

**REGLAS MACROFISCALES,
RESPONSABILIDAD Y
TRANSPARENCIA FISCAL:
EXPERIENCIAS EN PAÍSES
SELECCIONADOS DE AMÉRICA
DEL SUR, CON ÉNFASIS EN EL
CASO DEL ECUADOR**

ECON. GALO VITERI DÍAZ

2019

DEDICATORIA

A Mateo, Gael y Natalia

INTRODUCCIÓN

La aspiración de amplios sectores relacionados al quehacer económico, frente a la posibilidad de políticas discrecionales irresponsables o incompetentes, es incluir reglas claras y explícitas en la conducción de las políticas económicas en general, y de la fiscal en particular; reglas que, para ser estables y creíbles, deben asegurar sostenibilidad en las cuentas públicas en el mediano plazo, e incorporar al mismo tiempo mecanismos que garanticen una adecuada internalización de las externalidades positivas y negativas, como los ciclos macroeconómicos y de términos de intercambio¹.

Por otra parte, la responsabilidad fiscal debe garantizar planificar el equilibrio entre el ingreso y el gasto, asegurar la inversión pública en el largo plazo, generar un gasto predecible, registrar adecuadamente los pasivos, reducir las obligaciones vencidas y sincerar las obligaciones; mientras que, la transparencia fiscal debe traducirse en identificar las buenas prácticas, publicar los resultados fiscales y rendir cuentas claras².

¹ Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, Documentos presentados en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias No. 28, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2003, p. 7

² Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Sostenibilidad, responsabilidad y transparencia fiscal. Principios básicos (https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/SIMGF_files/MICROBD/PPT01_%20Sostenib_TransFiscal.pdf)

En este sentido, el presente documento **“REGLAS MACROFISCALES, RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL: EXPERIENCIAS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA DEL SUR, CON ÉNFASIS EN EL CASO DEL ECUADOR”**, analiza la normativa dictada sobre la materia y aspectos relacionados desde distintas ópticas y países seleccionados de América del Sur, concentrándose en el caso particular del Ecuador.

A este efecto, el documento trata:

- Experiencias en América del Sur: países seleccionados
- El caso del Ecuador

ÍNDICE

Introducción

Capítulo I: Experiencias en América del Sur: Países Seleccionados

1. Argentina

1.1 Ley de Solvencia Fiscal

1.2 Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

2. Colombia

2.1 Ley de Responsabilidad Fiscal

2.2 Ley de Regla Fiscal

3. Perú

3.1 Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal

3.2 Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal

3.3 Decreto Legislativo No. 1275-Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Locales

3.4 Decreto Legislativo No. 1276-Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero

Capítulo II: El Caso del Ecuador

1. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
2. Leyes Orgánicas Reformatorias a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
3. Constitución de la República del Ecuador
4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
5. Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera
6. Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
7. Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

A Manera de Conclusión

Bibliografía

CAPÍTULO I

EXPERIENCIAS EN AMÉRICA DEL SUR: PAÍSES SELECCIONADOS

A continuación, se presentan las experiencias en materia de reglas macrofiscales, responsabilidad y transparencia fiscal de Argentina, Colombia y Perú, destacando los aspectos más relevantes de las diferentes normas legales expedidas sobre la cuestión.

1. ARGENTINA

1.1 LEY DE SOLVENCIA FISCAL

La *Ley de Solvencia Fiscal-LSF (Ley 25.152)*, fue promulgada parcialmente el 15 de septiembre de 1999 y sujeta posteriormente a varias reformas que se incluyen en el texto que se presenta a continuación.

- Los poderes del Estado nacional deberán ajustar la administración de los recursos públicos a las disposiciones de la presente Ley.
- La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional estará sujeta a las siguientes reglas³:

³ Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) y en la Ley 24.629 (Ley de Administración Nacional)

- a) Contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirá los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios.
- b) El déficit fiscal del Sector Público Nacional no Financiero, entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital, excluyendo todos los ingresos por ventas de activos residuales de empresas privatizadas y concesiones, no podrá ser mayor a siete mil millones de pesos en el año 2001, a cinco mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos en el año 2002, a tres mil seiscientos cincuenta millones de pesos en el año 2003 y a dos mil trescientos cincuenta millones de pesos en el año 2004. En el año 2005 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. Aquellas provincias que presenten desequilibrios fiscales definirán un sendero lineal de reducción de estos desequilibrios, a fin de asegurar el equilibrio del Sector Público Consolidado a más tardar en el año 2005.

- c) La tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno (PBI). Cuando la tasa real de variación del PBI sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente. Hasta tanto no se alcance el resultado financiero equilibrado previsto, el gasto público primario de cada ejercicio fiscal no podrá superar el monto correspondiente al gasto público primario ejecutado en el año 2000.

- d) Se destinará al Fondo Anticíclico Fiscal que se crea, no menos del 1% de los recursos del Tesoro nacional en el año 2000, el 1.50% en el 2001 y el 2% a partir del año 2002; y, los superávits fiscales y cánones por concesiones del Estado nacional.

- e) El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos 3 años, sujeto a las normas de la presente Ley.

- f) La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas,

los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las leyes correspondientes definidas, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el año siguiente.

- La aplicación de las reglas establecidas será complementada con los siguientes criterios de administración presupuestaria:
 - a) No podrán incluirse como aplicación financiera (amortización de deudas) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores, excepto la atención de las deudas referidas en la disposición correspondiente⁴.
 - b) En el caso de comprometerse gastos presentes o futuros por encima de los autorizados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría General de la Nación, en conocimiento de tal situación informarán de inmediato a la Procuración General de la Nación para que promueva las acciones

⁴ Deudas referidas en el literal f) del artículo 2 de la Ley

legales por violación al artículo 248 del Código Penal.

- No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.
- Con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, se establece lo siguiente:
 - a) Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá del dictado de una Ley.
 - b) Las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetos a mecanismos de gestión y control comunitario antes del 31 de diciembre del año 2001 de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo nacional, sin perjuicio de los mecanismos de control previstos en la ley correspondiente⁵.

⁵ Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional)

c) Se autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2000 a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta 4 años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

- Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.
- Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.
- Acuerdo de un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.
- Acuerdo de un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.
- Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de

la correspondiente masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en las leyes correspondientes⁶.

- Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.

- Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo nacional.

d) Se instituye el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de

⁶ Ley 14.250 (Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo) y sus modificatorias y/o la Ley 24.185 (Ley de Convenios Colectivos para Trabajadores del Estado) y sus reglamentarias

recursos humanos en las distintas áreas del Estado. El programa se localizará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda y abarcará al conjunto de la Administración Central y Descentralizada.

- El Poder Ejecutivo nacional incorporará en el Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos 3 años. Dicho presupuesto contendrá, como mínimo, lo siguiente:
 - a) Proyecciones de recursos por rubros.
 - b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
 - c) Programa de inversiones del período.
 - d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
 - e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
 - f) Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos.

- g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.
- Una vez remitida al Honorable Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto para el siguiente Ejercicio Fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe global que contenga:
 - a) Evaluación de cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación y la ejecución informada en la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero.
 - b) Estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, y explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero.

- c) Medidas instrumentadas o a instrumentarse para compensar los eventuales desvíos que se hayan producido o se prevean en la ejecución.
 - d) Evolución del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.
 - e) La Secretaría de Hacienda tomará la intervención que le compete en cuanto a suministrar la información correspondiente, según lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera.
- La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:
- a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen.
 - b) Órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados.

- c) Órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional.
- d) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional.
- e) Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales.
- f) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos.
- h) Listados de cuentas a cobrar.
- i) Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras.

- j) Estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine.
- k) Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos.
- l) Toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el Jefe de Gabinete de Ministros.
- m) Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente Ley.

La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento e informará trimestralmente a las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, a partir de la promulgación de la

presente Ley, acerca de los progresos en la instrumentación y los resultados de su aplicación.

- Se crea el Fondo Anticíclico Fiscal que se constituirá con el 50% de los recursos provenientes de las concesiones y de acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado nacional o de su prenda, y con las únicas excepciones de las acciones del Banco Hipotecario S.A.; con los superávits financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del 1% de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, 1.5% por el año 2001 y 2% a partir del 2002; y con las rentas generadas por el propio fondo.

El fondo será administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos siguiendo los mismos criterios que utiliza el Banco Central de la República Argentina para las reservas internacionales.

Se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al 3% del PBI y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico.

Cuando los recursos alcancen en un ejercicio el referido monto máximo del 3% del PBI, los excedentes acumulados durante ese ejercicio podrán aplicarse a la cancelación de deuda externa.

Los recursos asignados al Fondo se incluirán como aplicación financiera en los respectivos presupuestos anuales. Una vez verificada la circunstancia definida precedentemente para la utilización de los recursos del Fondo, ésta estará sujeta a las siguientes condiciones:

- a) La utilización de recursos en un ejercicio no podrá exceder el 50% del monto total acumulado al inicio del ejercicio.
- b) Los recursos del Fondo no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos primarios en ningún área de la Administración Pública Nacional ni de las administraciones de las jurisdicciones provinciales y municipales.

Se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a la utilización del Fondo, bajo las precedentes condiciones y sujeto a los informes al Congreso Nacional referidos a la evolución del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.

Adicionalmente, los recursos que integran el Fondo podrán ser invertidos en instrumentos elegibles por el Banco Central de la República de Argentina, incluyendo asimismo la inversión en instrumentos emitidos por la propia entidad.

- El Poder Ejecutivo nacional invitará a los gobiernos provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley.

Según Melamud⁷, las finalidades de la Ley de Responsabilidad Fiscal son, entre otras, *“controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, limitar el financiamiento solamente con destino al gasto de capital (regla de oro), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal”*.

A criterio de Gadano⁸, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 1999, con el ambicioso objetivo de equilibrar las cuentas públicas y mejorar de manera significativa los procedimientos presupuestarios y la transparencia fiscal, en contraste con las expectativas creadas, tuvo resultados decepcionante, ya que apenas tres años después de su entrada en vigencia, las reglas numéricas contenidas en la LRF habían sido modificadas e incumplidas, y la ley, pese a no haber sido derogada, carecía de aplicación práctica.

⁷ Melamud Ariel, Evaluación del diseño y la implementación de reglas fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal

⁸ Gadano Nicolás, “Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal”, en *Desarrollo Económico* 43 (170):231 - Julio 2003

De acuerdo a Farah⁹:

- La LSF, además de establecer reglas presupuestarias, de transparencia y difusión de las cuentas públicas, impuso también medidas a las cuales debían ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos; incluyó, asimismo, una invitación a las provincias a sancionar una norma similar en sus respectivos ámbitos.
- La LSF estableció, en términos generales, criterios rectores sobre la administración presupuestaria y reglas sobre la eficiencia y calidad de la gestión pública. Entre los temas que incorporó, destaca la Formulación de Proyecciones Presupuestarias Plurianuales, estableciendo que debían efectuarse, por lo menos, para 3 años, junto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional.
- La LSF incorporó también el acceso a la información pública en forma libre, reconociendo el derecho de los ciudadanos de acceder a la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional. Incluyó, asimismo, otros aspectos a favor de un mayor nivel de transparencia como, por ejemplo, la obligatoriedad de que organismos descentralizados, empresas y fideicomisos públicos sean creados únicamente por ley.

⁹ Farah Patricia, Responsabilidad fiscal 2017 para finanzas públicas sustentables, Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires, 2017, p. 16

- La LSF incorporó la institución del “Fondo Anticíclico Fiscal” a nivel nacional. No obstante, esta ley fue reglamentada en forma parcial, y además fue modificada por numerosas normas en los años siguientes. En algunos casos estas modificaciones respondieron a la coyuntura imperante en las sucesivas crisis.

1.2 LEY DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La *Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal-LRFRF (Ley 25.917)*, fue promulgada el 4 de agosto de 2004 y reformada posteriormente mediante *Ley 27.428* publicada el 2 de enero de 2018.

La creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal tiene el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, el que estará sujeto a lo establecido en la Ley.

A continuación, se presentan las principales disposiciones de la referida Ley, que incluyen los textos reformados.

- Transparencia y Gestión Pública
- El Gobierno nacional, antes del 31 de agosto de cada año, presentará ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal que se crea, el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio, el cual deberá incluir:

- a) Los resultados previstos (resultado primario y financiero), base devengado para el sector público de cada nivel de Gobierno.
 - b) Las proyecciones de recursos de origen nacional detallando su distribución por régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - c) La política salarial e impositiva que espera implementar y las proyecciones de las variables que se detallan a continuación: precios, producto bruto interno y tipo de cambio nominal. El índice de precios al consumidor debe contar con cobertura nacional publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Administración Pública Nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios. Asimismo, informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del Sector Público no Financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus montos íntegros, sin

compensaciones entre sí. Lo dispuesto no implica alterar las leyes especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso no estarán sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

- A propuesta de una Comisión formada por representantes del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina se establecerán los conversores que utilizarán los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para obtener clasificadores presupuestarios homogéneos con los aplicados en el ámbito del Gobierno nacional. La propuesta en cuestión deberá ser elaborada dentro de los 90 días de la entrada en vigencia de la presente Ley y elevada al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal para su aprobación. Cada Gobierno provincial aprobará los conversores que le correspondieren mediante una normativa emanada del área con competencia en la materia.

- El Gobierno nacional incorporará en la formulación de las proyecciones de Presupuestos Plurianuales que se presentan en el Mensaje Anual de Elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidas por Régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional instrumentada para el trienio correspondiente.

- Dentro de los 90 días de presentado el presupuesto, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentarán ante sus legislaturas, con carácter no vinculante, las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente, conteniendo como mínimo la siguiente información:

- a) Proyecciones de recursos por rubros.
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
- c) Programa de inversiones del período, informando sobre los proyectos nuevos y en ejecución.
- d) Proyección de la coparticipación a Municipios.
- e) Programación de operaciones de crédito y desembolsos previstos, provenientes de organismos multilaterales.
- f) Stock de deuda y perfil de vencimientos de la deuda pública.
- g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

- Cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional publicarán en su página web el Presupuesto Anual, una vez aprobado, o en su defecto, el presupuesto prorrogado, hasta tanto se apruebe aquél, y las proyecciones del Presupuesto Plurianual, luego de presentadas a las legislaturas correspondientes, y la Cuenta Anual de Inversión. Con un rezago de 1 trimestre, difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del gasto (base devengado) clasificado según finalidad y función, del stock de la deuda pública, incluida la flotante, como así también los programas multilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos 3 últimos casos el tipo de acreedor. A tales efectos, y con el objetivo de contribuir a la realización de estadísticas fiscales acordes con las establecidas en las normas internacionales, se utilizarán criterios metodológicos compatibles con los establecidos en la Ley de Administración Financiera y modificatorias, mediante la aplicación de los clasificadores presupuestarios allí mencionados. Asimismo, se presentará información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de 1 trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá elaborar y publicar en su página web oficial la información antes detallada.

Los informes anuales de evaluación de cumplimiento de las reglas deberán ser comunicados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 30 de junio de cada año, al Congreso de la Nación.

- Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional, calcularán parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia en materia de gasto público. Estos indicadores deberán ser aprobados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y su medición deberá ser publicada conforme lo establecido.
 - Los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementarán un sistema integrado de administración financiera, compatible con el nacional. Los Gobiernos Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional modernizarán sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos, de Deuda y Administración Tributaria, para las jurisdicciones que correspondan.
- Reglas Cuantitativas
- La tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podrá superar la tasa de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura

nacional previsto en el marco macrofiscal mencionado. Esta regla se aplicará para la etapa de presupuesto y de ejecución (base devengado).

Respecto de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos:

- a) Los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales.
- b) Las transferencias por coparticipación a Municipios y Comunas.
- c) Los gastos corrientes financiados con aportes no automáticos transferidos por el Gobierno nacional a las jurisdicciones que tengan asignación a una erogación específica.
- d) Los gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado por futuras leyes nacionales.

Adicionalmente, y sólo en aquellas jurisdicciones que en el año previo a su evaluación hayan ejecutado el presupuesto (base devengado) con resultado financiero positivo, se deducirán los gastos operativos asociados a

nuevas inversiones en infraestructura en las áreas de educación, salud y seguridad. Respecto de la Nación, el gasto público corriente primario neto será entendido como los egresos corrientes primarios excluidos los incrementos prestacionales derivados de la aplicación de la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.

- Para el Gobierno nacional y para aquellas jurisdicciones que en el año previo presenten ejecuciones presupuestarias (base devengado) con resultado corriente primario deficitario o no cumplan con el indicador previsto (en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada deben superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios), la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado.

A tales efectos, el gasto público primario neto excluirá:

- a) Los gastos corrientes por concepto de las transferencias por coparticipación a Municipios y Comunas.
- b) Los gastos de capital financiados con recursos afectados cualquiera sea su fuente de financiamiento.

- c) Los gastos de capital destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales definidas por futuras leyes nacionales como política de Estado.
- A partir del ejercicio fiscal 2020, estarán exceptuadas del cumplimiento de la disposición relacionada con que la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado, aquellas Jurisdicciones que ejecuten el presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en el año previo al que se realice la pertinente evaluación de la evolución del gasto.

Alcanzado el resultado financiero equilibrado, la tasa nominal de incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del PBI definida en el marco macrofiscal mencionado. Cuando la tasa nominal de variación del PBI sea negativa, el gasto corriente primario podrá a lo sumo crecer como el índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado.

- El Gobierno nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el Sector Público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción. El

cumplimiento de esta obligación será considerado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en oportunidad de realizar la evaluación respecto a que la tasa nominal de aumento del gasto público primario neto no podrá superar la tasa de incremento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal citado.

Las jurisdicciones que hayan alcanzado un resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado podrán incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que impliquen una mayor prestación de servicios sociales, como educación, salud y seguridad.

A partir del ejercicio fiscal 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinará la relación óptima de cargos ocupados (planta permanente, temporaria y contratados) adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones.

- Los gastos incluidos en los Presupuestos del Gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyen autorizaciones máximas, estando sujeta la ejecución de los mismos a la efectiva percepción de los ingresos previstos en dichas normas.
- La venta de activos fijos deberá destinarse a financiar erogaciones de capital.

- No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos que no consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria.
- Las autorizaciones de mayores gastos sólo podrán incorporar una mayor recaudación de aquellos recursos que componen la fuente de financiamiento "Tesoro Nacional" o "Rentas Generales" si el nuevo cálculo fundamentado, superara la estimación de la totalidad de la fuente de financiamiento mencionada. Esta restricción no comprende la incorporación de nuevos recursos destinados a atender una situación excepcional de emergencia social o económica y sea establecido por ley.
- El Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención.

Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

- Adicionalmente a lo dispuesto en la presente Ley, durante los 2 últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando:
 - a) Los que trasciendan la gestión de Gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica.
 - b) Aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al período indicado y su cumplimiento sea obligatorio.

Durante ese período, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

A los efectos de la aplicación de lo dispuesto, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente, a aquellos gastos que se prolonguen por más de 6 meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural.

- El cálculo de recursos de un ejercicio deberá basarse en la ejecución presupuestaria del ejercicio previo o en la metodología que se considere técnicamente más conveniente y tendrá que considerar las modificaciones de política tributaria impulsadas o previstas ejecutar en el ejercicio fiscal

y detallar las variables y factores que se tienen en cuenta para su previsión.

- Si para un ejercicio fiscal se tomaran medidas de política tributaria que conlleven a una menor recaudación se deberá justificar el aumento del recurso que la compense o, en caso contrario, se deberá adecuar el gasto presupuestado con ese financiamiento.
- En un plazo de 1 año a contar a partir de la vigencia de la presente Ley, los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional incluirán estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas, en el supuesto de no contar con tal información a la fecha de entrada en vigencia de la misma.
- El Gobierno nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acordarán la adopción de políticas tributarias, tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva legal, especialmente en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento, con la finalidad común de lograr el crecimiento de la economía nacional y las economías regionales, en la medida que dichas decisiones no impliquen comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. A tales efectos, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará anualmente la presión legal impositiva por área de actividad.

- Cuando los niveles de deuda generen servicios superiores al 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, deberán presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario (nivel de gasto neto del pago de intereses) acordes con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la consiguiente convergencia a los niveles antes definidos.

Asimismo, el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituirán fondos anticíclicos fiscales a partir de la vigencia de la presente Ley con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de sus objetivos.

- Los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no emitir títulos sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país.

- Aquellas jurisdicciones que superen el porcentaje citado no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, excepto que constituya un refinanciamiento del existente y en la medida en que tal refinanciación resulte un mejoramiento de las

condiciones pactadas en materia de monto o plazo o tasa de interés aplicable, y/o los financiamientos provenientes de Organismos Multilaterales de Crédito, o préstamos con características de repago/devolución similares, y de programas nacionales, en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

- El Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán implementar, actualizar sistemáticamente e informar el estado de situación de las garantías y avales otorgados, clasificados por beneficiario, en oportunidad de elevar a las correspondientes legislaturas los respectivos Proyectos de Presupuesto de la Administración General, los que deberán contener una previsión de garantías y avales a otorgar para el ejercicio que se presupuesta.

- Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al Sector Público no Financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Gobierno nacional, que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones en consonancia con las pautas contenidas en el marco macrofiscal citado y siendo condición necesaria para la autorización que la jurisdicción solicitante haya cumplido con los principios y parámetros de la presente Ley.

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pondrá a disposición del Gobierno nacional la situación de cumplimiento de cada jurisdicción.

Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios podrán acceder a operaciones de endeudamiento provenientes de programas con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito y de programas nacionales, siempre que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal no informe incumplimiento de los principios y parámetros de la presente Ley.

El Gobierno nacional implementará un tratamiento diferenciado para el análisis de las operaciones de reestructuración y amortización de la deuda del presupuesto en ejecución.

El Gobierno nacional establecerá normativamente los procedimientos y los plazos para la autorización de las operaciones de endeudamiento.

- El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Economía y Producción, podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con esta Ley. Los programas se instrumentarán a través de acuerdos bilaterales, en la medida de las posibilidades financieras del

Gobierno nacional y garantizando la sustentabilidad de su esquema fiscal y financiero, y el cumplimiento de sus compromisos suscritos con Organismos Multilaterales de Crédito.

El Poder Ejecutivo nacional instrumentará un régimen de compensación de deudas entre las jurisdicciones participantes del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a partir de la vigencia de la presente Ley.

- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal
- Se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de Aplicación del Régimen establecido en la presente Ley.

El Consejo tendrá su asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se reunirá alternativamente en cada zona geográfica del país.

El Consejo estará integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargo similar, del Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida que hubieren adherido. Tendrá un Comité Ejecutivo que estará constituido por 1 representante de la Nación y los de 8 provincias y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya integración, representación y funciones

serán determinadas por el Reglamento Interno que dictará el Consejo.

El Consejo evaluará el cumplimiento del Régimen establecido en la presente Ley y aplicará las sanciones derivadas de su incumplimiento.

Las jurisdicciones que hubieren ejecutado presupuesto (base devengado) con resultado financiero equilibrado o superavitario en los 2 ejercicios previos, ante situaciones particulares suficientemente fundadas, podrán tramitar excepciones ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

- Disposiciones Varias
 - El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley dará lugar a sanciones que, sin perjuicio de otras que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal pudiera fijar al efecto, podrán consistir en:
 - a) Divulgación de la situación en todas las páginas web de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gobierno nacional, en un apartado especial creado a tales efectos.
 - b) Restricción del derecho a voto en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

- c) Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del Gobierno nacional.
 - d) Limitación de las transferencias presupuestarias del Gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.
- Los Gobiernos Provinciales invitarán a adherir a la presente Ley a sus Municipios, les propondrán la aplicación de los principios establecidos, promoverán la elaboración de información fiscal de los mismos con los criterios metodológicos citados, coordinarán su correcta difusión e informarán sobre todo lo relativo al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con la asistencia técnica y soporte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
 - Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal establecido por la presente Ley. Las jurisdicciones que adhieran deberán comunicar al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el respectivo instrumento normativo de adhesión.

Sobre la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Farah dice¹⁰:

- Las disposiciones de la norma son de alcance nacional, y su aplicación a nivel provincial depende de la adhesión voluntaria de cada jurisdicción, a través de una ley provincial emitida a tal fin, proponiendo también su aplicación en el ámbito de los municipios, a través de la invitación formulada por los gobiernos provinciales.
- La norma fue concebida como una ley de adhesión lo cual implica que sus disposiciones entran en vigencia en los respectivos estados provinciales y municipales sólo cuando se formaliza el acto voluntario por parte de la jurisdicción. La adhesión al régimen implica que las jurisdicciones incorporan la totalidad de las normas de la ley a su ordenamiento interno.
- Este diseño institucional resulta un hito en la historia fiscal argentina, dado que la ley crea un conjunto de pautas, reglas, procedimientos y obligaciones homogéneas, aplicables tanto al Gobierno Nacional cuanto a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en caso de encontrarse adherida.

¹⁰ Ibid, p. 15

Por otra parte, el contenido de la reforma efectuada a la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a criterio de FixScr¹¹, *“refleja los esfuerzos para aumentar la transparencia y consistencia de las cuentas públicas y podría implicar una mejora en la gestión en el mediano plazo y largo plazo. Asimismo, daría inicio a una mayor discusión entre el Gobierno Nacional y las jurisdicciones relacionada a la responsabilidad del gasto y una reforma tributaria, de los regímenes de coparticipación federal de impuestos y de la seguridad social”*.

Al respecto, se afirma que, la reforma *“tiene por objetivo implementar reglas claras y de mayor transparencia sobre el gasto público y de ejecución presupuestaria, y promover finanzas públicas más sanas. Otras de las pautas centrales que impulsa son la incorporación de reglas de fin de mandato, con el objetivo de restringir el incremento del gasto en el último tramo de gestión de gobierno, y no aumentar la presión impositiva legal, especialmente en aquellos gravámenes aplicados sobre el trabajo, la producción, el sector productivo y su financiamiento con la finalidad de lograr el crecimiento de la economía nacional y las economías regionales, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas”*¹².

¹¹ FixScr, Comentarios sobre el Proyecto de Ley de modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires, 17 de septiembre 2017 (<http://www.fixscr.com/uploads/150593821059c2cb2204733.pdf>)

¹² Responsabilidad Fiscal, Parte de Prensa (<http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/PartePrensaConsejo-17.09.14.pdf>)

2. COLOMBIA

2.1 LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La *Ley 819 DE 2003*, conocida como *Ley de Responsabilidad Fiscal*, publicada el 9 de julio de 2003, estableció *Normas Orgánicas en Materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal*.

Los aspectos más relevantes de la citada Ley, se resumen a continuación:

- Transparencia Fiscal y Estabilidad Macroeconómica
- Marco Fiscal de Mediano Plazo

Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero.
- b) Un programa macroeconómico plurianual.

- c) Las metas de superávit primario, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.
- e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público.
- f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.
- g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior.
- h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.
- i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

- Superávit Primario y Sostenibilidad

Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario¹³ para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las 10 vigencias fiscales siguientes, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda.

La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

¹³ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial

- Pasivos Contingentes

Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998¹⁴, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley. La valoración de los pasivos contingentes perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, será realizada por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.

- Consistencia del Presupuesto

El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a), b) y c) del contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¹⁴ Mediante la Ley 448 se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar.

- Marco Fiscal de Mediano Plazo para Entidades Territoriales

Anualmente, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan financiero¹⁵.
- b) Las metas de superávit primario referidas en la presente Ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.

¹⁵ Plan financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989 (Orgánica de Presupuesto), modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

- Consistencia del Presupuesto para las Entidades Territoriales

El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo

establecido en los literales a, b y c del contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo para Entidades Territoriales.

- Análisis del Impacto Fiscal de las Normas

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto será gestionado ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

- Normas Orgánicas Presupuestales de Disciplina Fiscal

- Reglamentación a la Programación Presupuestal

La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

- Información Obligatoria

Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al 50% deberán reportar, dentro de sus

competencias, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, la información de carácter presupuestal y financiera que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente Ley.

- Vigencias Futuras Ordinarias¹⁶

El CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.
- c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

¹⁶ Sustituye el texto del artículo 9 de la Ley 179 de 1994 (introduce reformas a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto)

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el CONPES previamente los declare de importancia estratégica.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto.

Estas funciones podrán ser delegadas por el CONFIS en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994¹⁷. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el CONFIS presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior.

¹⁷ Ley 179 de 1994 introduce algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto

- Vigencias Futuras Excepcionales¹⁸

El CONFIS, en casos excepcionales, para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La secretaría ejecutiva del CONFIS enviará trimestralmente a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requieren la autorización del CONFIS. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

- Vigencias Futuras Ordinarias para Entidades Territoriales

En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local,

¹⁸ Sustituye el texto del artículo 3 de la Ley 225 de 1995, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto

previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

- Normas sobre Endeudamiento Territorial
- Capacidad de Pago de las Entidades Territoriales

La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la citada Ley¹⁹.

¹⁹ El artículo 6 de la Ley 358 dice: “Artículo 6. Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes”

- Créditos de Tesorería en las Entidades Territoriales

Los créditos de tesorería otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- a) Los créditos de tesorería no podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal.
- b) Serán pagados con recursos diferentes del crédito.
- c) Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten.
- d) No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

- Calificación de las Entidades Territoriales como Sujetos de Crédito

Sin perjuicio de lo establecido y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación

elaborada por una calificador de riesgos, vigiladas por la Superintendencia en la que se acredita la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

- Colocación de Excedentes de Liquidez

Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio.

- Límite a la Realización de Créditos Cruzados

Los Institutos de Fomento y Desarrollo o las instituciones financieras de propiedad de las entidades territoriales podrán realizar operaciones activas de crédito con las entidades territoriales siempre y cuando lo hagan bajo los mismos parámetros que rigen para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

- Restricciones al Apoyo de la Nación

Sin perjuicio de las restricciones establecidas en otras normas, se prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no

cumplan las disposiciones de la Ley 358 de 1997²⁰ y de la presente Ley. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.

- Límites al Endeudamiento por Deudas con la Nación

Ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.

- Condiciones de Crédito

Las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000²¹ y la presente Ley. Los créditos concedidos a partir de la vigencia de la presente Ley, en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias

²⁰ Ley 358 de 1997 reglamenta el artículo 364 de la Constitución y dicta otras disposiciones en materia de endeudamiento

²¹ Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente Ley.

En la Cartilla de Aplicación para Entidades Territoriales de la referida Ley, se menciona²²:

- La Ley tiene como objetivo fundamental racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública, con el fin de generar una estabilidad económica que permita al país obtener los niveles de desarrollo necesarios.
- La Ley contiene el conjunto de reglas, procesos y procedimientos que someten la administración de las Finanzas Públicas, tanto nacionales como territoriales, a una rendición permanente de cuentas sobre el monto y la utilización de los recursos públicos en el transcurso del tiempo.
- La Ley, a nivel territorial, tiene los siguientes objetivos específicos: i) garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) hacer que las entidades

²² Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, Cartilla de aplicación para las entidades territoriales de la Ley 819 DE 2003, Versión actualizada, febrero 2008, pp. 3-4

territoriales reflejen en la elaboración del presupuesto de cada vigencia fiscal metas de balance primario que les permitan asegurar la sostenibilidad de su deuda pública; iii) hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, al avanzar hacia presupuestos de caja y limitar la autorización de vigencias futuras; iv) reforzar los controles al nivel de endeudamiento fijados en la Ley 358 de 1997; v) reglamentar la colocación de excedentes de liquidez; y, vi) cerrar espacios a los rescates financieros de la Nación.

- La Ley es el complemento y el refuerzo a las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, las cuales establecen reglas numéricas (límites) a los gastos de funcionamiento y a la contratación de deuda, ya que define procesos y procedimientos dirigidos a que las decisiones fiscales se tomen en un ambiente institucional de transparencia y rendición de cuentas, con base en un marco de referencia de mediano plazo, de manera que permitan visualizar los efectos futuros de estas decisiones sobre los impuestos, sobre las posibilidades de gasto y, especialmente, sobre el nivel de endeudamiento, pretendiendo con ello ampliar y hacer más transparente el debate público sobre las finanzas departamentales y municipales.

Según Asobancaria²³, la Ley de Responsabilidad Fiscal, crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo, un documento de programación fiscal en el cual el GNC establece metas de superávit primario para los próximos años, así como un plan financiero, un programa macroeconómico plurianual y un conjunto de indicadores de gestión presupuestal; este documento permite a las autoridades económicas y al público en general realizar un seguimiento no solo a las cuentas del GNC sino al cumplimiento de las metas propuestas.

2.2 LEY DE REGLA FISCAL

La *Ley de Regla Fiscal (Ley No. 1473)*, fue publicada el 5 de julio de 2011, con vigencia a partir del 1 de enero de 2012.

La Ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

Las principales disposiciones de la Ley se presentan a continuación:

- **Ámbito de Aplicación**

Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo

²³ Asobancaria, Dinámica del gasto público en Colombia, Semana Económica 2017, Edición 1087, 2 de mayo 2017, p. 6

con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

- Coherencia

La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- Regla Fiscal

El gasto estructural²⁴ no podrá superar al ingreso estructural²⁵, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido²⁶.

²⁴ El gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural (Definiciones-Ley)

²⁵ El ingreso estructural es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares (Definiciones-Ley)

²⁶ El balance fiscal estructural corresponde al balance fiscal total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central (Definiciones-Ley)

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022²⁷.

- Gasto Contracíclico

El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

²⁷ Parágrafo transitorio: El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2.3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022

- Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal²⁸

El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo a estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

- Marco de Gasto de Mediano Plazo

El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

²⁸ El texto sustituye el artículo 8 de la Ley 179 de 1994, que introduce algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto

- Consistencia

Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo²⁹.

El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo³⁰.

- Excepciones

En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del CONFIS, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

²⁹ El texto sustituye el literal d) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)

³⁰ Texto añadido al artículo 6 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)

- Informes

El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior. Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- Cumplimiento

En cualquier caso de incumplimiento de la regla fiscal, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente y mediante el informe mencionado, las razones del incumplimiento y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma.

- Comité Consultivo para la Regla Fiscal

El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:

- a) Metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal.
- b) Propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal.

c) Informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

d) Suspensión de la regla fiscal.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

- Metodología

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente Ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos definidos. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

- Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica³¹

Se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

El Fondo se constituirá con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional.

Sus recursos solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos extraordinarios y a la financiación del gasto contracíclico.

En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

³¹ El texto sustituye el artículo 15 de la Ley 179 de 1994, que introduce algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto

El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato referido.

De acuerdo a Fiduciaria Bogotá, la Ley de Regla Fiscal³²:

- Busca implementar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la estabilidad macroeconómica del país, propendiendo por eliminar los sesgos de la política fiscal hacia la prociclicalidad, el endeudamiento y la compresión de la inversión pública.

³² Fiduciaria Bogotá, Marco regulatorio regla fiscal, p. 1
(<https://www.fidubogota.com/wps/wcm/connect/fidubogota/542cafcd-67a5-43d1-a574-1de2fb9c9e26/marcoregulatorio.PDF?MOD=AJPERES>)

- Busca consolidar el proceso de ajuste realizado en los últimos años y fortalecer los objetivos propuestos con la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2003 a través de una programación fiscal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).
- Blinda el manejo fiscal hacia el futuro, contribuye a la administración de los recursos minero-energéticos que se espera percibir en los próximos años, asegura que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y sirve de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

A criterio de Asobancaria³³, la Regla Fiscal a no dudarlo significa uno de los avances más importantes en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal de Colombia. Dicha regla busca, entre otros objetivos: (i) garantizar la sostenibilidad de la deuda pública, (ii) promover el rol contracíclico de la política fiscal, (iii) servir de “ancla” de las expectativas del manejo fiscal y (iv) fortalecer la disciplina fiscal a través del establecimiento de metas puntuales sobre el balance del GNC, de tal manera que los gastos que efectúe la Nación se encuentren en concordancia con los ingresos estructurales o de largo plazo.

³³ Asobancaria, obra citada, p. 6

3. PERÚ

3.1 LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL

En diciembre de 1999 se aprobó la *Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley No. 27245)*, cuya denominación fue modificada luego a *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal* mediante la *Ley No. 27958*, publicada el 8 de mayo de 2003, que igualmente reformó su texto, el cual fue objeto de posteriores modificaciones.

El objeto de la Ley es establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crear el Fondo de Estabilización Fiscal, con el fin de contribuir a la estabilidad económica, condición esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social.

Las principales disposiciones de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, incluidas sus modificatorias, se resumen a continuación³⁴:

- Principio General

El Estado debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los

³⁴ El análisis corresponde al Texto Único Ordenado de la Ley No. 27245, aprobado por el Decreto Supremo 066-2009-EF, de fecha 24 de marzo de 2009

períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.

- Responsabilidad Fiscal

- Reglas Fiscales

Las Leyes anuales de Presupuesto, de Endeudamiento Financiero y de Equilibrio Financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Reglas Macrofiscales para el Sector Público No Financiero

- a) El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no podrá ser mayor a 1% del PBI.

- b) El incremento anual del gasto de consumo del Gobierno Central no podrá ser mayor al 4% en términos reales³⁵.

- c) El endeudamiento público de mediano plazo deberá ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal señalado. La deuda total del Sector Público No Financiero no podrá

³⁵ Se entiende por gasto de consumo la suma del gasto en remuneraciones, pensiones y del gasto en bienes y servicios

incrementarse por más del monto del déficit de dicho Sector, el cual está limitado por los topes de esta Ley, corregido por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre las monedas, la emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variaciones en los depósitos del Sector Público No Financiero y las deudas asumidas por el Sector Público No Financiero, para lo cual deberá tenerse en cuenta la capacidad de pago del país.

d) En los años de elecciones generales se aplicará, adicionalmente, lo siguiente:

d.1) El gasto no financiero del Gobierno General ejecutado durante los primeros 7 meses del año no excederá el 60% del gasto no financiero presupuestado para el año.

d.2) El déficit fiscal del Sector Público No Financiero correspondiente al primer semestre del año fiscal no excederá el 40% del déficit previsto para ese año.

2. Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Locales

a) Los Planes de Desarrollo Regionales Anuales se elaboran en concordancia con las proyecciones

precisadas en el Marco Macroeconómico Multianual.

b) Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y, cuando este endeudamiento ocurra, deberá destinarse exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública.

c) Las solicitudes de endeudamiento con aval del Estado deberán someterse a los requisitos y procedimientos contemplados en la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público, incluyendo la demostración de la capacidad de repago de dichos créditos. Los proyectos de inversión materia de endeudamiento deberán regirse por lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento.

d) La relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 100%. Asimismo, la relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25%.

e) El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo.

- Reglas de Excepción

- En casos de emergencia nacional o de crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República puede suspender, hasta por un máximo de tres años, la aplicación de cualquiera de las reglas fiscales señaladas. A tal efecto, el Ejecutivo deberá establecer en su solicitud de excepción lo siguiente:

a) Los topes numéricos máximos a aplicarse en el referido período con relación a los establecidos en las reglas fiscales correspondientes (literales a y b). Estos topes deberán ser autorizados por el Congreso de la República en la Ley que para tal efecto deberá expedir.

b) Las acciones conducentes para dar cumplimiento a la regla fiscal correspondiente (literal a).

- Asimismo, cuando exista evidencia suficiente de que el PBI en términos reales está decreciendo, y previo informe del Ministro de Economía y Finanzas al Congreso de la República, no será obligatorio el cumplimiento de lo dispuesto en la regla fiscal pertinente (literal a), para el año correspondiente, sin que en ningún caso el déficit pueda exceder el 2.5% del PBI. Esta excepción se podrá mantener vigente por un período máximo de tres años consecutivos, mientras existan pruebas concluyentes de que el PBI real se mantiene por debajo del nivel anterior al del PBI real que motivó la excepción.
- En los casos establecidos en las reglas de excepción precedentes, el déficit fiscal de los años siguientes se reducirá anualmente en por lo menos 0.5% del PBI hasta llegar al límite establecido en la regla fiscal correspondiente (literal a).
- En los casos establecidos en las reglas de excepción precedentes, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá los criterios de adecuación para el cumplimiento de las reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales.

- Incumplimiento de las Reglas Fiscales por parte de los Gobiernos Regionales y Locales

Frente al incumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos regionales y locales se adoptarán las siguientes medidas:

1. El incumplimiento de cualquiera de las reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales establecidas, les restringirá el acceso al Fondo de Compensación Regional (FONCOR), al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) o al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). La forma y montos de estas restricciones serán establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Decreto Supremo, previa opinión del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Los recursos retenidos del FONCOR y del FONCOMUN mencionados serán destinados exclusivamente al pago de las obligaciones de los gobiernos regionales y locales infractores sin que en ningún caso formen parte de los ingresos del Tesoro Público.

Los recursos del FIDE no serán otorgados al Gobierno Regional y Local hasta que se verifique el cumplimiento de las normas de Prudencia y Transparencia Fiscal.

2. Cuando la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales comprometa el cumplimiento del Marco Macroeconómico Multianual y las Reglas Macrofiscales establecidas, el Presidente de la República adoptará, mediante Decreto de Urgencia con fuerza de Ley, medidas fiscales orientadas a estabilizar la gestión de las finanzas públicas de dichas entidades.

- Fondo de Estabilización Fiscal
- Fondo de Estabilización Fiscal

Se crea el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el cual estará adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y será administrado por un Directorio, compuesto por tres miembros. El Directorio del FEF estará presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo son intangibles y deberán ser depositados en el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) o en el exterior; en este último caso, se seguirán criterios similares a los que utiliza el Banco Central de Reserva del Perú para las reservas internacionales. Bajo ninguna circunstancia, los recursos del FEF podrán constituirse en garantía o aval sobre préstamos u otro tipo de operación financiera.

Dentro del primer trimestre de concluido el ejercicio fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas publicará en el Diario Oficial El Peruano y en medios electrónicos públicos el detalle de los ingresos y egresos del Fondo de Estabilización Fiscal.

- Recursos del Fondo de Estabilización Fiscal

Constituyen recursos del FEF:

a) El saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, de ser éste positivo³⁶.

b) El 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización.

c) El 10% de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado.

El ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal no podrá exceder del 4% del PBI. Cualquier ingreso adicional será destinado a reducir la deuda pública.

³⁶ Se entiende por saldo presupuestal a la diferencia entre los ingresos registrados en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios y los gastos totales devengados por la referida fuente, incluyendo los relativos a las obligaciones requeridas por la atención del servicio de la deuda pública

- Utilización de los Recursos del Fondo de Estabilización Fiscal

Los recursos del FEF sólo podrán ser utilizados:

a) Cuando en el año fiscal correspondiente se prevea una disminución en los ingresos corrientes de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, expresados como un porcentaje del PBI, mayor a 0.3% con respecto del promedio de la misma relación de los últimos 3 años, ajustados por el efecto de los cambios significativos en la política tributaria. En este caso, se podrán utilizar recursos hasta por un monto equivalente a la disminución de ingresos que exceda el límite de 0.3% del PBI antes señalado y hasta el 40% de los recursos de dicho Fondo. Estos recursos se utilizarán prioritariamente para cubrir gastos de programas focalizados destinados al alivio de la pobreza.

b) En las situaciones de excepción previstas en la presente Ley.

En cualquier caso, si al cierre del año fiscal la información estadística actualizada revelara que no se cumplió lo establecido, el Poder Ejecutivo deberá reportar al FEF, durante el primer semestre del ejercicio inmediato siguiente, los recursos utilizados en exceso.

- Transparencia Fiscal

- Marco Macroeconómico Multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará y publicará cada año el Marco Macroeconómico Multianual (Marco Multianual), el cual incluirá las proyecciones macroeconómicas, comprendiendo los supuestos en que se basan, que cubran 3 años, el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los 2 años siguientes.

- Contenido del Marco Macroeconómico Multianual

El Marco Multianual deberá comprender, como mínimo:

1. Una Declaración de Principios de Política Fiscal, suscrita por el Ministro de Economía y Finanzas, en la que se presentarán los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales, de los Gobiernos Locales, de las Empresas Públicas y del Sector Público No Financiero. Se deberán presentar también los estimados de financiamiento del Sector Público No Financiero durante el período de vigencia del Marco.

2. Las metas de la política fiscal a ser alcanzadas en los próximos 3 años, las cuales deberán respetar lo previsto al respecto en la presente Ley.
3. Las previsiones para los próximos 3 años, correspondientes a:
 - a) Las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluirán obligatoriamente las siguientes: PBI nominal, crecimiento real del PBI, inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio, exportaciones e importaciones de bienes.
 - b) Las proyecciones de ingresos y gastos fiscales del Gobierno General, mostrando específicamente la composición de los gastos.
 - c) Las proyecciones de ingresos y gastos de los gobiernos regionales y locales, mostrando específicamente la composición de los gastos.
 - d) Una relación de los principales proyectos de inversión pública, con sus respectivos montos.
 - e) El nivel de endeudamiento público, incluyendo cualquier aval de entidades del Sector Público No Financiero y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

f) Los indicadores que evalúen la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo.

- Aprobación y Publicación del Marco Multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá remitir al Banco Central de Reserva del Perú, a más tardar el 30 de abril de cada año, el proyecto de Marco Multianual, a efecto de que emita, dentro de los siguientes 15 días calendario, opinión técnica sobre dicho Marco y su compatibilidad con las previsiones de balanza de pagos y de reservas internacionales netas y con su política monetaria.

El Marco Multianual será aprobado por el Consejo de Ministros, antes del último día hábil del mes de mayo de cada año y será publicado íntegramente, junto con el Informe del Banco Central de Reserva del Perú referido, dentro de los 2 días hábiles siguientes en el Diario Oficial El Peruano y en los medios electrónicos de los que disponga.

El Consejo de Ministros podrá, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas y con la previa opinión técnica del Banco Central de Reserva del Perú, modificar el Marco Multianual, en cuyo caso emitirá un documento complementario justificando las modificaciones al Marco Multianual aprobado en el mes de mayo. En esta revisión, el Poder Ejecutivo no podrá incrementar los límites sobre el déficit o los gastos no financieros referidos en las reglas

fiscales, excepto en los casos previstos. Las modificaciones al Marco Multianual serán aprobadas y publicadas siguiendo el procedimiento precedente establecido.

El Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República, para su aprobación, el Marco Macroeconómico Multianual, conjuntamente con los proyectos de leyes anuales de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero del Sector Público, los cuales deberán ser consistentes con lo señalado en dicho Marco.

- Remisión de la Evaluación del Sistema Tributario

El Ministerio de Economía y Finanzas presentará con el proyecto de ley de presupuesto del sector público, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General y de Economía del Congreso de la República, una evaluación sobre el sistema tributario el cual debe contener:

- a) Un estudio sobre el rendimiento de cada tributo.
- b) Un estudio sobre la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios.
- c) Un estudio sobre la evasión y la elusión tributaria y el contrabando.

d) Los proyectos de ley que sean necesarios para mejorar la recaudación.

e) Un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación.

- Medidas Correctivas

1. Una vez aprobada la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, el Ministerio de Economía y Finanzas efectuará la trimestralización de los ingresos y de los gastos correspondientes al total de entidades públicas bajo el ámbito de la referida Ley. En los años de elecciones, la trimestralización se hará respetando lo establecido en la regla macrofiscal correspondiente (literal d).

2. Cuando los ingresos corrientes referidos, acumulados en cualquier trimestre, sean menores en más de 1.5% a la trimestralización aprobada, los gastos de los próximos trimestres deberán reducirse en un monto igual a la disminución ocurrida o, en su defecto, se deberán tomar las medidas compensatorias por el lado de los ingresos. Se exceptúa de lo dispuesto en el caso que el crecimiento del PBI real de los cuatro trimestres anteriores sea menor al 2%, siempre que ello sea consistente con las reglas macrofiscales establecidas.

3. La evaluación referida anteriormente deberá ser realizada dentro de los 30 días siguientes de vencido cada trimestre, con la finalidad de que la propuesta de ajuste sea alcanzada al Congreso de la República a más tardar dentro de los 45 días de concluido el trimestre.

- Informes de Ejecución

Dentro de los sesenta días calendario siguientes a la finalización de cada semestre del año, el Ministerio de Economía y Finanzas publicará un informe sobre el grado de avance en relación con las metas previstas en el Marco Multianual, con énfasis en el cumplimiento de dichas metas y de las reglas establecidas.

En caso de que, de la comparación entre las metas del Marco Multianual y la ejecución semestral se derive que podrían existir diferencias entre lo programado en las metas fiscales y lo ejecutado, el informe deberá contener las explicaciones correspondientes y las medidas correctivas a ser adoptadas.

- Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal

Antes del 31 de mayo de cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas remitirá al Congreso de la República y publicará una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, en la cual evaluará los ingresos,

los gastos, el resultado fiscal y su financiamiento y las demás metas macroeconómicas establecidas en el Marco Multianual del año correspondiente. En caso de existir desviaciones significativas entre lo aprobado en el Marco Multianual y los resultados del ejercicio, justificará las diferencias y las medidas correctivas adoptadas.

- Normas de Interpretación

Las normas que regulan la organización, funcionamiento, administración de recursos u otra materia referida a cualquier entidad pública o al Sector Público Consolidado no podrán contener disposiciones que las excluyan de la aplicación de la presente Ley, debiendo ajustar la administración de sus recursos a las disposiciones en ella señaladas.

- Prohibiciones

Queda expresamente prohibida:

a) La creación o existencia de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la presente Ley.

b) La dación de cualquier norma legal o administrativa que interfiera con la correcta ejecución de Marco Macroeconómico Multianual y, en particular, con las reglas fiscales establecidas.

Sobre lo expuesto, el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial³⁷ sostiene que la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal dio inicio en el año 1999 al empleo de reglas fiscales en el Perú, consistentes en fijar límites al déficit fiscal, al crecimiento del gasto público no financiero real y al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Dadas las características de estas reglas fiscales se lograba que el gobierno no gastara de más en épocas de bonanza económica, mientras que en épocas de recesión permitían bajo ciertas condiciones elevar el gasto y el déficit fiscal. Desde la vigencia de la ley de las reglas fiscales éstas fueron cumplidas parcialmente o se ajustaron como consecuencia de la evolución del ciclo económico; razones por las cuales a partir del 2007 se implementaron modificaciones que la redefinieron como una regla de déficit convencional.

Por su parte, Montoro³⁸ dice que el primer marco macrofiscal introducido en el Perú en 1999, consistió principalmente en límites al déficit del SPNF, al incremento real del gasto público y al crecimiento de la deuda pública. Afirma que, si bien este marco macrofiscal sirvió para fortalecer las finanzas públicas, limitando el déficit fiscal y reduciendo los niveles de deuda pública, el gasto público tuvo un comportamiento procíclico y las reglas y sus

³⁷ Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial-Cámara de Comercio de Lima, Informe económico
(https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r764_3/informeeconomico764.pdf)

³⁸ Montoro Carlos, El nuevo marco macrofiscal del Perú: ¿prociclicidad vs transparencia?, Foco Económico, 17 de abril 2017
(<http://focoeconomico.org/2017/04/17/el-nuevo-marco-macrofiscal-del-peru-prociclicidad-vs-transparencia/>)

parámetros fueron modificados con excesiva frecuencia (y hasta suspendidas en algunas ocasiones).

3.2 LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL

La *Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal* (Ley No. 30099), se publicó el 31 de octubre de 2013, y sustituye a la Ley No. 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo 066-2009-EF³⁹.

A continuación, se presentan los aspectos más destacados de la referida Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

- Disposiciones Generales

- Objeto y Ámbito de Aplicación

La Ley establece los lineamientos para asegurar una administración prudente, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, con la finalidad de mantener el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo.

³⁹ Mediante Decreto Supremo No. 104-2014-EF, publicado el 11 de mayo de 2014, se expide el Reglamento de la Ley No. 30099

Las disposiciones contenidas en la Ley se aplican al Sector Público No Financiero.

- Principio General de la Política Macro Fiscal

El Estado debe asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, otorgar predictibilidad al financiamiento del gasto público, desvinculándolo del componente más volátil de los ingresos públicos, y gestionar de manera adecuada los riesgos fiscales de corto y largo plazo.

- Declaración de Política Macro Fiscal

Cuando se realicen elecciones generales, la nueva administración de gobierno, dentro de los noventa días calendario de asumir el cargo, publica una Declaración de Política Macro Fiscal para el período del mandato presidencial, explicitando la guía ex ante del resultado fiscal estructural del Sector Público No Financiero, que no puede ser mayor a un déficit del 1% del Producto Bruto Interno (PBI), concordante con los principales lineamientos de la política Macro Fiscal, así como los consiguientes límites referenciales de gasto no financiero del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales y el resultado primario de las empresas públicas no financieras.

La Declaración de Política Macro Fiscal debe ser consistente con el principio general previsto y es aprobada mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. La Declaración de Política Macro Fiscal solamente puede ser modificada en los casos y de acuerdo a lo previsto en el numeral 8.3 del artículo 8 y el numeral 10.1 del artículo 10 de esta Ley.

En tanto la nueva administración de gobierno no apruebe la Declaración de Política Macro Fiscal para el período de su mandato presidencial, se mantendrá vigente transitoriamente la Declaración de Política Macro Fiscal aprobada por la anterior administración.

- Responsabilidad Fiscal

- Reglas Fiscales

Las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público No Financiero, se sujetan a las reglas fiscales:

1. Regla Fiscal del Gasto No Financiero del Gobierno Nacional

1.1 El gasto no financiero del Gobierno Nacional no puede exceder el límite que se establezca mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, sujetándose a la guía ex ante del resultado fiscal estructural previsto en la Declaración de Política Macro Fiscal y a las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual. Dicho límite se establece para un período de tres años y puede revisarse anualmente para la formulación del presupuesto del sector público, siempre que no se hubiera modificado la Declaración de Política Macro Fiscal o la metodología para el cálculo de las cuentas estructurales definida⁴⁰.

El límite de Gasto No Financiero del Gobierno Nacional debe considerar los ajustes contemplados en el numeral 8.2 del artículo 8 de esta Ley, de corresponder. El decreto supremo previsto se publica dentro de los dos días hábiles siguientes a la aprobación del Marco Macroeconómico Multianual.

⁴⁰ Mediante Ley No. 30499, publicada el 25 de agosto de 2016, se establece, de manera excepcional que, para el año fiscal 2017, la guía ex ante del resultado fiscal estructural del sector público no financiero no podrá ser mayor a un déficit del 2.2% del PBI potencial; 2018 no podrá ser mayor a un déficit del 2.0% del PBI potencial; 2019 no podrá ser mayor a un déficit del 1.8% del PBI potencial; 2020 no podrá ser mayor a un déficit del 1.5% del PBI potencial; 2021 no podrá ser mayor a un déficit del 1.0% del PBI potencial

1.2 La modificación del límite de Gasto No Financiero del Gobierno Nacional debe contar con un sustento detallado de la propuesta, y solamente procede en los siguientes casos:

- a) Si el gasto no financiero del Gobierno Nacional devengado el año anterior ha sido menor al límite establecido para dicho año, puede modificarse el límite de gasto hasta por el monto equivalente, sin exceder el 0.2% del PBI.
- b) De proyectarse una brecha del producto positiva o negativa de al menos 2% del PBI potencial, se debe modificar el límite de gasto solo a través de medidas transitorias contracíclicas que en conjunto no excedan el 25% de la brecha estimada o el 0.5% del PBI.
- c) Cuando se hubieran adoptado medidas de política tributaria que generen cambios permanentes en los ingresos fiscales de al menos 0.3% del PBI, debe modificarse el límite de gasto hasta por el monto equivalente.

1.3 En los años de elecciones generales se aplica, adicionalmente, lo siguiente:

a) El Gasto No Financiero del Gobierno Nacional ejecutado durante los primeros siete meses del año no excede el 60% del límite anual que se determine.

b) En los primeros siete meses del año no pueden aprobarse ni entrar en vigencia medidas que reduzcan el espacio fiscal de la nueva administración de gobierno o que incrementen el gasto corriente del Gobierno Nacional que impliquen compromisos de pago posteriores a la finalización de la administración de gobierno.

c) La Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal incluye la información detallada del saldo acumulado en la cuenta prevista (numeral 8.1 del artículo 8 de esta Ley). Dicho saldo debe ser menor al 0.3% del PBI al 31 de diciembre del año anterior.

1.4 El Gasto No Financiero del Gobierno Nacional en materia de personal permanente o temporal, cualquiera sea su régimen de contratación, y en pensiones, incluyendo las

transferencias que efectúe para financiar dichos rubros, no puede ser mayor al límite que se determine aplicando la tasa de crecimiento del PBI potencial en términos nominales al límite estimado de gasto no financiero en materia de personal y pensiones del año anterior. El decreto supremo a que se refiere (numeral 6.1), incluye el límite de gasto no financiero en materia de personal y pensiones previsto en este numeral. Para la determinación del límite nominal de este gasto se utiliza el punto medio del rango meta de inflación establecido por el Banco Central de Reserva del Perú.

2. Reglas Fiscales para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

a) Regla del Saldo de Deuda

La relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos cuatro años no puede ser superior al 100%.

b) Regla del Gasto no Financiero

La variación porcentual anual del gasto no financiero no debe ser mayor a la variación

porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo a cada año fiscal correspondiente.

Para fines del cálculo de la regla de gasto no financiero no se consideran las transferencias de partidas para el financiamiento de proyectos de inversión pública que realice el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y gobiernos locales, según el procedimiento que se establezca en el reglamento de la presente Ley. Para tales efectos, las entidades del gobierno nacional deben informar al Ministerio de Economía y Finanzas las transferencias de partidas que realicen a los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como su ejecución, según los plazos y procedimientos que se determinen en el reglamento.

- c) Los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y, cuando este endeudamiento ocurra, debe destinarse exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública.

d) Las solicitudes de endeudamiento con aval del Estado deben someterse a los requisitos y procedimientos contemplados en las normas del Sistema Nacional de Endeudamiento, incluyendo la demostración de la capacidad de repago de dichos créditos. Los proyectos de inversión materia de endeudamiento deben regirse por lo establecido en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- Medidas Correctivas

a) Los desvíos respecto al cumplimiento del límite de Gasto No Financiero del Gobierno Nacional, previsto conforme al artículo 6 de esta Ley, son acumulados en una cuenta para compensación y corrección de desvíos.

b) Cuando el saldo de la cuenta prevista sea menor al 0.5% del PBI, se reduce el límite de Gasto No Financiero del Gobierno Nacional, al menos de manera proporcional, en los siguientes dos años, siempre y cuando no coincida con años en que se proyecte una brecha de producto negativa mayor a 2% del PBI potencial. Esta reducción empieza el año siguiente al cual se identificó el incumplimiento, por lo que en ese período el límite de gasto no financiero que se determine según el artículo 6 de esta Ley considera la reducción respectiva.

En caso que el saldo de dicha cuenta sea igual o mayor a 0.5% del PBI, la reducción prevista empieza en el año en el cual se identificó el incumplimiento, por lo que el Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días calendario siguientes a la presentación de la Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal, a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, remite al Congreso de la República la propuesta de ajuste para este año. En el año siguiente, el límite de gasto no financiero que se determine según el artículo 6 de esta Ley considera la reducción respectiva.

c) Dentro de los treinta días calendario siguientes que se verifique o se prevea que en los siguientes tres años la deuda bruta total del sector público es mayor al 30% del PBI, se modifica la Declaración de Política Macro Fiscal y la guía ex ante del resultado fiscal estructural del Sector Público No Financiero, incorporando las medidas de restricción de gastos o aumentos de ingresos que se consideren oportunas, acorde con el retorno a un nivel de deuda bruta menor al 30% del PBI, en un plazo no mayor de siete años. La aprobación de la Declaración de Política Macro Fiscal de la siguiente administración de gobierno y la guía ex ante del resultado fiscal estructural del Sector Público No Financiero acorde con ella deben considerar la aplicación de esta medida correctiva.

d) Los gobiernos regionales y gobiernos locales que en el año fiscal anterior hubieran incumplido alguna de las reglas fiscales previstas en el artículo 7 de esta Ley y que no hayan cumplido con las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales del Informe Multianual de Gestión Fiscal a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, siempre y cuando en este último caso se encuentren obligados a hacerlo en el marco de la implementación gradual de la obligación de presentar dicho informe, están impedidos, en tanto persista el incumplimiento, de lo siguiente:

- Participar de los recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).
- Participar de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.
- Acceder a operaciones de endeudamiento con plazos de cancelación menores de un año con ninguna entidad financiera nacional. Para tal fin, el Ministerio de Economía y Finanzas durante el mes de junio de cada año fiscal publica y remite a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP la relación de gobiernos regionales y locales sujetos a esta medida. El Ministerio de Economía y Finanzas

a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público efectúa el seguimiento de este tipo de operaciones con la finalidad de reportar a la Contraloría General de la República el incumplimiento de esta disposición según sea el caso.

Asimismo, las entidades del Gobierno Nacional no pueden suscribir convenios con los gobiernos regionales y gobiernos locales previstos, destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública que se financien con transferencias de partidas a favor de estos últimos, en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

Cuando se verifique el incumplimiento referido por al menos dos años consecutivos dentro de un mismo período de mandato, el presidente regional o alcalde, según corresponda, debe sustentar ante el Congreso de la República las razones del incumplimiento y las medidas correctivas adoptadas. Dicha sustentación se realiza a partir del día siguiente de la publicación del último informe anual de evaluación a que se refiere el literal c) del numeral 19.2 del artículo 19 de esta Ley.

Lo señalado está sujeto a la implementación gradual de la obligación de presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal.

- Medidas que incrementen el Gasto

Los gastos permanentes adicionales a los autorizados en el presupuesto inicial de apertura de la ley de presupuesto del sector público y los nuevos gastos tributarios deben ser financiados a través de medidas que reduzcan otros gastos permanentes o incrementen de manera permanente los ingresos públicos.

- Cláusulas de Excepción

a) En casos extraordinarios de emergencia nacional o de crisis internacional que puedan afectar sustancialmente la economía nacional, el Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la Declaración de Política Macro Fiscal, haciendo explícitos los efectos que tenga sobre el resultado fiscal estructural para el Sector Público No Financiero, y establece las reglas fiscales de límites de gasto consistentes con su propuesta, por un plazo no mayor a tres años. El Poder Ejecutivo, en el proyecto de ley que remita, debe establecer las acciones para retornar a la guía ex ante de resultado fiscal estructural para el Sector Público No Financiero previsto en la Declaración de Política Macro Fiscal.

En los casos referidos, el Ministerio de Economía y Finanzas propone los criterios de adecuación para el cumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales. El Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República el proyecto de ley respectivo.

b) En el caso de gobiernos regionales que enfrenten desastres naturales no recurrentes y de gran magnitud, definidos por la entidad competente, el Ministerio de Economía y Finanzas, a solicitud de estos gobiernos regionales, propone exceptuarles del cumplimiento de la regla fiscal de gasto no financiero prevista en el literal b) del artículo 7 de esta Ley, hasta por un período de dos años fiscales, a partir del año en el cual ocurrió el desastre natural. El Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República el proyecto de ley respectivo.

c) Los gobiernos regionales y los gobiernos locales del distrito o distritos en cuyas circunscripciones se exploten recursos naturales y perciban transferencias por concepto de regalía minera o de canon gasífero proveniente de regalías pueden ser exonerados del cumplimiento de las reglas fiscales previstas en el artículo 7 de esta Ley, por un período de dos años fiscales inmediatos posteriores a la presentación de la solicitud, siempre y cuando registren, en un año, un incremento de al menos 1.500 Unidades Impositivas

Tributarias⁴¹ en las transferencias antes señaladas, en comparación con el año inmediato anterior, debido al inicio de la fase de producción de un nuevo proyecto de explotación, a la ampliación de un proyecto de explotación, la expiración del plazo de vigencia del convenio de estabilidad de la empresa que realiza la explotación de recursos naturales que generan regalía minera o canon gasífero proveniente de regalías. A solicitud del gobierno regional o gobierno local respectivo, y bajo su responsabilidad, el primer año de excepción puede ser aquel en el que se realiza la solicitud.

Estos gobiernos regionales y gobiernos locales solicitan al Ministerio de Economía y Finanzas el trámite de la exoneración referida. El Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República el proyecto de ley respectivo.

d) El Ministerio de Economía y Finanzas tramita las solicitudes de exoneración previstas sobre la base de la información oficial remitida por las entidades correspondientes. Los plazos, requisitos y oportunidad de presentación, el procedimiento de evaluación, la información necesaria para la evaluación de la solicitud de exoneración y demás disposiciones que se requieran

⁴¹ Según el Código Tributario, la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia que puede ser utilizado en las normas tributarias, entre otros

para la aplicación de dichos numerales son establecidos en el reglamento de la presente Ley.

e) En caso de presentarse una nueva transferencia de competencias o funciones hacia los gobiernos regionales o gobiernos locales, el monto de los recursos que ello involucre no es contabilizado para el cálculo de la regla fiscal de gasto no financiero prevista en el literal b) del artículo 7 de esta Ley.

- Fondo de Estabilización Fiscal

- Fondo de Estabilización Fiscal

- El Fondo de Estabilización Fiscal, creado por la Ley 27245, se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y es administrado por un directorio compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, por el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros.

- Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal se invierten, directamente o a través de un fideicomiso, en el Banco Central de Reserva del Perú o en el exterior, y se administran bajo los lineamientos de inversión aprobados por el Directorio, a propuesta de su Secretaría Técnica, que recae en la Dirección General

de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Los lineamientos de inversión y sus modificaciones deben encontrarse bajo el marco de la estrategia de gestión global de activos y pasivos del Tesoro Público y se publican en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los dos días hábiles de aprobados.

- Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal son intangibles, excluyendo los ingresos que se generen por intereses, los cuales son recursos de libre disponibilidad del Tesoro Público. Bajo ninguna circunstancia los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal pueden constituirse en garantía o aval sobre préstamos u otro tipo de operaciones financieras.

- El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del primer trimestre de cada año, publica en su portal institucional el detalle de los ingresos y egresos, y los saldos resultantes, del Fondo de Estabilización Fiscal.

- Recursos del Fondo de Estabilización Fiscal

Constituyen recursos del Fondo de Estabilización Fiscal:

- a) El saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal

en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, de ser este positivo⁴².

b) El 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización.

c) El 10% de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado.

El ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal que exceda el 4% del PBI puede ser destinado a reducir la deuda pública.

- Utilización de recursos del Fondo de Estabilización Fiscal

Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal solo pueden ser utilizados:

a) Cuando en el año fiscal correspondiente se prevea o se anticipe una disminución en los ingresos corrientes de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, expresados como un porcentaje del PBI, mayor a 0.3% con respecto del promedio de la misma relación de los últimos tres

⁴² Se entiende por saldo presupuestal a la diferencia entre los ingresos registrados en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios y los gastos totales devengados por la referida fuente, incluyendo los relativos a las obligaciones requeridas para la atención del servicio de la deuda pública

años, ajustados por el efecto de los cambios significativos en la política tributaria.

En este caso, se pueden utilizar recursos hasta por un monto equivalente a la disminución de ingresos que exceda el límite de 0.3% del PBI antes señalado y hasta el 40% de los recursos de dicho Fondo.

Estos recursos se utilizan prioritariamente para cubrir gastos de programas focalizados destinados al alivio de la pobreza.

b) En las situaciones de excepción previstas en el numeral 10.1 del artículo 10 de esta Ley.

En cualquier caso, si al cierre del año fiscal la información estadística actualizada revelara que no se cumplió lo establecido, el Poder Ejecutivo debe reponer al Fondo de Estabilización Fiscal los recursos utilizados en exceso, dentro del primer semestre del ejercicio inmediato siguiente.

- Transparencia Fiscal

- Marco Macroeconómico Multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas elabora y publica cada año el Marco Macroeconómico Multianual, el cual incluye las

proyecciones macroeconómicas, comprendiendo los supuestos en que se basan, que cubran al menos tres años, el año para el cual se está elaborando el presupuesto del sector público y al menos los dos años siguientes.

Las previsiones contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual deben ser consistentes con la Declaración de Política Macro Fiscal prevista en el artículo 3 de esta Ley.

- Contenido del Marco Macroeconómico Multianual

El Marco Macroeconómico Multianual debe comprender, como mínimo, la información para al menos los próximos tres años, correspondiente a:

a) Las previsiones de los ingresos fiscales totales como del resultado fiscal, diferenciando el componente cíclico y estructural, para el Sector Público No Financiero, los gastos no financieros y de intereses, desagregando la composición económica de los gastos y por nivel de gobierno, así como el estimado del resultado primario de las empresas públicas, consistentes con las reglas fiscales previstas en esta Ley.

b) Las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluyen obligatoriamente las siguientes: PBI nominal, crecimiento real del PBI,

inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio, exportaciones, importaciones de bienes, PBI potencial y precio de mediano plazo de los principales metales e hidrocarburos de exportación.

c) Se debe consignar de manera expresa el efecto estimado que tengan sobre las proyecciones agregadas, las medidas de políticas de ingresos públicos o gastos por nuevas iniciativas, tanto aprobadas o por aprobarse en el año que se hace el ejercicio o por adoptarse en el período de proyección.

d) El nivel de endeudamiento público y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

e) Los indicadores que evalúen la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta factores de riesgos macroeconómicos y posible materialización de contingencias.

f) El sustento detallado de las diferencias entre las previsiones de límites de gasto no financiero del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales y el resultado primario de las

empresas públicas no financieras, y los límites referenciales contenidos en la Declaración de Política Macro Fiscal, de ser el caso.

g) Un análisis sobre riesgos fiscales por variaciones significativas en los importantes supuestos macroeconómicos, conteniendo sus posibles efectos en los resultados fiscales y una indicación sobre las medidas contingentes a adoptar ante estas.

h) Una relación completa de las exoneraciones, subsidios y otros tipos de gasto tributario que el sector público mantenga, con un estimado del costo fiscal de cada uno de ellos, así como un estimado del costo total por región y por sector económico y social, según su naturaleza.

- Aprobación y Publicación del Marco Macroeconómico Multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas debe remitir al Banco Central de Reserva del Perú, a más tardar el 31 de marzo de cada año, el proyecto de Marco Macroeconómico Multianual, a efecto de que esta entidad, dentro de los siguientes quince días calendario, emita opinión técnica sobre las proyecciones de crecimiento económico y balanza de pagos contempladas en dicho Marco.

El Marco Macroeconómico Multianual es aprobado por el Consejo de Ministros, antes del último día hábil del mes de abril de cada año y es publicado íntegramente, junto con el Informe del Banco Central de Reserva del Perú referido, dentro de los dos días hábiles siguientes a su aprobación, en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Consejo de Ministros puede, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas y con la previa opinión técnica del Banco Central de Reserva del Perú, modificar el Marco Macroeconómico Multianual, en cuyo caso emite un documento complementario justificando las modificaciones que se efectúen. La modificación del Marco Macroeconómico Multianual es aprobada y publicada siguiendo el procedimiento establecido, cumpliendo con las reglas fiscales previstas en esta Ley.

- Metodología para el cálculo de las Cuentas Estructurales

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante resolución ministerial, aprueba la metodología para el cálculo de las cuentas estructurales. Esta metodología es publicada en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, y puede ser revisada cada 3 años.

- Evaluación del Sistema Tributario e Información Financiera del Sector Público

El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los proyectos de ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, remite al Congreso de la República una evaluación sobre el sistema tributario que debe contener, como mínimo, un estudio sobre el rendimiento de cada tributo, la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios, la evasión y la elusión tributaria y el contrabando, así como las propuestas de ley que sean necesarias para su perfeccionamiento y un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación. Esta evaluación debe publicarse en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los dos días hábiles siguientes a la remisión de los proyectos de ley referidos.

El Ministerio de Economía y Finanzas elabora y publica en su portal institucional los siguientes informes:

- a) Un informe anual con el detalle de los ingresos, egresos, saldos y principales características de los depósitos, valores y demás activos financieros del Tesoro Público. Este informe se publica en el primer trimestre de cada año fiscal.

b) Un informe anual que presente y evalúe las contingencias explícitas que ha asumido el Sector Público No Financiero, así como las garantías, avales y similares otorgadas. Este informe se publica en el segundo trimestre de cada año fiscal.

- Medidas de Seguimiento

El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los treinta días calendario siguientes a la finalización de cada trimestre del año, publica en su portal institucional un informe sobre el grado de avance en relación con el cumplimiento de los límites de gasto no financiero del Gobierno Nacional, incluyendo una evaluación sobre el cumplimiento de dichos límites para el año en su conjunto, y de proyectarse desviaciones debe incluir las propuestas y recomendaciones para asegurar su cumplimiento.

Para el seguimiento de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Ministerio de Economía y Finanzas debe publicar en su portal institucional:

a) Un reporte fiscal trimestral sobre los ingresos y gastos de los gobiernos regionales y gobiernos locales y su avance respecto a la regla del gasto no financiero, que es publicado dentro de los

treinta días calendario de finalizado el trimestre, con la información disponible a la fecha.

b) Un reporte fiscal trimestral sobre el saldo de deuda de los gobiernos regionales y gobiernos locales y su avance respecto a la regla del saldo de deuda, que es publicado dentro de los cuarenta y cinco días calendario de finalizado el trimestre, con la información disponible a la fecha.

c) Un informe anual de evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales antes del 31 de mayo de cada año. Para ello, la Dirección General de Contabilidad Pública debe remitir a la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales la información necesaria a más tardar el 30 de abril de cada año.

- Informe Multianual de Gestión Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

El Informe Multianual de Gestión Fiscal (IMGF) es un instrumento de transparencia y seguimiento de la gestión fiscal de los gobiernos regionales y gobiernos locales que tiene por objeto describir la situación financiera y establecer las metas de convergencia al cumplimiento de las reglas fiscales previstas. La metodología para el cálculo de las

mencionadas metas de convergencia es determinada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales elaboran y remiten al Ministerio de Economía y Finanzas antes del último día hábil del mes de mayo de cada año el Informe Multianual de Gestión Fiscal, el cual incluye las proyecciones de sus finanzas públicas (ingresos, gastos y financiamiento) al cierre del año, el año para el que se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes, en concordancia con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual vigente y según los contenidos y formas de entrega dispuestos por el reglamento de la presente Ley. A partir del segundo año de implementada su elaboración, debe contener adicionalmente una evaluación de las metas proyectadas por la entidad, respecto a la ejecución al cierre del año fiscal anterior, de las principales cuentas que componen las reglas fiscales, así como una explicación de las diferencias, si las hubiera. Los Informes Multianuales de Gestión Fiscal son publicados en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas en un máximo de treinta días calendario luego de finalizado el plazo de su remisión por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante resolución ministerial, establece los criterios de selección gradual y la relación de los gobiernos regionales y gobiernos locales que deben elaborar y remitir el Informe Multianual de Gestión

Fiscal. Para tales efectos, la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas brinda la asistencia técnica correspondiente a los gobiernos regionales y gobiernos locales, considerando la implementación gradual de la obligación de presentar el Informe Multianual de Gestión Fiscal y los criterios que se establezcan en el reglamento de la presente Ley.

- Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal

El Ministerio de Economía y Finanzas, antes del 31 de mayo de cada año, remite al Congreso de la República y publica en su portal institucional una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, en la cual evalúa el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en los artículo 6 y 7 de esta Ley. De verificarse desvíos, debe incluir la sustentación detallada de las causas y las medidas correctivas a ser adoptadas.

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta la Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal ante el Pleno del Congreso de la República, dentro de los quince días hábiles siguientes a su remisión.

- Prohibiciones

Queda expresamente prohibida la creación o existencia de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la presente Ley, así como la dación de cualquier norma legal o administrativa que interfiera con la correcta ejecución del Marco Macroeconómico Multianual, y en particular con las reglas fiscales previstas en esta Ley.

- Consejo Fiscal

Se crea el Consejo Fiscal⁴³ como una comisión autónoma, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política macrofiscal, mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes, en las siguientes materias:

- a) La modificación y el cumplimiento de las reglas fiscales previstas en esta Ley.
- b) Las proyecciones fiscales contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- c) La evolución de corto y mediano plazo de las finanzas públicas.

⁴³ Mediante Decreto Supremo No. 287-2015-EF, publicado el 9 de octubre de 2015, se establecen las Disposiciones para la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal

d) La metodología para el cálculo de las cuentas estructurales a que se refiere el artículo 17 de esa Ley y del PBI potencial y los precios de exportación de mediano plazo.

El Consejo Fiscal está integrado por al menos tres profesionales independientes de reconocida solvencia moral y amplia experiencia en materia fiscal, designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas.

Los miembros del Consejo Fiscal son designados por un período de cuatro años prorrogables por un período adicional.

Los informes emitidos por el Consejo Fiscal en el marco de sus funciones deben ser publicados en su portal institucional.

Las entidades públicas bajo el ámbito de la presente Ley deben proporcionar la información que solicite el Consejo Fiscal para el cumplimiento de sus funciones, bajo responsabilidad.

Montoro⁴⁴ dice que con el nuevo marco macrofiscal, “... se buscó limitar la prociclicidad de la política fiscal estableciendo una regla para el gasto público basada en el déficit estructural, con la cual se buscaba aislar al gasto público de los efectos transitorios que tiene el ciclo económico y la volatilidad de los precios de commodities en

⁴⁴ Montoro Carlos, obra citada

los ingresos públicos. No obstante, una desventaja de este enfoque es que al estar basado en la estimación de variables no observables, como son el producto potencial y el precio de largo plazo de los commodities exportados, su cálculo y monitoreo puede ser complejo”.

3.3 DECRETO LEGISLATIVO No. 1275-MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

El *Decreto Legislativo No. 1275*, publicado el 23 de diciembre de 2016, aprueba el *Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*^{45/46/47}.

Dicha norma tiene por objeto establecer un marco fiscal prudente, responsable y transparente para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas, permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales, y considere reglas fiscales acordes con sus capacidades y alineadas con el principio general y objetivos macrofiscales.

⁴⁵ En función a la Ley No. 30506, publicada el 9 de octubre de 2016, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en un plazo de 90 días calendario

⁴⁶ El Decreto Legislativo No. 1275 deroga la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, en lo referido a las disposiciones fiscales aplicables a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

⁴⁷ Mediante Decreto Supremo No. 162-2017-EF, publicado el 7 de junio de 2017, se expide el Reglamento del Decreto Legislativo No. 1275

Las principales disposiciones de la referida norma, se presentan a continuación:

- Disposiciones Generales
- Principios de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

El Estado busca asegurar permanentemente la responsabilidad fiscal y el manejo transparente de las finanzas públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que permitan la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas, en concordancia con el principio de Responsabilidad Fiscal previsto en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley de Descentralización Fiscal.

- Ámbito de Aplicación

Las disposiciones contenidas en la presente norma se aplican a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y a las entidades que se señalen en el presente Decreto Legislativo.

- Responsabilidad Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
- Sujeción a las Reglas Fiscales

Las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en los aspectos que sean pertinentes, se sujetan a lo dispuesto en el artículo 6 sobre las reglas fiscales.

- Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
- Reglas Fiscales

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se sujetan al cumplimiento de lo siguiente:

a) Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total

La relación entre el Saldo de Deuda Total y el promedio de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos 4 años o la relación entre el Saldo de Deuda Total y el límite establecido en el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley No. 29230 (Ley que impulsa la inversión pública regional y local

con participación del sector privado)⁴⁸, la que resulte menor, no debe ser superior al 100%. En el caso de los Gobiernos Locales con menos de 4 años de operación desde su creación, así como en el caso de los Gobiernos Locales de origen, se utiliza como referencia los Ingresos Corrientes Totales correspondientes al año fiscal materia de evaluación.

b) Regla Fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente

La diferencia entre el Ingreso Corriente Total y el Gasto Corriente No Financiero Total no debe ser negativa.

- Medidas Correctivas
- Adopción de Medidas Correctivas

El Ministerio de Economía y Finanzas adopta medidas correctivas para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el caso que se identifiquen alguno de los siguientes supuestos:

⁴⁸ El monto máximo de los CIPRL (Certificados "Inversión Pública Regional y Local-Tesoro Público"), emitidos al amparo de la presente Ley no superará la suma de los flujos transferidos a los gobiernos regionales y/o locales correspondientes, por concepto de Recursos Determinados provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, durante los dos (2) últimos años previos a la suscripción del primer convenio, más el tope presupuestal por el mismo concepto incluido en el Presupuesto Institucional de Apertura correspondiente a la fecha de suscripción del referido convenio de cooperación

- a) El incumplimiento de las reglas fiscales establecidas en los literales a) y b) del artículo 6, siempre y cuando los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales se encuentren obligados a presentar la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal.

- b) El incumplimiento de la presentación al Ministerio de Economía y Finanzas de la información requerida para la elaboración del Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el plazo dispuesto en el reglamento de la presente norma.

- c) El incumplimiento de la remisión al Ministerio de Economía y Finanzas de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal en la forma y plazos establecidos en el reglamento de la presente norma.

El listado de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas se aprueba por Resolución Ministerial, dentro de los primeros 15 días calendario del mes de junio de cada año, teniendo en cuenta la gravedad del incumplimiento detectado y la tipología de la situación fiscal de cada Gobierno Regional y Gobierno Local, según lo determinado en el reglamento de la presente norma.

Las medidas correctivas surten efecto hasta la publicación de la Resolución Ministerial que determine las medidas correctivas aplicables en el año fiscal siguiente.

- Tipos de Medidas Correctivas

Las medidas correctivas a imponerse pueden ser las siguientes:

- a) Monitoreo preventivo.
- b) Impedimento de concertar nuevas operaciones de endeudamiento de corto plazo en el marco del Sistema Nacional de Endeudamiento. Este impedimento no restringe las operaciones de financiamiento temporal en el marco del Sistema Nacional de Tesorería.
- c) Impedimento de acceder a la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas para la suscripción de un nuevo contrato de Asociaciones Público Privadas o de un nuevo convenio de Obras por Impuestos para ejecutar proyectos de inversión pública que impliquen un mayor endeudamiento o mayores compromisos sobre los recursos futuros de las entidades sujetas a medidas correctivas. Las adendas a los convenios o contratos ya suscritos no están incluidas en el presente impedimento, así como las Asociaciones Público Privadas autofinanciadas.

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas deben remitir al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República, dentro de los 45 días calendario contados a partir del día siguiente de publicada la Resolución Ministerial a que se refiere el párrafo 7.2 del artículo 7, el Anexo de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal denominado “Compromisos al Cumplimiento de las Reglas Fiscales”, aprobado por el Consejo Regional o Concejo Municipal respectivamente, en el que se expliciten las medidas que se adoptan para evitar un nuevo incumplimiento. Dicho anexo debe contener los compromisos fiscales establecidos en la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal que debe cumplir la entidad con arreglo a lo dispuesto en el reglamento de la presente norma.

Para el caso de aquellos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que hayan concertado operaciones de financiamiento temporal en el marco del Sistema Nacional de Tesorería que se reconocen como pasivos en el marco del Sistema Nacional de Contabilidad Pública y que, a su vez, reincidan en el supuesto a que se refiere el numeral 7.1.1 del párrafo 7.1 del artículo 7 que califique como un incumplimiento de las reglas fiscales establecidas, que califique como un incumplimiento grave o muy grave, quedan impedidos de concertar nuevas operaciones de financiamiento temporal en el marco del Sistema Nacional de Tesorería. Esta medida correctiva es adicional a las previamente establecidas.

El Ministerio de Economía y Finanzas comunica a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República la relación de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas, dentro de los 10 días calendarios siguientes a la publicación de la Resolución Ministerial correspondiente. Además, dicha relación se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas y en el portal del Estado Peruano.

La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas efectúa el seguimiento de las operaciones de endeudamiento de corto plazo y de financiamiento temporal a que hacen referencia los párrafos 8.1.2 y 8.3 con la finalidad de reportar a la Contraloría General de la República el incumplimiento de estas medidas correctivas, de ser el caso, facultando a la citada Dirección General a emitir las disposiciones complementarias que estime pertinentes. Para tales efectos, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP debe proporcionar al Ministerio de Economía y Finanzas la información que resulte necesaria para su aplicación.

- Medidas de Acompañamiento y Seguimiento

- Acompañamiento y Buenas Prácticas de Gestión Fiscal

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas por incumplimientos graves y muy graves pueden solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas acompañamiento técnico a fin de implementar buenas prácticas de gestión fiscal para garantizar la sostenibilidad fiscal de la entidad.

- Seguimiento

El Ministerio de Economía y Finanzas publica en su portal institucional, para efectos del seguimiento de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, lo siguiente:

a) Un reporte de seguimiento trimestral de las finanzas públicas y del cumplimiento de reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, dentro de los 45 días calendario de finalizado cada trimestre, con la información disponible a la fecha de su elaboración.

b) Un Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales correspondiente

al año fiscal anterior a la publicación, dentro de los primeros 15 días calendario del mes de junio de cada año. El mencionado informe deberá ser remitido al Congreso de la República, con fines del seguimiento de las finanzas públicas y del cumplimiento de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

- Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
- Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal

La Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal es un instrumento de transparencia de la gestión fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que tiene por objeto describir la situación financiera y establecer los “Compromisos al Cumplimiento de las Reglas Fiscales”. La Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal contiene una Declaración Jurada mediante la cual el Titular del Pliego otorga la conformidad de las proyecciones de compromisos al cumplimiento de las reglas fiscales realizadas por el Gobierno Regional o Gobierno Local, cuyo detalle de contenido, forma y plazo de envío, entre otros, se establecen en el reglamento de la presente norma. Asimismo, incluye el Anexo denominado “Compromisos al Cumplimiento de las Reglas Fiscales”, según lo dispuesto en el párrafo 8.2 del artículo 8.

Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales elaboran y remiten al Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los primeros 5 días hábiles del mes de junio de cada año la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal, la cual incluye las proyecciones de sus finanzas públicas al cierre del año, el año para el que se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes, en concordancia con las previsiones del Marco Macroeconómico Multianual vigente y según los contenidos y formas de entrega dispuestos por el reglamento de la presente norma. A partir del segundo año de implementada su elaboración, debe contener adicionalmente una evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales proyectadas por la entidad, respecto a la ejecución al cierre del año fiscal anterior y los “Compromisos al Cumplimiento de las Reglas Fiscales” para el caso de aquellos Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales que hayan incurrido en los incumplimientos a que se refiere en numeral 7.1.1 del párrafo 7.1 del artículo 7.

El Ministerio de Economía y Finanzas brinda la asistencia técnica correspondiente a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sobre la elaboración y remisión de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal, considerando la implementación gradual de la obligación de presentarla, de conformidad con la Resolución Ministerial No. 338-2014-EF/15. Para tales efectos, toda referencia al Informe Multianual de Gestión Fiscal debe entenderse referida a la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal.

- Publicación de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal

La Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales es publicada en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas y en el portal del Estado Peruano dentro de los 20 días calendario luego de finalizado el plazo para su remisión por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los primeros 20 días calendario de cada mes, pone a disposición de cada Gobierno Regional y Gobierno Local la información mensual de seguimiento de la Ficha de Análisis Multianual de Gestión Fiscal.

A criterio de González⁴⁹, la nueva norma mejorará la eficiencia de gasto en los gobiernos regionales y locales; destacando que dicha norma es importante para el crecimiento del Producto Bruto Interno peruano de los próximos años tomando en cuenta que el entre el 60% y 65% de la inversión pública la ejecutan los gobiernos subnacionales.

Menciona que la normativa apunta a agilizar el proceso de gasto de las inversiones de las instancias subnacionales pero salvaguardando el equilibrio entre el gasto y los ingresos.

⁴⁹ González Jorge, Nueva ley de transparencia fiscal mejorará eficiencia de gasto en regiones (<https://andina.pe/agencia/noticia-nueva-ley-transparencia-fiscal-mejorara-eficiencia-gasto-regiones-646341.aspx>)

3.4 DECRETO LEGISLATIVO No. 1276-MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

El *Decreto Legislativo No. 1276*, publicado el 23 de diciembre de 2016, aprueba el *Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero*^{50/51/52}.

La norma tiene por objeto establecer un marco fiscal prudente, responsable, transparente y predecible, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas y permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales; asimismo, las reglas fiscales que se dicten para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben guardar concordancia con el principio general y el objeto de esta norma.

Se presentan a continuación las principales disposiciones de la referida norma en las materias de análisis.

⁵⁰ En función a la Ley No. 30506, publicada el 9 de octubre de 2016, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en un plazo de 90 días calendario

⁵¹ Deroga la Ley No. 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y sus modificatorias, a excepción de sus párrafos 23.3 del artículo 23 y 24.2 del artículo 24; el párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley No. 30499, a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, según lo que corresponda

⁵² Mediante Decreto Supremo No. 150-2017-EF, publicado el 24 de mayo de 2017, se expide el Reglamento del Decreto Legislativo No. 1276

- Principio General

El Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas, que permita la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas. Para ello, debe acumular superávits fiscales en los períodos favorables y permitir únicamente déficits fiscales moderados y transitorios en períodos de menor crecimiento.

El manejo transparente de las finanzas públicas se lleva a cabo mediante los mecanismos previstos en la normatividad vigente y siguiendo las mejores prácticas internacionales. Asimismo, la responsabilidad fiscal implica el compromiso a seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado que incluya el estricto cumplimiento del marco macro fiscal contenido en la presente norma, con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica.

- Responsabilidad Fiscal

- Sujeción a las Reglas

Las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público No Financiero se sujetan a lo dispuesto en el artículo 6 relacionado con las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero.

- Reglas Macrofiscales para el Sector Público No Financiero

El Sector Público No Financiero se sujeta al cumplimiento conjunto de lo dispuesto a continuación:

a) Regla de Deuda

La deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al 30% del Producto Bruto Interno (PBI). Excepcionalmente, en casos de volatilidad financiera, y siempre que se cumpla con las otras reglas macrofiscales reguladas a continuación, la deuda pública puede tener un desvío temporal no mayor a cuatro puntos porcentuales (4 p.p.) del PBI.

b) Regla de Resultado Económico

El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no debe ser mayor a 1% del PBI.

c) Regla de Gasto No Financiero del Gobierno General

La tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual (+/- 1 p.p.) de la resultante del promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI. Para

calcular dicho promedio se utilizan las tasas del crecimiento real del PBI de 15 años previos a la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, el estimado del año fiscal en que se elabora el referido Marco Macroeconómico Multianual y las proyecciones de los 4 años posteriores contemplados en el citado documento. Para la determinación de la tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General se utiliza el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana explicitado en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente al año en que se elabora este. El cumplimiento de esta regla presupone el cumplimiento conjunto de las reglas macrofiscales a) y b) precedentes.

d) Regla de Gasto Corriente del Gobierno General

La tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no puede ser mayor al límite inferior del rango señalado de la tasa de crecimiento del Gasto No Financiero del Gobierno General y en ningún caso mayor al crecimiento del Gasto No Financiero del Gobierno General, consistente con las reglas macrofiscales señaladas, la cual es explicitada en el Marco Macroeconómico Multianual del año de elaboración. Para la determinación de la tasa del

crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General se utiliza el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana explicitado en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente.

Los desvíos respecto al cumplimiento de las reglas señaladas se compensan en el año fiscal siguiente, con el fin de mitigarlos, en la forma y condiciones que establezca el reglamento de la presente norma. Esta compensación se efectúa siempre y cuando sea consistente con el cumplimiento conjunto de las reglas macrofiscales antes referidas. Cualquier incremento del Gasto No Financiero del Gobierno General es dirigido a gasto de inversión y es explicitado en el Marco Macroeconómico Multianual de cada año fiscal y en su informe de actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales.

El cálculo de los límites de gasto y endeudamiento debe ser consistente tanto con las reglas macrofiscales como con el mecanismo precedente, el que es explicitado en el Marco Macroeconómico Multianual de cada año fiscal y en su informe de actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales.

En los años de elecciones generales se aplica, adicionalmente a lo señalado, lo siguiente:

a) Durante los primeros 7 meses del año no se puede ejecutar más del 60% del límite anual del Gasto No Financiero del Gobierno General establecido en el Marco Macroeconómico Multianual elaborado en el año previo a las elecciones generales.

b) Durante los primeros 7 meses del año no se puede ejecutar más del 60% del límite anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo mantenimiento establecido en el Marco Macroeconómico Multianual elaborado en el año previo a las elecciones generales.

c) Durante los primeros 7 meses del año el Compromiso Anual del Gasto No Financiero del Gobierno Nacional no puede superar más del 65% del Presupuesto Institucional de Apertura sin considerar gastos en materia de personal, pensiones, el Servicio de la Deuda Pública y la Reserva de Contingencia. La administración de turno emite las disposiciones administrativas necesarias para su mejor aplicación.

d) Durante los primeros 7 meses del año no se pueden autorizar medidas que impliquen incremento de gastos de personal y pensiones.

- Cláusulas de Excepción

Las reglas macrofiscales señaladas en el artículo 6 son de obligatorio cumplimiento y pueden ser modificadas de manera excepcional en los casos de desastre o de choque externo significativos, que afecten los ingresos, o cuando la actividad económica por factores exógenos requiera modificar el resultado económico⁵³. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo remite al Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas publica, excepcionalmente, en su portal institucional un informe con la actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales del Marco Macroeconómico Multianual por un período de 4 años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del sector público y al menos los 3 años siguientes. En dicho informe se actualiza la información respecto del contenido del Marco Macroeconómico Multianual. El informe se hace de conocimiento del Consejo de Ministros.

La modificación temporal referida debe establecer explícitamente el retorno gradual al conjunto de reglas macrofiscales establecidas en el artículo 6.

⁵³ Mediante Ley No. 30367, publicada el 15 de agosto de 2017, se dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero por los desastres naturales ocurridos y, en consecuencia, excepcionalmente, modifica las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero para los años fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, regulando el retorno gradual al conjunto de reglas macrofiscales establecidas en el Decreto Legislativo No. 1276

Cuando entren en vigencia medidas de ampliación de base tributaria cuyo impacto en los ingresos fiscales sea equivalente al menos a 0.3% del PBI, se puede modificar la regla de Gasto No Financiero del Gobierno General hasta por el monto equivalente, siempre y cuando se cumplan las demás reglas macrofiscales.

- Informe de Seguimiento de Reglas Macrofiscales

El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los 30 días calendario siguientes a la finalización de cada trimestre del año, publica en su portal institucional un informe sobre el grado de avance respecto del cumplimiento de las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero.

- Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal

El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del primer semestre de cada año, publica en su portal institucional y remite al Congreso de la República y al Consejo Fiscal una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del ejercicio anterior, en la cual evalúa el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 12 (Reglas macrofiscales y contenido del Marco Macroeconómico Multianual, respectivamente). Además, se incluye el gasto financiado por el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos. De verificarse desvíos, debe incluir la sustentación detallada de las causas y las medidas correctivas a ser adoptadas.

- Publicación del Resultado Económico Estructural como referencia de Política de Mediano Plazo

El Ministerio de Economía y Finanzas publica en el Marco Macroeconómico Multianual el cálculo del resultado económico estructural del Sector Público No Financiero, en concordancia con el principio general de la presente norma que busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal y la predictibilidad del gasto público⁵⁴.

El Ministerio de Economía y Finanzas publica en su portal institucional la metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.

- Transparencia Fiscal
- Marco Macroeconómico Multianual y actualización de Proyecciones Macrofiscales

El Ministerio de Economía y Finanzas publica cada año el Marco Macroeconómico Multianual, el cual incluye las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en que éstas se basan, por un período de 4 años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del sector público y al menos los 3 años siguientes.

⁵⁴ El resultado estructural consiste en la diferencia entre los ingresos estructurales y el gasto financiero y no financiero. Los ingresos estructurales son los ingresos totales, ajustados por el efecto del ciclo económico, los efectos transitorios provenientes del precio de exportación de las materias primas, y otros efectos de similar índole

El Ministerio de Economía y Finanzas publica, en abril de cada año en su portal institucional, un informe con la actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales del Marco Macroeconómico Multianual, que se encuentre vigente a la fecha de elaboración del informe. Se actualiza la información de los literales b), c) y e) del artículo 12, que sirve de base para la elaboración del presupuesto del sector público. El informe se hace de conocimiento del Consejo de Ministros.

- Contenido del Marco Macroeconómico Multianual

El Marco Macroeconómico Multianual comprende, como mínimo, la información de al menos los próximos 4 años correspondiente a:

a) Una Declaración de Principios de Política Fiscal en la que se presentan los lineamientos de política económica, los objetivos de política fiscal y política tributaria de mediano plazo. Al inicio de cada administración de gobierno, se explicita la trayectoria del resultado económico para el correspondiente período de gobierno.

b) Las previsiones de los ingresos fiscales totales como del resultado fiscal, diferenciando el componente cíclico y estructural, para el Sector Público No Financiero, los gastos no financieros y de intereses, desagregando la

composición económica de los gastos, así como el estimado del resultado primario de las empresas públicas, consistentes con las reglas macrofiscales previstas en la presente norma.

c) Las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluyen obligatoriamente las siguientes: PBI nominal, crecimiento real del PBI, inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio, exportaciones, importaciones de bienes y términos de intercambio.

d) Una evaluación de las contingencias explícitas que ha asumido el Sector Público No Financiero, así como las garantías, avales y similares otorgadas.

e) El nivel de endeudamiento público y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

f) Los indicadores que evalúen la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta factores de riesgos macroeconómicos y posible materialización de contingencias.

g) Un análisis sobre riesgos fiscales por variaciones significativas en los importantes supuestos macroeconómicos, conteniendo sus posibles efectos en los resultados fiscales y una indicación sobre las medidas contingentes a adoptar ante estas.

h) Una relación completa de los gastos tributarios que el sector público mantenga, con un estimado del costo fiscal de cada uno de ellos, así como un estimado del costo total por región y por sector económico, según su naturaleza.

i) Aspectos generales y referencias metodológicas del cálculo del balance estructural, cuando corresponda.

j) Una proyección multianual de los principales compromisos fiscales mandatorios u obligatorios por ley, cuando corresponda.

- Aprobación y Publicación del Marco Macroeconómico Multianual

El Ministerio de Economía y Finanzas remite al Consejo Fiscal, a más tardar el 31 de julio de cada año, el proyecto de Marco Macroeconómico Multianual, para su opinión técnica dentro de los siguientes 15 días calendario, previo a la aprobación del Consejo de Ministros.

En año de elecciones generales, el Ministerio de Economía y Finanzas debe remitir el citado Marco Macroeconómico Multianual a más tardar el 20 de agosto de dicho año, para su opinión técnica dentro de los siguientes 5 días calendario, previo a la aprobación del Consejo de Ministros.

El Marco Macroeconómico Multianual es aprobado por el Consejo de Ministros, antes del 30 de agosto de cada año y es publicado íntegramente, junto con el Informe del Consejo Fiscal referido, dentro de los 2 días hábiles siguientes a su aprobación, en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Evaluación del Sistema Tributario

El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los proyectos de ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, remite al Congreso de la República una evaluación sobre el sistema tributario que debe contener, como mínimo, un estudio sobre el rendimiento de cada tributo, la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios, la evasión y la elusión tributaria y el contrabando, así como las propuestas de ley que sean necesarias para su perfeccionamiento y un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación. Esta evaluación se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Consejo Fiscal

El Consejo Fiscal creado mediante la Ley No. 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, es una comisión autónoma, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo objeto es contribuir con el análisis

técnico independiente de la política fiscal, mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes, en las siguientes materias:

- a) La modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- b) Las proyecciones macroeconómicas contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual.
- c) La evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.
- d) La metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.

El Consejo Fiscal está integrado por al menos 3 profesionales independientes de reconocida solvencia moral y amplia experiencia en materia fiscal, designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas. Los miembros del Consejo Fiscal son designados por un período de 4 años prorrogables por un período adicional.

Los informes emitidos por el Consejo Fiscal en el marco de sus funciones deben ser publicados en su portal institucional.

Las entidades públicas bajo el ámbito de la presente norma deben proporcionar la información que solicite el Consejo Fiscal para el cumplimiento de sus funciones, bajo responsabilidad del Titular de la entidad.

- Fondos
 - Fondo de Estabilización Fiscal

El Fondo de Estabilización Fiscal, creado por la Ley No. 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas y es administrado por un directorio compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, por el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal se invierten, directamente o a través de un fideicomiso, en el Banco Central de Reserva del Perú o en el exterior, y se administran bajo los lineamientos de inversión aprobados por el Directorio, a propuesta de su Secretaría Técnica, que recae en la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los lineamientos de inversión y sus modificaciones deben encontrarse bajo el marco de la estrategia de gestión global de activos y pasivos del Tesoro Público y se publican en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los 2 días hábiles de aprobados.

Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal son intangibles, excluyendo los ingresos que se generen por intereses, los cuales son recursos de libre disponibilidad del Tesoro Público. Bajo ninguna circunstancia los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal pueden constituirse en garantía o aval sobre préstamos u otro tipo de operaciones financieras.

El Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del primer trimestre de cada año, publica en su portal institucional el detalle de los ingresos y egresos, y los saldos resultantes, del Fondo de Estabilización Fiscal.

Constituyen recursos del Fondo de Estabilización Fiscal:

- a) El saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, de ser este positivo, hasta alcanzar el 4% del PBI⁵⁵.

⁵⁵ Se entiende por saldo presupuestal a la diferencia entre los ingresos registrados en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios y los gastos totales devengados por la referida fuente, incluyendo los relativos a las obligaciones requeridas para la atención del servicio de la deuda pública

b) El 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización.

c) El 10% de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado.

d) Otros recursos autorizados por norma expresa.

Los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal sólo pueden ser utilizados en las situaciones de excepción previstas en el párrafo 7.1 del artículo 7 y para lo señalado en el literal d) del párrafo 20.3 del artículo 20.

El ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal que exceda el 4% del PBI puede ser destinado a reducir la deuda pública, en caso se dieran los desvíos a que se refiere el literal a) del párrafo 6.1 del artículo 6.

- Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos

Se crea el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos, el mismo que se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de impulsar la productividad de la economía mediante la disposición de recursos públicos para financiar las diferentes fases del desarrollo de las Asociaciones Público Privadas, lo que incluye la mitigación de los riesgos derivados de éstas, de

conformidad con el Decreto Legislativo No. 1224⁵⁶. Los proyectos son aquellos a cargo de PROINVERSIÓN.

Son recursos del Fondo:

- a) El monto que provenga del saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal en la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, de ser este positivo, incluyendo los ingresos de carácter no permanente cuya recaudación se origine por la aprobación de medidas tributarias y siempre que el ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal no sea menor al 4% del PBI.
- b) Los activos financieros del Sector Público No Financiero que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la normatividad vigente.
- c) Las transferencias que efectúe el Tesoro Público equivalentes al 50% de los recursos recibidos para efectos de financiar los gastos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.
- d) El 100% de los recursos que perciba el Fondo de Estabilización Fiscal, provenientes de los recursos de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, siempre que el ahorro

⁵⁶ Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, y sus modificatorias

acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal no sea menor al 4% del PBI.

e) Los recursos que genere la propia administración del Fondo.

f) Los aportes de las entidades a cargo de los proyectos, y los aportes de los concesionarios, conforme a las condiciones contractuales pactadas, y la rentabilidad que estos generen, los cuales pueden ser destinados a la mitigación de los riesgos derivados de las diferentes fases del desarrollo de las Asociaciones Público Privadas.

g) Aportes, incluyendo donaciones, por parte de organismos de cooperación.

h) Otros dispuestos por norma expresa.

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público a realizar el depósito correspondiente en una cuenta de carácter intangible, con el objeto de cumplir con lo señalado en el párrafo 20.1.

El Fondo es administrado directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas y/o a través de un fideicomiso, en este último caso por la entidad que defina el Ministerio de

Economía y Finanzas, en los términos y condiciones que dispone el reglamento del Fondo.

De ser el caso, para la administración del Fondo, se autoriza a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir un contrato de fideicomiso con la entidad referida, el mismo que debe aprobarse mediante resolución ministerial del citado Ministerio.

El plazo de vigencia del Fondo es de 30 años, renovables, a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo. Al término del plazo de vigencia del Fondo, los recursos de éste revierten al Tesoro Público.

Mediante decreto supremo, con el refrendo del Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada, se establece la gobernanza, la estrategia, los lineamientos y las condiciones para el uso de los recursos del Fondo, así como la determinación del mecanismo de administración, entre otros. El citado decreto supremo se aprueba dentro del plazo de 90 días calendario contados a partir de la publicación de la presente norma.

El Ministerio de Economía y Finanzas publica anualmente en su portal institucional información relacionada con la operatividad y resultados del Fondo.

Los recursos del Fondo se incorporan en el presupuesto institucional de los pliegos correspondientes en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro del Sector correspondiente, a propuesta de este último. Dichos recursos no pueden ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son incorporados en los pliegos respectivos.

De ser el caso, se autoriza a los pliegos del Gobierno Nacional que reciban recursos del Fondo a realizar modificaciones presupuestarias a nivel institucional con cargo a dichos recursos a favor de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales para las diferentes fases del desarrollo de las Asociaciones Público Privadas. Dichas modificaciones presupuestarias se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro del Sector correspondiente, a propuesta de este último.

Los aportes de las entidades a cargo de los proyectos y los aportes de los concesionarios, se transfieren financieramente al Fondo mediante resolución del titular de la entidad, la cual se publica en el Diario Oficial El Peruano.

- Disposición Complementaria Transitoria

Para el año fiscal 2017, el resultado fiscal observado del Sector Público No Financiero no podrá ser mayor a un déficit de 2.5% en términos del PBI observado⁵⁷.

Para los años fiscales 2018, 2019, 2020 y 2021 el resultado fiscal observado del Sector Público No Financiero en porcentaje del PBI es el siguiente: -2.3, -2.0, -1.5 y -1.0, respectivamente.

A criterio del vicepresidente del grupo Moody's Investors Service⁵⁸:

- La promulgación del Decreto Legislativo 1276 que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero, contribuirá a que el Perú enfrente mejor las crisis fiscales; los cambios en las reglas fiscales fijadas por el Gobierno facilitarán el seguimiento del cumplimiento de la ley.
- Si bien el nuevo marco otorgará un mayor grado de discrecionalidad a la formulación de políticas fiscales, dado el sólido historial de prudencia fiscal del soberano, una mayor flexibilidad y transparencia ayudará a que el marco macrofiscal del país se adapte mejor a las crisis.

⁵⁷ De conformidad a lo dispuesto en la Ley No. 30499

⁵⁸ Moody's, Decretos permitirán enfrentar eventuales crisis fiscales (<http://www.cronicaviva.com.pe/moodys-decretos-permitiran-enfrentar-eventuales-crisis-fiscales/>)

- La norma anterior apuntaba a déficit estructurales, pero estimar los factores que componen el PBI era un reto; en efecto, los parámetros clave que se utilizaron para calcular el saldo estructural con la anterior ley fueron la brecha del producto y las proyecciones de precios a largo plazo para los metales, implicando la estimación de ambos insumos desafíos estadísticos significativos.
- El cambiar los objetivos fiscales a déficit nominales de déficit estructurales hará que las reglas sean más fáciles de monitorear y hacer cumplir; cuando se trata de la gestión fiscal, una mayor flexibilidad proporcionará a las autoridades más discreción para ajustar la postura de la política fiscal a través del ciclo económico.

Para Montoro⁵⁹, el nuevo marco macrofiscal comprende cuatro reglas macrofiscales que operan de manera conjunta:

- Una regla que limita la deuda bruta total del SPNF a 30% del PBI, aunque excepcionalmente se permite un desvío temporal de hasta 4 puntos porcentuales del PBI en casos de volatilidad financiera y siempre que se cumpla con las otras reglas macrofiscales.
- Una regla de resultado económico que limita el déficit fiscal del SPNF a 1% del PBI.

⁵⁹ Montoro Carlos, obra citada

- Una regla de gasto no financiero para el Gobierno General (GG), la cual establece que su tasa de crecimiento real no puede ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual del promedio de veinte años del crecimiento real del PBI, calculado teniendo en cuenta 15 años previos, el estimado para el presente año, y proyecciones para cuatro años en adelante.
- Una regla de gasto corriente del GG, la cual establece un límite al crecimiento real del gasto corriente del GG, excluyendo el gasto de mantenimiento, equivalente al límite inferior del rango señalado en la regla de gasto no financiero del GG.

Adicionalmente, dice que se incluyen algunas cláusulas y mecanismos de excepción, como por ejemplo reglas adicionales para los años de elecciones presidenciales y la modificación de las reglas ante situaciones excepcionales de desastre o de choque externo significativo.

CAPÍTULO II

EL CASO DEL ECUADOR

En el caso ecuatoriano, en los últimos años ha existido una evolución normativa a nivel constitucional y legal en materia de reglas macrofiscales, responsabilidad, transparencia y sostenibilidad fiscal y endeudamiento público acorde al desenvolvimiento de la economía nacional y particularmente de las finanzas públicas, que se presenta a continuación, destacando los aspectos más relevantes.

1. LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL

La *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*, publicada en el Registro Oficial No. 589 de 4 de junio de 2002, estableció, entre otras, las siguientes disposiciones⁶⁰:

⁶⁰ El Reglamento a la “Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, se expidió mediante Decreto Ejecutivo No. 96 de 31 de enero de 2003, publicado en el Registro Oficial No. 18 de 10 de febrero de 2003

- Planes de Gobierno y Planes Institucionales

- Planes Plurianuales

Al inicio de cada período de gobierno, hasta el 31 de enero, el Presidente de la República presentará al país, ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.

Los planes plurianuales orientarán las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas de estos planes se expresarán mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, que serán preparados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por el organismo técnico encargado de la planificación nacional ODEPLAN y por el Ministerio de Economía y Finanzas y sometidos a la aprobación del Presidente de la República.

La evolución, seguimiento y monitoreo del plan plurianual del gobierno y de la ejecución del Presupuesto General del Estado serán efectuados por el organismo técnico encargado de la planificación nacional y por el Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente, cuyos informes detallados serán presentados dentro de los treinta días

siguientes a cada trimestre, al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

El Presidente de la República podrá disponer los correctivos que sean necesarios considerando el comportamiento y tendencias económicas y sociales del país.

El Presidente de la República en su informe anual se referirá al cumplimiento de su plan plurianual y de los mandatos de esta Ley.

Los gobiernos del régimen seccional autónomo deberán efectuar la evaluación y, si fuere del caso, los ajustes de sus planes plurianuales.

- Planes Institucionales

Cada institución del sector público no financiero elaborará el plan plurianual institucional para cuatro años y planes operativos anuales que servirán de base para la programación presupuestaria y los remitirá al Ministerio de Economía y Finanzas, con las proformas presupuestarias correspondientes.

Las entidades del régimen seccional autónomo no estarán obligadas a remitir sus planes al Ministerio de Economía y Finanzas.

Los planes institucionales deberán ser consistentes con los respectivos planes plurianuales referidos y evidenciarán las relaciones costo-beneficio de los gastos.

Las instituciones cuya autonomía reconoce la Constitución Política de la República, en que sus órganos de gobierno o sus titulares son a período fijo, deberán elaborar el plan plurianual al inicio del respectivo período.

- Reglas Macrofiscales

- Balance Fiscal

La proforma del presupuesto del gobierno central de cada año estará sujeta a dos reglas fiscales:

- 1) El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5% en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones.

2) El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2% del PIB hasta llegar a cero.

- Gasto Operativo del Sector Público Financiero

Los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en más del 2.5% en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias.

• Endeudamiento Público

- Reducción y Límite al Endeudamiento Público

El Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%.

Para este propósito se entenderá como deuda pública: la deuda externa y la deuda interna que debe incluir la deuda con el IESS y todas las obligaciones, que signifiquen endeudamiento, asumidas por el Estado de acuerdo con la ley, excepto los pasivos de la AGD.

El valor real de la deuda que mantiene el Estado con el IESS deberá ser cancelada. Los dividendos deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de las pensiones jubilares aun cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda.

Para cumplimiento de lo dispuesto, el Ministro de Economía y Finanzas será el responsable de la elaboración y ejecución de un plan de reducción de la deuda, de carácter obligatorio.

- Metas Anuales

El Ministro de Economía y Finanzas fijará, en el segundo semestre de cada año, el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrianual establecida.

- Límites al Endeudamiento para Gobiernos Seccionales

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos seccionales deberán observar los siguientes límites de endeudamiento:

- a) La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no deberá ser superior al 100%.

- b) La relación servicio anual de la deuda a ingresos totales deberá ser inferior al 40%. Para este cálculo el servicio de la deuda incluirá las respectivas amortizaciones, intereses y deuda flotante.

Las entidades del régimen seccional autónomo, que al momento de aprobación de esta Ley superaren estos límites deberán preparar y ejecutar un plan de reducción para alcanzarlos en un período no mayor de 4 años.

- Utilización del Superávit Presupuestario

Si al final de un ejercicio fiscal el presupuesto del gobierno central registrare un superávit derivado de la diferencia entre ingresos totales efectivos menos gastos totales devengados, el gobierno central lo transferirá de manera obligatoria al Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, al que

se refiere esta Ley. Las demás instituciones del Sector Público No Financiero destinarán el superávit a reducir su deuda pública y a realizar inversiones sociales y productivas.

- Restricciones al Endeudamiento Público

Las instituciones del sector público que realicen operaciones de crédito, lo harán exclusivamente para financiar inversiones.

El Gobierno Central no podrá contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, inclusive las de economía mixta; tampoco asumirá, ni subrogará deudas de esas entidades, originadas en la voluntad de las partes.

El Gobierno Central podrá otorgar garantías para la obtención de créditos por las entidades de régimen seccional autónomo, provenientes de organismos multilaterales o créditos de gobierno a gobierno, exclusivamente para obras de infraestructura básica. En este caso, de forma previa al otorgamiento de la garantía, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos para el endeudamiento previsto en esta ley y deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el Gobierno Central pudiera llegar a tener que pagar en los casos de incumplimiento.

En ningún caso se otorgarán garantías para la obtención de créditos a corto plazo.

El Gobierno Central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda.

De igual manera procederá el Gobierno Central cuando, a su criterio, sea conveniente ejecutar con el aporte económico conjunto de los gobiernos seccionales obras que requieran de la coparticipación financiera estatal en razón de la existencia de necesidades básicas insatisfechas de su población integrada, en gran medida, por una elevada migración interna.

- Requisitos para Operaciones de Crédito

Para la contratación de crédito interno y externo, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que el proyecto al que se destine el crédito cuente con la calificación de viabilidad técnica, económica,

financiera y social, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, tratándose del Gobierno Central, o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales.

b) Que el proyecto sea declarado prioritario por la ODEPLAN, tratándose del Gobierno Central o de la propia entidad si se trata de los gobiernos seccionales.

c) Que se esté cumpliendo con el plan de reducción de la deuda, cuando corresponda.

d) Que en caso de no requerir plan de reducción de deuda, no se exceda los límites previstos en esta Ley, calculados, incluyendo el monto del nuevo crédito solicitado.

e) Que la máxima autoridad de la institución solicitante certifique que ésta no tiene obligaciones vencidas de amortizaciones o intereses de la deuda pública, evidenciándolo con certificados otorgados por los acreedores.

f) Que en caso de crédito externo, cuente con dictamen favorable de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio de Economía y Finanzas, los que deberán ser emitidos en el término máximo de 20 días.

g) Que se haya cumplido la obligación de registro de los créditos suscritos con anterioridad.

h) Que consten en los respectivos presupuestos las partidas de desembolsos y asignaciones destinadas a las inversiones correspondientes, así como, si fuera del caso, las del servicio de las deudas.

i) Que la contratación del nuevo crédito evite el deterioro del perfil de vencimiento promedio de la deuda pública total, según corresponda.

- Registro de las Operaciones de Crédito

Los contratos de deuda pública deberán registrarse en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Banco Central del Ecuador, dentro de los 15 días posteriores a su suscripción, para su seguimiento.

- Inversiones en Sociedades de Capital

- Limitación a las Inversiones

Las instituciones del sector público podrán hacer inversiones en nuevas acciones de sociedades de capital solo con sus propios recursos, que no deberán provenir de transferencias o de la asunción directa o indirecta de

pasivos por parte del gobierno central o del respectivo gobierno seccional.

- Estabilización Fiscal

- Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP)

Se crea en el Banco Central del Ecuador una cuenta especial denominada “Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público-FEIREP”, cuya administración será efectuada por un operador fiduciario de mercados internacionales. Los recursos del Fondo se destinarán a los fines previstos en esta Ley. De forma previa a la selección del operador fiduciario, el Banco Central del Ecuador calificará su idoneidad.

Constituirán recursos del FEIREP todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos, los originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta, los generados en el superávit presupuestario y todas las comisiones que se originen por la administración de los recursos del FEIREP y los provenientes del Fondo para la Administración de Pasivos.

Los ingresos y egresos del FEIREP se registrarán en el Presupuesto General del Estado. Estos recursos son intangibles, inembargables y no podrán ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares, ni en destinos diferentes a los señalados en esta ley. Tampoco serán considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del Presupuesto del Gobierno Central.

- Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público

Se crea la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, como persona jurídica de derecho público, dirigida por un directorio integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien la presidirá; un representante del Presidente de la República; y, el Procurador General del Estado. La representación legal del organismo la ostentará el Ministro de Economía y Finanzas.

Los miembros de esta Comisión ostentarán la categoría de funcionarios públicos.

Los miembros del Directorio no podrán delegar sus funciones, ni ser representantes legales, ni apoderados de las instituciones financieras que operen legalmente en el Ecuador, ni podrán ser accionistas, ni representantes

legales de personas jurídicas que sean socias de instituciones financieras.

Son atribuciones de la comisión: a) Vigilar la administración del fideicomiso; b) Informar mensualmente al Presidente de la República y al H. Congreso Nacional, sobre los movimientos y el estado financiero del fideicomiso; c) Seleccionar y contratar firmas auditoras externas independientes que ejecuten el examen anual del manejo y los estados financieros de los recursos del fideicomiso, sin perjuicio de los exámenes especiales o auditorías que realice la Contraloría General del Estado, de conformidad con sus atribuciones constitucionales; d) Vigilar el cumplimiento de los planes de reactivación productiva y del desarrollo social; e) Vigilar el cumplimiento de los planes de reducción de deuda; f) Recomendar la adopción de las medidas necesarias para la idónea administración del fideicomiso; y, g) Cumplir las demás disposiciones que se establezcan en la ley y en el reglamento.

La Secretaría Técnica de la comisión estará a cargo de una unidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas que se creará para tal efecto.

- Administración del FEIREP

Para administrar los recursos del FEIREP, el operador fiduciario de mercados internacionales los invertirá

buscando optimizar un rendimiento consistente con una mínima volatilidad sobre esos recursos. En ningún caso se obtendrán beneficios inferiores a los que se obtendrían como consecuencia de la aplicación de los criterios con los cuales se invierte la reserva internacional de libre disponibilidad.

El Banco Central del Ecuador transferirá diariamente al fideicomiso los recursos que alimentan el FEIREP; adicionalmente incorporará los recursos originados por los rendimientos del Fondo.

- Destino de los Recursos del FEIREP

Los recursos del FEIREP se destinarán exclusivamente a:

- a) El 70% a recomprar la deuda pública externa e interna a valor de mercado y a la cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- b) El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto -PIB-, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias legalmente declaradas conforme al artículo 180 de la Constitución Política de la República.

c) El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto, el Presidente de la República dictará las reglas a las cuales se someterá la fiducia, debiendo aplicarse de manera supletoria la Ley de Mercado de Valores. Los decretos ejecutivos que se refieran al pago de la deuda se mantendrán reservados por 90 días contados a partir del día en que se hubiere efectuado el pago o recompra de la deuda.

Los recursos que se liberen por concepto del pago de la deuda pública se canalizarán exclusivamente a: inversiones en obras de infraestructura, reactivación de la pequeña y mediana empresa nacional y a promover el desarrollo humano a través de la educación, salud y vivienda.

Se prohíbe expresamente la utilización de los recursos de este Fondo para financiar gasto corriente⁶¹.

⁶¹ El FEIREP durante su existencia registró ingresos por USD 1.080 millones, de los cuales USD 538.7 millones se los destinó para la recompra de deuda pública, USD 110 millones para estabilización de ingresos y USD 40 millones para gasto social; al liquidarse el FEIREP, se transfirió el saldo de USD 373 millones a la cuenta especial CEREPS

Artola Verónica y María Fernanda Pazmiño, Análisis de los fondos petroleros en el Ecuador, Apuntes de Economía No. 53, Banco Central del Ecuador, Quito, enero 2007, p. 10

- Transparencia Fiscal y Control Ciudadano

- Libre Acceso a la Información

El Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes y otros recursos del sector público.

- Divulgación de los Planes y de su Evaluación

El Presidente de la República, los prefectos, los alcaldes y los responsables de las entidades autónomas reconocidas por la Constitución Política de la República divulgarán los planes que hubieran elaborado, incluidos los de reducción de deuda si fuere del caso, e informarán cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y respecto de los correctivos que se realicen.

- Provisión de Información

Las máximas autoridades de cada entidad u organismo del sector público enviarán, mensualmente, dentro de los 30 días del mes siguiente, al Ministerio de Economía y Finanzas, la información presupuestaria, financiera y contable, de acuerdo con las normas técnicas, expedidas

por ese Portafolio. Además, remitirán trimestralmente la información de la ejecución de sus planes operativos y de los planes de reducción de la deuda, si fuere del caso, para fines de consolidación y divulgación.

- Sistemas de Información

El Ministerio de Economía y Finanzas establecerá un sistema oficial de información y amplia difusión que servirá de base para el control de la ciudadanía, que incluirá la información relativa al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, así como la referente a decisiones sobre tarifas y precios de bienes y servicios públicos y transferencia o venta de activos públicos, con su correspondiente sustentación técnica y legal. También se informará en detalle sobre el proceso, los términos y las condiciones financieras de operaciones de recompra de deuda realizadas, y sobre los orígenes, motivos, términos y condiciones financieras de los refinanciamientos realizados.

La información a difundirse incluirá los fundamentos estadísticos y los supuestos utilizados para determinar los indicadores referidos en esta Ley y para la elaboración del plan de reducción de deuda.

Los organismos del régimen seccional autónomo establecerán sus propios sistemas de información, para

control ciudadano y notificación al Ministerio de Economía y Finanzas. Estos sistemas incluirán la información sobre lo dispuesto en esta Ley, el cumplimiento de metas y de indicadores de gestión, decisiones sobre tarifas y precios de bienes y servicios públicos y transferencia o venta de activos públicos, así como los términos y condiciones financieras de operaciones de crédito, con su correspondiente sustentación técnica y legal.

A criterio de Almeida, Gallardo y Tomaselli⁶², uno de los principales avances que efectuó el Ecuador con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal fue la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Al respecto, Astorga⁶³ destaca la aprobación de dicha Ley como un esfuerzo serio de disciplina fiscal, al imponer límites al déficit, crecimiento del gasto y endeudamiento del Gobierno Central.

Según Fierro-Renoy⁶⁴, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, incluía reglas fiscales consistentes con la sostenibilidad de la deuda al establecer un límite máximo al endeudamiento interno y externo; pero, además, imponía límites al resultado primario no petrolero y al crecimiento del gasto corriente en términos reales. Normaba también el destino

⁶² Almeida María Dolores, Gallardo Verónica y Tomaselli Andrés, Gobernabilidad fiscal en Ecuador, Serie Gestión Pública, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, abril 2006, p. 58

⁶³ Astorga Alfredo, "La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador", en Revista Cuestiones Económicas, Vol. 18, No. 3, Banco Central del Ecuador, 2002, p. 7

⁶⁴ Fierro-Renoy Virginia, "Sostenibilidad de las finanzas públicas ecuatorianas y patrimonio público, 1972-2015", en Polémika 12, Año 5, Semestre II 2017, p. 6

de los ingresos petroleros hacia la inversión en capital humano (salud y educación), al pago de la deuda externa e interna (incluida la deuda del Gobierno con el IESS) y a fondos de estabilización de choques externos, como la volatilidad del precio del petróleo y desastres naturales.

Por otra parte, Paredes y Saltos dicen⁶⁵: “.... *La institucionalización del uso de los nuevos recursos petroleros pretendía disminuir el monto del endeudamiento público cumpliendo con los compromisos pactados de recompra de deuda externa hasta alcanzar una reducción equivalente al 40 % del PIB. Esto además significó una revalorización de los bonos de deuda ecuatorianos, generando utilidad sobre los tenedores de deuda, pues existía una garantía a nivel de ley orgánica de que los haberes se iban a cubrir por medio de ingresos recurrentes. Los recursos del FEIREP no eran presupuestados en la proforma del Gobierno central, sino que eran gestionados bajo un fideicomiso administrado por el Banco Central, sumado a las preasignaciones de esta ley, representaba el ejercicio de una política fiscal anticíclicas. En el art. 4 de LOREYTF, el crecimiento del gasto primario estaba limitado al 3,5 % del crecimiento anual real considerando además la inflación, lo que significaba una escasa posibilidad para la inversión social...*”.

⁶⁵ Paredes Gonzalo y Saltos Nikole, “La deuda pública en Ecuador: ¿Se cumplió la regla fiscal?”, en Revista Killkana Sociales, Vol. 2, No. 3, octubre, 2018, Universidad Católica de Cuenca, p. 220

Según Martínez⁶⁶: “... Los tenedores de bonos fueron los principales beneficiados, a razón de que el 70% de los recursos del FEIREP estaba destinado al pago de los servicios de la deuda pública mientras que aproximadamente el 10% se destinaría a gastos de inversión social. Otra de las consecuencias del FEIREP fue el aumento de los precios de los Bonos Global 2012 y 2030 desde el año 2002...”.

Correa sobre el FEIREP afirma⁶⁷: “En una situación tal vez única en el mundo, el 70% de todos estos recursos, por ley, se destinaba a la recompra de deuda pública, la mayor preasignación presupuestaria de la historia ecuatoriana, pero para recomprar en forma preanunciada y anticipada deuda externa. Todo esto revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y constituyó una transferencia enorme de recursos a los acreedores del país. Solamente en el año 2003 la artificial apreciación de los bonos en los mercados internacionales significó para los tenedores ganancias de más de 1.400 millones de dólares. Es decir, mientras que en otros países constituye hasta delito anticipar operaciones financieras que originen ilegítimas ganancias de los tenedores de títulos, con el FEIREP esto se elevó al rango de Ley de la República”.

⁶⁶ Martínez Juan, El cascabel del gatopardo. La revolución ciudadana y su relación con el movimiento indígena, Tesis, FLACSO-ABYA YALA, p. 81

⁶⁷ Correa Rafael, Informe a la Nación 2016. La década ganada, Quito, 24 de mayo 2016, p. 7

2. LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL (A)

La *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*, publicada en el Registro Oficial No. 676 de 3 de octubre de 2002, introdujo varias precisiones en materia de reglas y estabilización fiscal:

- Se dispuso que una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.
- En relación a la cancelación del valor real de la deuda que mantiene el Estado con el IESS, se estableció que los dividendos podrán destinarse también a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS.
- En lo concerniente a los requisitos para operaciones de crédito, se dispuso que para la contratación se cuente con los dictámenes favorables del Ministro de Economía y Finanzas, del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de 20 días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente; de

no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable.

- Se dispuso la creación del FEIREP como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador.
- Se dispuso que la Secretaría Técnica de la Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, estará a cargo del Banco Central del Ecuador.
- En materia de administración del FEIREP, se sustituyó al Operador Fiduciario de Mercados Internacionales por el Banco Central del Ecuador.
- Sobre el destino de los recursos del FEIREP, se sustituyó el texto relacionado con su cumplimiento, disponiendo que en cada ocasión que se deba utilizar los recursos del FEIREP, se requerirá de la expedición de un decreto ejecutivo en el que se precise el monto y el destino de los recursos que no podrá ser otro que el previamente fijado; los porcentajes señalados para dicho efecto, en ningún caso podrán ser superiores a los establecidos. Los decretos ejecutivos que se refieran a la recompra de la deuda tendrán el carácter de reservados por un período de sesenta días contados a partir de su suscripción.

Además, se dispuso que la utilización del 70% de los recursos del FEIREP, será registrada durante la ejecución presupuestaria como amortizaciones. La utilización del 20% de los recursos destinados a estabilización, se registrará en la ejecución presupuestaria como ingresos y, en el caso de catástrofes o emergencias, se registrarán en la ejecución presupuestaria como gasto. La utilización del 10% de los recursos, deberá estar dentro de los límites del balance fiscal y sujeto a los criterios de la programación presupuestaria.

3. LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL (B)

La *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*, publicada en el Registro Oficial No. 69 de 27 de julio de 2005, introdujo varios cambios en materia de reglas y estabilización fiscal⁶⁸:

- Regla Macrofiscal
 - Balance Fiscal

Se sustituyó la regla fiscal 1, por la siguiente:

⁶⁸ Mediante Decreto Ejecutivo No. 611 de 12 de octubre de 2005, publicado en el Registro Oficial No. 131 de 24 de octubre de 2005, se expidió el “Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”

Las asignaciones previstas en la pro forma del gobierno central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se incrementarán anualmente en más del 3.5% en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto al año de ejecución del Presupuesto al que corresponda dicha pro forma, mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias. Los recursos destinados a la inversión pública, así como los asignados para cubrir el servicio de la deuda pública, no se encuentran incluidos en dicha limitación.

El crecimiento de los gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, destinados al incremento patrimonial del Estado. Se prohíbe expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente.

- Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal⁶⁹
 - Forman parte del Presupuesto General del Estado todos los ingresos que le correspondan al Estado ecuatoriano por su participación en el petróleo crudo hasta 23 grados API de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, con prescindencia del oleoducto por el cual se transporte dicho petróleo; los originados por los rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencias, todas las comisiones que se originen por la administración de dicho Fondo, los generados por el superávit presupuestario; y, el 45% de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional; en el caso de que se presente esta situación, una vez descontadas las transferencias de los recursos que obligatoriamente deberá realizar el Gobierno Central de acuerdo a lo establecido en las leyes pertinentes.

Se crea como parte del Presupuesto General del Estado, en el Banco Central del Ecuador, una cuenta especial denominada "Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal", autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional. En dicha cuenta se

⁶⁹ Sustituye el título de "Estabilización Fiscal"

depositarán los recursos señalados, los cuales se destinarán exclusivamente a los fines previstos en esta Ley, y su administración y control será de responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. Se prohíbe expresamente la utilización de los recursos de esta cuenta para financiar gasto corriente, establecido en la regla fiscal 1) correspondiente.

- La totalidad de los recursos especificados, se destinarán exclusivamente a:

1. El 35% para:

- a) Líneas de crédito con intereses preferenciales destinadas al financiamiento de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa, a través de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Nacional de Fomento. La asignación y utilización de estos recursos responderá al correspondiente Plan de Desarrollo Productivo Sustentable elaborado por el Frente Económico del Gobierno Nacional, destacándose que la asignación de fondos por parte del Estado a la Corporación Financiera Nacional y al Banco Nacional de Fomento para el cumplimiento del destino previsto,

incrementarán el patrimonio de estas dos instituciones.

Las recuperaciones y rendimientos de los créditos realizados a través de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Nacional de Fomento, se destinarán igualmente a inversión productiva a través de las mismas instituciones financieras, y serán considerados recursos del Estado.

Quedan prohibidos de ser beneficiarios de estos créditos, aquellas personas naturales o jurídicas que: i) hayan tenido condonaciones de los intereses de sus deudas, por parte de las instituciones del Estado y se encuentren en mora en sus obligaciones de crédito reestructurado; ii) sean deudores morosos de la AGD o de las instituciones financieras públicas; y, iii) posean una calificación en la Central de Riesgos equivalente a: D o E.

b) Cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política de la República. Estos pagos serán adicionales a los que el Estado obligatoriamente incluirá en el Presupuesto del Gobierno Central de cada año.

c) Cuando las circunstancias técnicas y de mercado lo justifiquen, para la recompra de deuda pública externa e interna a valor de mercado.

d) La ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad del país, hasta por un 10% del monto establecido.

Los recursos del Presupuesto General del Estado que se liberen por concepto del pago de la deuda pública interna y externa, se canalizarán exclusivamente a: inversiones en obras de infraestructura, créditos al sector productivo y a promover el desarrollo humano a través de la educación, salud y vivienda.

2. El 30% para proyectos de inversión social, distribuidos así:

El 15% para inversión en el sector de educación y cultura y el 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental. La asignación y utilización de estos recursos responderá al correspondiente Plan de Desarrollo Social elaborado por el Frente Social del Gobierno Nacional.

3. El 5% para la investigación científico-tecnológica para el desarrollo, a través de proyectos de investigación y tecnología, a cargo del INIAP; SENACYT; Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica; y, universidades y escuelas politécnicas estatales.

4. El 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional, conforme a los planes y proyectos elaborados y aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

5. El 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, que hayan generado pasivos ambientales legalmente exigibles en su contra a la fecha de expedición de esta Ley; ello sin perjuicio de la responsabilidad de las empresas privadas, en la reparación ambiental y social, de conformidad con la ley. Para utilizar estos recursos el Ministerio del Ambiente elaborará y aprobará los planes y proyectos correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

6. El 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto-PIB, índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, para atender emergencias legalmente declaradas conforme al artículo 180 de la Constitución Política de la República.

Para acumular y administrar estos recursos, se crea el “Fondo de Ahorro y Contingencias-FAC”, como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador. Los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a los fines previstos en esta Ley.

Se conforma la Comisión de Ahorro y Contingencias, como persona jurídica de derecho público, dirigida por un Directorio integrado por los siguientes miembros: El Vicepresidente de la República, que lo presidirá; el Ministro de Economía y Finanzas; y, el Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador. Los miembros de esta Comisión ostentarán la categoría de funcionarios públicos.

Los miembros del Directorio no podrán delegar sus funciones ni ser representantes legales ni apoderados de las instituciones financieras que operen legalmente en el Ecuador, ni podrán ser accionistas o representantes legales de personas jurídicas que sean socias de instituciones financieras. El Superintendente de Bancos y Seguros calificará la idoneidad de los miembros de esta Comisión.

Son atribuciones de la Comisión:

- a) Vigilar la administración del Fideicomiso.

b) Informar trimestralmente al Presidente de la República y al Congreso Nacional, sobre los movimientos y el estado financiero del Fideicomiso.

c) Seleccionar y contratar firmas auditoras externas independientes que ejecuten el examen anual del manejo y los estados financieros de los recursos del Fideicomiso, sin perjuicio de los exámenes especiales o auditorías que realice la Contraloría General del Estado, de conformidad con sus atribuciones constitucionales.

d) Recomendar la adopción de las medidas necesarias para la idónea administración del Fideicomiso.

e) Cumplir las demás disposiciones que se establecen en la Ley y en el Reglamento.

La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para administrar los recursos del FAC, el fiduciario los invertirá buscando optimizar un rendimiento consistente con una mínima volatilidad sobre esos recursos. En ningún caso se obtendrán beneficios inferiores a los que se generaren como consecuencia de la aplicación de los

criterios con los cuales se invierte la reserva internacional de libre disponibilidad.

El Banco Central del Ecuador transferirá diariamente al fideicomiso los recursos que alimentan al FAC constituido según la presente Ley. Adicionalmente el fiduciario incorporará los recursos originados por los rendimientos financieros del Fondo.

Los recursos referidos son intangibles, inembargables y no podrán ser usados como garantías, fianzas, colaterales o similares para operaciones de crédito del Estado ecuatoriano, ni en destinos diferentes, así como su administración se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley.

Para la utilización de los recursos, el Presidente de la República, en cada ocasión expedirá el respectivo Decreto Ejecutivo, de conformidad con la ley, requiriéndose en los casos específicos detallados, el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Todos los recursos de la cuenta especial denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, que no fueron utilizados al cierre del ejercicio fiscal, se transferirán automáticamente al Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC).

- En el evento de que, para el perfeccionamiento de operaciones de financiamiento, reestructuración, canje, colocación o recompra de deuda pública interna o externa del Estado, se requiriera la instrumentación previa o concurrente de actos o contratos, éstos estarán exceptuados del trámite previsto por las leyes de Contratación Pública y de Consultoría.
- El Ministro de Economía y Finanzas presentará obligatoriamente cada tres meses al Presidente de la República y al Congreso Nacional, información detallada referente a los ingresos y egresos de la cuenta especial “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”.

Según Vallejo⁷⁰, la Ley reformativa consideraba que el FEIREP *“no respondía a los requerimientos e intereses de los sectores sociales y había generado distorsiones de los precios de los títulos valores emitidos por el Estado que se negociaban en los mercados nacionales e internacionales”*.

Para la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID⁷¹, la consideración de que la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal creaba incentivos para que los ajustes se hicieran a través de los gastos de inversión frente a los

⁷⁰ Vallejo Eugenia, Análisis costo beneficio del endeudamiento público período 2000-2011, Tesis Maestría en Dirección de Empresas, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, 2012, p. 15

⁷¹ Oficina de Evaluación y Supervisión BID, Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006, RE-341, Washington, julio 2008, pp. 9-10

límites definidos para el crecimiento del gasto total y la visión del recién juramentado gobierno de Palacio (abril de 2005) de que la misma privilegiaba el pago de deuda en detrimento de la inversión pública y de los sectores sociales, llevaron a la revisión de la Ley y del fondo de estabilización, eliminando la restricción al crecimiento del gasto de inversión, y al mismo tiempo manteniendo el límite a la expansión del gasto corriente.

Páez⁷² dice que la reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, plantea tres temas:

- El relacionado al manejo fiscal en general, que modifica el techo para el gasto de inversión y deja abierto que el gasto de inversión pública pueda crecer por encima de 5% en términos reales, cuando el destino del gasto sea infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, de manera que su destino sea el incremento patrimonial del Estado, pero que deja incólumes, dentro del límite del primer 35%, los canales de financiación presupuestaria para servir la deuda interna y externa, directamente o a través de la triangulación mencionada⁷³.

⁷² Páez Pedro, "Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo", en Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción, Alberto Acosta y Fander Falconí editores, FLACSO-ILDIS, Quito, noviembre de 2005, pp. 137-138

⁷³ El autor se refiere a que segmentos importantes de los ingresos petroleros quedan fuera del manejo presupuestario corriente y con reglas de ahorro y gasto fiscal que reducían considerablemente la discrecionalidad y que, no obstante, partes sustanciales de esos recursos, a través de varios mecanismos, principalmente la triangulación mediante la cancelación de la deuda interna, con el IESS, por ejemplo y la nueva colocación de títulos del Estado, han servido para el manejo de tesorería de un esquema fiscal estructuralmente estrangulado

- El nuevo esquema de repartos que cubre algo más del 50% de los recursos y que abre interesantes posibilidades para la inversión social y productiva, pero que puede prestarse a una interpretación de preasignaciones que dé lugar a una estructura fiscal aún más rígida, centralizada, engorrosa y pesada, que podría reforzar prácticas clientelares y corruptas, primero en la aprobación de cada partida y luego en su ejecución, prácticas caducas alejadas del espíritu de la reforma de proporcionar un instrumento ágil para la reactivación productiva y el desarrollo social. Adicionalmente, existe el riesgo de que se generalice un manejo presupuestario que considere como fuente de financiamiento de proyectos pilares del campo social ingresos que por definición son temporales y cuyas fluctuaciones lesionarían gravemente los objetivos estratégicos de desarrollo social.
- El crédito directo de primer piso a través de la banca pública que, al no focalizar directamente al sujeto social de la reactivación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, MIPYMES, deja abierta la puerta para la exacerbación del riesgo moral y selección adversa en los mercados de crédito, un nuevo subsidio al gran capital, un nuevo episodio de deudas incobrables y crisis para la banca pública y el desvío de esos créditos hacia actividades no productivas.

3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La *Constitución de la República del Ecuador*, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, dada su relevancia, dispone también sobre las materias en análisis. Así:

- Conducción de las Finanzas Públicas

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.

Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes⁷⁴.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

- Fuente de Financiamiento

Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho

⁷⁴ La norma anterior es de extraordinaria relevancia en términos patrimoniales porque conlleva que los gastos corrientes deben ser financiados únicamente con ingresos tributarios y otros ingresos operacionales. En otras palabras, subyacente estaría el mandato de que los ingresos provenientes de recursos no renovables y de deuda se destinen exclusivamente al financiamiento de inversión física, gastos de reposición de capital y/o la cancelación de pasivos

público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

- Presupuesto General del Estado

La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales y cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación presupuestaria cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria. De igual manera, los gobiernos autónomos descentralizados presentarán cada semestre, informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución

de los presupuestos. La ley establecerá las sanciones en caso de incumplimiento.

- Programas Financiados con Recursos Públicos

Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

- Preasignaciones Presupuestarias

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

- Endeudamiento Público

La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la 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.

El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

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.
4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.

5. Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.

6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.

7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.

8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.

9. La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.

4. CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

El *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)*, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010, establece un conjunto de disposiciones en materia de reglas fiscales, límite de endeudamiento y transparencia fiscal que se detallan a continuación⁷⁵:

⁷⁵ En el COPLAFIP se deroga la "Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal"

- Regla Fiscal

Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes⁷⁶ se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes⁷⁷. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes⁷⁸.

Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes⁷⁹ en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

⁷⁶ Egresos permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos (COPLAFIP)

⁷⁷ Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público (COPLAFIP)

⁷⁸ Egresos no-permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital (COPLAFIP)

⁷⁹ Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público (COPLAFIP)

El cumplimiento de estas reglas se comprobará únicamente en los agregados de las proformas presupuestarias públicas, los presupuestos aprobados y los presupuestos liquidados, en base a una verificación anual.

- Programación Fiscal Plurianual y Anual

La programación fiscal del Sector Público no Financiero será plurianual y anual y servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, y referencial para otros presupuestos del Sector Público.

- Universalidad de Recursos

Los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación específica.

Las preasignaciones constitucionales deberán constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado.

El Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El ente rector de las finanzas públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Reglamento de éste código.

En la proforma del Presupuesto General del Estado deberán constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, así como las estimaciones de: gasto tributario, subsidios, preasignaciones, pasivos contingentes, gasto para cierre de brechas de equidad, entre otros.

En cumplimiento de la Constitución de la República solamente las preasignaciones de dicha norma podrán recibir asignación de recursos, prohibiéndose crear otras preasignaciones presupuestarias.

- Endeudamiento Público

- 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.

Para el caso de las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana.

Para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado.

Los pasivos contingentes tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no. La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó.

Los pasivos contingentes no forman parte de la deuda pública. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible.

La deuda contingente podrá originarse:

1. Cuando el Estado, a nombre de la República del Ecuador, otorga la garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público que contraigan deuda pública.
2. Por la emisión de bonos y más títulos valores cuyo objeto sea garantizar a los contribuyentes el retorno de sus aportaciones.
3. Por la suscripción de contratos de garantía para asegurar el uso de las contribuciones no reembolsables.

4. Por contingentes asumidos por el Estado ecuatoriano, de conformidad con la ley, u otras obligaciones asumidas en el marco de convenios con organismos internacionales de crédito.

La contratación de la deuda contingente debe seguir el proceso de endeudamiento público, en lo pertinente.

- 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 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.

El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación de endeudamiento cuatrianual regulará los límites específicos para las entidades sujetas al ámbito de este Código.

Con base en la programación presupuestaria cuatrianual, el ente rector de las finanzas públicas podrá suscribir operaciones de endeudamiento público previo al comienzo de los siguientes ejercicios fiscales.

No existirá destino específico para el endeudamiento más allá de lo establecido en la Constitución y en el presente Código, para lo cual el Ministerio de Finanzas durante la ejecución presupuestaria asignará estos recursos a los programas y proyectos que cuenten con los requisitos establecidos. Se establecerán en el reglamento de este Código los mecanismos que permitan garantizar que el financiamiento, dentro del marco constitucional y del presente Código, pueda ser reasignado de manera ágil entre programas y proyectos en función de la ejecución de los mismos.

En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el límite anual de endeudamiento neto para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional.

- Límites al Endeudamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%.

2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

- Destino del Endeudamiento

Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.

2. Proyectos de inversión:

- 2.1 Para infraestructura.

2.2 Que tengan capacidad financiera de pago.

3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

- Comité de Deuda y Financiamiento

- Integración

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) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado.

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

- Atribución y Autorización

El 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, autorizará 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. Además, autorizará las colocaciones o las recompras de títulos emitidos por el Estado.

- Transparencia Fiscal

- Libre Acceso a la Información

El Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las Empresas Públicas y Banca Pública.

- Sistemas de Información

El ente rector de las finanzas públicas deberá establecer un sistema oficial de información y amplia difusión que

servirá de base para el control de la Función Legislativa, así como de la ciudadanía, que incluirá la información relativa al cumplimiento de lo dispuesto y en la legislación vigente. También se informará en detalle sobre los términos y condiciones financieras de toda operación de endeudamiento público, la novación de endeudamientos existentes y la recompra de deuda pública para cumplir lo establecido en el artículo 289 de la Constitución de la República.

Los gobiernos autónomos descentralizados, las entidades a cargo de la seguridad social, las empresas públicas y la banca pública establecerán sus propios mecanismos de información, para control ciudadano y remisión con fines de consolidación del Sector Público al ente rector de las finanzas públicas. Estos sistemas incluirán la información sobre lo dispuesto en este código y en la legislación vigente.

- **Publicación de Estados Financieros**

Las empresas públicas y las entidades financieras públicas y, en general los organismos productores o comercializadores de bienes y servicios, deberán publicar sus estados financieros debidamente auditados. Los organismos de control correspondientes emitirán las normas técnicas al respecto.

- Información Financiera, Presupuestaria y de Gestión para la Ciudadanía

Las entidades y organismos del sector público divulgarán a la ciudadanía, la información financiera, presupuestaria y de gestión, sin perjuicio de presentar esta información a los respectivos órganos de fiscalización y control, de conformidad con la ley.

- Procedimiento Previo

Toda ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que comprometa recursos públicos, se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento respectiva. En caso de que la fuente no esté claramente identificada, el ente rector solicitará la fuente de financiamiento a la autoridad competente, caso contrario su aplicación se realizará desde el ejercicio fiscal en el que sea considerado en el presupuesto.

De acuerdo a Fierro-Renoy⁸⁰, el COPLAFIP incorpora de forma inherente los conceptos de responsabilidad intergeneracional y de sostenibilidad patrimonial, asignándole al Sistema Nacional de Finanzas Públicas-SINFIP, el objetivo específico de la sostenibilidad del endeudamiento público, estableciendo para ello es normas como que todo incremento de los presupuestos aprobados, sin excepción, deberá contar con el respectivo financiamiento sin que

⁸⁰ Fierro-Renoy Virginia, obra citada, pp. 14-15

se modifique el límite de endeudamiento aprobado por la Asamblea Nacional. De igual manera, fija el monto máximo de endeudamiento del SPNF y norma la función de reacción del gobierno en caso de que el endeudamiento alcance ese límite, entendiéndose que el fisco debe realizar los ajustes a nivel del gasto y/o incremento de ingresos consistentes con ese nuevo límite de endeudamiento.

5. LEY ORGÁNICA PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA, FORTALECIMIENTO DE LA DOLARIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA

La Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 150 de 29 de diciembre de 2017, reformó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas disponiendo en la materia de análisis lo siguiente:

- Dictamen Favorable del Ente Rector de las Finanzas Públicas⁸¹

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes

⁸¹ Se agrega como segundo inciso del numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP

hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

- Límites al Endeudamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%.

2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

En caso de que los recursos de endeudamiento se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos, estos límites podrán incrementarse en los numerales 1 y 2 a 300% y 40%, respectivamente⁸².

⁸² Se incluye como inciso en el numeral 2 del artículo 125 del COPLAFIP

6. LEY ORGÁNICA PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO, ATRACCIÓN DE INVERSIONES, GENERACIÓN DE EMPLEO Y ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO FISCAL

La *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 de 21 de agosto de 2018, reformó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en los siguientes aspectos:

- Beneficios Adicionales⁸³

No podrán establecerse beneficios adicionales para territorios específicos que impliquen la redistribución de ingresos del Presupuesto General del Estado por un monto mayor al 2% del PIB sin contar con dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas.

Los beneficios que se hubieren establecido en este sentido podrán ser revisados en cualquier momento por el ente rector de las finanzas públicas, y perderán vigencia en forma inmediata ante la emisión de un dictamen desfavorable de parte de esta autoridad, con excepción de lo establecido en las leyes vigentes.

⁸³ Se incluye como artículo innumerado a continuación del artículo 77 del COPLAFIP

- Excedentes de Empresas Públicas⁸⁴

Se entenderá por excedentes los valores que las empresas públicas hayan generado como superávit una vez que se encuentren cubiertos todos los costos y gastos de la empresa, así como las obligaciones por pagar, ya sea al cierre del ejercicio fiscal anterior, o proyectados al cierre del ejercicio fiscal en curso. Los excedentes que no hayan sido invertidos o reinvertidos, o que no se estime hacerlos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

Para la liquidación de los excedentes que hayan sido generados en el ejercicio fiscal anterior, las empresas públicas de la Función Ejecutiva deberán reportar la información financiera correspondiente a dicho ejercicio fiscal para su validación, al ente rector de las finanzas públicas hasta el 31 de marzo del año en curso.

- Proyectos de Asociación Público-Privada⁸⁵

En los proyectos aprobados bajo la modalidad de asociación público-privada o cualquier otra modalidad de delegación al sector privado, el ente rector de las finanzas públicas, podrá certificar y comprometer recursos originados en pagos por disponibilidad o aportes públicos por los períodos establecidos

⁸⁴ Se incluye como artículo innumerado a continuación del artículo 91 del COPLAFIP

⁸⁵ Se incluye como inciso a continuación del segundo inciso del artículo 97 del COPLAFIP

en los contratos de asociación público privada o delegación al sector privado.

- Contenido y Finalidad del Endeudamiento Público⁸⁶

El componente del endeudamiento público comprende los siguientes ámbitos: 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 que requiere pagos de intereses y/o capital por parte del deudor al acreedor en una fecha o fechas futuras. Esto incluye la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros títulos valores que apruebe el comité de deuda, incluidos además 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.

⁸⁶ Reemplaza el artículo 123 del COPLAFIP

Los títulos valores de menos de 360 días se sujetarán a su propia normativa para su emisión, registro contable y uso.

Para el caso de las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana. Para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado.

Los pasivos contingentes, que deben revelarse como tal, tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no. La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible.

Los pasivos contingentes podrán originarse:

1. Cuando el Gobierno Central, a nombre de la República del Ecuador, otorga la garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público que contraigan deuda pública, con las provisiones que se requieran para su pago.

2. Por la emisión de bonos que estén vinculados con obligaciones de pago debidamente instrumentadas.

3. Por la suscripción de contratos de garantía para asegurar el debido uso de las contribuciones no reembolsables que recibe la entidad correspondiente.

4. Por contingentes asumidos por el Sector Público, de conformidad con la ley, u otras obligaciones asumidas en el marco de convenios con organismos internacionales de crédito.

La contratación de la deuda contingente debe seguir el proceso de endeudamiento público, en lo pertinente.

- Sostenibilidad Fiscal, Regla Fiscal y Límite de Endeudamiento⁸⁷

La programación fiscal contemplará las siguientes reglas:

1) No se permitirá aprobar un Presupuesto General del Estado en el cual el resultado primario arroje un déficit y que el resultado global no cumpla con la meta estructural de largo plazo definida en el Reglamento.

⁸⁷ Reemplaza el artículo 124 del COPLAFIP

La meta estructural de largo plazo observará que el incremento del gasto del gobierno central no supere la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

2) El saldo de la deuda pública total no podrá superar el equivalente al 40% del Producto Interno Bruto. Se entiende por deuda pública a lo establecido en el artículo 123 de este Código. El saldo de la deuda pública y su forma de cálculo serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.

En el caso de que se verifique un riesgo de incumplimiento con relación a las reglas y metas fiscales, se aplicarán mecanismos de corrección automática y planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal para garantizar su cumplimiento. Las modalidades específicas para aplicar estas medidas preventivas serán establecidas en el Reglamento.

En casos excepcionales, las reglas y metas fiscales podrán ser suspendidas temporalmente cuando ocurran catástrofes naturales, recesión económica grave, desequilibrios en el sistema de pagos, o situaciones de emergencia nacional, para ello requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Estas reglas también se podrán suspender en caso de que el Presidente de la República decrete

estado de excepción, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

En estos casos, el ente rector de las finanzas públicas aplicará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal destinado a reestablecer el cumplimiento de las reglas fiscales.

El monitoreo de las reglas fiscales, metas fiscales, mecanismos de corrección automática, plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, se harán de forma periódica mediante informes públicos elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya estructura estará establecida en el Reglamento.

3) Los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables que superen a lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, luego de descontar el porcentaje correspondiente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se destinarán a la generación de un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o la capacidad de la ejecución del gasto en educación y salud. El fondo será único, sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto extrapresupuestario. La operación del fondo será establecida en el Reglamento.

- Gravación Global de Rentas⁸⁸

Ningún contrato u operación de endeudamiento público comprometerá rentas, activos o bienes, de carácter específico del sector público.

Se exceptúa de esta prohibición, los proyectos que tienen capacidad financiera de pago, mismos que podrán comprometer los flujos y activos futuros que generen dichos proyectos, y también todas aquellas estructuras de financiamiento que permitan al Estado obtener recursos usando sus activos con los sustentos adecuados.

- Certificados de Tesorería⁸⁹

Los Certificados de Tesorería, por ser relativos solo a manejo de flujos financieros, aun cuando constituyen obligaciones de pago, no estarán sujetos, para su emisión, al trámite y requisitos previstos para operaciones de endeudamiento público, excepto la escritura pública de emisión cuyo contenido será establecido en las normas técnicas. En ningún caso, el plazo para la redención de los certificados será mayor a los 359 días.

⁸⁸ Sustituye el artículo 130 del COPLAFIP

⁸⁹ Sustituye el segundo inciso del artículo 171 del COPLAFIP

El ente rector de las finanzas públicas en cumplimiento de su deber de optimizar la gestión financiera del Estado, podrá realizar la novación inmediata o canje de certificados de tesorería bajo acuerdo de las partes, esta novación o canje se la hará de forma automática. Los plazos y las tasas de la nueva operación deberán ser consistentes con la naturaleza de corto plazo de este título, es decir que su plazo deberá ser menor de 360 días y su tasa estará acorde con dicho plazo.

El Banco Central no podrá invertir en Certificados de Tesorería o en cualquier título valor emitido por el Estado o por las Instituciones que lo componen, incluyendo en esa definición a instrumentos de administración de liquidez.

Dicha Ley dispuso, además:

- Para el período 2018-2021 y hasta alcanzar el límite de endeudamiento establecido en las reglas macrofiscales definidas en esta Ley, no regirá el límite de endeudamiento público del 40% del PIB.

Para el período 2018-2021, el ente rector de las finanzas públicas aplicará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, que considerará:

- (a) Disminuir el déficit primario de cada año, hasta alcanzar el equilibrio fiscal primario hasta el año 2021,

incluyendo un proceso integral y sostenido de optimización del gasto público.

En caso de que en este período se incorporen gastos no contemplados en la programación presupuestaria cuatrianual 2018-2021, vigente a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, ya sea por efectos de fallos, pronunciamientos, laudos, sentencias, leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, o cualquier acto legal o administrativo de obligatorio cumplimiento, y que dichos gastos pongan en riesgo el cumplimiento de la meta establecida para 2021 conforme a lo establecido en el Reglamento a esta Ley, el ente rector de finanzas públicas presentará a la Asamblea Nacional, junto con su respectiva proforma presupuestaria, un alcance al plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal aplicado, que permita lograr la meta en un plazo adicional.

(b) Luego, en cada ejercicio fiscal, el Presupuesto General del Estado deberá presentarse con una programación fiscal dirigida a reducir el saldo de la deuda pública total respecto al PIB en el largo plazo, que permita converger al 40% del PIB.

El monitoreo del cumplimiento de estas metas fiscales, se harán de forma periódica mediante informes públicos elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya estructura estará establecida en el Reglamento.

En casos excepcionales, las reglas y metas fiscales podrán ser suspendidas temporalmente cuando ocurran catástrofes naturales, recesión económica grave, desequilibrios en el sistema de pagos, situaciones de emergencia nacional que requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Estas reglas también se podrán suspender en caso de que el Presidente de la República decrete estado de excepción, conforme a lo dispuesto en la Constitución.

7. REGLAMENTO GENERAL DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

El *Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 489 de 13 de noviembre de 2014, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014, y sus reformas, en relación a la temática, dispone:

- Componente de Política y Programación Fiscal
- Lineamientos de Política Fiscal

El Ministerio de Economía y Finanzas, hasta enero de cada año, elaborará un documento de política sectorial de finanzas públicas para el año vigente. La política fiscal dictada deberá ser considerada por los gobiernos autónomos

descentralizados, las empresas públicas, banca pública e instituciones de la seguridad social para la toma de decisiones en los campos de ingresos, gastos, financiamiento, activos, pasivos y patrimonio de cada uno de ellos.

- Marco Analítico de la Programación Fiscal

A fin de evaluar la posición y sostenibilidad fiscal del sector público y su repercusión macroeconómica, los análisis deben distinguir entre ingreso fiscal y entrada; y, gasto fiscal y erogación.

Desde la perspectiva de la programación fiscal, si bien todo ingreso fiscal es una entrada, no todas las entradas representan ingreso fiscal. Este último sólo consiste en las entradas que no dan lugar a una obligación de reembolso. Las entradas provenientes de préstamos y otras operaciones de financiamiento al sector público no constituyen ingreso fiscal, porque los préstamos deben reembolsarse. Análogamente, no todas las erogaciones o egresos constituyen gastos fiscales. El reembolso de un préstamo no es un gasto fiscal, porque emana de una obligación asumida al recibir el préstamo; en cambio los pagos de intereses, son una partida del gasto fiscal.

La presentación de la información de la programación fiscal del sector público se hará bajo el esquema ahorro-inversión-financiamiento. El ingreso menos el consumo corriente refleja

el ahorro; al cual cuando se le substraer la inversión debe por identidad contable ser igual al financiamiento. Es decir, que los ingresos y los gastos se registran "sobre la línea", mientras que el lado del financiamiento (entradas y erogaciones no fiscales) se los registra "bajo la línea".

- Cronograma y Requerimientos de Información para la Programación Fiscal

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá elaborar un escenario fiscal base, anual y plurianual a finales de enero de cada año, el cual debe contener información del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de las demás entidades del Sector Público No Financiero.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá actualizar hasta finales agosto del año en curso el escenario fiscal anual, que constituirá uno de los insumos para la programación y formulación presupuestaria del siguiente ejercicio fiscal.

Para la programación macroeconómica se tomará como insumo el escenario fiscal base anual y plurianual.

Las instituciones del sector público tienen la obligación de entregar de manera oficial la información necesaria para la programación fiscal del siguiente año y para la programación plurianual, debidamente validada y sustentada, de acuerdo a la norma técnica que se dictará para el efecto.

- Programación Presupuestaria Cuatrianual

Es la programación fiscal que muestra un análisis estructural de la evolución, perspectivas y metas de las finanzas públicas con el fin de evaluar su sostenibilidad en el mediano plazo. La programación presupuestaria cuatrienal será elaborada para un período de cuatro años, y se la actualiza cuando se presenta la proforma presupuestaria y/o de acuerdo con el desarrollo de la economía y la revisión de las políticas de gobierno.

El Ministerio de Economía y Finanzas elaborará la programación presupuestaria cuatrienal del Estado Central y del sector público no financiero (SPNF) bajo los esquemas ahorro-inversión-financiamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas emitirá la norma técnica para el efecto.

- Formulación de la Programación Presupuestaria Cuatrianual

El Ministerio de Economía y Finanzas, para la elaboración de la programación fiscal de mediano plazo del sector público no financiero, tomará en cuenta las principales variables macroeconómicas estimadas cuatrienalmente y proporcionadas por las diferentes entidades especializadas en la programación macroeconómica como son: producto interno bruto (PIB) nominal; crecimiento real del PIB; tasa de variación del deflactor del PIB; tasa promedio de inflación anual, valor FOB de exportaciones petroleras y no petroleras,

valor CIF de las importaciones, así como otras variables que sean estimadas por otras instituciones especializadas.

La programación presupuestaria cuatrianual será objeto de seguimiento, evaluación actualización periódica.

- Reglas Fiscales
- Crecimiento del Gasto

Los gastos de las instituciones que conformen el Presupuesto General del Estado no podrán incrementarse, en conjunto, anualmente, en términos reales, más allá de la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía. Para el efecto, se considerará la previsión del deflactor implícito del Sector Público No Financiero, mismo que será calculado por el Banco Central del Ecuador.

Para efectos de lo dispuesto, se deberán excluir los gastos respecto de los intereses de la deuda y lo dispuesto en la Constitución y la normativa pertinente sobre preasignaciones para Gobiernos Autónomos Descentralizados y el crecimiento del gasto en salud y educación, que están sujetos a factores exógenos a la política fiscal.

- Crecimiento de Largo Plazo de la Economía

Para efectos de la aplicación de las reglas fiscales y metas estructurales, se entiende por crecimiento de largo plazo de la economía al crecimiento que se alcanza con el uso óptimo de los factores de la producción y sin provocar presiones inflacionarias.

Para la estimación de este parámetro se calculará, con información trimestral anualizada, el componente tendencial del Valor Agregado Bruto (PIB) no petrolero real, después de la dolarización, y sobre esta base se estimará la tasa de crecimiento de largo plazo, que corresponderá al promedio simple de las tasas de crecimiento compuestas calculadas para cada 5 años dentro de la muestra.

Se aplicarán al menos dos metodologías para la estimación del componente tendencial del Valor Agregado Bruto no petrolero real, cuyos resultados se promediarán para obtener el crecimiento de largo plazo de la economía.

La aplicación de esta metodología por parte del Banco Central del Ecuador deberá contar con la aprobación del ente rector de las finanzas públicas.

- Metodología para el Cálculo de la Meta Estructural

La metodología para el cálculo de la tasa de crecimiento de largo plazo, debe ser revisada y actualizada al menos cada tres años, mediante decreto ejecutivo emitido en base a informe técnico del Ministerio de Economía de Finanzas y el Banco Central del Ecuador.

- Monitoreo

El ente rector de las finanzas públicas publicará obligatoriamente informes cuatrimestrales sobre cumplimiento de reglas y metas fiscales. Los informes contendrán como mínimo la ejecución, y proyecciones al cierre del ejercicio para ingresos, gastos, déficit, deuda, servicio de la deuda y análisis del riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales conforme a lo dispuesto en este Reglamento.

De ser el caso, los informes también considerarán las principales variables de resultado presentadas en los Planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, mecanismos de corrección automática que se encuentre aplicando el ente rector de las finanzas públicas.

Las variables de gasto y déficit se presentarán con una descomposición en tendencia, ciclo y estacionalidad, con al menos una desagregación entre primario y global.

La estructura, alcance y metodología de los informes se definirán mediante acuerdo ministerial.

- Riesgo de Incumplimiento

Durante la ejecución presupuestaria se considerará en riesgo el cumplimiento de las reglas fiscales si, considerando el nivel de ejecución presupuestaria, se proyecta, en el respectivo informe cuatrimestral, un cierre del ejercicio fiscal tal que no permita estar por debajo del umbral establecido para cada regla fiscal:

- Regla de saldo primario: Si el saldo primario proyectado anual registra un superávit menor a un punto del PIB o un déficit.
- Regla de gasto: Si la tasa de crecimiento en términos reales del gasto del Presupuesto General del Estado, calculada considerando el deflactor del Sector Público No Financiero, proyectada está a menos de un punto porcentual por debajo, o por encima del crecimiento económico real de largo plazo establecido en el Presupuesto General del Estado vigente.

- Regla de saldo de deuda: Si con el saldo de deuda a la fecha de corte del informe, sumando el déficit fiscal estimado para el cierre del ejercicio más el stock de deuda a la fecha del reporte, resulta menos de un punto porcentual por debajo, o por encima del límite del 40% del PIB.

En la etapa de formulación del presupuesto, para la programación presupuestaria, se considerará riesgo de incumplimiento si dentro del escenario fiscal cuatrienal:

- El saldo primario proyectado registra un superávit de menos de medio punto del PIB por más de 2 años.
- Si la tasa de crecimiento en términos reales del gasto del Presupuesto General del Estado, calculada considerando el deflactor del Sector Público No Financiero, se mantiene medio punto por debajo del crecimiento económico de largo plazo de la economía determinado para la programación fiscal.
- Si se proyecta que el saldo de la deuda se mantiene sobre el 38% del PIB por más de dos años.

En estos casos, se aplicarán mecanismos de corrección automática y planes de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal para corregir los desvíos y garantizar el cumplimiento de las reglas.

- Mecanismos de Corrección Automática

Corresponde a los instrumentos, acciones y medidas de política económica complementarias y adicionales, con impacto fiscal, que mediante su aplicación inmediata están dirigidas a preservar el cumplimiento de las reglas fiscales de la legislación vigente. Para su aplicación se deberá contar con el informe motivado emitido por el ente rector de las finanzas públicas que justifique la aplicación de cada mecanismo en magnitud y temporalidad.

Los mecanismos de corrección automática serán aplicados una vez que se haya verificado el riesgo de incumplimiento con relación a las reglas y metas fiscales en cumplimiento de las disposiciones legales y serán comunicados anualmente o cuando el ente rector de las finanzas públicas así lo determine, mediante directrices presupuestarias, contables y/o tesorería y que regirán para la programación, formulación y ejecución presupuestaria.

Estos mecanismos se clasificarán de acuerdo a su afectación en los ingresos, gastos y financiamiento:

a. De ingreso: Instrumentos, acciones y medidas de política económica que permitan mejorar los niveles de ingresos para financiar el Presupuesto General del Estado en el corto y mediano plazos.

b. De gasto: Instrumentos, acciones y medidas de política fiscal que permitan disminuir el nivel y/o crecimiento de los gastos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado. Las políticas de control de gastos permanentes serán coordinadas entre el ente rector de las finanzas públicas y la Secretaría General de la Presidencia de la República. Los mecanismos de control y ajuste de la inversión pública deberán ser promulgados emitidos por el ente rector de las finanzas públicas en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

c. De financiamiento: gestión de créditos para atención de emergencias y líneas contingentes inmediatas.

La ejecución de los actos administrativos para generar la aplicación efectiva de este tipo de mecanismos deberá respetar en todo momento, los instrumentos y procesos correspondientes. Se aplicará por pedido del ente rector de

las finanzas públicas procedimientos abreviados o simplificados que aseguren la aplicación efectiva de la medida en un plazo no mayor a 30 días.

Corresponderá al ente rector de las finanzas públicas diseñar y proponer instrumentos, acciones y medidas económicas para ser aplicados como mecanismos de corrección automática para su aprobación por el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo.

El seguimiento y evaluación de estos instrumentos será permanente y estará a cargo del ente rector de finanzas públicas. La evaluación deberá contener revisiones cualitativas y cuantitativas que permitan perfeccionar los mecanismos de corrección automáticos vigentes.

- Suspensión de las Reglas y Metas Fiscales

En casos excepcionales, las reglas y metas fiscales podrán ser suspendidas temporalmente, cuando ocurran los eventos recogidos en el artículo 124 de la Ley y en el marco de lo establecido en este Reglamento. El período de suspensión y las reglas a suspenderse se motivarán en función del evento que origine la suspensión. Para ello se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros.

- Recesión Económica Grave

Se considerará recesión económica grave cuando el Valor Agregado Bruto total anual se encuentre 1 punto porcentual por debajo de su potencial por al menos 3 trimestres consecutivos. Para determinar esta condición, el Banco Central del Ecuador, en el ámbito de sus competencias, remitirá al ente rector de las finanzas públicas de oficio un informe técnico de monitoreo de la evolución del PIB potencial. La suspensión de una o varias reglas será determinada mediante informe motivado por el ente rector de las finanzas públicas.

- Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal

El ente rector de las finanzas públicas, mediante Acuerdo Ministerial, establecerá un Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal, cuando se verifique alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que existe el riesgo de incumplimiento de las reglas y metas fiscales; o,

- b) Se suspendan temporalmente las reglas y metas fiscales conforme a las disposiciones del COPLAFIP.

Como instrumento de planificación este Plan se ejecutará durante todas las etapas del ciclo presupuestario.

- Contenido del Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal

El Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal presentará un escenario fiscal con la proyección de las metas de ingresos, gastos y financiamiento, que incluya las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales, o, de ser el caso, restablecerlo durante el año en curso y el siguiente, en el caso de que se exija por riesgo de incumplimiento o durante la duración que tenga la suspensión temporal de las reglas y metas fiscales conforme a las disposiciones del COPLAFIP.

En el caso de suspensión de las metas y reglas fiscales el Plan deberá incluir de forma complementaria un informe con la valoración del impacto fiscal relacionado al evento que provocó la suspensión de las reglas y metas fiscales, así como el sustento del periodo de tiempo de suspensión requerido y de las reglas cuya suspensión se requiere.

En todos los casos, se deberá incluir un apéndice con la información de la proyección del saldo total de la deuda pública, y; con la información disponible de otras obligaciones y pasivos contingentes en porcentajes del PIB para cada ejercicio fiscal que corresponda.

El contenido y alcance del Plan deberá ser aprobado por el ente rector de las finanzas públicas, vía acuerdo ministerial teniendo en cuenta las diferentes circunstancias que originan la obligación de presentación del Plan.

- Fondo de Estabilización Fiscal (FODEF)

Se constituirá un Fondo de Estabilidad Fiscal (FODEF) en el Banco Central del Ecuador, en una cuenta específica dentro de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, denominada "CU-FODEP", cuyo titular será la máxima autoridad del ente rector de las finanzas públicas.

El único autorizador de transferencias de este fondo será la máxima autoridad del ente rector de las finanzas públicas, quien únicamente podrá realizarlas en base a informe técnico conjunto, elaborado por las unidades del tesoro nacional, presupuesto y política fiscal, en los que se defina la necesidad del uso de los recursos del Fondo para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o la capacidad de la ejecución del gasto en educación y salud.

- Sostenibilidad de las Cuentas Públicas

Se entiende por sostenibilidad de las cuentas públicas a la capacidad fiscal de equilibrar la generación de ingresos, la obtención de financiamiento, incluido el endeudamiento externo, con la ejecución de los gastos, y, la adecuada gestión

de los activos, pasivos y patrimonios públicos, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, incluso en situaciones excepcionales declaradas como emergencia nacional en los términos previstos en la Constitución de la República del Ecuador, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones.

- Fuentes de Financiamiento

Se transferirán al FODEF los ingresos generados por la explotación de recursos naturales no renovables que en su valor total en dólares superen los montos previstos en el Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, y luego de descontar la participación correspondiente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados conforme a las leyes vigentes.

El Tesoro Nacional, sobre la base de la información que reporten las Empresas Públicas, previa validación de la Subsecretaría de Política Fiscal, provisionará estos ingresos en la fecha en que se registre su ingreso en la Cuenta Corriente Única del Tesoro, valores que se transferirán al final de cada cuatrimestre a la cuenta "CU-FODEF" una vez que se preliquiden en función de la verificación del precio y volumen exportado. Estos valores están sujetos a la liquidación anual.

- Recursos Naturales No Renovables

Corresponden a los recursos naturales de los sectores de hidrocarburos y minería.

Para la determinación de los ingresos que superen lo contemplado en el Presupuesto General del Estado respecto a los ingresos de hidrocarburos (por exportación y venta de hidrocarburos), se deberán considerar todas las modalidades de administración del recurso que dispone la Ley de Hidrocarburos, clasificados en: los recursos de excedentes de actividades empresariales nacionales generados por las empresas petroleras públicas por conceptos de exportación de regalías, exportaciones directas, exportación y venta interna de derivados, explotación y comercialización de gas natural; y los ingresos netos generados por los contratos administrados por la Secretaría de Hidrocarburos, registrados en el sector Administración del Estado del Gobierno Central.

Para la determinación de los ingresos que superen lo contemplado en el PGE, respecto a los ingresos mineros, se considerarán los recursos provenientes de: regalías mineras, ventas de productos de la actividad minera, de las utilidades de concesionarios mineros, participaciones sobre ajustes soberanos a los contratos de explotación minera, registrados en el sector Administración del Estado del Gobierno Central.

- Determinación del Ingreso que supere lo contemplado en el PGE

Para la determinación del valor anual de los ingresos que superen lo considerado en Presupuesto General del Estado inicial, se utilizará la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente. El ente rector de las finanzas públicas mediante acuerdo ministerial emitirá la determinación del valor anual a transferir al FODEF.

- Provisión de Ingresos

El ente rector de las finanzas públicas provisionará durante el ejercicio fiscal los valores correspondientes a la explotación de recursos naturales no renovables que superen a lo contemplado en el Presupuesto General del Estado inicial, de conformidad a los criterios que se expidan mediante la normativa técnica correspondiente, que observará:

- a) Provisionar el valor por barril de petróleo equivalente a la diferencia entre el precio efectivo y el precio del presupuesto inicial, neto de costos, inversiones, pasivos, preasignaciones establecidas por ley e importación de derivados.

b) Compensar eventuales deficiencias en las asignaciones de costos, gastos, inversiones, pasivos contractuales e importación de derivados, cuando el ingreso no alcance lo presupuestado.

c) Preliquidar las provisiones de forma cuatrimestral y restituirá la Cuenta Única del Tesoro Nacional los valores provisionados en exceso.

d) Considerar ingreso o egreso efectivo de recursos (base caja)

- Registros Contables de los movimientos de la Cuenta Monetaria específica dentro del Sistema de Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional

El ente rector de las finanzas públicas deberá mantener los registros contables correspondientes que permitan identificar todas las entradas y salidas de recursos de la cuenta "CU-FODEF". Para el efecto, las subsecretarías de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Gubernamental y Política Fiscal emitirán las normas técnicas correspondientes.

Los recursos de esta cuenta no podrán ser utilizados para efectos del fondeo temporal de la caja fiscal.

- Política de Inversión de los Saldos del Fondo de Estabilización Fiscal

Los recursos del Fondo serán parte de la reserva internacional y se invertirán bajo los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad, en ese orden de prelación.

- Uso de Recursos del Fondo de Estabilización Fiscal

El FODEF podrá transferir recursos únicamente con la autorización del Ministro de Economía y Finanzas, en base de los informes técnico legales elaborados por las Subsecretarías de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Gubernamental, Relaciones Fiscales y Política Fiscal y revisado por el Viceministro de Finanzas.

Los recursos transferidos podrán financiar la ejecución del Presupuesto General del Estado siempre que el ingreso percibido por la explotación de recursos naturales no renovables sea inferior al valor del Presupuesto Inicial.

El uso de los recursos transferidos al PGE deberá guardar concordancia con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y no podrán financiar gastos permanentes salvo para las excepciones dispuestas por la Constitución de la República y la legislación vigente.

- Endeudamiento Público

- Contenido y Finalidad

El ente rector de las finanzas públicas deberá programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, contabilizar, controlar y coordinar la aprobación por parte del Comité de Deuda y Financiamiento en lo relativo a la ejecución de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El ente rector de las finanzas públicas expedirá la normativa técnica en lo relativo a la ejecución de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas, así como otras operaciones de financiamiento público. En cuanto a los títulos valores cuyo plazo de vencimiento es de menos a 360 días, de conformidad con la ley, se sujetarán a su propia normativa para su emisión, registro contable y uso. Por lo que, en la parte que corresponda, pese a constituir obligaciones, por ser relativos solo al manejo de flujos financieros no constituirán endeudamiento público en consecuencia, no computarán en el cálculo del saldo deuda PIB.

- Consolidación de Obligaciones

Los convenios de consolidación de deuda serán definitivos cuando provengan de balances debidamente auditados, generando afectación presupuestaria definitiva, como lo establece el último inciso del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y provisionales, cuando provengan de documentos justificativos debidamente firmados por el representante legal o los servidores que tengan dicha facultad, según sea el caso. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá reliquidar el monto de la consolidación provisional una vez entregada la información financiera auditada. El Ministerio de Economía y Finanzas no procesará solicitud de pago alguna si no cuenta con los documentos antes descritos.

En el caso de que no se disponga de los convenios de consolidación de deuda definitivos y se requiera realizar el pago, el registro se hará como un anticipo de fondos sin necesidad de compromiso y afectación presupuestaria. Cuando se reliquide el monto de la consolidación provisional, una vez entregada la información debidamente auditada, se registrará presupuestariamente y se amortizará el anticipo.

- Pasivos Contingentes

Los pasivos contingentes son aquellos que tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no.

Los pasivos contingentes solo se constituirán en deuda pública, de acuerdo con la ley, en el monto correspondiente de la parte de la obligación que fuera exigible. Para la emisión de pasivos contingentes se requerirá de la aprobación del Comité de Deuda y Financiamiento

- Estados Agregados y Consolidados de la Estadística de la Deuda Pública

El ente rector de las finanzas públicas elaborará, hasta 60 días después de finalizado cada mes, los estados agregados y consolidados de la deuda pública en las distintas coberturas institucionales: del Sector Público, del Sector Público No Financiero, y del Gobierno Central.

Para establecer el monto total del endeudamiento público y evitar que sobrepase el límite previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberá considerarse el indicador deuda pública agregada/PIB de las entidades que conforman el Sector Público. Este indicador deberá elaborarse y proyectarse en base a los estados agregados de la deuda pública, al menos para los saldos finales, para los siguientes 4 años.

Para el cálculo de la relación Deuda/PIB deberán tomarse las coberturas institucionales descritas y, según corresponda, deberá tomar en cuenta las siguientes disposiciones:

a) Para el numerador del coeficiente se sumarán las obligaciones consideradas en el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en las distintas coberturas institucionales.

Para las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana. Para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado.

En cuanto a los títulos valores cuyo plazo de vencimiento es de menos de 360 días, de conformidad a la ley, se sujetarán a su propia normativa para su emisión, registro contable y uso. Por lo que, en la parte que corresponda, pese a constituir obligaciones, por ser relativos solo al manejo de flujos financieros no constituirán endeudamiento público en consecuencia, no computarán en el cálculo del saldo deuda PIB, sin embargo, se incluirán como obligaciones de pago junto con el reporte de endeudamiento público para fines estadísticos.

b) Para el denominador, se empleará el dato más actualizado disponible del Producto Interno Bruto para el ejercicio fiscal analizado, publicado por el Banco Central del Ecuador. En caso de que el Banco Central no haya realizado la publicación de la cifra a la fecha de cálculo del indicador, se empleará el Producto Interno Bruto utilizado en los supuestos del Presupuesto General del Estado del ejercicio económico respectivo.

El cálculo del indicador deberá realizarse de manera obligatoria previo a la contratación de una operación de endeudamiento público o a la elaboración de la Proforma Presupuestaria a ser presentada a la Asamblea Nacional, deberá publicarse de manera periódica en los boletines de deuda pública o ser calculado bajo requerimiento expreso de la autoridad.

En el caso de operaciones de endeudamiento público a contratarse, el cálculo deberá realizarse con corte a la fecha de elaboración del indicador, considerando la información estadística más actualizada que esté disponible; con el impacto generado con la nueva contratación a realizarse; y la proyección para el cierre del año fiscal considerando las amortizaciones y desembolsos programados de la deuda pública.

Se observará lo establecido en el artículo 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero⁹⁰.

- Información relativa al Endeudamiento Público

El ente rector de las finanzas públicas tendrá la responsabilidad de vigilar que el monto total del saldo de la deuda pública del conjunto de entidades y organismos del sector público, no sobrepase el 40% del PIB. El ente rector de las finanzas públicas emitirá las normas técnicas respectivas que regularán la entrega de información necesaria para monitorear los límites específicos para las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Para el cumplimiento de la responsabilidad señalada en el párrafo anterior, las entidades y organismos del sector público, considerando lo establecido en el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, remitirán información del movimiento y saldo de su deuda al

⁹⁰ El artículo 15 del Código Orgánico Monetario y Financiero, dice: “Art. 15.- *Facultades macroeconómicas. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá establecer condiciones y límites a la posición en activos externos que las entidades financieras, de valores y seguros, así como las entidades no financieras que otorguen crédito por sobre los límites que establezca la Junta, mantengan en el exterior. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá establecer condiciones y límites al endeudamiento externo que las entidades financieras, de valores y seguros y las entidades no financieras que otorguen crédito por sobre los límites que establezca la Junta, del país contraten en el exterior. Además, podrá establecer condiciones y límites a los montos de fianzas, avales, garantías o cualquier otro contingente que otorguen las entidades del sistema financiero nacional a cualquier persona natural o jurídica. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá disponer que las divisas provenientes de las operaciones que ella determine, ingresen de manera obligatoria al país y establecerá multas hasta por el monto de las divisas no ingresadas, en caso de incumplimiento de tal obligación. Dichas multas serán impuestas por el Banco Central del Ecuador. En caso de no poder cobrar estas obligaciones mediante débitos bancarios, se procederá al cobro a través de la vía coactiva”.*

ente rector de las finanzas públicas de manera obligatoria y en el formato y periodicidad que éste requiera en su normativa.

Las entidades financieras públicas remitirán, mensualmente, información relacionada con el movimiento y saldo de la deuda contraída con ellas por las entidades y organismos del sector público, así como las inversiones realizadas en los instrumentos financieros emitidos o estructurados por ellas.

Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y el Banco de Desarrollo del Ecuador deberán remitir mensualmente de manera obligatoria un reporte de saldos y movimiento de deuda pública de las entidades públicas que no forman parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con su competencia y en los formatos establecidos por el ente rector de las finanzas públicas.

- Límites al Endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para los fines del cálculo y seguimiento de los límites de endeudamiento previsto en el inciso primero del artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los gobiernos autónomos descentralizados deberán remitir obligatoriamente, de forma trimestral, al Ministerio de Economía y Finanzas:

1. El saldo total de su deuda pública, mismo que consiste en el saldo de todos los conceptos previstos en el inciso segundo del artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incluida la deuda flotante vigente a la fecha.

2. El monto total del servicio anual de la deuda del GAD, que incluirá a más de las correspondientes amortizaciones e intereses, todos los demás costos financieros de cada operación de endeudamiento público.

3. Los ingresos totales anuales, que comprenden la totalidad de los ingresos sin incluir las cuentas de financiamiento, ni cualquier otro recurso temporal o que no tenga característica de permanente.

Para la aprobación de nuevas operaciones de crédito público, los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberán calcularse y proyectarse para al menos los 4 próximos años, sin que en ninguno de ellos sobrepase los porcentajes establecidos en la ley. El Ministerio de Economía y Finanzas emitirá 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.

- Límites de Endeudamiento del Resto del Sector Público

Para el resto de entidades que no son gobiernos autónomos descentralizados ni pertenecen al Presupuesto General del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas emitirá la norma técnica para el límite de endeudamiento, incluidas las titularizaciones y emisión de otros valores.

- Garantía Soberana

De conformidad con el artículo 74, numeral 27, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá aprobar el otorgamiento de garantía soberana en operaciones de endeudamiento público, siempre y cuando las instituciones del sector público tengan capacidad de pago y cumplan con los límites de endeudamiento, en los casos que, determine el Comité de Deuda y Financiamiento Público. Para el cálculo y análisis de la capacidad de pago que realice el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones financieras, deberá considerarse obligatoriamente la deuda flotante. Las entidades beneficiarias de garantía soberana deberán subscribir el convenio de restitución de valores que para el efecto emitirá el Ministerio de Economía y Finanzas como parte de las normas técnicas respectivas.

- Plan de Fortalecimiento y Sostenibilidad Fiscal

Cuando fuere necesario adoptar medidas para que no se sobrepasen los límites de endeudamiento público establecidos, el Ministerio de Economía y Finanzas emitirá las normas técnicas para la elaboración del plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal para un período de 4 años, el mismo que deberá ser implementado por las entidades públicas que hayan sobrepasado los límites de endeudamiento público y que podrá ser ajustado anualmente.

- Solicitud de Financiamiento

Las entidades y organismos que reciben recursos de financiamiento del Presupuesto General del Estado coordinarán con el Ministerio de Economía y Finanzas la gestión del endeudamiento público, no existirá destino específico para el endeudamiento más allá de lo establecido en la Constitución y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, para lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas durante la ejecución asignará estos recursos a los programas y proyectos que cuenten con los requisitos establecidos, sin que se necesite de ninguna aprobación o instrumento adicional.

Cuando las entidades y organismos que no pertenecen al Presupuesto General del Estado requieran al Ministerio de Economía y Finanzas el inicio de trámites para alcanzar

financiamiento proveniente de operaciones de endeudamiento público, deberán presentar la solicitud respectiva en la que se incluirá un resumen ejecutivo del programa; proyecto de inversión en infraestructura y/o con capacidad de pago, la prioridad otorgada, la inclusión en su banco de proyectos, el costo y los flujos financieros del mismo, los flujos financieros de la entidad y la demás información inherente al caso, requerida por el Ministerio de Economía y Finanzas en sus normas técnicas. Mismo procedimiento aplicará para las Universidades Públicas.

- Endeudamiento de Personas Jurídicas de Derecho Público mediante Títulos Valores

Tratándose de emisiones y colocaciones de bonos u otros títulos valores, incluidas las titularizaciones, se anexará a la documentación para la aprobación del Comité de Deuda Pública, o de la máxima autoridad institucional de la entidad, cuando no se requiera de dicho comité la resolución con la cual el Ministerio de Economía y Finanzas concedió la aprobación a que se refieren los artículos 142 y 144 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

- Proceso de Endeudamiento

La aprobación de los términos y condiciones financieras de operaciones de deuda pública y la autorización de las contrataciones pertinentes que se efectúen como

instrumentos de financiamiento será emitida por el Comité de Deuda y Financiamiento, previo informe del ente rector de las finanzas públicas. El pronunciamiento del Comité de Deuda y Financiamiento se referirá únicamente a las condiciones financieras de los contratos de endeudamiento. Cuando se trate de operaciones de endeudamiento, cuyo monto sea menor al 0.15% del Presupuesto General del Estado, no se requerirá autorización del Comité de Deuda, sino del ente rector de finanzas públicas o quien ejerza la delegación emitida o que emitiera el Comité de Deuda y Financiamiento.

- Aprobación de Modificaciones Sustanciales y no Sustanciales de Términos y Condiciones Financieras

Las modificaciones sustanciales de los términos y condiciones financieras establecidas en los instrumentos jurídicos con los que se contrataron operaciones de endeudamiento público serán autorizadas por el Comité de Deuda y Financiamiento previa aprobación del ente rector de las finanzas públicas.

Las modificaciones no sustanciales de términos y condiciones financieras establecidas en los instrumentos jurídicos señalados, serán autorizadas por el ente rector de las finanzas públicas, previa presentación del informe técnico respectivo.

Para el efecto, el Comité de Deuda determinará mediante resolución cuáles se consideran modificaciones sustanciales y no sustanciales, conforme al numeral 5 del artículo 140 del COPLAFIP.

- Registro de Operaciones de Endeudamiento

Las entidades y organismos del Estado, dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de suscripción u otorgamiento de los contratos, convenios o instrumentos generadores de endeudamiento público, a los que se refiere el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, deberán comunicarlos al Ministerio de Economía y Finanzas a fin de efectuar su registro. Para el efecto adjuntarán la copia certificada del documento original y cualquier información que se establezca en la normativa secundaria que expida el Ministerio de Economía y Finanzas. El registro se realizará en los sistemas creados para ese fin, su contenido se publicará en la forma y periodicidad que determine el ente rector de las finanzas públicas.

Dentro del mismo plazo el ente rector de las finanzas públicas efectuará el registro de los pasivos contingentes respectivos.

Ninguna entidad u organismo del Estado podrá iniciar trámites para desembolsar recursos de endeudamiento si previamente no ha cumplido la obligación de registro previsto en este artículo. En caso de requerimiento por parte del ente rector

de las finanzas públicas, el representante de la entidad u organismo deberá certificar el cumplimiento de esta obligación.

- Prohibición de Gravación Global de Rentas

Ningún contrato u operación de endeudamiento público podrá comprometer de forma directa o indirecta rentas, activos o bienes de carácter específico del sector público para asegurar o disponer los pagos del principal y/o intereses convenidos por las transacciones de endeudamiento público.

Para garantizar el cumplimiento de esta prohibición el Ente rector de las finanzas públicas tendrá la responsabilidad de vigilar que toda propuesta de financiamiento presentada por las entidades solicitantes no incluya dentro de sus condiciones, compromisos sobre las definiciones de:

- Rentas conforme al clasificador presupuestario vigente, y bienes o activos conforme a:
 - Registros contables de los estados financieros de las entidades, se incluye, activos no financieros, activos financieros y activos intangibles.
 - Revelaciones sobre los recursos naturales no renovables.

Se excluye de esta disposición las operaciones que efectúa el Banco Central del Ecuador para el manejo de las reservas internacionales, y las demás operaciones de las instituciones del sistema financiero público, conforme a lo establecido en el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el artículo 135 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

- Excepciones a la Prohibición de Gravación Global de Rentas

Se podrá comprometer rentas, activos o bienes de carácter público únicamente en contratos u operaciones de endeudamiento público que cumplan con las siguientes condiciones:

- Que el contrato u operación esté vinculada directa y exclusivamente para financiar un proyecto que cuenten con capacidad financiera de pago total de las obligaciones financieras y no financieras por su aplicación. El proyecto no deberá requerir para su funcionamiento de transferencias sin contraprestación del Presupuesto General del Estado. Estas operaciones únicamente podrán comprometer los flujos y activos de cada proyecto. Para garantizar el cumplimiento de esta exclusión se deberán constituir unidades administrativas independientes o formatos de gerenciamiento del proyecto que permita identificar de forma clara su información financiera.

○ Que el contrato u operación, mediante estructuras financieras, este vinculada directa y exclusivamente para obtener financiamiento para el Estado usando sus activos con los sustentos adecuados, lo que incluye el análisis de riesgos de la operación y de impacto fiscal. El ente rector de las finanzas públicas deberá presentar de forma anual mediante acuerdo ministerial el listado de las estructuras financieras permitidas en el marco de la normativa para las finanzas públicas.

El Comité de Deuda y Financiamiento deberá incluir en su aprobación la referencia exacta sobre los compromisos de rentas, activos o bienes de carácter público de cada operación.

- Transparencia Fiscal
- Rendición de Cuentas Fiscal

Las entidades y organismos que conforman el sistema nacional de finanzas públicas deben proporcionar información presupuestaria y financiera al Ministerio de Economía y Finanzas y a la ciudadanía en general, de conformidad con el COPLAFIP y la Ley Orgánica de Transparencia. Para el caso de la información a remitir al Ministerio de Economía y Finanzas, éste emitirá la normativa técnica e instructivos pertinentes.

- Acceso a la Información Fiscal

Las entidades y organismos que conforman el sistema nacional de finanzas públicas deben permitir el acceso público y permanente a la información presupuestaria y financiera a través de sus páginas web. Adicionalmente, podrán realizar otro tipo de publicaciones por medios impresos.

- Mecanismos Institucionales para Fomentar la Transparencia Fiscal

Las entidades y organismos que conforman el sistema nacional de finanzas públicas deben producir y distribuir la información fiscal para facilitar el control social, de manera completa, relevante, comprensible, oportuna, organizada, en formato accesible y en lenguaje sencillo para que la ciudadanía pueda procesarla.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La legislación presentada, que obedece a las distintas realidades de los países analizados, pretende como objetivo fundamental garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo, mediante un conjunto de reglas macrofiscales que no estén supeditadas a eventos económicos y políticos de la coyuntura, facilitando la acción del Estado para precautelar los intereses de las presentes y futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- General
 - Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, Documentos presentados en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, Serie Seminarios y Conferencias No. 28, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2003
 - Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Sostenibilidad, responsabilidad y transparencia fiscal. Principios básicos
- Argentina
 - Ley de Solvencia Fiscal
 - Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal
 - Melamud Ariel, Evaluación del diseño y la implementación de reglas fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal
 - Gadano Nicolás, “Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal”, en Desarrollo Económico 43 (170):231 - Julio 2003

- Farah Patricia, Responsabilidad fiscal 2017 para finanzas públicas sustentables, Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires, 2017
- FixScr, Comentarios sobre el Proyecto de Ley de modificaciones al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires, 17 de septiembre 2017
- Responsabilidad Fiscal, Parte de Prensa
- Colombia
 - Ley de Responsabilidad Fiscal
 - Ley de Regla Fiscal
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, Cartilla de aplicación para las entidades territoriales de la Ley 819 DE 2003, Versión actualizada, febrero 2008
 - Asobancaria, Dinámica del gasto público en Colombia, Semana Económica 2017, Edición 1087, 2 de mayo 2017
 - Fiduciaria Bogotá, Marco regulatorio regla fiscal

- Perú
 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
 - Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal
 - Decreto Legislativo No. 1275-Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Locales
 - Decreto Legislativo No. 1276-Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero
 - Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial-Cámara de Comercio de Lima, Informe económico
 - Montoro Carlos, El nuevo marco macrofiscal del Perú: ¿prociclicidad vs transparencia?, Foco Económico, 17 de abril 2017
 - González Jorge, Nueva ley de transparencia fiscal mejorará eficiencia de gasto en regiones
 - Moody's, Decretos permitirán enfrentar eventuales crisis fiscales
- Ecuador
 - Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

- Leyes Orgánicas Reformatorias a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera
- Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
- Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Astorga Alfredo, “La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador”, en Revista Cuestiones Económicas, Vol. 18, No. 3, Banco Central del Ecuador, 2002
- Páez Pedro, “Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo”, en Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción, Alberto Acosta y Fander Falconí editores, FLACSO-ILDIS, Quito, noviembre de 2005
- Almeida María Dolores, Gallardo Verónica y Tomaselli Andrés, Gobernabilidad fiscal en Ecuador, Serie Gestión Pública, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, abril 2006

- Artola Verónica y María Fernanda Pazmiño, Análisis de los fondos petroleros en el Ecuador, Apuntes de Economía No. 53, Banco Central del Ecuador, Quito, enero 2007
- Oficina de Evaluación y Supervisión BID, Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006, RE-341, Washington, julio 2008
- Vallejo Eugenia, Análisis costo beneficio del endeudamiento público período 2000-2011, Tesis Maestría en Dirección de Empresas, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, 2012
- Correa Rafael, Informe a la Nación 2016. La década ganada, Quito, 24 de mayo 2016
- Fierro-Renoy Virginia, “Sostenibilidad de las finanzas públicas ecuatorianas y patrimonio público, 1972-2015”, en Polémika 12, Año 5, Semestre II 2017
- Paredes Gonzalo y Saltos Nikole, “La deuda pública en Ecuador: ¿Se cumplió la regla fiscal?”, en Revista Killkana Sociales, Vol. 2, No. 3, octubre, 2018, Universidad Católica de Cuenca
- Martínez Juan, El cascabel del gatopardo. La revolución ciudadana y su relación con el movimiento indígena, Tesis, FLACSO-ABYA YALA