



ANEXO RIESGOS FISCALES



EL NUEVO
ECUADOR

Ministerio de Economía
y Finanzas



EL NUEVO
ECUADOR

Ministerio de Economía
y Finanzas

INFORME CONSOLIDADO DE RIESGOS FISCALES

**SUBSECRETARÍA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y
ANÁLISIS DE RIESGOS
DIRECCIÓN NACIONAL DE ANÁLISIS DE MERCADOS Y
RIESGOS FISCALES
FEBRERO 2024**

Dirección: Av. Amazonas entre Pereira y Unión Nacional de Periodistas
Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera. Pisos 10 y 11.
Código postal: 170507 / Quito Ecuador
Teléfono: +(593 2) 3998300 / 400 / 500
www.finanzas.gob.ec

EL NUEVO
ECUADOR

Contenido

1. Introducción	1
2. Base legal	2
3. Metodología	4
4. Riesgos fiscales asociados a factores macroeconómicos	5
5. Riesgos fiscales asociados a desastres naturales	15
6. Riesgos fiscales asociados a las Empresas Públicas	18
7. Riesgos fiscales asociados a contratos de Gestión Delegada.....	22
8. Riesgos fiscales asociados al Sistema Financiero	27
9. Riesgos fiscales asociados a los laudos en contra del Estado	36
10. Plan de Prevención, Mitigación y Gestión de Riesgos Fiscales.....	38
11. Referencias Bibliográficas.....	43

1. Introducción

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) define los riesgos fiscales como: *“a aquellos factores o eventos imprevistos que pueden conducir a que las variables fiscales de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos, se desvíen de las previsiones de la programación fiscal plurianual y anual.*

Los riesgos fiscales pueden originarse en condiciones macroeconómicas internas y externas, gestión de empresas públicas, gestión de banca pública, implementación de asociaciones público-privadas, desastres naturales, entre otras causas”.

Los riesgos fiscales se refieren a aquellos factores o resultados fiscales que presentan una diferencia desfavorable entre los valores esperados y los obtenidos por el gobierno (Brixi y Schick, 2002). En otras palabras, puede definirse como la diferencia entre el balance obtenido bajo un escenario de estrés y la estimación inicial del mismo (Ganiko y Rojas, 2019).

Los riesgos fiscales pueden tener gran impacto en las finanzas públicas, por lo cual es necesario identificar los potenciales riesgos y comprender la forma en que la situación fiscal del país puede verse afectada.

El Fondo Monetario Internacional ha identificado riesgos fiscales que se ha presentado en algunos países y se clasifican de la siguiente forma: a) Riesgos Macroeconómicos; b) Riesgos del Sector Financiero; c) Riesgos de las Operaciones de los Gobiernos Subnacionales, d) Riesgos provenientes de los Desastres Naturales, e) Riesgos que nacen de las Asociaciones Público-Privadas (APP), f) Riesgos de las demandas legales al Gobierno Nacional; g) Riesgos de las Operaciones de las Empresas Estatales y Empresas Privadas (Bova et al., 2016).

Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuenta con una metodología denominada FRAT (Fiscal Risk Assessment Tool, por sus siglas en inglés) misma que proporciona una perspectiva de cartera de alto nivel sobre 14 fuentes (macroeconómicas, específicas e institucionales) que pueden materializarse en riesgos fiscales que los Gobiernos pueden estar expuestos.¹

Del análisis preliminar efectuado, para el presente documento se priorizó el estudio de los riesgos fiscales asociados a los siguientes factores: Macroeconómicos; Desastres Naturales; Empresas Públicas; Asociaciones Público-Privadas; Acciones contra el Estado (Laudos); y Sector Financiero, por su probabilidad de ocurrencia e impacto fiscal, y disponibilidad de información.

¹ <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/Fiscal-Risks/Fiscal-Risks-Toolkit/Fiscal-Risks-Toolkit-FRAT>

2. Base legal

El COPLAFIP, en su artículo innumerado después del artículo 85, referente a la política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales, establece que: “...*el ente rector de las finanzas públicas deberá preparar y expedir anualmente la política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales con cobertura del Sector Público no Financiero, la que se anexará a la proforma del Presupuesto General del Estado...*”.

De acuerdo con el mismo artículo, define a los riesgos fiscales como “**a aquellos factores o eventos imprevistos que pueden conducir a que las variables fiscales de ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos, se desvíen de las previsiones de la programación fiscal plurianual y anual. Los riesgos fiscales pueden originarse en condiciones macroeconómicas internas y externas, gestión de empresas públicas, gestión de banca pública, implementación de asociaciones público - privadas, desastres naturales, entre otras causas.**” (Énfasis agregado)

Las fases de la gestión de riesgos fiscales son las siguientes:

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; y,*
5. *Evaluación de implementación de las acciones y planes de mitigación ante la materialización de eventos*

El artículo innumerado posterior al 88 del COPLAFIP, establece que el informe de riesgos fiscales será presentado como anexo al documento de programación fiscal plurianual y anual, documento que se publicará cada año dentro de los cinco días posteriores a la aprobación y/o actualización de la programación fiscal plurianual y anual. En el artículo 99 del mismo cuerpo legal, se establece que el documento de riesgos fiscales, entre otros, constará como anexo de la proforma del Presupuesto General del Estado.

En el mismo sentido, en el segundo artículo innumerado correspondiente a la coordinación para la gestión de riesgos fiscales, de la “Sección III: De la gestión de los riesgos fiscales”, del Reglamento de aplicación del COPLAFIP se establece que, el ente rector de las finanzas públicas será el responsable de expedir la política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales del Sector Público no Financiero, la cual será anexada a la proforma del Presupuesto General del Estado.

El décimo segundo artículo innumerado de la Sección III: De la gestión de los riesgos fiscales del Reglamento al COPLAFIP establece que el informe de riesgos fiscales con cobertura del Sector Público no Financiero será elaborado y presentado por el ente rector de las finanzas públicas y se anexará a la proforma del Presupuesto General del Estado.

Según el decimotercer artículo innumerado de la “Sección III: De la gestión de los riesgos fiscales”, referente al contenido del informe consolidado de riesgos fiscales, de la norma ibídem, el documento deberá presentar un análisis de los principales factores o eventos imprevistos que tienen el potencial de alteración, afectación e impacto a variables económicas y financieras del Estado.

3. Metodología

Para el análisis de riesgos se utilizó la metodología del FRAT (Fiscal Risk Assessment Tool) del Fondo Monetario Internacional, el cual proporciona una perspectiva de cartera de alto nivel sobre una amplia gama de riesgos fiscales a los que los gobiernos suelen estar expuestos. Propone un punto de partida para el análisis de riesgos fiscales permitiendo identificar las fuentes más importantes de riesgos fiscales que pueden ser el foco de una cuantificación más detallada.

Para el presente documento priorizó los siguientes riesgos, por su probabilidad de ocurrencia alta y su impacto fiscal medio y alto:

- Factores macroeconómicos
- Desastres naturales
- Empresas públicas
- Asociaciones público-privadas
- Sector financiero
- Acciones contra el Estado (Laudos)

En el Gráfico No. 1 de muestra el diagnóstico de los riesgos efectuado, sobre el cuál se determinó la priorización de riesgos para el presente informe. El diagnóstico inicial se realizó en talleres con las distintas unidades del Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales disponen la información relacionada al riesgo analizado.

Los riesgos de gobiernos subnacionales y los asociados a garantías del gobierno, tienen un impacto fiscal medio – bajo, y en los casos de los Gobiernos Subnacionales también se tiene un limitante de información, lo cual no permite ahondar el análisis de los riesgos en esta primera etapa.

Gráfico Nro. 1
Ecuador matriz de probabilidad – impacto

Impacto fiscal potencial	Alto	Sistema financiero	Acciones legales contra el Estado	Riesgos macroeconómicos, Empresas públicas, Asociaciones público-privadas, y Riesgos ambientales
	Medio		Gobiernos subnacionales	
	Bajo			Garantías del gobierno
		Remoto	Posible	Probable
		Probabilidad de que se materialicen		

Fuente: FRAT
Elaboración: MEF

4. Riesgos fiscales asociados a factores macroeconómicos

Los riesgos de origen macroeconómico provienen de cambios inesperados en el desempeño económico, los cuales pueden afectar a los resultados fiscales, en particular el ingreso, aunque también el gasto y la valuación de los activos y pasivos públicos.

Los parámetros macroeconómicos pertinentes incluyen, por ejemplo: la actividad económica, los precios, las tasas de interés nacionales e internacionales, los tipos de cambio y los precios de las materias primas.

Para el Ecuador se ha identificado 4 factores que podrían incidir en los resultados fiscales, y son los siguientes:

- Crecimiento económico
- Tasa de interés internacional
- Tipo de cambio
- Precio del petróleo

A partir de esta identificación se evidencian los posibles canales de materialización de los riesgos fiscales asociados a las variables macroeconómicas, mismos que se detallan en el siguiente gráfico.

Gráfico Nro. 2
Ecuador: canales de materialización de los riesgos macroeconómicos



Fuente y elaboración: Aplicación de la Herramienta de Evaluación de Riesgos Fiscales (FRAT)

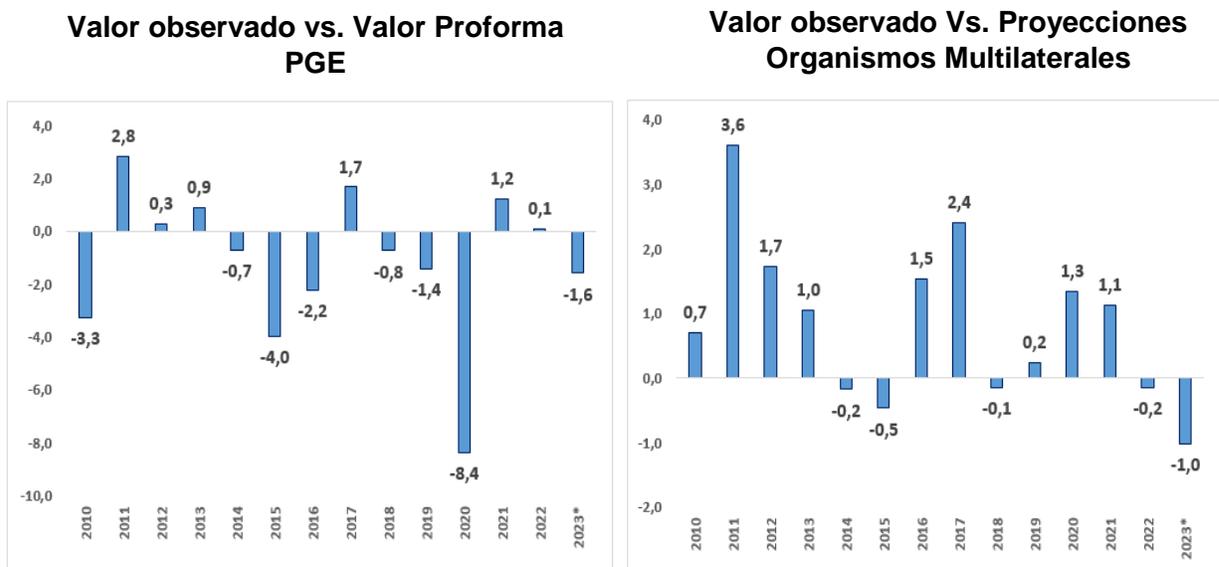
El escenario central de las estimaciones de los ingresos tributarios incide sobre los niveles observados de la base tributaria. El mayor dinamismo de la economía repercute en mayores utilidades para las empresas y por ende mayor pago de impuesto a la renta. Adicionalmente, implica el dinamismo que se le puede dar al gasto público, principalmente, a los egresos para la inversión.

Al realizar el análisis del crecimiento de la economía ecuatoriana con relación a las proyecciones realizadas por los organismos multilaterales y el porcentaje utilizado en las proformas del Presupuesto General del Estado desde el año 2010, se puede identificar que

existe una desviación promedio de -1,1 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales respectivamente para cada escenario examinado.

La volatilidad en la proyección del crecimiento económico es significativa, lo cual constituye un riesgo fiscal debido a la imprevisibilidad que se tiene al momento de realizar las perspectivas del PIB, en inciden en el cálculo tanto de ingreso como del gasto, y en las necesidades de financiamiento, las cuales pueden tener choques significativos en las fases de ejecución.

Gráfico Nro. 3
Ecuador: Desviaciones entre valor observado vs. proyecciones
(Puntos porcentuales)



Nota 1: (*) Corresponde a previsiones del año 2023

Nota 2: Cifras sujetas a revisión

Fuente: FMI/BM/CEPAL/BCE

Elaboración: MEF

Las brechas en las proyecciones pueden estar asociado a la dependencia a choques internos, propios de la actividad económica, y a la influencia directa que se tiene ante los acontecimientos generados a nivel internacional.

El Fondo Monetario Internacional, en octubre de 2023, señaló que el crecimiento real de la economía mundial pasaría del 3,0% en 2023 al 2,9% en 2024. Estos datos mostrarían que la desaceleración económica continúa, considerando el crecimiento promedio mundial del período 2000 al 2019 que alcanzó el 3,8% (FMI, 2023).²

Además, según información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³, se espera que el crecimiento económico de América Latina y el Caribe (ALyC)

² FMI: World Economic Outlook (WEO), octubre de 2023.

³ CEPAL: Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, diciembre de 2023

sea de 1,9% en el 2024, cuyo valor es inferior al registrado en el 2022 que fue de 4,1%. (CEPAL, 2023).

La desaceleración de las economías del mundo y la región afectarían al crecimiento del Ecuador para el 2024 previsto por el Banco Central del Ecuador en 0,8%, disminuyendo del 1,5% que se alcanzaría en el 2023.⁴ Además, el FMI dispone de proyecciones de crecimiento que se ubican en el rango del 1,3% para el 2023 y de 1,8% en el 2024 según el World Economic Outlook (WEO).

La situación económica de los principales mercados de exportación de Ecuador y principales economías mundiales, influirán en el crecimiento del país. Es así, que EEUU tendría una contracción de 0,6%, pasando de 2,1% en el 2023 a 1,5% en el 2024 y China disminuirá su crecimiento en -0,8%.

Cuadro Nro. 1
Tasa de variación del PIB real de las economías seleccionadas
(%)

Zona / país	2022	2023	2024	Variación 2024/2023
Mundo	3,5	3,0	2,9	-0,1
Ecuador				
BCE	2,9	1,5	0,8	-0,7
FMI	2,9	1,3	0,8	-0,5
EE. UU	2,1	2,1	1,5	-0,6
Unión Europea	3,3	0,7	1,2	0,5
China	3,0	5,0	4,2	-0,8
ALyC				
FMI	4,1	2,3	2,3	0,0
BM	4,1	2,3	1,4	-0,9
OCDE	4,1	2,3	1,9	-0,4
Argentina	5,0	-2,5	2,8	5,3
Brasil	2,9	3,1	1,5	-1,6
Chile	2,4	-0,5	1,6	2,1
Colombia	7,3	1,4	2,0	0,6
Perú	2,7	1,1	2,7	1,6

Fuente: WEO/BCE/BM/OCDE

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

Otro de los factores que inciden en el comportamiento macroeconómico es el tipo de cambio, principalmente del sol peruano y del peso colombiano, monedas de nuestros países vecinos. Durante el período 2010 – 2023, estos países aplicaron una política monetaria activa, que ha devaluado sus monedas, ocasionando que sus productos valgan menos y generando problemas en el sector externo y de la balanza comercial de nuestro país.

⁴ BCE: Información estadística mensual No. 2062 - diciembre 2023

Conforme las cifras proporcionadas por el Refinitiv, para los años 2010 – 2023 el peso colombiano se devaluó en un 102.2% al pasar de 1.915 pesos/dólar a 3.873 pesos/dólar. Cabe señalar que la cotización más baja en el período de análisis fue en el 2014 llegando a 1.766 pesos/dólar y la más alta en año 2022 alcanzando los 4.847 pesos/dólar. Este riesgo se ha minimizando entre el período 2022 – 2023 donde existió una revaluación del 20.1%, valor que todavía se encuentra por encima de los niveles mostrados en años pasados; esto ha permitido que las exportaciones nacionales se tornen más competitivas en el contexto internacional.

Sin embargo, el comportamiento del peso colombiano ha significado que los productos del vecino país se vuelvan atractivos para los ecuatorianos, debido en gran medida al impacto de la depreciación, el mismo que en teoría se encuentra relacionado con un abaratamiento de las exportaciones domésticas (en este caso para Colombia) y análogamente un encarecimiento de las importaciones (en este caso desde Ecuador).

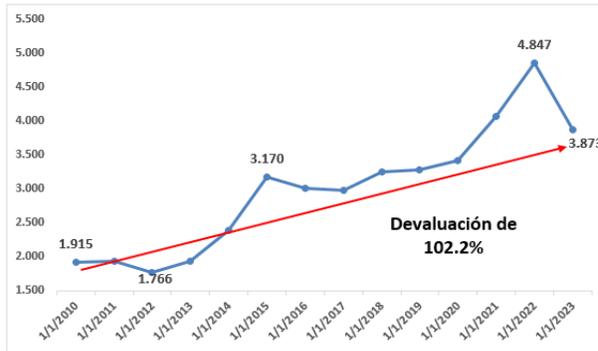
Estas devaluaciones podrían ocasionar un incremento del contrabando, lo cual mermaría los ingresos arancelarios y esto repercutiría en el resultado fiscal y de balanza comercial, aumentando la salida de dividas, afectando la competitividad comercial y disminuyendo las plazas de empleo.

Por su parte, el sol peruano se devaluó en un 32.0% entre el período 2010 - 2023, hecho que provocó graves afectaciones al comercio en el país, principalmente a la ciudad de Huaquillas y Loja, donde los productos ecuatorianos se tornaron poco competitivos para la venta, en tanto que la situación difiere con respecto a los bienes peruanos cuyos precios se encuentran muy por debajo de los nacionales haciéndose muy atractivo para la población ecuatoriana poder comprar en Perú.

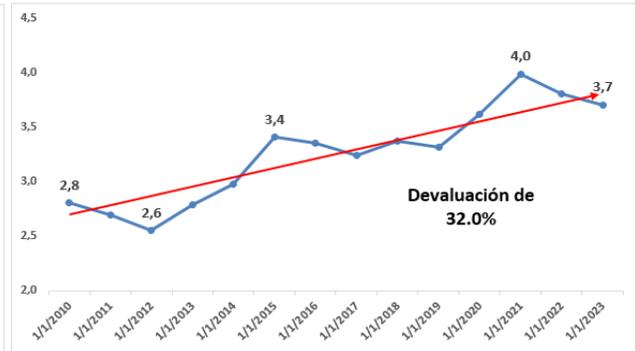
Para el período 2022 – 2023 el sol peruano se revaluó en 2.6% sin alcanzar los niveles mostrados en años anteriores, esto ha permitido que en el último año los productos ecuatorianos se tornen más competitivos y puedan mejorar las exportaciones de bienes similares con Perú, disminuyendo este riesgo y provocando un mayor ingreso de divisas al país.

Gráfico Nro. 4
Cotización de monedas
(2010 – 2023)

Cotización peso colombiano/dólar



Cotización sol peruano/dólar



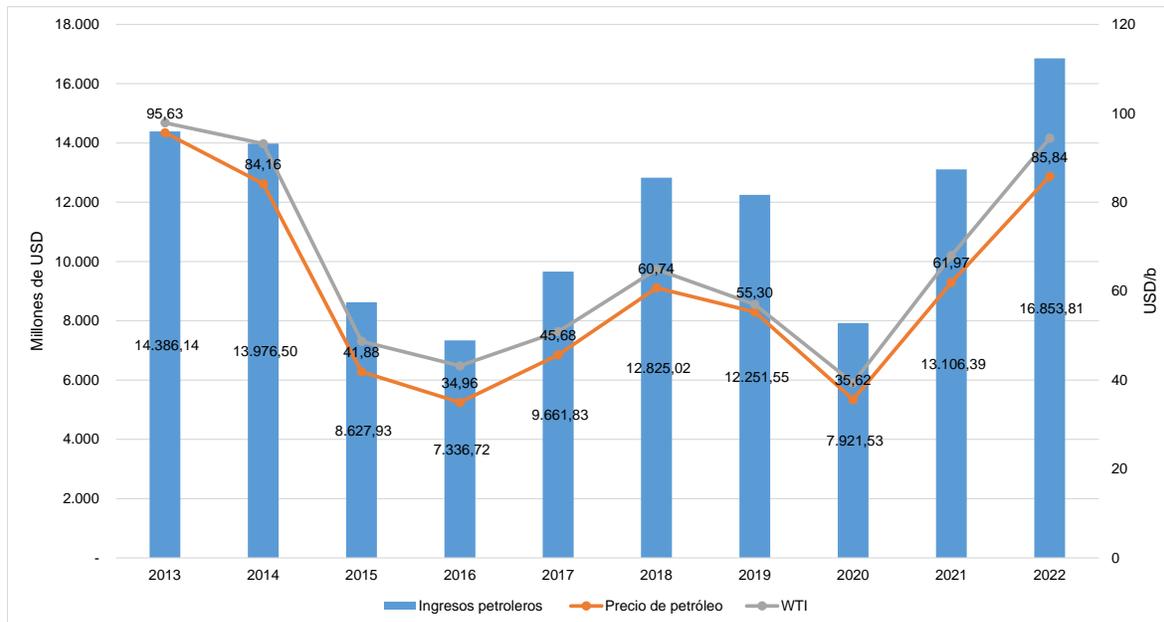
Fuente: Refinitiv
Elaboración: MEF
Nota: Cifras sujetas a revisión

Por otro lado, el precio internacional del crudo es un elemento crucial para la definición de los niveles de ingresos petroleros dada la alta dependencia del país a este recurso, en ese sentido, los ingresos totales del Estado depende de alrededor de un tercio de los ingresos petroleros, para el 2022 su participación en los ingresos totales fue de 37,3%; para el 2023 es de aproximadamente 33,2%⁵; cabe destacar que, para el período 2024-2027 conforme la Programación Presupuestaria Cuatrianual su dependencia es menor, baja alrededor de un cuarto en su participación a los ingresos totales.

El West Texas Intermediate (WTI, por sus siglas en inglés), constituye un marcador referencial del precio de venta de las exportaciones del crudo ecuatoriano. Los últimos acontecimientos alrededor del precio internacional del petróleo son la prueba fehaciente de la dinámica de la economía mundial, que se exterioriza en la volatilidad de los precios, sin existir una fijación real de los mismos. En ese sentido, mediante el gráfico a continuación se muestra el comportamiento dinámico anual del mercado petrolero a partir de su precio.

⁵ MEF, estadísticas de las operaciones del Sector Público No Financiero consolidado (SPNF)

Gráfico Nro. 5
Ingresos petroleros, precio de petróleo ecuatoriano y WTI



Fuente: MEF/BCE

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

Compleja se presenta la perspectiva de los países productores de petróleo frente a la volatilidad del precio internacional del barril de petróleo, la caída de su cotización se mantiene a la baja a partir de inicio de 2024 en menos de USD/b 70.

Estos choques externos se traducen en menores ingresos fiscales, un riesgo fiscal latente, para los presupuestos de los países que dependen directamente o indirectamente del petróleo crudo, como el caso ecuatoriano; no es coincidencia que la principal fuente de energía de nuestro tiempo haga tambalear la economía mundial.

Además, cabe destacar que para 2024, el escenario petrolero presenta cifras conservadoras, pues está previsto el cierre del bloque petrolero 43 - Ishpingo, Tambocochoa, Tiputini (ITT), ubicado en la provincia de Orellana, en cumplimiento a los resultados de la consulta popular de 20 de agosto de 2023.

El Bloque 43 – ITT, es el área que tenía la mayor proyección petrolera del país, aproximadamente con una participación del 10% - 12% (dado que, a noviembre de 2023 se extraían, en promedio, 54.466 barriles de petróleo por día) de la producción total (a noviembre de 2023: 490.000 millones de barriles de petróleo diarios)⁶.

⁶ BCE: Información estadística mensual No. 2063, enero 2024.

Al respecto, conforme el BCE⁷, esto le significará al Estado, una pérdida significativa en la producción petrolera del Bloque 43-ITT durante el período 2023 -2043, estimada en un total de 281,8 millones de barriles, asimismo, resultaría en una reducción sustancial de los ingresos brutos de USD 17.634,5 millones, basada en un precio promedio de USD 62,6 por barril, cifra que puede variar dependiendo el precio del petróleo. Esta situación tendría un impacto en el crecimiento económico de manera permanente.

Otro factor a tomar en consideración son las tasas de interés, como referencia se muestra en el gráfico a continuación el comportamiento de las tasas de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos, cuya dinámica se refleja que, a enero de 2024 alcanzó los 5,33%, similar valor al reflejado en parte de los años 2006 y 2007. Así ha tenido una subida a partir del primer trimestre del año 2022, cuyo valor fue de 0,25%.

La subida de las tasas de interés trae consigo para Ecuador, que el acceso a fuentes de financiamiento internacional sea más costoso y por lo tanto limitado, para las instituciones financieras público y privadas, y para las empresas del país, asimismo, ha tenido un impacto muy grande sobre los intereses que se pagan actualmente; esto implica una restricción del flujo de recursos (divisas) para el fondeo de nuevos créditos y por ende del dinamismo de la actividad económica.

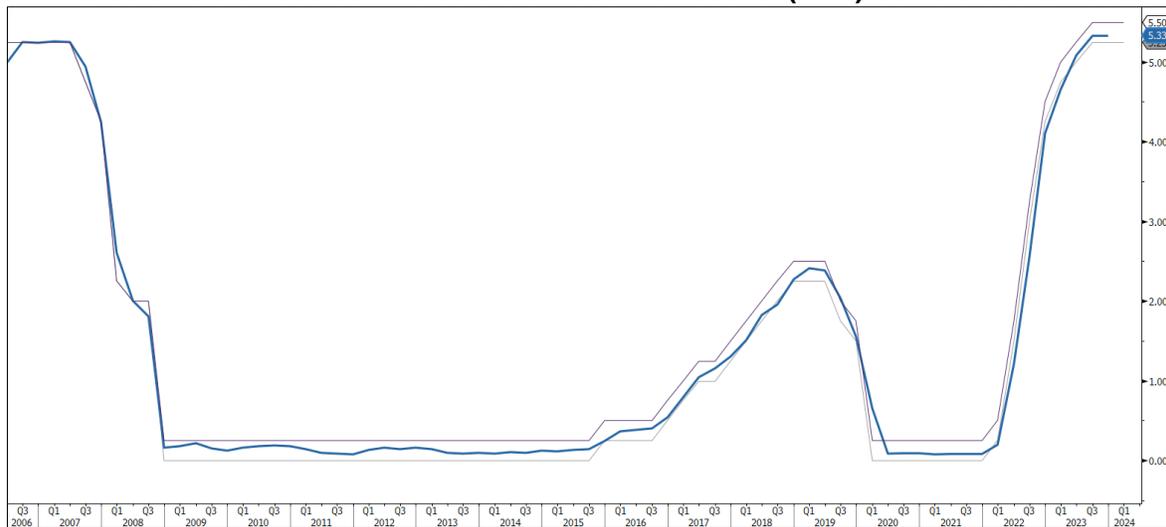
A finales de 2023, la Reserva Federal manifestó que, para el cierre de 2024, los tipos de interés se situarán en el nivel de 4,625% (equivalente a un rango de 4,5% al 4,75%), para un nuevo recorte en 2025 en un punto porcentual, hasta el 3,625% (intervalo de 3,5% al 3,75%) y en 2026, 0,75 puntos porcentuales a la baja, ubicándose en 2,875% (rango del 2,75% al 3%).⁸

El incremento de las tasas de interés en los mercados internacionales implica un factor importante que tiene su efecto como riesgo fiscal, dado que implica un aumento en el costo del servicio de la deuda pública, desencadenando en un incremento del déficit fiscal y del saldo de la deuda pública.

⁷ Evolución e impacto en el rendimiento petrolero del Bloque 43-ITT

⁸ Rueda de prensa Reserva Federal 27 diciembre de 2023

Gráfico Nro. 6
Evolución de la tasa de interés de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos



Fuente: Bloomberg
Elaboración: MEF

Escenarios de sensibilidad: Crecimiento económico, tasas de interés, y resultado primario

La programación macroeconómica tiene por objeto evaluar la interrelación y los canales de transmisión de los sectores fiscal, externo, monetario y financiero, para proponer estrategias que permitan responder a desequilibrios macroeconómicos provocados por choques internos o externos sobre el crecimiento económico, tasas de interés, inflación y el resultado fiscal y determinar su efecto en los componentes: ingresos, gastos y deuda pública.

Mediante el presente ejercicio, se evidencia, un análisis de los principales factores o eventos imprevistos que tienen el potencial de alteración, afectación e impacto de las variables económicas y su trasmisión a las variables fiscales del Estado especialmente al saldo de la deuda pública, o a su vez, se explicará cuáles serían los niveles óptimos de crecimiento económico y la generación suficiente de superávit primario para que el saldo de la deuda pública no se vuelva impago y se pueda honrar su servicio.

A continuación, se puede evidenciar como actúa el componente fiscal de deuda pública frente a distintos escenarios de sensibilidad aplicados a las variables de crecimiento económico, inflación, tasas de interés y resultado primario.

En concordancia con lo expuesto, se desarrollan tres tipos de escenarios de sensibilidad (1. Programado o base⁹, 2. Estrés o pesimista, y 3. Optimista o positivo) a través, de los

⁹ Para este escenario se considera la Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) pasiva, datos provisionales.

cuales permiten contemplar diversos criterios en las variables económicas - fiscales y como desencadena sobre el comportamiento del endeudamiento público en el mediano plazo.

En ese sentido, se utiliza como escenario base, central o programado, las cifras de los supuestos macroeconómicos descritos en la Tabla No. 1¹⁰, a su vez, se incluyen los supuestos utilizados en los escenarios: i) alto nivel de estrés o pesimista, 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.¹¹

En el escenario Programado o base, al año 2025, con el fin de alcanzar un saldo del indicador deuda/PIB 56,8% menor a lo establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta¹² del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), el país, no podrá desviarse de sus proyecciones: el crecimiento económico, es decir, no deberá ser menor a 2,40%, la tasa de interés nominal implícita de la deuda no deberá superar el 4,78% y el resultado primario es importante que, se ajuste hasta un resultado primario de -1,3%.

No obstante, es importante realizar un seguimiento trimestral de las variables económicas y fiscales, principalmente, el indicador de la deuda/PIB, con la finalidad de monitorear el crecimiento económico, y el comportamiento de los ingresos y gastos, para que los niveles de deuda pública se encuentren bajo los límites de conformidad con la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

Al existir un equilibrio entre los ingresos y gastos, manteniendo las demás variables constantes conforme el escenario Programado, se evidenciaría una disminución significativa del saldo de deuda pública, para el año 2025 alcanzando un 55,5% del PIB hasta llegar a 2027 al 54,5% en proporción del PIB, con una tendencia claramente a la baja.

Cuadro Nro. 2
Escenarios de sensibilidad*

Escenario Programado o base					
Parámetros/años	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Crecimiento económico</i>	1,50%	0,80%	2,40%	1,90%	1,80%
<i>Tasas de interés nominal</i>	3,90%	4,40%	4,78%	4,70%	4,63%
<i>Inflación</i>	2,56%	2,07%	1,60%	1,50%	1,50%
Escenario optimista o positivo					

¹⁰ Considera las cifras de la programación presupuestaria cuatrianual (pasiva) y las previsiones macroeconómicas de mediano plazo, tanto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Banco Central del Ecuador (BCE) respectivamente.

¹¹ La metodología utilizada en el presente ejercicio se basa en el cálculo de la Dinámica Endógena de la Deuda Pública; los supuestos utilizados y anotados para la estimación de la trayectoria posible de la deuda pública.

¹² Con el fin de alcanzar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones conforme a lo establecido en el COPLAFIP, el ente rector de las finanzas públicas deberá reducir progresivamente el indicador de deuda pública y otras obligaciones, hasta el límite establecido en el artículo respectivo, considerando los siguientes límites:

1. 57% del PIB hasta el año 2025
2. 45% del PIB hasta el año 2030
3. 40% del PIB hasta el año 2032 y en adelante.

<i>Crecimiento económico</i>	2,09%	1,39%	2,99%	2,49%	2,39%
<i>Tasas de interés nominal</i>	3,55%	4,05%	4,42%	4,35%	4,27%
<i>Inflación</i>	2,79%	2,30%	1,83%	1,73%	1,73%
Escenario de estrés o pesimista					
<i>Crecimiento económico</i>	0,91%	0,21%	1,81%	1,31%	1,21%
<i>Tasas de interés nominal</i>	4,08%	4,58%	4,95%	4,88%	4,80%
<i>Inflación</i>	2,33%	1,84%	1,37%	1,27%	1,27%

*Los escenarios se construyeron con base al impacto en una desviación estándar al alza o a la baja correspondientemente.

Elaborado por: MEF – SFPAR

Fuente: MEF – BCE

Nota: Cifras provisionales sujetas a revisión

En ese sentido, por un lado, bajo el escenario de sensibilidad de estrés, mostraría un bajo crecimiento económico, se reflejaría un deterioro del resultado primario, es decir: un aumento de los gastos sobre los ingresos, mayores tasas de interés de la deuda pública, todo esto, empujaría en un incremento en la acumulación de 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 & Qureshi, 2013).

Al respecto, en el caso hipotético de estrés que para 2025, la tasa de crecimiento real de la economía alcanzaría menos del 1,8%, la tasa de interés nominal implícita de 4,95% y el resultado primario sea deficitario en alrededor de -2,3%, el saldo de la deuda pública en proporción del PIB sería de 61,6% resultado que se encontraría en contraste con la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP (año 2025: 57% del PIB).

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 real de deuda pública promedio, y que se mejore la trayectoria de resultados primarios del Sector Público No Financiero (SPNF) planteados en el escenario Programado o base.

En esa línea, con una tasa de crecimiento económico de 3%, una tasa de interés nominal de 4,42% y un resultado primario más equilibrado alrededor de -0,3%, para el año 2025, el saldo de la deuda pública alcanzaría el 51,9% del PIB, nivel mucho más bajo conforme la Disposición del Código; inclusive si para el año 2027 la tasa de crecimiento del PIB sea alrededor de 2,4% y el resultado primario sea superavitario aproximadamente del 0,2%, el saldo de la deuda pública alcanzaría niveles cercanos a 47,6% del PIB.

5. Riesgos fiscales asociados a desastres naturales

La materialización de los riesgos ambientales puede causar shocks temporales o persistentes a los resultados fiscales. Al materializarse, estos riesgos impactan sobre todo en el gasto público (recurrente y de capital) y en el valor de los activos y pasivos, aunque sus efectos también se sienten en el ingreso cuando estos repercuten en la actividad económica. Los riesgos ambientales incluyen desastres naturales y tecnológicos, peligros ambientales, pandemias y cambio climático. Pueden ser causados por el hombre u obedecer a hechos ajenos a la actividad humana.

En el Ecuador se han registrado un total de 118 desastres naturales, contados desde el año 1900 hasta el año 2023. De este total, los mayores desastres naturales se han concentrado en hidrológicos con 60 ocasiones o un 50.8% del total; los geofísicos totalizaron 38 que representa el 32.2%; los biológicos con 13 eventos que significan el 11.0%; y, los climatológicos con 7 veces equivalente al 5.92%. Así las inundaciones son los que más participan en el total de desastres, producto de los fenómenos del El Niño.¹³

Cuadro Nro. 3
Número de desastres naturales de Ecuador

Desastre	Tipo	Nro	%
Hidrológico	Inundación	43	36.4%
	Movimiento de tierras	17	14.4%
Total Hidrológico		60	50.8%
Geofísico	Terremotos	22	18.6%
	Movimiento de masas (seco)	1	0.8%
	Actividad volcánica	15	12.7%
Total Geofísico		38	32.2%
Climatológico	Sequías	4	3.4%
	Incendios forestales	3	2.5%
Total Climatológicos		7	5.9%
Biológicos	Epidemia	13	11.0%
Total Biológico		13	11.0%
Total general		118	100.0%

Fuente: The international disasters database (CRED, 2023)

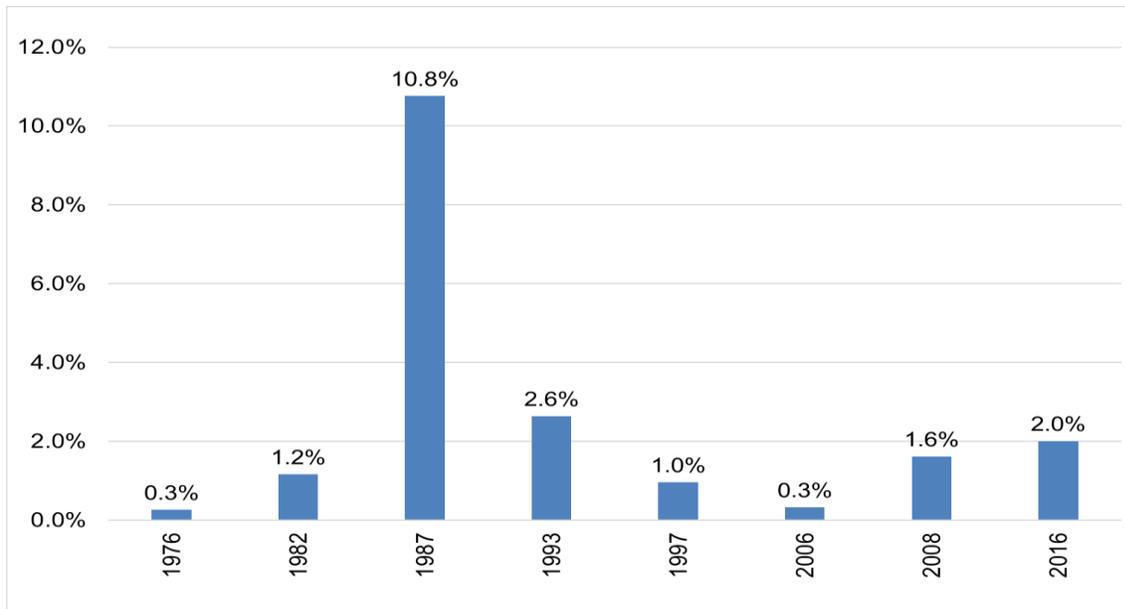
Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

De los 118 casos de desastres naturales, se reportan valorados 27 eventos. Los principales desastres naturales están relacionados con las inundaciones y terremotos, los cuales han sido los más costosos, y se detalla por principales eventos registrados y valorados en las bases de datos.

¹³ EM-DAT - The international disaster database (2023)

Gráfico Nro. 7
Costo de los principales desastres naturales en Ecuador
(Porcentaje del PIB)



Fuente: The international disasters database (CRED, 2023)

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

La importancia de reducir la exposición o vulnerabilidad económica y social es imprescindible para poder gestionar de mejor manera los riesgos derivados de los desastres ambientales. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) estima que por un dólar invertido en prevención se puede ahorrar USD 7.00 en recuperación. Además, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los Estados Unidos (FEMA) sostiene que por cada dólar invertido en prevención se ahorra entre USD 4,00 y USD 7,00 en recuperación (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), 2023).

La materialización de los riesgos asociados a los desastres naturales provoca una presión al Presupuesto General del Estado debido a que el costo en reparación de infraestructura, adecuación de los sistemas de los sistemas de salud pública provisionales son altos. En este sentido, los principales desastres registrados en el país están relacionados con las inundaciones, los cuales representan entre 1.0% al 2.6% del PIB nominal del año en que ocurrió el desastre, en este caso, datos observados conforme la intensidad de los eventos de inundación de los años de 1997 y 1993 respectivamente; en tanto que el promedio sería de 1,6% del PIB¹⁴, haciendo referencia a los desastres por inundación ocurridos en los años: 1982, 1993, 1997 y 2008.

¹⁴ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2023)

Cuadro No. 4
Costos de los desastres naturales en Ecuador
(En porcentaje del PIB)

Años	Desastre	Porcentaje del PIB		
		Nominal	Ajustado 2021	Ajustado 2023
1982	Inundación	1,2%	3,5%	3,9%
1993		2,6%	5,4%	6,4%
1997		1,0%	1,8%	2,1%
2008		1,6%	2,2%	3,3%
Media		1,6%	3,2%	3,9%

Fuente: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2023)

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

Al ajustar los datos por la inflación para el año 2021 se obtiene que el costo de los desastres naturales podría alcanzar entre el 1,8% al 5,4% del PIB (tomando un valor mínimo y un máximo como referencia) con un promedio de 3,2% para el año 2021 (CRED. 2023). En tanto que, para el análisis del año 2023 el costo sería entre 2,1% - 6,4%, con un promedio de gasto de 3,9% como porcentaje del PIB.

De esta manera, el fenómeno de El Niño podría tener un costo fiscal de entre 1,8% - 2,1% del PIB, que en términos nominales del 2023 equivale a un rango entre USD 2.000 millones a USD 2.500 millones. Cabe destacar que, el Índice Ecuatoriano del Fenómeno El Niño (IEFEN), las perspectivas y al criterio experto del Comité Nacional para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño (ERFEN), se mantiene el estado de El Niño ACTIVO en Ecuador, así como la Alerta Naranja a nivel Nacional según la Secretaría de Gestión de Riesgos.¹⁵

No obstante, frente a una disminución de precipitaciones que como resultado fue un estiaje, dado que, el Ecuador enfrentó bajos caudales en los afluentes en la zona amazónica y un retraso de las lluvias en la zona occidental, el Ministerio de Energía y Minas declaró la emergencia en el sector eléctrico en el país mediante el Acuerdo Ministerial No. MEM-MEM-2023-0022-AM de 18 de octubre de 2021.

En ese sentido, este tipo de fenómenos se asocia a los riesgos de carácter fiscal dado un mayor desembolso de recursos, pues como estrategia sobresale las medidas como: compra de energía eléctrica a Colombia, considerablemente incremento en su costo, y un inusitado crecimiento en la demanda energética del país.

¹⁵ Comité ERFEN-Ecuador, Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada del Ecuador, BOLETÍN ERFEN Nro. 02-2024.

6. Riesgos fiscales asociados a las Empresas Públicas

El desempeño insatisfactorio de las empresas públicas puede generar una pérdida periódica o persistente para las finanzas públicas. Los pasivos garantizados (explícita o implícitamente) de las empresas públicas u obligaciones suelen ser una fuente importante de riesgos. A esto se suman aquellos derivados de la volatilidad de los flujos hacia el gobierno; la valuación del capital y las transferencias inciertas del gobierno en carácter de subsidios continuos o para gasto de capital. Los pasivos contingentes de empresas públicas también pueden presentar un riesgo fiscal para el gobierno cuando estos se realizan.

Entre los riesgos más relevantes está la transferencia de recursos que se podría dar desde el Estado hacia las empresas pública ante una situación de vulnerabilidad financiera, problemas relacionados con la gestión o la operatividad de la EP. Conforme al análisis realizado se han identificado los siguientes problemas, pueden deberse a situaciones propias del giro de negocio, entre los que se detallan:

- La constitución de los Directorios de las EP
- Constantes modificaciones en la normativa de compras públicas que retrasan las operaciones
- Problemas de gestión
- Variabilidad en la deducción de excedentes
- Incertidumbre en el comportamiento de los mercados internacionales
- Contratos colectivos
- Pérdidas operativas

Los riesgos fiscales asociados a las empresas públicas se pueden materializar debido a una variabilidad en la deducción de los excedentes, lo que no permite tener un flujo adecuado de recursos que permitan generar inversiones para la empresa pública y que estos generen retornos significativos. Adicionalmente, las definiciones de política pública asociadas a que las empresas públicas no responden a las condiciones de mercado, su función está relacionada con la generación de rentabilidad social.

Dentro de la Función Ejecutiva existen 13 empresas públicas, sin embargo, 5 de estas son las más representativas para el fisco debido al presupuesto que manejan y los recursos que generan en su operatividad.

Cuadro No. 5
Estados Financieros Empresas Públicas
2019 - 2022

	2019	2020	2021	2022
PETROECUADOR EP				
Ingresos	11.939,2	7.859,3	12.522,0	17.126,9
Gastos	10.124,6	7.471,5	8.653,4	12.366,3
Resultado	1.814,6	387,8	3.868,6	4.760,7
CELEC EP				
Ingresos	776,0	738,9	708,4	815,6
Gastos	790,1	769,2	770,4	843,2
Resultado	-14,1	-30,3	-62,0	-27,6
CNEL EP				
Ingresos	1.247,5	1.227,1	1.295,2	1.341,8
Gastos	1.126,9	1.053,3	1.199,9	1.334,5
Resultado	120,6	173,8	95,3	7,3
CNT EP				
Ingresos	893,0	775,7	653,1	537,4
Gastos	782,5	635,2	588,9	584,8
Resultado	110,5	140,5	64,2	-47,4
FLOPEC EP				
Ingresos	516,5	612,9	576,5	981,7
Gastos	466,5	624,7	563,4	804,3
Resultado	50,0	-11,8	13,1	177,3

Nota: Información provisional sujeta a revisión

Fuente: EMCO EP

Otro de los riesgos que se pueden identificar en el caso de las empresas públicas es que no presentan estados financieros auditados lo que podría representar un riesgo fiscal significativo para el Estado.

Estos informes auditados son importantes para poder evaluar la exactitud y transparencia de la información financiera de las empresas. Al no contar con una auditoría independiente, existe el riesgo de que las empresas puedan presentar datos inexactos en sus estados financieros, lo que dificulta la capacidad del Estado para realizar una fiscalización efectiva.

La ausencia de esta información confiable puede generar una evaluación incorrecta de la realidad de las empresas públicas lo que podría ocasionar la materialización de riesgos relacionados con transferencias corrientes desde el Estado para que puedan mantenerse operando.

Como se puede observar en la tabla anterior empresas como CELEC EP y CNT EP registran pérdidas en sus estados de resultado por USD 27.6 millones y USD 47.4 millones, respectivamente en el año 2022.

En el caso de CELEC EP su resultado se debe principalmente a que los recursos para la operación de la empresa provienen del pago que realizan las empresas distribuidoras de energía por la producción y transporte de energía eléctrica. Esto debido a que la tarifa

establecida para la generación y transmisión de energía es establecida por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la misma que no alcanza a cubrir los costos de la empresa.

En el caso de CNT EP, la empresa para septiembre 2023 ya registraba una pérdida por USD 59.5 millones debido a que los ingresos presentan una caída sostenida del 17.7% en promedio, principalmente por su caída en las ventas.

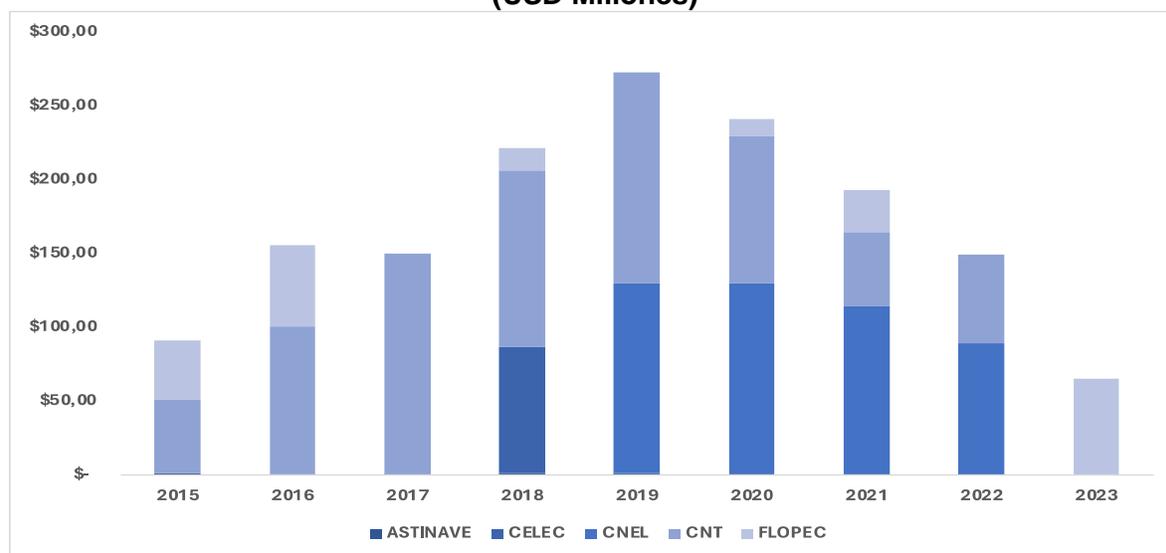
De la revisión de la gestión financiera de CNT EP, se evidencia que:

- Las ventas han tenido un comportamiento descendente y eso se refleja directamente en sus estados financieros.
- Los ingresos presentan una caída anual en promedio del 13%.
- La empresa muestra costos elevados, que, a pesar de su nivel decreciente en ventas, no se ha evidenciado el decrecimiento de los gastos en la similar magnitud.

Entre los riesgos que se identifican por parte de las empresas públicas está la volatilidad de los flujos que entregan al gobierno como excedentes. Al analizar este tema se puede evidenciar que CNT EP ha transferido alrededor de USD 773 millones durante el período 2015 – 2023, seguido por CNEL y FLOPEC con USD 462.8 y USD 214.8, respectivamente durante el período en análisis.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que PETROECUADOR EP es la que más aporta recursos al PGE. Es importante mencionar que esta empresa tiene una estructura diferente a las demás, donde el Estado entrega únicamente los recursos que sirven para su operación y los ingresos que genera la gestión petrolera son entregados al fisco.

Gráfico Nro. 8
Total de excedentes por Empresa Pública 2015 - 2023
(USD Millones)



Fuente: e-Sigef, Entidad 996

Elaboración: DNREPS

Nota: Cifras sujetas a revisión

En el siguiente gráfico se puede observar que durante el período 2015 - 2023, las empresas públicas han otorgado un total de USD 1.540,33 millones como excedentes de sus operaciones anuales. Siendo el 2019, el año que más recursos se entregaron con un total de USD 272,76 millones. En tanto que el año 2023 únicamente el PGE recibió un monto de USD 65 millones debido a la gestión de FLOPEC EC.

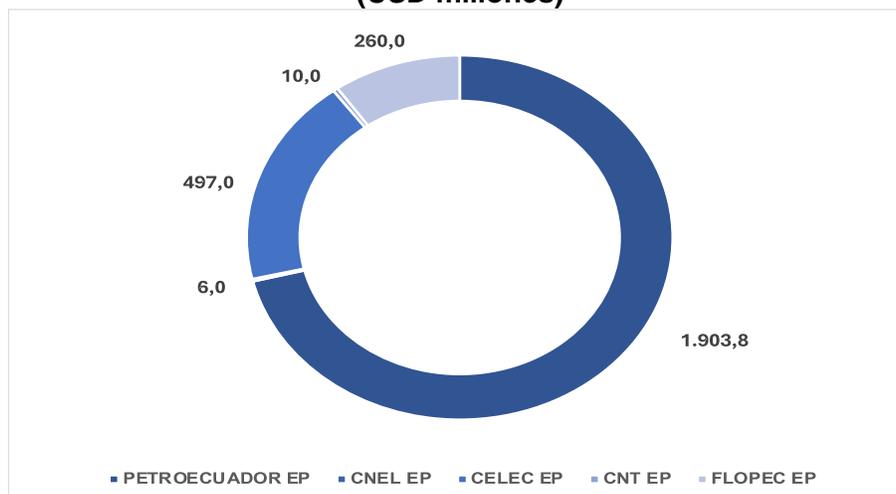
Otro riesgo a tomar en cuenta es el manejo de la liquidez que realiza el Estado con los recursos de las empresas públicas. Este manejo tiene un tratamiento distinto a la transferencia de excedentes y está supeditado, principalmente, a las presiones que tiene la caja fiscal en ciertas etapas del año, más no a un calendario programado de entrega de excedentes.

El manejo de liquidez, al no ser una transferencia de recursos programada genera inconvenientes en las empresas públicas debido a la solvencia que deben tener para realizar pagos, inversiones, compras programadas inherentes a su giro de negocio, entre otros.

El manejo de liquidez puede constituirse en una fuente importante de materialización de riesgos fiscales en un mediano plazo debido a que podría generar problemas en la operación de las EP, lo que ocasionarían problemas en la sostenibilidad de las empresas a lo largo del tiempo.

Al 2023 el saldo de manejo de liquidez asciende a USD 2.676,7 millones distribuidos de la siguiente manera: USD 1.903,8 PETROECUADOR EP, USD 497 millones CELEC EP, USD 260 millones FLOPEC EP, entre las más representativas.

Gráfico Nro. 9
Manejo de liquidez 2023
(USD millones)



Fuente: DNREPS
Elaboración: MEFF

7. Riesgos fiscales asociados a contratos de Gestión Delegada

El riesgo relacionado con las asociaciones público-privadas son los compromisos fiscales que se pueden crear a largo plazo y obligaciones contingentes (implícitas y explícitas) mediante la distribución de riesgos entre ambas partes.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha desarrollado un conjunto de normas que permiten el análisis de riesgos fiscales que se derivan de los contratos APP, inclusive aquellos suscritos previo al año 2020. Dichas normas técnicas que permiten la aplicación efectiva de lo que contempla el COPLAFIP, fueron emitidas en abril de 2022.

En junio de 2023 se emitió una actualización a las normas técnicas del MEF con la incorporación de una metodología de cuantificación de riesgos fiscales de contratos APP. Y, el 26 de junio del mismo año, se reformó el Reglamento General del COPLAFIP, incorporando una serie de disposiciones que regulan de forma integral la gestión de riesgos fiscales de todas las fuentes, inclusive los provenientes de contratos APP.

Con el nuevo marco normativo sobre identificación, asignación, cuantificación y registro de riesgos fiscales de varias fuentes y entre ellas los que tienen como origen los contratos de Asociaciones Público Privadas, el Estado, ha iniciado con el análisis de proyectos de esta naturaleza, identificando los riesgos fiscales propios de cada proyecto y procediendo con su registro.

El MEF ha participado desde etapas tempranas del desarrollo de proyectos APP, con la obligatoriedad de que se pueda elaborar el Informe preliminar de sostenibilidad y riesgos fiscales, en la etapa de planificación del proyecto; y, en etapas de estructuración avanzada y previo al inicio de concurso público, la entidad delegante deberá obtener un Dictamen favorable de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales, sin el cual el proceso de concurso no podrá avanzar, peor aún, llegar a suscribir un contrato APP.

Esto, con el fin de precautelar la sostenibilidad de las finanzas públicas, permitiendo suscribir contratos APP dentro de los límites establecidos por el MEF tanto para compromisos firmes como para los contingentes.

El reto que ahora el Estado ecuatoriano debe enfrentar es el levantamiento de información e identificación de riesgos fiscales de contratos APP suscritos previo al año 2020. Una serie de contratos APP fueron firmados por el Estado previo a la vigencia de las normas que regulen el análisis de riesgos en este tipo de proyectos y sin el conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo tanto, sin que el ente rector de las finanzas públicas pueda conocer y registrar los compromisos firmes y contingentes asumidos con la firma de dichos contratos.

A la fecha, se mantienen contratos APP en ejecución suscritos previo a la vigencia del marco normativo antes señalado en los sectores vial, puertos marítimos, aeropuertos,

minería, hidrocarburos, generación eléctrica y telecomunicaciones. De todos estos contratos, únicamente se conocen y se ha registrado los riesgos del contrato APP del Puerto Bolívar, celebrado entre la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar y el gestor delegado YILPORT S.A.

Quizá los contratos APP que mayor preocupación generan por la afectación actual a las finanzas públicas, son aquellos relacionados al sector vial. De estos contratos, el Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado insistentes peticiones para acceder a la información de los mismos, sin tener resultados.

De la poca información obtenida, se tiene conocimiento de que el MTOP mantiene los siguientes contratos APP:

1. Contrato de Concesión para la rehabilitación, mantenimiento, ampliación, explotación y administración de carreteras. Celebrado con la empresa PANAMERICANA VIAL S.A. PANAVIAL, el 30 de octubre de 1996. Plazo: 52 años
2. Contrato para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la Ruta Río Siete – Huaquillas. Celebrado con la empresa CONSUR R7H, el 22 de julio de 2016. Plazo: 40 años
3. Rehabilitación, construcción de obras complementarias, mantenimiento rutinario y periódico, explotación y operación del sistema vial Chongón – Santa Elena. Celebrado con la Compañía VERDÚ S.A., el 26 de abril de 2019. Plazo: 20 años
4. Diseño, financiamiento, rehabilitación, ampliación a 4 carriles, operación y mantenimiento del corredor vial Santo Domingo, Buena Fe. Celebrado con la compañía Santa Domingo CRSD S.A., el 20 de diciembre de 2019. Plazo: 30 años
5. Diseño, financiamiento, rehabilitación, ampliación a 4 carriles, operación y mantenimiento vías Naranjal – Tenguel. Celebrado con la compañía INTERVIAS S.A. el 02 de octubre de 2020. Plazo: 30 años

De los contratos antes citados, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha informado de forma general que el Estado mantiene varias obligaciones pendientes de pago, entre ellas, las correspondientes a un diferencial tarifario. Obligación que nace en virtud del acuerdo contractual de haber fijado una tarifa superior a la que efectivamente se cobra a los usuarios de las vías concesionadas, así:

Cuadro Nro. 6
Tarifa vigente versus tarifa contractual
En Dólares

#	Contrato	Tarifa vigente (USD)	Tarifa contractual (USD)			
			2022	2023	2024	2025
1	PANAVIAL	1,00	1,51	1,53	1,55	1,57
2	Río Siete – Huaquillas	1,00	1,25	1,68	1,73	1,78
3	Chongón – Santa Elena	1,00	1,50	1,52	1,54	1,56
4	Santo Domingo-Buena Fe	1,00	1,50	1,55	1,59	1,64
5	Naranjal – Tenguel	1,00	1,52	1,54	1,56	1,58

Fuente: Informe Propuesta Política Tarifaria

Elaboración: MTOP

Nota: Cifras sujetas a revisión

De los datos expuestos, el Estado se ha obligado a pagar al gestor delegado la diferencia entre la tarifa vigente y la pactada contractualmente que se actualiza de forma anual a la tasa de inflación pactada en cada contrato. Mientras el Estado no incremente la tarifa de cobro al usuario final, se seguirá generando la obligación de pago hacia cada gestor privado. Es decir, a la presente fecha el Estado mantiene obligaciones pendientes de pago, con corte a diciembre de 2022, por alrededor de USD 130.86 millones correspondiente a los años 2021 y 2022. Monto al que se debe sumar lo generado por el ejercicio fiscal 2023, lo que resultaría en un monto aproximado de USD 210 millones. Monto que corresponde únicamente a tres años de ejecución de los contratos antes indicados. Lo manifestado se resume en la siguiente tabla.

Cuadro Nro. 7
Deuda por diferencial tarifario a diciembre de cada año
(Millones de Dólares)

CONTRATO	2021	2022
Rumichaca - Riobamba	49,62	40,64
Río Siete - Huaquillas	7,93	10,18
Chongón - Santa Elena	-	8,90
Santo Domingo - Buena Fé	1,71	10,83
Naranjal - Tenguel	-	1,05
TOTAL	59,26	71,60

Fuente: Informe Propuesta Política Tarifaria

Elaboración: MTOP

Nota: Cifras sujetas a revisión

Respecto a esa obligación de diferencial tarifario, en el contrato “*Rehabilitación, construcción de obras complementarias, mantenimiento rutinario y periódico, explotación y operación del sistema vial Chongón – Santa Elena*”, según los datos presentados por el MTOP, el Estado podría pagar un monto aproximado en valor actual de USD 431.01

millones, monto que es el total de los 20 años de plazo contractual, es decir un promedio anual de USD 21.5 millones, de no existir un ajuste en la tarifa de peajes.

En este sentido, si uno considera los costos para el Estado de estos últimos tres años, y los proyecta nominalmente y linealmente por el período del contrato se podría obtener el costo total para el Estado de estos cinco contratos del sector transporte, lo que totaliza un valor de USD 2.170.4 millones. De esta forma, es necesario revisar y evaluar las obligaciones de los contratos más grandes (Rumichaca – Riobamba; Río Siete – Huaquillas, Chongón – Santa Elena, y Santo Domingo – Buena Fe, principalmente) y analizar las posibles opciones de política pública.

Cuadro Nro. 8
Deuda proyectada por diferencial tarifario por el período contractual
(Millones de Dólares)

Contrato	Promedio	Años de vigencia	Total de Contrato
Rumichaca - Riobamba	45,13	26	1.173,38
Río Siete - Huaquillas	9,06	40	362,20
Chongón - Santa Elena	21,55	20	431,00
Santo Domingo - Buena Fé	6,27	30	188,10
Naranjal - Tenguel	0,53	30	15,75
TOTAL			2.170,43

Fuente: Informe Propuesta Política Tarifaria

Elaboración: MTOP

Nota 1: En el caso de Chongón – Santa Elena el valor de USD 431 millones ha sido informado oficialmente, mientras que los otros valores son proyectados para dimensionar el riesgo de los posibles pagos del Estado.

Nota 2: Cifras sujetas a revisión

Por lo expuesto y considerando únicamente los pagos derivados de los contratos del sector transporte (vial), las obligaciones por materialización de riesgos están generando un impacto fiscal significativo para el Presupuesto General del Estado, cifras que todavía no han sido incorporadas puesto que requiere que el concedente realice el registro de los riesgos conforme la normativa lo indica.

Al momento, se continúa con las acciones necesarias para el levantamiento de información de los contratos APP suscritos en todos los sectores y avanzar con la cuantificación de obligaciones firmes y contingentes asumidas por el Estado, para su posterior registro. Información que deberá tomarse en cuenta en la planificación de las finanzas públicas.

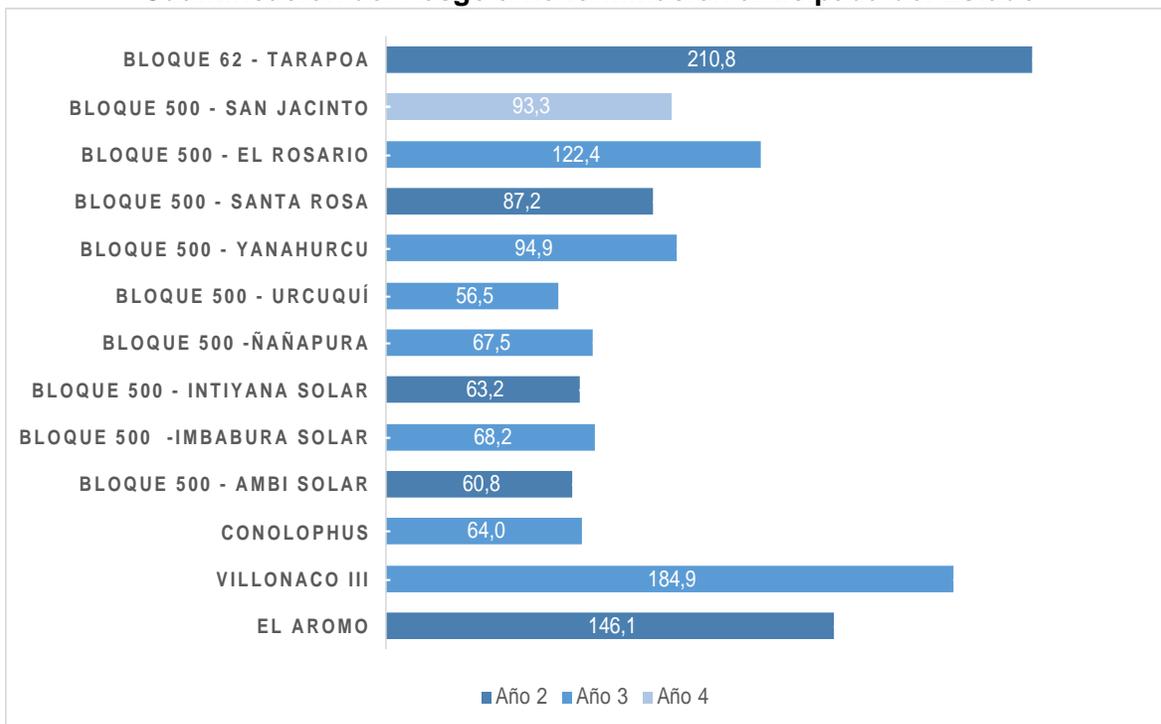
Por otro lado, existen proyectos, principalmente los energéticos e hidrocarburíferos, que han cumplido con la normativa legal vigente y el Ministerio de Economía y Finanzas ha trabajado con la parte concedente, en este caso el Ministerio de Energía y Minas a fin de apoyar en la elaboración del expediente de riesgos para estos proyectos de gestión delegada.

Durante los años 2022 y 2023, el MEF ha entregado el dictamen de sostenibilidad y riesgos fiscales para 13 proyectos de gestión delegada de los cuales 12 pertenecen al sector eléctrico y 1 corresponde a la industria hidrocarburífera del país.

Los 13 proyectos tienen riesgos cuantificados y aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, el riesgo más relevante, aunque con una probabilidad menor a la del 10% de ocurrencia corresponde a la terminación anticipada por parte del Estado y esto sucedería en los cuatro primeros años de ejecución de los proyectos.

Es fundamental tener identificado este riesgo debido a que ya existe un precedente de terminación anticipada por parte del Estado, efectuados a los contratos de exploración y explotación de petróleo. En ese sentido, aunque la probabilidad de ocurrencia sea bajo es relevante evidenciar que ante la materialización de este riesgo se podría alcanzar un impacto de USD 1.319,6 millones para los 13 proyectos corresponden a valores de máxima exposición del riesgo, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico Nro. 10
Cuantificación del riesgo ante terminación anticipada del Estado



Fuente: Expedientes de Riesgos
Elaboración: MEFF

8. Riesgos fiscales asociados al Sistema Financiero

Las crisis financieras o los resultados negativos de las instituciones financieras pueden conducir a la materialización de pasivos contingentes (explícitos e implícitos), un aumento del gasto o de los pasivos públicos. Los pasivos contingentes explícitos incluyen depósitos con garantía del gobierno. Otros pasivos de instituciones financieras (incluidos los depósitos sin garantía) pueden constituir pasivos contingentes implícitos para el gobierno. Entre las instituciones financieras pertinentes se incluyen bancos, compañías de seguro, otras instituciones financieras no bancarias, así como el banco central. Por otra parte, las instituciones financieras públicas crean riesgos fiscales similares tanto para el gobierno como para las corporaciones públicas en general.

Asimismo, las crisis financieras pueden derivar en la materialización de los riesgos macroeconómicos, asimismo, tras el riesgo financiero está el riesgo moral acudir a un rescate del sector, aunque sea privado para que la economía tenga impactos mínimos y no genere presiones de otro tipo.

La inestabilidad de los sistemas financieros es una fuente importante de riesgo fiscal tomando en cuenta el costo sistémico de los choques endógenos y exógenos que puedan recaen sobre los componentes de las finanzas públicas. Aun cuando estos choques tengan baja probabilidad de ocurrencia, sus impactos generan mayores costos en términos fiscales que los derivados del riesgo macroeconómico. Por ejemplo: de una muestra de 230 registros de riesgos, 91 corresponden al sector financiero cuyo costo promedio en porcentaje del PIB alcanza el 9,7%, de una compilación de 120 países.¹⁶

El Sistema Financiero Nacional del Ecuador se compone de instituciones financieras de los sectores público, privado, y del popular y solidario, mediante las cuales se intermedian recursos del público. Entre bancos y cooperativas se agrupan 131 entidades operativas, alcanzan un monto total de activos de USD 84.318 millones (91% del total de activos del sector financiero nacional), equivalente al 71% del Producto Interno Bruto (PIB)¹⁷; 24 bancos privados representan el 64% de los activos (USD 58.948 millones), en la misma línea, es importante mencionar que 46 cooperativas del segmento 1¹⁸ abarcan el 23% de los activos (USD 21.662 millones), mientras que, 4 entidades que representan el sector financiero público abarca el 9% de los activos del sector financiero nacional (USD 8.061 millones), siendo la Corporación Financiera Nacional (CFN) que abarca USD 3.463 millones

¹⁶ Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices (2016) – FMI.

¹⁷ Banco Central del Ecuador - Información Estadística Mensual No. 2061 (noviembre 2023).

¹⁸ Las entidades del sector financiero popular y solidario de acuerdo al tipo y al saldo de sus activos se ubicarán:

Segmento 1: "Activos" mayores a USD 80'000.000,00

Segmento 2: Mayor a 20'000.000,00 hasta 80'000.000,00

Segmento 3: Mayor a 5'000.000,00 hasta 20'000.000,00

Segmento 4: Mayor a 1'000.000,00 hasta 5'000.000,00

en activos (4%), BanEcuador y Banco del Estado (BDE) con el 2%, y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y solidarias (CONAFIPS) con el 1%¹⁹.

Cuadro No. 9
Estructura del sector financiero nacional
(Millones de USD y %)

Subsistemas y entidades	No. de entidades	Activos	Participación en activos	Porcentaje del PIB
Sector financiero privado	24	58.948	64%	49%
Sector financiero popular y solidario	107	25.370	27%	21%
Cooperativas segmento 1	46	21.662	23%	18%
Cooperativas segmento 2	57	2.517	3%	2%
Mutualistas	4	1.191	1%	1%
Subtotal	131	84.318	91%	71%
Sector financiero público	4	8.061	9%	7%
CFN	1	3.463	4%	3%
BDE	1	2.184	2%	2%
BANECUADOR	1	1.769	2%	1%
CONAFIPS	1	645	1%	1%
Total	135	92.379	100%	77%

Fuente: BCE (octubre de 2023)

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

Cada uno de estos sectores cuenta con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez²⁰. El correcto funcionamiento depende de la regulación de la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privado.

Sin embargo, es importante señalar que conforme el Informe sobre la “Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero” (EESF) elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) ²¹ señala que el marco institucional del país para la supervisión del sector financiero es complejo, carece de coordinación y se presta a la intervención política. Por lo tanto, recomienda que se necesitan reformas para reforzar la independencia de la función de supervisión, dar prioridad a la seguridad y la solidez, separar la supervisión prudencial de otras funciones y afianzar sustancialmente el enfoque de supervisión técnica.

En los últimos 24 años, la ocurrencia de eventos de riesgo fiscal asociado al sistema financiero ecuatoriano ha sido baja, presentando un único episodio de materialización con

¹⁹ Monitoreo de los principales indicadores monetarios y financieros de la economía ecuatoriana (noviembre 2023).

²⁰ Artículo No. 309 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹ Financial System Stability Assessment – IMF Country Report No. 23/335 (septiembre 2023). El análisis abarcó a los 24 bancos, las grandes cooperativas de crédito y más de 86.000 empresas no financieras registradas.

la crisis financiera doméstica de 1999 asociada a la implementación de la dolarización.²² A partir de ello, su esquema monetario no depende de la emisión primaria de dinero, sino que se sustenta en la generación de divisas a partir de una balanza comercial saludable, cuenta corriente superavitaria y, fuentes de financiamiento y finanzas públicas saneadas.

Si bien es cierto que la dolarización ha sido una herramienta importante para la economía ecuatoriana, trae consigo, un alto riesgo de liquidez sistémica, debido a la capacidad limitada del Banco Central del Ecuador (BCE) para proporcionar liquidez mediante los instrumentos de política monetaria.

La exposición de Ecuador a los riesgos macro financieros está determinada por la economía dolarizada y su posición económica altamente dependiente del petróleo; ello implica, que es vulnerable ante choques externos como: apreciación del dólar estadounidense, caída del precio internacional del petróleo, devaluación de las monedas de los países vecinos, tipo de cambio, desastres naturales, pandemias, guerras económicas, entre otros. Sin embargo, el Informe del FMI evaluó la resiliencia de los bancos, cooperativas de crédito y las empresas no financieras, encontrando que, mediante las pruebas de tensión (estrés) realizadas, señala que el sector financiero ecuatoriano en general es resistente a choques macro financieros adversos.²³

La Superintendencia de Bancos señala que las “pruebas de tensión” son una herramienta útil para determinar el requerimiento de capital adicional necesario para mantener la estabilidad del sistema financiero ante un choque severo, ya sea de índole macro o micro prudencial, que enfrentan los bancos, permitiendo a los supervisores bancarios calibrar los riesgos del sistema financiero.²⁴

➤ Índice de Solvencia

La Superintendencia de Bancos realiza pruebas de tensión (para estimar tensión por solvencia, se mide el riesgo de crédito, el riesgo de mercado y el resultado económico) con el objetivo de analizar el impacto sobre el sistema financiero los posibles cambios de trayectoria de las variables macroeconómicas, por lo tanto, construye distintos escenarios (base, estresado e hipotético), introduciendo en el sistema choques exógenos. En ese sentido, los resultados muestran que, tanto en el escenario base estresado e hipotético,

²² El Ecuador tuvo un punto de inflexión el 13 de marzo del 2000, fue el primer país Sudamericano en abandonar formalmente su moneda local, el cambio de moneda significaba entrar en un ámbito casi desconocido y lleno de incertidumbre, donde se renunciaba a la soberanía monetaria, la cual no solo afectó el panorama económico, sino también el social y cultural. El 13 de marzo del 2000 se oficializó mediante ley de la república la dolarización oficial de la economía del Ecuador, el día 9 de enero de ese año fue anunciada mediante decreto presidencial.

²³ El análisis abarcó a los 24 bancos, las grandes cooperativas de crédito y más de 86.000 empresas no financieras registradas.

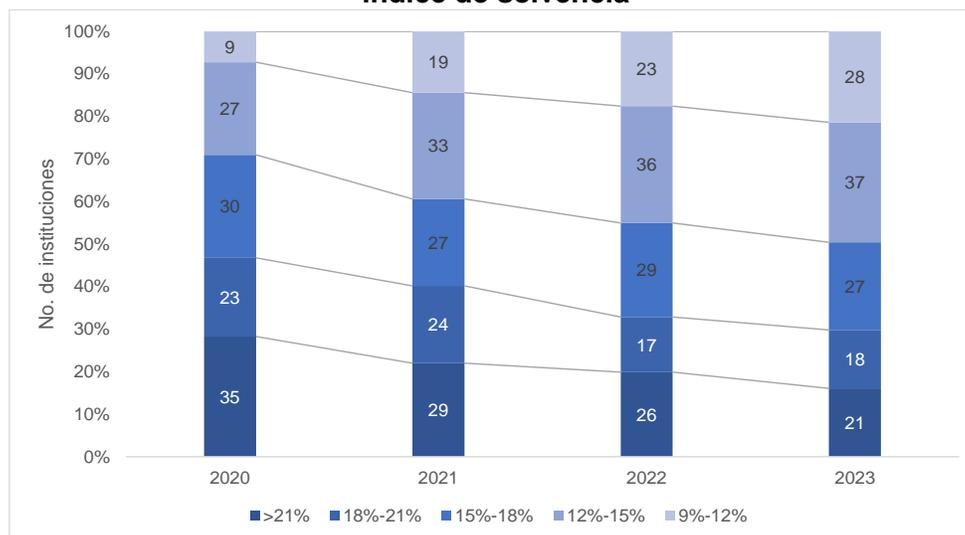
²⁴ Superintendencia de Bancos - Intendencia Nacional de Riesgos y Estudios – Dirección de Estudios y Gestión de la Información – Subdirección de Estadísticas y Estudios. “Reporte de Pruebas de Tensión” septiembre 2023.

todos los bancos por tamaño (grandes, medianos y pequeños) se ubicarían por encima del nivel mínimo requerido de solvencia del 9%.

Por su parte, el Informe EESF del FMI añade pruebas de estrés de solvencia bancaria integrando los riesgos crediticios, soberanos y de tasas de interés.²⁵ En ese sentido, los resultados se situaron que los ratios de capital de cinco bancos pequeños, los cuales representan el 2% de los activos del sistema financiero, cayeron por debajo del 9% (escenario base); en el escenario adverso, nueve bancos que representan el 11% de los activos del sistema, presentan ratios por debajo del mínimo legal, pero con un déficit de capital agregado de 0,2% del PIB. Concluye que, en términos agregados, el sistema financiero es lo suficientemente rentable como para absorber las pérdidas derivadas de escenarios de estrés probables.

Así mismo, sin someterse a escenarios bajo supuestos macroeconómicos, el Banco Central del Ecuador señala que el índice de solvencia se presenta en términos saludables en el marco regulatorio vigente, en esa línea, en octubre de 2023 las cooperativas del segmento 2 registraron un índice de solvencia de 17,2%; seguido por el segmento 1 con 15,0%; los bancos privados con 13,4% y las mutualistas con 11,8%. Los sistemas financieros privados y de la economía popular y solidaria, en conjunto, registraron un índice de solvencia de 13,9%. Durante los últimos tres años, el indicador de solvencia de las EFI privadas fue superior al nivel normativo requerido (9%).

Gráfico Nro. 11
Índice de solvencia



Fuente: BCE (octubre de 2023)
Elaboración: MEF
Nota: Cifras sujetas a revisión

²⁵ La metodología central implicó una prueba de resistencia de arriba hacia debajo de la solvencia de los bancos individuales, integrada con una prueba de resistencia de arriba hacia debajo de la solvencia de los bancos individuales, integrada con una prueba de resistencia corporativa de los 100 mayores prestatarios, a diciembre de 2022.

➤ Índice de Liquidez

El Informe EESF del FMI manifiesta que la liquidez sistémica es el principal riesgo para la estabilidad financiera dada la falta de una moneda nacional y la insuficiencia de activos externos. Así mismo, el FMI también realiza pruebas de tensión de liquidez a nivel bancario que se evaluó utilizando los resultados de un reciente proyecto piloto sobre el Índice de Cobertura de Liquidez (ICR), que cubre a los seis bancos más grandes, que en conjunto representan alrededor del 60% de los activos del sistema.

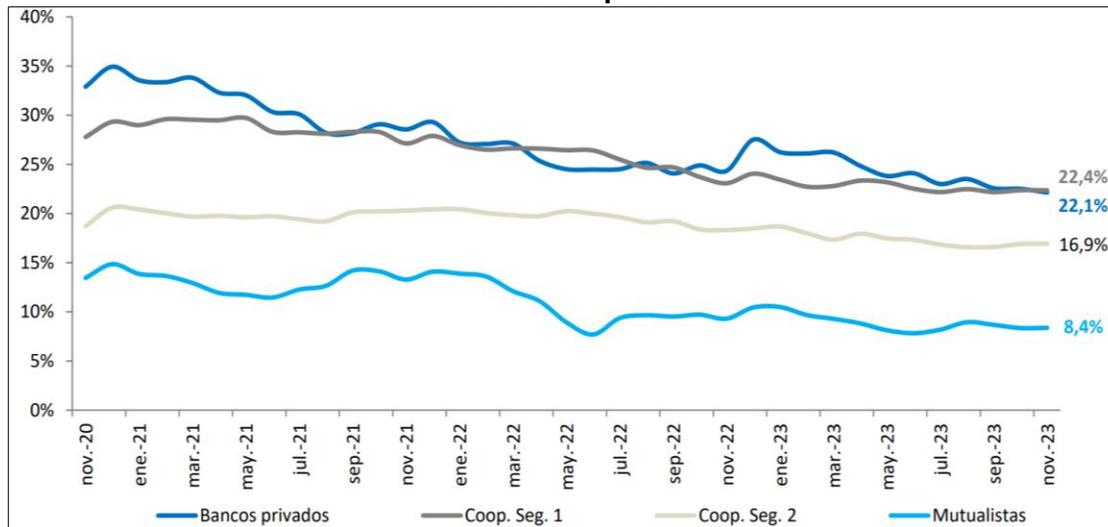
Resultado de ello, tres de los seis bancos que representan alrededor del 25% de los activos del sistema caen por debajo del ICR de referencia; un ejercicio más realista suponía que los valores nacionales no podían monetizarse. Bajo escenarios de estrés cinco bancos que representan el 37% por ciento de los activos del sistema caerían por debajo del ICR de referencia.

Por su parte, el estudio realizado por la Superintendencia de Bancos mediante las pruebas de tensión sobre la liquidez evalúa si los bancos tienen un nivel suficiente de activos líquidos de alta calidad que puedan ser transformados en efectivo a efectos de enfrentar necesidades extraordinarias de liquidez en un cierto horizonte de tiempo.

El estudio concluye que en las pruebas de tensión de liquidez se determina que los bancos pequeños registraron una resistencia de 3 meses, los bancos grandes y medianos una resistencia de 2,2 y 2,4 meses, respectivamente; es decir que los tres grupos de bancos reflejaron un nivel suficiente de activos líquidos de alta calidad que pueden ser transformados en efectivo a efectos de enfrentar necesidades extraordinarias de liquidez en los plazos indicados.

Con cifras del BCE señala que, los bancos privados registraron un índice de liquidez de 22,1% y las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 de 22,4% en noviembre de 2023; para las cooperativas del segmento 2 este indicador fue de 16,9% y para las mutualistas 8,4%.

Gráfico Nro. 12
Índice de liquidez



Fuente: BCE (noviembre de 2023)

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

A manera de recomendación, mediante la instrumentación de políticas públicas, se necesitan reformas para mejorar la independencia de la supervisión, priorizar la seguridad y la solidez; separar la supervisión prudencial de otras funciones y fortalecer sustancialmente el enfoque de supervisión.

Asimismo, el estudio del FMI señala en breves rasgos, ciertas recomendaciones de política pública: Mejorar la capacidad técnica y analítica del sector financiero; Establecer la seguridad y solidez como objetivo principal de los organismos supervisores; Desarrollar procesos, acuerdos organizacionales y herramientas para monitorear, evaluar y mitigar los riesgos sistémicos; y, Promulgación de la Nueva Ley Orgánica contra el Lavado de activos combate al financiamiento del terrorismo.

➤ Créditos y depósitos

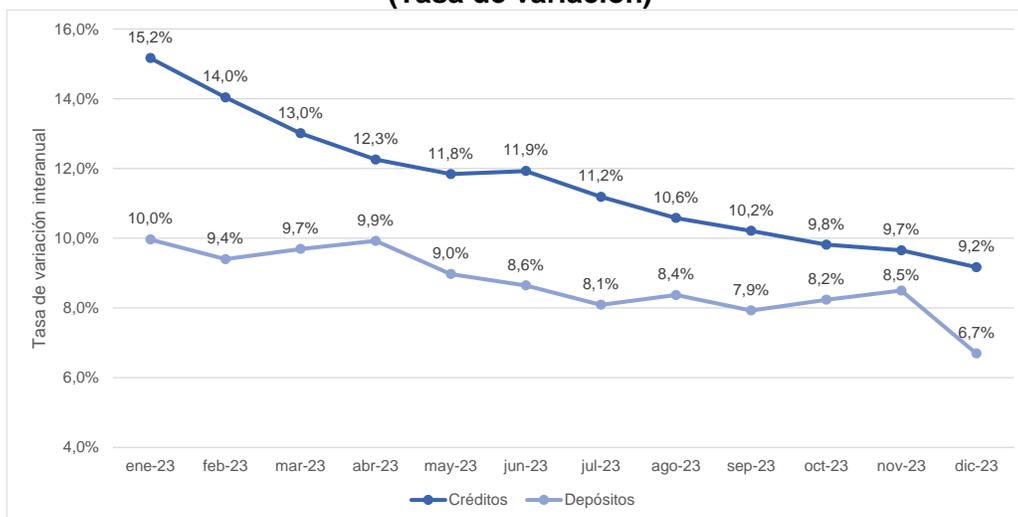
Durante el año 2023, el crédito ha crecido de manera interanual, con menos proporción de enero a diciembre, de la misma manera se comportaron depósitos, empero en menor proporción con similar comportamiento en los meses de 2023, presentaron un crecimiento al alza, pero en menores proporciones.

De manera desagregada la evolución de los depósitos presentó que, los depósitos a la vista alcanzaron un saldo de USD 28.025 millones en noviembre de 2023, lo que representa una variación anual de -0,51%, que responde a la reducción interanual de este rubro en Bancos privados de -0,5%. Los depósitos a plazo, alcanzaron USD 35.316 millones con un

crecimiento interanual de 13,1% que se explica por el aumento de este tipo de depósitos en los bancos privados en 16%, en las cooperativas del segmento 1 en 9,4%; y del segmento 2 en 18,3%.

El mismo enfoque para los créditos mostró que, en noviembre de 2023, los segmentos de crédito consumo y productivo mantienen las primeras posiciones en cuanto a saldos de cartera de los Sistema Financiero Privado, y Popular y Solidario, con USD 26.972 millones y USD 19.087 millones respectivamente. Seguido, se ubicó el microcrédito con USD 10.540 millones. El segmento inmobiliario, por su parte, alcanzó un saldo de USD 4.286 millones y los créditos educativos USD 257 millones.

Gráfico Nro. 13
Tasa de variación interanual de créditos y depósitos
(Tasa de variación)



Fuente: BCE (diciembre de 2023)

Elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

La matriz de evaluación de riesgos, muestra eventos que podrían alterar materialmente la trayectoria de las variables de la referencia. La probabilidad relativa es la evaluación subjetiva del personal de los riesgos que rodean la línea de base (“baja” significa indicar una probabilidad inferior al 10%, “media” una probabilidad entre el 10% y el 30% y “alta” una probabilidad entre el 30% y el 50%).

Cuadro Nro. 10
Matriz de evaluación de riesgos financieros

Riesgo	Factores	
	Probabilidad de realización grave de amenaza en los próximos 1 a 3 años	Impacto esperado en la estabilidad financiera si la amenaza se hace realidad
Recesión o desaceleración global abrupta	<p>MEDIO</p> <p>Factores de riesgo globales provocarían una brusca desaceleración del crecimiento, empujando a recesiones en algunos países y efectos de contagio adversos a través de canales comerciales y financieros.</p>	<p>ALTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una recesión global podría causar una caída en la actividad económica en Ecuador a través de efectos comerciales de los principales socios, y las fuentes de financiamiento. - Los precios más bajos de las materias primas impactarían en el sector fiscal y causarían mayor presión sobre la balanza de pagos. - Un aumento de los diferenciales soberanos agravaría las dificultades fiscales. - Un aumento en la morosidad afectarían los índices de solvencia bancaria, lo que podría afectar la estabilidad de su financiamiento, con posibles implicaciones para la estabilidad sistémica.
Inestabilidad financiera sistémica	<p>MEDIO</p> <p>La volatilidad de las tasas de interés real, primas de riesgo y la revalorización de los activos, podrían desencadenar insolvencia en países con bancos o instituciones financieras, lo que provoca dislocaciones en los mercados.</p>	<p>MEDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una mayor aversión al riesgo y condiciones financieras globales más estrictas provocarían salidas de capital de las Economías Emergentes, con efectos adversos en sus economías y sistemas financieros. Ecuador se vería afectado por el entorno financiero adverso y por los efectos de contagio reales de sus socios comerciales. - Los precios más bajos de las materias primas impactarían el sector fiscal y ejercerían presión sobre la balanza de pagos de Ecuador. - Los pequeños pasivos transfronterizos de los bancos y las corporaciones no financieras y la integración limitada con los mercados de capital globales amortiguarían los efectos adversos sobre el sistema financiero interno.
Volatilidad de los precios de las materias primas	<p>MEDIO</p> <p>Una sucesión de interrupciones en el suministro y fluctuaciones de la demanda causan volatilidad recurrente en los precios de las materias primas, presiones externas y fiscales e inestabilidad social y económica.</p>	<p>MEDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - La incertidumbre sobre los precios de las materias primas afectará la inversión y la actividad económica. Las condiciones financieras se endurecerán, lo que provocará mayores costes de financiación para los bancos y las sociedades no financieras. - Las fluctuaciones en los precios de las materias primas impactarían el sector fiscal y la balanza de pagos de Ecuador. <p>Estas políticas podrían provocar aumentos en los diferenciales de intereses y afectar la inversión privada y la actividad económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La calidad crediticia se deterioraría, con consecuencias potencialmente adversas para la solvencia bancaria.
Intensificación de Conflictos regionales	<p>ALTO</p> <p>La escalada de la guerra de Rusia en Ucrania u otros conflictos regionales, nacionales y las sanciones económicas resultantes perturban el comercio, las remesas, los flujos de refugiados, la inversión y los flujos financieros, y los sistemas de pago.</p>	<p>MEDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las dificultades para encontrar nuevos mercados para las exportaciones agrícolas que se vieron afectadas por las interrupciones de la cadena de suministro (plátano, camarones, flores) pueden desacelerar el crecimiento económico. - Un aumento en los precios del petróleo tendería a mejorar la balanza de pagos y la situación fiscal de Ecuador, lo que llevaría a una caída de los diferenciales soberanos que podría contrarrestar condiciones más estrictas en los mercados financieros globales.

		<ul style="list-style-type: none"> - Exportadores de materias primas en América Latina, que incluir socios comerciales clave, también se beneficiarían del aumento de los precios de las materias primas. - Los efectos de contagio positivos de la industria petrolera a otros sectores ayudarían a contrarrestar los efectos de una desaceleración global y condiciones financieras globales más estrictas.
Descontento social	<p>ALTO</p> <p>Los shocks de oferta, la alta inflación, las caídas de los salarios reales y los efectos de contagio de las crisis en otros países empeoran la desigualdad, desencadenan malestar social y dan lugar a presiones financieras y políticas populistas dañinas con posibles efectos de contagio a otras Economías Emergentes. Esto exacerba los desequilibrios, desacelera el crecimiento y provoca una revisión de los precios del mercado.</p>	<p>ALTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciclos de retroalimentación adversa entre lo real, los sectores financiero y externo podrían profundizar la desaceleración, debilitando la calidad crediticia y generando una posible inestabilidad en el financiamiento bancario. - La incertidumbre sobre el futuro macroeconómico. Estas políticas podrían provocar aumentos en los diferenciales de intereses y afectar la inversión privada y la actividad económica.
Amenazas cibernéticas	<p>MEDIO</p> <p>Los ciberataques a infraestructuras físicas o digitales críticas desencadenan inestabilidad financiera y económica</p>	<p>MEDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una perturbación significativa de los sistemas de pago podría amenazar la confianza en el sistema bancario y la supervisión bancaria. - Las pérdidas directas causadas por los ciberataques y los efectos adversos en la confianza podrían provocar inestabilidad en los depósitos, aumentando la vulnerabilidad de los bancos a una corrida y elevando sus costos de financiamiento.
Fenómenos climáticos extremos	<p>MEDIO</p> <p>Los fenómenos climáticos externos causan enfermedades más graves, daños mayores a los esperados a la infraestructura (especialmente en economías más pequeñas y vulnerables) y la pérdida de vidas humanas y medios de subsistencia, amplificando las interrupciones de la cadena de suministro y las presiones inflacionarias, provocando escasez de agua y alimentos y reduciendo el crecimiento.</p>	<p>ALTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecuador es vulnerable a una amplia gama de amenazas naturales relacionadas con el cambio climático, como deslizamientos de tierra, inundaciones, tormentas y los efectos de los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña. Ecuador también está expuesto a actividad volcánica y sísmica. - Un desastre natural severo causaría que los préstamos se vean afectados, afectando la rentabilidad y solvencia de los bancos. Estos desastres también podrían afectar a la producción (incluso en el sector petrolero) con efectos en cadena en los sectores fiscal y financiero.

Fuente: Informe EESF del FMI

Elaboración: MEF

9. Riesgos fiscales asociados a los laudos en contra del Estado

Las acciones legales contra el Estado exponen a los gobiernos a pasivos contingentes, por lo que las sentencias pueden aumentar el gasto y los pasivos públicos. Los riesgos asociados a los laudos constituyen en una amenaza latente para el Estado. La materialización de estos riesgos son una fuente grande de erogación de recursos desde el Presupuesto General del Estado.

En ese sentido, el COPLAFIP señala que los pasivos contingentes, que deben revelarse como tal, tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no.

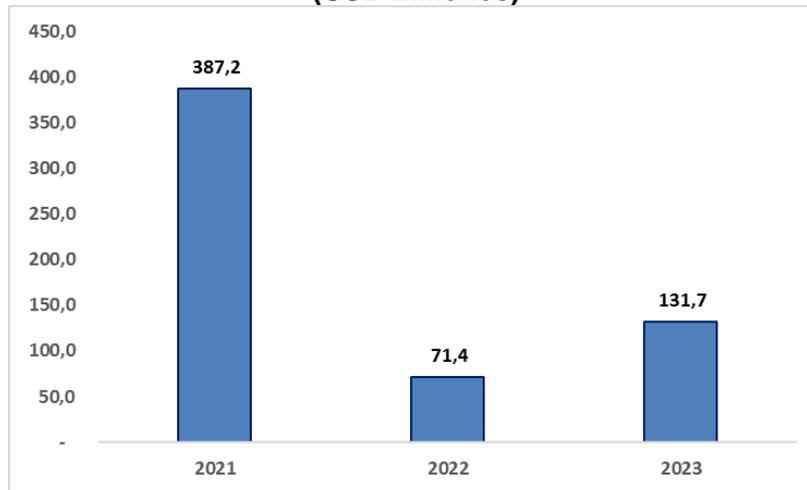
Para lo cual, la obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible.

Por su parte el Fondo Monetario Internacional, define a los pasivos contingentes como pagos que, por ley, el Estado está obligado a hacer en caso de que se produzcan ciertos hechos. Puesto que su costo fiscal es indeterminado hasta el momento en que vencen, representan una subvención oculta y una salida de fondos en las futuras finanzas públicas, y complican el análisis fiscal.

El país durante los últimos años ha entrado en disputas internacionales, principalmente con empresas petroleras, las cuales interpusieron demandas con el Estado ecuatoriano con la finalidad de restituir sus derechos, tal es el caso de Perenco, Occidental Petroleum Operation (OXY), Chevron, entre otras.

Como se puede evidenciar en el siguiente gráfico el Estado ha realizado una erogación de recursos por USD 590.4 millones durante el período 2021 – 2023 por el concepto de pago de laudos, los mismos que han sido pagados tanto en efectivo como en bonos de deuda interna. Es importante señalar que los rubros más fuertes son aquellos relacionados con los pagos a las empresas petroleras. Así para el año 2021 se canceló un total de USD 374.3 millones para Perenco.

Gráfico Nro. 14
Ejecución devengada de Laudos 2021 – 2023
(USD millones)



Fuente y elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

Para el año 2024 se tiene previsto los siguientes rubros que deberán ser cancelados debido al pago por laudos, por un monto total de USD 2.425,9 millones. El rubro más fuerte sería el correspondiente a la petrolera Chevron con un valor aproximado de USD 2.000 millones de acuerdo a las pretensiones de la empresa. Este monto se viene programando desde el año 2021 y todavía no se tiene un cronograma de pagos para ejecutar la obligación; sin embargo, la probabilidad de que se materialice el riesgo es muy alta en el corto y mediano plazo.

Cuadro Nro. 11
Monto previsto año 2024

Empresa	Monto previsto año 2024
AECON CONSTRUCTION GROUP	12,5
CHEVRON	2.000,0
Merck Sharp & Dohme	48,3
WORLEYPARSONS	198,0
Petroecuador	11,7
Shaya	48,0
Pañaturi	63,4
Inter RAO	44,0
TOTAL	2.425,9

Fuente y elaboración: MEF

Nota: Cifras sujetas a revisión

10. Plan de Prevención, Mitigación y Gestión de 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 los cuales se puede destacar la creación de una reserva de contingencia del 3% del Presupuesto General del Estado destinado exclusivamente a cubrir los gastos que se puedan generar por la materialización de los riesgos fiscales, previo informe técnico. Se establece también la necesidad de mantener los consensos 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.

Otro aspecto importante para la mitigación de los riesgos fiscales corresponde a la aplicación de la Estrategia de mediano plazo para la gestión de la Deuda Pública 2024-2027, así como la emisión de lineamientos para la gestión de riesgos fiscales a las entidades del SPNF, dentro de los marcos normativos vigentes y pertinentes, para la gestión financiera de las unidades.

Es por ello que, como punto de partida, de conformidad al Acuerdo Ministerial Nro. 037 de 1 de agosto de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó su reestructura organizacional y estableció las funciones y responsabilidades de “Riesgos Fiscales” a la Subsecretaría de Financiamiento Público y Análisis de Riesgos del MEF con la finalidad de sistematizar y coordinar la gestión de riesgos fiscales y consolidar la información requerida por el ente rector de las finanzas públicas y las demás instituciones.

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 nacionales.

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.

De esta manera, la identificación, prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales hace mucho sentido dentro de un contexto de planificación presupuestaria y de política económica a fin de contar con lineamientos claros que permitan actuar de manera eficiente en épocas de crisis.

En ese sentido, 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 nacionales.

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, probabilidad de ocurrencia 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.

La decisión del gobierno para limitar, mitigar o asumir los riesgos directamente debe estar anclado a una evaluación de costos y beneficios probables desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.

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.

Es importante que se generen instrumentos para hacer frente a la materialización de riesgos fiscales tales como: controles directos, análisis de transferencias del riesgo, líneas de crédito de contingencias y, el uso de los recursos de fondos de estabilización.

Las entidades del 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.

Por su parte, en lo que respecta a los riesgos fiscales referente de los proyectos bajo la modalidad de gestión delegada, con el objetivo de minimizar los efectos por su

materialización, 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 desarrollan 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 que se presentan en este documento 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.

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, se deberá emitir la política pública de riesgos fiscales, donde se incluirá los lineamientos generales para la gestión de los riesgos fiscales fundamentado en las fases del ciclo de gestión de riesgos fiscales y la coordinación interinstitucional.

11. Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial (2020). Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres para el Ecuador.
<https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/publication/ecuador-estrategia-de-gesti-n-financiera-ante-el-riesgo-de-desastres>
- BCE (2023) Información Estadística Mensual No. 2061, (noviembre de 2023) Banco Central del Ecuador. Recuperado de:
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indic-es/m2061112023.html>
- BID (2023) “Análisis del riesgo de desastres y cambio climático en proyectos de infraestructura” Banco Interamericano de Desarrollo, 2023 – Guía del Participante.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., & Elif Ture, H. (2016). The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. *IMF*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>
- EM-DAT (2023) “*The international disasters database*” The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).
- FMI (2023). *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2023. (2023, October 10). IMF. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023#:~:text=El%20pron%C3%B3stico%20de%20base%20es,%20de%203%2C%25.>
- NOTIMUNDO. (2016). *El costo de la reconstrucción por el terremoto es de 3 344 millones de dólares*. <https://notimundo.com.ec/costo-la-reconstruccion-terremoto-3-344-millones-dolares/>
- SGCAN (2019) “*Decisión 825: Adopción del Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina SGCAN*” Recuperado de:
<https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>
- UNDRR (2023) “Preguntas más frecuentes de reducción del riesgo de desastres” Marco de SENDAI para la reducción de riesgos de desastre 2015 – 2030 y Oficina de la Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres. Recuperado de:
https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/9-PREGUNTAS%20MA%CC%81S%20FRECUENTES%20DE%20REDUCCIO%CC%81N%20DEL%20RIESGO%20DE%20DESASTRES_2.pdf
- WEO (Octubre, 2023). “*Navigating global divergences*” (2023, October 10). IMF Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>