



RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE TARIFAS DE INGRESO A LAS AREAS PROTEGIDAS DEL PANE Y ANÁLISIS LEGAL DE LA GESTIÓN DE COBRO

**BIOFIN – ECUADOR
FASE II**

2019

Este documento fue preparado por Pablo Torres¹, Mónica Navas² y Jorge Vargas³, bajo la coordinación de Fernando Andrade⁴, como parte del proceso de asistencia técnica de la Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad - BIOFIN al Ministerio del Ambiente del Ecuador, en agosto de 2019.

¹ Especialista en Planes de Negocio y Comercialización de BIOFIN Ecuador

² Especialista Legal BIOFIN Ecuador

³ Especialista en Finanzas Sostenibles BIOFIN Ecuador

⁴ Coordinador de BIOFIN Ecuador

Contenido

PRIMERA PARTE	1
I Antecedente	1
II Análisis de escenarios y tarifas	2
III Estimado de recaudación por tarifa de entrada y cobertura de necesidades de financiamiento	8
IV Recomendaciones generales	9
V Lista de referencias	11
SEGUNDA PARTE	12
I Introducción	12
II Marco normativo general	12
III Opciones de recaudación del cobro de tarifas de ingreso al SNAP	17
IV Requisitos para firmar convenios de recaudación con el BCE	25
V Lista de referencias	29

Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro 1.1 Escenarios y tarifas proyectadas al 2020	4
Cuadro 1.2 Tarifas de entrada referenciales en la región	6
Cuadro 1.3 Recaudación estimada por cobro a visitantes extranjeros 2020	8
Cuadro 2.1 Síntesis de ventajas y desventajas de opciones de cobro	26

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfico 1. Cobertura de la recaudación de tarifa proyectada al 2020	9

Lista de abreviaturas

AP	Área protegida
BIOFIN	Iniciativa para el Financiamiento de la Biodiversidad
COA	Código Orgánico Ambiental
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
ENBPA	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2016-2021
FNGA	Fondo Nacional de Gestión Ambiental
MAE	Ministerio del Ambiente
IPC	Índice de precio al consumidor
PANE	Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado
RETANP	Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas

PRIMERA PARTE.- RECOMENDACIONES PARA LA APLICACIÓN DE TARIFAS DE INGRESO A LAS AREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS (SNAP)

I ANTECEDENTE

La Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) revela una brecha de USD 45 millones para garantizar el presupuesto necesario en un nivel ideal de manejo (MAE, 2013). Este requerimiento de recursos es reconocido en la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB). De manera expresa, el resultado 6 de la ENB y la meta 6.2 derivada de este, prescriben que para el 2021, la brecha de financiamiento del presupuesto de la ENBPA (ENB y su plan de acción 2016-2021) habrá de disminuir al menos en un 20% en relación al 2015 (MAE, 2016a).

Por su parte, la Estrategia Financiera de la ENBPA cifra en USD 385 millones, el esfuerzo del sector público para aportar recursos de fuente fiscal en el periodo 2016 – 2021. Para lograrlo, establece directrices como la incorporación del Fondo Nacional de Gestión Ambiental (FNGA) como instrumento para facilitar el acceso al financiamiento definido en el artículo 22 del Código Orgánico Ambiental (COA), por ejemplo, los ingresos provenientes de tasas, convenios o contratos, autorizaciones y concesiones.

En este contexto, las tasas y tarifas de entrada a las áreas protegidas constituyen recursos que pueden ser movilizados para contribuir a la Estrategia Financiera de la ENBPA. Sin embargo, el ingreso al Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE) es gratuito desde 2012, exceptuando las áreas protegidas ubicadas en la provincia de Galápagos (Acuerdo Ministerial N° 006 del 17 de enero de 2012, artículo 1).

En este escenario, es importante considerar la implementación de una política de cobro del ingreso a las AP. Así lo reconoce el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP), (Decreto Ejecutivo N° 827 publicado en el Registro Oficial Suplemento 672 del 19 de enero de 2016, disposición transitoria 5ta.) que emplaza a las autoridades nacionales de Ambiente y Turismo a expedir el acuerdo interministerial que fije la tarifa diaria y por pasajeros por el ingreso al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado a nivel continental.

Consciente de ello, la Iniciativa para el Financiamiento de la Biodiversidad (BIOFIN), viene brindando asistencia técnica al Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), en la

identificación y puesta en marcha de soluciones financieras que contribuyan a la conservación de la biodiversidad.

Una de las soluciones financieras priorizadas por el MAE en 2019 tiene que ver con la implementación de la tarifa de ingreso a las áreas protegidas del PANE. En este contexto, ha solicitado a BIOFIN su apoyo para revisar los estudios existentes y emitir recomendaciones que permitan su puesta en marcha.

En función de ello, se ha estructurado el presente documento cuyo objetivo es analizar los estudios tarifarios existentes y sugerir el escenario y tarifa más conveniente a la luz de criterios técnicos. A través de este aporte, el MAE puede enriquecer su propio análisis y tomar las decisiones que estime más convenientes a los intereses nacionales. En tal cometido, el presente documento se estructura en dos acápite. Por una parte, el análisis de escenarios y tarifas de entrada, y por otra, la estimación de recaudo y cobertura de necesidades de financiamiento. A partir de estos análisis se establecen recomendaciones generales.

II ANÁLISIS DE ESCENARIOS Y TARIFAS

El Ministerio del Ambiente ha recibido, en distintos momentos a partir del año 2000, asistencia técnica de organizaciones internacionales⁵ para conducir estudios que determinen las tarifas de entrada a las áreas protegidas del Ecuador. Los estudios a saber son:

- Valoración económica del turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (Rodríguez et al., 2008).
- Establecimiento de los valores que debería cobrar el Ministerio por concepto de tarifas de ingreso a las áreas protegidas para fortalecer su sostenibilidad financiera, preparado por la consultora Mentefactura (MAE, 2012).
- Informe de diagnóstico y determinación de las tarifas diferenciadas de ingreso de turistas a las áreas protegidas del PANE, incluye tarifas, mecanismos de cobro, sistema de incentivos, proyecciones financieras y mecanismos de reinversión, preparado por la consultora Cinthy Veintimilla (MAE, 2016b).

⁵ The Nature Conservancy, Conservación Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Estos estudios constituyen el marco de análisis del presente documento, a partir de los cuales se vierten reflexiones y recomendaciones que se pasan a describir a continuación.

Los estudios han planteado grupos de áreas protegidas, escenarios y tarifas diversas, exponiendo cada cual las opciones consideradas más favorables. En este documento se recogen los escenarios y tarifarios recomendados por los autores de tales estudios. De esta manera, se han seleccionado los escenarios: de incremento moderado (Rodríguez et al., 2008); de sustentabilidad A opciones 1 y 2, planteado por Mentefectura (MAE, 2012); y, escenario 1 - opción 3 y, escenario 3 – consolidado, propuesto por Veintimilla (MAE, 2016b).

Los grupos contemplados en los estudios, una vez realizada la intersección de áreas protegidas, se conforman de la siguiente manera:

- Grupo 1: Parque Nacional Machalilla, Parque Nacional Cotopaxi, Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas y Reserva de Producción Faunística Cuyabeno.
- Grupo 2: Reserva de Producción de Fauna Chimborazo, Reserva Ecológica Ilinizas, Reserva Ecológica Cayambe Coca, Reserva Biológica Limoncocha, Refugio de Vida Silvestre Islas Corazón y Fragatas, Reserva Ecológica Antisana, Parque Nacional Sangay, Reserva Ecológica Mache Chindul y Parque Nacional Llanganates
- Grupo 3: Reserva Ecológica Manglares Churute, Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro, Parque Nacional Podocarpus, Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, Reserva Ecológica El Ángel, Reserva Geobotánica Pululahua y Área Nacional de Recreación El Boliche

Por otra parte, la proyección de las tarifas propuestas al año 2020 (ver cuadro 1), en función del índice de precio al consumidor (IPC), permite ver la dispersión de los valores. Así, tomando como referencia las tarifas del grupo 1, se puede observar una media de USD 29,1 y una desviación estándar de USD 13,4 para el caso de visitantes extranjeros, mientras que para el caso de visitantes nacionales se registra una media de USD 7,1 con una desviación estándar de USD 4,0.

Cuadro 1.1 Escenarios y tarifas proyectadas al 2020

Escenarios-autores/áreas-grupos	Nacional	Extranjero
<i>Escenario de incremento moderado (Rodríguez, 2008)</i>		
Parque Nacional Machalilla	8,1	32,1
Parque Nacional Cotopaxi	4,0	24,1
Reserva de Producción Faunística Cuyabeno	8,1	48,1
Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas (Cuicocha)	1,6	4,8
<i>Escenario de sustentabilidad 2A opción 1 considerado por Mentefactura (MAE, 2012)</i>		
<i>Escenario 1. Opción 1, considerado y actualizado por Veintimilla (MAE, 2016b)</i>		
Solo extranjeros del grupo 1		22,6
<i>Escenario de sustentabilidad 2A opción 2 considerado por Mentefactura (MAE, 2012)</i>		
<i>Escenario 1. Opción 2, considerado y actualizado por Veintimilla (MAE, 2016b)</i>		
Temporada alta grupo 1		44,4
Temporada baja grupo 1		18,9
<i>Escenario 1. Opción 3, considerado por Veintimilla (MAE, 2016b)</i>		
Grupo 1	15,2	37,7
Grupo 2	5,1	22,6
<i>Escenario 3. Consolidado, considerado por Veintimilla (MAE, 2016b)</i>		
Grupo 1	7,6	34,7
Grupo 2	6,5	26,1
Grupo 3	4,3	17,4

Fuente: datos base obtenidos de Rodríguez et al., (2008); MAE (2012) y MAE (2016b)

Elaboración: autores

Para considerar la conveniencia de las tarifas propuestas es importante tener en cuenta al menos tres aspectos: la elasticidad precio de la demanda, las tarifas impuestas para áreas protegidas similares en la región y, la cobertura de gastos e inversiones que pueden ser alcanzada a través de la recaudación de la tarifa.

Con respecto a la elasticidad precio de la demanda, cabe indicar que los estudios de Rodríguez et al. (2008) y Mentefactura (MAE, 2012) incluyen el análisis de esta variable a partir de datos colectados en áreas protegidas mediante encuestas. En este tema, Veintimilla (MAE, 2016b), acoge los resultados presentados por Mentefactura (MAE, 2012).

Los autores refieren sus propuestas tarifarias considerando, cuando es el caso, la potencial reducción en la demanda. Tal situación se refleja en una disminución del mercado retenido hasta un máximo del 30% en el escenario de incremento moderado

según el estudio de Rodríguez et al, (2008) y para el caso de Mente-factura (MAE, 2012), un máximo del 75% en escenarios distintos al de sustentabilidad 2A⁶.

Considerando que un objetivo de las áreas protegidas es garantizar la generación de servicios ambientales (COA, 2017, artículo 38), entre ellos, los servicios ecosistémicos culturales, se podría pensar que mientras más asequible es un área protegida para un visitante, mayor es la oportunidad de favorecer con el servicio a un rango de usuarios más inclusivo. En este contexto, la discriminación de precio es una herramienta utilizada con el objetivo de canalizar subsidios entre grupos de usuarios (Perloff, 2001), además de maximizar ingresos o manejar la intensidad de uso. Bajo esta premisa, la tarifa de USD 22,6 para visitante extranjero, establecida en el escenario de sustentabilidad 2A, resulta la más conveniente en el sentido de que es la única que se aplica sin tener como consecuencia la contracción de la demanda en ninguno de los segmentos (canalizando un subsidio de visitantes extranjeros a nacionales). En ese sentido, este escenario contempla la gratuidad o tarifa 0 para visitantes nacionales, lo cual anula el riesgo de establecer una tarifa no asequible para este segmento.

Cabe recordar que indistintamente, las tarifas propuestas para visitantes nacionales en los estudios referidos y recabadas en este documento, podrían desencadenar una contracción importante de la demanda de visitantes nacionales, incluso mayor a la inicialmente estimada⁷. Es preciso tener presente que han transcurrido ocho años de subsidio a este segmento y que las tarifas para visitantes nacionales, vigentes en 2011 antes de su eliminación por acuerdo ministerial, mayoritariamente llegaban a USD 2,00 (MAE, 2012). En cambio, las tarifas propuestas tienen medias de USD 5,45 para el escenario de incremento moderado, USD 10,15 para el escenario 1 opción 3 y USD 6,13 en el escenario 3 consolidado; todas sobre el 170% de la última tarifa vigente.

Además, merece atención el hecho que los estudios de valoración contingente y precios hedónicos más recientes datan de 2011 y es probable que la intención de pago difiera en la actualidad, particularmente si se toma en cuenta el efecto en el consumo, impelido por la desaceleración económica del país, nótese que el crecimiento de la economía ecuatoriana en el 2011 fue del 7,78% mientras que el crecimiento económico proyectado para el 2019 es del 0,1% según estudios del Banco Mundial⁸.

⁶ En el escenario de sustentabilidad 2A el estudio encuentra inelasticidad de la demanda

⁷ A menos que un nuevo estudio pudiera indicar algo diferente

⁸ Recuperado el 10 de agosto de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/banco-mundial-crecimiento-ecuador-2019.html>

En miramiento a las tarifas aplicadas en la región como referente y patrón comparativo, se han revisado las tarifas de las áreas protegidas más caras de Costa Rica, Colombia, Perú, Bolivia y Chile. De estas áreas se registró y convirtió la tarifa para visitantes nacionales y extranjeros, en dólares de los Estados Unidos de América.

El cálculo de la tarifa mínima, máxima y mediana del conjunto permite notar que los valores extremos se sitúan entre USD 2,8 y USD 10,6 para visitantes nacionales y entre USD 9,1 y USD 21,9 para visitantes extranjeros. La mediana en ambos casos es de USD 4,5 y USD 16,0 respectivamente, como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 1.2 Tarifas de entrada referenciales en la región

País	Área protegida	Nacional	Extranjero
Bolivia	Reserva Eduardo Avaroa ¹	4,4	21,9
Chile	Parque Nacional Bernardo O'Higgins ²	6,9	13,9
Costa Rica	Parque Nacional Manuel Antonio ³	2,8	16,0
Colombia	Parque Nacional del Cocuy ⁴	10,6	21,8
Perú	Parque Nacional Tambopata ⁵	4,5	9,1
Mínimo		2,8	9,1
Máximo		10,6	21,9
Mediana		4,5	16,0

Fuente: Dominios web de instituciones nacionales administradoras de áreas protegidas, recuperados de:

¹<http://sernap.gob.bo/eduardoavaroa/#sc-tabs-1565114268926>

²<http://www.conaf.cl/parques-nacionales/visitanos/exenciones-de-tarifas/>

³<http://www.sinac.go.cr/ES/transprncia/Documents/Tarifas%20Ingreso%20ASP.pdf>

⁴ <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/derechos-de-ingreso/>

⁵ <http://www.sernanp.gob.pe/tarifas-ingreso>

Elaboración: autores

El contraste entre las tarifas de la región y las propuestas por los estudios realizados para el Ecuador, muestra que las tarifas determinadas para el visitante nacional por Rodríguez et al. (2008), Mentefactura (MAE, 2012) y Veintimilla (MAE, 2016b), esta última solo en el escenario 3 consolidado, se sitúan por debajo de la tarifa máxima de la región. Mientras tanto, al comparar las tarifas para el visitante extranjero, se nota que solo la propuesta tarifaria de Mentefactura (MAE, 2012) en el escenario de sustentabilidad 2A opción 1, es congruente con la tarifa máxima de la región (alrededor de USD 22,00), en tanto que el resto de propuestas la superan desde un 47% hasta un 103%.

Considerando tanto las tarifas máximas representativas de la región como el efecto de la elasticidad precio de la demanda, se puede notar que la tarifa con mejores bondades

es la planteada por Mentefactura (MAE, 2012) en el escenario 2A opción 1, es decir USD 22 exclusivamente para el visitante extranjero⁹ en las áreas protegidas del grupo 1, liberando del pago a los visitantes nacionales¹⁰. Las razones se resumen a continuación:

- Esta tarifa no rebasa el máximo que se cobra en la región en un área protegida similar, lo cual disminuye el riesgo de pérdida de competitividad en el mercado turístico.
- La tarifa se aplica exclusivamente al visitante extranjero, generalmente con mayor capacidad de pago y cuya intención de compra es menos sensible a la variación en el precio. Esto favorece la distribución del peso tarifario donde el excedente del consumidor es mayor.
- Las cuatro áreas protegidas¹¹ donde aplicaría la tarifa han sido priorizadas por constituir los principales destinos turísticos y contar con infraestructura en condiciones aceptables para satisfacer las expectativas de los turistas Mentefactura (MAE, 2012).
- Estas áreas representan menos del 15% de las áreas visitadas del PANE a nivel continental, sin embargo, permitirían recaudar ingresos de casi la mitad de los visitantes extranjeros (47% con relación a cifras del año 2018).
- La tarifa 0 para el segmento de visitantes nacionales, atenúa el riesgo de imponer una tarifa no congruente con la disponibilidad de pago o peor aún erigir una barrera de entrada a colectivos de bajos ingresos¹².

Se considera, además, que la aplicación de esta tarifa debe ser provisional hasta tanto se actualicen los estudios de valoración contingente y necesidades de financiamiento de las áreas protegidas. Se sugiere que tales estudios se actualicen y perfeccionen dentro de los próximos 2 años, hasta tanto se mantenga la tarifa recomendada en el estudio de Mentefactura (MAE, 2012) correspondiente en valor presente a USD 22 para turistas extranjeros, exclusivamente. Los nuevos elementos que arrojen los estudios actualizados deberían fijar tarifas diferenciadas por área protegida y segmento de visitante, así como tarifas por larga estadía.

⁹ El estudio no establece diferencia en la tarifa para extranjeros por la variable etaria

¹⁰ Cabe aclarar que, en sus propuestas tarifarias, los autores calculan las tarifas en un modelo financiero que busca balancear los valores entre visitantes nacionales y extranjeros para alcanzar el escenario propuesto.

¹¹ Parque Nacional Machalilla, Parque Nacional Cotopaxi, Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas y Reserva de Producción Faunística Cuyabeno

¹² Hasta tanto se cuente con un estudio actualizado que permita fijar la tarifa

III ESTIMADO DE RECAUDACIÓN POR TARIFA DE ENTRADA Y COBERTURA DE NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO

Una vez determinada la tarifa sugerida, se ha realizado la proyección lineal de visitantes extranjeros al 2020 en el grupo 1, tomando como base las cifras oficiales de ingreso a estas áreas protegidas desde el año 2014. De esta manera se obtuvo un flujo total de 135,880 visitantes extranjeros cuyo aporte global para 2020 es de USD 2'989.351 como se puede apreciar en el cuadro 3.

Cuadro 1.3 Recaudación estimada por cobro a visitantes extranjeros en 2020

Área protegida	Visitantes extranjeros	Recaudación estimada USD
Machalilla	24522	539.473,0
Cotopaxi	43195	950.287,8
Cuyabeno	18407	404.960,6
Cotacachi Cayapas	49756	1.094.629,8
Total	135880	2.989.351,2

Fuente: datos de visitantes extranjeros proyectados a partir de estadísticas del Ministerio del Ambiente, recuperadas de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/reporte-de-visitas#>

Elaboración: autores

Cabe mencionar que el sistema de cobro contemplado en los análisis y proyecciones de este documento, es el de corresponsalía con el sistema financiero (canales de pago), de manera que el costo de cobro constituya una comisión de la entidad financiera sobre la tarifa fijada, que sería asumido por el visitante¹³. Esto favorece la integridad de los ingresos proyectados por efecto del traslado del costo de cobro al usuario. Además, frente a la modalidad alterna de cobro directo, libera al personal de las áreas protegidas de asumir responsabilidades no enmarcadas en su competencia; disminuye el riesgo de incurrir en fallas en procesos y procedimientos de manejo de fondos públicos, observables por la Contraloría General del Estado; y facilita el proceso de pago al usuario mediante medios electrónicos.

El monto para recaudar representa el 87% del costo de manejo del turismo en el PANE en un umbral de sustentabilidad¹⁴, proyectado al 2020 (USD 3.430.278,17). Este costo se entiende como el presupuesto necesario para que cada área protegida alcance a

¹³ Para mayores detalles de esta modalidad de cobro ver el documento anexo sobre el análisis legal de la gestión de cobro de la tarifa de ingreso al PANE.

¹⁴ Cabe notar que a esa fecha no se contaba con infraestructura, servicios y facilidades con que se cuenta ahora, lo que indicaría que es probable que el porcentaje de cobertura del costo pueda ser superior.

implementar un escenario que cumpla con las necesidades mínimas reales (MAE, 2012) y se desglosa en las siguientes categorías: monitoreo y minimización de impactos ambientales; planta, servicios e infraestructura; información, interpretación y promoción; seguridad; y, sueldos, capacitación y gestión (Rodríguez, et al., 2008).

Con relación al gasto corriente global necesario para alcanzar el escenario consolidado de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (USD 14.937.982,83), la recaudación proyectada de la tarifa alcanza una cobertura del 20%. Esta relación puede verse en el gráfico 1, a continuación.

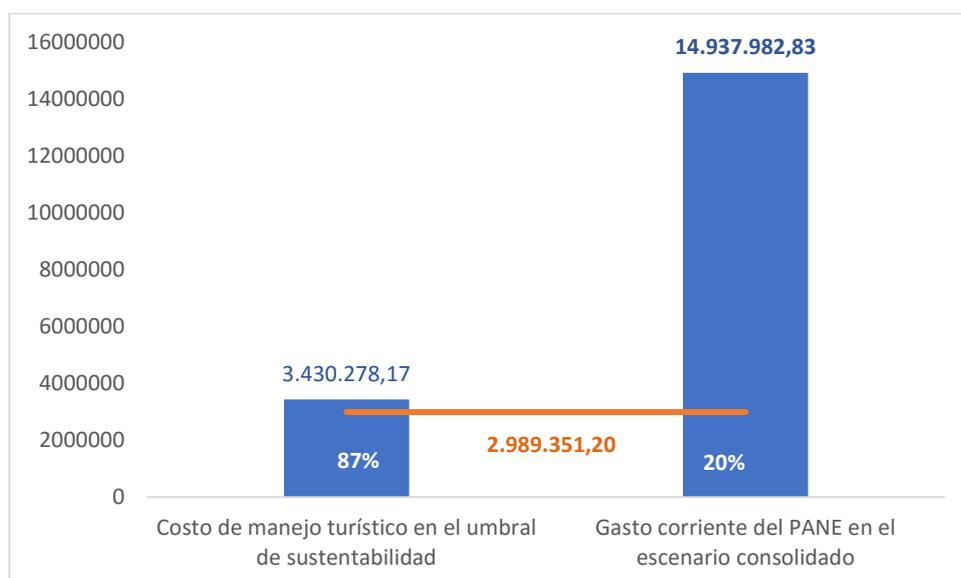


Gráfico 1. Cobertura de la recaudación de tarifa proyectada al 2020

Fuente: datos base obtenidos de Rodríguez et al. (2008) y MAE (2013)

Elaboración: autores

Cabe notar que el costo de manejo turístico y el gasto corriente total del PANE no son cifras correlacionadas pues provienen de estudios distintos. Por tanto, la cobertura de la recaudación debe mirarse de manera independiente en uno y otro caso. Un análisis más riguroso requiere la disponibilidad de un estudio actualizado acerca de la optimización del gasto y las necesidades de financiamiento en escenarios de sostenibilidad, que incluya el desglose de los gastos corrientes, de inversión y sistémico a nivel del PANE, de programas de manejo y áreas protegidas específicas.

IV RECOMENDACIONES GENERALES

El análisis de los estudios conducentes a determinar las tarifas de entrada a las áreas protegidas del Ecuador, permiten sugerir que la tarifa más conveniente, comparándola

con otras tarifas de la región, y tomando en cuenta el impacto sobre la retención del mercado, es la propuesta por Mentefactura (2012) en el escenario de sustentabilidad 2A opción 1, fijada en USD 22 a valor actual para visitantes extranjeros y tarifa 0 para visitantes nacionales, en las cuatro áreas protegidas del grupo 1 (Parque Nacional Machalilla, Parque Nacional Cotopaxi, Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas).

Para la instauración de la tarifa sería oportuno implementar con antelación (se sugiere al menos noventa días) una campaña de difusión que anticipe a los visitantes extranjeros sobre el valor y modalidad de pago. De esta manera se brindaría la información pertinente para facilitar el proceso de ingreso pagado de los visitantes extranjeros a las áreas priorizadas.

La recaudación proyectada a 2020 alcanza los USD 2'989.351. Este monto permitiría cubrir el 87% del costo de manejo turístico del PANE en un umbral de sustentabilidad. De manera equivalente, este monto cubriría el 20% del gasto corriente del SNAP en un escenario consolidado.

Finalmente, se recomienda que se actualicen y perfeccionen los estudios de valoración contingente y necesidades de financiamiento de las áreas protegidas, en un periodo no mayor a los dos años, contados a partir de la implementación de la tarifa recomendada en este documento.

V LISTA DE REFERENCIAS

- Banco Central del Ecuador. (2014). *Estadísticas macroeconómicas: presentación coyuntural*. Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro012014.pdf>
- Código Orgánico Ambiental. *Publicado en el Registro Oficial No. 938, el 12 de abril de 2017*. Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. (2012). *Establecimiento de los valores que debería cobrar el Ministerio por concepto de tarifas de ingreso a las áreas protegidas para fortalecer su sostenibilidad financiera*. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. *Acuerdo Ministerial N° 006 del 17 de enero de 2012*. Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Actualización del estudio de necesidades y el análisis de la brecha de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Quito, Ecuador
- Ministerio del Ambiente. (2016a). *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030*. Primera edición. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. (2016b). *Informe de diagnóstico y determinación de las tarifas diferenciadas de ingreso de turistas a las áreas protegidas del PANE*. Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. (2018). *Estrategia Financiera de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2016 – 2021*. Quito, Ecuador.
- Perloff, J. (2001). *Microeconomics*. Addison Wesley, USA.
- Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas. *Publicado en el Registro Oficial Suplemento 672, el 19 de enero de 2016*. Ecuador.
- Rodríguez, A., Lindberg, K., Garzón, P., Corral, A., Baus, C., Drumm, A., Cazar, S. & Falconí, E. (2008). *Valoración económica del turismo en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador: un estudio de caso de siete sitios de visita en áreas protegidas del Ecuador continental*. The Nature Conservancy, Conservación Internacional, Ministerio del Ambiente del Ecuador. Quito, Ecuador.

SEGUNDA PARTE.- ANÁLISIS LEGAL DE LA GESTIÓN DE COBRO DE LA TARIFA DE INGRESO AL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

Preparado por: Mónica Navas

I INTRODUCCIÓN

El presente informe realiza un análisis legal para viabilizar la gestión de cobro de las tarifas de ingreso al SNAP. Inicia con un marco general desde la Constitución del 2008 respecto de las finanzas públicas y las entidades responsables de las mismas.

En la segunda parte presenta dos opciones para la gestión de cobro: 1) directa vía funcionarios del MAE en cada área protegida y 2) suscribir convenio de recaudación con el Banco Central del Ecuador para operar el cobro vía entidades del sector financiero nacional.

La gestión de los recursos públicos recaudados, según el marco legal vigente, podrían ingresar al Fondo Nacional de Gestión Ambiental (una vez creado) o en su lugar hacerlo a una cuenta exclusiva en el Banco Central del Ecuador, que habría de crearse para la gestión de los recursos públicos provenientes de las tarifas de ingreso al SNAP, la cual requiere aprobación del Ministerio de Finanzas.

II MARCO NORMATIVO GENERAL

El artículo 285 de la Constitución indica:

La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

El artículo 286 de la Constitución señala “*Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica*”.

El artículo 299 de la Constitución señala:

El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos

descentralizados, y las demás cuentas que correspondan. Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal

El artículo 308 de la Constitución señala que:

Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable

Asimismo, en la Constitución, en relación con los sectores estratégicos de decisión y control exclusivo del Estado, en su artículo 313 se indica

*El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. **Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.***

En referencia a las Áreas Protegidas, la Constitución del 2008 señala:

Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no

podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

Finalmente, en el Art. 406 de la Constitución se indica: *Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.*

Del análisis Constitucional podemos mirar que la biodiversidad es un sector estratégico de decisión y control exclusivo del Estado; además, de que el Sistema nacional de Áreas protegidas debe recibir del Estado los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del mismos. Es así, que para el 2019, enmarcados dentro de la austeridad fiscal del Estado Ecuatoriano, el Ministerio del Ambiente debe buscar opciones de financiamiento óptimas para cubrir esta sostenibilidad.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas COPFP se define a los recursos públicos, en su artículo 76 que indica: *“se entienden por recursos públicos los definidos en el Art. 3 de la ley de la Contraloría General del Estado. Los anticipos correspondientes a la contratación pública no pierden su calidad de recursos públicos, hasta el momento de ser devengados; la normativa aplicable a la gestión de dichos recursos será la que corresponde a las personas jurídicas de derecho privado con excepción de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 299 de la Constitución de la República”.*

El artículo 3 de la Ley de la Contraloría general del Estado define a los recursos públicos como:

“Todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas, sus organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que

representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley

En referencia al concepto del presupuesto general del Estado el artículo 77 del COPFP señala que este *“es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”*

Concomitantemente señala en el artículo 78 del COPFP, que los ingresos fiscales se clasifican en:

Ingresos permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística. 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. 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

Mediante el artículo 80 reformado del COPFP¹⁵ se indica que:

“Art. 80.- Garantía de recursos de las entidades públicas.- Para la transferencia de las pre asignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; **no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del**

¹⁵ COPFP Reformado por el num. 2. del Art. 6 de la Ley s/n, R.O. 744-S, 29-IV-2016)

Presupuesto General del Estado, los siguientes: Ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; **autogestión y otras pre asignaciones de ingreso**; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos. Todos los ingresos sean, del Estado Central o del Presupuesto General del Estado y demás Presupuestos Públicos, deberán cumplir con la restricción del Artículo 286 de la Constitución”.

Finalmente, la Disposición General Primera del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas indica la prohibición de crear cuentas o fondos “*cualquiera sea el origen de los recursos, las entidades y organismos del sector público no podrán crear cuentas, fondos u otros mecanismos de manejo de ingresos y egresos que no estén autorizadas por el ente rector del Sistema de Finanzas Públicas*”, es decir el Ministerio de Finanzas.

En conclusión, el COPFP en concordancia con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala claramente el concepto de “recursos públicos”. En el artículo 80 del COPFP claramente se indica que con la “finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, los recursos que por autogestión reciba el MAE por concepto de tarifas del PANE si bien son ingresos del Presupuesto General del Estado, no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central.

Código Orgánico Monetario y Financiero

Este Código aprobado mediante el Registro Oficial 332 de 12 de septiembre del 2014, en su artículo 13 crea la “*Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, como parte de la Función Ejecutiva, y responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores.*”

La Junta está conformada con plenos derechos por los titulares de los ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el titular de la planificación del Estado y un delegado del presidente de la República. Participan en las deliberaciones de la Junta, con voz, pero sin voto, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Gerente General del Banco

Central del Ecuador y el presidente del Directorio de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.

En relación a la función del Banco Central del Ecuador, los numerales 1,6,7,26 y 33 del artículo 36 del Código Orgánico Monetario y Financiero, determinan como parte de las funciones del Banco Central del Ecuador *“instrumentar y ejecutar las políticas y regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera para los sistemas monetario y financiero, monitorear y supervisar su aplicación, sancionar su incumplimiento, en el ámbito de sus competencias, e informar de sus resultados; gestionar la liquidez de la economía para impulsar los objetivos de desarrollo del país, utilizando instrumentos directos e indirectos, como operaciones de mercado abierto, operaciones de cambio, entre otros; instrumentar la inversión doméstica, con sujeción a lo establecido en las políticas aprobadas por la Junta; y, efectuar las operaciones e implementar instrumentos que tengan carácter monetario o financiero y sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos de política monetaria”*

El COMF determina a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera como la máxima autoridad de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores, y al Banco Central como responsable de instrumentar, monitorear y supervisar las operaciones de carácter monetario y financiero en Ecuador.

III OPCIONES DE RECAUDACIÓN DEL COBRO DE TARIFAS DE INGRESO AL SNAP

Básicamente, se definen 2 modalidades de cobro de las tarifas del SNAP, que se las detalla a continuación:

Opción 1. Cobro Directo servidores públicos MAE en áreas protegidas

Para que los funcionarios del MAE puedan cobrar directamente en áreas protegidas deben reunir ciertas condiciones según la Ley de Servicio Público:

Según el Art. 21 de la Ley de Servicio Público: *“Obligación de rendir caución. - Las y los servidores públicos, que desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos, tienen obligación de prestar caución a favor de las respectivas instituciones del Estado, en forma previa a asumir el puesto”.*

Según el Art. 4 del mismo cuerpo normativo: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo”.

De otra parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 99 dispone: *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.*

El Acuerdo Ministerial 204 del Ministerio de Finanzas en su artículo 1 dispone, como regla general, en caso de creación o modificación de tasas: “Para el caso en que las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado requieran la creación o modificación de tasas, por la venta de bienes y prestación de servicios que brinden, conforme la facultad prevista en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento General, deberán remitir al Ministerio de Finanzas el respectivo proyecto de acto administrativo (Acuerdo, Resolución, etc.) así como, el correspondiente informe técnico que deberá contener: análisis de costos, demanda de servicios, políticas públicas, comparación con estándares internacionales, e impactos presupuestarios, entre otros, del cual se desprende la necesidad de la creación o modificación de la tasa”

De igual manera, el **Acuerdo Ministerial 204** del Ministerio de Finanzas en su artículo 3 dispone: “Con el pronunciamiento favorable del Ministerio de Finanzas, la entidad procederá a emitir la disposición legal que autoriza la aplicación del nuevo tarifario para el cobro por la venta de bienes y prestación de servicios”.

Sin embargo, de otra parte, mediante **Acuerdo Ministerial 447** el Ministerio de Finanzas¹⁶ dispone: “4.5.2.2 INGRESOS DE AUTOGESTIÓN - Los recursos que las Entidades u Organismos del Sector Público no Financiero obtienen por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, derechos, arrendamientos, rentas de inversiones, multas y otros, se recaudarán a través de las Cuentas Rotativas de Ingresos, aperturadas en los bancos corresponsales del depositario oficial de los fondos públicos. La entidad u organismo

¹⁶ Acuerdo Ministerial 447 del Ministerio de Finanzas.

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Acuerdo-No.-447_pertinente_a_Tesorerer%C3%ADa.pdf

que generó el ingreso lo registrará en el sistema autorizado para la administración de los recursos públicos, afectación que permitirá su utilización”.

El MAE deberá entonces cumplir lo estipulado en el Acuerdo Ministerial 272 de septiembre del 2015 del Ministerio de Finanzas¹⁷, *aplicable a todas las instituciones que son parte del Presupuesto General del Estado que recauden valores correspondientes a tasas, tarifas, aranceles, contribuciones y otros ingresos que deban ser transferidos a la Cuenta única del Tesoro Nacional, que en lo principal indica:*

“Será de responsabilidad de las instituciones establecidas en el Art. 1, el manejo de la información, seguimiento, control y determinación de usuarios, valores, tiempos de exigibilidad de los pagos por parte de los usuarios, recaudación, conciliación, y registro de valores y otras actividades que sean parte del proceso para asegurar los ingresos que financian el Presupuesto general del Estado.” (Art. 2 AM 272).

Los mecanismos de recaudación que utilicen las instituciones determinadas en el Art. 1 serán los mismo que se han venido operando, es decir, para el depósito continuará el uso de las cuentas recolectoras autorizadas por el Banco Central del Ecuador o cuentas de registro que las instituciones mantienen en el BCE y para el registro la herramienta de gestión financiera oficial. Las instituciones serán responsables de instruir a los usuarios el número de cuenta institucional financiera y código de depósito.

Especial cuidado se debe tener con la **Normas de Control Interno de la Contraloría General** del Estado, especialmente con la Norma Técnica de Control Interno 402- 12 Venta de bienes y servicios de la Contraloría General del Estado ¹⁸ que dispone: *“Las entidades públicas que vendan regularmente mercaderías, bienes o servicios, emitirán su propia reglamentación que asegure la recuperación al menos de sus costos actualizados, el cobro de los importes correspondientes a las mercaderías despachadas o servicios prestados, la documentación de los movimientos y la facturación según los precios y modalidades de ventas.”*¹⁹

¹⁷ <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/acu-2015-0272.pdf>

¹⁸ Normas de Control Interno de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO Acuerdo de la Contraloría General del Estado 39 Registro Oficial Suplemento 87 de 14-dic.-2009 Última modificación: 16-dic.-2014
https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf

¹⁹ 013-CG-2019 Refórmense las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos Año II – N° 486 Quito, lunes 13 de mayo de 2019

Y, con la Norma de Control Interno CGE 403 Administración financiera - TESORERÍA²⁰ que señala:

“403-01 Determinación y recaudación de los ingresos La máxima autoridad y el servidor encargado de la administración de los recursos establecidos en las disposiciones legales para el financiamiento del presupuesto de las entidades y organismos del sector público, serán los responsables de la determinación y recaudación de los ingresos, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

Continúa indicando: *“Los ingresos públicos según su procedencia pueden ser tributarios y no tributarios, de **autogestión**, de financiamiento y donaciones. Se clasificarán por la naturaleza económica en: corrientes, de capital y financiamiento”.*

Finalmente indica: “Los ingresos de autogestión, son recursos que las entidades y organismos del sector público obtienen por la venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, derechos, arrendamientos, rentas de inversiones, multas y otros, se recaudarán a través de las cuentas rotativas de Ingresos aperturadas en los bancos corresponsales del depositario oficial de los fondos públicos o en las cuentas institucionales disponibles en el depositario oficial. La recaudación de los recursos públicos podrá hacerse de manera directa o por medio de la red bancaria privada.

En ambos casos se canalizará a través de las cuentas rotativas de ingresos abiertas en los bancos corresponsales. Los ingresos obtenidos a través de las cajas recaudadoras, en efectivo, cheque certificado o cheque cruzado a nombre de la entidad serán revisados, depositados en forma completa e intacta y registrados en las cuentas rotativas de ingresos autorizadas, durante el curso del día de recaudación o máximo el día hábil siguiente.”

Así también la Norma de Control Interno 403-02 Constancia documental de la recaudación que indica que *“El Ministerio de Finanzas y toda entidad, organismo del sector público y persona jurídica de derecho privado que disponga de recursos públicos que recaude o reciba recursos financieros, en concepto de ingresos, consignaciones,*

²⁰ Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Acuerdo 039-CG-2009 Suscrito el 16/noviembre/2009 - Vigente desde su publicación en el RO. 78 (01-12-2009) y Suplemento del RO. 87 de 14/diciembre/2009. <https://www.contraloria.gob.ec/Normatividad/BaseLegal>

depósitos y otros conceptos por los que el Estado sea responsable, otorgarán un comprobante de ingreso pre impreso y pre enumerado”

Esta modalidad requiere, por ende, de la aprobación, por parte del MAE, de un **Manual de autogestión de cobro de recursos por ingresos al PANE**, que recomendamos al menos contenga lo siguiente:

Objetivo: Efectuar la recaudación por las tarifas de ingreso al SNAP y otros recursos por autogestión financiera, de conformidad al ordenamiento jurídico vigente.

Alcance: El presente manual incorporara normas generales de control y responsabilidad de la Institución sobre el manejo de los recursos, creando las condiciones adecuadas para la eficiente recaudación de los ingresos por autogestión y tarifas de ingreso al SNAP.

Aplicación: les corresponde a los directores provinciales del MAE, Jefes de Áreas protegidas, y Coordinación financiera que intervienen en la recaudación. Son responsables desde el cobro de recursos por tarifas y autogestión hasta el envío del reporte de recaudación a la Coordinadora financiera de planta central del MAE.

Especies valoradas: La emisión de especies valoradas se hará en las imprentas autorizadas por el Servicio de Rentas Internas y mantendrán un número cronológico escrito, otorgado y controlado por la Coordinación Financiera. La custodia, inventario, control y venta de las especies valoradas serán funciones de los Directores Provinciales bajo coordinación y supervisión de Coordinaciones Financiera MAE, quienes por sus acciones u omisiones responderán administrativa, civil y penalmente.

Responsables: Los Directores provinciales junto con los Jefes de AP llevarán además, un registro detallados de ingresos y egresos por la venta, distribución y liquidación de las especies valoradas, así como también por el alquiler, concesiones y demás gestiones por prestación de servicios dentro de las AP de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General para la Administración, Utilización y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público; el Acuerdo Ministerial 272 Ministerio de Finanzas del 2015 y las Normas Técnicas de Control Interno de la Contraloría General del Estado (406-12 y 403)

Opción 2. Gestión de cobro mediante convenio de corresponsalía suscrito entre el MAE y el Sistema Financiero

El artículo Art.162 del Código Orgánico de planificación y finanzas públicas COPFP ²¹ señala: *Los recursos públicos se manejarán a través de la banca pública, considerando en lo pertinente, las respectivas normas técnicas y las capacidades de gestión de las entidades que conforman la banca pública. El cobro, pago o transferencia de dichos recursos se podrá realizar a través de otras entidades financieras.*

El artículo 163 del CFPF señala complementariamente que *“el Presupuesto General del Estado se gestionará a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el depositario oficial que es el Banco Central del Ecuador, con las subcuentas que el ente rector de las finanzas públicas considere necesarias”.*

En todo caso, según el tercer inciso del artículo 163: *“Todo organismo, entidad y dependencia del Sector Público no Financiero, con goce o no de autonomía económica y/o presupuestaria y/o financiera, deberá acreditar la totalidad de recursos financieros públicos que obtenga, recaude o reciba de cualquier forma a las respectivas cuentas abiertas en el Banco Central del Ecuador”.*

En el Código Orgánico Monetario y Financiero²², artículo 36, numeral 29 se establece como *funciones del Banco Central del Ecuador, actuar como agente fiscal, financiero y depositario de recursos públicos.*

Así también lo manifiesta el artículo 40 del Código Orgánico Monetario cuando indica que: *“los recursos públicos de las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero se mantendrán en depósito en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con las regulaciones que emita la Junta de Política Monetaria y Financiera.*

Continúa indicando que: *“Las entidades del sistema financiero nacional participarán en la recaudación de los recursos públicos, a través de cuentas recolectoras a nombre de las entidades públicas no financieras, de conformidad con las regulaciones que expida la Junta. El saldo de dichas cuentas se transferirá de manera automática a las*

²¹ Registro Oficial 306 de 22 de octubre del 2010

²² Registro Oficial No. 332, Quito, viernes 12 de septiembre de 2014

cuentas que les corresponda a las respectivas instituciones públicas en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con la regulación que se expida para el efecto.

Finalmente, el artículo 40 *ibidem* indica que: “*Las entidades del sistema financiero nacional no podrán abrir, a nombre de las instituciones públicas, otro tipo de cuentas, salvo que cuenten con la autorización otorgada por la Junta. Esta prohibición aplicará especialmente a las cuentas con capacidad de giro. Las entidades del sistema financiero nacional identificarán de manera clara en sus registros la titularidad de las cuentas del inciso precedente y remitirán al Banco Central del Ecuador los saldos y movimientos que se realicen con cargo a aquellas, con la periodicidad que éste determine. La inobservancia de este artículo será sancionada conforme a la ley.*

Sin embargo, según el Ministerio de Finanzas, en el Documento *Instrucciones para Apertura de Cuentas* indica que: “*Las instituciones públicas que requieran cuentas para **depósitos de autogestión** o devolución de valores **podrán aperturar** cuentas denominadas “**Cuentas Rotativas de Ingresos**” en la banca pública o privada corresponsal del BCE, sin requerimiento de autorización de este Ministerio o del BCE, para lo que deberá suscribir **un convenio para la prestación de servicios bancarios de la cuenta rotativa de ingresos con la entidad financiera escogida** asegurando de que esté consignado entre otras cosas, la cuenta vinculada en el BCE. Esta cuenta es solamente depositaria y no existe chequera con cargo a estos recursos, admitiendo que la única salida de recursos de esta cuenta es únicamente a la cuenta vinculada en el BCE en un plazo no mayor de 4 días²³.*

Para ello “*Las Instituciones Públicas que requieran cuentas en el Banco Central del Ecuador, para los recursos obtenidos por autogestión, donación, préstamos, devoluciones, fondos de terceros, etc., remitirán una solicitud dirigida a la Subsecretaría de Tesorería de la Nación, señalando los motivos del requerimiento, el código institucional, de ser el caso y número del RUC público*”.

Ello se mencionó en el Oficio del Ministerio de Finanzas que indicaba: “*Los depósitos por autogestión realizados a través de las cuentas de recaudación, deben consignar un código y concepto de afectación presupuestario de ingresos, mismo que será igual al registrado en el presupuesto de ingresos institucional (ítem de ingresos, 6 dígitos).*

²³ https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Instruccion_Apertura_cuentas_BCE.pdf

El Banco Corresponsal aceptará el código reportado por la institución pública y lo validará con la lista de códigos y conceptos dispuestos por el Tesoro Nacional a través del Banco Central del Ecuador. 2. Los depósitos por conceptos de devolución (ejemplo saldos de caja chica, recuperación de anticipos, etc.) realizados a través de las cuentas de recaudación, deberán utilizar el código y concepto de depósito contable (6 dígitos) detallado en archivo adjunto. 3. Las instituciones que no disponen de una cuenta de recaudación y que requieran hacer depósitos por autogestión, devoluciones de anticipos u otros conceptos, deberán coordinar directamente con el Banco Central del Ecuador a efectos de la suscripción del convenio para la apertura de la referida cuenta en un banco corresponsal, asegurándose que dicho documento consigne entre otras cosas el número de cuenta que la institución mantiene en el BCE, los códigos y conceptos de depósito y el tiempo para la transferencia de los recursos²⁴.

El artículo 41 relacionado a las Operaciones Financieras del sector público no financiero dispone: *"Las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero deberán efectuar por medio del Banco Central del Ecuador, o las cuentas de éste, todos los pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones financieras que requieran, de acuerdo con las regulaciones y excepciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.... Las operaciones cursadas por las instituciones o empresas públicas, a través del Banco Central del Ecuador, como agente financiero del Estado, ya sea en el país o en el exterior, son de naturaleza pública. La inobservancia de lo dispuesto en este artículo será sancionada de acuerdo con la ley.*

En todo caso, en el artículo 42 se define que *"el Banco Central del Ecuador puede celebrar convenios de corresponsalía con las entidades del sistema financiero nacional o del exterior, para la recaudación, cobro y pago de recursos públicos y para otras operaciones financieras.*

Esto en concordancia con el artículo Art. 93 del COPFP que indica: *"Recaudación. - Las entidades, instituciones y organismos del sector público realizarán la recaudación de los ingresos públicos a través de las entidades financieras u otros mecanismos o medios que se establezcan en la ley o en las normas técnicas expedidas por el ente rector de las finanzas públicas, en coordinación con esas entidades."*

²⁴ https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Oficio_CircularNro_MINFIN_STN_2013_0003.pdf

IV REQUISITOS PARA FIRMAR CONVENIOS DE RECAUDACIÓN CON EL BCE

Considerando que todas las instituciones del sector público deben mantener sus recursos en depósito en el Banco Central del Ecuador y efectuar a través del Sistema Nacional de Pagos todos los pagos que requieran, se requiere que el Ministerio de Ambiente, suscriba un Convenio de servicios de recaudación con el Banco Central para gestionar los recursos que provengan por pago de tarifas del SNAP a través de entidades del servicio financiero nacional para la recaudación, cobro y pago de recursos públicos, en este caso, las tarifas por ingreso al SNAP

Mediante este Convenio de recaudación, el Banco Central del Ecuador conviene con la Institución Pública, a prestarle el servicio de recaudación y recepción de depósitos a través de sus instituciones financieras corresponsales, que en moneda de curso legal deba realizar la Institución Pública.

Requisitos para suscribir el convenio de recaudación:

1. Mantener una cuenta corriente en el Banco Central del Ecuador.
2. Firmar el convenio de recaudación (3 ejemplares con la firma de la máxima autoridad).
3. copia certificada del nombramiento de la máxima autoridad más copia de cédula de ciudadanía y papeleta de votación.
4. Copia del RUC.
5. Oficio de solicitud de suscripción del convenio de recaudación y autorización para la apertura de la cuenta de recaudación en la institución financiera corresponsal que requiere.
6. El BCE emitirá un oficio a la institución financiera corresponsal solicitando la apertura de la cuenta con una copia del convenio firmado.
7. La entidad bancaria debe notificar al BCE la apertura y el número de la cuenta de recaudación.

Cuadro 2.1 Síntesis de ventajas y desventajas de opciones de cobro

Opción	Ventajas	Desventajas
1 Cobro directo	Permite cobro al ingreso de AP / facilidad al turista	Requiere funcionarios caucionados, normativa, controles y cumplimiento de normativa de CGE Recaudación requiere manejo de efectivo con su riesgo consiguiente Representa costos para el MAE y mayor carga de trabajo para funcionarios de AP y de planta central.
2 Corresponsalía	MAE mediante convenio delega cobro de tarifa en bancos y cooperativas del sistema financiero con mayor cobertura nacional Turista asume el pago de comisión que cobre entidad bancaria Entidades del sistema financiero liquidan cobro de valores con transparencia Facilita el control de ingreso de visitantes y de recursos provenientes de tarifas Convenio de corresponsalía puede permitir el cobro por otros canales electrónicos	

Elaboración propia

Depósito de fondos recaudados por concepto de tarifas del PANE

Del análisis realizado encontramos que existen dos opciones para el depósito de los valores recaudados por concepto de tarifas del PANE:

A) Depósito en una cuenta del Banco Central específica, aprobada por el Ministerio de Finanzas

Si el Ministerio de Ambiente quisiera crear una cuenta en el Banco Central diferente a la que tiene actualmente, deberá someterse al artículo 16, de la resolución No. 006-2014-M de 6 de noviembre de 2014, emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que dispone que *únicamente y de manera excepcional, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas que no sean recolectoras en las instituciones del sistema financiero nacional, siempre que la entidad pública no financiera solicitante cuente con el informe favorable del ente rector de las finanzas públicas;*

Así el MAE tendría que pedir este informe favorable al Ministerio de Finanzas justificando la creación de esta cuenta.

B) Depósito en una subcuenta del Fondo de Inversión Ambiental Sostenible FIAS

Si bien el artículo 21 del Código Orgánico del Ambiente publicado en el Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017, señala la creación del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental, fondo público que tendría la competencia de recibir fondos provenientes de tasas y tarifas, conforme se indica en su texto, así:

El Fondo Nacional para la Gestión Ambiental será de carácter público, cuyo objeto será el financiamiento total o parcial de planes, proyectos o actividades orientados a la investigación, protección, conservación y manejo sostenible de la biodiversidad, servicios ambientales, medidas de reparación integral de daños ambientales, mitigación y adaptación al cambio climático y a los incentivos ambientales.”

Y que en el numeral 2 del artículo 22 del Código Orgánico del Ambiente establece que *“entre las fuentes de financiamiento del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental están los ingresos provenientes de tasas, convenios o contratos, autorizaciones y concesiones”*

Sin embargo, en el artículo Art. 59 del reglamento al Código Orgánico del Ambiente se indica: *“Recursos de autogestión. - Los ingresos recaudados por la Autoridad Ambiental Nacional en la prestación de servicios o gestión de bienes públicos, son recursos de autogestión por lo que no forman parte de los rubros que se destinan al Fondo Nacional de Gestión Ambiental”*

Por ello se visualiza la opción de recaudar estos fondos en el FIAS tomando en cuenta que esta entidad es una persona jurídica de derecho privado creada mediante Decreto Ejecutivo 146 que según su artículo 3, tiene como Objeto principal *“gestionar, receiptar, administrar, movilizar, invertir y ejecutar fondos para financiar iniciativas, planes, programas y proyectos tendentes a la gestión ambiental, protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; así como para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y para la gestión de la calidad ambiental, articuladas en la legislación ecuatoriana, convenios internacionales y políticas ambientales nacionales.”*

Además, las operaciones del Fondo se realizarán de conformidad con lo establecido en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas ambientales nacionales.

El FIAS según su artículo 7 debe en general:

- 1. Proponer y administrar diferentes iniciativas para captar recursos financieros nacionales e internacionales, públicos y privados, mediante la gestión de fondos fiduciarios o patrimoniales, extinguidos, y rotativos o revolventes, mediante acuerdos con instituciones financieras nacionales, públicas o privadas, de conformidad con la ley, el Fondo podrá administrar otros fondos financieros, fondos provenientes de tasas o tarifas, fondos de compensaciones ambientales, canjes de deuda, donaciones y legados, entre otros;*
- 2. Gestionar, movilizar, invertir, administrar y asignar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados bajo distintas estrategias para el cumplimiento del objeto contemplado en el artículo 3 del presente Estatuto;*
- 3. Apoyar al desarrollo y fortalecimiento de la gestión y gobernanza ambiental ecuatoriana, a través de financiamiento de programas y proyectos acordes a su objeto y fines;*
- 4. Gestionar, bajo los lineamientos de la Autoridad Ambiental Nacional, acciones conjuntas con actores e iniciativas relacionados con sostenibilidad financiera, incluyendo otras iniciativas que podrán generarse en el marco de la conservación, la protección ambiental y el desarrollo sostenible;*
- 5. Invertir y administrar los recursos que reciba para la consecución de sus fines.”*

Recordemos que las cuentas respectivas de estos recursos dentro del FIAS se manejarán a través de la banca pública, están sujetas a control de la Contraloría General del Estado al ser recursos públicos, y podrán ser manejados a través de algunas de subcuentas que tiene actualmente el FIAS, caso del Fondo para Áreas Protegidas.

V LISTA DE REFERENCIAS

Constitución de la República del Ecuador. 2008

Código Orgánico de Ambiente. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017

Última modificación: 14-feb.-2018 Estado: Reformado

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Última reforma Registro Oficial

245 de 21 de mayo del 2018

Código Orgánico Monetario y Financiero Año II - Nº 332 Quito, viernes 12 de septiembre

de 2014

Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado Acuerdo de la

Contraloría General del Estado 39 Registro Oficial Suplemento 87 de 14-dic.-

2009 Última modificación: 16-dic.-2014

Decreto Ejecutivo 146 de septiembre del 2017. Creación del Fondo de Inversión

Ambiental Sostenible.

Links a fuentes relevantes:

Banco Central del Ecuador. Servicios Financieros 2018

<https://www.bce.ec/images/serviciosfinancieros/RA-BCE-GG-065-2018.pdf>

Banco Central del Ecuador. Recaudación de Fondos Públicos

<https://www.bce.fin.ec/index.php/recaudacion-de-fondos-publicos-1>

Oficio Circular Ministerio de Finanzas

[https://www.finanzas.gob.ec/wp-](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Oficio_CircularNro_MINFIN_STN_2013_0003.pdf)

[content/uploads/downloads/2013/05/Oficio_CircularNro_MINFIN_STN_2013_0003.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Oficio_CircularNro_MINFIN_STN_2013_0003.pdf)

Ministerio de Finanzas. Instructivo de Control de Ingresos

[https://www.finanzas.gob.ec/wp-](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/instructivo_control_ingresos.pdf)

[content/uploads/downloads/2017/03/instructivo_control_ingresos.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/instructivo_control_ingresos.pdf)

Apertura de Cuentas Banco Central del Ecuador

[https://www.finanzas.gob.ec/wp-](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Instruccion_Apertura_cuentas_BCE.pdf)

[content/uploads/downloads/2013/05/Instruccion_Apertura_cuentas_BCE.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Instruccion_Apertura_cuentas_BCE.pdf)