



Ministerio de Economía y Finanzas

Programación Fiscal
2022-2026

Septiembre 2022

Subsecretaría de Política Fiscal

Ministerio de Economía y Finanzas

CONTENIDO

- I. ANTECEDENTES**
- II. ESCENARIO Y SUPUESTOS MACROECONÓMICOS**
 - 1. Sector Real**
 - 2. Sector Externo**
 - 3. Sector Financiero**
- III. PROGRAMACIÓN FISCAL**
 - 1. Programación presupuestaria cuatrianual 2022-2026 del Sector Público No Financiero y Seguridad Social**
- IV. ESTRATEGIA FISCAL**
 - 1. Gestión de ingresos**
 - 2. Gestión de gastos**
 - 3. Gestión de endeudamiento público y tesorería**
- V. MONITOREO RIESGOS FISCALES**
 - 1. Guía para la elaboración del Expediente de Riesgos y Sostenibilidad**
 - 2. Lineamientos para la asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado**
 - 3. Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera**
- VI. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL**
 - 1. Introducción**
 - 2. Metodología**
 - 3. Supuestos**
 - 4. Resultados**
 - 5. Conclusiones**

I. ANTECEDENTES

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), en su Art. 87 señala que el ente rector de las finanzas públicas actualizará la programación fiscal plurianual y anual antes de la presentación de la proforma del Presupuesto General del Estado (PGE). Por su parte, el Art. 88 dispone que el documento de programación fiscal plurianual y anual se publicará anualmente dentro de los cinco días posteriores a la aprobación y/o actualización de la programación fiscal plurianual y anual. El Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en los numerales 5 y 6 del artículo innumerado de la Sección II dispone que la actualización de la programación fiscal plurianual y anual se aprobará antes del 30 de septiembre, y la emisión y publicación del documento de programación fiscal se realizará a través del sitio web oficial del ente rector de las finanzas públicas dentro de los 5 días posteriores a la aprobación y de la actualización de la programación fiscal plurianual y anual.

El presente documento recoge una visión institucional respecto al desempeño macroeconómico global de mediano plazo, la política fiscal y el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas, además, considera las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público No Financiero sectorizado para el período 2022-2026 y las proyecciones macro-fiscales.

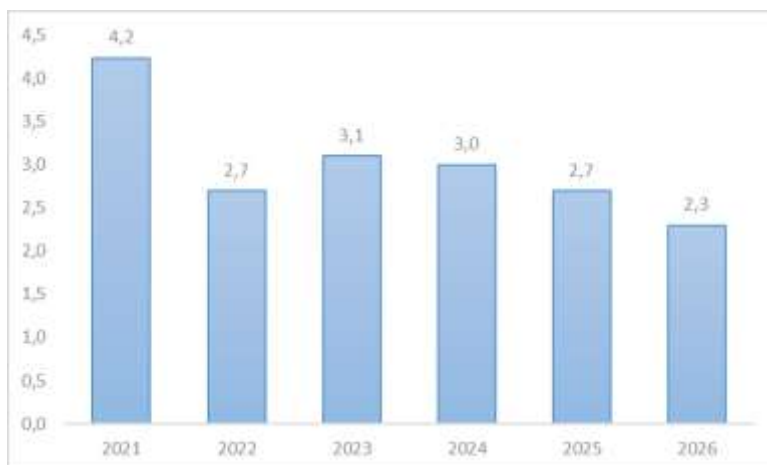
II. ESCENARIO Y SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

De acuerdo a las competencias que disponen el Código de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico Monetario y Financiero, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con el Banco Central del Ecuador (BCE), tiene la responsabilidad de elaborar, consolidar, actualizar y publicar la programación macroeconómica en los sectores fiscal, real, externo y monetario-financiero para un periodo plurianual no menor a 4 años.

1. Actividad Económica

La previsión presentada en septiembre por el BCE indica que la economía ecuatoriana cerrará el año con un crecimiento del producto de 2,7%, impulsado por la recuperación de la inversión y el dinamismo del consumo de los hogares. En 2023 se prevé una expansión en la actividad de 3,1%, asociada a un mayor dinamismo en la industria de extracción de petróleo crudo, el consumo de hogares y la inversión. El PIB real previsto para el 2023 superaría el nivel prepandemia (2019) al alcanzar USD 73.119 millones. Para los siguientes años, se estiman tasas de crecimiento de 3% (2024), 2,7% (2025) y 2,3% (2026), ver siguiente gráfico.

Gráfico No. 1
Ecuador: Crecimiento económico
2021-2026
En porcentajes



FUENTE: BCE

La actualización de la proyección del PIB a septiembre 2022, en valores nominales para el periodo 2022-2026 se presenta en la siguiente tabla

Tabla No. 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO NOMINAL
En millones de USD

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
abr-22	106,165.9	113,783.0	120,456.0	126,253.4	132,409.8	ND
sep-22	106,165.9	116,009.7	122,369.4	129,529.3	135,115.2	139,421.0

FUENTE: BCE

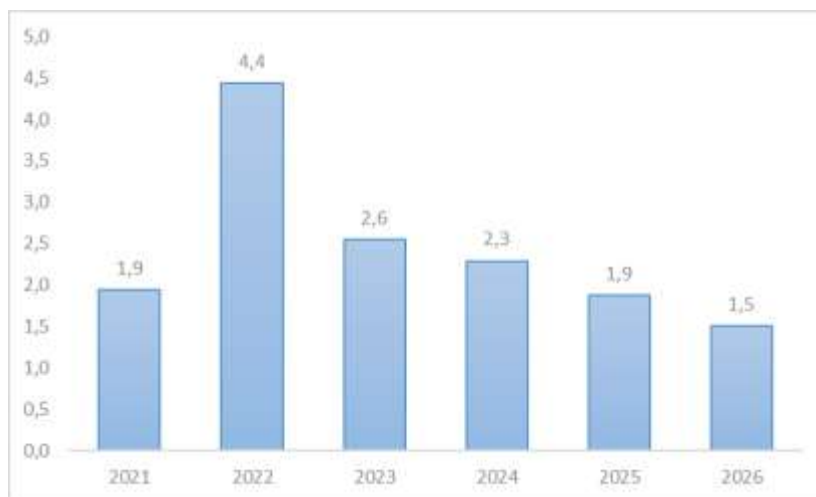
2. Precios

Las perspectivas inflacionarias señalan una senda de precios con un incremento relativamente alto en 2022; pero con desaceleraciones moderadas hasta el año 2026, tanto en la inflación anual promedio como la de fin de periodo. Las proyecciones de analistas privados como las del FMI (que tienen fechas de elaboración anteriores a la presentación de este documento), son inferiores a las estimadas por el MEF, condición que podría explicarse de forma parcial por la incorporación de la información de los cambios de los precios en el segundo trimestre del año 2022. Sin embargo, estas estimaciones se encuentran dentro de los intervalos de confianza de la proyección del MEF.

La estimación promedio de la inflación del país para el período 2022-2026 se encuentra en torno a 2 puntos porcentuales, debido principalmente a la recuperación estimada en

el precio de las materias primas, a causa de la reactivación en la demanda de commodities, en especial minerales y petróleo.

Gráfico No. 2
Ecuador: Inflación promedio
2021-2026
En porcentajes



FUENTE: MEF

3. Sector Externo

El hecho más relevante en lo que al sector externo se refiere es la evolución positiva de la cuenta corriente. Efectivamente, desde 2020, la cuenta corriente ha presentado superávit por encima de los USD 2.000 millones, situación que se espera se mantenga en el mediano plazo. El saldo de cuenta corriente, para el periodo 2022-2026, podría oscilar entre 2,4% y 1,2% del PIB. La trayectoria está muy relacionada con los movimientos de la balanza comercial, sobre todo con el desempeño del petróleo, camarón y minas. Estas dos últimas industrias consolidan el resultado comercial positivo en el mediano plazo.

El sector petrolero proyecta un escenario positivo para cierre del año 2022¹, apalancado por un incremento en los precios frente a los inicialmente proyectados y por una perspectiva positiva en la producción petrolera, a partir de octubre del 2022. En el mediano plazo se prevé que la producción se mantenga al alza y que el saldo comercial petrolero siga siendo positivo; no obstante, debido a la incertidumbre de la demanda mundial, se ha proyectado el precio del petróleo a la baja.

Para 2022 la estimación de producción de crudo en campo presenta un crecimiento de 3,9% respecto al año 2021 y alcanza los 179,3 millones de barriles, es decir, 491,1 mil b/día. En cuanto a la producción fiscalizada, ésta crece 7,6 millones de barriles (4,5%) respecto a 2021. La programación de mediano plazo estima una trayectoria creciente y

¹ El ejercicio de programación macroeconómica de mediano plazo incorpora las cifras entregadas por la Subsecretaría de Política Fiscal del MEF con fecha 22 de agosto para el período 2022-2026.

sostenida en los volúmenes de producción fiscalizada. En 2023 se proyecta una producción promedio de 514,9 mil b/día hasta alcanzar los 543,1 mil b/día en el 2026.

El incremento se sustenta en la mayor producción de la empresa pública Petroecuador, bajo el supuesto de un aumento en la producción en los activos Sacha e ITT, específicamente en el campo Ishpingo, a partir del año 2023. El volumen de producción de las empresas privadas se muestra creciente, en función al sobrecumplimiento que han presentado en el período enero – junio 2022 (112% de cumplimiento frente a las metas), tendencia que se mantiene hasta el 2026, gracias a la mayor actividad esperada en las empresas con la modalidad de contratos de participación.²

La proyección del precio de petróleo ecuatoriano, para el año 2022, se revisó al alza respecto a lo presentado en abril del presente año. El precio promedio del barril de crudo nacional se ubica en USD 89,7. Este incremento obedece a una revisión de los datos observados hasta junio, con un precio de USD 94,01 por barril, que está influenciado por el contexto internacional. Sin embargo, la previsión de trayectoria del precio a mediano plazo presenta una tendencia a la baja por efecto de factores como el debilitamiento de la demanda mundial de crudo, las perspectivas de desaceleración económica y la alta inflación que ha propiciado alzas de las tasas de interés, así como los nuevos confinamientos en China

El escenario de programación preserva la condición central de que el sector externo es estructuralmente superavitario, el cual a su vez se define por el perfil de producción de crudo y la trayectoria de precios de exportación e importación del crudo y derivados.

4. Sector Monetario - Financiero

Durante el primer semestre de 2022, la liquidez total de la economía mantuvo un crecimiento sostenido, respaldado por el incremento del cuasidinero; mientras que la oferta monetaria registra una tendencia desacelerada que se relaciona con el bajo crecimiento de las especies monetarias en circulación y los depósitos a la vista.

En agosto de 2022, las Reservas Internacionales (RI) presentaron un saldo de USD 9.010,1 millones, USD 3.137,7 millones más que lo registrado en el mismo mes del año anterior. El comportamiento observado responde a los desembolsos recibidos de organismos internacionales, menores salidas de divisas del sector privado, mayor exportación de hidrocarburos, relacionada con la mejora de los precios del crudo en los mercados internacionales, y mayores exportaciones no petroleras como camarón y minería.

Los depósitos del Sistema Financiero Nacional (SFN) cerraron el mes de junio de 2022 con un crecimiento interanual de 12,1%, impulsados principalmente por los depósitos a plazo fijo. Esto podría estar relacionado con la reactivación de la economía posterior a la pandemia y la preferencia por el ahorro por parte de los clientes del SFN.

El crecimiento de la cartera de crédito del SFN (17,1%) estuvo respaldado principalmente por el incremento registrado en los segmentos consumo, productivo y microcrédito. La alta liquidez en el sistema financiero, sobre todo del sector financiero

² En 2023, la producción de empresas privadas presenta un decrecimiento de 18% respecto al 2022 debido a que el Bloque 16 pasa a la administración de EP Petroecuador, en consideración de la finalización del contrato vigente.

popular y solidario, permitió ampliar la colocación de préstamos durante el primer semestre de 2022.

Por el lado de las tasas activas efectivas referenciales, se observa una tendencia a la baja en la mayoría de segmentos, lo que ha incentivado a la reactivación económica. El 29 de junio de 2022 la Junta de Política y Regulación Financiera emitió la Resolución No. JPRF-F2022-031, con la que se establecieron las nuevas tasas efectivas máximas que estarán vigentes para el segundo semestre de 2022; estas no registran variación respecto a las aprobadas para el primer semestre de 2022.

III. PROGRAMACIÓN FISCAL

Bajo los supuestos macroeconómicos actualizados y enviados por el BCE, se presenta a continuación la actualización del escenario de programación fiscal de mediano plazo de la República del Ecuador, para el período 2022-2026, del Sector Público No Financiero (SPNF).

Resultado Global del SPNF

A diciembre de 2022 la estimación prevé que el SPNF alcance un superávit global de USD 1.004 millones, equivalente al 0,9% del PIB³, el cual confirma la tendencia de la actual administración a generar resultados positivos. Así, la programación para el período 2023-2026 presenta los siguientes resultados (2023, 0,6% del PIB; 2024, 0,8% del PIB; 2025, 0,8% del PIB; y, 2026, 1,0% del PIB), resultados que se encuentran alineados al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

³ El escenario ratifica el resultado fiscal proyectado 2022, publicado en mayo de este año.

Tabla No. 2
PROGRAMACIÓN CUATRIANUAL 2022-2026
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y SEGURIDAD SOCIAL
% del PIB

	2022	2023	2024	2025	2026
Total de Ingresos y Financiamiento	42,1%	37,8%	35,9%	35,2%	35,5%
Total de Ingresos	36,5%	34,3%	33,2%	32,4%	32,4%
Ingresos Petroleros	11,0%	8,4%	7,9%	7,2%	6,9%
Ingresos No Petroleros	25,5%	25,8%	25,3%	25,3%	25,5%
Ingresos Tributarios	13,2%	13,1%	12,9%	13,0%	13,4%
Impuesto a la Renta	3,9%	4,2%	4,4%	4,4%	4,4%
Impuesto al Valor Agregado	5,5%	5,8%	5,4%	5,5%	5,6%
Impuesto a los Consumos Especiales	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Aranceles	1,1%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%
Otros Impuestos	1,9%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%
Contribuciones a la Seguridad Social	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	5,0%
Otros Ingresos	5,1%	5,4%	5,2%	5,2%	5,1%
Superávit Operacional de EP	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%
Empresas petroleras	2,0%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%
Total de Financiamiento	5,6%	3,6%	2,7%	2,7%	3,1%
Financiamiento Público	4,5%	3,5%	2,7%	2,7%	3,1%
Desembolsos Internos	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%
Desembolsos Externos	3,7%	3,0%	2,0%	2,1%	2,6%
Otros	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total de Gastos, Amortizaciones y Otros	42,1%	37,8%	35,9%	35,2%	35,5%
Total de Gastos	35,6%	33,7%	32,4%	31,6%	31,4%
Gastos Permanente	29,6%	27,6%	26,6%	26,0%	25,8%
Sueldos y Salarios	9,7%	9,8%	9,3%	8,9%	8,7%
Bienes y Servicios	2,1%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%
Intereses	1,5%	1,6%	1,6%	1,8%	1,9%
Beneficios de Seguridad Social	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,6%
Otros	9,8%	7,5%	7,1%	6,7%	6,6%
Gasto No Permanente	6,0%	6,1%	5,8%	5,6%	5,7%
Amortizaciones	6,5%	4,1%	3,5%	3,5%	4,1%
Amortización Deuda Pública	2,6%	2,7%	2,7%	3,5%	4,0%
Deuda Interna	0,6%	0,9%	0,8%	1,1%	1,1%
Deuda Externa	2,0%	1,8%	1,8%	2,4%	2,9%
Otros	3,9%	1,5%	0,8%	0,0%	0,1%
RESULTADO FISCAL	0,9%	0,6%	0,8%	0,8%	1,0%

Fuente: MEF

Ingresos del SPNF

Los ingresos previstos para fin de año del SPNF presentan un incremento del 16,9%, como resultado de un crecimiento del 41,7% en los ingresos petroleros y del 8,6% en los no petroleros, este último componente incluye el superávit operacional de las empresas públicas. Es evidente que estos crecimientos son muy importantes, considerando que el PIB nominal se habría incrementado en 9,27%, para el año 2022.

El incremento en los ingresos de fuente petrolera se origina en el aumento del precio del crudo exportado, que en promedio pasó de USD 61,97 el barril en 2021 a USD 89,7 en 2022, y en menor medida al aumento del volumen de exportación que fue del 1,5%.

Por su parte, del total de ingresos no petroleros (USD 29.544 millones), alrededor del 57% de este valor son ingresos recaudados por el SRI y SENAIE, de acuerdo con el detalle del cuadro anterior.

Pese a que en el año 2022 los impuestos directos tuvieron un incremento asociado principalmente al impuesto al patrimonio, en su ponderación frente al total recaudado por el SRI, todavía los impuestos indirectos representan la mayor proporción de los ingresos tributarios (54%).

Los crecimientos previstos en la recaudación del impuesto a la renta, así como el de los otros impuestos 18,1% y 26,2%, respectivamente, están asociados a la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid 19, que contienen importantes reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, relacionadas básicamente con el impuesto a la renta; el impuesto a la herencia; el impuesto al patrimonio.

Gastos del SPNF

Se estima que éstos para el año 2022 crezcan a una tasa del 8,9%, como resultado de un incremento del 22,8% en los gastos permanentes y del 1,3% de los gastos no permanentes. Frente al total, los gastos permanentes representan el 83,1% y los gastos no permanentes el 16,9%. Esta composición ha sido muy estable a partir de 2019.

El valor más relevante entre los gastos es el denominado “otros” dentro del grupo de gastos permanentes, que representa casi una tercera parte del total. En éste se registran los recursos utilizados para la importación de combustibles (CFDD), pago de las tarifas a las compañías petroleras privadas por concepto de prestación de servicios y transferencias (bonos sociales), entre los principales.

El segundo rubro de mayor importancia entre los gastos constituye el de sueldos y salarios, 32,8% del total del gasto permanente, peso que también ha permanecido relativamente estable desde el año 2019. Este rubro crece en apenas 0,6% en 2022.

De igual manera y como efecto de la reestructuración de la deuda pública de los bonos soberanos en el año 2020, el valor de los intereses pagados se ha reducido, así su incidencia en el total de gastos permanentes pasa del 8,9% en el año 2019 al 5,0% en 2022.

Finalmente, la inversión en obras que tienen incidencia en el crecimiento de la economía, registradas como formación bruta de capital fijo, tuvo un crecimiento del 1,3%, lo que representó una disminución de su peso relativo en el PIB. Este comportamiento evidencia que en la práctica el monto de inversión se constituyó en la variable de ajuste en función del financiamiento logrado versus el previsto en la proforma presupuestaria.

Financiamiento SPNF

Para el año 2022 los requerimientos de financiamiento sumarían el 1,7% del PIB, donde las amortizaciones representan el 2,6%. De este último concepto las obligaciones externas alcanzan el 2,4% del PIB según el detalle del siguiente cuadro:

Tabla No. 3
Financiamiento del SPNF
En millones de USD

	PROGRAMA				
	2022	2023	2024	2025	2026
	Proy	Proy	Proy	Proy	Proy
Balance Fiscal	0,9%	0,6%	0,8%	0,8%	1,0%
Amortizaciones y otras obligaciones	2,6%	2,7%	2,7%	3,5%	4,0%
Internas	0,6%	0,9%	0,8%	1,1%	1,1%
Externas	2,0%	1,8%	1,8%	2,4%	2,9%
Requerimientos de Financiamiento	1,7%	2,1%	1,9%	2,7%	3,0%
Financiamiento Identificado	1,7%	2,1%	1,9%	2,7%	3,0%
Financiamiento Externo	3,7%	3,0%	2,0%	2,1%	2,6%
Org. Internacionales	3,7%	2,2%	0,8%	0,7%	0,7%
Banco Mundial	1,4%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
BID	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
CAF	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%
FIDA	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
FLAR	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
FMI*	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gobiernos	0,0%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%
Bancos Y Bonos	0,0%	0,4%	1,0%	1,3%	1,9%
Financiamiento Interno	0,7%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%
Bonos	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%
CETES (NET)	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otras fuentes de financiamiento	-2,7%	-1,4%	-0,8%	0,0%	-0,1%

Fuente: MEF

En lo que respecta a los requerimientos de financiamiento para el periodo 2023-2026 se estima que en promedio alcancen el 2,4% del PIB. De este porcentaje el 3,2% provienen de las amortizaciones y otras obligaciones.

En cuanto a los desembolsos para el 2022, los de origen externo representan el 3,7% del PIB, mientras que los internos suman el 0,7%. La fuente externa estaría concentrada en organismos internacionales, los cuales han constituido la principal fuente de financiamiento en los últimos años, cabe indicar que este tipo de financiamiento tiene mejores condiciones financieras que otras fuentes externas.

Para el periodo 2023-2026 las fuentes externas estarían concentradas en organismos internacionales, bancos y bonos con una representación del 1.1% del PIB.

En cuanto a los CETES para el año 2022, se estima que en neto existirá una amortización de USD 100 millones, lo que representa una reducción del financiamiento del 0.1% del PIB. Mientras que para el periodo 2023-2026, en neto no se prevé financiamiento a través de este mecanismo

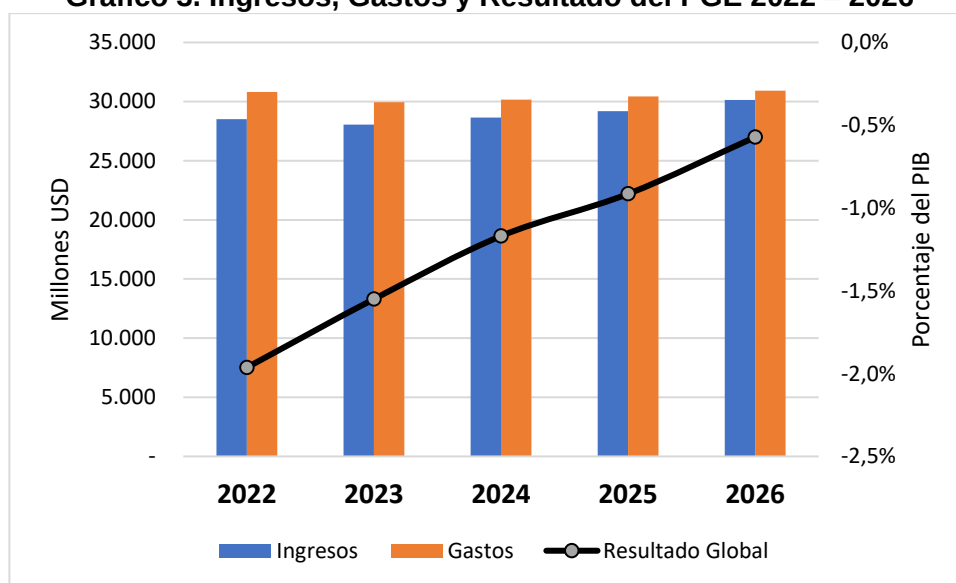
Las otras fuentes de financiamiento, que incluye básicamente las cuentas por pagar netas, depósitos en el BCE y el manejo de liquidez, para el año 2022 se reducirían en 2,7% del PIB y en 2,4 % en promedio para el periodo 2023-2026.

IV ANÁLISIS SECTORIAL

a. Presupuesto General del Estado

En este caso, el déficit global es de mayor magnitud que el previsto en el SPNF, pues llega a representar el -2,0% del PIB para el año 2022; y, para el período 2023-2026 los déficits se ubicarían en promedio en -1,1% del PIB. No obstante, se proyecta que sea a nivel del PGE donde se generen los mayores esfuerzos de consolidación fiscal. Es así como entre 2022 y 2026 se estima una reducción del déficit fiscal cercana al 1,5% del PIB.

Gráfico 3. Ingresos, Gastos y Resultado del PGE 2022 – 2026



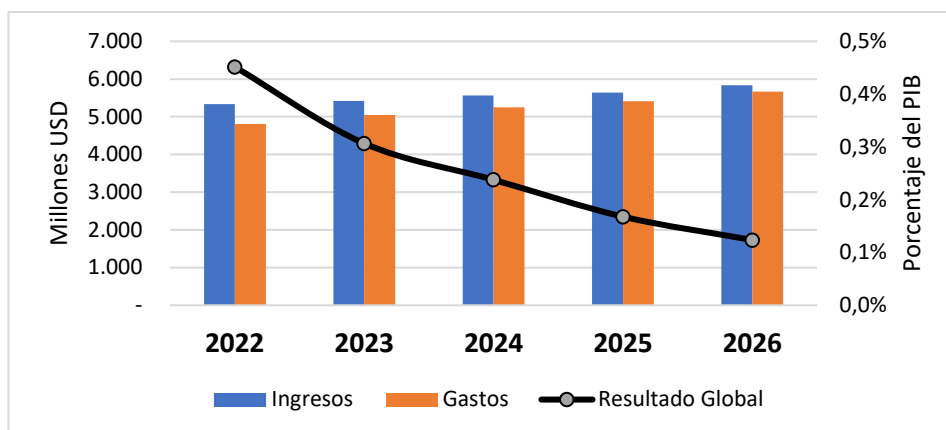
Fuente: MEF

A nivel de ingresos del PGE se prevé que las condiciones favorables de la economía previstas para el período 2022-2026, repercutan en una mayor recaudación de impuestos y en una mayor generación de ingresos por autogestión. Lo anterior se vería en parte compensado con una menor proyección del precio del petróleo. Así, durante el período los ingresos totales del PGE promediarían el 22,6% del PIB. Junto con una proyección de ingresos estables, se contempla una reducción continua del gasto, el cual pasaría del 26,6% del PIB en 2022 al 22,2% en 2026.

b. Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los GAD corresponden al segundo nivel de gobierno del Estado ecuatoriano e incluye los gobiernos municipales, los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales rurales.

Gráfico 4. Ingresos, Gastos y Resultado de los GADS 2022 – 2026



Fuente: MEF

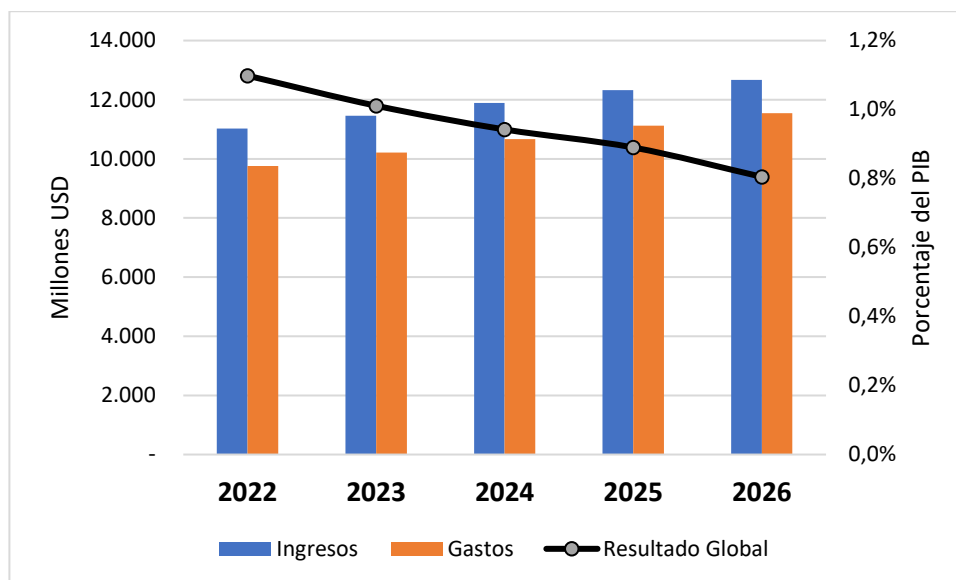
Los ingresos de los GAD provienen de: i) Ingresos por autogestión relacionados básicamente con los impuestos prediales; ii) transferencias recibidas desde el PGE relacionadas con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que señala que las participaciones de los GAD en el PGE serán equivalentes al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los no permanentes, iii) transferencias por convenios FINGAD a través del BDE y; iv) los ingresos petroleros percibidos por la Ley de la circunscripción territorial Amazónica. Respecto a la programación 2022-2026 se proyecta que la participación de los ingresos de los GAD en el PIB se halle en promedio en 4,3%.

En cuanto a los gastos, estos se clasifican en: i) gastos permanentes que incluye sueldos y salarios; bienes y servicios y transferencias a empresas públicas de los GAD; ii) gastos no permanentes que incluye los gastos de capital relacionados con proyectos de inversión. Para el periodo 2022-2026 el gasto promedio estaría en torno al 4,1% del PIB.

De esta manera, se prevé que los GAD mantengan posiciones superavitarias durante los cuatro años proyectados, las que se hallarían en promedio en 0,3% del PIB.

c. Fondos de la Seguridad Social

Gráfico 5. Ingresos, Gastos y Resultado de FSS 2022 – 2026



Fuente: MEF

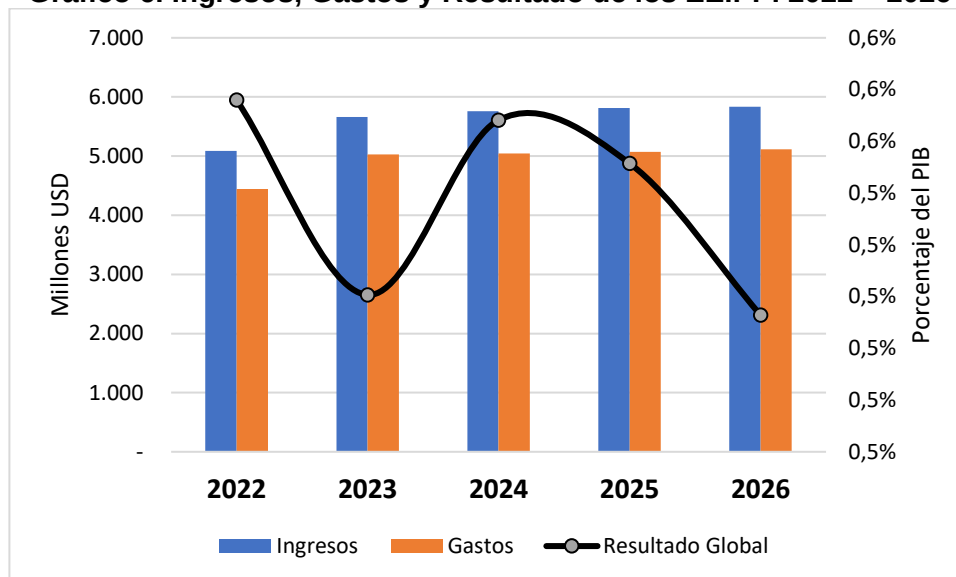
Los Fondos de Seguridad Social se encuentran constituidos por el Instituto de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Los ingresos de estas entidades provienen principalmente de las contribuciones a la seguridad social por parte de los aportantes y por la contribución del 40% transferido desde el PGE al IESS y 60% a ISSFA e ISSPOL por pensiones jubilares. Para la programación 2022-2026 se prevé que los Fondos de Seguridad Social tengan ingresos promedios del 9,3% del PIB, con una tendencia regular en el periodo analizado.

Aproximadamente el 40% del total del gasto de los Fondos de Seguridad Social corresponde a las unidades médicas a nivel nacional del IESS. El restante 60% es destinado, en lo principal, a las prestaciones a la seguridad social. Para el periodo 2022-2026, se estima que los gastos de los Fondos de Seguridad Social representen en promedio el 8,4% del PIB.

De esta manera, los Fondos de Seguridad Social mantendrían una posición superavitaria promedio de 1% del PIB.

d. Empresas Públicas

Gráfico 6. Ingresos, Gastos y Resultado de los EE.PP. 2022 – 2026



Fuente: MEF

Dentro de las empresas públicas, la más relevante en términos de montos es la empresa pública petrolera EP Petroecuador, que representa aproximadamente el 88% del resultado global de las empresas públicas analizadas. Por lo anterior, el resultado de este sector se halla fuertemente influenciado por los niveles de producción y precios del crudo. Así, se esperan resultados superavitarios en el año 2022 estableciéndose en 0,6% del PIB, teniendo una leve reducción en el resultado global llegando en el 2026 a un resultado del 0,5% del PIB.

DIFERENCIAS ENTRE LA PROGRAMACIÓN DE ABRIL Y LA ACTUALIZACIÓN

En el siguiente cuadro se puede observar el resultado fiscal del SPNF del mes de abril frente a la presente actualización:

Tabla No. 4
COMPARATIVO RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y
SEGURIDAD SOCIAL
(% del PIB)

		2022	2023	2024	2025	2026
Resultado Global	abr-22	0.9%	1.9%	1.8%	1.9%	2.1%
	sep-22	0.9%	0.6%	0.8%	0.8%	1.0%

FUENTE: MEF

En la actualización se observa una disminución en el superávit a partir del año 2023. Este cambio en el resultado fiscal responde a factores internos y externos que han generado nuevas presiones sobre las cuentas fiscales. Las principales afectaciones han sido las siguientes:

1. Disminución del precio del WTI. La incertidumbre sobre la salud de la economía global ha presionado a la baja los precios de los futuros del petróleo durante las últimas semanas.
2. Paro Nacional de junio de 2022 y acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo; donde se puede destacar:
 - a. Incremento en 15 centavos del subsidio a la gasolina extra, ecopaís y diésel, que repercute en menores ingresos para el estado.
 - b. Subsidiar hasta el 50% del precio de la urea a pequeños y medianos productores.
 - c. BANECUADOR condonará los créditos vencidos de hasta USD 3 mil.
 - d. Crédito agrícola de hasta USD 5 mil será al 1% de interés con un plazo de hasta 30 años.
 - e. Proyecto Transformando la Agricultura Familiar Campesina en el Ecuador por un total de USD 37.0 millones.
 - f. Proyecto de producción sostenible y libre de deforestación que requiere USD 21.0 millones para el periodo período 2023-2025.
 - g. Proyecto Centro de Acopio de leche que requiere USD 3.8 millones, USD 1.1 millones para el presente ejercicio y USD 2.7 millones para el año 2023.
 - h. Proyecto de Mecanización, propuesto por la Subsecretaría de Producción Agrícola tiene un costo de USD 14.0 millones y una duración del 2022 al 2024.
3. Ley Orgánica de Educación Intercultural: Se estima que esta ley aumente de manera permanente en aproximadamente USD 500 millones anuales el gasto en salarios del magisterio nacional, asociado a la recategorización del escalafón. Adicional se debe considerar obligaciones que no poseen cuantificación por parte del ente rector, referentes a:
 - a. Implementación de instituciones educativas binacionales
 - b. Remuneración variable por eficiencia (metodología no definida)
 - c. Promoción de inspectores o subinspectores
 - d. Promoción a asesor educativo
 - e. Implementación de condiciones para la jubilación de las docentes del Sistema Nacional de Educación (Requiere análisis actuarial)
 - f. Ascenso de categorías
 - g. Obligaciones patronales a favor de educadores comunitarios

Los cambios en el resultado fiscal, impactan sobre la estrategia de financiamiento del SPNF y Seguridad Social. Conforme lo detallado en la programación fiscal, para los años 2023-2026 se prevé que el financiamiento se centre en fuentes externas. Las mismas provendrán, en lo principal de organismos internacionales y a partir del año 2024 de una colocación de bonos en el mercado externo, el cual se espera mejore sus condiciones conforme panorama internacional reduzca la incertidumbre ocasionada por la guerra.

Por su parte, la reciente restructuración de la deuda con el Gobierno de China (Eximbank China y el Banco de Desarrollo de China) disminuye las presiones de financiamiento para los años 2022 – 2026 en USD 768 millones, disminución que se concentra en los años 2022 y 2023 por USD 342 millones y 582 millones de reducción respectivamente.

IV. ESTRATEGIA FISCAL

La estrategia fiscal planteada por el Gobierno Nacional para el período comprendido entre los años 2022 y 2026, se enmarca en los objetivos de apoyar a la población más vulnerable a través del enfoque social; mitigar los efectos socio económicos derivados de la pandemia de COVID-19; propiciar la reactivación y potenciar el crecimiento económico. Entre otras cosas, contempla recursos destinados a financiar programas de agua, saneamiento, residuos sólidos, reconstrucción de infraestructura eléctrica, educativa, gasto social en bonos y pensiones y el financiamiento del Plan Estratégico Intersectorial Para La Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil.

Esta estrategia fiscal contempla una política fiscal sostenible en el mediano plazo que fortalece los ingresos mediante una reforma tributaria progresiva, establecida en el Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19.

1. Gestión de ingresos

El Gobierno Nacional a través de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19 ha encaminado a generar un incremento de los ingresos permanentes. La optimización tributaria y modificaciones tributarias progresivas, tanto permanentes como transitorias, permitirán fortalecer los elementos de equidad, progresividad y solidaridad en la estructura impositiva y la revisión de los elementos de calidad de la política de gasto tributario en el país. Otra de las dimensiones en las que se enfoca la estrategia asociada a la gestión de los ingresos tributarios del Presupuesto General del Estado se asocia con el control de la evasión tributaria y gestión de cobro de la cartera de sentencias ejecutoriadas por parte del Servicio de Rentas Internas.

2. Gestión de gastos

La programación fiscal de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado se construye sobre la base de criterios de eficiencia y calidad del gasto público. Considera además las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional conforme el Plan Nacional de Desarrollo, con un enfoque de mediano plazo dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y demás leyes que rigen el Estado, e incorporando a su vez, los compromisos establecidos en la agenda de desarrollo 2030.

Actualmente se actualizó el marco de austeridad presupuestaria, en razón de que es indispensable que todas las entidades incluyan criterios de sostenibilidad de las finanzas públicas como parte de los procesos de planificación y programación de los estudios,

programas y proyectos de inversión. En tal razón, se prioriza las inversiones en términos de eficiencia y eficacia, considerando los límites de endeudamiento determinados por ley, las necesidades prioritarias de inversión, y su efectiva vinculación con los objetivos nacionales, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Gestión de endeudamiento público y tesorería

Propender hacia la ruta de la sostenibilidad fiscal, a medida que se afianza la recuperación económica, ayudará a recomponer los márgenes y espacio fiscal, para la aplicación de políticas y a reducir la carga de la deuda sobre las generaciones futuras. Desde el año 2021, se aplica un plan financiero, para mejorar la gestión de la caja y el endeudamiento público, mismo que es conservador en su preparación, para mitigar los riesgos asociados a los frenos repentinos de los flujos el financiamiento. Esto, a la par de una reversión oportuna del gasto, priorizando las erogaciones derivadas de la pandemia, se constituyen en elementos esenciales para reducir la deuda hacia el umbral de 57% del PIB para finales de 2025.

Los tres objetivos principales de dicha estrategia son:

1. Establecer una estructura deseable y factible del stock de la Deuda Pública a partir de un análisis de costo y riesgo y definir el camino para el alcanzar dicha composición objetivo.
2. Obtener recursos en condiciones de plazos y costos favorables, enmarcados en riesgos tolerables y controlables.
3. Evaluar las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de capitales, préstamos bilaterales y organismos multilaterales, y debe guardar consistencia con las necesidades de fondeo derivadas del programa fiscal y macroeconómico y el manejo adecuado de la liquidez del Gobierno.

V. MONITOREO RIESGOS FISCALES

Las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas implementadas a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas y las reformas al Reglamento General del COPLAFIP adoptadas mediante Decreto Ejecutivo No. 1203, establecen factores clave para la estrategia de mitigación y gestión de riesgos fiscales. Entre las mismas se puede destacar la creación de una asignación de hasta el 3% del Presupuesto General del Estado destinado a cubrir las contingencias que se puedan generar por la materialización de los riesgos fiscales. Por otra parte, se establece la necesidad de mantener la compatibilidad en la relación entre la programación macroeconómica (financiera) y la programación fiscal, con ello, se pueden generar las respectivas alertas tempranas relacionadas a posibles desviaciones respecto a los valores proyectados.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento establecen que las entidades de cada nivel de gobierno designarán una unidad encargada de sistematizar y coordinar la gestión de riesgos fiscales y reportarán la información requerida al ente rector de las finanzas públicas. Las estrategias deben considerar la pluralidad y particularidad de cada una de las entidades del Sector Público no Financiero, por lo que es necesario que se identifique particularmente las áreas,

procesos o actividades más vulnerables a la ocurrencia de riesgos que atenten contra el logro de sus objetivos institucionales y el cumplimiento de su labor misional.

El levantamiento y análisis de riesgos debe articularse en el marco del Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021-2025 establecido por el Ejecutivo, a fin de establecer objetivos estratégicos asociados a los programas de administración del riesgo conforme a la normativa aplicable en cada uno de los niveles de gobierno de las entidades del SPNF.

La identificación de los riesgos deberá consolidarse con base en el agregado de cada una de las entidades del ramo, determinando los procesos, el entorno externo, así como los riesgos potenciales que amenazan la consecución de los objetivos institucionales.

El análisis y evaluación del posible impacto y probabilidad de la materialización de los riesgos identificados deben realizarse en perjuicio del logro de los objetivos consolidados a nivel del SPNF, por lo cual se deberá priorizar los riesgos considerando el mayor o menor impacto y frecuencia para definir las acciones a corto y mediano plazo para su mitigación.

La respuesta oportuna es un factor decisivo para la ejecución de los planes de acción que permitiría mitigar los riesgos, principalmente, los evaluados con alto impacto y probabilidad de ocurrencia, lo cual implica contar con la implantación de planes y estrategias ya definidas, ligadas a las políticas públicas establecidas por el ente rector.

El control, monitoreo o comunicación hará posible el avance de las actividades establecidas en los planes de acción, determinando la efectividad de la gestión del riesgo, los cuales deben ser informados al ente rector de las finanzas públicas, de conformidad a lo establecido en la normativa.

Conforme a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su respectivo reglamento, todas las instituciones y entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados, entidades de la Seguridad Social, la banca pública, empresas públicas, entre otras entidades, deberán realizar sus propios documentos de política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales, en el marco de sus competencias, e informar y cooperar con el ente rector de las finanzas públicas, las cuales deberán contemplar las siguientes fases:

1. Levantamiento y análisis de riesgos
2. Medición y monitoreo permanente de los riesgos relevantes
3. Emisión de acciones y planes de mitigación
4. Reporte de la materialización de riesgos
5. Evaluación de implementación de las acciones y planes de mitigación ante la materialización de eventos.

Las entidades del Sector Público no Financiero – SPNF deben enfocar sus estrategias en mecanismos que permitan comprender el impacto de los diversos cambios en las condiciones macroeconómicas que pueden generar un impacto en los presupuestos y políticas fiscales, determinando y cuantificando los principales pasivos contingentes, las posibilidades de materialización e implementación de acciones institucionales para mitigar el riesgo.

Con base en lo expuesto, los lineamientos y políticas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en atribución de sus facultades, se encaminan a fortalecer los sistemas de control interno, mediante la generación de una visión sistémica sobre la administración y autoevaluación de riesgos; asimismo, a un direccionamiento estratégico que establezca una orientación precisa y planeada de la gestión, proporcionando bases para el desempeño adecuado de actividades de control.

Así es que, con el objetivo de minimizar los efectos por la ocurrencia de riesgos fiscales en los proyectos a ejecutarse bajo la modalidad de gestión delegada, el MEF emitió el Acuerdo Ministerial No. 0018, de 4 de abril de 2022, mediante el cual se expiden los siguientes documentos para aplicación por parte de las entidades delegantes:

a) Guía para la elaboración del Expediente de Riesgos y Sostenibilidad

Este documento pretende facilitar la gestión de la entidad delegante a través de una administración técnica de los riesgos con un acompañamiento del Ministerio de Economía y Finanzas. Debido a la complejidad de los proyectos de gestión delegada, la evaluación de los riesgos del proyecto debe ser realizada por la Entidad Delegante de una manera integral y holística, asegurando que el proyecto sea viable desde una perspectiva económica, legal, técnica, social y ambiental, y al mismo tiempo que el proyecto proporcione servicios de calidad y valor por dinero durante su ciclo de vida.

El expediente de Riesgos y Sostenibilidad pretende ser un documento que ayude a la Entidad Delegante en el desarrollo de su proyecto y, al mismo tiempo, la estructura y contenido del documento brinde al MEF la información necesaria para permitir un proceso eficiente de evaluación de riesgos y sostenibilidad financiera.

Es importante notar que el expediente de Riesgos y Sostenibilidad es un documento que evoluciona durante las fases de Planificación y Selección; y Estructuración; éste se vuelve más detallado conforme se desarrollan nuevos estudios y análisis. Para la revisión del MEF, existen dos versiones del expediente de Riesgo y Sostenibilidad que deben ser presentadas en las distintas etapas del ciclo del proyecto:

- Expediente de Riesgo y Sostenibilidad Inicial: Es la versión preliminar, presentada para el primer análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, previo a la fase de Estructuración. Dicho documento es un requisito para la solicitud del informe preliminar de sostenibilidad y riesgos fiscales del MEF.
- Expediente de Riesgo y Sostenibilidad Final: Es la versión actualizada del Expediente de Riesgos y Sostenibilidad Inicial, cuyo contenido posee mayor profundidad y detalle en el análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, gracias a la disponibilidad de estudios técnicos, legales, y económicos adicionales que se desarrollen durante la fase de Estructuración. Este documento es un requisito para la solicitud del informe final de sostenibilidad y riesgos fiscales del MEF (y dictamen en caso de requerirlo) para poder proceder a la fase de concurso público, adjudicación y firma del contrato de gestión delegada.

b) Lineamientos para la asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado

En este documento se establecen los lineamientos para la identificación, asignación y mitigación de los riesgos en proyectos de gestión delegada. Estos lineamientos constituyen un instrumento metodológico para que cada entidad delegante inicie el

diseño y estructuración de sus proyectos, con la finalidad de generar valor por dinero y asegurar la capacidad de cumplir con las obligaciones ciertas y contingentes asumidas por el Estado.

Los lineamientos servirán como base para que la entidad delegante desarrolle la matriz de asignación de riesgos del proyecto y por ende para el contrato de delegación. De la misma manera, servirán como criterios base para la realización de la evaluación de las obligaciones ciertas y contingentes asociadas a los proyectos, para el análisis de asequibilidad y la elaboración del modelo financiero sombra.

La matriz de asignación de riesgos debe ser elaborada desde la preparación del perfil del proyecto y actualizada en función de la disponibilidad de estudios más detallados. La matriz de asignación de riesgos debe establecer las responsabilidades entre el actor público y privado mismas que se incluirán y constarán en el contrato de gestión delegada.

c) Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera

El análisis y la estructuración financiera de proyectos de delegación implican la definición de la solución o estrategia de financiamiento de la inversión asociada con el proyecto, considerando, entre otros, los riesgos constructivos y operacionales de la infraestructura.

Se considera a la estructuración financiera como un proceso que empieza desde la fase de Planificación y selección, y continúa durante las fases de Estructuración y Concurso público. Durante este proceso, el análisis debe ser más profundo conforme los aspectos del proyecto (técnicos, comerciales, etc.) están mejor definidos.

Los lineamientos para el análisis financiero de proyectos de delegación tienen por objetivo:

1. Definir y estandarizar el proceso de análisis y estructuración financiera durante las fases de Planificación y selección, Estructuración y Concurso público.
2. Incorporar mejores prácticas, así como procedimientos y metodologías generalmente aceptadas en los mercados internacionales, de conformidad con el marco jurídico ecuatoriano.
3. Identificar con anticipación los elementos clave del proyecto que afectan a la bancabilidad y las condiciones precedentes que deben ser satisfechas a cabalidad para cumplir con los lineamientos sobre el riesgo.
4. Definir los parámetros y requisitos para elaborar las herramientas de análisis cuantitativo en las distintas fases del proceso de la delegación a un privado:
 - a. El modelo financiero preliminar en la fase de Planificación y selección, que incluye un análisis de brecha de recursos.
 - b. El modelo financiero sombra del proyecto APP en la fase de Estructuración.

Por otra parte, también se emitió el Acuerdo Ministerial No. 0019, de 4 de abril de 2022, acerca de la Constitución y Funcionamiento del Comité de Riesgos Fiscales. El Comité de Riesgos Fiscales es el responsable de atender las obligaciones que el COPLAFIP establece para el ente rector de las finanzas públicas, en materia de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales con cobertura del Sector Público no Financiero.

El Comité de Riesgos Fiscales estará conformado por los siguientes miembros o sus delegados:

- Viceministro de Finanzas que lo preside
- Delegado Permanente del Ministro de Economía y Finanzas
- Subsecretario de Presupuesto
- Subsecretario de Financiamiento Público
- Subsecretario de Relaciones Fiscales

El Coordinador Jurídico es parte del Comité con voz, pero sin voto. A su vez, el Comité podrá invitar a participar a cualquier funcionario del MEF, de acuerdo con el tema y materia que esté en su conocimiento.

Este órgano institucional cuenta con una Secretaría Técnica, la cual está a cargo de la Subsecretaría de Política Fiscal, misma que se encargará de la recepción de solicitudes para tratamiento en el Comité, distribución de responsabilidades y coordinación con el resto de unidades del MEF.

La Secretaría Técnica realizará la consolidación, evaluación y tratamiento de informes para conocimiento y para aprobación del Comité de Riesgos Fiscales.

VI. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

1. INTRODUCCIÓN

Según el artículo 5, numeral 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), *“se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones”*.

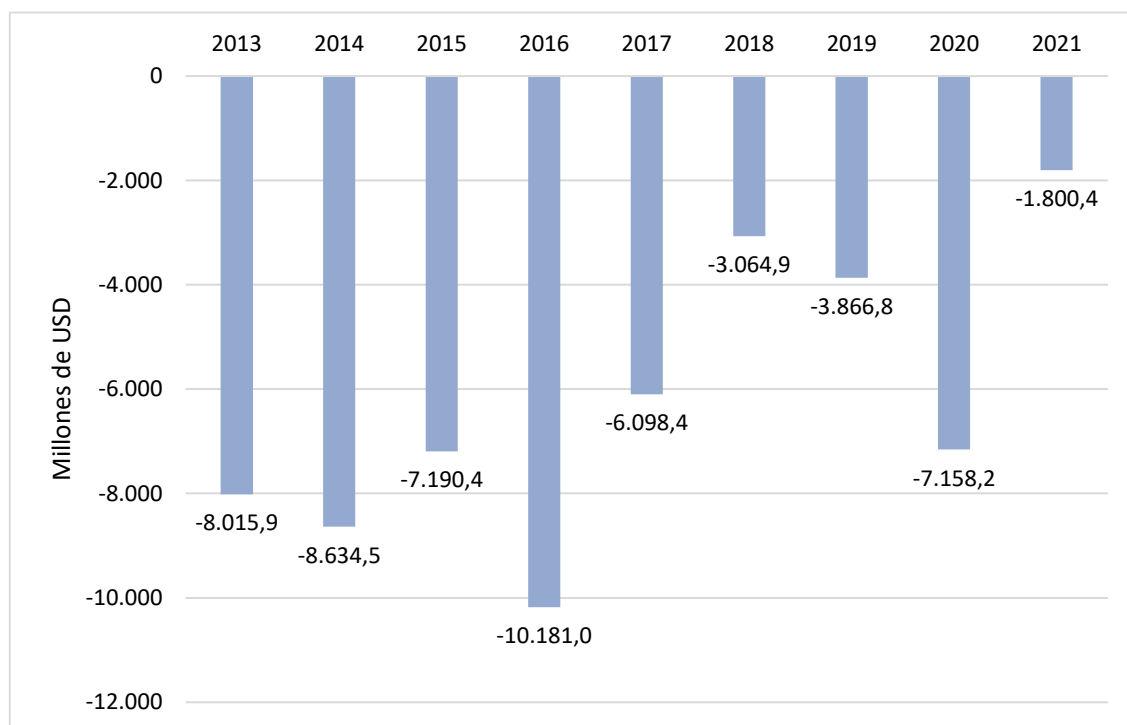
Asimismo, el artículo 6, numeral 1 de la misma norma señala que, con la finalidad *“...de analizar el desempeño fiscal y sus interrelaciones con los sectores real, externo, monetario y financiero, se realizará la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la programación económica, para lo cual se analizará la programación fiscal anual y cuatrianual, así como la política fiscal...”*.

Cabe destacar que, la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP establece un período de convergencia que busca reducir progresivamente el indicador de deuda pública y otras obligaciones, considerando los siguientes límites: *“i. 57% del PIB hasta el año 2025; ii. 45% del PIB hasta el año 2030; y, iii. 40% del PIB hasta el año 2032 y en adelante”*.

La acumulación de deuda pública es el reflejo de la acumulación de déficits fiscales a lo largo de los años. En ese sentido, se observa que el Sector Público No Financiero ha acumulado déficits globales entre 2013-2021. Los mismos han llegado a valores sobre

los USD 10 mil millones (año 2016) y, en ninguno de los años señalados existió un superávit global. Siendo el 2021 el año menos deficitario con un resultado de USD -1.800,4 millones. Esta situación se presenta en el gráfico a continuación.

Gráfico No. 7
Resultado Global SPNF consolidado 2013- 2021



Notas:

* Cifras preliminares, sujetas a revisión

** Las cifras del período 2017-2021 están con los cambios en la metodología de compilación de la información de estadísticas del SPNF

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - DNPF

Elaboración: MEF- Subsecretaría de Política Fiscal (SPF)

Consecuentemente con lo anterior, el stock de deuda y otras obligaciones del Ecuador muestra una tendencia creciente en los últimos años, lo cual, ha constituido un problema estructural con consecuencias negativas de diversa índole para la economía ecuatoriana. Según los datos del MEF, bajo la nueva metodología de cálculo de deuda pública (2021), la deuda pública consolidada y otras obligaciones del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social, a diciembre 2021 ascendió a 58,6%⁴ del Producto

⁴ “Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB”, 31 de diciembre de 2021.

Mediante el Acuerdo Ministerial No. 0077, de 14 de agosto de 2021, se expide la nueva “Metodología para el cálculo del Indicador de la Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social”

Interno Bruto (PIB), donde la deuda consolidada externa representó un 43,4% del PIB, la deuda interna un 13,3% del PIB, y otros pasivos 1,9% del PIB.

Un sector fiscal en óptimas condiciones y que cumpla con las condiciones de sostenibilidad, contribuye a la reducción de la pobreza, así como, al crecimiento económico inclusivo, por lo que, es de suma importancia el constante análisis y monitoreo de la sostenibilidad de los componentes de las finanzas públicas (Tsikomía y Arsan, 2021). Adicionalmente, Espinoza, Aguirre y Campuzano (2019) encuentran que esta realidad crea una dependencia fuerte entre la capacidad de cubrir la brecha fiscal y la voluntad de los acreedores a invertir en deuda soberana. Bajo este contexto, es necesario un seguimiento continuo de la sostenibilidad del endeudamiento público en el Ecuador. Es así que el presente documento tiene como objetivo general evaluar la trayectoria del endeudamiento público en concordancia con las proyecciones macrofiscales oficiales del país y supuestos para el mediano plazo, a través del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda (DED), que permite la evaluación cuantitativa de sostenibilidad de la deuda pública.

2. METODOLOGÍA

El modelo de Dinámica Endógena de la Deuda (DED) se sustenta en el “Debt Sustainability Analysis (DSA)” y el “Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)”. La herramienta DSA es importante para la evaluación tanto de vulnerabilidades de las finanzas públicas soberanas como para hacer un seguimiento general y probabilístico entorno al endeudamiento público en el tiempo, utilizando “gráficos de abanico” mismos, que describen la magnitud de los riesgos, al alza y a la baja, que rodean las proyecciones de la deuda pública como resultado de condiciones y políticas económicas inciertas (Balibek, et al., 2019 y, Celasun, Ostry y Debrun, 2006).

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial utilizan comúnmente esta herramienta con el objetivo de: i) garantizar que los países que han recibido alivio de la deuda se encuentren en la senda del desarrollo sostenible, ii) permitir a los acreedores anticipar mejor los riesgos futuros y adaptar sus términos de financiamiento en consecuencia y, iii) ayudar a los países clientes a equilibrar sus necesidades de fondos con la capacidad de pagar sus deudas (Valdivia, 2021).

Bajo el enfoque DSA y MTDS la variable de deuda es endógena, pues, depende de las relaciones e interconexiones con variables macro-fiscales como: crecimiento económico, resultado primario, inflación, tasa de interés (deuda pública) y, el tipo de cambio (Rathnayake, 2020); mismos que, deben ser consistentes con la realidad de corto y mediano plazo, así como, con el contexto estructural de la economía, lo cual, permitirá que los resultados sean lo más precisos posibles. Bajo esta perspectiva, la ecuación, de dinámica de la deuda se expresa de la siguiente manera:

$$d_t = \frac{(1 + r_t^w)}{(1 + g_t)} d_{t-1} - pb_t \quad (1)$$

Donde:

- d_t es el stock de deuda en el periodo t .
- r_t^w representa la tasa de interés real ponderada de la deuda con moneda nacional y extranjera (restando inflación).
- g_t es la tasa de crecimiento real de la economía ecuatoriana.
- d_{t-1} es el stock de deuda del período anterior con relación al PIB.
- pb_t es el resultado primario en porcentaje del PIB.

Con la finalidad de identificar el efecto de cada variable en el cambio de la dinámica de deuda se utiliza la siguiente ecuación:

$$d_t - d_{t-1} = \frac{r_t^w}{(1 + g_t)} d_{t-1} - \frac{g_t}{(1 + g_t)} d_{t-1} - pb_t \quad (2)$$

Siendo $d_t - d_{t-1}$ la diferencia entre la deuda pública como porcentaje del PIB en el período t y la deuda pública como porcentaje del PIB en el período $t-1$.

3. SUPUESTOS

Los supuestos utilizados y anotados para la estimación de la sostenibilidad de la deuda pública se basan en las fuentes oficiales del Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Economía y Finanzas, y los objetivos del programa macroeconómico del país, el cual, se centra en tres ejes: i) Asegurar el gasto social, que funcione como multiplicador hacia la esfera de la producción y circulación, ii) Bajar los atrasos que tiene el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con los gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social, y iii) Construir obra pública en conjunto con la atracción de inversiones.

De acuerdo con cifras del BCE, se estima un crecimiento económico de 2,8% para Ecuador en 2022, impulsado por la recuperación de la inversión y el dinamismo del consumo de los hogares. El incremento en la Formación Bruta de Capital Fijo responderá: a la mejora en las expectativas económicas del sector privado y al aumento de la inversión pública, principalmente en infraestructura educativa y de salud, y en el mantenimiento de la red vial estatal. Por su parte, las industrias que reportarían un mayor crecimiento serían: alojamiento y servicios de comida, comercio, y acuicultura y pesca de camarón.

Asimismo, es importante mencionar que, el MEF, viene ejecutando el “Plan estratégico integral de gestión de deuda”, que entre los objetivos generales se encuentra la reestructuración de la deuda pública, el cual muestra: i) Proveer liquidez de corto plazo; ii) Reducir las necesidades de financiamiento en el mediano plazo y; iii) Reestablecer la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, los acuerdos de reperfilamiento de deuda alcanzados con el Banco de Desarrollo de China (China Development Bank) por el valor de USD 1.395 millones y con el Banco de Exportación e Importación de China (China Eximbank), por USD 1.832 millones. A través de estos acuerdos de reperfilamiento, la República del Ecuador logró:

1. Suavizar su perfil de reembolso, mediante una extensión de 3 años del vencimiento de todos los instrumentos pendientes.
2. Reducir los tipos de interés aplicables.
3. Suspender todas las amortizaciones de las líneas comerciales de China Eximbank durante un periodo de 6 meses (periodo de gracia).
4. Suavizar el perfil de las exportaciones de petróleo, en virtud de los contratos respaldados por petróleo.

Estos acuerdos supondrán un alivio de USD 1.400 millones en el servicio de la deuda para la República hasta el 2025, ya que las amortizaciones al China Development Bank se reducirán en más de USD 745 millones durante los próximos tres años (2022-2024) y las amortizaciones al China Eximbank se reducirán en unos USD 680 millones durante los próximos cuatro años (2022-2025)⁵.

Cabe destacar que, la Reserva Federal de Estados Unidos con la finalidad de aplacar la inflación, elevó las tasas de interés en tres cuartos de punto porcentual, a un rango de 3,0% - 3,25%; situándose las nuevas proyecciones de los costos de endeudamiento hasta el 4,4% al cierre de 2022, y un máximo de 4,6% en 2023. Asimismo, la entidad prevé que a partir de 2024 se mantenga o disminuya los tipos de interés.⁶

En concordancia con lo expuesto, se desarrollan tres tipos de escenarios (central, estrés y optimista) que permiten contemplar criterios diversos sobre posibles comportamientos del endeudamiento público. En ese sentido, se utiliza como escenario base o central las cifras de los supuestos macroeconómicos descritos en la Tabla No. 5, a su vez, se incluyen los supuestos utilizados en los escenarios: i) alto nivel de estrés, con menor crecimiento económico, baja inflación y una presión de alza de las tasas de interés y, ii) un escenario optimista con un mejor comportamiento del sector real, con mayor dinamismo y, una reducción paulatina de la tasa de interés real.

Tabla No. 5
Supuestos para el análisis de Dinámica Endógena de la Deuda

ESCENARIO PROGRAMADO					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	2,7%	3,1%	3,0%	2,7%	2,3%
r_t^w	0,1%	2,2%	2,6%	1,6%	2,0%
pb_t	2,3%	2,2%	2,4%	2,6%	2,9%
ESCENARIO OPTIMISTA					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	3,0%	3,4%	3,3%	3,0%	2,6%
r_t^w	-1,2%	0,9%	1,3%	0,3%	0,7%
pb_t	2,6%	2,4%	2,7%	2,9%	3,1%
ESCENARIO DE ESTRÉS					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	2,4%	2,8%	2,7%	2,4%	2,0%

⁵ MEF: Boletín de prensa, 19 de septiembre de 2022.

⁶ Tomado de Thomson Reuters 2022.

r_t^w	1,0%	3,1%	3,5%	2,5%	2,9%
pb_t	2,1%	1,9%	2,2%	2,4%	2,6%

Fuente: MEF-DNPF

Elaboración: MEF-SPF

En ese sentido, por un lado, bajo el escenario de estrés, se reflejaría un deterioro del resultado primario, un incremento en la acumulación de deuda y mayores tasas de interés de la deuda pública. El deterioro de las variables del sector real y de finanzas públicas provocaría presiones al alza del costo de financiamiento, con una probabilidad alta de endogeneidad de la tasa de interés, creando una dinámica de equilibrio inestable de la deuda pública, en la medida que el resultado primario no responda (o responda lentamente) a los cambios del stock de endeudamiento ocasionado “*fatiga fiscal*”, creando un diferencial más elevado entre la tasa de interés real y el crecimiento económico (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry y Qureshi, 2013).

Por otro lado, dentro de un escenario optimista, en el cual las tasas de crecimiento económico más elevadas tienen la posibilidad de generar un cierre de la brecha de producto en el mediano plazo, adicionalmente, en dicho escenario se supone una estabilización de las tasas de interés reales de deuda pública promedio, y que se mejore la trayectoria de resultados primarios del SPNF planteados en la Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC).

La elaboración de este modelo contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían principalmente por una mejora de los ingresos fiscales, factores como, un aumento de la recaudación tributaria en el mediano plazo por la implementación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID 19, estabilización de los precios internacionales de petróleo, reactivación económica con enfoque social, generación de empleo, e inversiones; en concordancia con una reducción eficiente del gasto público en el marco de una consolidación fiscal sostenible, protegiendo a la población más vulnerable del país.

4. RESULTADOS

Conforme los supuestos descritos en el apartado anterior, se han desarrollado tres tipos de escenarios que permiten contemplar los posibles comportamientos del endeudamiento público.

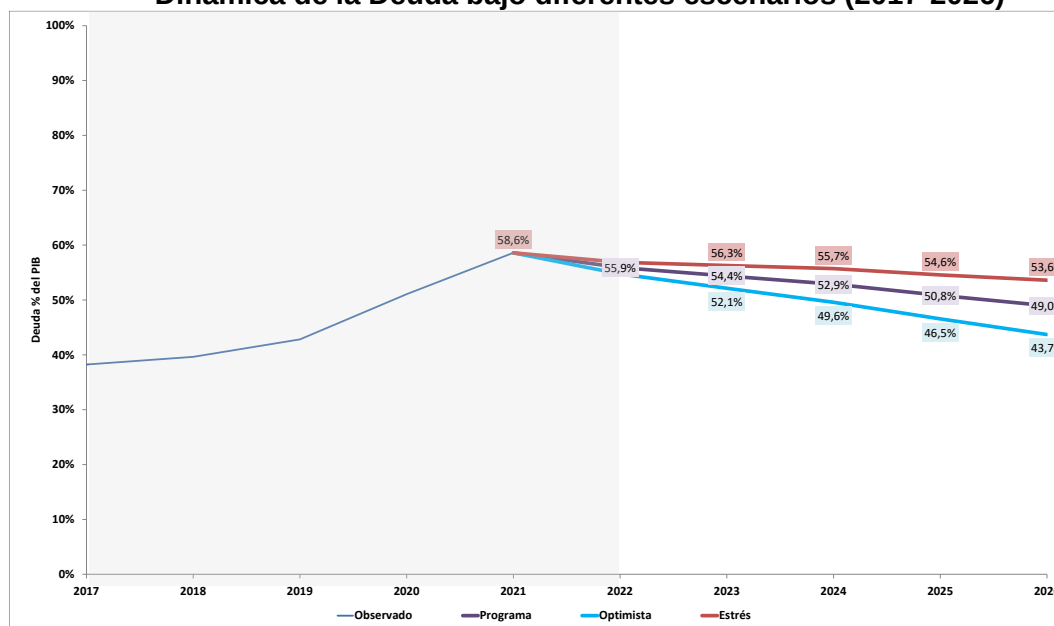
Bajo el escenario central, se estima que la deuda pública consolidada del SPNF como porcentaje del PIB pasaría de un valor proyectado al cierre de 2022 de 55,9% a un valor aproximado de 49,0% para el año 2026, es decir, una disminución de 6,9 puntos porcentuales (pp) en el mediano plazo. Esto fruto de un crecimiento económico promedio entre 2022 a 2026 de aproximadamente 2,8%, donde el crecimiento promedio supera a las tasas de interés promedio de 1,7%, y resultados primarios superavitarios con un promedio de 2,5%, aspectos significativos para que la trayectoria del saldo de la deuda converja durante el período mencionado, haciendo hincapié en los elementos

mostrados en la introducción del documento, especialmente, en el marco de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP, situando el indicador de deuda pública consolidada y otras obligaciones del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social en 50,8% del PIB al cierre del año 2025.

Por otro lado, de materializarse una dinámica de menor crecimiento, aumento de las tasas de interés y de no alcanzar los resultados primarios objetivos, es decir, constituyendo en un evento de estrés sobre la economía ecuatoriana, se podría observar que la deuda pública alcanzaría valores cercanos al 53,6% del PIB al cierre del año 2026, y al 54,6% del PIB para el año 2025, inclusive manteniéndose en los límites del indicador de deuda según la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

Dentro de un escenario optimista, la deuda pública consolidada como porcentaje del PIB podría tener una disminución constante hasta llegar a 43,7% en el año 2026, lo que significaría, una disminución de 12,2 puntos porcentuales aproximadamente, entre los años 2022 y 2026.

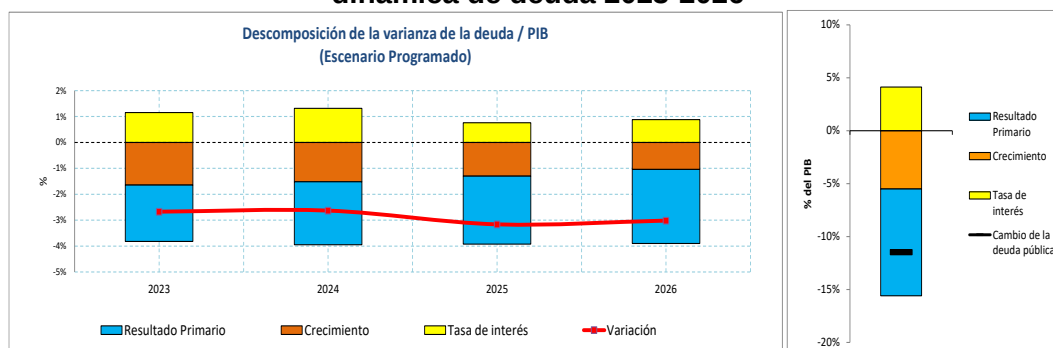
Gráfico No. 8
Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios (2017-2026)



Elaboración: MEF-SPF

Nota: En 2020 y 2021 se estima un quiebre en la serie por un cambio de metodología, al incluir otras definiciones de endeudamiento público. Una vez que se cuente con las cifras históricas calculadas bajo la nueva metodología se procederá a actualizar el modelo, mientras tanto, en el periodo 2017-2020, se utilizó el “Cálculo Deuda Pública metodología anterior”, conforme información publicada en la página web del MEF.

Gráfico No. 9
Descomposición de aportaciones por tipo de elemento macroeconómico a la
dinámica de deuda 2023-2026



Elaboración: MEF-SPF

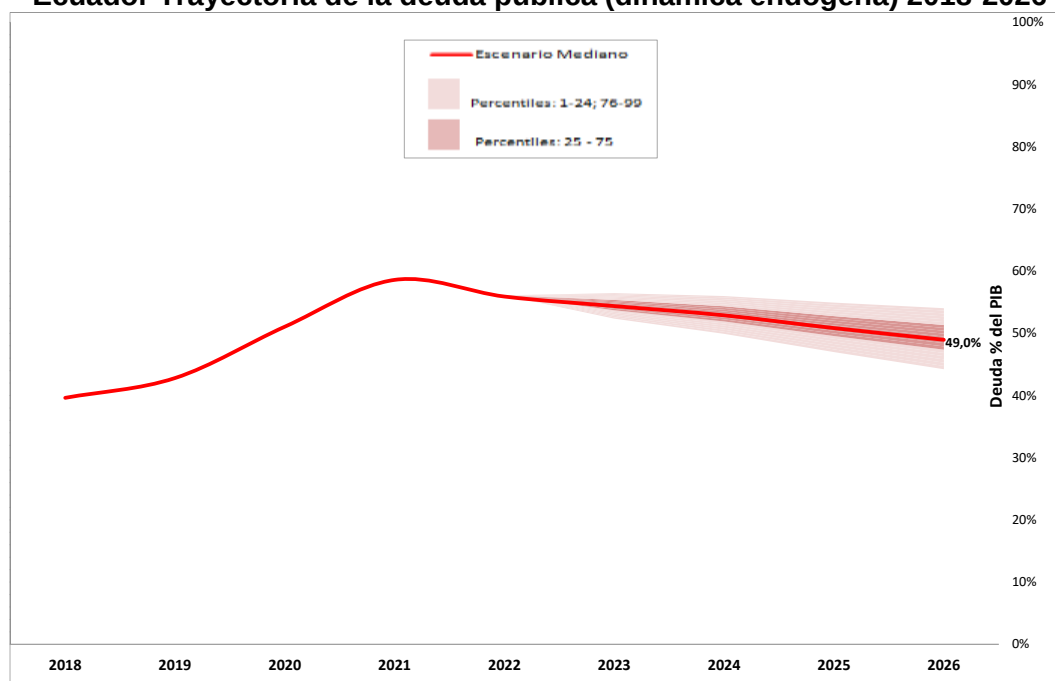
Bajo el escenario central, entre 2022 y 2026 la relación entre la deuda pública del SPNF y el PIB se reduciría en cerca de 6,9 puntos porcentuales. Entre los elementos macroeconómicos considerados en este documento, el principal factor generador de deuda sería en el mediano plazo la tasa de interés, cuyo aporte a la variación de la relación entre la deuda pública y el PIB entre 2022 y 2026 fue de 4,1 pp.

En efecto contrapuesto, las variables del resultado primario y el crecimiento económico aportan en la reducción de la relación deuda pública/PIB en un 10,1 pp y 5,5 pp, respectivamente.

Por otro lado, también se desarrolla un enfoque probabilístico - estocástico con la finalidad de encontrar bajo esta dirección la posibilidad de que el endeudamiento público tome diversos valores. Se considera el escenario base, el escenario optimista y el de estrés que contiene ciertos elementos de aleatoriedad.

En ese sentido, bajo el escenario central y de programación, considerando la proyección de mediano plazo de la deuda pública se estima que el valor en mediana alcanzaría niveles de la deuda pública consolidada del SPNF como porcentaje del PIB del 49,0%, dicho valor se encuentra dentro del rango percentílico 25-75, teniendo en este rango una mayor probabilidad de ocurrencia. Donde se evidencia que el valor sea inferior al 57% en cumplimiento con la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

Gráfico No. 10
Ecuador Trayectoria de la deuda pública (dinámica endógena) 2018-2026



Elaboración: MEF-SPF

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La elaboración del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios de acuerdo con la Programación Presupuestaria Cuatrianual, en ese sentido, se espera que para el año 2026 se alcance un saldo de deuda pública consolidada del SPNF de aproximadamente 49,0% del PIB, menor en 6,9 puntos porcentuales respecto al saldo proyectado para el cierre de 2022 de 55,9% del PIB, considerando los supuestos macrofiscales. Dado lo anterior, el saldo de deuda se encontraría dentro de los límites del ratio deuda/PIB del periodo de convergencia establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP, siendo del 50,8% al cierre del año 2025.
- En el escenario pesimista se consideran un débil crecimiento económico, un aumento de tasas de interés, y resultados primarios que se encontrarían por debajo de las estimaciones mínimas a la estabilidad, por lo tanto, se estimaría que la deuda pase de 55,9% como porcentaje del PIB en el 2022 a 53,6% para el año 2026.
- Por lo que, se recomienda controlar el gasto público, proveer una política activa de ingresos mejorando la eficiencia de la estructura tributaria, restringir las exenciones y beneficios tributarios, así como también reformar los procesos presupuestarios, como, por ejemplo, manejar presupuestos por resultados, en virtud de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.

- Es importante que las políticas públicas vayan encaminadas hacia una senda de reactivación económica y productiva a fin de que el Estado pueda generar los mecanismos necesarios para poder crear nuevos empleos, brindar protección a los más vulnerables, fortalecer vínculos comerciales, fomentar el turismo, forjar competitividad y generar confianza en los agentes económicos, que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas, optimizando los subsidios reduciendo las distorsiones existentes, fomentando un crecimiento económico sostenible e inclusivo.
- Es necesario, la aplicación de una política fiscal activa en un marco de consolidación, que permita la reducción del saldo de deuda pública, a partir del comportamiento óptimo de los flujos de ingresos y gastos, generando superávit primario que cubra el servicio de deuda y muestre confianza a los acreedores, además, buscando alternativas, mediante la gestión de deuda, como: nuevas fuentes de financiamiento a menores tasas o fijas y plazos largos, y dinamizar el mercado interno de bonos del Estado.