



Programación Fiscal 2024-2027

Subsecretaría de Programación Fiscal

CONTENIDO	
SECCIÓN I - ESCENARIO MACROECONÓMICO	3
I. ANÁLISIS DEL ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL	4
a) Sector Real	4
b) Sector Fiscal	5
c) Sector Externo	7
d) Sector Monetario-Financiero	9
SECCIÓN II - PROGRAMACIÓN FISCAL	11
I. PROGRAMACIÓN FISCAL 2023 – 2027	12
a) Sector Público No Financiero 2022-2023	12
i. Ingresos	13
ii. Gastos	16
iii. Financiamiento	18
b) Programación Fiscal 2024-2027	19
i. Ingresos	19
ii. Gastos	21
iii. Financiamiento	23
II. COMPARATIVO SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y FISCALES	24
III. CONCLUSIONES	25
SECCIÓN III - ESTRATEGIA Y OBJETIVOS FISCALES	26
I. GESTIÓN DE INGRESOS: SIMPLIFICACIÓN, PROGRESIVIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA	28
II. GESTIÓN DE GASTOS	28
III. GESTIÓN DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TESORERÍA	30
SECCIÓN IV - EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	32
I. CONSIDERACIONES NORMATIVAS	33
II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS	33
III. DESEMPEÑO MACRO-FISCAL Y ESCENARIO BASE DE VARIABLES RELEVANTES	38
IV. PRUEBAS DE ROBUSTEZ DEL ANÁLISIS	40
V. RESULTADOS	42
VI. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN	43

VII. CONCLUSIONES.....	46
VIII. BIBLIOGRAFÍA	47
SECCIÓN V - RIESGOS FISCALES (PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES).....	48
I. INTRODUCCIÓN	49
II. RIESGOS MACROECONÓMICOS	49
III. RIESGOS AMBIENTALES	55
IV. PASIVOS CONTINGENTES	57
V. PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES	58
a) Guía para la elaboración del Expediente de Riesgos y Sostenibilidad	60
b) Lineamientos para la asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado.....	61
c) Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera	61

Ministerio de Economía y Finanzas

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



SECCIÓN I - ESCENARIO MACROECONÓMICO

Ministerio de Economía y Finanzas

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



I. ANÁLISIS DEL ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL

a) Sector Real

En el primer trimestre de 2023, la economía ecuatoriana presentó un crecimiento interanual de 0,7%, que estuvo impulsado principalmente por el dinamismo del consumo de los hogares; sin embargo, respecto al último trimestre de 2022, la variación fue negativa, condición que anticipa una economía menos vigorosa para 2023 y que es ratificada por la evolución de otros indicadores como el empleo y la inflación.

Tabla I.1 Principales Indicadores del Sector Real
(porcentajes)

Variable	2022	2023	Variación interanual 2023 (en pp.)
Crecimiento del PIB*	3,4	0,7	-2,7
Inflación anual (fin de periodo) **	4,2	1,7	-2,5
Inflación anual (promedio)**	3,1	2,5	-0,6
Participación global (PEA/PET) ***	66,6	64,4	-2,2
Desempleo	4,3	3,8	-0,5
Empleo Adecuado***	33,8	36,4	2,6
Empleo en la Seguridad Social-REESS (millones de personas)	3,2	3,2	0,1
Pobreza	25,0	27,0	2,0
Volumen de producción fiscalizada de crudo (miles bl)	84,4	82,7	-1,8

Notas: Los indicadores de empleo se procesaron con base a la ENEMDU trimestral (T2 -2023), el REESS a marzo de 2023 y los indicadores de pobreza con base a la ENEMDU mensual (junio de 2023).

* Se cuenta con información del primer trimestre del 2023.

**Información a junio de 2023.

***Diferencia estadísticamente significativa.

Fuente: Banco Central del Ecuador-BCE, Instituto Nacional de Estadística y Censos-INEC, ARCERNR.

Elaborado: MEF-VME-SGM.

El menor crecimiento del 2023 está relacionado con la reducción del nivel de producción nacional de petróleo ocasionado por las dos declaratorias de fuerza mayor realizadas por Petroecuador durante los meses de febrero y marzo de este año.¹ Además, la contracción de la inversión, que responde a la disminución en la adquisición de maquinaria y equipo de

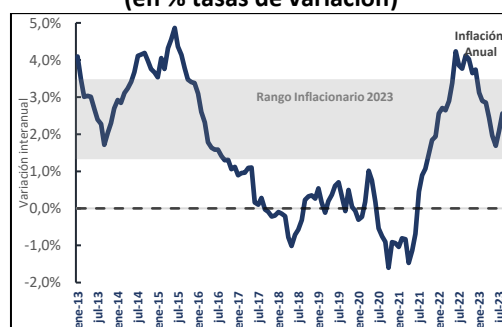
¹ En el período enero – junio 2023, la producción de crudo en campo alcanzó 467,1 mil barriles diarios, en promedio, esto es 4,6 mil barriles menos respecto a lo registrado en el primer semestre del 2022. Los principales eventos que afectaron la producción en este período fueron la suspensión parcial de las operaciones del SOTE y Poliducto Shushufindi-Quito, debido al colapso del puente sobre el río Marker, ocurrido el 22 de febrero de 2023, y la declaración de fuerza mayor, en marzo del 2023, en el campo Edén Yuturi por problemas con la comunidad. Estos incidentes generaron una reducción en la producción de 1,7 millones de barriles.

transporte, a una menor actividad en el sector de la construcción, y a la incertidumbre política que afecta las decisiones de los agentes económicos.

La previsión oficial de crecimiento de mediano plazo presenta una reducción respecto al pronóstico de abril de este año. Para 2023, la economía crecería 1,5%, en 2024, 0,8%; y, para 2025-2027, en promedio 2%. Esta actualización incorpora las perspectivas del entorno internacional y nacional; así como, la no explotación del ITT desde 2024 y los efectos del fenómeno de El Niño (moderado) desde cuarto trimestre del 2023 hasta IV T 2024.

Hasta junio de 2023, la inflación anual se ha desacelerado, condición que implica un cambio de tendencia respecto a la aceleración observada en 2022. La división que está marcando el comportamiento de los precios en 2023 es la de alimentos y bebidas no alcohólicas (incremento acumulado de 6,41%), que refleja los efectos sobre la oferta del exceso de lluvias en la Costa y otros factores climáticos atípicos, complicaciones en el comercio transfronterizo y expectativas respecto al aumento de precios ciertos productos.

**Gráfico I.1 Inflación Anual 2013-2023
(en % tasas de variación)**



Nota: La línea sombreada en gráfico 1 se enmarca entre los valores mínimo y máximo en lo que va de 2023.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC.

Elaboración: MEF-VME-SGM.

El mercado laboral, luego de la pérdida de empleos ocurrida durante la pandemia, ha mostrado una mejora paulatina, aunque ésta no se presenta de forma sistemática, sin recuperar todavía la situación de años previos. El empleo registrado en la seguridad social se ha restablecido en los dos años post pandemia, con excepción del servicio doméstico.

b) Sector Fiscal

A junio de 2023, el resultado global del Sector Público No Financiero (SPNF) fue superavitario, pero con una menor posición al registrado en el periodo enero – junio 2022, debido a la disminución de los ingresos petroleros (por reducción en el volumen de producción y precios de

exportación de crudo ecuatoriano). Entre enero y marzo de este año, se registró un fuerte aumento en el diferencial de precios, por encima de los USD 10, que pudo deberse a varios factores como: sanciones al petróleo ruso por la guerra en Ucrania y la reincorporación al mercado del crudo venezolano que posee características similares a la cesta nacional.

Tabla I.2 Principales indicadores del Sector Fiscal
(en millones de USD y %)

Variables	2022	2023	Variación 2022-2023
Resultado Global del SPNF ene - jun de cada año (1)	1.825,0	514,5	-71,8%
Recaudación Bruta + contribuciones ocasionales (Estad. Administración Tributaria) ene - jun de cada año (2)	9.248,3	9.609,2	3,9%
Recaudación Neta + contribuciones ocasionales (Estad. Administración Tributaria) ene - jun de cada año (3)	8.188,4	8.139,8	-0,6%
Recaudación Tributaria (Estad. Fiscales) ene - jun de cada año (4)	7.506,5	7.298,3	-2,8%
Indicador de la Deuda Pública y Otras Obligaciones del Sector Público No Financiero y Seguridad Social (5)	55,7%	49,4%	No comparable

Notas: (1) Datos enero - junio en el resultado fiscal del SPNF, base devengado. (2) Incluye la Recaudación Bruta + recaudaciones ocasionales, devoluciones, notas de crédito y compensaciones reportadas por la administración Tributaria. (3) Corresponde a la Recaudación Neta más las contribuciones ocasionales registrado por la Administración Tributaria. (4) No incluye aranceles y corresponde a la recaudación neta + contribuciones ocasionales reportada por la Administración Tributaria excluyendo, regalías mineras, multas e intereses, 50% de la contribución del cáncer y el valor retenido no pagado a GADs. (5) Saldo al mes de junio. En función al boletín estadístico publicado acorde con la metodología del Acuerdo Ministerial 77 del 14 de agosto de 2021 y su norma técnica de implementación. El indicador fue calculado con un PIB del 2022: USD 115.049,5 millones y PIB 2023: USD 119.573,3 millones. A partir del mayo 2023 las cuentas de obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal en curso y obligaciones no pagadas y registradas en ellos presupuestos clausurados se registran de manera consolidada, en los boletines anteriores se registraban de manera agregada.

Fuentes: BCE, SRI y MEF.

Elaborado: MEF-VME-SGM.

A nivel del SPNF, los ingresos no petroleros crecieron, excepto los tributarios que presentaron decrecimiento interanual en el primer semestre del 2023 (2,6%). Esta menor recaudación responde a la reducción en impuestos indirectos asociados a la recaudación por importaciones, el impuesto a la salida de divisas, y los impuestos temporales, donde se registran las contribuciones especiales según lo dispuesto en la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico.²

² La reducción es consistente con la estadística de la entidad tributaria, en donde la recaudación neta con contribuciones especiales, que considera notas de crédito, compensaciones y devoluciones, presenta un decrecimiento de 0,6%.

Ministerio de Economía y Finanzas

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

En el gasto permanente, destaca el incremento de intereses externos, consecuencia del aumento en las tasas de interés internacionales (5,5 puntos porcentuales entre junio 2022 y junio 2023), debido a las medidas de política monetaria internacional para anclar la inflación.

A junio de 2023, el indicador de la deuda pública consolidada y otras obligaciones del SPNF y Seguridad Social se situó en 49,4% del PIB. Este indicador incorporó una mejora estadística en las cuentas por pagar del PGE, a partir de mayo 2023 por lo que no puede ser comparado con el dato de junio 2022. Además del indicador de la regla fiscal, el MEF publica información de la deuda agregada y consolidada en concordancia con lo definido en el artículo 123 del COPLAFIP; así, a junio 2023 la deuda pública agregada del sector público como porcentaje de PIB se situó en 62,5%; mientras que la deuda pública consolidada del sector público fue del 42,0%.

c) Sector Externo

En el primer trimestre del 2023, la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos cerró con un superávit equivalente al 0,4% del PIB. En este resultado influyeron los saldos positivos de la Balanza de Bienes y del Ingreso Secundario, que compensaron los déficits de la Cuenta Servicios y del Ingreso Primario. Asimismo, la Cuenta Financiera mostró un balance positivo (0,5% del PIB), asociado a la reducción de inversión directa, títulos deuda, préstamos, créditos y anticipos comerciales y otras cuentas por pagar del gobierno general (pasivo); así como, al aumento de títulos de deuda y monedas y depósitos; y reducción de préstamos, créditos y anticipos comerciales (activo).

Tabla I.3 Principales indicadores del Sector Externo
(en millones de USD y %)

	Trim I - 2022 millones USD FOB	Trim I - 2023 millones USD FOB	Variación interanual 2023
Cuenta corriente*	816,4	439,6	-46,2%
Ingreso primario	-479,0	-639,7	33,5%
Remesas de trabajadores	1.103,6	1.192,0	8,0%
Cuenta financiera*	727,0	594,2	-18,3%
Inversión extranjera directa	135,6	17,2	-87,3%
Exportaciones totales**	16.868,2	15.159,0	-10,1%
Petroleras	6.236,5	3.989,6	-36,0%
No petroleras	10.631,7	11.169,5	5,1%
Importaciones totales**	14.867,4	14.029,5	-5,6%
Petroleras	3.755,6	3.060,0	-18,5%
No petroleras	11.111,8	10.969,5	-1,3%
Balanza comercial total**	2.000,9	1.129,5	-43,5%
Petrolera	2.480,9	929,6	-62,5%
No petrolera	-480,0	200,0	-141,7%

Notas:

(*) Información Balanza de Pagos al I trimestre de cada año.

(**) Información de Comercio Exterior, a junio de cada año.

Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE.

Elaborado: MEF-VME-SGM.

Al primer semestre de 2023, el saldo de la balanza comercial total presentó un superávit de USD 1.129,5 millones. La balanza petrolera mostró un resultado positivo muy inferior al del mismo periodo de años anteriores, mientras que la balanza comercial no petrolera presentó un cambio en su condición estructuralmente deficitaria, pues registró un superávit que ascendió a USD 200 millones. Las exportaciones petroleras decrecieron tanto en valor como en volumen, debido a la disminución de los precios del barril de crudo ecuatoriano y a una contracción en los volúmenes de producción, asociada a eventos exógenos que provocaron la suspensión parcial de las operaciones de los oleoductos, hecho que marca el resultado de la balanza comercial total. En cambio, las exportaciones no petroleras se incrementaron en 5,1%, comportamiento asociado al crecimiento de la exportación de productos como el camarón, banano y minerales.

Aunque el valor de las importaciones de bienes de capital y consumo se incrementó, las materias primas disminuyeron en 11,4%. Los bienes de capital para la industria y bienes de consumo no duradero tuvieron aumentos superiores al 6,3%, en cambio, las materias primas para la industria marcaron el resultado con una disminución del 15,8%. Esta menor importación de materias primas refleja la desaceleración de la actividad económica

En el período de análisis, el camarón tuvo crecimiento, aunque desacelerado, en especial en los mercados chino, europeo y estadounidense, destinos que concentran más del 90% del total de las exportaciones de este producto. La exportación de banano se recuperó y registró nuevamente un aumento (17,0 %) entre enero y junio 2023. Este incremento se alcanzó a pesar de varios factores negativos que habían afectado al sector desde 2022. Las exportaciones mineras continúan mostrando un crecimiento sostenido y se consolidan como uno de los rubros que más genera divisas a la economía nacional, gracias al alza en el precio internacional de los metales, como por ejemplo oro y cobre, y, sobre todo, al crecimiento en términos de volumen exportado por la operación de Fruta del Norte (2019) y Mirador (2020).

China se ha consolidado como el principal destino de las exportaciones no petroleras en los últimos cinco años, pasó de tener una participación del 2,2% en junio 2013 al 28,1% en junio de 2023. La manufactura de papel y cartón, concentrado de plomo y cobro, camarón, y otros productos mineros son los principales productos que se han posicionado de forma importante en dicho mercado.

En 2023, el ambiente macroeconómico internacional ha sido poco propicio para el riesgo país (EMBI)³ de Ecuador y de todos los mercados emergentes. Desde principios de año, el debate sobre la política monetaria de la Reserva Federal (FED) inflación alta sobre las metas inflacionarias, crecimiento bajo en Estados Unidos y China, han generado preocupación. La suma de efectos externos e internos han marcado la tendencia del riesgo país del Ecuador que, sobre todo por la incertidumbre política, es visto como un mercado de alto riesgo, lo que limita su

³ EMBI, Emerging Markets Bond Index, indicador que se utiliza como un termómetro que mide el estado de salud de una economía

acceso a los mercados financieros, aún más en un contexto de tasas de interés internacionales altas. En esta línea, las principales agencias calificadoras de riesgo (S&P y Fitch), realizaron una actualización a la calificación de Ecuador. Standard and Poor's mantuvo la perspectiva en estable y la calificación de riesgo de largo plazo en B-. De su parte, la agencia Fitch rebajó la calificación de la deuda del país de B- a CCC+, estas decisiones han tomado en cuenta, además de una batería de indicadores macroeconómicos, factores internos del contexto político e incertidumbre que podrían poner en riesgo la situación fiscal y económica del país.

d) Sector Monetario-Financiero

La principal fuente de fondeo del sistema financiero privado continúa siendo los depósitos cuyo monto a junio 2023 representa el 51% del PIB. Sin embargo, al primer semestre del año se observa una desaceleración del crecimiento de esta variable, de alrededor de 3,4 puntos porcentuales (p.p), al pasar de una tasa de crecimiento anual de 12,1% en junio 2022 a 8,6% en junio 2023, dentro de este componente se evidencia un mayor dinamismo del cuasidinero⁴, los cuales a junio 2023 presentan una tasa de crecimiento anual del 11,9%, contrariamente, los depósitos en cuenta corriente se contraen en -3,8%. Una fuente menor de financiamiento para el sector financiero constituye los pasivos externos, los mismos que a junio 2023 representan el 3% del PIB, con un crecimiento anual de 16,7%, 3,1 p.p mayor a la tasa de crecimiento observada en igual fecha del año pasado.

Al analizar la estructura de las fuentes de fondeo del sistema financiero nacional, se observa que los depósitos participan con el 93,9% y los pasivos externos con el 6,1%.

El financiamiento concedido por el conjunto de las entidades del sistema financiero local al sector privado, aunque a un ritmo menor que el observado en años anteriores, continúa creciendo. Así, a junio 2023, los préstamos al sector privado crecieron alrededor al 11,1% anual y su saldo equivale al 51,7 del PIB.

Cabe indicar que, el crédito otorgado por el sistema financiero a los hogares, ha tenido durante los últimos años mayor peso en el total del crédito, en comparación con el recibido por las empresas. En efecto, a junio 2023 los hogares registran una participación del 63,7%; y, las empresas USD 36,3%. De igual manera, en junio 2022 la participación de los hogares fue del 61,0% y la de las empresas 39%.

⁴ Incluye depósitos a plazo, ahorro, restringidos, entre otros

**Tabla I.4 Principales indicadores del Sector Monetario-Financiero
(en millones de USD y %)**

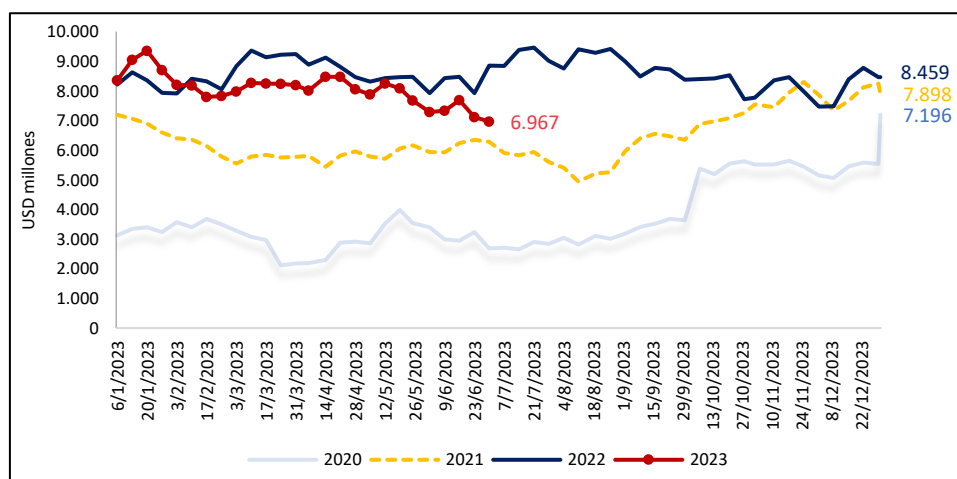
Variable	2022	2023	Variación interanual 2022	Variación interanual 2023
Depósitos del SFN	52.748	57.311	12,1%	8,6%
Crédito del SFN	55.625	61.801	16,4%	11,1%
Reservas Internacionales	8.585	6.967	41,9%	-18,8%

Fuente: Banco Central del Ecuador – BCE

Elaborado: MEF-VME-SGM.

Las Reservas Internacionales (RI) cerraron a junio de 2023 con un saldo de USD 6.967 millones; USD 1.618 millones menos que en junio de 2022 y USD 564 millones menos que el mes anterior. Este resultado responde a una caída de los depósitos del SPNF y del Sistema Financiero Nacional (reservas bancarias), producto principalmente del incremento de los giros al exterior de los sectores público y privado. Sin embargo, pese a la disminución registrada, las RI ha logrado cubrir el 100% del primer y segundo sistema de balances del Banco Central; y el 21,6% de los pasivos del tercer sistema de balance.

**Gráfico I.2 Evolución semanal de las Reservas Internacionales
(en millones de USD)**



Fuente: Banco Central del Ecuador - BCE

Elaborado: MEF-VME-SGM.

SECCIÓN II - PROGRAMACIÓN FISCAL

Ministerio de Economía y Finanzas

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



I. PROGRAMACIÓN FISCAL 2023 – 2027

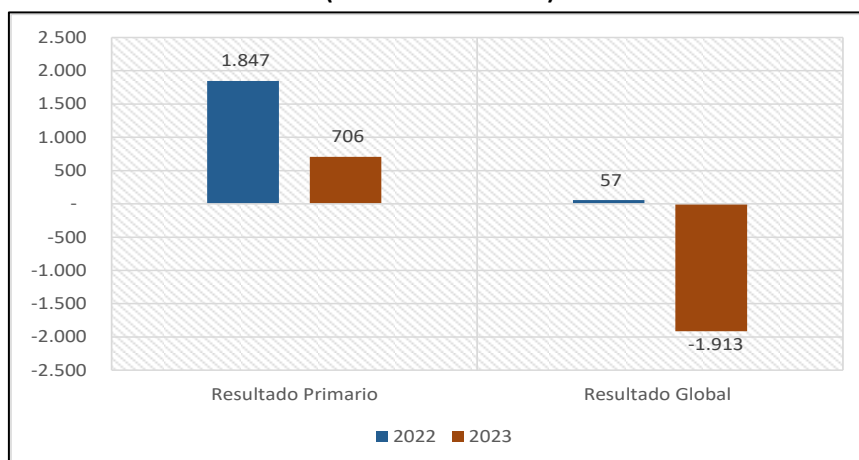
El Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en los numerales 5 y 6 del artículo innumerado de la Sección II “De La Programación Fiscal y Programación Presupuestaria Cuatrianual” dispone que la actualización de la programación fiscal plurianual y anual se aprobará antes del 30 de septiembre, y la emisión y publicación del documento de programación fiscal se realizará a través del sitio web oficial del ente rector de las finanzas públicas dentro de los 5 días posteriores a la aprobación y de la actualización de la programación fiscal plurianual y anual.

El presente análisis contempla un contexto político- económico, el cual ha sido afectado por factores internos y externos, mismo que aumentaron el déficit para el año 2023, debido principalmente a: i) disminución de los ingresos petroleros, que obedece básicamente a una caída del precio del crudo y una disminución en el volumen de producción fiscalizada; ii) Una actividad económica menor a la prevista en la programación, donde los impuestos relacionados con el comercio exterior fueron los más afectados IVA, ICE, arancelarios, debido principalmente a una desaceleración del crecimiento de las importaciones; iii) La Reforma Tributaria que entró en vigencia en el año 2022, contemplaba impuestos temporales al patrimonio de personas naturales y empresas, el de personas naturales por un año y el de empresas por dos años, por lo que, en el año 2023 la recaudación de este impuesto corresponde únicamente a empresas; iii) La aprobación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar aprobada en junio 2023, que afectó los ingresos tributarios; y, iv) aumento de gastos financieros por ajuste de tasas de interés, entre otros.

a) Sector Público No Financiero 2022-2023

A diciembre 2023, el SPNF prevé acumular un déficit de USD 1.913 millones (1,6% del PIB), mismo que en el año 2022 tuvo resultado global positivo de USD 57 millones (0,05% del PIB). Por su parte, el resultado primario presentó un valor de USD 706 millones (0,6% del PIB), en similar período de 2022, el resultado primario ascendió a USD 1.847 millones (1,6% del PIB), es decir 1 punto porcentual menor al observado el año pasado.

**Gráfico II.1 Programación Fiscal SPNF 2022-2023
(en millones de USD)**



Fuente: MEF

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

i. Ingresos

Los ingresos del SPNF estimados para el año 2023⁵ respecto al PIB, son inferiores en 2,4 puntos porcentuales en relación al 2022, que obedece básicamente a:

- **Caída de los ingresos petroleros en 2,8% del PIB**, explicada por una disminución de la producción fiscalizada, en 1,5 % equivalente a 2,6 millones de barriles, asociada principalmente a la paralización de las operaciones del SOTE y Poliducto Shushufindi en el mes de febrero de 2023; y a un menor precio de exportación del crudo ecuatoriano, que en promedio pasa de USD 85,8 el barril en 2022 a USD 69,7 por barril en 2023;
- **Baja de los ingresos no petroleros en 0,1% del PIB**, debido a:

Tributarios disminuyen en 0,67 p.p., estos ingresos presentan una evolución acorde a una desaceleración de la actividad económica observada desde los últimos meses del año pasado; así este indicador pasa de 13,1% del PIB en 2022 a 12,5% del PIB en 2023, esta desaceleración sostenida del crecimiento económico ha impedido que el país alcance coeficientes de recaudación similares en años anteriores en porcentajes del PIB (13,3% en 2019, 12,8% en 2021), el tributo más afectado fue el Impuesto al Valor Agregado -IVA, por una caída del crecimiento de las importaciones. Efectivamente, el promedio de las

⁵ Con datos efectivos al mes de agosto

importaciones totales en el período enero-julio (última información disponible) caen en 5,6% mientras que el año 2022 para el mismo periodo estas en promedio aumentaron 36,2%.

Ahora bien, al comparar la evolución de los impuestos con similar período de 2022, esta disminuyó nominalmente en USD 174 millones (-1,2%). Disminución que ha estado liderada por: i) los impuestos temporales al patrimonio de personas naturales y empresas, que para el año 2023, la recaudación de este impuesto corresponde únicamente a las empresas; ii) la dinámica del Impuesto a la Salida de Divisas -ISD, por la disminución progresiva de la tarifa (del 4% al 2% en el año 2023); y iii) La aprobación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar aprobada en junio 2023, que afectó los ingresos tributarios.

En cuanto a la composición de la recaudación tributaria prevista para el año 2023, el IVA es el más representativo 43,8% del total, le sigue en orden de importancia el Impuesto a la Renta 31,0% del total. Por su parte, los aranceles, el Impuesto a los Consumos Especiales -ICE, el Impuesto a la Salida de Divisas -ISD, y Otros Impuestos⁶ participan con el 8,4%, 5,9%, 5,2% y 4%, en su orden.

Contribuciones a la Seguridad Social, crecen en 0,2% del PIB, las aportaciones a los Fondos de Seguridad Social prevista para el año 2023 representan el 5,2%, mientras que para el año 2022 este coeficiente fue de 5,0%, comportamiento que responde a un incremento de los contribuyentes. En este sentido, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es el fondo de seguridad que tiene más contribuyentes, los cuales desde diciembre del 2022 al mes de agosto del 2023 aumentaron en alrededor de 23 mil nuevos afiliados.

Otros ingresos, suben en 0,4% del PIB, este grupo de ingresos se relaciona principalmente con: i) autogestión de las entidades del Gobierno Central y transferencias, para el año 2023 estos dos rubros representan el 2,6% del PIB, similar al coeficiente observado el año pasado; las transferencias corresponden básicamente a los dividendos de las sociedades públicas y transferencias provenientes del sector público y privado, ya sea por normativa o donaciones. Para el año 2023, se prevé que estos ingresos en promedio se ubiquen en alrededor del 0,4% del PIB; ii) autogestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-⁷, cuya recaudación para los años 2022-2023 representa 1,4% del PIB; iii) los rendimientos de los portafolios de inversión de los Fondos de la Seguridad Social, que para el año 2023 suman 1,9% del PIB, 0,2 p.p. más al coeficiente observado en 2022, este

⁶ Para el año 2023, este grupo de impuestos incluye el impuesto al patrimonio de las empresas

⁷ Incluye entre otros, los ingresos por impuestos prediales

obedece a un incremento en el monto de inversión de los Fondos del IESS, el cual pasa de USD 22.802 millones en 2022 a un valor estimado a diciembre de 2023 de USD 24.270 millones; así como, a un incremento en la tasa de interés implícita, la misma que entre el 2022-2023 pasa de 8,10% a 8,37%. En el año 2023 IESS-BIESS ha tenido una participación en este grupo de ingresos de alrededor del 89,3%, la diferencia 10,7% corresponde a los rendimientos de las inversiones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Cabe señalar, que este rubro para el año 2023 en términos nominales se incrementa en 13,3%.

➤ **Resultado operacional de las empresas públicas sube 0,4% del PIB**

Este componente para el año 2023 presenta un superávit operacional de 2,4% del PIB, 0,4 pp más al observado en el año 2022 (1,9% del PIB). Este rubro combina los resultados operacionales superavitarios de: Petroecuador (1,9% del PIB), FLOPEC (0,4% del PIB), las empresas de agua y alcantarillado (0,1% del PIB), y los déficits de TAME y la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador (0,001% del PIB). Lo anterior representa un incremento nominal de 30,3% con respecto a similar período del año pasado.

Tabla II.1 Programación de ingresos SPNF 2022-2023
(% del PIB)

	2022	2023	VARIACIÓN
Ingresos Totales	36,9%	34,5%	-2,4%
Ingresos Petroleros	11,5%	8,7%	-2,8%
Ingresos No Petroleros	23,5%	23,4%	-0,1%
Ingresos Tributarios	13,1%	12,5%	-0,6%
Impuesto a la Renta	3,9%	3,9%	0,0%
Impuesto al Valor Agregado	5,6%	5,5%	-0,1%
Impuesto a los Consumos Especiales	0,7%	0,7%	0,0%
Aranceles	1,1%	1,1%	0,0%
Otros Impuestos	1,8%	1,4%	-0,5%
Contribuciones a la Seguridad Social	5,0%	5,2%	0,2%
Otros Ingresos	5,4%	5,7%	0,4%
Superávit Operacional de EP	1,9%	2,4%	0,5%
Empresas petroleras	1,6%	1,9%	0,4%

Fuente: MEF

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

ii. Gastos

Consistente con la evolución de los ingresos, los gastos del SPNF mostraron la misma tendencia a la baja. Efectivamente, la relación gastos totales/PIB fue del 36,1%, inferior en 1,5 p.p. al coeficiente registrado el año pasado (37,6%). En las estadísticas fiscales del SPNF, al gasto se lo clasifica en: permanente, no permanente y ajustes años anteriores (Cuenta 99). A diciembre 2023 se estima que el gasto permanente represente en promedio el 83,3%, los no permanentes el 16,2%, y los ajustes años anteriores el 0,5%. La participación entre estos tipos de gasto observada un año atrás fue de 82,7%, 16,8%, y 0,5%, respectivamente.

➤ **Permanentes son menores en 0,4% del PIB con respecto al 2022**

Sueldos y salarios: Uno de los rubros más significativos es el de sueldos y salarios, cuyo monto previsto para el 2023 equivale al 10,0% del PIB, 0,1 p.p. más a la registrada el año pasado, la participación de este grupo de gasto es de 33,1% dentro del gasto permanente, con un crecimiento nominal del 4%, que obedece en gran medida a la vigencia en este año de la Ley Orgánica de Educación Intercultural donde se establece un incremento salarial al sector educación por la aplicación de un nuevo escalafón y la incorporación de nuevo personal principalmente en los sectores de educación, salud y seguridad.

Bienes y servicios: Este componente para el año 2023 equivale al 2,3% del PIB, 0,1 p.p. menos con relación al índice del año 2022, con una participación dentro del gasto permanente de 7,7%, y un crecimiento porcentual de 0,02% frente al año anterior que en términos nominales suma USD 6 millones.

Prestaciones de seguridad social: Registran en la proyección un crecimiento del 5,2%; y, a diciembre de 2023 representa el 6,7% del PIB, 0,1 p.p. más respecto al coeficiente observado en 2022, representan el 22,2% del gasto permanente. Este grupo de egresos está relacionado con pensiones, enfermedad, maternidad, cesantía, muerte, seguro de accidentes y fondos de reservas de los afiliados al IESS, ISSPOL y ISSFA.

Otros gastos: Uno de los ítems con mayor relevancia dentro del gasto permanente es el denominado "Otros", este rubro abarca las asignaciones de recursos que el Estado destina a través de ayudas o subsidios a otros sectores con el objeto de realizar gastos canalizados al consumo o a la producción. En este sentido, para el año 2023 se prevé un monto equivalente al 8,9% del PIB, 1,1 p.p. menor al indicador observado el año pasado, en términos nominales se observa una contracción de 7,3% con respecto a igual periodo del año anterior, debido principalmente a: i) menores egresos relacionados con el pago de

importación de derivados (Cuenta CFDD), dicho monto está relacionado con el precio del WTI, el cual pasa de USD 94,3 el barril en promedio en 2022 a USD 80 el barril en promedio en 2023; ii) Gasto del Ministerio de Energía y Minas -MEM, el cual cae 0,2% del PIB, ya que el Bloque 16 (REPSOL) pasa a ser operado por Petroecuador, por lo que, el Estado deja de reconocer el gasto por tarifa; iii) los bonos sociales con relación al PIB se mantienen en alrededor del 1,0% del PIB; iv) otros gastos relacionados principalmente con transferencias corrientes del PGE y reconocimiento de rendimientos a los Fondos de terceros, cuyo rubro se mantiene en 1,4% del PIB en 2022 y 2023.

Intereses de la deuda pública del SPNF: para el año 2023 considerando el ajuste de tasas de interés se proyecta un monto equivalente al 2,2% del PIB, 0,6 p.p. más respecto al coeficiente observado en 2022, y representa el 7,3% de los gastos permanentes. Este rubro creció 46,3% en 2023, se encuentra compuesto básicamente por el pago de intereses de deuda externa (83,4% del total de interés)⁸ y en menor grado por pago de intereses internos (16,6%).

➤ **No Permanentes se contraen en 0,4% del PIB**

Dentro de este componente consta la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)⁹, y otros gastos de capital de las instituciones que integran el SPNF. A diciembre 2023, se estiman que los egresos no permanentes alcancen el 5,8% del PIB, que equivalen al 19,5% del gasto total y con una tasa de crecimiento nominal negativa de -2% respecto a los egresos del mismo período del año anterior. Dentro de este monto, el 96% constituye FBKF y el 4% restante otros gastos permanentes.

➤ **Ajustes de años anteriores (Cuenta 99)**

Considera los egresos relacionados con reconocimiento de gasto de periodos anteriores, principalmente con laudos internacionales y nacionales, para el año 2023 este representa alrededor del 0,2% del PIB, coeficiente similar al observado en el ejercicio económico 2022.

⁸ El 40% de la deuda Externa está contratada a tasa variable

⁹ La FBKF del SPNF comprende los siguientes conceptos: 1) los gastos de capital ejecutados por el Gobierno Central (a través del Presupuesto General del Estado); 2) las inversiones realizadas por las empresas públicas; 3) las inversiones de capital efectuadas por los GADS; y, 4) gastos de inversión de otros entes del Estado.

Tabla II.2 Programación gastos SPNF 2022-2023
(% del PIB)

	2022	2023	VARIACIÓN
Gastos Totales	36,9%	36,1%	-0,8%
Gasto Permanente	30,5%	30,0%	-0,4%
Intereses Devengados	1,6%	2,2%	0,6%
Externos	1,1%	1,8%	0,7%
Internos	0,4%	0,4%	0,0%
Sueldos y Salarios	9,9%	10,0%	0,0%
Compras de Bienes y Servicios	2,4%	2,3%	-0,1%
Beneficios de Seguridad Social	6,6%	6,7%	0,1%
Otros	10,0%	8,9%	-1,1%
De los cuales CFDD	6,6%	5,5%	-1,1%
De los cuales MEM	1,2%	1,0%	-0,2%
Bonos de Solidaridad	1,0%	1,0%	0,0%
Otros	1,2%	1,4%	0,2%
Gasto no permanente	6,2%	5,8%	-0,4%
Activos No financieros (FBKF)	6,2%	5,8%	-0,4%
Empresas Petroleras	1,8%	1,8%	0,0%
Ajustes años anteriores	0,2%	0,2%	0,0%

Fuente: MEF

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

iii. Financiamiento

Para el año 2023 los requerimientos de financiamiento equivalen al 4,7% del PIB, de los cuales 1,6% del PIB se explica por el resultado del SPNF; y, 3,1% del PIB corresponde a las amortizaciones y otras obligaciones. De este último concepto, las amortizaciones externas representan el 2,2% del PIB, indicador que incluye la recompra de los Bonos Soberanos por 0,5% del PIB.

Tabla II.3 Financiamiento del SPNF 2022-2023
(% del PIB)

	2022	2023	VARIACIÓN
Requerimientos de Financiamiento (I+II)	2,6%	4,7%	2,1%
I Balance Global superávit (-), déficit (+)	0,0%	1,6%	1,6%
II Amortización y otras obligaciones	2,7%	3,1%	0,5%
Interna	0,6%	0,9%	0,3%
Externa	2,1%	2,2%	0,1%
III Fuentes Brutas de Financiamiento	2,3%	3,7%	1,4%
Financiamiento externo ¹	3,8%	2,5%	-1,3%
Financiamiento Doméstico	0,0%	0,6%	0,6%
Otras fuentes de financiamiento	-1,6%	0,5%	2,1%
d/c Var. depósitos del SPNF en el BCE ²	-0,3%	0,4%	0,8%
IV Cuentas por pagar y discrepancia estadística	0,3%	1,0%	0,7%

Fuente: MEF

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

1/ Incluye la operación de crédito con GPS Blue para la compra de bonos externos

2/ Variación de depósitos acumulación (-) y desacumulación (+)

En lo que respecta a los desembolsos, los de origen externo estimados hasta fin de año representan el 2,5% del PIB, incluye el financiamiento por 0,5% del PIB destinado a la compra de Bonos Soberanos; mientras que, los internos suman USD 0.6% del PIB, el cual incluye una disminución de CETES con el sector privado por 0,1% del PIB (USD 100 millones).

En este sentido, el resultado neto del movimiento de las cuentas de deuda pública del SPNF para el año 2023, sería positivo en 0,03% del PIB, que comparado con el resultado observado en igual período del 2022 (1,2% del PIB). La caída neta del endeudamiento público, obligó a financiar el resultado con otras fuentes de financiamiento, como el uso de los depósitos del SPNF en el BCE por 0,5% del PIB, así como con el incremento de las cuentas por pagar por alrededor del 1,0% del PIB.

b) Programación Fiscal 2024-2027

i. Ingresos

La programación fiscal 2024–2027 considera ingresos totales del SPNF que en promedio equivalen al 32,5% del PIB. La trayectoria se encuentra marcada principalmente por una caída de la producción petrolera a partir del 2024, debido al cierre de la explotación en los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), acorde a lo dispuesto en la Consulta Popular de agosto 2023, recuperándose gradualmente en el período por la perforación de nuevos pozos

explotados por Petroecuador. Igualmente, los precios de petróleo se reducirían gradualmente a partir del 2024 según Petroecuador. Por otro lado, la actividad económica prevista cae al 0,8% del PIB en 2024, retomando un crecimiento potencial del orden del 1,7% en promedio para el período 2025-2027, según el BCE.

Tabla II.4 Programación de ingresos SPNF 2024-2027
(% del PIB)

	2024	2025	2026	2027
Ingresos Totales	33,2%	32,8%	32,1%	31,8%
Ingresos Petroleros	8,0%	7,8%	7,4%	7,1%
Ingresos No Petroleros	23,4%	23,1%	22,9%	23,0%
Ingresos Tributarios	12,6%	12,5%	12,5%	12,6%
Impuesto a la Renta	4,1%	4,1%	4,1%	4,2%
Impuesto al Valor Agregado	5,6%	5,6%	5,6%	5,7%
Impuesto a los Consumos Especiales	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Aranceles	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Otros Impuestos	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Contribuciones a la Seguridad Social	5,2%	5,1%	5,0%	5,0%
Otros Ingresos	5,6%	5,5%	5,4%	5,4%
Superávit Operacional de EP	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%
Empresas petroleras	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

- Petroleros con respecto al PIB representan en promedio el 7,6% para el período 2024-2027, con una participación promedio del 23,3% de los ingresos totales del SPNF, para mediano plazo se prevé ingresos acordes a una disminución en el volumen de producción fiscalizada debido al cierre del campo ITT, así como en el precio de exportación del crudo ecuatoriano, que en promedio se ubicarían estos componentes en alrededor de 163 millones de barriles y USD 60 por barril, respectivamente.
- Tributarios, la estimación de la recaudación tributaria para mediano plazo se ubica en promedio en 12,6% con respecto al PIB, en términos nominales el aumento en la recaudación está asociada al crecimiento económico previsto a mediano plazo, así como también los cambios esperados en la política tributaria por parte del Servicio de Rentas Internas.

Dentro de los ingresos tributarios el impuesto de mayor recaudación es el IVA, el mismo que para el período 2024-2027 registra una participación promedio de 44,9%, seguido del impuesto a la renta 32,7%, los aranceles e ICE presentan una participación del 8% y 6% respectivamente, entre los principales.

- Las contribuciones a la seguridad social representan alrededor del 5,1% del PIB; manteniendo una participación casi constante equivalente al 15% de los ingresos totales del SPNF. Estos ingresos están relacionados con el nivel de empleo, siendo el IESS el que recibe la mayor cantidad de aportaciones, tanto del sector público como privado.
- Los otros ingresos y transferencias representan como porcentaje del PIB el 5,5% del PIB. Este rubro recoge: i) los rendimientos del portafolio de inversiones de los FSS, que durante el período analizado el IESS-BIESS mantiene su participación de alrededor del 90%, la diferencia 10% corresponde a los rendimientos de las inversiones del ISSFA e ISSPOL; ii) los ingresos de autogestión de las entidades públicas del Gobierno Central; iii) ingresos de autogestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); iv) las tasas y otras contribuciones a los Fondos de Seguridad Social; v) los ingresos operativos de las empresas públicas no petroleras, entre otros.
- El superávit operacional de las empresas públicas se ubicará en 1,8% del PIB para el periodo 2024-2027, siendo EP Petroecuador la empresa que genera mayor utilidad operacional para el SPNF.

ii. Gastos

Los gastos del SPNF para el periodo 2024-2027, en promedio se ubican en alrededor del 34,4% del PIB: los gastos permanentes representan en promedio el 83,6% del gasto total, y la diferencia 16,4% los no permanentes.

Tabla II.5 Programación gastos SPNF 2024-2027
(% del PIB)

	2024	2025	2026	2027
Gastos Totales	35,5%	34,8%	34,0%	33,4%
Gasto Permanente	29,8%	29,1%	28,4%	27,9%
Intereses Devengados	2,3%	2,5%	2,5%	2,5%
Externos	2,0%	2,2%	2,2%	2,3%
Internos	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Sueldos y Salarios	10,0%	9,6%	9,3%	9,1%
Compras de Bienes y Servicios	2,3%	2,2%	2,2%	2,1%
Beneficios de Seguridad Social	6,7%	6,6%	6,5%	6,5%
Otros	8,4%	8,1%	7,8%	7,7%
De los cuales CFDD	5,0%	4,8%	4,6%	4,5%
De los cuales MEM	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%
Bonos de Solidaridad	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%
Otros	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Gasto no permanente	5,7%	5,7%	5,6%	5,6%
Activos No financieros (FBKF)	5,7%	5,7%	5,6%	5,6%
Empresas Petroleras	1,5%	1,6%	1,5%	1,4%
Ajustes años anteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

- Sueldos y salarios con relación al PIB caen en el período 2024-2027 en 0,9 p.p. y en promedio se ubica en 9,5% del PIB, la programación contiene los compromisos adquiridos principalmente en los sectores de educación, salud y seguridad.
- El componente bienes y servicios, representa en promedio el 6,4% del total de gastos del SPNF y en el periodo analizado cae 0,2 puntos porcentuales, que obedece a una optimización de gasto en: viáticos por gastos de residencia; viajes al exterior y movilización interna; compra de pasajes; eventos públicos y de capacitación, propaganda y publicidad, arrendamientos y gestión de vehículos y bienes inmuebles, entre otros aspectos.
- Los gastos financieros, registran las obligaciones por el pago de intereses de deuda pública acorde al perfil de vencimientos y al nuevo endeudamiento, para el periodo

analizado en promedio representa el 2,5% del PIB. El 2,1% del PIB corresponde a intereses de deuda externa y 0,3% del PIB a intereses de deuda interna. En el largo plazo este gasto presenta una tendencia creciente, cuyo mayor impacto se da en el periodo 2025-2027, explicado principalmente por el incremento de las tasas de interés internacionales.

- Por su parte, las prestaciones de la seguridad social se mantienen relativamente constantes en torno al 6,6% del PIB durante el período.
- En cuanto a los gastos no permanentes, la programación fiscal de mediano plazo contempla que este componente se mantiene en torno al 5,7% del PIB. De este rubro, las inversiones realizadas por la empresa petrolera estatal representan en promedio 1,5%, es decir registran una caída en las inversiones por la suspensión de las inversiones en el campo ITT, en los años 2022-2023 este rubro registro un coeficiente promedio de 1,8% del PIB

iii. Financiamiento

Tabla II.6 Financiamiento del SPNF 2024-2027
(% del PIB)

	2024	2025	2026	2027
Requerimientos de Financiamiento (I+II)	5,1%	5,9%	6,3%	5,2%
I Balance Global superávit (-), déficit (+)	2,3%	2,0%	1,9%	1,6%
II Amortización y otras obligaciones	2,8%	3,8%	4,4%	3,6%
Interna	0,9%	1,2%	1,4%	0,4%
Externa	1,9%	2,6%	3,1%	3,2%
III Fuentes Brutas de Financiamiento	4,9%	5,7%	6,1%	5,1%
Financiamiento externo ¹	4,1%	4,5%	5,0%	4,8%
Financiamiento doméstico	0,8%	0,8%	0,8%	0,6%
Otras fuentes de financiamiento	-0,1%	0,4%	0,3%	-0,3%
d/c Var. Depósitos del SPNF en el BCE ²	-0,1%	0,4%	0,3%	-0,3%
IV Cuentas por pagar y discrepancia estadística	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%

Fuente: MEF

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

1/ Incluye la operación de crédito con GPS Blue para la compra de bonos externos

2/ Variación de depósitos acumulación (-) y desacumulación (+)

Los requerimientos de financiamiento para el período 2024-2027, en promedio se ubican en 5,6% del PIB. El incremento en este coeficiente responde a mayores amortizaciones en el periodo de análisis, pasando de 2,8% del PIB en 2024 a 3,8% del PIB para el 2027, que se explica principalmente por los siguientes pagos:

- Fondo Monetario Internacional: concentra importantes niveles de vencimiento en los años 2024 - 2027.
- Bonos Soberanos, cuyo vencimiento luego de la renegociación de la deuda inician en los años 2026-2027.

Por su parte, en el mediano plazo las fuentes de financiamiento de origen externo e interno, en promedio equivalen al 2,7% del PIB, los desembolsos externos continúan siendo la principal fuente de financiamiento, de estos últimos se prevé que se reinicie el financiamiento con la colocación de Bonos en el mercado internacional.

Por su parte, se prevé para el periodo en mención que los depósitos del SPNF en el BCE pasen de un uso equivalente al 0,4% del PIB (491 millones) en el 2023 a una acumulación de depósitos en el 2027 por el 0,3% del PIB.

II. COMPARATIVO SUPUESTOS MACROECONÓMICOS Y FISCALES

La previsión de indicadores macroeconómicos que el BCE presentó en el mes de abril del 2023, y que fueron utilizados para la programación fiscal, indicaban que la economía ecuatoriana cerraría el 2023 con un crecimiento real de 2,6%; sin embargo, las previsiones presentadas en el mes de septiembre 2023 por el BCE, estiman que dicho crecimiento sería de 1,5%, coeficiente que recoge datos efectivos al primer semestre del año 2023, el cual fue menor al crecimiento esperado. De igual manera, las perspectivas inflacionarias presentadas por el MEF para la actualización de la programación se incrementan, acorde a una menor actividad económica y reducción de las importaciones no petroleras.

En el siguiente cuadro se detalla los supuestos macroeconómicos actualizados en la programación en comparación con los presentados en abril 2023.

Tabla II.7 Supuestos macroeconómicos septiembre 2023 vs abril 2023
(% del PIB)

	abr-23	sep-23
PIB Nominal	120.936,5	119.573,3
Inflación	2,2%	2,6%
Crecimiento Económico real	2,6%	1,5%
Precio Crudo Ecuatoriano (USD por barril)	64,79	69,69
Producción Fiscalizada (millones barriles)	178	170

Fuente: MEF-BCE

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

III. CONCLUSIONES

El escenario plurianual del SPNF y Seguridad Social 2024-2027, recoge las proyecciones actualizadas de los agregados macroeconómicos y fiscales. En este sentido, las proyecciones pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Tabla II.8 Resultado Global SPNF

	2024	2025	2026	2027
Resultado SPNF	-2,3%	-2,0%	-1,9%	-1,6%

Fuente: MEF-BCE

Elaborado: Subsecretaría de Programación Fiscal

De la programación 2024-2027 del SPNF y Seguridad Social, se prevé que el Gobierno Nacional deberá mantener una política de consolidación a mediano plazo, enfocada principalmente en la optimización del gasto permanente (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, entre otros. La ejecución en el gasto de inversión se enfocaría en los sectores de transporte, educación, salud y seguridad. En cuanto al financiamiento este seguirá proviniendo principalmente de fuente externa y en menor medida de interna, cuyo mayor acreedor es el IESS-BIESS. La mayor parte del esfuerzo de consolidación de las cuentas fiscales proviene del PGE, donde las acciones más relevantes constan en la reducción del gasto fiscal.

SECCIÓN III - ESTRATEGIA Y OBJETIVOS FISCALES

Ministerio de Economía y Finanzas

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



La estrategia fiscal del Gobierno actual concentra sus esfuerzos en apoyar a la población de mayor vulnerabilidad en el Ecuador, promover la reactivación económica y potenciar el crecimiento económico del país bajo el cumplimiento de las disposiciones legales nacionales, las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente, en garantizar los recursos que permitan combatir en el mediano plazo estrategias de impacto social para erradicar la Desnutrición Crónica Infantil en el Ecuador. Por ello, las atenciones de salud, la garantía de agua apta para consumo, la consejería a madres, el apoyo económico por medio del Bono Infancia Futuro, son parte de políticas públicas de prevención estratégicas que permiten brindar una mejor calidad de vida.

En este sentido, los objetivos de la programación fiscal 2023-2027 se orientan a:

- Lograr una consolidación fiscal que asegure la sostenibilidad de la deuda pública sobre la base de: i) que el coeficiente de deuda y otras obligaciones del SPNF en relación al PIB se ubique por debajo del 57% para el año 2025, tal como lo establece el COPLAFIP; ii) que la consolidación fiscal se centre en una reducción del déficit primario no petrolero incluyendo subsidios; y, iii) aumentar la eficiencia en la recaudación, el gasto en planilla y compras de bienes y servicios, reducción de subsidios, entre otros.
- Modernizar la estructura productiva para: i) lograr una recuperación de la actividad económica y empleo con protección a los más vulnerables; ii) promover la inversión privada (mediante la reducción del Impuesto a la Salida de Divisas - ISD y aranceles); y, iii) aumentar la cobertura de los programas de protección social, para que el peso del ajuste no recaiga en los más pobres.

Así también, la gestión fiscal apunta a generar condiciones favorables para fortalecer el aparato productivo del Ecuador, considerando su capacidad de creación de fuentes de empleo como elemento esencial de progreso para el país. La iniciativa Ecuador Destino de Inversiones se basa en el trabajo mancomunado entre el sector público y privado, considerada como una alternativa de atracción de inversiones; entre otras acciones, se continúa analizando alternativas relacionadas con incentivos adecuados, como agilidad de trámites y reducción de costos transaccionales.

Con estas inversiones se prevé un aporte a la diversificación de la producción y generación de valor agregado; por ejemplo, proyectos de acuicultura en la creación de plantas de producción de alimento balanceado extruido para camarón o electrificación de centros de cultivo; en el sector agrícola, desarrollo de la industria del cannabis y otros como la producción y comercialización de aguacates para la exportación. En el sector eléctrico, el financiamiento de

una planta solar, proyectos eólicos; e inclusive en el sector logístico a través de proyectos relacionados con infraestructura portuaria para ofertar servicios de comercio exterior.

En este contexto, la política fiscal se orienta hacia la generación de escenarios que favorezcan la creación de empleo, la gestión sostenible del endeudamiento público, fortalecer las perspectivas de crecimiento económico, complementario con un enfoque social.

I. GESTIÓN DE INGRESOS: SIMPLIFICACIÓN, PROGRESIVIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

La estrategia se enfoca en el fortalecimiento del pago justo de impuestos, con particular énfasis en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía; la promoción de la formalidad mediante la efectividad en los procesos de control de cobro; así como, la simplificación y digitalización de los servicios, de tal forma que se reduzcan los métodos y tiempos de recaudación, que a su vez incentiven una mejor cultura tributaria.

Así también, entre los cambios esperados en la política tributaria de corto plazo según el SRI, se tiene: i) la reducción gradual del Impuesto a la Salida de Divisas; ii) la reducción del ISD para las aerolíneas que tengan su residencia fiscal en Ecuador; y, iii) la actualización del listado de partidas arancelarias cuyo ISD genera crédito tributario para el pago del impuesto a la renta. Para este último caso, la exclusión de ciertas subpartidas, que no cumplan con los parámetros deseados, representaría un ahorro fiscal por concepto de crédito tributario para el pago de Impuesto a la renta de los importadores de estas mercancías; iv) la reducción y/o congelamiento de la tarifa del Impuesto a los Consumos Especiales -ICE ; ii) reducción temporal de la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado - IVA del 12% al 8% en la prestación de servicios definidos como actividades turísticas, durante los feriados.

En el ámbito de los ingresos petroleros, se prevén ingresos acordes a una disminución en el volumen de producción por el cierre de la explotación del campo ITT. En términos monetarios, el precio del barril de crudo West Texas Intermediate -WTI proyecta una reducción durante los próximos cuatro años.

II. GESTIÓN DE GASTOS

Considerando el ciclo presupuestario, tanto en la programación, formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado, se incorporan criterios de eficiencia y calidad del gasto público, tomando como punto de partida las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los mandatos constitucionales y la normativa vigente.

En este sentido, el gasto del PGE durante el año 2023 mantendrá correspondencia con las disposiciones de optimización y calidad del gasto determinadas en la normativa vigente¹⁰, así como con los objetivos de disciplina y consolidación fiscal con enfoque social; mismos que se orientan a la obtención de resultados primarios que permitan la convergencia del endeudamiento hacia los niveles previstos en el COPLAFIP.

En relación al **gasto en personal**, se continúa trabajando en la optimización y generación de mayor eficiencia del gasto mediante el análisis y evaluación de: vacantes; relación de dependencia, distribución y pertinencia de personal vinculado a procesos adjetivos y sustantivos; cargas de trabajo; contratación de personal por servicios ocasionales y servicios profesionales; pago de horas extraordinarias y suplementarias. Todo ello en función de la normativa vigente y de los procedimientos emitidos por el ente rector del trabajo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Respecto a las **erogaciones de bienes y servicios**, se pretende la racionalización en: viáticos por gastos de residencia; viajes al exterior y movilización interna; compra de pasajes; eventos públicos y de capacitación, propaganda y publicidad, arrendamientos y gestión de vehículos y bienes inmuebles, entre otros aspectos. Es decir, lineamientos para la gestión eficiente de las entidades, mediante la inclusión de parámetros de optimización en rubros de gasto considerados como no indispensables para el accionar misional de las mismas.

En el caso de los **egresos no permanentes**, durante el año 2023, se garantizarán niveles de inversión pública vinculados con el financiamiento de actividades relacionadas con las prioridades nacionales; por ejemplo, intervenciones públicas enfocadas en la reducción de la desnutrición crónica infantil, la seguridad de la ciudadanía y el fomento productivo.

Así, dentro del Plan Anual de Inversiones -PAI se priorizarán proyectos relacionados con la rehabilitación y mantenimiento vial, la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, construcción y repotenciación de hospitales públicos; y, la adquisición de equipos para el control y la seguridad.

En lo referente al **gasto social destinado a transferencias monetarias**¹¹ se contemplan esfuerzos por optimizar el gasto destinado a protección social dirigido a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad; entre ellos, mantener una cobertura de al menos el 80% de núcleos familiares de los deciles 1 al 3 de ingreso. Así pues, alineando a la eficiencia y

¹⁰ El mandato del manejo sostenible de las finanzas públicas, se constituye en uno de los principios constitucionales de la política fiscal, que de igual manera se encuentra normado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y su Reglamento. También, se debe destacar la vigencia del Decreto Ejecutivo N.457 "Lineamientos para la Optimización del Gasto Público", expedido el 18 de junio del 2022 y sus reformas.

¹¹ Bonos y pensiones sociales.

cobertura en el gasto en protección social, se considera también, el gasto en los sectoriales con misión social¹².

De este modo, considerando el desafío por garantizar un manejo equilibrado de las finanzas públicas, y lograr un gasto público efectivo al servicio de las personas; desde el ente rector de las finanzas públicas se continúa con el proceso de fortalecimiento de las herramientas de gestión del gasto público a partir de la incorporación de principios de “**Presupuestación de Base Cero**”¹³, con instrumentación por resultados, en la formulación de los presupuestos institucionales a través de un piloto de entidades del Presupuesto General del Estado.

Con esto se pretende superar progresivamente las debilidades presupuestarias planteando una sustentación y justificación anual de los resultados que las instituciones deben lograr; los servicios que se van a proveer; los indicadores y metas a alcanzar, así como los costos que se deben afrontar para la provisión de dichos servicios y el logro de los objetivos de política; sin que esto sea referencia de una asignación “base”.

Bajo este enfoque, se realiza una revisión de las prestaciones de bienes o servicios públicos que se provee a la ciudadanía o a otras entidades en función de lo que se espera que realice la institución desde una lógica misional. Adicionalmente, se efectúan ejercicios de costeo de dichas prestaciones y se establece la asignación de recursos en función de estimaciones de demanda y las metas fiscales del período.

III. GESTIÓN DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y TESORERÍA

Se contempla la aplicación de una estrategia de gestión de deuda que permita alcanzar un balance adecuado entre los costos y riesgos de las diferentes fuentes de financiamiento público. La misma se centra en una política de financiamiento que tienda a ampliar los plazos de amortización y disminuir el costo financiero para el país hacia el mediano plazo.

Para el año 2023, el financiamiento previsto por Tesorería considera los desembolsos de deuda externa, concentrados en organismos internacionales, los cuales han constituido la principal fuente de financiamiento en los últimos años, cabe indicar que este tipo de financiamiento tiene mejores condiciones financieras que otras fuentes externas. Se contemplan además recursos de origen interno como la colocación de Bonos del Estado y manejo de liquidez destinadas a dar

¹² Ejecución de programas de prevención y provisión de servicios de salud, como por ejemplo la Estrategia Nacional Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, así como otros programas de educación, construcción de vivienda, generación de empleo productivo, etc.

¹³ Es una técnica de presupuestación que cuestiona si son efectivas las actividades propuestas o si se requieren otras; o si estas responden a una cuantificación exhaustiva de los recursos necesarios en una lógica insumo-producto de las intervenciones.

alivios temporales a la caja fiscal, tales como la colocación de Certificados de Tesorería, Notas del Tesoro y convenios de liquidez, entre los principales.

De otro lado, se debe destacar que el Plan Financiero con el que cuenta Tesorería, es un instrumento de administración financiera del PGE; y una herramienta que sirve para establecer una efectiva gestión de la liquidez, una programación adecuada de pagos y un mecanismo que alerte respecto a los riesgos que puedan afectar la posición de la caja fiscal durante el ejercicio económico.

En este sentido, al ser el Plan Financiero una herramienta para la identificación de posibles riesgos de los flujos, es el instrumento base para la coordinación al interior del MEF, de modo que se genera un seguimiento permanente en función del cual se establezcan planes de acción para la mitigación de los riesgos y para el ajuste de la ejecución presupuestaria en función de las disponibilidades reales de la caja fiscal.

En la misma línea, el plan de endeudamiento 2023 del PGE, se enmarca dentro de los límites de endeudamiento público establecidos en el primer artículo innumerado de la Sección II, del Capítulo II del Título IV De las Reglas Fiscales, y las operaciones estarán acorde a la programación fiscal para la ejecución del Presupuesto General del Estado¹⁴, así como en las metas de convergencia establecidas para la deuda pública y otras obligaciones, establecidas en dicho cuerpo legal¹⁵.

¹⁴ Según lo establece la Disposición Transitoria Vigésima Quinta. - (Agregada por el Art. 45 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24-VII-2020) del COPLAFIP en la cual se establece que: *“Las reglas fiscales de límite de gastos primario computable, de resultado primario total y resultado primario no petrolero, entrarán en vigencia, a partir del ejercicio fiscal correspondiente al año 2022. Hasta que las reglas fiscales entren en vigor, el ente rector de las finanzas públicas, a través de la Programación Fiscal Plurianual, será responsable de definir las metas, objetivos y límites fiscales que conduzcan a la convergencia del nivel consolidado de deuda y otras obligaciones de pago del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social en concordancia con lo establecido en el artículo de la regla de deuda y otras obligaciones de pago de este Código. Cualquier desviación a las metas, objetivos y límites fiscales definidos deberá ser justificada en la actualización anual de la Programación Fiscal Plurianual”.*

¹⁵ Disposición Transitoria Vigésima Sexta. - (Agregada por el Art. 45 de la Ley s/n, R.O. 253-S, 24-VII-2020).

SECCIÓN IV - EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

Ministerio de Economía y Finanzas

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



I. CONSIDERACIONES NORMATIVAS

En la Constitución de la República, el artículo 286 dispone que: *“Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”*

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

La planificación en todos los niveles de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República”.

El COPLAFIP en su artículo 6, numeral 1, establece las responsabilidades conjuntas de las entidades a cargo de la planificación nacional del desarrollo y de las finanzas públicas de la función ejecutiva, con respecto a la evaluación de la sostenibilidad fiscal, en el que señala: *“Con el objeto de analizar el desempeño fiscal y sus interrelaciones con los sectores real, externo, monetario y financiero, se realizará la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la programación económica, para lo cual se analizará la programación fiscal anual y cuatrianual, así como la política fiscal”.*

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

En el Acuerdo Ministerial No. 037 del Ministerio de Economía y Finanzas, de fecha 01 de agosto de 2023, en lo que respecta a la Gestión de la Política Fiscal del Sector Público No Financiero, dentro de las atribuciones establecidas, se observa que, en el literal m, se dispone: *“Presentar los Informes de evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el marco de la programación económica”.*

II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La sostenibilidad de las finanzas públicas está en función de la generación de recursos, actuales y futuros, los que permiten cubrir con el pago de la deuda pública adquirida sin comprometer la

situación patrimonial de una economía; es decir, desde esta perspectiva, un Estado puede incurrir en déficit fiscales siempre y cuando éste mantenga su capacidad de honrar sus obligaciones (Fernández, 1999)¹⁶.

Así también, lo aseveran Bevilaqua y Werneck (2000) indicando que la solvencia o sostenibilidad de las finanzas públicas implica la existencia de un equilibrio entre los resultados presupuestarios futuros y el nivel de endeudamiento público¹⁷; y, el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que precisa que, un gobierno es solvente si prevé que podrá generar en el futuro superávits presupuestarios primarios que sean suficientes para reembolsar la deuda pendiente de pago (FMI, 2003)¹⁸.

Estos conceptos de sostenibilidad enfocados en la gestión de los elementos de las finanzas públicas son los comúnmente utilizados para definir el ámbito de la misma; sin embargo, la sostenibilidad fiscal va más allá del espectro económico y fiscal, ya que engloba la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo. Por ello, el concepto sostenibilidad también se enfoca en la capacidad de un Estado para mantener en forma indefinida un plan de desarrollo con políticas públicas, sin que su puesta en marcha involucre la solvencia del Estado en el tiempo (Arenas de Mesa, A., 2016)¹⁹.

Es así que, uno de los objetivos esenciales de la política y sostenibilidad fiscal, es construir un espacio sólido de solvencia fiscal que permita ejecutar acciones al Estado en pro del crecimiento económico sostenido.

Lo mencionado permite deducir que, el déficit fiscal únicamente se convierte en un problema si la generación de recursos actuales y futuros por parte del Estado es insuficiente para cumplir con las deudas contraídas y esto, a su vez compromete la ejecución de las políticas públicas establecidas por el Estado. (Fernández, 2003).

De lo expuesto, queda claro que la sostenibilidad de las finanzas públicas se enfoca en como los Estados equilibran sus ingresos y gastos fiscales, generando resultados primarios que permitan cubrir con las deudas contraídas para su financiamiento, por lo que, es la sostenibilidad del pago de deuda en el tiempo, el concepto que los teóricos económicos más han analizado en el ámbito de estudio de las finanzas públicas, generando modelos y métodos para analizar la deuda y su estabilidad de pago en el corto, mediano y largo plazo.

Sturzenegger and Zettelmeyer, Debt default and Lessons from a Decade of Crises (2007) indican que *“La sostenibilidad de la deuda es uno de los conceptos más **usados y abusados** en*

¹⁶ Fernández, G., 1999, “Análisis empírico de la sostenibilidad externa: el caso del Ecuador”, Nota Técnica Banco Central del Ecuador, No. 56 - Julio.

¹⁷ Bevilaqua, A. y R. Werneck 2000, Demora de las reformas del sector público: tensiones tras la estabilización en Brasil, en ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, BID, Washington DC.

¹⁸ Fondo Monetario Internacional, 2003, Perspectivas de la economía mundial, “¿Es demasiado grande la deuda pública de los mercados emergentes?”, Estudios Económicos y Financieros, Washington.

¹⁹ Arenas de Mesa, A., 2016, “Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina”, CEPAL, Chile.

Ministerio de Economía y Finanzas

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



*discusiones recientes sobre cómo prevenir y resolver crisis de deuda soberana. [...] Es un **arte más que una ciencia**, y comprende un gran número de **metodologías alternativas**.”*

Es decir, el objetivo esencial de la sostenibilidad fiscal es evaluar el riesgo de problemas que se puedan presentar en los pagos de deuda. Para esto, existen diferentes métodos de estimación de la sostenibilidad de las finanzas públicas relacionados con la estabilidad del pago de la deuda que adquieren los países, uno de ellos se analizará más adelante.

Además de las definiciones expuestas, es preciso aclarar que, un sector fiscal equilibrado y que cumpla con las condiciones de sostenibilidad, contribuye a la reducción de la pobreza, así como, al crecimiento económico inclusivo; por lo que, es de suma importancia el constante análisis y monitoreo de la sostenibilidad de los componentes de las finanzas públicas (Tsikomía y Arsan, 2021). Es decir, la sostenibilidad fiscal coadyuva a dos elementos básicos del desarrollo económico sostenido:

- a) genera la estabilidad fiscal necesaria para producir crecimiento económico
- b) facilita financiar y ejecutar políticas públicas orientadas hacia a la igualdad²⁰

Por lo tanto, la sostenibilidad fiscal desde la óptica de la deuda y un crecimiento económico inclusivo, pueden dar señales de que un Estado tiende hacia un desarrollo sostenible en el tiempo. Estas señales no solo se distinguen a la interna de un país, además permiten a los actores externos, entre ellos inversionistas y financistas, percibir al país como un destino óptimo para direccionar sus recursos.

Lo mencionado permite deducir que, esta es la principal razón por la que el hacedor de política económica gestiona las finanzas públicas con el objetivo de tener un equilibrio fiscal que, permita un manejo sostenible de la deuda, en otras palabras, que permita lograr sostenibilidad fiscal en el tiempo; lo cual podrá generar a su vez que los financistas se vean motivados a adquirir más deuda soberana.

Espinoza, Aguirre y Campuzano (2019) encuentran que esta realidad crea una dependencia fuerte entre la capacidad de cubrir la brecha fiscal y la voluntad de los acreedores a invertir en deuda soberana de un país.

Bajo esta premisa, es necesario un seguimiento continuo de la sostenibilidad del endeudamiento público en el Ecuador. Es así que, el presente documento tiene como objetivo general evaluar la trayectoria del endeudamiento público en concordancia con las proyecciones macrofiscales oficiales del país y supuestos para el mediano plazo, a través del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda (DED), que permite la evaluación cuantitativa de sostenibilidad de la deuda pública.

²⁰ Arenas de Mesa, A., 2016, “Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina”, CEPAL, Chile.

La Aritmética Fiscal detrás del Análisis de la Dinámica Endógena de la Deuda Pública²¹

Teniendo la siguiente nomenclatura para el análisis posterior:

p_t =Balance Primario en t como ratio del PIB en t

b_t =Balance Global en t como ratio del PIB en t

d_t =Deuda Pública al final del período t como ratio del PIB en t

π_t =Cambio del índice de precios acumulado entre t y t-1

Y_t =Crecimiento del PIB nominal entre t y t-1

g_t =Crecimiento del PIB real entre t y t-1, note que $(1+Y_t) = (1+g_t).(1+\pi_t)$

i_t =Tasa de interés en el período t; pagada en el período t, correspondiente al stock de deuda en t-1

r_t =Tasa de interés real en el período t; note que $(1+i_t) = (1+r_t)(1+\pi_t)$

R, E = Ingresos y Gastos en valores nominales.

Para facilitar la notación se define:

$$\lambda_t = \frac{i_t - Y_t}{1 + Y_t}$$

Si se considera que los factores son constantes a lo largo del tiempo tenemos:

$$\lambda = \frac{i - Y}{1 + Y}$$

Note que:

$$1 + \lambda = \frac{1 + Y}{1 + Y} + \frac{i - Y}{1 + Y} = \frac{1 + i}{1 + Y} = \frac{(1 + r)(1 + \pi)}{(1 + g)(1 + \pi)} = \frac{1 + r}{1 + g}$$

Entonces:

$$\lambda = \frac{i - Y}{1 + Y} = \frac{r - g}{1 + g}$$

Balance Primario y dinámica de deuda:

$$d_t = (1 + Y_t)d_{t-1} - p_t$$

Esta ecuación en diferencia tiene la siguiente solución:

²¹ La presente sección ha sido adaptada del documento: "A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates", del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, preparado por Julio Escolano.

$$d_N = d_0 \prod_{t=1}^N (1 + \gamma_t) - \sum_{i=1}^N \left[\prod_{i=t+1}^N (1 + \gamma_t) \right] p_t$$

Bajo el supuesto que λ_t es constante a lo largo del tiempo, es decir ($\lambda_t = \lambda$), la ecuación anterior se puede simplificar a la siguiente expresión:

$$d_N = d_0(1 + \lambda)^N - \sum_{t=1}^N (1 + \lambda)^{N-t} p_t$$

De dicha ecuación se desprende la siguiente expresión:

$$d_t - d_{t-1} = \lambda d_{t-1} - p_t$$

Esta puede ser generalizada para N períodos de la siguiente manera:

$$d_N - d_0 = \lambda \sum_{t=1}^N d_t - p_t$$

Balance compatible con un ratio de deuda constante:

El balance primario (p^*) y el global (b^*) que son compatibles con una ratio de deuda constante (d^*) son derivados a partir de las expresiones anteriores con las siguientes formas funcionales:

$$p^* = \lambda d^*$$

$$b^* = \frac{-\gamma}{1 + \gamma} d^*$$

Si el balance global se establece en el nivel b^* , el valor actual de la deuda como porcentaje del PIB convergerá asintóticamente a d^* desde cualquier nivel inicial (siempre que el crecimiento nominal sea positivo).

Balances que convergen a un nivel de deuda deseado en tiempo finito

Dado un nivel de deuda inicial (d_0), y un nivel de deuda objetivo (d_N^*), a ser alcanzado en N períodos, el resultado primario constante (p^*) que permite la convergencia al ratio de deuda deseado durante los períodos $t = 1, \dots, N$ es el siguiente:

$$p^* = \frac{\lambda}{(1 + \lambda)^{-N} - 1} ((1 + \lambda)^{-N} d_N^* - d_0)$$

Descomposición de los cambios en el ratio de deuda

Desafortunadamente, no existe una fórmula que permita una descomposición aditiva limpia respecto de los cambios del ratio de deuda, a partir de los factores subyacentes tales como: tasas de interés, inflación, ajuste fiscal, etc. Una aproximación cercana se describe en las siguientes ecuaciones:

$$d_t - d_{t-1} = \frac{i_t}{i + \Upsilon_i} d_{t-1} - \frac{\Upsilon_i}{i + \Upsilon_i} d_{t-1} - p_t$$

Lo cual demuestra que los cambios en el ratio de la deuda son equivalentes al impacto de la tasa de interés (positivo) y crecimiento nominal (negativo), más la contribución del balance primario. Además, se debe notar que:

$$\frac{\Upsilon}{1+\Upsilon} = \frac{(1+\Upsilon)-1}{1+\Upsilon} = \frac{(1+g)(1+\pi)-1}{1+\Upsilon} = \frac{\pi+g+g\pi}{1+\Upsilon} = \frac{\pi+g+(1+\pi)}{1+\Upsilon} = \frac{\pi}{1+\Upsilon} + \frac{g}{1+g}$$

De donde una posible forma de descomposición se describe a continuación:

$$d_t - d_{t-1} = \frac{r_t}{i + g_t} d_{t-1} - \frac{g_t}{1 + g_t} d_{t-1} - p_t$$

De esta ecuación se observa que la evolución de la ratio de deuda depende solo de la tasa de interés real, crecimiento real y el ajuste fiscal. Esto muestra que, la inflación tiene un impacto en el ratio de deuda, solo a través de su impacto sobre la tasa de interés real pagada por el gobierno. Mientras, que mayor sea la inflación, se esperan incrementos de la tasa de interés nominal que cancelan el impacto de la inflación sobre la deuda pública.

III. DESEMPEÑO MACRO-FISCAL Y ESCENARIO BASE DE VARIABLES RELEVANTES

El manejo de las finanzas públicas en el Ecuador durante el período de dolarización ha mostrado distintos tipos de diseños conceptuales y prácticos, matizados particularmente por los diferentes enfoques de política pública; y por las diversas visiones de desarrollo aplicadas a lo largo de estos años; así como la activación de restricciones presupuestarias naturales, derivadas de la configuración de choques exógenos, tales como la reversión a la baja de los precios de materias primas, crisis económicas-financieras-sanitarias internacionales, volatilidad del tipo de cambio, etc.

A partir del año 2015, con la finalización del denominado “super ciclo de las materias primas” y la falta de acuerdos por parte de la Organización de Países Petroleros (OPEP) respecto de la política de cuotas de producción, frente a los riesgos del desbalance de oferta y demanda mundial, así como por la creciente producción de petróleo proveniente de fuentes no tradicionales para la época (esquistos), en Ecuador se observa un incremento inesperado del déficit fiscal, acumulación de atrasos y cuentas por pagar, así como una trayectoria creciente de las necesidades de financiamiento en un entorno de inflexibilidad del gasto público y bajos

niveles de crecimiento económico. Este hecho, se acentúa con la llegada de la pandemia sanitaria internacional en el año 2020, en un escenario de escasas opciones de financiamiento externo en términos de mercado; y una “fatiga fiscal” creciente, derivada de un proceso de consolidación fiscal significativo, implementado en el país durante varios años.

En línea con las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, llevadas a cabo a partir del año 2020, se observó la aplicación de una serie de esfuerzos por contener la acumulación de déficits fiscales, con lo cual, en los últimos años se registró una reducción del déficit global del Sector Público No Financiero (SPNF), desde cerca de 7% del Producto Interno Bruto (PIB), hasta niveles inferiores al 2% estimados para el cierre del año 2023. Esto a pesar de la materialización de una serie de choques, que generan presiones sobre la economía local, tales como el incremento en la tasa de interés de política monetaria en las economías externas, debilidad en la demanda de materias primas (generando una senda de comportamiento “moderado” del precio del crudo para el año 2023), previsión de la llegada del “fenómeno del niño” hacia finales del año 2023 con impacto sobre la actividad económica y la inflación. Así como el repunte del riesgo país, asociado en gran medida, a los procesos institucionales registrados en Ecuador a lo largo del año 2023, lo cual ha generado presiones sobre variables como la inversión y el consumo, respecto de escenarios base planteados durante el primer semestre del año 2023²².

Sobre la base de esta revisión general del entorno económico del país desde la perspectiva del comportamiento coyuntural, así como de la relación que esto genera sobre las estimaciones de mediano plazo de variables relevantes para la actualización del análisis de sostenibilidad de la deuda pública, se cuenta con el siguiente escenario base de previsiones para la actualización de los modelos:

Tabla IV.1 ESCENARIO BASE DE VARIABLES RELEVANTES PARA EL MODELO DED

Año	Crecimiento_Económico	Tasa_de_interés	Inflación	Tasa_de_interés_real	Resultado_primario	Bola_de_Nieve
2023	1.5	3.96	2.44	1.52	0.53	0.02
2024	0.8	4.50	1.02	3.49	0.00	2.69
2025	2.4	4.71	3.11	1.60	0.40	-0.80
2026	1.9	4.88	2.91	1.98	0.60	0.08
2027	1.8	4.88	1.85	3.03	0.80	1.23

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La tasa de interés real se aproxima a partir de la diferencia entre la tasa de interés nominal implícita, respecto del stock de deuda en t-1 menos la previsión de inflación. El efecto “bola de nieve” se calcula como la diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento económico correspondiente a cada año. Todas las variables se encuentran en términos porcentual y el resultado primario se muestra como proporción del PIB.

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

²² Para contar con un análisis más detallado del escenario macroeconómico actual, así como de las previsiones económicas actuales, se puede revisar la actualización del documento de Programación Macroeconómica en el siguiente enlace: <https://www.finanzas.gob.ec/viceministerio-de-economia/>

De manera general, se debe señalar que se espera una senda de crecimiento económico moderado, el cual registra hacia el mediano plazo una convergencia hacia los niveles de crecimiento potencial de la economía y el cierre gradual de la brecha de producto (a pesar de las presiones actuales sobre el escenario de producción petrolera, en el marco de los resultados de los procesos democráticos en torno a la explotación de los campos conocidos por sus siglas en español como “ITT”). Este comportamiento en términos del análisis de sostenibilidad de deuda, implica un efecto “bola de nieve” positivo para la mayor parte de años en el mediano plazo, lo cual muestra, que existirán presiones automáticas para la creación de flujos de deuda, dado un escenario de tasas de interés creciente hasta el año 2027, en línea con la estructura del perfil de vencimientos de la deuda pública ecuatoriana, así como el impacto del incremento de las tasas de interés en los mercados internacionales y su relación sobre los componentes del pago de intereses en tramos variables de la deuda externa del país. Esto implicará la necesidad de que los resultados primarios del Sector Público No Financiero, continúen guardando una alineación con las metas de convergencia y estabilización del “ancla de deuda” conforme a los límites y metas establecidos para este ratio hacia el largo plazo.

IV. PRUEBAS DE ROBUSTEZ DEL ANÁLISIS

Dentro de la versión determinística del modelo, se plantean escenarios alternativos a partir de la incorporación de choques sobre el escenario base, con el objeto de revisar la dinámica de la trayectoria de la deuda pública, hacia el mediano plazo, bajo distintos tipos de comportamiento de las variables relevante. Dentro de este proceso se construyeron dos escenarios alternativos al escenario base de programación. Un escenario positivo, que incluye una perspectiva de mejor crecimiento económico respecto del escenario base, una senda de crecimiento de tasas de interés más moderada y resultados primarios más superavitarios. La calibración de este escenario se aproxima a partir de un ejercicio estadístico, que incluye choques que van en el rango de media y una desviación estándar, guardando elementos de realismo que permitan generar la plausibilidad del mismo. De manera recíproca se construye un escenario pesimista que se calibra de manera simétrica al escenario optimista a partir de las mediciones de media y una desviación estándar respecto del escenario base. De manera análoga al escenario positivo, el pesimista muestra: bajos niveles de crecimiento económico, tasas de interés reales positivas y crecientes, así como un modesto comportamiento del escenario fiscal en términos de procesos de consolidación. Los escenarios antes mencionados se incluyen a continuación:

Tabla IV.2 ESCENARIO POSITIVO DE VARIABLES RELEVANTES PARA EL MODELO DED

Año	Crecimiento_Económico	Tasa_de_interés_real	Resultado_primario
2023	1.84	1.19	0.68
2024	1.14	2.09	0.10
2025	2.74	2.62	0.55
2026	2.24	2.82	0.74
2027	2.14	2.80	0.94

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La tasa de interés real se aproxima a partir de la diferencia entre la tasa de interés nominal implícita, respecto del stock de deuda en t-1 menos la previsión de inflación. El efecto “bola de nieve” se calcula como la diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento económico correspondiente a cada año. Todas las variables se encuentran en términos porcentual y el resultado primario se muestra como proporción del PIB. La generación de este escenario corresponde al resultado de un ejercicio estadístico de la aplicación de choques “positivos” sobre el escenario base, a partir de desviaciones estándar computadas a partir del rango de valores de cada variable en el escenario base.

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

Tabla IV.3 ESCENARIO NEGATIVO DE VARIABLES RELEVANTES PARA EL MODELO DED

Año	Crecimiento_Económico	Tasa_de_interés_real	Resultado_primario
2023	1.16	2.13	0.39
2024	0.46	3.03	-0.19
2025	2.06	3.56	0.26
2026	1.56	3.76	0.45
2027	1.46	3.74	0.65

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La tasa de interés real se aproxima a partir de la diferencia entre la tasa de interés nominal implícita, respecto del stock de deuda en t-1 menos la previsión de inflación. El efecto “bola de nieve” se calcula como la diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento económico correspondiente a cada año. Todas las variables se encuentran en términos porcentual y el resultado primario se muestra como proporción del PIB. La generación de este escenario corresponde al resultado de un ejercicio estadístico de la aplicación de choques “negativos” sobre el escenario base, a partir de desviaciones estándar computadas a partir del rango de valores de cada variable en el escenario base.

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

Además, es importante señalar que el punto de partida del cálculo del ratio de deuda pública corresponde al indicador de la Deuda Pública y Otras Obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB, tomado del boletín al cierre de la estadística de deuda pública del MEF, al cierre del año 2022. Además, se incluye sobre la creación de flujos de deuda correspondiente al año 2023 un efecto en la reducción de deuda pública de aproximadamente 1,5 puntos porcentuales del PIB, como el resultado de los procesos de mejora metodológica tanto en obligaciones pendientes de

pago del ejercicio fiscal en curso, así como de Presupuestos Clausurados, excluyendo partidas recíprocas del Sector Público²³.

V. RESULTADOS

Dentro del escenario base, se prevé para el año 2023, una reducción de la deuda pública, respecto del año 2022, en aproximadamente 1 punto porcentual, esto de manera ilustrativa, pues metodológicamente la construcción de los dos indicadores es distinta, como se comentó en el apartado anterior. Para el mediano plazo, se esperaría un ligero incremento del indicador de deuda, hasta alcanzar niveles cercanos al 55%, hacia el año 2027 dentro de una trayectoria creciente con una pendiente baja, cercana a 0,2% anual. Es importante señalar que dentro del escenario, al menos existen dos mensajes relevantes para destacar: 1) desde la perspectiva del marco de metas establecidas en el COPLAFIP (bajo los supuestos oficiales, al cierre del mes de septiembre del 2023, información provisional sujeta a revisión) concretamente para el año 2025, el indicador de deuda se ubicaría por debajo del 57% en aproximadamente dos puntos porcentuales; y ii) desde la perspectiva de la metodología general de la sostenibilidad de la deuda pública, no se espera en el escenario base una trayectoria creciente explosiva para el indicador; esto, en un escenario que no muestra una recuperación excesiva del resultado primario del SPNF, con lo cual la deuda se ubicaría en promedio, en niveles cercanos al 55% del PIB al cierre del período de análisis (año 2027).

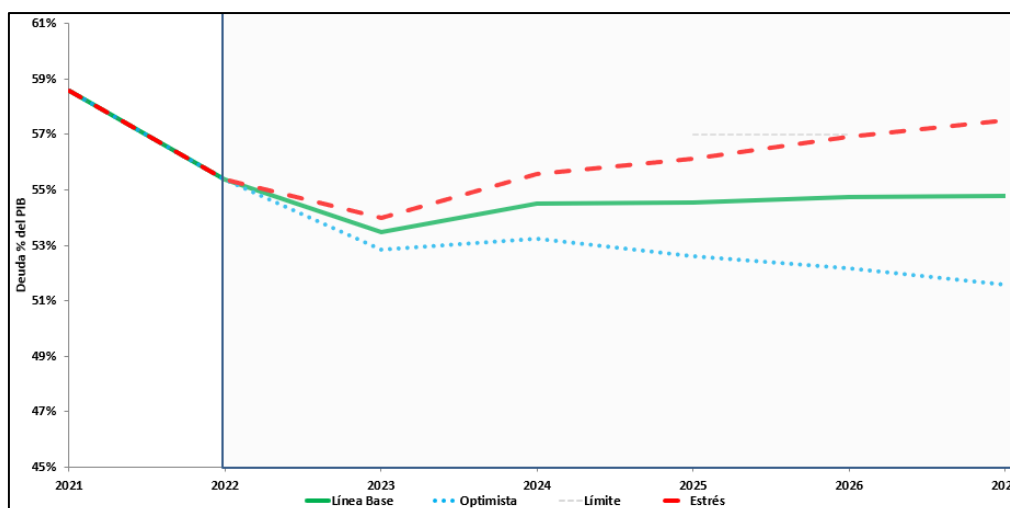
No obstante, de esto, dentro del escenario de estrés, incorporado en el presente estudio de manera ilustrativa para la discusión, la pendiente de crecimiento de la deuda pública en el escenario denominado como “pesimista”, se incrementaría. Con esto, la deuda alcanzaría niveles cercanos al 57% hacia el año 2027, mientras que respecto de la meta cuantitativa intermedia correspondiente al año 2025, el indicador se ubicaría por debajo del 57%, en menos de un punto porcentual, dado que la pendiente positiva de crecimiento del indicador desde el año 2023, sería aproximadamente de 1% del PIB de manera anual en promedio, lo cual implica un riesgo considerable a ser tomado en cuenta, particularmente en casos en los que las condiciones económicas del país pudiesen enfrentar escenarios más severos como menor crecimiento económico, mayores tasas de interés, o una expansión significativa del déficit fiscal sobre los niveles base de programación.

Mientras que, de manera análoga, de forma ilustrativa, se muestra que, si el escenario macro fiscal de mediano plazo llegase a exhibir mejores condiciones respecto de las planteadas en el escenario base, es decir un crecimiento económico más robusto, un déficit primario más bajo o una reducción de los costos financieros de la deuda. El ratio de la deuda pública como porcentaje del PIB, se ubicaría al cierre del análisis (año 2027), en niveles inferiores al 52%, cumpliendo de

²³ El detalle de estos procesos de compilación estadística se puede revisar en las notas metodológicas del boletín estadístico de la deuda pública, a junio de 2023 en la página web del MEF. El ejercicio de retropolación metodológica implicará la necesidad de actualización del presente estudio, sobre la base de la disponibilidad de las nuevas series de deuda pública al cierre del año 2022.

manera favorable con los requerimientos de metas intermedias, así como con las condiciones teóricas de la sostenibilidad del endeudamiento público, respecto de la estabilización de la deuda pública, bajo condiciones plausibles respecto del proceso de consolidación fiscal.

**Gráfico IV.1 INDICADOR DE LA DEUDA PÚBLICA Y OTRAS OBLIGACIONES / PIB,
SIMULACIONES
BAJO MODELO DED DETERMINÍSTICO: 2023-2027**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La generación de escenarios, corresponde al resultado de un ejercicio estadístico de la aplicación de choques “positivos y negativos” sobre el escenario base, a partir de desviaciones estándar computadas a partir del rango de valores de cada variable en el escenario base. El escenario de proyección corresponde a los años: 2023-2027

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

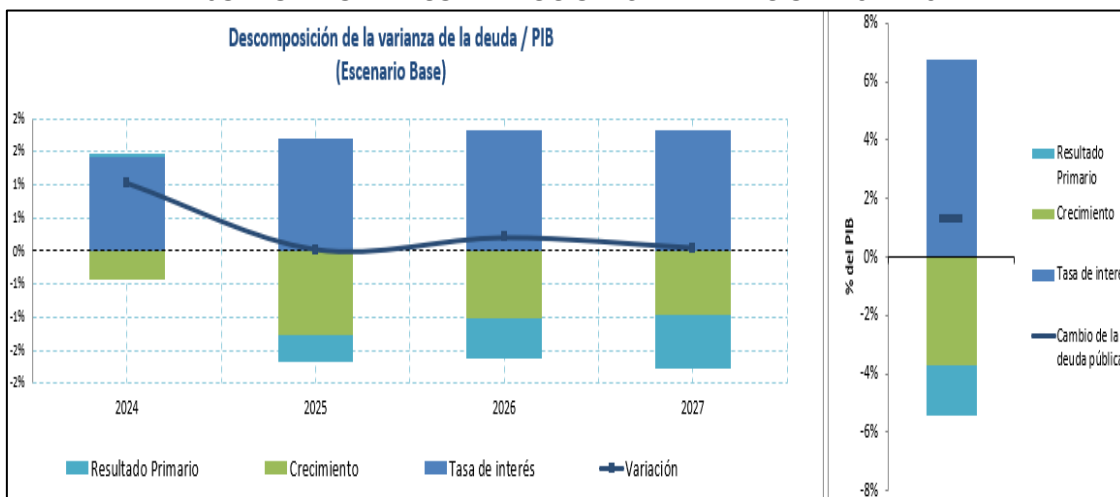
VI. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN

Sobre el escenario base, existen algunos elementos adicionales que discutir, particularmente se debe destacar que dentro del período comprendido entre los años 2024-2027, el ratio de deuda pública como porcentaje del PIB se incrementará al fin del período en aproximadamente dos puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, esta evolución, es el resultado del movimiento simultáneo de una serie de variables a lo largo del período. En este sentido se debe destacar que dentro del ejercicio, la tasa de interés real generará presiones de acumulación de endeudamiento de manera acumulada en aproximadamente 6 puntos porcentuales, convirtiéndose en el principal factor de acumulación bajo la óptica del DED, mientras que el crecimiento económico generará un impacto favorable para la reducción del stock de deuda como proporción del PIB, en niveles cercanos a 4 puntos porcentuales, mientras que los resultados primarios contribuirían con una reducción acumulada de cerca de 1,5 puntos porcentuales. Se ha excluido del modelo la contribución del tipo de cambio, al tratarse de una

economía dolarizada, en la que dicha moneda se constituye en la principal divisa de contratación de deuda, tanto en operaciones domésticas como externas.

El resultado de la descomposición de la varianza, de manera gráfica se incluye en el gráfico a continuación:

Gráfico IV.2 INDICADOR DE LA DEUDA PÚBLICA Y OTRAS OBLIGACIONES / PIB, SIMULACIONES BAJO MODELO DED CONTRIBUCIONES DE VARIACIÓN: 2024-2027



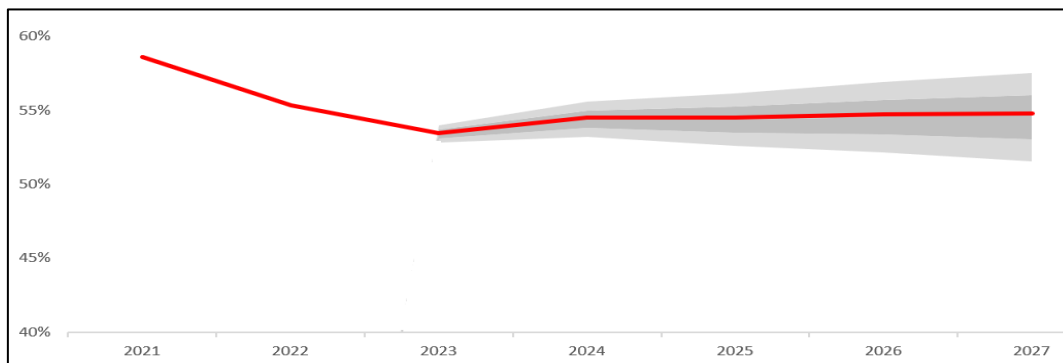
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La generación de escenarios, corresponde al resultado de un ejercicio estadístico de la aplicación de choques “positivos y negativos” sobre el escenario base, a partir de desviaciones estándar computadas a partir del rango de valores de cada variable en el escenario base. El escenario de proyección corresponde a los años: 2023-2027

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

También, se debe señalar que desde la perspectiva estocástica de la versión del modelo DED, se confirman los hallazgos de los resultados determinísticos del modelo, donde desde la perspectiva probabilística actual, no se registran escenarios de política pasiva en los que durante el año 2025 el nivel de deuda pública, como porcentaje del PIB se ubiquen en niveles superiores al 57%, conforme establece la norma, no obstante como se señaló en el apartado de discusión del escenario pesimista, existen riesgos a ser valorados particularmente en relación a condiciones más extremas de desempeño del crecimiento económico, materialización de resultados primarios más deficitarios, o una trayectoria de incremento del costo del endeudamiento más severo que el planteado en los escenarios de discusión. Todo esto debe ser valorado de manera muy cuidadosa particularmente el momento en el que se materialicen la transición de Gobierno y se cuente con mayores elementos respecto de la configuración de la política activa para el corto plazo.

**Gráfico IV.3 INDICADOR DE LA DEUDA PÚBLICA Y OTRAS OBLIGACIONES / PIB,
SIMULACIONES BAJO MODELO DED ESTOCÁSTICO: 2024-2027**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

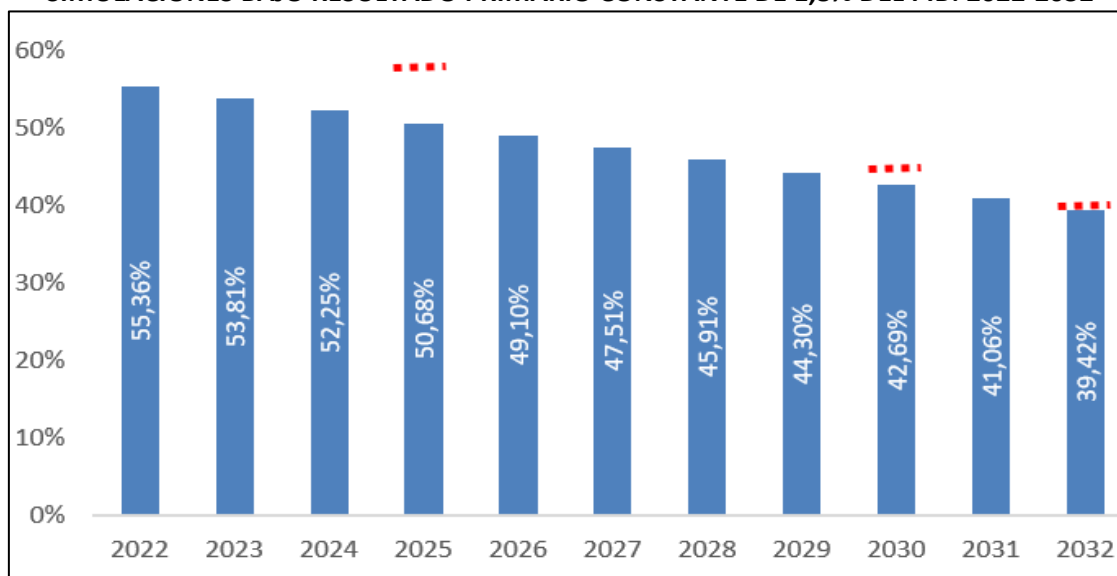
Nota: La generación de escenarios, corresponde al resultado de un ejercicio estadístico de la aplicación de choques “positivos y negativos” sobre el escenario base, a partir de desviaciones estándar computadas a partir del rango de valores de cada variable en el escenario base. El escenario de proyección corresponde a los años: 2023-2027

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

Finalmente, como parte del proceso de evaluación de los riesgos inherentes a las proyecciones del indicador, como se ha señalado dentro del escenario base en el corto plazo existen altas probabilidades de alcanzar las metas intermedias del indicador para el año 2025 y garantizar la estabilización de la deuda hacia el mediano plazo en niveles cercanos al 56%, no obstante sobre la base de los requerimientos de convergencia establecidos hasta el año 2032, es decir de convergencia a un nivel del 40% del PIB, existiría la necesidad de robustecer el resultado primario (en el escenario de que se mantenga constante el crecimiento económico y la tasa de interés real del endeudamiento público), hasta alcanzar niveles cercanos a un promedio anual del 2%, respecto de los niveles estimados actuales, cercanos a 1 punto porcentual del PIB.

La simulación de la trayectoria de la evolución de la deuda bajo un supuesto de resultado primario de aproximadamente 1,8 puntos porcentuales de manera constante se incluye a continuación, en esta simulación se observa que con un resultado primario constante de 1,8 puntos porcentuales se alcanza la convergencia total y el cumplimiento de metas intermedias:

**Gráfico IV.4 INDICADOR DE LA DEUDA PÚBLICA Y OTRAS OBLIGACIONES / PIB,
SIMULACIONES BAJO RESULTADO PRIMARIO CONSTANTE DE 1,8% DEL PIB: 2022-2032**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Nota: La generación de la trayectoria implica un supuesto de convergencia de 10 años, las líneas rojas corresponden a las metas cuantitativas establecidas en COPLAFIP

Elaborado por: Viceministerio de Economía / Gestión de Política Fiscal del Sector Público No Financiero.

VII. CONCLUSIONES

- El escenario de mediano plazo, en el que se analiza la evolución de la deuda incluye supuestos de crecimiento económico moderado afectado por choques externos y condiciones institucionales locales, también se incorpora el supuesto de la materialización de resultados primarios superavitarios de mediano plazo, esto en un escenario pasivo. En el que el momento en el que exista mayor certeza respecto del escenario macroeconómico activo para el corto plazo, dada la transición de Gobierno, el análisis de sostenibilidad deberá ser actualizado.
- En el mediano plazo, se observa como factible el cumplimiento de la meta intermedia del 57% de la deuda pública en el escenario base y en escenarios de estrés, no obstante, el margen de diferencia entre el escenario de estrés y la meta, es inferior en menos de un punto porcentual, por lo que es importante continuar realizando evaluaciones de riesgos fiscales de manera recurrente y la concreción de planes de acción que permitan la mitigación de este tipo de riesgos, principalmente en la gestión de finanzas públicas; y el diseño de medidas de política fiscal que, a la par estimulen el crecimiento económico en un marco de sostenibilidad y fomento de condiciones sociales-equidad en la sociedad ecuatoriana. Esto, debido a que será necesario robustecer los resultados primarios hacia el mediano y largo plazo, con el objeto de que los observados, se alineen con los teóricos

que permiten la convergencia hacia el 40% en el largo plazo. Esto desde una perspectiva de construcción de escenarios activos de programación fiscal que sean factibles frente a riesgos de “fatiga fiscal”.

- Una vez se cuente con datos actualizados e información de política activa ante el cambio de gobierno, se deben incorporar análisis adicionales al presente estudio, con el objeto de contar con elementos que incorporen posibles “riesgos de recolocación”, análisis de “espacio fiscal” y un seguimiento a la evolución del portafolio de deuda vigente, así como, de la gestión de condiciones financieras/ vencimiento de deuda en el corto plazo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Arenas de Mesa, A., 2016, Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina, CEPAL, Chile.

Bevilaqua, A. y R. Werneck, 2000, Demora de las reformas del sector público: tensiones tras la estabilización en Brasil, en ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, BID, Washington DC.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2021, Tercer Suplemento del Registro Oficial 587, 29 de noviembre de 2021, Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador, 2008, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Ecuador

Espinoza, C., Aguirre, J., & Campuzano, J., 2019, ENDEUDAMIENTO MÁXIMO SOSTENIBLE SIN RIESGO DE IMPAGO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: EL CASO DE ECUADOR, Compendium: Cuadernos De Economía Y Administración, 6(1)

Fernández, G., 1999, “Análisis empírico de la sostenibilidad externa: el caso del Ecuador”, Nota Técnica Banco Central del Ecuador, No. 56 - Julio., Quito.

Fondo Monetario Internacional, 2003, Perspectivas de la economía mundial, “¿Es demasiado grande la deuda pública de los mercados emergentes?”, Estudios Económicos y Financieros, Washington DC.

Sturzenegger and Zettelmeyer, 2007 Debt default and Lessons from a Decade of Crises, MIT Press, Cambridge.

SECCIÓN V - RIESGOS FISCALES (PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES)

Ministerio de Economía y Finanzas

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



I. INTRODUCCIÓN

La política fiscal tiene el potencial de promover el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y la equidad social; sin embargo, la ausencia o manejo inadecuado de la gestión del riesgo fiscal puede reducir el margen de acción contracíclica de la política fiscal e incluso comprometer la sostenibilidad fiscal.

Bajo una perspectiva de incertidumbre, la materialización de los riesgos fiscales tiende a ser una realidad, afectando a las finanzas públicas, activando posibles nuevas obligaciones, que no estaban previstas dentro de la planificación y el presupuesto, y se tornan necesarias, a fin de sobrellevar los riesgos y dar respuesta oportuna para contrarrestar los efectos colaterales, que pueden ser nocivos para la economía del país.

De esta manera, la identificación, prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales son necesarios para la planificación, el presupuesto y la política económica y fiscal, a fin de contar con lineamientos claros que permitan actuar de manera eficiente en épocas de crisis.

II. RIESGOS MACROECONÓMICOS

Tanto en las guías de programación financiera (IADF, et. al, 2011), así como a raíz de la experiencia empírica en la construcción de la programación fiscal en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se identifican 3 variables o elementos macroeconómicos fundamentales: i) crecimiento económico; ii) inflación; y, iii) precio del crudo WTI (West Texas Intermediate, por sus siglas en inglés).

El crecimiento económico y la inflación aparecen como elementos esenciales, al momento de definir el escenario central de las estimaciones de los ingresos tributarios; pues ambos inciden sobre los niveles observados de la base tributaria. Por ejemplo, mayor dinamismo de la economía repercute en mayores utilidades para las empresas y por ende mayor pago de impuesto a la renta. Asimismo, mayor inflación genera un incremento en la base nominal sobre la cual se calcula el impuesto al valor agregado (y también se constituye en una variable relevante para generar dinámicas de crecimiento de rubros específicos de la masa salarial y el consumo de bienes y servicios).

Por otro lado, el precio del crudo WTI, se constituye en un marcador referencial del precio de venta de las exportaciones del crudo ecuatoriano; y por ende un elemento crucial para la definición de los niveles de ingresos petroleros dada la alta dependencia del país a este recurso.

En tabla V.1, se incorpora el detalle de los pronósticos disponibles al 26 de septiembre de 2023, para cada una de las variables macroeconómicas antes mencionadas, desde el año 2010. Se incluye las previsiones de varias instituciones internacionales reconocidas, con el objeto de contar con la mayor cantidad de información posible por cada variable. Las fuentes y fecha de publicación de estas son diversas y se incorporan en tabla antes mencionado.

Tabla V.1 ENTIDADES Y ESTIMACIONES POR TIPO DE VARIABLE PARA EL PERÍODO 2010 – 2024

Variable	Fuente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2024*	
PIB	BM	2,1	3,0	3,0	3,8	3,9	1,9	-4,0	-1,3	2,2	0,0	-7,4	3,4	3,7	2,6	2,8	
	CEPAL	3,5	4,0	4,8	3,5	4,0	0,4	-2,0	1,0	1,0	-0,2	-9,0	3,1	2,7	2,3	2,6	
	FMI	2,9	5,8	3,8	4,4	4,0	-0,6	-2,3	0,2	1,1	-0,5	-11,0	2,8	2,9	2,7	2,8	
	Proforma MEF	6,8	5,1	5,4	4,1	4,5	4,1	1,0	0,7	2,0	1,4	0,6	3,0	2,9	3,1	0,8	
WTI	BLOOMBERG	Min				82,0	46,0	30,0	37,0	34,0	49,0	51,6	53,3	65,6	65,0	64,2	
		Medio				96,2	58,4	48,2	56,7	61,1	61,8	63,8	64,7	84,0	80,0	82,5	
		Max				104,0	102,0	85,0	92,5	85,0	74,0	92,5	88,0	125,6	104,0	103,0	
	FMI	76,2	103,2	106,2	102,6	102,8	99,4	43,0	50,3	69,4	61,8	41,7	65,7	98,2	85,5	84,2	
	BM	75,8	76,6	106,6	102,4	102,8	63,1	41,0	50,8	67,3	65,0	33,9	50,9	72,3	88,0	86,0	
	Proforma MEF		73,3	93,0	84,9	86,4	75,7	35,0	41,7	41,9	58,3	51,3	59,8	59,2	64,8	80,0	
Inflación	CEPAL	3,4	5,4	4,9	2,0	4,0	3,5	1,3	-0,1	0,3	0,5	-0,9	1,1	4,0	1,7	0,0	
	FMI	4,0	4,4	4,9	4,7	3,1	4,1	2,4	0,7	-0,2	0,4	0	0	3,2	2,4	1,5	
	STATISTA	3,6	4,5	5,1	2,7	3,6	4,0	1,7	0,4	-0,2	0,3	-0,3	0,1	3,5	2,5	1,5	
	BLOOMBERG	Min										-0,5	0,0	0,5	0,5	1,4	1,0
		Medio										0,2	0,7	1,2	1,0	1,7	1,8
		Max										0,7	1,5	1,9	1,2	2,8	2,0
Proforma MEF	3,4	3,7	5,1	3,9	3,2	3,9	3,3	1,1	1,4	1,1	0,8	-0,1	1,3	2,8	1,8		

Fuente: Banco Mundial, CEPAL, FMI, BLOOMBERG, MEF

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

* Previsiones

Cálculo de Probabilidades:

Para la evaluación empírica, se realizó un análisis probabilístico para estimar qué tan cerca están las previsiones de los organismos internacionales respecto de las estimaciones empleadas para la preparación del escenario central de la programación fiscal. En otras palabras, se estima la probabilidad de que la diferencia entre la previsión de los organismos internacionales y el valor utilizado en la proforma por parte del MEF sea menor o igual a cero, en el caso del crecimiento económico y del precio promedio del WTI, o sea mayor o igual a cero en el caso de la inflación. Esto con el objeto de contar con elementos cuantitativos concretos que permitan la posterior

construcción de una matriz de doble entrada de riesgos (probabilidad/impacto), para las tres variables macroeconómicas.

Análisis de Probabilidades:

Para el ejercicio descrito en el presente informe, se establecerán cuatro categorías de riesgo con rangos homogéneos para las categorías acorde a su probabilidad de ocurrencia: bajo, moderado, medio y alto. Para la construcción de las categorías de riesgo, se establecieron puntos de corte al rango de la probabilidad, en tres puntos específicos, el primer punto de corte corresponde al 25%, el segundo al 50% y el tercero al 75%.

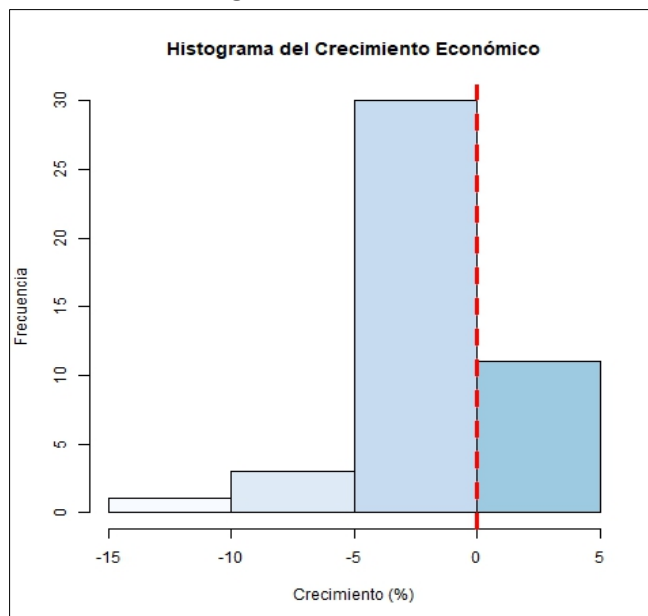
Cabe mencionar que, actualmente se está coordinando la elaboración de la nueva metodología para el cálculo de probabilidades, que permita tener valores más robustos.

Crecimiento Económico: La variable de crecimiento económico (variación del PIB real) presenta los siguientes estadísticos descriptivos:

Mínimo	1er Cuartil	Mediana	Promedio	3er Cuartil	Máximo	Desviación
-11,57	-2,35	-0,8	-1,68	-0,15	2,00	2,77

El histograma de frecuencias para esta variable se incorpora en el siguiente gráfico:

Gráfico V.1 Histograma del Crecimiento Económico



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

En el histograma, se aprecia que la línea vertical roja se encuentra en el punto 0 ya que indica que no existe diferencias entre el valor de crecimiento económico usado en los escenarios fiscales con los valores de las previsiones de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Comisión Económica para América Latina y el Caribe). También se observa, que la mayor cantidad de previsiones consideradas en el análisis, son inferiores a la previsión del MEF ya que la cola de la izquierda de la distribución es más larga.

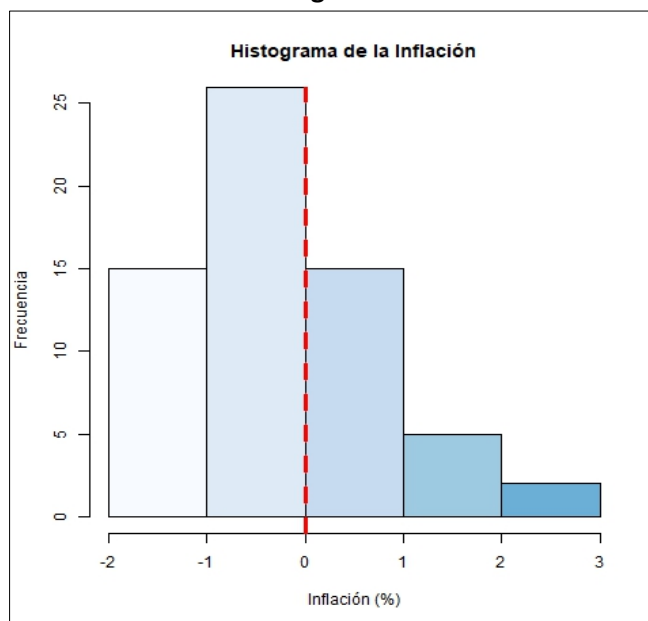
Al estimar la probabilidad de que la diferencia entre las previsiones del crecimiento económico de los organismos internacionales y la que usa el MEF para la proforma del año 2024 sea inferior a 0, se obtiene un valor de 76,39%, lo cual se considera un riesgo alto.

Precio del crudo WTI: De las diferencias entre las estimaciones de los organismos internacionales con las estimaciones usadas por el MEF para las proformas del período 2010 – 2024 del precio promedio del crudo WTI, se tienen los siguientes estadísticos descriptivos:

Mínimo	1er Cuartil	Mediana	Promedio	3er Cuartil	Máximo	Desviación
-29,70	2,50	12,46	12,10	23,00	66,37	18,22

El histograma de frecuencias para esta variable se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico V.2 Histograma de la Inflación



Fuente y elaboración: MEF

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

Al analizar el histograma se puede concluir que las diferencias entre el valor del precio del petróleo (WTI) de las previsiones de los organismos internacionales con los valores usados por el MEF en su mayoría son inferiores a 0, durante el período 2010 – 2024. En este sentido, se ha estimado una probabilidad del 41,44% de que la diferencia entre el valor de las previsiones de los organismos internacionales con el valor usado por el MEF sea mayor a 0, es decir que se tenga valores de inflación superiores al usado en la proforma fiscal del 2024. Esto se considera un riesgo moderado.

Resultado de Elasticidades

Con la finalidad de estimar el posible impacto de cambios en distintas variables fiscales, por movimientos en variables macroeconómicas, se plantearon dos modelos econométricos, de series de tiempo, para estimar las elasticidades: i) elasticidad de los ingresos tributarios ante cambios en el PIB Nominal y la inflación; y, ii) elasticidad de los ingresos petroleros ante variaciones en el precio promedio del crudo WTI.

Para la estimación de las elasticidades se utilizó información desde el primer trimestre del año 2000 hasta el primer trimestre de 2023, ya que la información de las cuentas nacionales trimestrales del Banco Central del Ecuador (BCE) se publican a trimestre caído, acorde a su calendario estadístico. La información está en millones de dólares, las cifras de la recaudación tributaria son en términos netos y, el precio del WTI es el valor promedio trimestral.

Elasticidad de los Ingresos Tributarios

El modelo se definió acorde a la siguiente ecuación:

$$\log(\text{recau}_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{pibnominal}_t) + \beta_2 \log(\text{inf}_t)$$

Donde, el $\log(\text{recau}_t)$ representa el logaritmo de la recaudación tributaria neta en el trimestre t , $\log(\text{pibnominal}_t)$ es el logaritmo del PIB nominal en el trimestre t , el $\log(\text{inf}_t)$ es la inflación acumulada en el trimestre t y, β_1 y β_2 representan las elasticidades. Cabe mencionar que, debido a que la inflación presenta valores negativos en ciertos períodos, se sumó una constante a la serie (1) para poder calcular el logaritmo y así estimar la elasticidad de la inflación. Los resultados del modelo se presentan en el Tabla V.2.

Tabla V.2 ELASTICIDAD INGRESOS TRIBUTARIOS

Variables	Coefficientes	Error Estd.	Estadístico t	Prob.
Constante	-5,024	0,283217	-17,7412	0,000 0
Log (PIB nominal)	1,286	0,027907	46,0985	0,000 0

Log (Inflación)	0,037	0,014607	2,5413	0,0128
-----------------	-------	----------	--------	--------

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

Los resultados respecto del PIB nominal presentan una elasticidad de 1,29. Es decir, ante un aumento de un 1% en el PIB nominal, la recaudación tributaria incrementará en 1,29%, siendo un comportamiento elástico, manteniendo el resto de las variables constantes. Por otro lado, se encuentra un comportamiento inelástico entre la inflación y la recaudación tributaria, donde un aumento de 1% en la inflación genera un aumento en la recaudación del 0,04%.

Elasticidad Ingresos Petroleros

El modelo se definió de la siguiente manera:

$$\log(\text{ingrpe}_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{wti}_t)$$

Donde, $\log(\text{ingrpet})$ representa el logaritmo de los ingresos petroleros en el trimestre t , $\log(\text{wtit})$ es el logaritmo del precio promedio trimestral del WTI en el trimestre t y β_1 es la elasticidad. Los resultados del modelo se presentan en el Tabla V.3:

Tabla V.3 ELASTICIDAD INGRESOS PETROLEROS

Variables	Coefficientes	Error Estd.	Estadístico t	Prob.
Constante	1,09	0,533979	2,0411	0,0441
Log (WTI)	1,53	0,131151	11,6654	0,0000

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

Los resultados presentan una elasticidad de 1,53, es decir, ante un aumento de un 1% en el precio promedio del barril de petróleo WTI, los ingresos petroleros incrementan en un 1,53%, evidenciándose un comportamiento elástico.

Matriz de Probabilidad – Impacto

En la Tabla V.4 se presenta la probabilidad de materialización de riesgos y la vulnerabilidad derivada de estos. En este sentido, la probabilidad de tener una inflación superior a la considerada en la programación macroeconómica es moderada (41,44%) y la vulnerabilidad generada es de 0,04%. Por otro lado, el crecimiento de la economía tiene una probabilidad alta (76,39%) de que sea menor al crecimiento considerado en la programación macroeconómica, además de presentar una vulnerabilidad alta (1,29%). Finalmente, el precio promedio del WTI presenta una probabilidad moderada (25,34%) de que sea menor al considerado en la proforma con una vulnerabilidad alta (1,53%).

Tabla V.4 MATRIZ DE PROBABILIDAD – IMPACTO DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS ANALIZADAS

Vulnerabilidad - Elasticidad (porcentaje)	Alta (mayor a 1)		* Precio Promedio del WTI (elasticidad: 1,53% ; probabilidad: 25,34%)		* Crecimiento Económico (elasticidad: 1,29% ; probabilidad: 76,39%)
	Media (igual a 1)				
	Baja (menor a 1)		* Inflación (elasticidad: 0,04% ; probabilidad: 41,44%)		
		Baja (0 - 25)	Moderada (26 - 50)	Media (51 - 75)	Alta (mayor a 75)
		Probabilidad de Materialización (porcentaje)			

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

Nota: El estatus del valor del riesgo de una variable se constituye en una medición dinámica, que debe ser monitoreada para su adecuada gestión de manera periódica.

III. RIESGOS AMBIENTALES²⁴

Las características naturales del Ecuador como su ubicación geográfica, condiciones geofísicas, meteorológicas, hidrológicas, climatológicas, entre otras particularidades lo catalogan como un país con una belleza natural particular y al mismo tiempo con una alta exposición y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y los riesgos de desastres. Según el índice Global INFORM (evaluación global de riesgo de código abierto para crisis humanitarias y desastres de la Comisión Europea de 2020), Ecuador presenta la decimotercera exposición más alta a los peligros naturales en el mundo y la tercera más alta en la región (detrás de Perú y Haití), debido a la propensión a la actividad volcánica y sísmica, deslizamientos de tierra, inundaciones, tormentas y efectos causados por los fenómenos de El Niño y La Niña. Fenómenos naturales como sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslaves, pandemias o amenazas epidemiológicas, a lo largo de la historia han causado significativas pérdidas humanas y económicas en su territorio.

En los últimos 50 años los sismos representaron USD 8.467 millones de pérdidas, la pandemia COVID-19 hasta mayo de 2020 generó pérdidas por USD 6.421 millones y decrecimiento en la economía de 11%, mientras los efectos climáticos derivados de los fenómenos de El Niño y La

²⁴ Este apartado se sustenta en el documento “Estrategia de gestión financiera ante riesgos de desastres para Ecuador” elaborado por el Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/publication/ecuadorestrategia-de-gesti-n-financiera-ante-el-riesgo-de-desastres>

Niña, alcanzaron pérdidas por USD 4.373 millones y el terremoto de 2016 demandó un costo de reconstrucción de USD 3.344 millones (67,4% financiado por el sector público).

Fenómenos como el cambio climático, el calentamiento global e incremento de temperatura en los océanos a nivel mundial agravan los eventos de desastre natural en Ecuador, manifestándose en sequías, incendios forestales, precipitaciones intensas, desbordamientos de ríos, inundaciones, deslaves, etc. Estos fenómenos naturales se derivan de la topografía y ubicación geográfica del Ecuador lo cual lo caracteriza como un país de alta exposición. Lo que genera repercusiones crecientes en la economía, agricultura, salud, disponibilidad de agua, daños en infraestructura, carreteras y sistemas de abastecimiento.

Estudios probabilísticos estiman que desastres por actividad sísmica y volcánica alcanzarían entre el 28% y el 13% del PIB, respectivamente. La alta actividad sísmica del Ecuador se evidencia al haberse registrado entre 2000 y 2019 un total de 59.773 sismos, de los cuales 4.269 tuvieron una magnitud igual o superior a 4 Mw. Hay que destacar que Ecuador tiene alta exposición (por su ubicación geográfica) y alta vulnerabilidad al mismo tiempo, en donde eventos de menor magnitud pueden convertirse en catástrofes significativas.

Estudios realizados por Global Earthquake Model-GEM Foundation (2020), Global Earthquake Model, y Banco Mundial, (2019) en relación a la estimación de pérdidas probabilísticas por sismos en la región, determinan que el Ecuador es el país más expuesto de la región en función del porcentaje de su stock de capital afectado, pudiendo alcanzar pérdidas de USD 30.582 millones equivalente al 13,5% del stock de capital del país.

Los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña que ocasionan fuertes lluvias e inundaciones y severas sequías e incendios, respectivamente, se agravan con el calentamiento global y sus consecuencias se incrementan en frecuencia y magnitud. Según las evaluaciones del modelo probabilísticos GAR se estima una pérdida anual de USD 189,6 millones por inundaciones en el Ecuador con un valor del acervo de capital en riesgo de entre USD 167.000 millones y USD 283.000 millones básicamente por inundaciones. Valor considerado como uno de los más altos de la región, aunque el valor de los activos es uno de los menores de la región, como proporción de la pérdida anual es una de las más altas.

Respecto al riesgo por erupciones volcánicas, en Ecuador existen 179 volcanes (84 en territorio continental y 95 fuera de él), de los cuales, hasta el año 2018, 27 estaban potencialmente activos. Además de las erupciones de estos volcanes preocupa especialmente la emisión de ceniza, flujos piroclásticos y los lahares por la afectación a poblaciones cercanas, a las condiciones de vida y las pérdidas en las actividades agrícola, ganadera, avícola, frutícola y turística. Una probable erupción del volcán Cotopaxi y la afectación de un lahar perjudicaría fundamentalmente a Latacunga, Lasso, Salcedo y Los Chillos por un monto aproximado de USD 13.900 millones.

Finalmente, según el Índice de Seguridad Sanitaria Mundial (2019) que califica seis subcomponentes (prevención, detección y reporte, respuesta rápida, infraestructura de salud, cumplimiento de normas internacionales y riesgo del entorno), el Ecuador tiene una alta vulnerabilidad epidemiológica y está clasificado en el puesto 45 de 195 países con un sistema adecuado de salud. Es común la formación de focos infecciosos debido a la ocurrencia de desastres, como en 1996 después del fenómeno de El Niño, donde se incrementó afectaciones por ectoparásitos (roedores) y afectaciones endémicas como cólera, dengue, chikunguña y zika, que han ocasionado brotes importantes en la población.

IV. PASIVOS CONTINGENTES

En referencia al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los pasivos contingentes, que deben revelarse como tal, tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no²⁵. Los boletines de deuda pública que son publicados por el MEF, de manera mensual, consideran una estimación de dichos pasivos, según la tabla a continuación:

Tabla V.5 PASIVOS CONTINGENTES – BOLETÍN DE DEUDA PÚBLICA
Junio 2023

Detalle	Millones USD
Contingentes por laudos*	2.488,9
Programa para el desarrollo sostenible y la biodiversidad en Ecuador (EC-U005)**	85,0
Bonos Programa de Financiamiento Vivienda Social	185,0
Pasivos Contingentes por Garantía Soberana***	2.247,1
TOTAL	5.006,0

*Oficio procuraduría 00637 de 09 de enero 2023

**Operación en el marco de canje de deuda para financiar la conservación de la Reserva Marina Hermandad en las Islas Galápagos

***Se muestra únicamente con fines informativos la deuda que no es PGE y cuenta con garantía soberana
Cifras provisionales sujetas a revisión

Fuente: MEF, Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB – junio 2023

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

Adicionalmente, en un trabajo conjunto con el Instituto de Seguridad Social, se han identificado otros pasivos contingentes del Presupuesto General del Estado (PGE) con esta institución. Los mismos se relacionan con obligaciones por el aporte del gobierno central a las atenciones médicas de jubilados y enfermedades catastróficas, pensiones jubilares, Seguro Social Campesino, Magisterio Fiscal, entre otros. Estos valores se presentan en la siguiente tabla:

²⁵ 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.

Tabla V.6 SALDO DE OTRAS OBLIGACIONES Y CONTINGENTES DEL GOBIERNO CENTRAL CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Junio 2023

Concepto del Obligación	Millones USD
Contribución para prestaciones médicas /1	4.719,3
Contribución del 40% de pensiones jubilares y Otras Obligaciones/2	1.700,7

1/ De este valor, USD 1.080 millones se considera en las estadísticas de las finanzas públicas por concepto del 50% de lo solicitado en proforma para el periodo 2017- 2022, teniendo como contraparte su respectiva cuenta por pagar.

2/ Monto pendiente de devengar, relacionado con la contribución del 40% pensiones y otras obligaciones que incluyen la contribución al Seguro Social Campesino, Magisterio Fiscal, IVA, entre otros.

*Cifras provisionales sujetas a revisión

Fuente: MEF, Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB – junio 2023

Elaboración: Subsecretaría de financiamiento público y análisis de riesgos

V. 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, mismas que establecen factores claves 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.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento establecen que las entidades de cada nivel de gobierno designarán una unidad encargada de sistematizar y coordinar la gestión de riesgos fiscales y reportarán la información requerida al ente rector de las finanzas públicas. Las estrategias deben considerar la pluralidad y particularidad de cada una de las entidades del SPNF, por lo que es necesario que se identifique particularmente las áreas, procesos o actividades más vulnerables a la ocurrencia de riesgos que atenten contra el logro de sus objetivos institucionales y el cumplimiento de su labor misional.

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

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

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

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

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

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

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

Las entidades del SPNF deben enfocar sus estrategias en mecanismos que permitan comprender el impacto de los diversos cambios en las condiciones macroeconómicas que pueden generar un impacto en los presupuestos y políticas fiscales, determinando y cuantificando los principales

pasivos contingentes, las posibilidades de materialización e implementación de acciones institucionales para mitigar el riesgo.

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

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

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

Este documento pretende facilitar la gestión de la entidad delegante a través de una administración técnica de los riesgos con un acompañamiento del MEF. 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 la Entidad Delegante en el desarrollo de su proyecto y, al mismo tiempo, la estructura y contenido del documento brinde al MEF la información necesaria para permitir un proceso eficiente de evaluación de riesgos y sostenibilidad financiera.

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

- Expediente de Riesgo y Sostenibilidad Inicial: Es la versión preliminar, presentada para el primer análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, previo a la fase de estructuración. Dicho documento es un requisito para la solicitud del informe preliminar de sostenibilidad y riesgos fiscales del MEF.
- Expediente de Riesgo y Sostenibilidad Final: Es la versión actualizada del expediente de riesgos y sostenibilidad Inicial, cuyo contenido posee mayor profundidad y detalle en el análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, gracias a la disponibilidad de estudios

técnicos, legales, y económicos adicionales que se desarrollen durante la fase de estructuración. Este documento es un requisito para la solicitud del informe final de sostenibilidad y riesgos fiscales del MEF (y dictamen en caso de requerirlo) para poder proceder a la fase de concurso público, adjudicación y firma del contrato de gestión delegada.

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

En este documento se establecen los lineamientos para la identificación, asignación y mitigación de los riesgos en proyectos de gestión delegada. Estos lineamientos constituyen un instrumento metodológico para que cada entidad delegante inicie el diseño y estructuración de sus proyectos, con la finalidad de generar valor por dinero y asegurar la capacidad de cumplir con las obligaciones ciertas y contingentes asumidas por el Estado.

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

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

c) Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera

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

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

Los lineamientos para el análisis financiero de proyectos de delegación 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.

Ministerio de Economía y Finanzas

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

