

INFORME TÉCNICO No. MEF-SPFSPNF-2024-003

Asunto: Seguimiento de las reglas fiscales – Informe sobre el cumplimiento anual de objetivos fiscales a diciembre de 2023

Fecha: 29 de marzo de 2024

I. Antecedentes

El Ecuador tiene como prioridad el desarrollo económico y social garantizando la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, por medio del manejo adecuado de las finanzas públicas y control del endeudamiento público. En este sentido, la legislación ecuatoriana establece un marco de cumplimiento de reglas fiscales asociadas al control del ingreso, gasto y endeudamiento público, el cual busca mantener la disciplina fiscal, ordenar los procedimientos presupuestarios, aumentar la transparencia y estabilizar la economía del país. Son las reglas fiscales los elementos que nos permiten establecer límites a los agregados presupuestarios con el objetivo de lograr los objetivos de sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

El presente documento, en cumplimiento del tercer artículo innumerado del Capítulo VI. Sección III. Título IV. De Reglas Fiscales del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas y al artículo 238 del Reglamento del COPLAFIP, tiene como objetivo evaluar las reglas fiscales, el grado de cumplimiento de los objetivos de deuda pública, resultado primario no petrolero y reglas de gasto del ejercicio inmediato anterior, para las entidades y grupos de entidades del sector público no financiero y la Seguridad Social; con base en las estadísticas fiscales, estadísticas de deuda pública y los informes de ejecución presupuestaria, datos construidos y publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, la Subsecretaría de Política Fiscal del Sector Público No Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas presenta el informe de seguimiento de reglas fiscales del último trimestre del año 2023, que contiene: i) una descripción de la evolución trimestral de los principales agregados fiscales del Sector Público No Financiero - SPNF; y, ii) los resultados de las distintas reglas, objetivos y metas fiscales; en cumplimiento del articulado de seguimiento y evaluación de cumplimiento establecido para este efecto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPLAFIP.

II. Marco teórico

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su serie de documentos sobre políticas fiscales resalta que las reglas fiscales son limitaciones que se aplican en el largo plazo y rigen sobre la política fiscal, para garantizar la estabilidad fiscal y macroeconómica de los países. (Medas, 2022).

Considerando que, las reglas fiscales constituyen una restricción a la ejecución fiscal, se establecen mediante relaciones numéricas en los agregados fiscales, es decir se crean indicadores con cifras fiscales y macroeconómicas para definir numéricamente los límites anuales de gasto, deuda, déficit, etc.

Es claro que las reglas fiscales permiten mantener una disciplina fiscal en las finanzas públicas por ende coadyuvan a cumplir objetivos de mediano y largo plazo; y, lograr sostenibilidad fiscal. Por lo mencionado, las reglas fiscales permiten a los gobiernos contener la posibilidad de incurrir en déficits excesivos en varios periodos de tiempo.

El FMI en su nota de discusión “Segunda Generación de Reglas Fiscales” (Eyraud & Debrun, 2018) mencionan 3 características de las reglas fiscales:

1. Las reglas fiscales permiten a los gobiernos establecer compromisos fiscales: son mecanismos que limitan acciones del gobierno para que la política fiscal por ejemplo cumpla objetivos como la consolidación fiscal.
2. Las reglas también actúan para generar señales: Un gobierno que quiere demostrar disciplina fiscal principalmente a los mercados internacionales, en un contexto de información imperfecta, puede utilizar las reglas fiscales para dar señales de prudencia y equilibrio fiscal.
3. Las reglas fiscales también se utilizan en política: Adoptar límites en los indicadores fiscales permite mostrar medidas reales de disciplina que a su vez puede facilitar generar consensos entre los partidos políticos y coaliciones con base en información fiscal que muestre estabilidad.

Como ya se mencionó las reglas fiscales proporcionan a los gobiernos y hacedores de política herramientas útiles para varios propósitos, sin embargo, el principal es contener el déficit excesivo que puede afectar a la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, aplicar las reglas fiscales genera espacios fiscales que pueden ser usados por el administrador fiscal en momentos de crisis o cuando se requiera realizar un impulso económico mediante políticas públicas que involucren gasto público. En conclusión, las reglas permiten mantener el orden fiscal y crear ahorro o espacio fiscal para momentos necesarios, es decir, las reglas facilitan la aplicación de políticas contracíclicas (Medas, 2022).

Las políticas públicas y fiscales son claves en el crecimiento de una economía, dentro de este ámbito, las reglas fiscales son elementos de disciplina fiscal que permiten controlar el déficit y con ello la deuda pública, esto implica que, las reglas fiscales bien diseñadas deberían crear políticas estabilizadoras automáticas, generar espacios fiscales que se ocupen automáticamente en momentos de crisis y permitan el crecimiento económico. Por otro lado, si estas reglas fiscales no son establecidas de forma adecuada, puede por el contrario tener efectos procíclicos, es decir, reducción fiscal en tiempos de crisis.

El éxito de las reglas fiscales es su diseño, que sean adaptables, flexibles y contracíclicas. En su formulación debe considerarse la simplicidad, que se utilice la información disponible e indicadores calculables de forma sencilla. A su vez se debe tomar en cuenta la flexibilidad, es decir que las reglas que proporcionen caminos ante la crisis, las llamadas cláusulas de escape, que permitan a las reglas adaptarse al ciclo económico. Otro criterio a considerar en el diseño de reglas fiscales es la aplicabilidad y operatividad de las mismas, un ejemplo de ello son los encargados de la aplicabilidad de la regla, una buena práctica es establecer consejos fiscales independientes que eviten que las reglas se establezcan con supuestos macroeconómicos demasiado optimistas, impidan la interferencia política y generen mecanismos de corrección formales. (Eyraud & Debrun, 2018)

A pesar de las mejoras en el diseño de las reglas fiscales todavía es un reto a nivel mundial, incluso en las economías desarrolladas, el cumplimiento de las reglas fiscales. El objetivo de las reglas fiscales es mantener los agregados fiscales dentro de límites programados y ello evitar los déficits excesivos, sin embargo, las infracciones a las reglas han sido habituales a pesar de las continuas actualizaciones de los límites fiscales y de las cláusulas de escape que son caminos para retornar después de un período de tiempo al cumplimiento. (Eyraud & Debrun, 2018)

El Fondo Monetario Internacional en su artículo: "En pos de las nuevas reglas fiscales" propone un nuevo régimen fiscal con 4 pilares: (Fraga, 2022)

- La deuda pública debe ubicarse en un nivel que permita acceder a financiamiento en condiciones convenientes (baja tasa y largo plazo), de ser necesaria una expansión fiscal.
- Establecer un nivel de resultado primario, que en mediano plazo mantenga estable la relación deuda/PIB.
- De producirse un incumplimiento del límite establecido para el indicador deuda/PIB, el resultado primario debe ajustarse para converger gradualmente al objetivo planteado.
- El perfil promedio de la deuda pública debe ser a largo plazo, con baja concentración de vencimientos de deuda a corto plazo. El vencimiento de la deuda debe equipararse por lo menos al horizonte de permanencia de los ciclos políticos. El perfil de vencimientos de largo plazo a su vez contribuye a mitigar las posibles crisis de liquidez, a la que se ven expuestos los gobiernos causadas por interrupciones abruptas del financiamiento.

Este nuevo régimen fiscal si bien maneja los mismos indicadores fiscales objetivo, propone que las reglas sean más amplias y generales, sin límites rígidos, pero con pilares que converjan a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

III. Marco Legal

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) en el Libro II. Título. IV De las Reglas Fiscales. Capítulo I. Del Ámbito de la Aplicación el primer artículo innumerado, después del artículo 177, que indica que el ámbito de aplicación de las reglas fiscales se centra en: *"Las entidades comprendidas en el sector público no financiero se sujetarán, según corresponda, a las disposiciones del presente Código para cada regla fiscal de acuerdo a lo establecido en este capítulo. Los bancos públicos deberán cumplir de forma obligatoria las regulaciones para el manejo de riesgo de liquidez y solvencia que estén definidos en la Ley.*

La fijación y aplicación de las reglas fiscales previstas en este título respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley, así como la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Entidades de la Seguridad Social. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este artículo no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos."

Así también, en el mismo código, en el Libro II. Título. IV De las Reglas Fiscales. Capítulo VI, Del Cumplimiento, Seguimiento y Evaluación de las Reglas Fiscales, tercer artículo innumerado, señala: *"Informe sobre cumplimiento de los objetivos.- De acuerdo con el calendario previsto en el reglamento de este Código, el ente rector de las finanzas públicas elaborará un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de deuda pública, resultado primario no petrolero, regla de gasto y regla*

de egresos no permanentes, del ejercicio inmediato anterior, para las entidades y grupos de entidades del sector público no financiero y la Seguridad Social”.

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado deberá publicar, en concordancia con el calendario fiscal previsto, un informe fiscal que presente su nivel de deuda pública y otras obligaciones, saldo primario no petrolero, regla de egresos no permanentes del ejercicio inmediato anterior.”

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del COPLAFIP, Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales, Sección IV. Del Seguimiento, Evaluación de las Reglas Fiscales y Medidas Preventivas que señala:

Art. 238.- Informe trimestral de seguimiento y evaluación de las reglas fiscales: *“El informe de seguimiento de las reglas fiscales evaluará el cumplimiento de las distintas reglas, de los objetivos y metas fiscales en el ejercicio fiscal para el sector público no financiero y entidades de la seguridad social, conforme a la cobertura que corresponda en cada regla. El informe a su vez, contendrá un análisis de la evolución, al cierre de cada trimestre respectivo, de las principales cuentas correspondientes a ingresos, gastos, pago de intereses, resultado primario, resultado primario no petrolero, deuda del sector público no financiero y entidades de la seguridad social, en base a la información mensual remitida por las entidades y del informe de ejecución trimestral. (...). El informe de seguimiento del último trimestre de cada año, corresponderá al informe de cumplimiento anual de las reglas fiscales”.*

El mismo documento legal detalla cada una de las reglas fiscales a ser consideradas y cumplidas por las entidades del SPNF. Dicho listado de Reglas Fiscales se detalla a continuación:

- **Regla del Ingreso permanente y egreso permanente del Sector Público No Financiero y de la Seguridad Social:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales Capítulo II. De las Reglas Fiscales. Sección I. del Ingreso Permanente y Egreso Permanente el segundo artículo innumerado, después del artículo 177, puntualiza que: *“Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.*

Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia, previa calificación de la situación excepcional, realizada por la o el Presidente de la República. Y por las máximas autoridades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o de las entidades de la Seguridad Social; en el ámbito de su competencia. Y por los consejos directivos en el caso de las entidades de la seguridad social. Y por los máximos órganos de gobierno en el caso de las entidades territoriales.”

El presente artículo especifica la primera regla fiscal, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes, y además detalla su correspondiente cláusula de escape que incluye una excepcionalidad para sectores prioritarios de destino de los recursos.

- **Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales Capítulo II. De las Reglas Fiscales. Sección II. De la Regla de deuda y Otras Obligaciones, el tercer

artículo innumerado, después del artículo 177, puntualiza que: "(...) El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB.

La política fiscal deberá ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto.

Para propósitos de la aplicación de esta regla, se entiende por deuda pública y otras obligaciones de pago las siguientes:

1. El endeudamiento público, de acuerdo con lo previsto en este Código
2. Los títulos valores con vencimientos menores a trescientos sesenta (360) días;
3. Los anticipos pactados en los contratos comerciales de venta de productos;
4. Los pasivos derivados de convenios de liquidez;
5. Los derechos contractuales originados o vinculados a operaciones ordinarias, y
6. Las obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal en curso.

El indicador del saldo se calculará en términos consolidados, deduciendo la deuda y otras obligaciones entre entidades del sector público no financiero y Seguridad Social y su forma de cálculo será establecida en el reglamento de este Código.

El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación fiscal plurianual, regulará los límites de endeudamiento por sectores y por entidad sujeta al ámbito de este Código.

En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el nivel anual de endeudamiento neto, calculado como la diferencia entre desembolsos y amortizaciones de deuda pública, para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional".

Este artículo permite establecer el límite de deuda pública del sector público no financiero (SPNF) y determinar los elementos que se considerarán para el cálculo del indicador. En los artículos subsiguiente se detallan las disposiciones sobre el endeudamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, empresas públicas y entidades de la Seguridad Social, que deben seguir la línea del límite del SPNF.

Además, la Disposición General Vigésima Sexta de la misma norma dispone que "Con el fin de alcanzar el cumplimiento de la regla de la deuda y otras obligaciones conforme a lo establecido en este Código, 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:

- i. 57% del PIB hasta el año 2025;
- ii. 45% del PIB hasta el año 2030; y,
- iii. 40% del PIB hasta el año 2032 y en adelante".

- **Reglas de Crecimiento de Egresos, Gasto, Resultado Primario Total y Resultado Primario No Petrolero:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales. Capítulo II. De las Reglas Fiscales. Sección III. De las Reglas de Crecimiento de Egresos, Gasto, Resultado Primario Total y Resultado Primario No Petrolero en el primer artículo innumerado de esta sección define las Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No

Financiero y Seguridad Social, señalando que: *“El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones de pago establecido en este Código. Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual. La meta de resultado primario no petrolero será definida en concordancia con los otros límites, metas y objetivos conforme a procedimientos establecidos en este Código (...).”*

De estas metas se derivan las reglas fiscales de gasto primario computable del Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- **Regla de gasto primario computable:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales Capítulo II. De las Reglas Fiscales. Sección III. De las Reglas de Crecimiento de Egresos, Gasto, Resultado Primario Total y Resultado Primario No Petrolero en el segundo artículo innumerado de esta sección define la Regla de gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, indicando que: *“Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, excluidos las pre asignaciones establecidas en el artículo 298 de la Constitución.*

El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo (...).”

El artículo innumerado subsiguiente en la Sección III. De las Reglas de Crecimiento de Egresos, Gasto, Resultado Primario Total y Resultado Primario No Petrolero precisa que, la Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, señalando que: *“Se entenderá por gasto computable el gasto primario. La fijación del límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para cada entidad le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine. Será de cumplimiento obligatorio para todas las unidades o dependencias públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará de la misma manera que el límite de gasto computable del Gobierno Central (...).”*

Cabe indicar que, en esta sección además se establecen las formas de cálculo de las reglas de gasto computable y las correspondientes cláusulas de escape de producirse eventos no contemplados en las cifras económicas y fiscales.

- **Regla del Fondo de Estabilización:**

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Libro II. Título IV. De las Reglas Fiscales. Capítulo II. De las Reglas Fiscales. Sección IV. Del Fondo de Estabilización, en su primer artículo innumerado indica que: *“Los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que superen lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, aprobado por la Asamblea Nacional, luego de descontar las preasignaciones dispuestas por Ley, se destinarán a*

la generación de un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la estabilidad económica y la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o la capacidad de la ejecución de egresos en educación y salud. El fondo será único y sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto adicional al presupuesto inicial. La operación del fondo será establecida en el reglamento de este Código.”

La Disposición Transitoria Vigésima Séptima del COPLAFIP, establece que el proceso de acumulación del fondo de estabilización comenzará una vez que se haya cumplido con la regla de deuda y otras obligaciones.

IV. Análisis

Operaciones del SPNF

a. Cobertura del SPNF

La cobertura institucional para el análisis de las operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF) y el cumplimiento de las reglas fiscales, corresponde a las estadísticas de finanzas públicas, la cual se presenta a continuación:

Sector Público No Financiero			
Gobierno General			EPNF
Gobierno Central	FSS	GAD	

El SPNF corresponde a la consolidación del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras - EPNF (EP Petroecuador, ENFE, TAME, y la muestra de 44 empresas municipales de agua potable); a su vez el Gobierno General corresponde a la agregación del Gobierno Central (donde se encuentra el Presupuesto General del Estado - PGE), los Fondos de Seguridad Social - FSS (IESS, ISSFA e ISSPOL) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).¹

b. Ingresos del SPNF

A diciembre de 2023, este agregado fiscal tuvo una participación en el PIB de 37% (USD 43.623 millones), equivalente a 2 puntos porcentuales menos que lo observado en el mismo periodo de 2022 (39 % del PIB). La disminución de la producción petrolera y el precio de esta materia prima y una actividad económica poco dinámica, son los principales factores que explican en gran magnitud la disminución de los ingresos.

Ingresos petroleros: En el año 2023, esta categoría de ingresos representó el 12% del PIB (USD 14.523 millones), mientras que en el año 2022 fue 14% del PIB (USD 16.854 millones), esto se debe a una reducción del precio de exportación del crudo ecuatoriano, el cual pasa de USD 86 por barril en

¹ La cobertura de las estadísticas fiscales se encuentra publicada en: <https://www.finanzas.gob.ec/estadistica-nueva-metodologia-2013-2022/>, (datos a diciembre de 2023 recogidos de la publicación de marzo de 2024)

2022 a USD 67,7 por barril en 2023². De igual manera, la producción fiscalizada de petróleo, disminuyó un 2%, pasando de 172,7 millones de barriles en 2022 a 169,2 millones de barriles en 2023.

Ingresos no petrolero: En 2023, los ingresos no petroleros representaron 24% del PIB (USD 29.100 millones), entre los que se destacan los ingresos tributarios del SPNF que sumaron USD 14.351 millones (12% del PIB), porcentaje que comparado con el año 2022 es 1 punto porcentual inferior (como representación del PIB), este componente recoge el efecto de: una menor actividad económica; el término de los impuestos temporales sobre el patrimonio de personas naturales y empresas establecido en la reforma tributaria de noviembre de 2021; disminución progresiva del Impuesto a salidas de divisas (ISD); reformas en el impuesto a la renta de personas naturales, respecto a las deducciones por los gastos personales; y, la reforma de reducción del Impuesto a consumos especiales (ICE) de varios productos.

El Impuesto al Valor Agregado - IVA representa el 44% de la recaudación, este registró una disminución anual de 2,7%, debido a una desaceleración de la actividad económica. El impuesto a la renta participa con el 32%, seguido por: los otros impuestos, que incluye al Impuesto a la Salida de Divisas- ISD; aranceles; e impuesto a los Consumos Especiales - ICE, cuya participación es de 8%, 8% y 6%, respectivamente. Cabe indicar que, los otros impuestos han sufrido un decrecimiento de (-21,4%) frente al 2022, principalmente producto del proceso de disminución progresiva del Impuesto a Salida de Divisas.

Ingresos por contribuciones a los Fondos de Seguridad Social: Estos ingresos, están relacionados con el nivel de empleo, siendo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS, el fondo de seguridad social que recibe la mayor cantidad de contribuciones, tanto del sector público como privado. Estas contribuciones representaron el 5% del PIB de en 2023 y mantienen un crecimiento interanual de alrededor del 4,8% en 2023.

c. Gastos del SPNF

En 2023, los gastos registran un aumento anual del 5,9%, alcanzando los USD 47.898 millones (40% del PIB). El gasto permanente representó el 83% y el no permanente el 17%, del gasto total.

Gastos permanentes

Este grupo de gastos totalizan, a diciembre de 2023, USD 39.911 millones (33,6% del PIB). Los componentes más representativos de estos grupos de gasto son:

Sueldos y Salarios: En 2023, este rubro alcanzó los USD 12.134 millones (10% del PIB). Con un crecimiento anual del 5,6%, que obedece principalmente a la incorporación de nuevo personal en los sectores de educación, salud y seguridad en las entidades del Presupuesto General del Estado.

Bienes y Servicios: Este Grupo de gasto, se ubicó en USD 13.606 millones (11% del PIB) en 2023. Con un crecimiento anual del 0,2%.

Intereses: En 2023, esta cuenta sumó USD 2.705 millones (2% del PIB), 43,9% más que el gasto registrado en 2022 (USD 1.880 millones), que obedece al ajuste de tasas de interés en el mercado

² Precio promedio de exportación de crudo ecuatoriano enero a diciembre 2022 y 2023. Fuente cifras petroleras del Banco Central del Ecuador.

internacional, producido por las políticas adoptadas para controlar los niveles inflacionarios en las economías avanzadas. El gasto en intereses externos, presentó un incremento interanual del 78%.

Prestaciones de la Seguridad Social: Este gasto en 2023 registra un crecimiento de 12,5%, pasando de USD 7.620 millones en 2022 (7 % del PIB) a USD 8.576 millones (7% del PIB) en 2023. Este incremento en términos nominales responde al incremento de afiliados que demandan de mayores prestaciones a los FSS.

Gasto No Permanente

En 2023, este grupo de gasto suma USD 7.987 millones (7% del PIB), cabe señalar, que en este tipo de gasto se registra la inversión en obras de infraestructura, principalmente en los sectores de transporte, educación, salud, seguridad, entre otros. Con respecto al 2022, este tipo de gasto creció en 0,7%.

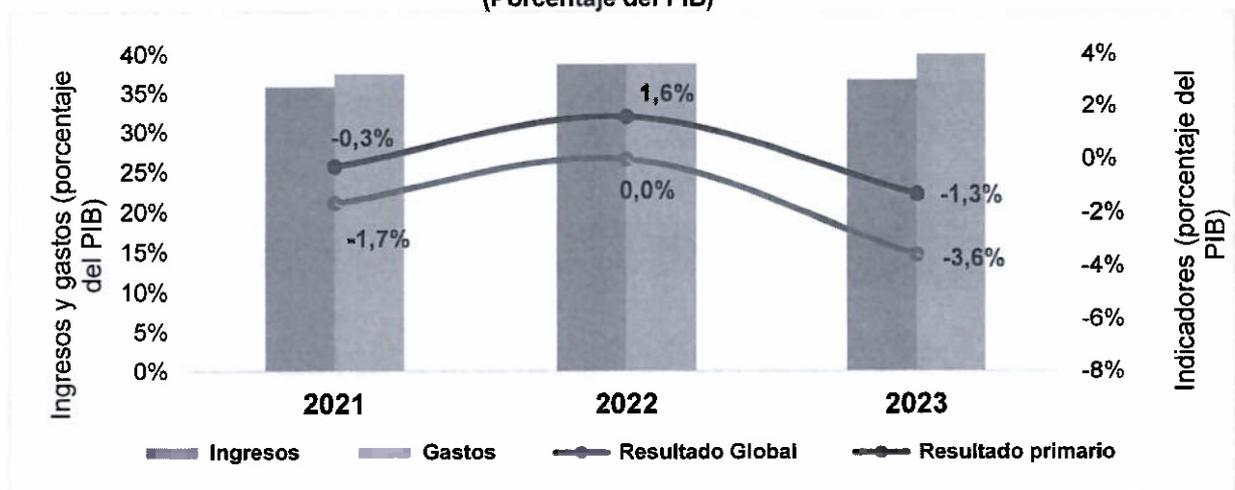
d. Resultado Global del SPNF

En 2023, el SPNF registró un resultado global negativo de USD -4.275 millones equivalente al (-4%) del PIB, un valor significativamente inferior, respecto al déficit alcanzado en 2022 (USD - 22 millones) y al resultado global de 2021 (USD -1.782 millones).

Por otro lado, el resultado primario del SPNF, se ubicó en USD -1.570 millones (-1,3% del PIB), mientras que para el 2021 y 2022 se evidenció un resultado primario de USD -316 millones (-0,3% del PIB) y USD 1.858 millones (1,6% del PIB), respectivamente.

Por su parte, el resultado primario no petrolero, al 2023 presentó un resultado deficitario de USD -3.859 millones (-3,2% del PIB), mayor que en año 2022 donde el resultado se ubicó en USD - 2.311 millones; y, menor al presentado en 2021 (USD -4.515 millones).

**Gráfico No. 1: Ingresos, gastos, resultado global y resultado primario del SPNF
Enero – diciembre 2021 - 2023
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: MEF

Tabla No. 1: Resultados Fiscales
2021-2023
(Porcentaje del PIB)

Resultados	2021	2022	2023
Resultado Global	-1,7%	0,0%	-3,6%
Resultado primario	-0,3%	1,6%	-1,3%
Resultado primario no petrolero	-4,2%	-2,0%	-3,2%

Fuente: MEF

V. Flujos de Financiamiento del SPNF

Los flujos de financiamiento muestran el siguiente detalle:

Tabla No. 2: Financiamiento del SPNF
2022-2023
(Porcentaje del PIB)

	2022	2023	VARIACIÓN 2022-2023
	% PIB	% PIB	% PIB
Balance Global superávit (-), déficit (+)	0,02%	3,60%	3,58%
Amortizaciones y otras obligaciones	2,78%	3,29%	0,51%
Interna	0,77%	1,09%	0,33%
Externa	2,01%	2,20%	0,19%
Requerimientos de Financiamiento	2,80%	6,89%	4,09%
Financiamiento Identificado	3,15%	4,53%	1,38%
Financiamiento Externo	3,79%	2,25%	-1,55%
Organismos internacionales	3,62%	1,38%	-2,25%
Gobiernos	0,17%	0,22%	0,05%
Bancos y otras instituciones financieras	0,00%	0,65%	0,65%
Financiamiento interno	0,15%	1,12%	0,97%
Préstamos y bonos internos	0,81%	0,89%	0,08%
CETES (neto)	-0,66%	0,23%	0,89%
Otras fuentes de financiamiento	-0,80%	1,16%	1,95%
Depósitos en el BCE (-) aumento (+) disminución	-0,35%	2,36%	2,71%

Fuente: MEF (información provisional).

Dentro de las amortizaciones de deuda pública para el año 2023, las externas representaron el 2,2% del PIB (USD 2.609 millones), mientras que las internas fueron equivalentes al 1,1% del PIB (USD 1.301 millones).

El requerimiento de financiamiento para el año 2023 se ubica en 6,9% del PIB, 4,1 puntos porcentuales más respecto al 2022. Este incremento se debe principalmente, a: i) el resultado fiscal es deficitario en 3,6% del PIB; y, ii) el nivel de amortizaciones y otras obligaciones se incrementa en 0,5% del PIB.

El financiamiento identificado total para el año 2023, representó el 4,5% del PIB, 1,4 puntos porcentuales mayor que el 2022, principalmente por un aumento interanual del financiamiento interno que se ubicó en 1,1% del PIB (1 punto porcentual más que en 2022).

Respecto a los desembolsos para el mismo periodo de análisis, la principal fuente es la de origen externo sumaron USD 2.674 millones (2,3% del PIB), provenientes principalmente de organismos internacionales, por alrededor de USD 1.639 millones. Por su parte, los desembolsos internos, sumaron USD 1.336 millones (1,1% del PIB), de acuerdo al siguiente detalle: USD 1.062 millones constituyen préstamos y bonos adquiridos y USD 275 corresponden a Certificados de Tesorería los cuales representaron en neto 0,2% del PIB.

En lo que respecta a las otras fuentes de financiamiento, conformadas principalmente por cuentas por cobrar, pagar, convenios de liquidez e inversiones de los Fondos de Seguridad Social - FSS, en el periodo de análisis alcanzan 1,2% del PIB (USD 1.376 millones), lo que evidencia un aumento de las cuentas por pagar por sobre el monto de las cuentas por cobrar.

Finalmente, los depósitos del SPNF en el BCE en 2023, presentan una disminución de USD 2.802 millones equivalente al 2,4% del PIB, que obedece principalmente a que el PGE se financió durante este período con recursos de origen interno. Contrariamente esta variable en el año pasado presentó una acumulación por USD 412 millones (0,4% del PIB), asociado principalmente a que, en el 2022, el país obtuvo financiamiento externo por USD 4.424 millones (3,8% del PIB).

VI. Seguimiento de las Reglas Fiscales

Para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales se considera: las disposiciones del Libro II. Capítulo VI. Título IV. De las Reglas Fiscales del COPLAFIP, lo expuesto en la Sección II. "Marco Legal" de este informe, la cobertura del SPNF³, la información de las estadísticas fiscales disponible a la preparación de este informe y la ejecución presupuestaria a la fecha⁴. En la siguiente tabla se detallan los objetivos de cumplimiento obligatorio e indicativo para el año 2023 del SPNF sectorizado.

Tabla No. 3: Indicadores Fiscales 2023

	SPNF	PGE	FSS	GAD	EPNF
Ingresos					
Ingreso Petrolero					
Ingreso No Petrolero					
Gastos					
Intereses					
Gasto primario					
Gasto primario no petrolero					
Gasto petrolero					
Resultado global					
Resultado primario					
Resultado primario no petrolero					
Gasto primario computable					
Límite de Deuda y Otras Obligaciones					

Indicativo: Azul
 Obligatorio: Verde
 N/A: Blanco

³ Segundo artículo no enumerado de la sección II del capítulo IV del título IV de las reglas fiscales.

⁴ Artículo 214 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Tabla No. 4: Estadísticas fiscales sectorizadas del SPNF
En 2023
(Millones de dólares)

Estadísticas Fiscales del SPNF		SPNF	PGE	FSS	GAD	EPNF
(A)	Ingresos	43.623	19.538	12.164	5.420	12.959
(A1)	Ingreso Petrolero	14.523	1.730	-	235	11.240
(A2)	Ingreso No Petrolero	29.100	17.809	12.164	5.185	1.720
(B)	Gastos	47.898	25.857	10.851	5.471	12.601
(B1)	Intereses	2.705	3.218	4	252	41
(B2 = B - B1)	Gasto primario	45.193	22.639	10.847	5.219	12.560
(B22)	Gasto primario no petrolero	32.959	22.639	10.847	5.219	1.532
(B23)	Gasto petrolero	12.234	-	-	-	11.028
(C = A - B)	Resultado global	-4.275	-6.319	1.313	-50	358
(D = A - B2)	Resultado primario	-1.570	-3.101	1.317	201	400
(E = A2 - B22)	Resultado primario no petrolero	-3.859	-4.831	1.317	-34	188
(F = B - B1 - P)	Gasto primario computable		18.471		5.219	
P	Exclusiones		4.168			
G	Deuda y otras obligaciones	61.256				

Fuente: MEF

Tabla No. 5: Estadísticas fiscales sectorizadas del SPNF
En 2023
(Porcentaje del PIB)

Estadísticas Fiscales del SPNF		SPNF	PGE	FSS	GAD	EPNF
(A)	Ingresos	36,7%	16,4%	10,2%	4,6%	10,9%
(A1)	Ingreso Petrolero	12,2%	1,5%	0,0%	0,2%	9,5%
(A2)	Ingreso No Petrolero	24,5%	15,0%	10,2%	4,4%	1,4%
(B)	Gastos	40,3%	21,8%	9,1%	4,6%	10,6%
(B1)	Intereses	2,3%	2,7%	0,0%	0,2%	0,0%
(B2 = B - B1)	Gasto primario	38,0%	19,0%	9,1%	4,4%	10,6%
(B22)	Gasto primario no petrolero	27,7%	19,0%	9,1%	4,4%	1,3%
(B23)	Gasto petrolero	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%	9,3%
(C = A - B)	Resultado global	-3,6%	-5,3%	1,1%	0,0%	0,3%
(D = A - B2)	Resultado primario	-1,3%	-2,6%	1,1%	0,2%	0,3%
(E = A2 - B22)	Resultado primario no petrolero	-3,2%	-4,1%	1,1%	0,0%	0,2%
(F = B - B1 - P)	Gasto primario computable		15,5%		4,4%	
- Q)						
P	Exclusiones (Pre asignaciones)		3,5%			
G	Deuda y otras obligaciones	51,54%				

Fuente: MEF

Nota: PIB 2023 USD 118.845 millones

1. Ingreso permanente y egreso permanente del SPNF y de la Seguridad Social.

Como se mencionó el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes; e, incluye una excepcionalidad para los egresos de salud, educación y justicia, los cuales podrán ser financiados con ingresos no permanentes. Esta restricción también se menciona en el primer artículo innumerado del

Capítulo IV. De las Reglas Fiscales del COPLAFIP. En 2023, según el informe de ejecución presupuestaria del cuarto trimestre 2023, publicado en la página web del MEF⁵, presenta los siguientes resultados:

**Tabla No. 6: Cumplimiento de la regla fiscal del PGE
(Millones de dólares)**

CONCEPTO	VALOR
Ingresos totales	19.547,9
(IP) ingresos permanentes	17.691,6
(INP) ingresos no permanentes	1.856,3
Gastos totales	24.921,1
(GP) gastos permanentes	20.237,0
(GNP) gastos no permanentes	4.684,1
Regla constitucional (IP-GP)	-2.545,4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La Tabla No. 6, refleja un déficit de los recursos permanentes devengados de USD -2.545,4 millones, que resulta de la diferencia entre los ingresos permanentes (USD 17.691,6 millones) y de los egresos permanentes de (USD 20.237,0 millones).

En agosto de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas después del análisis del contexto fiscal y según proyecciones del comportamiento fiscal durante los años 2021, 2022 y 2023 solicita la excepcionalidad de cumplimiento de la Regla Fiscal mediante MEF-MINFIN-2021-0386-O, de 19 de agosto de 2021; por lo que, el 20 de agosto de 2021, se emite el Decreto Ejecutivo No. 170, a través del cual se declara la situación de excepcionalidad para que los egresos permanentes para salud, educación y justicia, puedan ser financiados con ingresos no permanentes, lo que, se hará constar en los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios fiscales de los años 2021, 2022 y 2023⁶. Con base en el Decreto 170, la regla fiscal analizada se ampara en una excepcionalidad, por lo que el déficit de recursos permanentes presentado en 2023 no constituye incumplimiento.

2. Deuda y otras obligaciones

Como se mencionó anteriormente el Código Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas dispone que "El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB".

Además, la Disposición General Vigésima Sexta del mismo código establece reducir progresivamente el indicador de deuda pública y otras obligaciones, con límites en distintos años. Para la operatividad anual de esta regla, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió el Acuerdo Ministerial No. 0077, de 14 de agosto de 2021, mediante el cual se expidió la metodología para el cálculo del indicador de la regla de deuda y otras obligaciones de pago del SPNF y Seguridad Social; y, el Acuerdo Ministerial No.

⁵https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Informe_ejecucion_PGE_ene_dic_4to-trim_2023_vf-1.pdf

⁶ Mediante Oficio N° 05559 de fecha 15 de febrero del 2024, la Procuraduría General del Estado manifiesta: "En atención a los términos de su consulta se concluye que, la excepción que permite el financiamiento de gastos permanentes para salud, educación y justicia con ingresos no permanentes en el Presupuesto General del Estado se rige por el procedimiento previsto por los artículos 126 e innumerado único de la Sección I del Capítulo II, del Título IV del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y 215 de su Reglamento General, mas no por las reglas contenidas en el artículo innumerado único del Capítulo III del Título IV del Libro II previstas especialmente para los casos de suspensión de reglas fiscales. La determinación de la oportunidad o conveniencia técnica de aplicar dicha excepción es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas"

025 de 30 de abril de 2023, en el cual consta la meta de la regla de la deuda y otras obligaciones del SPNF respecto del PIB, que para el 2023, es de 53,2%.

En este sentido, el indicador deuda/PIB al mes de diciembre 2023⁷ asciende a 51,54%, indicador que considera un PIB de USD 118.845 millones. Este indicador presenta la siguiente composición:

**Tabla No. 7: Cumplimiento de la regla fiscal del PGE
(Porcentaje)**

	2023
	% PIB
Sector Público No Financiero	51,54%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el 2025 la programación fiscal estima que este indicador alcance el 49,1% acorde con la programación cuatrianual publicada, sin embargo, según lo previsto en la Ley este coeficiente puede ubicarse en el 57%. Adicionalmente, es importante señalar que, a diciembre de 2023, este coeficiente se sitúa por debajo de la meta anual del 2023 establecida en el Acuerdo Ministerial No. 025 de 30 de abril de 2023 (53,2%).

3. Crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero.

3.1. Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la regla deuda y otras obligaciones, el MEF publicó el Acuerdo Ministerial No. 025 del 30 de abril de 2023, donde consta la meta indicativa del resultado primario total y meta obligatoria⁸ del resultado primario no petrolero para el PGE en el año en curso, tal como se muestra en la Tabla No. 8; mientras que, para el SPNF, los otros sectores y el mediano plazo de todos los sectores las metas son referenciales e indicativas.

⁷ Tomado del boletín de deuda publicado el 15 de diciembre de 2023, sin embargo, se consideró una actualización de la previsión del Producto Interno Bruto PIB para 2023 por el Banco Central del Ecuador.

⁸ COPLAFIP: "Art. (...) - **Metas anuales del resultado primario total y no petrolero del Sector Público No Financiero y Seguridad Social.** - El resultado primario y el resultado primario no petrolero deberán presentar metas fiscales específicas de ingresos y egresos anuales que permitan garantizar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones de pago establecido en este Código. Para lo cual el ente rector de las finanzas públicas calculará una meta indicativa de resultado primario total para el año en curso y metas, igualmente indicativas, para los tres siguientes ejercicios fiscales, así como una meta obligatoria del resultado primario no petrolero para el año en curso y metas indicativas del resultado primario no petrolero, para el escenario cuatrianual. La meta de resultado primario no petrolero será definida en concordancia con los otros límites, metas y objetivos conforme a procedimientos establecidos en este Código. Las metas anuales de resultado primario no petrolero serán vinculantes para el Gobierno Central y otras Funciones del Estado y un marco referencial para el resto de entidades del Sector Público no Financiero y Seguridad Social. Cada entidad deberá reportar la información prevista en el reglamento de este Código respecto del seguimiento de estas metas en el sistema de administración financiera para garantizar la transparencia fiscal." (Énfasis agregado)

**Tabla No. 8: Metas anuales por sector⁹ del SPNF
2023
(Porcentaje del PIB)**

Metas \ Sector	SPNF	PGE	GAD	FSS	EPNF
Ingresos	36,7%	18,2%	4,5%	9,7%	4,6%
Gasto primario	35,2%	17,4%	4,3%	8,3%	4,3%
Gasto total	37,1%	19,9%	4,5%	8,3%	4,3%
Resultado primario total	1,5%	0,8%	0,2%	1,4%	0,3%
Resultado primario no petrolero	-1,2%	-2,1%	-0,1%	1,4%	0,3%

Fuente: MEF

**Tabla No. 9: Ejecución anual por sector del SPNF
2023
(Porcentaje del PIB)**

Metas \ Sector	SPNF	PGE	GAD	FSS	EPNF
Ingresos	36,7%	16,4%	4,6%	10,2%	10,9%
Gasto primario	38,0%	19,0%	4,4%	9,1%	10,6%
Gasto total	40,3%	21,8%	4,6%	9,1%	10,6%
Resultado primario total	-1,3%	-2,6%	0,2%	1,1%	0,3%
Resultado primario no petrolero	-3,2%	-4,1%	0,0%	1,1%	0,2%

Indicativo: Azul

Obligatorio: Verde

Número Rojo: Incumplimiento

Fuente: MEF

NOTA: Cabe indicar que, para el cálculo de los indicadores se consideró un PIB de USD 118.845 millones, datos de las cuentas trimestrales 2023 vigentes a la fecha la elaboración de este informe.

La ejecución de estos indicadores para el periodo enero-diciembre de 2023, que se detallan en la Tabla No. 9, se obtiene comparando el cierre anual, frente a la meta aprobada para cada sector, para el año 2023. Se debe destacar que la meta de resultado primario no petrolero del PGE es una meta de cumplimiento obligatorio de conformidad con el COPLAFIP.

Para el caso de las Empresas Públicas, la discrepancia entre ejecución y las metas establecidas, se debe a que a partir del mes de septiembre del 2022 la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios se habría trasladado como elemento institucional a la E.P. PETROECUADOR, lo cual incrementa el registro de ingresos y gastos del sector de EP's, no precisamente asociado a un incumplimiento de la meta, si no a un proceso de recomposición del sector y el establecimiento de metas que no incorporaron esta consideración al momento de aprobación por parte del Comité Nacional de Coordinación Fiscal, en abril de 2022.

Con el análisis realizado, a diciembre de 2023, se observa que, tanto el resultado primario total, como el resultado primario no petrolero del Presupuesto General del Estado, registran déficits superiores a la meta establecida para este año.

⁹ Las metas establecidas en el acuerdo ministerial N°025, se encuentran calculadas en base a un PIB nominal de USD 120.937 millones, al igual que las metas de la tabla 7.

Los datos del resultado primario total y resultado primario no petrolero de las entidades de la Seguridad Social y las empresas públicas presentan ligeras desviaciones de las metas indicativas establecidas. Como resultado consolidado, se observa que el SPNF no presenta cumplimiento a las metas indicativas de gasto primario, gasto total, resultado primario y resultado primario no petrolero. Estas desviaciones son propias de la gestión de las finanzas públicas ante el comportamiento macroeconómico del año en análisis, por lo que es primordial resaltar que las metas fiscales, al momento de su formulación, no pueden contemplar todas las variaciones de los indicadores económicos en diferentes escenarios; es por ello que debe analizarse la factibilidad de actualizar los límites y metas fiscales, manteniendo siempre la sostenibilidad fiscal.

En este punto, es preciso referirse al artículo no numerado del Reglamento del COPLAFIP sobre el Documento de programación fiscal, indica que *“ El documento de programación fiscal contendrá al menos: escenario macroeconómico base; proyecciones fiscales para al menos cuatro años; límites, objetivos y metas fiscales que serán obligatorios para el periodo fiscal siguiente e indicativos para los siguientes tres años; estrategias fiscales para la gestión de la mitigación de riesgos fiscales; evaluación de las principales variaciones de los supuestos macroeconómicos y fiscales respecto de las proyecciones del año previo; análisis de seguimiento y monitoreo de riesgos fiscales; compendio de escenarios fiscales alternativos con análisis de sensibilidad; y, análisis de sostenibilidad fiscal”*.

Adicionalmente, el artículo no numerado del Reglamento del COPLAFIP sobre la Interacción entre los ejercicios de programación fiscal y presupuesto, indica que: *“Son procesos que se desarrollan a través de la interacción continua entre los dos ámbitos y unidades responsables. La elaboración y actualización de los techos presupuestarios se sustentará, entre otras, en la estimación de un escenario fiscal plurianual base de la programación fiscal y tomará en cuenta las principales variables macroeconómicas estimadas cuatrianualmente en base a la información proporcionada por las diferentes entidades especializadas.”*

En cumplimiento de los mencionados artículos la programación fiscal incluyó un monitoreo de riesgos fiscales (identificados en el Informe de Riesgos Fiscales), sin embargo, durante el año 2023 se produjeron hechos económicos que no podían ser estimados en la programación. Entre ellos, como los más relevantes se destacan:

1. **Laudos:** durante el 2023 se materializaron laudos por sentencias judiciales ejecutoriadas los cuales demandaron un incremento del gasto primario no petrolero del Presupuesto General del Estado por USD 223 millones adicionales no previstos inicialmente.
2. **Gasto por pago a prestadores externos de servicios de salud por derivaciones médicas del Ministerio de Salud Pública:** En 2023 se presentó un gasto no programado por aproximadamente USD 200 millones, los cuales fueron destinados a pago de prestadores médicos externos por servicios que no pudieron ser otorgados por el Ministerio de Salud Pública, los cuales están concentrados en servicios médicos de diálisis y enfermedades catastróficas.
3. En 2023, frente a las dificultades políticas y de inseguridad, la economía ecuatoriana, medida a través del Producto Interno Bruto, bajo la nueva metodología de base móvil elaborada por el Banco Central del Ecuador, registró un crecimiento anual de 2,4%, lo cual reflejó una desaceleración de 3,8 puntos porcentuales frente a la tasa registrada en 2022. Este comportamiento macroeconómico se evidenció en la reducción de indicadores relacionados con la actividad económica, entre los que se destacan una disminución del ritmo de crecimiento

anual de las ventas en 3,2%, lo cual produjo un decrecimiento de la recaudación tributaria (como está descrito en el apartado de ingresos no petroleros del SPNF).

Estos hechos económicos limitaron la gestión de las finanzas públicas del Presupuesto General del Estado, los laudos incrementaron los gastos fiscales primarios no petroleros y el comportamiento de los agregados macroeconómicos redujeron drásticamente los ingresos fiscales no petroleros. En conclusión, el cumplimiento de la meta obligatoria del resultado primario no petrolero del Presupuesto General del Estado y la meta indicativa del resultado primario total del Presupuesto General del Estado se vio afectada por los hechos económicos mencionados; y pone de manifiesto la importancia del monitoreo de riesgos fiscales y su impacto en el cumplimiento de las metas fiscales.

3.2. Regla de Gasto Primario Computable del Gobierno Central y Otras Funciones del Estado

El COPLAFIP establece como gasto primario computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado, al gasto primario excluyendo las pre-asignaciones establecidas en el artículo 298 de la Constitución¹⁰; en este marco, el gasto computable ejecutado para el periodo enero a diciembre de 2023 respecto al año 2022, tiene una variación de USD 677 millones; a pesar de que podría crecer a un límite¹¹ de USD 917 millones, tal como se establece en el Acuerdo Ministerial No. 0025.

En este sentido, el gasto computable ejecutado de enero a diciembre de 2023, no sobrepasó el límite establecido en el Acuerdo Ministerial No. 0025.

**Tabla No. 10: Gasto Computable del Gobierno Central y otras funciones del Estado
(Enero – diciembre 2022- 2023)
(Millones de dólares)**

	Gasto Computable del Presupuesto General del Estado	2022 (a)	2023 (b)	Variación (b) - (a)	Límite de variación
(A=B-C)	Gasto primario computable	15.818	16.495	677	917
(B)	Gasto total	23.988	25.857	1.870	
(C=D+E)	Gasto excluido	8.169	9.362	1.193	
(D)	Intereses	2.401	3.218	817	
(E)	Exclusiones (Preasignaciones)	5.768	6.144	376	

Fuente: MEF

3.3. Regla de gasto primario computable para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En la Tabla No. 11 se observa el seguimiento del gasto primario computable de los GAD, donde el límite¹² de la variación del gasto primario computable¹³ de los GAD para el año 2023 es de USD 226

¹⁰ Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los GAD, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia tecnología e innovación en los términos previstos en la ley.

¹¹ El límite nominal anual de modificación del gasto primario computable se deriva de la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, expresado en términos nominales; podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

¹² El límite nominal anual de modificación del gasto primario computable se deriva de la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, expresado en términos nominales; podrá modificarse en los años en que se produzcan aumentos o reducciones de ingresos originados por cambios normativos, y en cuantía equivalente a estos.

¹³ El COPLAFIP establece como gasto primario computable de los GAD, el gasto total excluido los gastos de intereses y preasignaciones.

millones, conforme al Acuerdo Ministerial No. 0025; sin embargo, la ejecución reflejada en las estadísticas fiscales presenta una variación de USD 25 millones, para el periodo enero a diciembre.

En este sentido, este seguimiento considera las estadísticas de finanzas públicas y corresponde a una evaluación referencial, ya que conforme al tercer artículo innumerado del Capítulo VI. Título IV. De las Reglas Fiscales, cada GAD deberá publicar un informe fiscal sobre el grado de cumplimiento de su nivel de deuda pública y otras obligaciones, saldo primario no petrolero, regla de egresos no permanentes del ejercicio inmediato anterior.

**Tabla No. 11: Gasto Computable de los GAD
(Enero – diciembre 2022- 2023)
(Millones de dólares)**

Gasto Computable de los GAD		2022	2023	Variación	Límite de variación
(A=B-C)	Gasto primario computable	5.193	5.219	25	226
(B)	Gasto total	5.392	5.471	78	
(C=D+E)	Gasto excluido	199	252	53	
(D)	Intereses	199	252	53	
(E)	Exclusiones (Pre asignaciones)			-	

Fuente: MEF

4. Fondo de Estabilización

El COPLAFIP en su artículo innumerado del Fondo de Estabilización establece que los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que superen lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, se destinarán a la generación de un fondo de estabilización fiscal.

No obstante, la Disposición Transitoria Vigésima Séptima del COPLAFIP, establece que el proceso de acumulación del fondo de estabilización comenzará una vez que se haya cumplido con la regla de deuda y otras obligaciones; por lo tanto, no se encuentra activo.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

1. En relación a la regla de Ingreso Permanente y Egreso Permanente, la ejecución presupuestaria con corte a diciembre de 2023, refleja un déficit de los recursos permanentes devengados; sin embargo, es preciso señalar que mediante Decreto Ejecutivo No. 170-2021 se declara la situación de excepcionalidad que permite financiar egresos permanentes de salud, educación y justicia, con ingresos no permanentes.
2. En cuanto al objetivo de Deuda Pública y Otras Obligaciones del SPNF, conforme a lo descrito en el presente informe, a diciembre de 2023 el resultado de la meta respecto al PIB presentó un coeficiente de 51,54%, 1,7 puntos porcentuales menor al índice establecido en el Acuerdo Ministerial No. 0025 (53,2%); por lo tanto, se determina el cumplimiento de la meta.
3. Respecto a la meta del Resultado Primario no Petrolero del PGE, que tiene el carácter obligatorio, se encuentra fuera del límite establecido como meta, en 2 puntos porcentuales del PIB; este desvío de la meta constituye un incumplimiento (Libro II. Título IV. Capítulo VII. Sección II del COPLAFIP)

mismo que requiere adoptar medidas correctivas y la implementación de un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, de conformidad con los artículos 243, 244 y 245 del Reglamento al COPLAFIP, con el objetivo de corregir la desviación.

4. El incremento nominal del gasto primario computable del PGE fue de USD 677 millones; por lo que, no supera el límite establecido en el Acuerdo Ministerial No. 0025 (USD 917 millones). De igual forma, el incremento nominal del gasto primario computable los GAD para el año 2023, no supera el límite establecido en el acuerdo antes mencionado.
5. Las metas indicativas contempladas en el Acuerdo Ministerial No. 0025 relacionadas con: gasto total, gasto primario y resultado primario, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas y entidades de la Seguridad Social se encuentran desviadas de los límites establecidos en algunos indicadores; mientras que, los resultados de ingresos, gasto total, gasto primario y resultado primario del Sector Público No Financiero y el Presupuesto General del Estado no alcanzaron la meta establecida. A pesar de que estas metas son indicativas, es preciso que las entidades (en especial el PGE) tomen medidas correctivas y acciones que garanticen la conducción sostenible de sus operaciones, de conformidad con el artículo 244 del Reglamento al COPLAFIP.
6. Se recomienda, implementar mecanismos de coordinación entre la información de riesgos fiscales y la programación fiscal, con el objeto de revisar y de ser factible actualizar los límites y metas fiscales, manteniendo la sostenibilidad fiscal.
7. Finalmente, se sugiere comunicar a los GAD la obligación de publicar en concordancia con el calendario fiscal previsto, un informe que presente su nivel de deuda pública y otras obligaciones, saldo primario no petrolero, regla de egresos no permanentes del ejercicio inmediato anterior, acorde a lo establecido en el tercer artículo innumerado del Capítulo VI. Del Cumplimiento, Seguimiento y Evaluación de las Reglas Fiscales, del COPLAFIP.

VIII. Referencias

- Eyraud, L., & Debrun, X. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. *IMF STAFF DISCUSSIONNOTE*, 6-9.
- Fraga, A. (2022). *En pos de nuevas reglas fiscales*. Brasil: Informe Monitor Fiscal del FMI.
- Medas, W. G. (2022). *Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud*. Washington: Fondo Monetario Internacional.