolución. El gasto público, en general, ha tenido reiterados episodios de



recortes cuando el PIB se ha contraído o desacelerado, sobre todo en la década de los ochenta y noventa; pero, en particular, es el gasto social —educación y salud— el que más ha sufrido de esa volatilidad, expresando que es más procíclico que el resto del gasto público.

Esta variabilidad-volatilidad tiene efectos muy negativos en lo social; es decir, en la gente. Cuando el crecimiento económico baja, los pobres son afectados de manera más que proporcional por esa caída; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable —o empeora—. Las ganancias que se observan, en términos sociales, en un ciclo de auge o de crecimiento, se contrarresta de manera más severa en un ciclo de caída; las pérdidas en un ciclo de caída son mucho más fuertes que las ganancias en un ciclo de subida y muchas veces son irreversibles. Es decir, en un ciclo recesivo, frecuente en Ecuador, los costos en términos sociales tienden a ser mucho mayores que los beneficios que se obtienen en los ciclos expansivos. Y es que las perturbaciones macroeconómicas —caídas del precio del petróleo y materias primas— agravan durablemente la situación de las clases modestas y pobres; y los efectos positivos que pueden tener los “programas focalizados” de lucha contra la pobreza, son contrarrestados o eliminados por la alta volatilidad del crecimiento económico.

En esa perspectiva, un vector central de una política fiscal contracíclica debe ser el gasto social —educación y salud—. Por lo tanto, para los períodos de crisis, la política fiscal contracíclica debe crear mecanismos para apuntalar y sostener el gasto social de los grupos más vulnerables. Este aspecto sería un rasgo central de una política fiscal contracíclica, y apuntaría a que



en períodos de caída del producto, al contrario de lo que ha ocurrido permanentemente cuando el gasto social se reduce, lo aumente aún más; y en períodos de auge o de aumento del producto, se pueda ajustar para mantener las cuentas fiscales.

Finalmente, **un quinto** aspecto se refiere a la calidad del gasto y de la inversión social. Hubiese sido deseable que estas normas tomen medidas concretas para aumentar la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el proceso de ejecución y gestión del gasto social —educación y salud—, al igual que para el cumplimiento efectivo de las metas de política educativa y sanitaria, a través del logro de los objetivos de los distintos programas sociales educativos y de salud —impacto—; así como para la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la provisión de los bienes y servicios sociales, educativos y de salud.

