ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

Z8OM0V108Q

Trámite 325357
Codigo validación Z8OM0V108Q
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 27-abr-2018 12 36
Numeración documento an-agl-2018-006
Fecha oficio 26-abr-2018
Remitente LARREATEGUI FABARA MARIA GABRIELA
Función remitente ASAMBLEISTA
Revise el estado de su trámite en http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf

Anexa: 5 fojas

Quito, 26 de abril de 2018

Oficio No.: AN-AGL-2018-006

Economista
Elizabeth Cabezas Guerrero
PRESIDENTA
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
Presente -

De mi consideración:

En ejercicio de mis facultades contenidas en los artículos 134, numeral 1 y 136 de la Constitución; 54, numeral 1 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, adjunto al presente el texto del **"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS"**, mismo que cumple con los requisitos y firmas de respaldo suficientes que exige la norma.

Por lo expuesto, solicito a usted señora Presidenta, se sirva poner en consideración del Consejo de Administración Legislativa a fin de que se continúe con el trámite correspondiente

Atentamente,

Ab Gabriela Larreátegui Fabara
ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DE PICHINCHA
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

FIRMAS DE RESPALDO

"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS"

NOMBRE	FIRMA
Jeannine Cruz Vaca	
Sebastián Palacios	
WASHINGTON PAREDES	
Absalón Campoverde	
HENRY CUCSÓN	
Carlos Falquez	
Fernando Collaguazo B	
Paola Vintimilla	

ROBERTO ZAMBANO	
Rina Campain	Rina Campain

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante la última década, la contratación de la deuda pública en Ecuador ha sido poco transparente y carente de información veraz y oportuna, con acceso solo para ciertos grupos de poder ligados al gobierno de turno; a esto se suma la falta de un control eficaz y eficiente por parte de los organismos de control y por la nula independencia de poderes, que fueron manejados desde el ejecutivo

Se han emitido reformas legales y reglamentarias, en torno a la deuda pública, justamente cuando el monto total de la deuda estaba llegando al 40% del PIB, límite establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para el endeudamiento público; como es el caso de la emisión del Decreto No. 1218, mediante el cual se determinó que para el cálculo de la deuda pública solo se tomen en cuenta los estados consolidados correspondientes a cada ejercicio fiscal, de conformidad con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, quedando fuera otras obligaciones que mantiene el Estado, por ejemplo con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Anteriormente la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, derogada por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sí determinaba que la deuda interna y externa debe incluir la deuda con el IESS y todas las obligaciones que signifiquen endeudamiento.

Se consideraron para el cálculo de la deuda pública únicamente los estados consolidados a pesar de que en el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Púbicas establece el límite de endeudamiento público y que en su texto puntualiza lo siguiente: *"Art. 124 Límite al endeudamiento público.- El <u>monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público</u>, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal."* En ningún momento se establece en la ley que el cálculo se lo realice exclusivamente sobre la base de los estados consolidados de deuda pública.

Entre las normas dictadas por el Ejecutivo, se encuentra también el Decreto 489, en el que se determinó una nueva definición de infraestructura, lo que permitió igualmente discreción al momento de definir el objeto y el uso para el cual se contrató la deuda pública

Av. 6 de Diciembre y Piedrahita • Quito Ecuador • (593 2) 399 1001 / 290 0108 - info@asambleanacional.gob.ec • www.asambleanacional.gob.ec

Por otro lado, el gobierno actual informó la situación económica del país, y en cadena nacional de televisión transmitida el 28 de julio de 2017, el Presidente de la República señaló que la situación económica del país *"(...) ha sido extremadamente difícil desde el año 2015 al no contar con recursos líquidos suficientes, se recurrió al financiamiento externo e interno, al entrar en una situación económica compleja, las decisiones que se tomaron no fueron debidamente mesuradas y se puso al límite la sostenibilidad de nuestra economía".*

Asimismo, se hizo la presentación de una serie de obligaciones, deudas y pasivos que el Estado Ecuatoriano mantiene con empresas petroleras, Gobiernos Autónomos Descentralizados, jubilados, entre otros, que sumaban un total de 57 788 millones de dólares. Cifra que equivaldría al 59% del PIB, pero que según el Gobierno anterior no llegaría a ese porcentaje ya que según la nueva fórmula de cálculo solo se consideraba la deuda consolidada.

Toda esta situación ha generado controversia pública y ha merecido la intervención de los órganos de control; es así que según información de la Contraloría General, el techo de la deuda del Estado superó el 40% permitido por la ley, el 31 de diciembre de 2016. Según este organismo en esa fecha la deuda ascendía a sesenta y cinco mil setecientos millones de dólares (65.700) equivalente al 68 4% del PIB.

El artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que si el endeudamiento supera el límite establecido en la ley, se debe requerir la aprobación de la Asamblea Nacional, con la mayoría absoluta de sus miembros, siendo el Ministerio de Finanzas el responsable de emitir las normas técnicas respectivas para la presentación de la información y el seguimiento de los límites de endeudamiento, así como, el plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

En este contexto, otro tema de gran importancia y que debemos considerar dentro del manejo de deuda pública, es que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone que los títulos valores emitidos con plazos de hasta 360 días no son considerados como deuda pública, por lo tanto no se ven reflejados en la regla macrofiscal del 40%, lo que ha permitido que ciertas instituciones del Estado utilicen este mecanismo para financiar sus gastos corrientes.

Con respecto a lo mencionado, cito al ex Director del Banco Central del Ecuador, Marco López, quien señaló que la nueva emisión de Cetes representa. "volver a un pasado engañoso, en el cual se emitían papeles a 360 días, pero siendo deuda supuestamente coyuntural se constituían en deudas estructurales por la posibilidad de continuar renovándolas " De igual forma la normativa actual no considera dentro del monto de deuda pública las preventas de petróleo

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 289 establece que "La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público". Situación que no ha sido posible debido a que toda la información relativa al endeudamiento público se mantuvo blindada por parte del gobierno anterior.

Ante la preocupación de la contratación de deuda púbica, su uso y manejo, mediante Oficio AN-AGL-2017-009 de 18 de septiembre de 2017, manifesté al señor Presidente de la República mi preocupación en cuanto al Decreto No. 1218, solicitándole por las consideraciones ahí expuestas, se revise este Decreto con el fin de transparentar la deuda respecto al PIB y a los límites que se deben tener.

Todo lo expuesto evidencia la necesidad de transparentar la contratación de deuda pública para un mejor manejo en el futuro, respetando el ordenamiento jurídico y de esta manera evitar el secretismo con el que se ha venido manejando la misma, por ello es indispensable reformar varios artículos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas con el fin cumplir con nuestras funciones desde la Asamblea Nacional y así evitar discrecionalidades en la contratación, justificación, destino y uso de esos recursos públicos.

ASAMBLEA NACIONAL
EL PLENO
CONSIDERANDO

Que, el artículo 289 de la Constitución de la República del Ecuador prevé *"El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público."*

Que, el artículo 290 de la Carta Magna dispone las regulaciones a las que se sujetará el endeudamiento público, entre otras: *"1.- Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes; 2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza;* ***3 Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago****. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador ..."*

Que, el artículo 291 de la Carta Magna establece: "*Los órganos competentes realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de*

Av. 6 de Diciembre y Piedrahita • Quito, Ecuador • (593 2) 399 1001 / 2900108 - info@asambleanacional.gob.ec • www.asambleanacional.gob.ec

los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación."

Que, dentro de los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos determinados en el artículo 83 de la Constitución de la República debemos observar, entre otros, los siguientes: Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad, competente, promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir, administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción; asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley.

Que, es indispensable transparentar las cifras, el destino, las condiciones en las que se contrata la deuda pública, con el fin de evitar toda discrecionalidad para un mejor manejo.

Que, son de conocimiento público las reformas legales que se hicieron para manejar discrecionalmente la contratación de la deuda pública y sus componentes

Que, es necesario respetar los techos de endeudamiento descritos en la norma, garantizando la sostenibilidad fiscal, la credibilidad a la ciudadanía, considerando la capacidad de pago del Estado.

Que, el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone: *"Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal."*

Que, es indispensable que previo a la contratación de deuda se justifique plenamente la contratación de ésta, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley, con base en proyectos donde se evidencie la viabilidad del proyecto, el beneficio social, la capacidad de pago, y en donde conste además el seguimiento y evaluación posterior que se deberá realizar.

Que, conforme al artículo 139 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, le corresponde al Comité de Deuda y Financiamiento, con observancia de la Constitución de la República y la legislación pertinente, previo el análisis de los términos financieros y estipulaciones contenidas en los instrumentos respectivos, autorizar mediante resolución, la contratación o novación de operaciones de endeudamiento público en el Presupuesto General del Estado, cualquiera sea la fuente de endeudamiento, con la garantía del Estado, cuando fuere pertinente

Av. 6 de Diciembre y Piedrahita • Quito, Ecuador • (593 2) 399 1001 / 290 0108 - info@asambleanacional.gob.ec • www.asambleanacional.gob.ec

Que, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional, tiene entre otras, las siguientes atribuciones y deberes *"Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias; y* aprobar el Presupuesto General del Estado, **en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución."**

Que, es necesario que la legislación relacionada con la contratación de deuda se someta a los preceptos establecidos en la Constitución.

Que, es indispensable incorporar conceptos claros, acorde a las definiciones que mantienen organismos internacionales e instituciones públicas locales vinculadas de alguna manera a la planificación, la aprobación de programas y proyectos de inversión, a la aprobación y asignación de recursos públicos respecto de: Programa, Inversión Pública e Infraestructura, que se aplican dentro de la contratación de deuda pública y que permita priorizar la misma.

En ejercicio de las facultades establecidas en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

"LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS"

Artículo 1.- Sustitúyase el segundo inciso del artículo 123 por el siguiente·

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público, incluida la deuda con el IESS, 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 incluyen la preventas petroleras y cualquier título valor

Artículo 2.- Agréguese luego del numeral 3 del artículo 126, el siguiente inciso

Para este propósito se entiende por

Av. 6 de Diciembre y Piedrahita • Quito Ecuador • (593 2) 399 1001 / 290 0108 - info@asambleanacional.gob.ec • www.asambleanacional.gob.ec

1 - Programa - Para efectos de este artículo, se entiende por Programa: Al conjunto de proyectos que se lleva a cabo para lograr un mismo objetivo.

2 - Proyectos de Inversión.- Para aplicación de este artículo, se entiende por proyecto de Inversión Aquel que se ejecuta con recursos públicos destinados a lo siguiente a) Infraestructura indispensable para sustentar o ampliar las actividades productivas, rebajar los costos, facilitar la inversión privada; b) Reposición o reemplazo de bienes de capital que se gastan en el proceso productivo. c) Reparaciones mayores de obras de infraestructura o bienes de capital, incluido el mantenimiento. d) Cobertura del costo de los equipos, maquinarias, recursos humanos, insumos (materiales, combustibles, lubricantes) necesarios para la realización de los conceptos anteriores, incluye la instalación. e) Proyectos de infraestructura en salud, alimentación, educación, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, escenarios deportivos y culturales y aquellos orientados a la creación de fuentes de trabajo y empleo en el sector privado, incluye costos de asistencia y cooperación técnica f) Infraestructura y desarrollo tecnológico (centros de investigación y laboratorios), consultoría, normalización, metrología y certificación de calidad, proyectos de apoyo a la innovación tecnológica g) Proyectos de apoyo a la producción (insumos no materiales del proceso productivo) como realización de estudios, diseño, comercialización, distribución, control de calidad, información, telecomunicaciones, informática h) Costo de la mano de obra que se incorpora a las inversiones físicas, incluye jornales, contratos eventuales y otro tipo de conceptos por remuneraciones i) Inversiones financieras, en los casos específicos de preservación de capital, adquisición de activos rentables, acciones, papeles fiduciarios o reducción de deuda siempre y cuando para esa reducción se demuestre el beneficio económico para el País. j) Proyecto con orientación social

3.- Infraestructura - Para efectos de aplicación de este artículo se entiende por infraestructura: El conjunto de elementos y servicios necesarios para la creación y funcionamiento de una institución, que le permita ejecutar el detalle de lo descrito en el numeral precedente.

Artículo 3.- Deróguese el segundo inciso del artículo 137

Artículo 4.- A continuación del artículo 140 agréguese el siguiente artículo innumerado

Art. (..) Todo contrato de deuda u operación de endeudamiento público, en forma previa a su contratación, deberá contar con informes de la Controlaría General del Estado y de la Procuraduría General del Estado, los mismos que deberán ser entregados en un plazo de quince días luego de haber sido solicitados por el órgano competente. La Contraloría informará sobre todas las condiciones, acciones y asuntos financieros y el o los informes de la Procuraduría versarán sobre las condiciones legales.

Artículo 5.- A continuación del artículo 141 agréguese el siguiente artículo innumerado:

Art (..) El Ministro de Finanzas deberá presentar al Pleno de la Asamblea Nacional un informe trimestral relacionado con la contratación de la deuda pública, sus características, destino y uso de esos fondos.

Artículo 6.- Deróguense todas las normas de igual o menor jerarquía que contradigan o no guarden conformidad con el contenido de la presente Ley Orgánica Reformatoria.

DISPOSICIÓN FINAL.- Las disposiciones de esta ley y sus derogatorias entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los xxxxx del mes de xxxxxxxx de 2018.

Av. 6 de Diciembre y Piedrahita • Quito, Ecuador • (593 2) 399 1001 / 290 0108 - info@asambleanacional.gob.ec • www.asambleanacional.gob.ec