

IMPACTO FISCAL SUBNACIONAL Y DE EQUIDAD TERRITORIAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS PROVENIENTES DE RECURSOS NO RENOVABLES EN ECUADOR

M. Dolores Almeida
Sebastián Burgos
Ameli Torres

VII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE FINANCIAMIENTO LOCAL

Cartagena de Indias, 5 y 6 de septiembre, 2018

Contenido

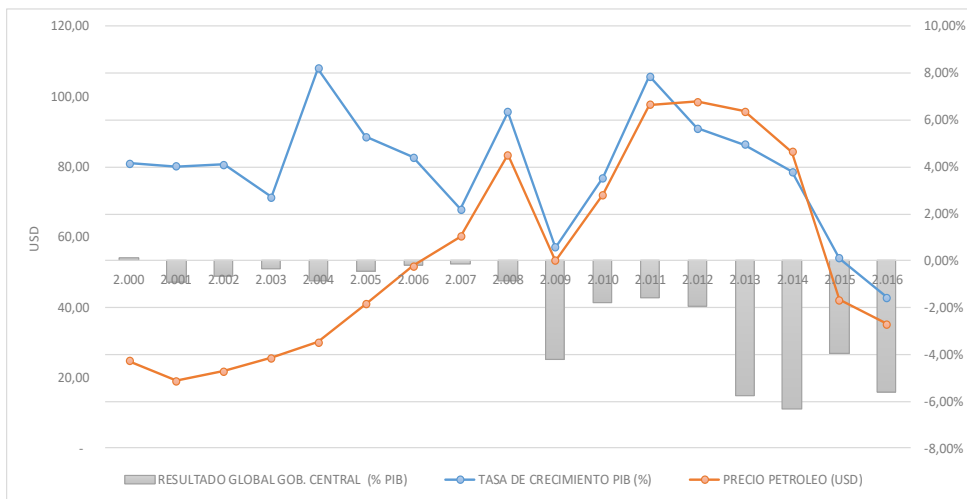
- Introducción
- Importancia de los recursos no renovables en la economía ecuatoriana.
- El proceso de descentralización fiscal y los sistemas de transferencias de recursos no renovables.
- Impacto en las finanzas subnacionales y en el ciclo económico de los sistemas de transferencias de recursos no renovables.
- Impacto en la equidad territorial de los sistemas de transferencias de recursos no renovables.
 - Análisis de desigualdad de transferencias a nivel cantonal y provincial
 - Análisis de equidad en el Modelo de Equidad Territorial
 - Estimación de las disparidades fiscales horizontales
- Conclusiones y recomendaciones

Introducción

- Los recursos naturales no renovables (RNNR) juegan un papel importante dentro de la economía:
 - Generadores de divisas y crecimiento económico
 - Efectos redistributivos a nivel territorial.
- La disponibilidad física y la explotación de los recursos naturales está concentrada en determinados territorios, los cuales deben ser compensados por las externalidades negativas, pero también pueden potencialmente profundizar los desequilibrios horizontales.
- Dos preguntas motivaron la presente investigación:
 - i) ¿Las transferencias intergubernamentales provenientes de los recursos no renovables tornaron a las finanzas subnacionales dependientes de la volatilidad del precio de los recursos no renovables, profundizando aún más el ciclo económico?
 - ii) ¿El diseño del sistema de transferencias intergubernamentales provenientes de recursos no renovables mejoró la equidad a nivel territorial?

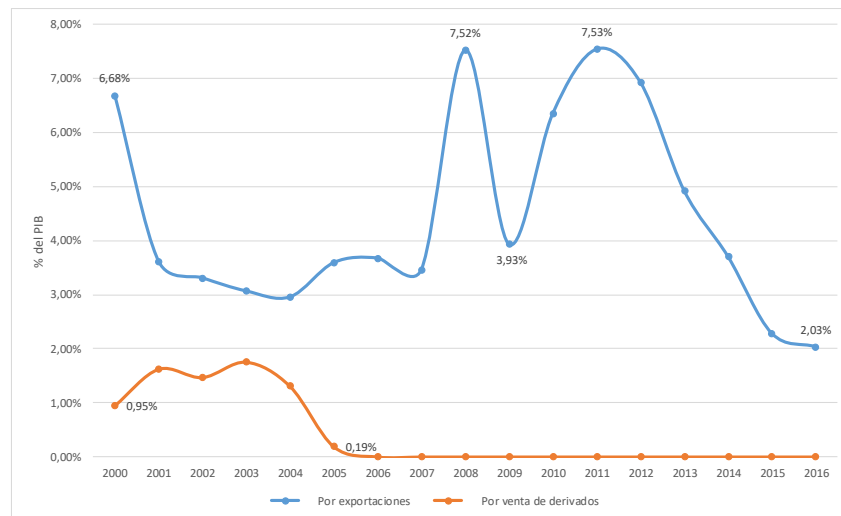
Importancia de los RNNR en la economía ecuatoriana

Vulnerabilidad Situación Gobierno Central (% del PIB)



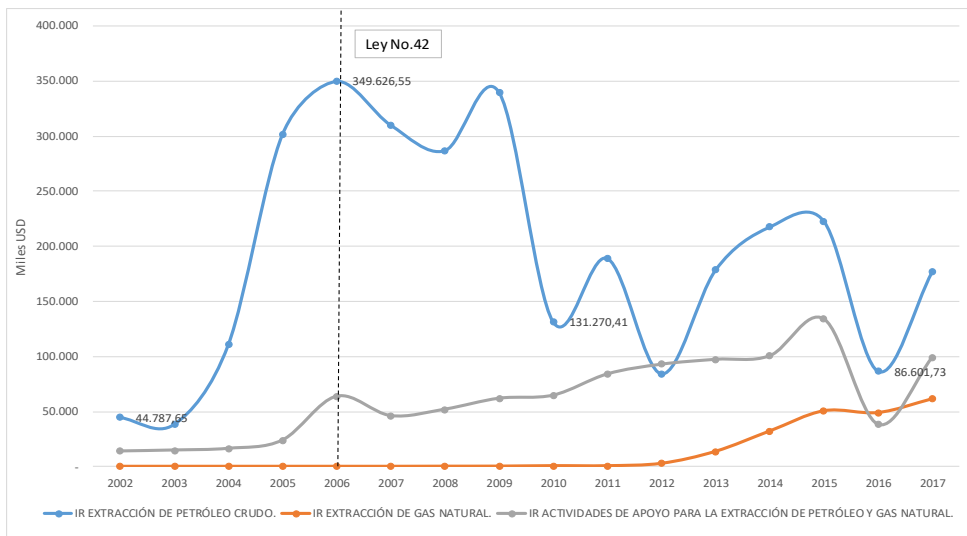
Fuente: Elaboración propia con base en información BCE y MEF

Evolución de los ingresos petroleros del Gobierno Central, % del PIB



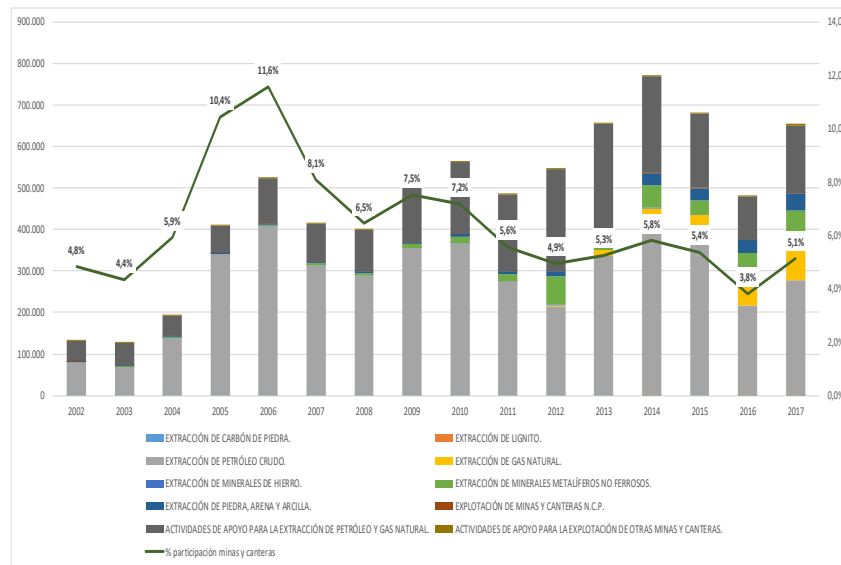
Fuente: Elaboración propia con base en información BCE y MEF

Impuesto a la renta sector petróleo y gas, miles USD



Fuente: Elaboración propia con base en información SRI (2018)

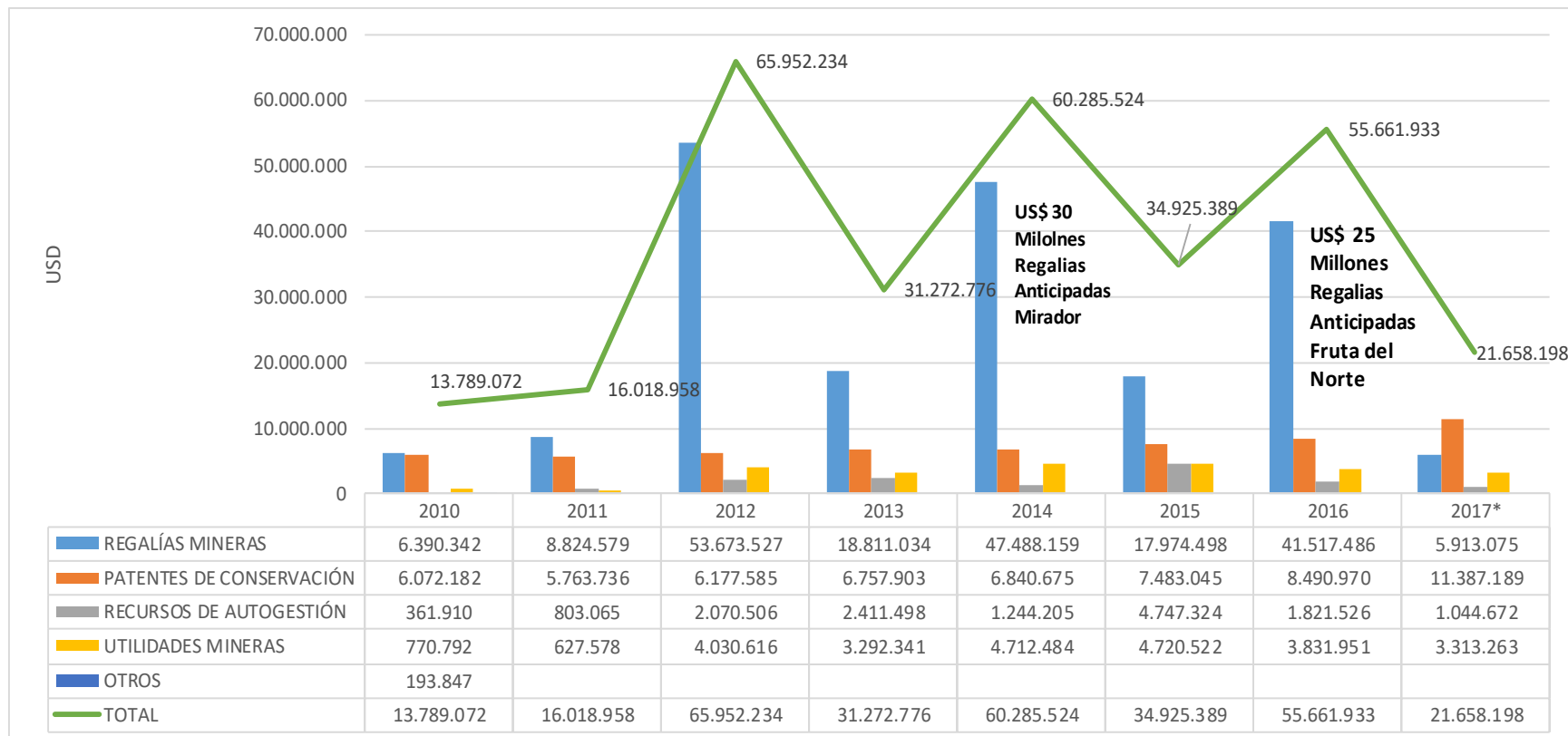
Recaudación neta de impuestos sector minas y canteras



Fuente: Elaboración propia con base en información SRI (2018)

Importancia de los RNNR en la economía ecuatoriana

Ingresos receptados por la participación minera, USD

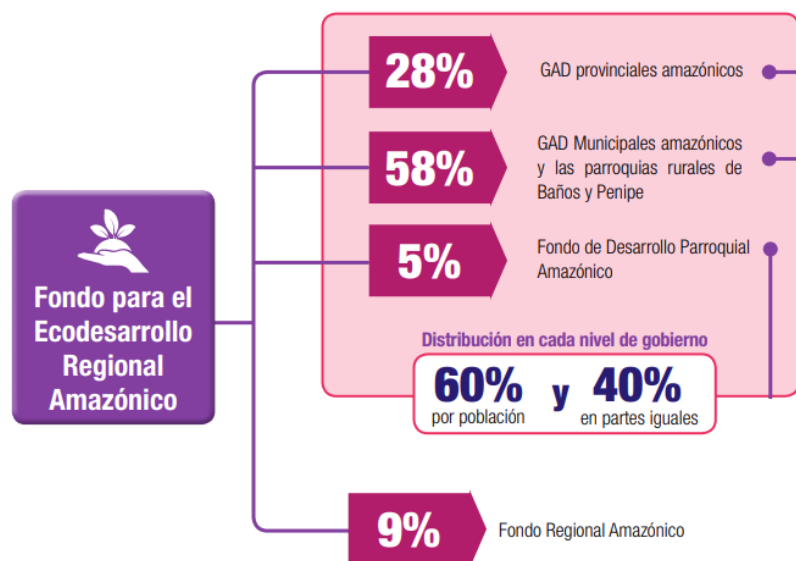


Fuente y elaboración: ARCOM (2018)

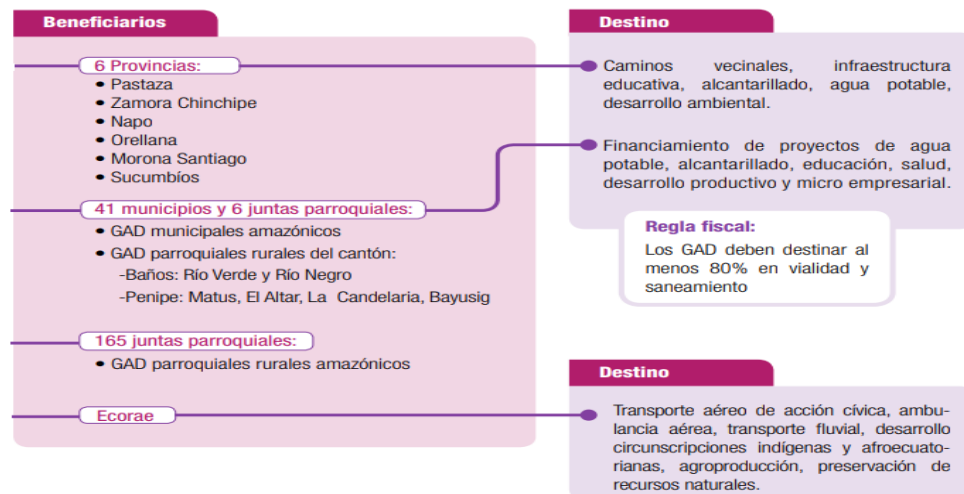
Proceso de descentralización fiscal de RNNR: 2000 – 2010 antes de la COOTAD

- Modelo voluntario de asignación de gasto
- 19 leyes que asignaban transferencias a los GSN: 4 relacionadas con RNNR.
 - Ley 47 (1989) entregaba 5% de la facturación por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán
 - Ley 010 (1992) crea impuesto de USD 0,06 por barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica. En 2018: mínimo USD 2
 - Ley 122 (1991) crea un tributo sobre el total de la facturación que cobraren a Petroecuador o a sus filiales las empresas nacionales (2,5%) o extranjeras (4,5%).
 - Ley 40 (1984) crea el fondo nacional de participaciones en favor de municipios de las provincias Napo y Esmeraldas y a todos CP amazónicos.

Transferencias relacionadas con RNNR que se mantienen a nivel constitucional



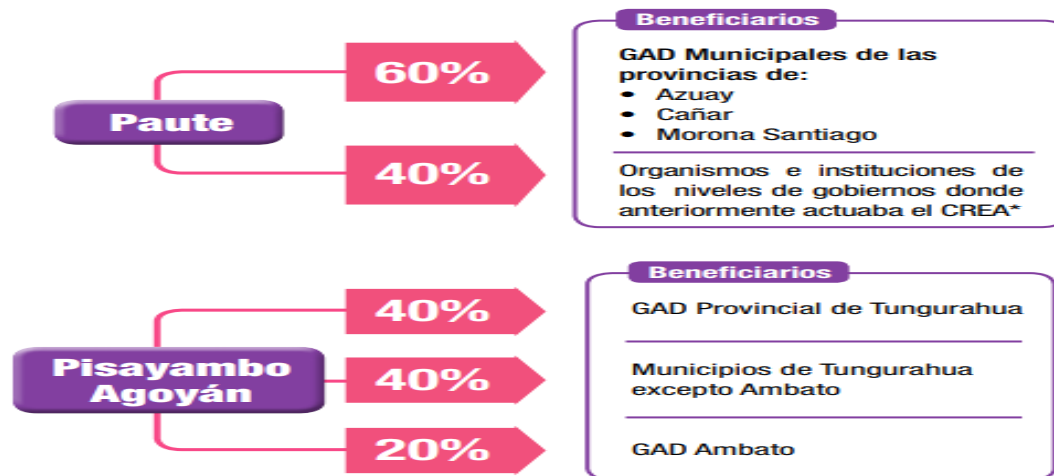
Beneficiarios y destino de la Ley 010



Fuente: Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2008)

Fuente y elaboración: (SENPLADES, 2015, pág. 31)

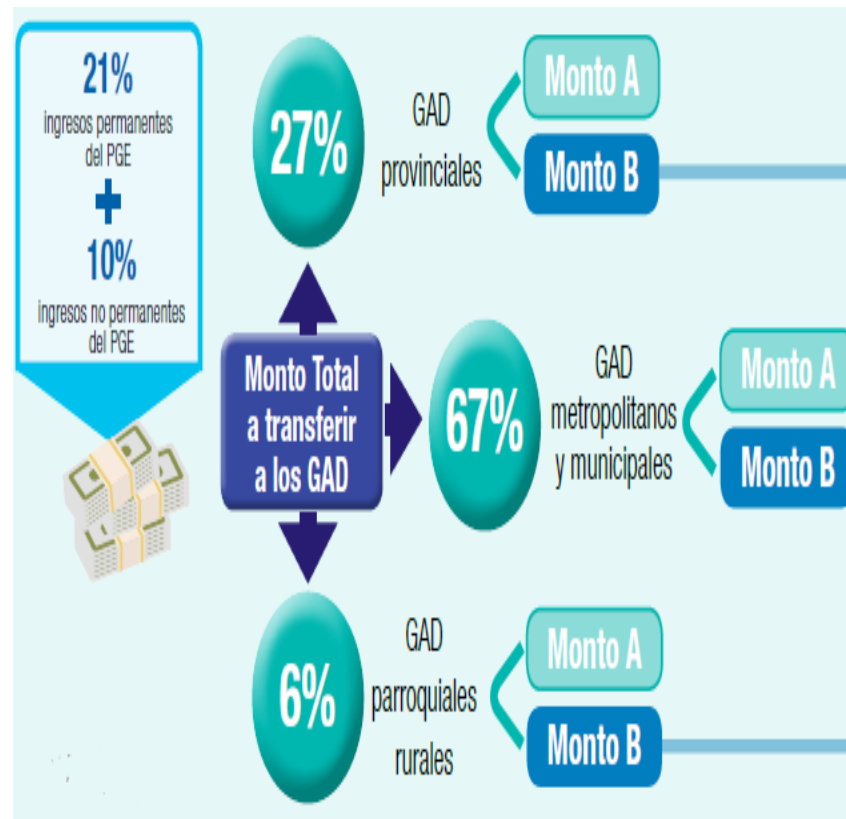
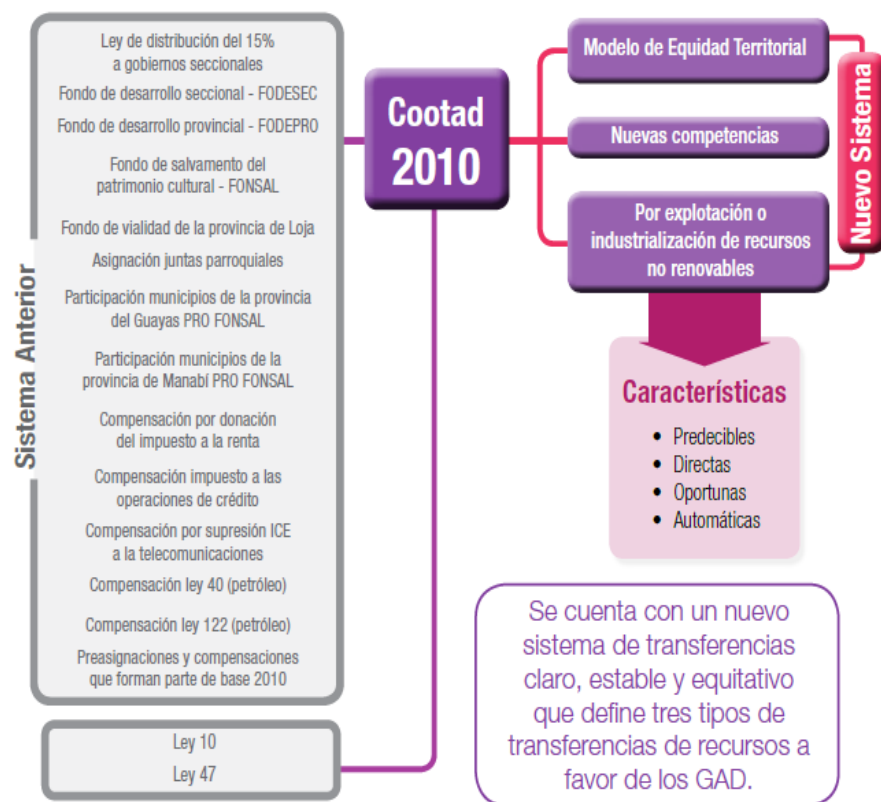
Ley 047 por la venta de la energía eléctrica



Fuente y elaboración: (SENPLADES, 2015)

Proceso de descentralización fiscal de RNNR: 2011 – 2016 después de la COOTAD

Transferencias a los gobiernos subnacionales



Régimen tributario para el sector minero

- Ingresos del Estado por la explotación de un recurso no renovable:
 - Patente anual de conservación por cada hectárea minera
 - Regalías
 - Utilidades laborales atribuibles al Estado
 - Tributos
- Son recaudados a través del Servicio de Rentas Internas (SRI) y tiene facultades: determinadora, resolutive, sancionadora, recaudadora y de coactiva
- Sujeto pasivo: titulares de concesiones mineras metálicas y no metálicas

| Patente anual de conservación | % de remuneración básica unificada por hectárea concesionada |
|---|--|
| Exploración inicial | 2,5% |
| Exploración avanzada y evaluación económica | 5% |
| Etapas de explotación | 10% |
| Exploración - explotación pequeña minería | 2% |

| Utilidades laborales atribuibles al Estado | Porcentaje |
|--|------------|
| Trabajadores | 3% |
| Gobierno Central y Subnacionales | 12% |

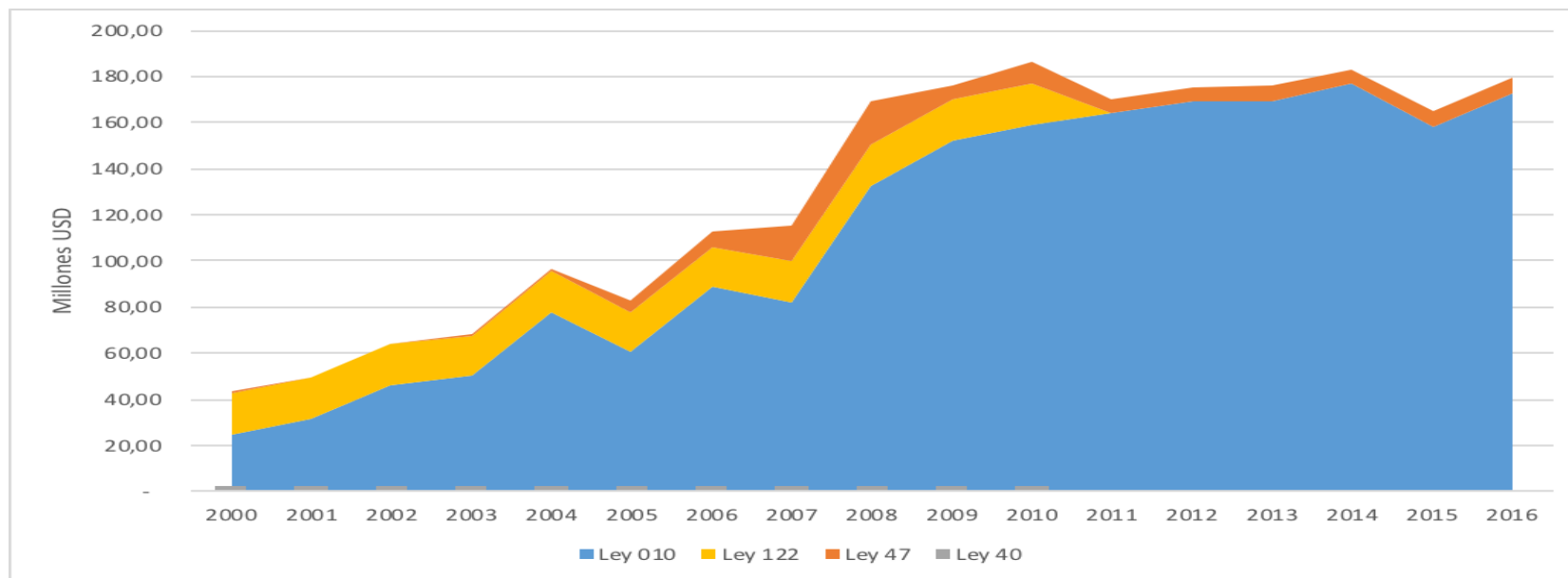
| Utilidades laborales atribuibles al Estado (Pequeña Minería) | Porcentaje |
|--|------------|
| Trabajadores | 10% |
| Gobierno Central y Subnacionales | 5% |

Regalías

| Modalidad | Mineral | Tarifa |
|---|---|--|
| Pequeña minería | Metálico | 3% sobre las ventas del mineral principal y los minerales secundarios, tomando como referencia los estándares del mercado internacional a la fecha de la venta y para el caso de exportaciones a la fecha del embarque. |
| Mediana minería y minería a gran escala | No metálico | 3% del costo de producción del mineral. |
| | Metálico | 4% sobre la venta del mineral principal y secundarios. |
| | No metálico | Según los parámetros establecidos en el Reglamento General de la Ley de Minería |
| Gran minería | Metálico (Oro, plata y cobre) | Regalía no mayor al 8% sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios. |
| | Metálicos (Distintos al oro, plata y cobre) | Regalía no mayor al 5% sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios. |
| | No metálicos | Según los parámetros establecidos en el Reglamento General de la Ley de Minería |
| Plantas de beneficio | Relaves de productos minerales | 3% de los productos minerales obtenidos de los relaves cuando sean recuperados. |

Abono a regalías: 2% del valor total de cada transacción de comercialización de sustancias minerales metálicas explotadas. Se excluye los contratos de explotación en los que se pacte el pago de regalías anticipadas

Evolución de las transferencias por recursos no renovables, millones USD y % del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en información BDE.

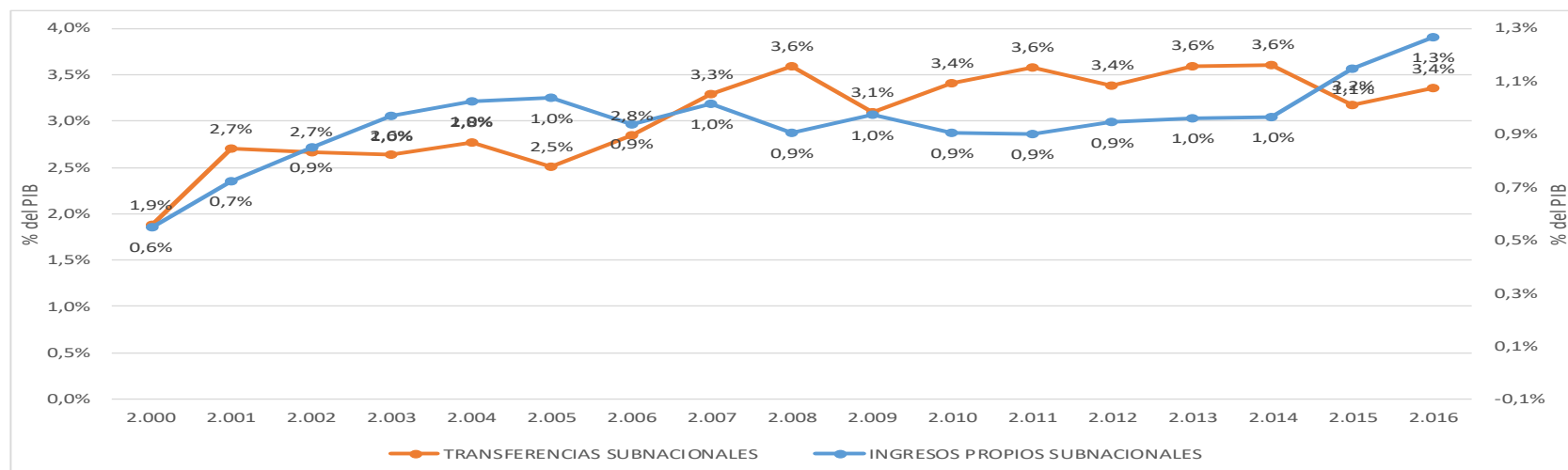
Nota: No se incluye el 10% de los ingresos no permanentes del Modelo de Equidad Territorial.

Hasta el 2010 alcanzaron los USD 189,23 millones (0,27% del PIB), dentro de las cuales las de mayor importancia fueron la Ley 010 con USD 159,12 (84,1% del total de transferencias no renovables) y la Ley 122 con USD 17,7 millones (9,4%); en tanto que la Ley 47 fue de USD 9,75 millones (5,2%) y la Ley 40 entregó USD 2,67 millones (1,4%)

A partir del 2011, la asignación de recursos provino de la Ley 010 y en menor medida de la Ley 47. Al 2016, estas dos leyes asignaron recursos por cerca de USD 179,31 millones (0,18% del PIB), de los cuales el 96,5% correspondió a la Ley 010. Los principales beneficiarios de las transferencias por recursos no renovables fueron los municipios con un 67,8%, en tanto que las provincias participaron con el 32,2%.

Impacto en las finanzas subnacionales

Relación ingresos propios y transferencias subnacionales - % del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en información BDE.

Indicador de dependencia financiera gobiernos subnacionales - Porcentajes

| DEPENDENCIA FINANCIERA | RANGO | 2000 | 2010 | 2016 | 2000-2016 | 2000-2010 | 2011-2016 |
|------------------------|----------|--------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|
| MUNICIPIOS | Máximo | 98,86% | 98,67% | 98,87% | 99,07% | 99,14% | 98,95% |
| | Promedio | 87,30% | 87,27% | 82,78% | 85,39% | 85,89% | 84,45% |
| | Mínimo | 38,12% | 39,29% | 34,27% | 30,24% | 29,59% | 31,43% |
| PROVINCIAS | Máximo | 99,84% | 99,65% | 100,00% | 99,53% | 99,41% | 99,76% |
| | Promedio | 93,43% | 94,47% | 94,66% | 94,50% | 93,75% | 95,88% |
| | Mínimo | 52,57% | 72,68% | 52,57% | 70,48% | 70,55% | 70,35% |

Fuente: Elaboración propia con base en información BDE

Impacto en las finanzas subnacionales

Elasticidades ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales

| | Municipios | | Prefecturas | |
|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Logaritmo del PIB real | Logaritmo del precio del petróleo | Logaritmo del PIB real | Logaritmo del precio del petróleo |
| Ingresos propios | 4,124*** | 0,027 | 1,738 | 0,554*** |
| Ingresos tributarios | 5,038*** | -0,005 | 2,967 | -0,342 |
| Ingresos no tributarios | 3,711*** | 0,079 | 1,129 | 0,695*** |
| Transferencias corrientes | 3,871*** | -0,844*** | 4,555** | -0,214 |
| Transferencias por competencias | 15,927*** | -6,126*** | . | . |
| Transferencias de capital | 3,210*** | 0,489*** | 28,525*** | -3,342*** |
| Gastos | 4,066*** | 0,261*** | 4,698* | 0,420*** |
| Gastos corrientes y de producción | 3,215*** | 0,138** | 3,533 | 0,21 |
| Remuneraciones | 3,407*** | 0,128** | 3,354 | 0,198 |
| Gastos de capital e inversión | 4,278*** | 0,315*** | 4,924** | 0,475*** |

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Estimaciones relación gasto subnacional y transferencias del gobierno central

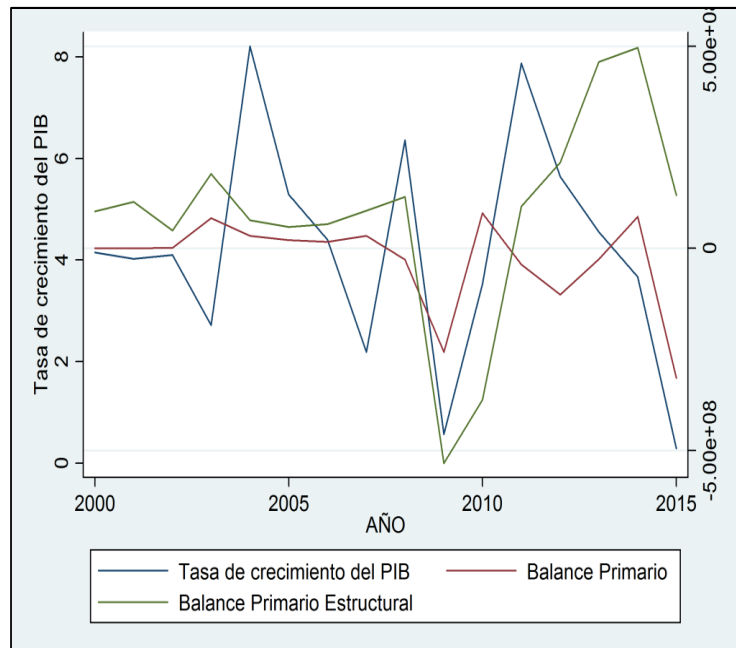
| | Municipios | | Prefecturas | |
|--|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | Gasto corriente total | Gasto de inversión total | Gasto corriente total | Gasto de inversión total |
| Transferencias y donaciones corrientes | 0.114*** [0.017] | 1.917*** [0.119] | 0.198** [0.088] | 1.611*** [0.190] |
| Transferencias y donaciones de capital | 0.110*** [0.032] | 1.453*** [0.066] | 0.105*** [0.027] | 0.869*** [0.076] |
| Observaciones | 3401 | 3401 | 359 | 359 |
| R cuadrado ajustado | 0.227 | 0.923 | 0.622 | 0.827 |

Errores estándar robustos en corchetes

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

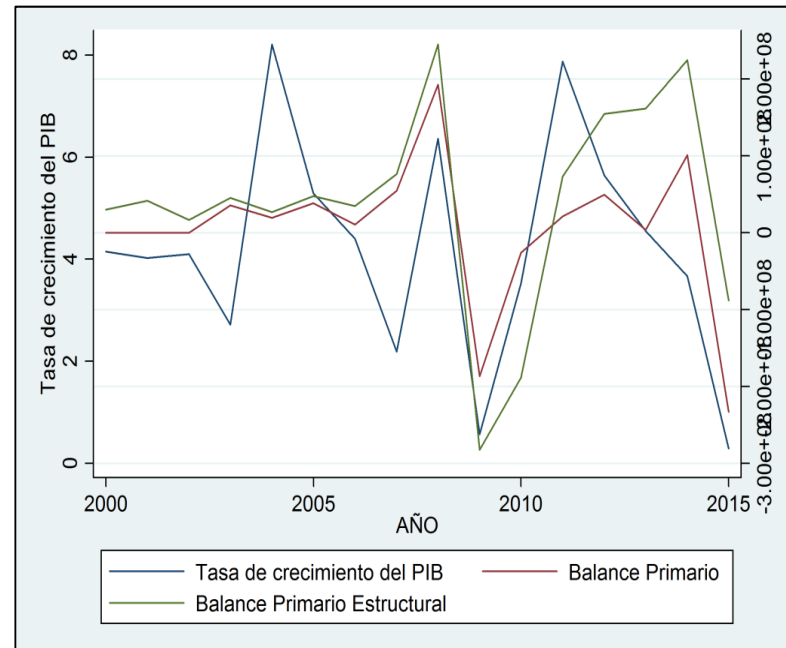
Impacto en el ciclo económico

Balance primario y Balance primario estructural para GADs municipales



Fuente: Elaboración propia con base en información del BCE, BDE y Ministerio de Finanzas, 2016

Balance primario y Balance primario estructural para GADs Provinciales



Fuente: Elaboración propia con base en información del BCE, BDE y Ministerio de Finanzas, 2016

Estimación de la ciclicidad de las finanzas subnacionales

| | Municipios | | | Prefecturas | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (1) | (2) | (3) |
| Cambio de balance primario estructural | -0.544*** [0.093] | -0.530*** [0.120] | -0.497*** [0.136] | -0.797*** [0.176] | -0.909*** [0.172] | -0.877*** [0.192] |
| Observaciones | 2,345 | 2,343 | 2,342 | 260 | 230 | 216 |
| R cuadrado ajustado | 0.386 | 0.388 | 0.39 | 0.547 | 0.548 | 0.532 |

Errores estándar robustos en corchetes

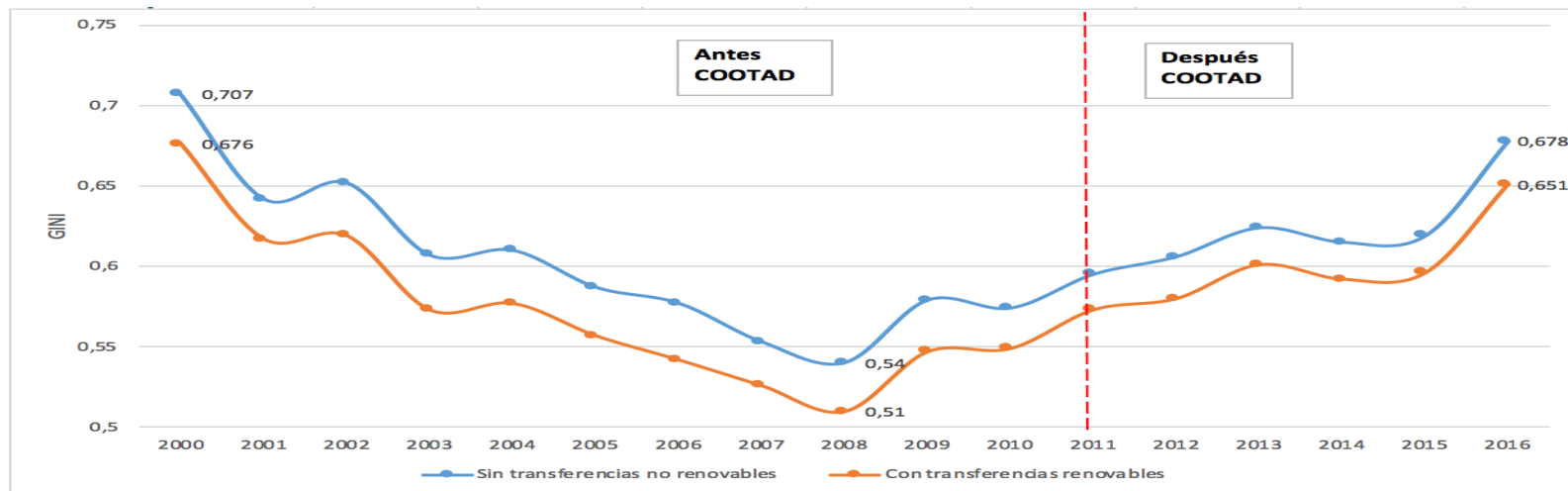
* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Para verificar la consistencia de los valores estimados se realizaron tres tipos de estimaciones: (1) solo con la variable dependiente; (2) y (3) se incluyeron otras variables independientes.

Fuente: BCE - BDE - MINFIN

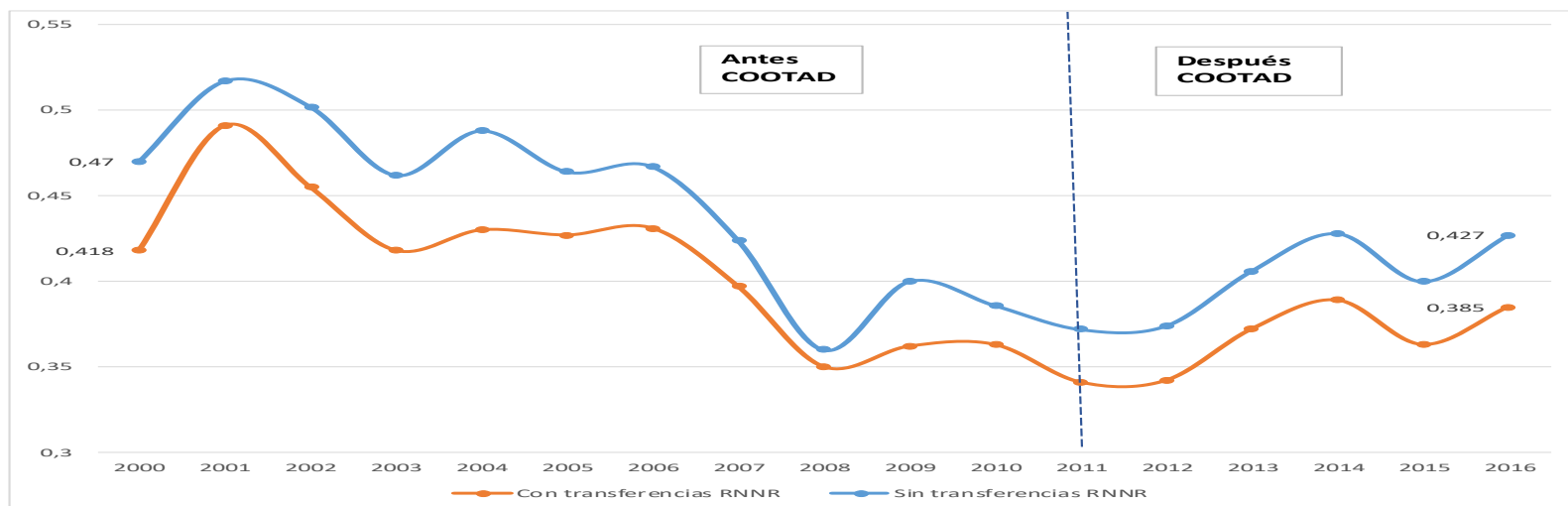
Impacto en la equidad territorial

Evolución coeficiente de GINI a nivel municipal, antes y después de las transferencias no renovables



Fuente: Elaboración propia con base en información del BDE, MEF e INEC

Evolución coeficiente de GINI a nivel provincial, antes y después de la COOTAD



Fuente: Elaboración propia con base en información del BDE, MEF e INEC

¿Posibles explicaciones?

Incremento de transferencias discrecionales

Evolución coeficientes GINI a nivel municipal sin Quito, Guayaquil y Cuenca

| | Total de transferencias GADS (1) | Sin transferencias Ley 010 (2) | Sin transferencias Ley 047 (3) | Sin transferencias recursos no renovables (4) | Diferencia (1) - (4) |
|----------------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|----------------------|
| 2000 | 0,452 | 0,469 | 0,455 | 0,472 | -0,020 |
| 2001 | 0,477 | 0,501 | 0,478 | 0,502 | -0,026 |
| 2002 | 0,480 | 0,515 | 0,481 | 0,516 | -0,036 |
| 2003 | 0,433 | 0,469 | 0,433 | 0,469 | -0,036 |
| 2004 | 0,433 | 0,462 | 0,433 | 0,463 | -0,030 |
| 2005 | 0,428 | 0,451 | 0,433 | 0,457 | -0,029 |
| 2006 | 0,410 | 0,435 | 0,416 | 0,443 | -0,033 |
| 2007 | 0,403 | 0,418 | 0,412 | 0,429 | -0,026 |
| 2008 | 0,393 | 0,409 | 0,403 | 0,420 | -0,027 |
| 2009 | 0,400 | 0,423 | 0,403 | 0,427 | -0,027 |
| 2010 | 0,412 | 0,426 | 0,416 | 0,431 | -0,019 |
| 2011 | 0,421 | 0,436 | 0,423 | 0,439 | -0,018 |
| 2012 | 0,425 | 0,446 | 0,428 | 0,449 | -0,024 |
| 2013 | 0,442 | 0,461 | 0,444 | 0,464 | -0,022 |
| 2014 | 0,453 | 0,473 | 0,455 | 0,475 | -0,022 |
| 2015 | 0,441 | 0,461 | 0,444 | 0,464 | -0,022 |
| 2016 | 0,440 | 0,464 | 0,443 | 0,467 | -0,027 |
| Promedio 2000 - 2010 | 0,429 | 0,453 | 0,433 | 0,457 | |
| Promedio 2011 - 2016 | 0,437 | 0,457 | 0,439 | 0,460 | |

Fuente: Elaboración propia con base en información del BDE, MEF e INEC

Evolución de las transferencias por conceptos a partir del 2011, millones USD

| CONCEPTO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL | 2.230,54 | 2.438,60 | 2.750,31 | 2.964,56 | 3.248,12 | 2.392,71 |
| NUEVAS COMPETENCIAS | 7,88 | 57,99 | 41,58 | 52,17 | 22,49 | 13,79 |
| RECURSOS NO RENOVABLES | 170,17 | 175,42 | 175,94 | 183,10 | 164,18 | 177,21 |
| OTROS | 387,57 | 403,89 | 376,02 | 428,08 | 208,27 | 518,96 |
| TOTAL | 2.796,17 | 3.075,90 | 3.343,84 | 3.627,92 | 3.643,06 | 3.102,66 |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Economía y Finanzas

Equidad del Modelo de Equidad Territorial

Coefficiente de Gini Monto A, Monto B y Monto Total - GAD provinciales

| MONTOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| MONTO A | 0,37312355 | 0,37312356 | 0,37312357 | 0,37312358 | 0,37312359 | 0,37312360 |
| MONTO B | 0,42428583 | 0,42995203 | 0,43251767 | 0,44307664 | 0,44128784 | 0,45626914 |
| MONTO TOTAL | 0,37600688 | 0,37968486 | 0,38458659 | 0,39162433 | 0,39507771 | 0,37442580 |

Fuente: Asignaciones MET 2011 – 2016, Ministerio de Economía y Finanzas

GADs Provinciales

Coefficiente de Gini Monto A, Monto B y Monto Total per cápita - GAD provinciales

| MONTOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| MONTO A | 0,40182321 | 0,39952080 | 0,38817930 | 0,38578787 | 0,38343606 | 0,47521261 |
| MONTO B | 0,23355490 | 0,22764536 | 0,23754619 | 0,23275875 | 0,22534281 | 0,21476416 |
| MONTO TOTAL | 0,38951355 | 0,37516899 | 0,35188740 | 0,34181477 | 0,32952089 | 0,44107191 |

GADs Municipales

Coefficiente de Gini Monto A , Monto B y Monto Total - GAD municipales

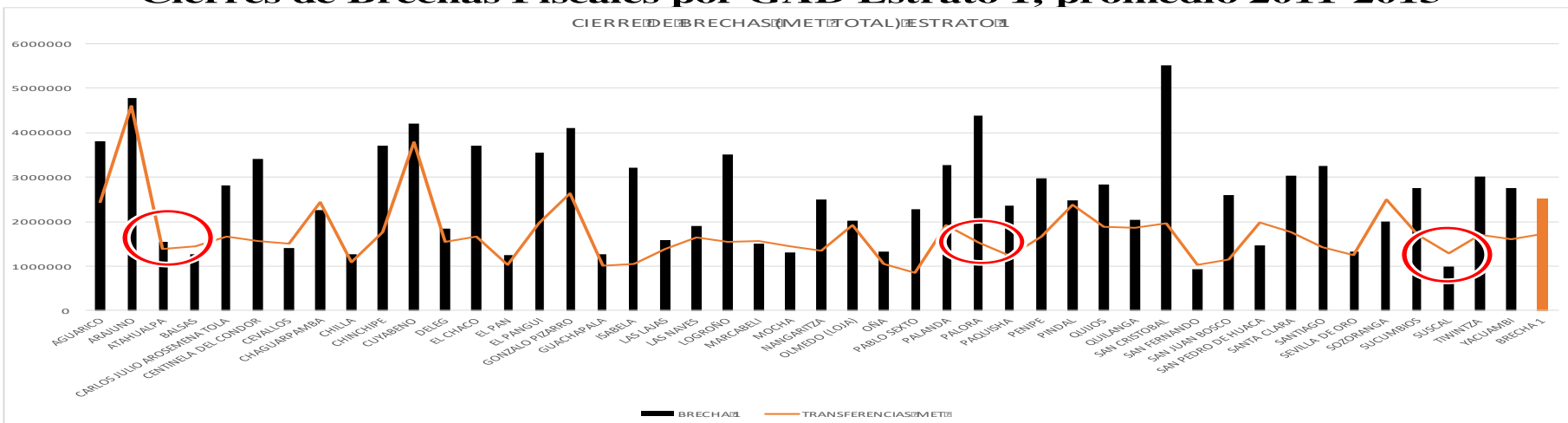
| MONTOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| MONTO A | 0,61328704 | 0,61328704 | 0,61328704 | 0,61328704 | 0,61328704 | 0,61328704 |
| MONTO B | 0,53408808 | 0,56877391 | 0,56918901 | 0,56634896 | 0,58347627 | 0,59710091 |
| MONTO TOTAL | 0,60929235 | 0,61011496 | 0,60793886 | 0,60427699 | 0,60654300 | 0,61412796 |

Coefficiente de Gini Monto A , Monto B y Monto Total per cápita del período 2011 – 2017 - GAD municipales

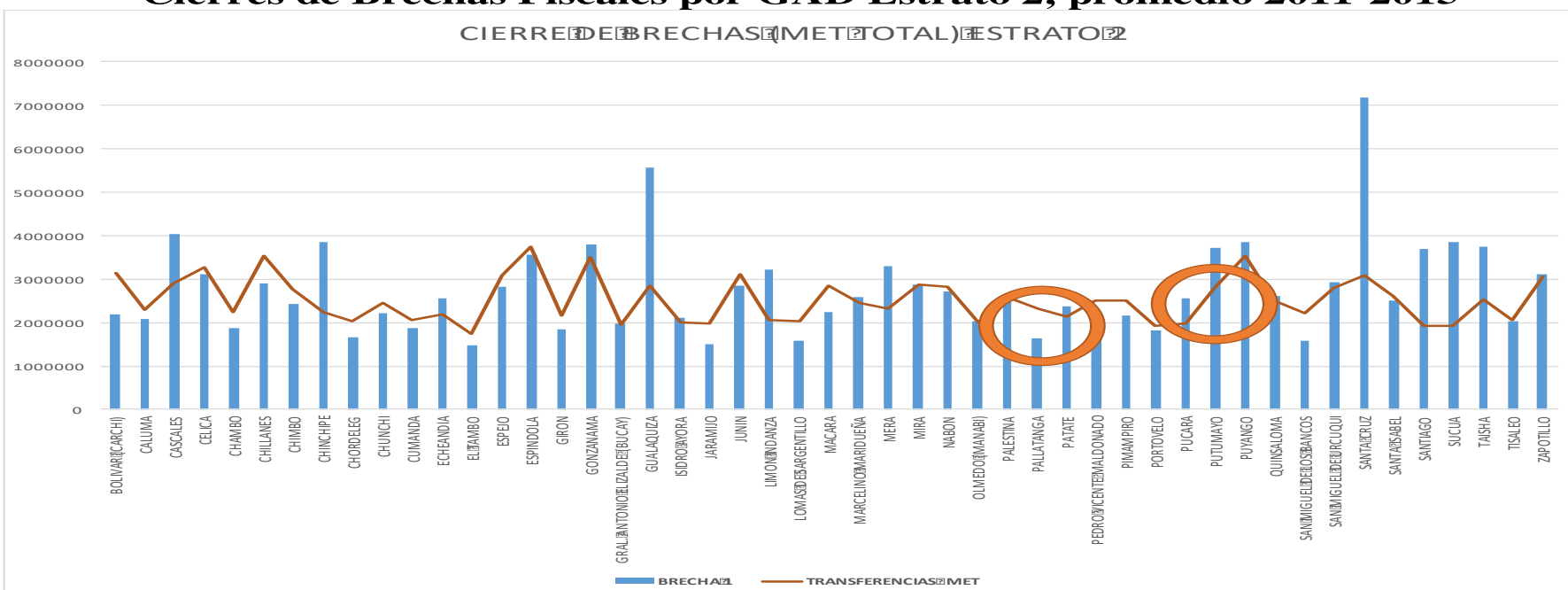
| MONTOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| MONTO A | 0,25409153 | 0,25603939 | 0,25825248 | 0,26102874 | 0,26403128 | 0,27781833 |
| MONTO B | 0,22442812 | 0,18558292 | 0,18874044 | 0,17791384 | 0,16941773 | 0,17011814 |
| MONTO TOTAL | 0,25026597 | 0,24245576 | 0,23475034 | 0,22926492 | 0,22392948 | 0,26037744 |

Análisis cierre de brechas horizontales: GADs municipales

Cierres de Brechas Fiscales por GAD Estrato 1, promedio 2011-2015

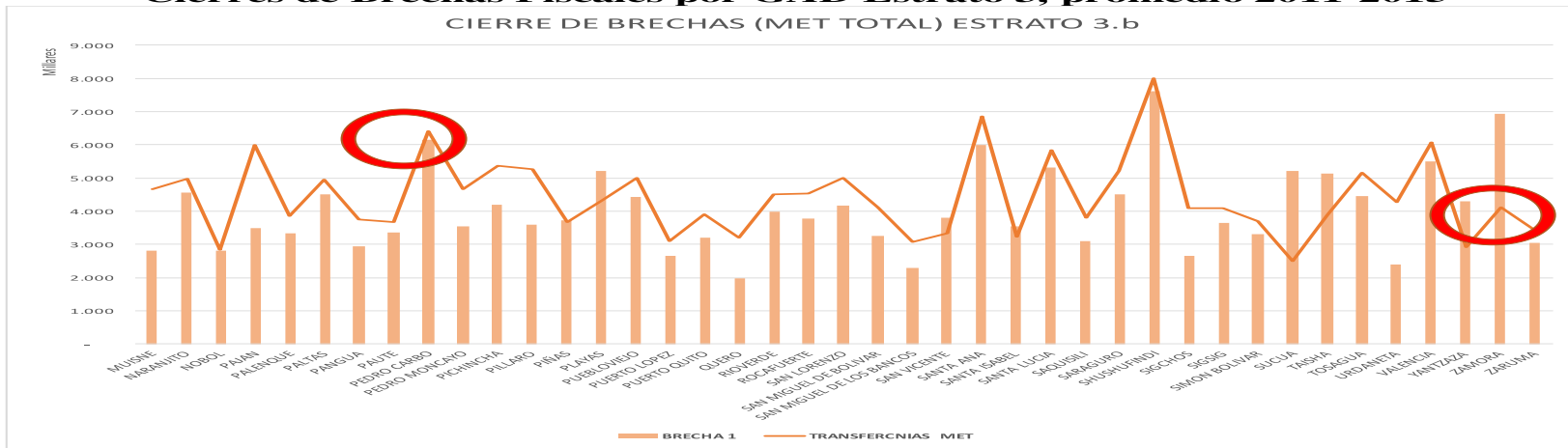


Cierres de Brechas Fiscales por GAD Estrato 2, promedio 2011-2015

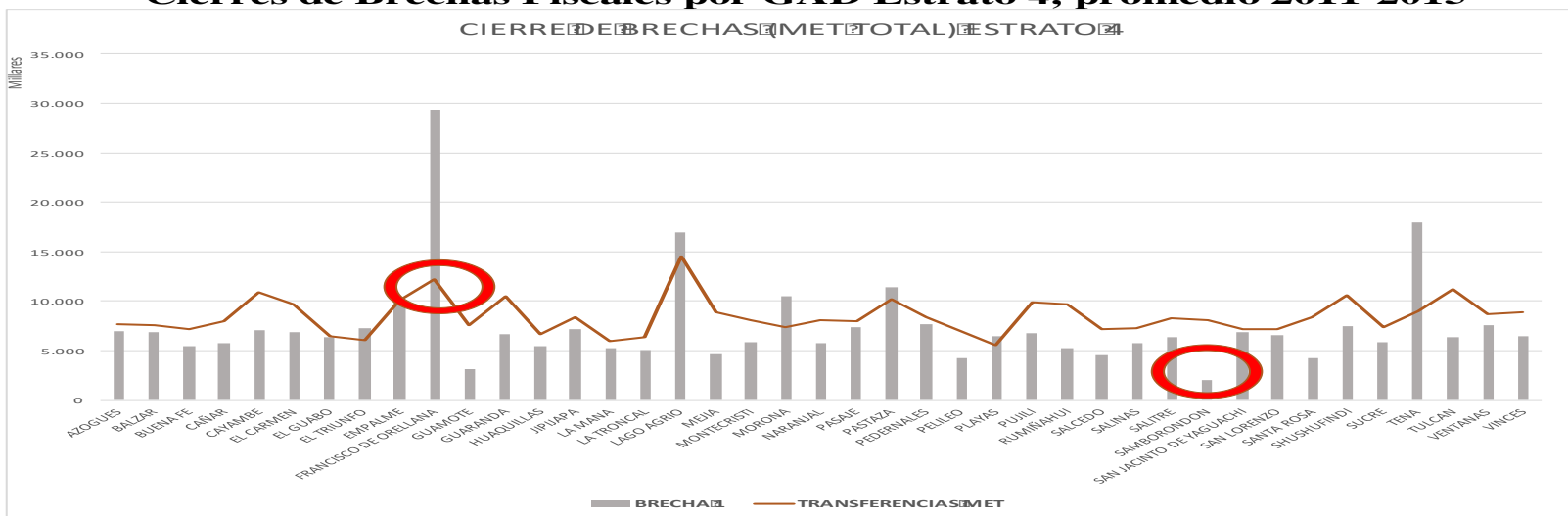


Análisis cierre de brechas horizontales: GADs municipales

Cierres de Brechas Fiscales por GAD Estrato 3, promedio 2011-2015



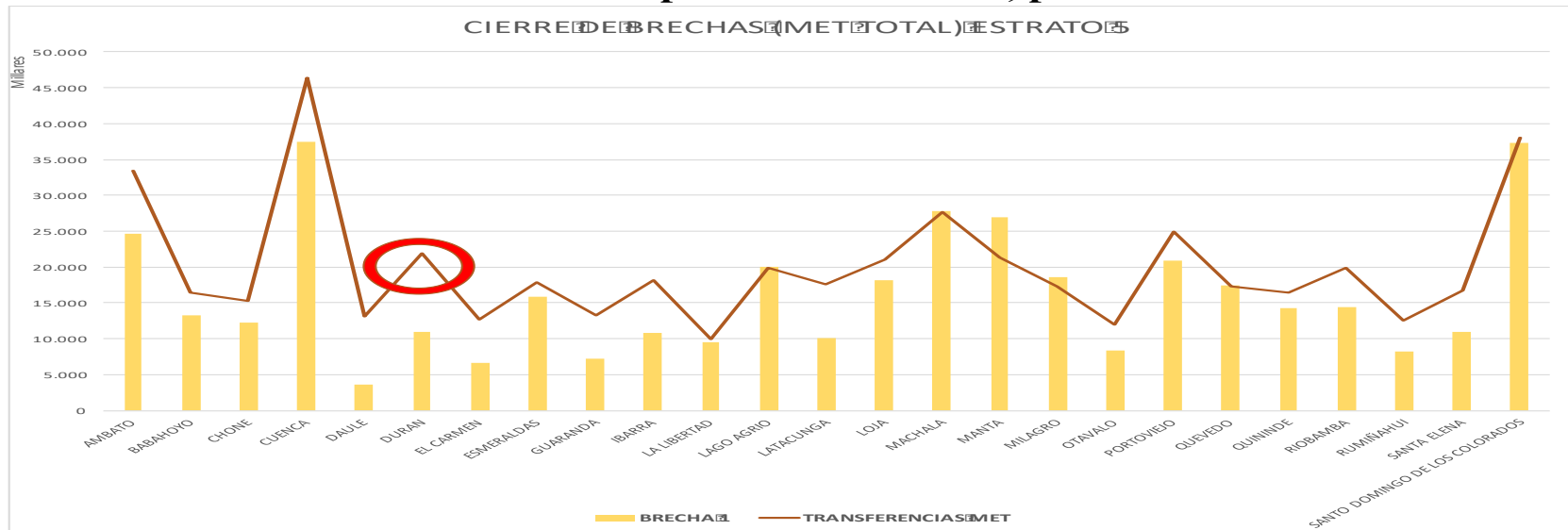
Cierres de Brechas Fiscales por GAD Estrato 4, promedio 2011-2015



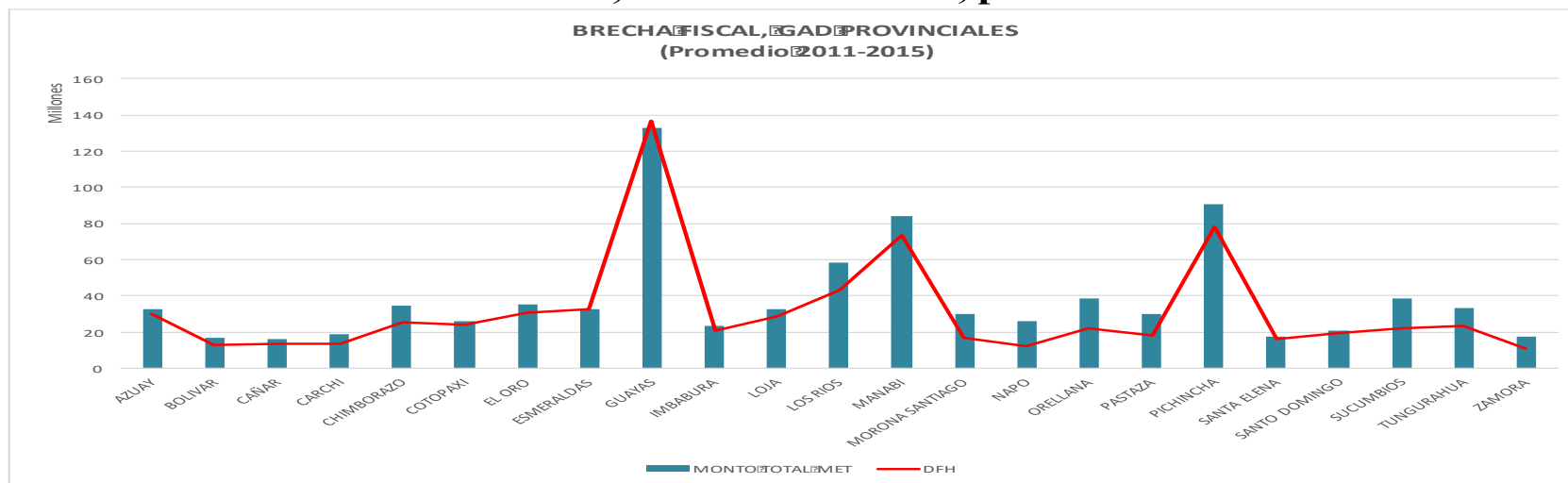
Fuente: Elaboración propia con base en información BDE y MEF

Análisis cierre de brechas horizontales: GADs municipales y provinciales

Cierre de Brechas Fiscales por GAD Estrato 5, promedio 2011-2015



Brecha Fiscal Horizontal, GAD Provinciales, promedio 2011-2015



Conclusiones

- El sistema de transferencias intergubernamentales, incluyendo las rentas por RNNR ha incrementado la dependencia financiera de los GADs y tienen una relación negativa con los ingresos propios.
- El sistema de transferencias intergubernamentales han sido pro cíclicos.
- Después de la implementación de la COOTAD se empeora la desigualdad en los territorios. Las transferencias de RNNR disminuyen marginalmente la desigualdad. Esto se explica porque en períodos de bonanza de las rentas del sector extractivo se incrementaron las transferencias discrecionales.
- El MET no corrige las desigualdades debido a que el componente A mantiene las inequidades y porque el componente B es aún marginal.
- El sistema de transferencias presenta resultados disimiles para el cierre de brechas horizontales.

Recomendaciones

- Rediseñar el sistema de transferencias para que de un modelo de “reparto” se implemente un modelo de “cierre de brechas”.
- El cálculo de las necesidades de gasto y de capacidad fiscal debe realizarse sobre la base de balances estructurales para evitar la prociclicidad.
- Las transferencias de RNNR deben considerar los costos económicos de las externalidades negativas y las responsabilidades de gasto asociados a éstas.
- Las transferencias de RNRR si bien deben compensar a los territorios donde se explotan los mismos, debe también distribuir parte de sus recursos para el resto de GADs para el cierre de brechas horizontales y por equidad.

Muchas gracias