



Ministerio de Economía y Finanzas

Programación Fiscal 2022-2025

Septiembre 2021

Subsecretaría de Política Fiscal
Subsecretaría de Consistencia Macroeconómica

Ministerio de Economía y Finanzas

CONTENIDO

Sección I. ESCENARIO MACROECONÓMICO

- I. ESCENARIO MACROECONÓMICO
 - a. Perspectivas nacionales a nivel sectorial
 - b. Entorno internacional
- II. PROYECCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS 2022-2025
 - a. Proyección de la Cuenta corriente
 - b. Proyección de la Cuenta financiera
- III. PROYECCIÓN DE LA INFLACIÓN ANUAL PROMEDIO Y FIN DE PERÍODO, 2022-2025
- IV. PROGRAMACIÓN DEL SECTOR REAL: CRECIMIENTO ECONÓMICO 2022-2025
- V. PROYECCIÓN DE PRECIOS Y EXPORTACIONES DE CRUDO

Sección II. PROGRAMACIÓN FISCAL

- I. COBERTURA INSTITUCIONAL
- II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROYECCIONES 2021
 - a. Ingresos
 - b. Gastos
 - c. Financiamiento
- III. ESTRATEGIA FISCAL
 - a. Gestión de ingresos
 - b. Gestión de gastos
 - c. Gestión de endeudamiento público y tesorería
- IV. PROGRAMACIÓN FISCAL 2022 – 2025
 - a. Sector Público No Financiero
 - i. Ingresos
 - ii. Gastos
 - iii. Financiamiento
 - b. Presupuesto General del Estado
 - c. Gobiernos autónomos descentralizados
 - d. Fondos Seguridad Social
 - e. Empresas públicas
 - f. Fondos Seguridad Social
- V. CONCLUSIONES

Sección III. EVALUACIÓN SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

- I. INTRODUCCIÓN**
 - II. METODOLOGÍA**
 - III. SUPUESTOS**
 - IV. RESULTADOS**
 - V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**
 - VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- ANEXOS**

Sección IV. PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES

RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución de la República del Ecuador dispone en el Art. 294 que la Función Ejecutiva elaborará cada año la Proforma Presupuestaria Anual y la Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC); y que las presentará a la Asamblea Nacional durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 295. Acorde con las atribuciones contempladas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), en su Art. 74 numerales 8 y 9, Arts. 87 y 88, la PPC es formulada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

De acuerdo con la normativa vigente, el MEF con base en la programación fiscal define los techos presupuestarios globales para las cuentas de ingresos, gastos y financiamiento. Cabe indicar que dicha programación es proyectada durante el primer cuatrimestre de cada año, para un horizonte de los próximos cuatro años. La proyección considera un análisis de las políticas y objetivos del Gobierno Nacional.

El escenario macroeconómico 2022 – 2025, muestra signos de recuperación de la actividad económica, marcada por la peor recesión de la cual se tenga registros en 2020 y con efectos que se sintieron también en los primeros meses de 2021. Por su parte, se proyecta que la inflación anual promedio supere el punto porcentual en 2022, para retornar a niveles positivos pero cercanos al cero en el resto de años proyectados. Finalmente se contempla un incremento en la producción petrolera que se contrasta con una caída en los precios internacionales del crudo.

En cuanto a la programación fiscal, las proyecciones muestran una tendencia hacia la consolidación fiscal. Los ingresos crecen junto con el mejor desempeño de la economía, mientras que los gastos como % del PIB se reducen, a raíz de medidas de austeridad implementadas principalmente en el PGE. Por su parte, las proyecciones de sostenibilidad de la deuda pública, muestran una tendencia decreciente del endeudamiento como % del PIB en el tiempo. No obstante, destaca que sin los ingresos adicionales de la reforma tributaria existiría un elevado riesgo de incumplimiento de las metas de endeudamiento establecidas en el Coplafip.



Ministerio de Economía y Finanzas

SECCIÓN I

ESCENARIO MACROECONÓMICO

I. ESCENARIO MACROECONÓMICO

a. Perspectivas nacionales a nivel sectorial

El año 2020 estuvo marcado por la pandemia y la crisis sanitaria. Uno de sus principales efectos fue la reducción del precio internacional del crudo, que para el Ecuador significó la materialización del riesgo de desequilibrios macroeconómicos de orden fiscal y externo. Adicionalmente, el confinamiento y las medidas de restricción a la movilidad implicaron el cierre de actividades (servicios que requieren cercanía o contacto físico, transporte, turismo...), con consecuencias negativas en la dinámica de las ventas y el mercado laboral (desempleo y deterioro de calidad) y el ingreso familiar (pobreza, menores ingresos, deterioro de las condiciones de vida). Estos efectos aún no se han podido superar en 2021.

Las perspectivas para el año 2021 apuntan a un rebote de 3%, sustentado en la paulatina normalización de la actividad económica: dinamización del gasto de hogares; incremento de remesas de los trabajadores migrantes; recuperación de las exportaciones petroleras y mejora sostenida de las exportaciones no petroleras. Una variable clave para la recuperación es el avance del plan de vacunación; vale resaltar que en los 100 primeros días de Gobierno se logró sobrepasar la meta de inmunizar a 9 millones de personas. El éxito alcanzado en este proceso es el primer paso para lograr la reactivación económica en el mediano plazo.

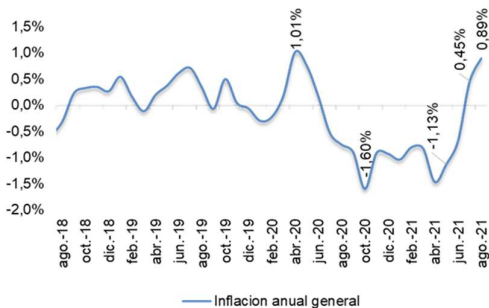
Con respecto a la evolución de los precios, en el segundo trimestre de 2020, en plena pandemia, el menor abastecimiento en los mercados y el aumento de la demanda por productos y servicios de salud tuvieron un efecto positivo en la inflación anual que llegó a un máximo de 1,01% en abril. A partir de ese mes se registró deflación, hasta junio 2021. Desde julio, la variación del nivel general de precios volvió a ser positiva. La inflación anual de agosto de 2021 fue de 0,89%, y la mensual fue 0,12%. La variación anual está relacionada con la incidencia positiva de las divisiones de transporte (principalmente por la gasolina de bajo y alto octanaje y el taxi urbano); salud; y, muebles y artículos para el hogar.

Gráfico 1.1 Tasa de variación del PIB anual



Fuente: BCE

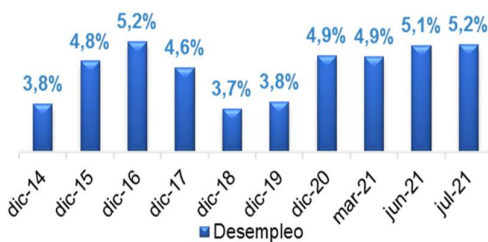
Gráfico 1.2 Inflación anual general (año base: 2014)



Fuente: INEC

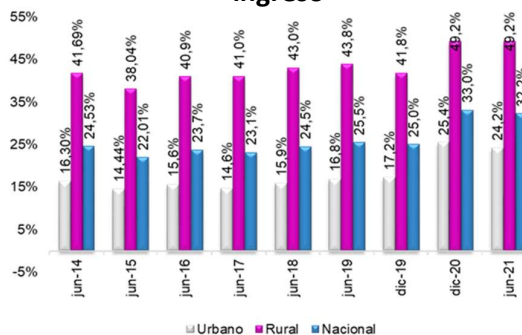
El mercado laboral ha sacrificado la calidad del empleo (empleo adecuado: 31,8% jul-21) para contener los niveles de desempleo (5,2%). Aunque existe una leve mejora de condiciones respecto a 2020, no se han podido recuperar los niveles de empleo adecuado pre pandemia. Asimismo, la incidencia de la pobreza por ingreso, a nivel nacional, alcanzó el 32,2%, lo que refleja el impacto de la pandemia en el deterioro de las condiciones de vida.

Gráfico 1.3 Evolución del desempleo



Fuente: INEC

Gráfico 1.4 Incidencia de la pobreza por ingreso

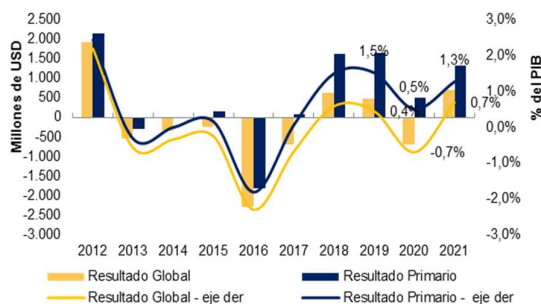


Fuente: INEC

Al mes de mayo del 2021, el SPNF registró superávit a nivel global y primario (1,3% y 0,7% del PIB, respectivamente). La recuperación del resultado global se sustenta en el incremento de los ingresos totales (10%) y el leve aumento del gasto total (1%). No obstante, en el mismo período, el Gobierno Central presentó un déficit global de 0,5% del PIB, pese al esfuerzo en la reducción del gasto permanente (11,4%) y al incremento de los ingresos (12,7%).

A julio del 2021, el saldo de deuda pública consolidada del Sector Público alcanzó 45,2% del PIB. Los préstamos con multilaterales y bonos emitidos en el mercado internacional concentran el financiamiento.

Gráfico I.5 Resultado global y primario del SPNF (ene – mayo de cada año)



Fuentes: BCE y MEF

Gráfico I.6 Deuda Pública consolidada (en % del PIB, jul 2021)

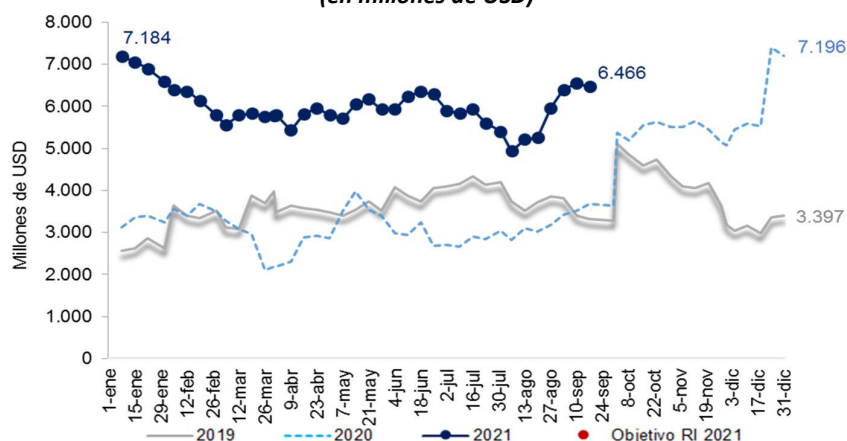


Fuente: MEF

Hasta agosto 2021, la recaudación neta creció en 9,1% respecto a 2020; sin embargo, frente a 2019, se observa un decrecimiento del 9,2% que se explica porque la recaudación de impuestos indirectos y renta aún no han recuperado sus niveles pre pandemia.

Desde marzo 2021, las RI han mostrado relativa estabilidad. Las exportaciones petroleras, el financiamiento externo de multilaterales, la reducción de pagos por servicio de deuda y de los giros al exterior han contribuido a sostener el saldo. Al 17 de septiembre, alcanzaron un saldo de USD 6.466 millones. De acuerdo a estimaciones oficiales del BCE, se espera cerrar el año con un saldo cercano a USD 7.000 millones.

Gráfico I.7 Evolución Semanal de las Reservas Internacionales (RI) (en millones de USD)



Fuente: BCE.

Los depósitos del SFN presentaron un crecimiento interanual de 15,2%, sustentado en mayores depósitos a la vista de los hogares y de ahorro aumentaron. En julio de 2021, la cartera total de créditos registró un crecimiento interanual de 9,2%. Los principales segmentos que registraron crecimiento fueron el productivo y el microcrédito.

Gráfico I.8 Evolución de los Depósitos del SFN

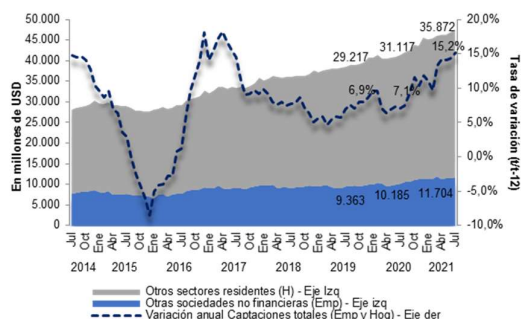
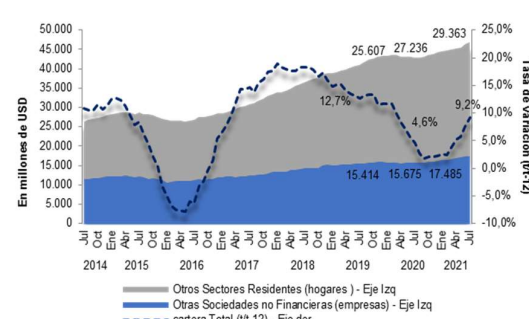


Gráfico I.9 Evolución de la Cartera total del SFN

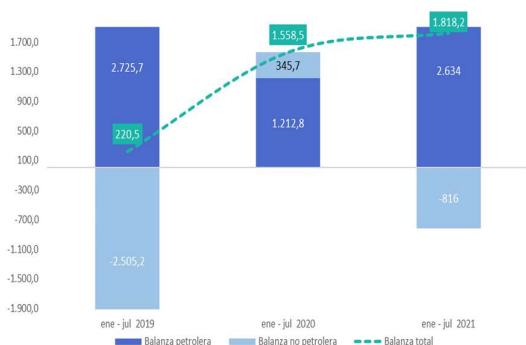


Fuente: BCE

Nota: Cartera Total incluye cartera vencida y cartera por vencer de bancos privados, sociedades financieras, mutualistas, cooperativas, tarjetas de crédito, BNF y BanEcuador. Incluye CFN y BEV.

Hasta julio 2021, la balanza comercial total presentó un superávit de USD 1.818 millones, a pesar del déficit estructural de la balanza comercial no petrolera (USD -816 millones). La balanza comercial petrolera incrementó el superávit gracias a la recuperación en precio y volumen exportado. El déficit comercial no petrolero se generó a pesar del buen desempeño de ciertos productos (minas, camarón y productos no tradicionales). El incremento de las importaciones abonó al resultado negativo.

Gráfico I.10 Balanza comercial acumulada (millones de USD, ene-jul de cada año)



Fuente: BCE

Tabla I.1 Balanza comercial acumulada (millones de USD, ene-jul de cada año)

| | millones USD FOB | millones USD FOB | Tasa variación anual |
|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------------|
| | ene-jul 2020 | ene-jul 2021 | |
| Exportaciones totales*** | 11.113,2 | 14.592,7 | 31,3% |
| Petroleras **** | 2.716,1 | 5.059,4 | 86,3% |
| No petroleras | 8.397,1 | 9.533,3 | 13,5% |
| Camarón | 2.231,2 | 2.719,4 | 21,9% |
| Banano y plátano | 2.314,3 | 2.062,4 | -10,9% |
| No tradicionales | 3.192,2 | 4.065,1 | 27,3% |
| Productos mineros | 289,2 | 802,7 | 177,5% |
| Importaciones totales***** | 9.554,7 | 12.774,5 | 33,7% |
| Petroleras* | 1.503,3 | 2.425,5 | 61,3% |
| No petroleras ** | 8.051,4 | 10.349,0 | 28,5% |
| Consumo | 2.198,4 | 2.745,0 | 24,9% |
| Capital | 2.239,7 | 2.763,4 | 23,4% |
| Materia prima | 3.563,1 | 4.789,8 | 34,4% |

En agosto, el Riesgo País cerró en 751 puntos, al 17 de septiembre registró 796 puntos básicos. Se espera que el indicador se mantenga estable, en un contexto de precios de petróleo altos y un clima de mayor confianza.

Gráfico I.11 Riesgo país (EMBI) y precio del crudo marcador (WTI)



Fuente: Bloomberg, al 17 de septiembre 2021

b. Entorno internacional

En la actual coyuntura, las distintas fuentes consultadas^{1 2} estiman que el crecimiento económico será más divergente entre los países. El proceso de vacunación se ha convertido en el principal factor que explica la brecha entre las economías, generándose dos grupos: los países que esperan una mayor normalización de las actividades a finales de este año, a medida que avanza la distribución de vacunas y gracias al apoyo fiscal y monetario adicional (economías avanzadas), y los países que aún enfrentan un aumento de contagios y número de víctimas por el Covid-19.

Los principales factores detrás de este escenario, citados por las entidades especializadas son: ritmo desigual en el proceso de vacunación a nivel global; divergencia en las políticas de apoyo fiscal y monetario; nuevas variantes del virus; réplicas del shock sufrido en el año pasado (como por ejemplo, contenedores marítimos vacíos, escasez en las rutas más concurridas); desajustes transitorios de la oferta y la demanda (cambio en los patrones de gasto y consumo); presión inflacionaria relacionada por la pandemia.

¹ World Economic Outlook Update, jul 2021: Se ahondan las brechas en la recuperación mundial.

² CEPAL JULIO 2021, La Paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe

Tabla I.2 Proyecciones de Crecimiento, 2021-2022
(en porcentaje)

| Región/ Año | CEPAL | | FMI | | BM | |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Mundial | 5,9 | 4,5 | 6,0 | 4,9 | 5,6 | 4,3 |
| Economías Avanzadas | 5,5 | 4,2 | 5,6 | 4,4 | 5,4 | 4,0 |
| Estados Unidos | 6,9 | 3,9 | 7,0 | 4,9 | 6,8 | 4,2 |
| Unión Europea | | | 4,7 | 4,4 | | |
| Zona del Euro | 4,7 | 4,4 | 4,6 | 4,3 | 4,2 | 4,4 |
| Economías Emergentes | 6,2 | 5,0 | 6,3 | 5,2 | 6,0 | 4,7 |
| China | 8,4 | 5,7 | 8,1 | 5,7 | 8,5 | 5,4 |
| América Latina y El Caribe | 5,9 | 2,9 | 5,8 | 3,2 | 5,2 | 2,9 |
| América Latina | 5,9 | 2,9 | | | | |
| América del Sur | 5,9 | 2,6 | 4,4 | 2,8 | 5,2 | 2,7 |
| Ecuador | 3,0 | 2,6 | 2,5 | 1,3 | 3,4 | 1,4 |

Notas:

1/ Banco Mundial no presenta previsiones para América Latina y Unión Europea

2/ FMI no presenta previsiones para América Latina.

3/ CEPAL no presenta previsiones para Unión Europea

Fuentes: CEPAL, La Paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe (08 de julio de 2021)

FMI, WEO, Actualización perspectivas económicas mundiales (27 de julio de 2021).

Banco Mundial, Perspectivas Económicas mundiales, 08 junio 2021

De acuerdo a CEPAL, existen también efectos positivos que podrían impulsar el crecimiento como: una mayor demanda externa (en particular desde Estados Unidos y China); aumento de los precios de las materias primas; reapertura y flexibilización de las medidas de distanciamiento físico, entre otros.

De otra parte, la inflación ha sufrido presiones. En las economías emergentes, incidió el incremento en los precios de los alimentos a nivel mundial, debido a una reducción de la oferta y una recuperación de la demanda global. Así también, la depreciación de las monedas de varios países eleva los precios de los bienes importados. Sin embargo, para las autoridades de la FED, se trata de un fenómeno transitorio; se estima que la inflación regrese a los niveles previos a la pandemia en 2022. Por lo tanto, no se espera un endurecimiento de la política monetaria y las condiciones financieras, al menos hasta entender claramente la dinámica de los precios.

En cuanto al comercio mundial, se proyecta una recuperación en 2021 de entre 8% (CEPAL³) y 9,7% (FMI⁴) en volúmenes, apoyado en la recuperación de la demanda en Estados Unidos, la Unión Europea y China; pero sobre todo, al aumento de los precios de las materias primas. La Organización Mundial de Comercio -OMC- prevé un

³ Idem.

⁴ World Economic Outlook Update, jul 2021: Se ahondan las brechas en la recuperación mundial.

incremento del volumen del comercio mundial de mercancías de 8% en 2021 (luego de la reducción de 5,3% en 2020).⁵

II. PROYECCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS 2022-2025

a. Proyección de la Cuenta Corriente

El escenario de mediano plazo que se detalla en la siguiente tabla, estima un saldo de cuenta corriente de alrededor del 2,3% del PIB en promedio durante el período 2022-2025⁶. La reducción prevista en los dos últimos años es producto del incremento del déficit en la cuenta de ingreso primario, por los nuevos desembolsos de deuda pública, así como por el incremento en los cupones de los bonos internacionales canjeados.

Tabla 1.3 Estimación cuenta corriente de la balanza de pagos 2021-2025
(millones de USD)

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| CUENTA CORRIENTE | 2.469 | 2.131 | 2.462 | 2.731 | 2.538 | 2.432 |
| % PIB | 2,55% | 2,12% | 2,37% | 2,56% | 2,30% | 2,13% |
| BALANZA COMERCIAL | 3.331 | 2.370 | 2.485 | 2.649 | 2.515 | 2.619 |
| Balanza Comercial (Comercio Registrado) | 3.240 | 2.205 | 2.325 | 2.471 | 2.341 | 2.437 |
| Exportaciones | 20.221 | 24.641 | 25.312 | 25.402 | 25.464 | 25.829 |
| Petróleo y Derivados | 5.250 | 8.267 | 8.330 | 7.906 | 7.766 | 7.723 |
| No petroleras | 14.970 | 16.374 | 16.982 | 17.496 | 17.699 | 18.106 |
| Importaciones | 16.981 | 22.435 | 22.987 | 22.931 | 23.123 | 23.393 |
| Petroleras | 2.647 | 4.240 | 4.265 | 4.094 | 3.996 | 3.930 |
| No petroleras | 14.334 | 18.195 | 18.722 | 18.837 | 19.127 | 19.463 |
| Balanza Comercial (Com. No Regist y otros) | 91 | 165 | 160 | 178 | 174 | 182 |
| BALANZA DE SERVICIOS E INGRESO PRIMARIO | -3.855 | -3.584 | -3.473 | -3.457 | -3.584 | -3.841 |
| Servicios | -986 | -2.049 | -1.519 | -1.318 | -1.264 | -1.225 |
| Ingreso primario | -2.869 | -1.535 | -1.954 | -2.139 | -2.320 | -2.616 |
| INGRESO SECUNDARIO | 2.993 | 3.344 | 3.450 | 3.539 | 3.607 | 3.654 |
| d/c remesas recibidas | 3.338 | 3.765 | 3.926 | 4.019 | 4.088 | 4.148 |
| d/c remesas netas | 2.830 | 3.187 | 3.341 | 3.423 | 3.480 | 3.526 |

Nota: El PIB nominal usado para el ratio cuenta corriente/PIB corresponde a los publicados en el WEO de abril de 2021.

Fuentes: BCE, MEF, MERNRR.

Para 2021 se estima una cuenta corriente superavitaria (USD 2.131 millones) pero inferior al de 2020 (USD 2.469 millones).⁷ Si bien, la renegociación de la deuda pública en 2020 generó un alivio en el Ingreso Primario en 2021 (cerca de USD 1.300 menos que en 2020), la rápida recuperación de las importaciones no petroleras, tras la caída de

⁵ OMC, Comunicado de prensa 876, El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19.

⁶ Estimaciones de mediano plazo del PIB tomadas del WEO de abril, 2021: 2021: USD100.595 millones; 2022: USD103.874 millones; 2023: USD106.806 millones; 2024: USD110.131 millones; 2025: USD113.905 millones.

⁷ En 2021 no se registra el valor completo de los intereses devengados durante el período de negociación previo al canje de bonos.

cerca del 18% en 2020, aporta a que estructuralmente los componentes de la Cuenta Corriente sean diferentes y su saldo en 2021 sea menor. En el mediano plazo, se mantienen niveles de cuenta corriente por sobre los USD 2.000 millones; la balanza comercial es la variable que sostiene el superávit.

Balanza comercial⁸

Se estima que el saldo de balanza comercial para el año 2021 presente un superávit de USD 2.370 millones, lo que representa una modificación importante respecto a 2020 (USD 3.331 millones). Este cambio se genera por la recuperación de las importaciones (no petroleras y petroleras), que no logra ser compensado por el incremento de las exportaciones, a pesar de que estas presentan un incremento significativo principalmente por el petróleo y la minería. Para el periodo 2022-2025, el saldo comercial se ubica alrededor de los USD 2.500 millones.

Las exportaciones no petroleras fueron las menos afectadas por la pandemia, tuvieron un crecimiento nominal de cerca del 10% en 2020. Para el 2021, se espera se mantenga este crecimiento, sustentado sobre todo en el desempeño de las exportaciones mineras y otros productos como camarón, cacao y otros no tradicionales. En el mediano plazo, se prevé mantengan esta tendencia sostenida en la paulatina reactivación de la demanda extranjera, en particular Estados Unidos, China y la Unión Europea.

Las importaciones no petroleras sufrieron una fuerte contracción en 2020, por los efectos de la pandemia (paralización de actividades no esenciales y contracción de demanda interna). Sin embargo, para finales de 2021 se esperan niveles de importación mayores a los de pre pandemia. Hasta agosto, han mostrado un fuerte y sostenido dinamismo (21%)⁹ atado, por un lado, a la actividad económica, y por otro, a eventos específicos de la coyuntura como la reforma arancelaria aprobada por el COMEX¹⁰ y el crecimiento de las importaciones asociado a la alta demanda de vacunas contra el Covid-19, entre los más importantes. Para el mediano plazo se espera crezcan en promedio del 1,5%, en función de la actividad económica nacional.

Balanza de ingreso primario y servicios

En 2021, la balanza de ingreso primario se estima en un déficit de USD 1.535 millones. En los años siguientes, el déficit podría incrementarse paulatinamente, en función del incremento de los cupones conforme al cronograma de los intereses a pagar por servicio de deuda externa.

⁸ Incluye comercio no registrado y otros.

⁹ Según información semanal reportada por el SENAIE.

¹⁰ Mediante Resolución No. 009-2021 de 09 de julio de 2021, se modificó el arancel aplicable a la importación de 667 subpartidas a partir del 01 de agosto.

La balanza de servicios del año 2021 se ubicaría en un déficit de USD 2.049 millones; para el periodo 2022-2025 se presentarían saldos negativos menores. Este comportamiento va en línea con la reducción paulatina del saldo comercial de la balanza de bienes por el impacto en fletes, seguros y embarques. Además, del efecto del aumento en el costo de los fletes debido a los problemas de logística a nivel global, relativos a buques y contenedores.

La cuenta Viajes se muestra altamente sensible a la velocidad de vacunación y niveles de contagio de COVID. Si bien en el año 2020, el turismo sufrió una importante contracción a causa de las restricciones de movilidad durante la pandemia, para 2021 empieza a recuperarse paulatinamente, sobre todo el turismo emisor (importación); se espera que en el año 2025 se puedan alcanzar los niveles pre pandemia conforme a las expectativas del sector.

Remesas netas

Las estimaciones de las remesas recibidas y enviadas se basan en el supuesto de una estabilidad en los patrones migratorios y en las perspectivas de crecimiento y empleo. En 2020, a pesar de la pandemia, las remesas no se redujeron, por lo que en 2021 las estimaciones no presentan un rebote importante y siguen una trayectoria más suave en el mediano plazo.

b. Proyección de la Cuenta Financiera¹¹

En 2021 se espera un saldo negativo de USD 2.092 millones en la cuenta financiera. Los desembolsos públicos son una de las fuentes importantes de financiamiento de la balanza de pagos, junto con la IED, dada la incertidumbre que existe sobre el comportamiento de los flujos privados¹².

Inversión extranjera directa

Para el año 2021, se estima un flujo de USD 910 millones por concepto de IED. En el mediano plazo, si bien podría darse un incremento en los montos anuales, la tendencia es decreciente, lo que se explica por las menores inversiones identificadas, en especial en el sector de minas, pues los dos proyectos estratégicos culminaron la etapa de inversión y se hallan en fase de exportación.

La estimación de la IED considera inversiones en sectores estratégicos y contratos de inversión en otros sectores, bajo un esquema de financiamiento de la operación 50%

¹¹ Para fines de la programación, la proyección de la cuenta financiera se compone de la inversión extranjera directa, flujos del sector público, flujos del sector privado y la variación de los activos de reserva, es decir, parte del enfoque de la Balanza de Pagos.




¹² Para efectos de programación, en el histórico se calcula esta variable como el residuo entre la variación de activos de reserva, la cuenta corriente, los flujos externos del sector público y la IED. El BCE no reporta esta variable en sus publicaciones.

capital (*Equity*) – 50% apalancamiento (*leverage*); así como concesiones /monetizaciones.

III. PROYECCIÓN DE LA INFLACIÓN ANUAL PROMEDIO Y FIN DE PERÍODO, 2022-2025¹³

En la siguiente tabla, se muestra un comparativo de las estimaciones de inflación realizadas por el MEF, frente a las proyecciones del FMI y de analistas privados.

**Tabla I.4 Comparativo de proyecciones inflacionarias
(anual y fin de periodo)**

| Periodo | Proyecciones Estimadas (en porcentaje) | | | | |
|----------------|--|--|--|---|--|
| | Anual Promedio | | | Acumulada | |
| | FMI (WEO abril 2021) | MEF | Analistas Privados | FMI (WEO abril 2021) | MEF |
| 2020 | -0.34 | -0.34 | -0.34 | -0.93 | -0.93 |
| 2021 | 0.50 | -0.05 | 0.77 | 2.10 | 1.51 |
| 2022 | 2.40 | 1.28 | 1.20 | 1.90 | 0.78 |
| 2023 | 1.40 | 0.24 | 0.85 | 1.10 | 0.09 |
| 2024 | 1.00 | 0.14 | | 1.00 | 0.14 |
| 2025 | 1.00 | 0.09 | | 1.00 | 0.05 |
| Grafico |  |  |  |  |  |

Nota: Proyecciones elaboradas por la SCM/DCM. Los analistas privados incluyen a Bank of America, Fitch Rating, Credit Suisse Group, Citigroup, Torino Capital, Barclays y JP Morgan Chase. La actualización se realizó con datos actualizados parcialmente al segundo trimestre de 2021.

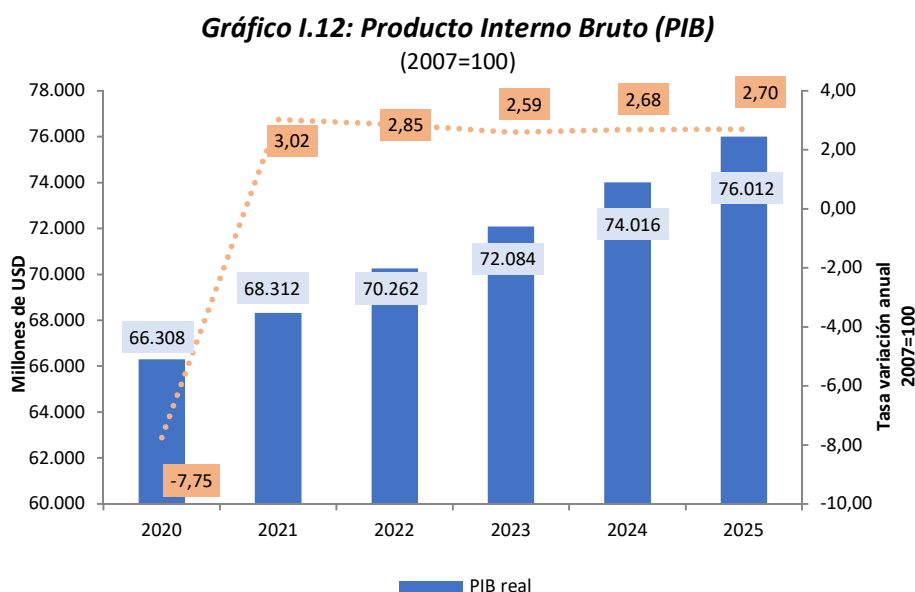
La proyección de inflación anual promedio para 2021 es levemente negativa, cercana a cero, mientras que la acumulada supera el 1 punto porcentual. Con datos observados hasta agosto, se espera un comportamiento positivo más acentuado para el segundo semestre de 2021. La proyección considera los siguientes factores como determinantes del comportamiento del segundo semestre 2021: i) el avance del plan de vacunación, ii) menores restricciones en la circulación, iii) efectos de derrame positivos relacionados a la recuperación de los principales socios comerciales; e, iv) incrementos sostenidos en el precio de los principales productos ecuatorianos de exportación.

Las estimaciones de organismos especializados mencionan una posible reversión de la trayectoria en 2022. Las recientes presiones sobre los precios en gran parte reflejan la inusual evolución relacionada con la pandemia y los desajustes entre la oferta y la demanda. Se prevé que la inflación regrese a los rangos que se registraban antes de la pandemia en la mayoría de los países en 2022 (IMF, 2021).

¹³ Para la proyección de inflación se utiliza un Modelo Econométrico de Corrección del Error (VECM por sus siglas en inglés). Las variables determinantes de mediano plazo son el salario horario promedio (capturar ingresos laborales), IDEAC (dinamismo de la producción), tipo de cambio real (dinámicas externas) y las inflaciones subyacente y general (capturar inercia inflacionaria).

IV. PROGRAMACIÓN DEL SECTOR REAL: CRECIMIENTO ECONÓMICO 2022-2025

Las previsiones del BCE precisan un crecimiento de 2.85% para el año 2022. A partir del año 2023 y luego de dos periodos consecutivos de recuperación post-pandemia que permitieron retornar a los niveles de producción del año 2019, la economía ecuatoriana mostraría una senda de crecimiento suave hasta el año 2025 donde la expansión del PIB será de 2.7% respecto al año 2024.



Fuente: Banco Central del Ecuador

Componentes de Balance Oferta – Utilización final

El Balance oferta-utilización final resume los principales componentes tanto de la oferta final (PIB e importaciones) como de la demanda final (Consumo final de los hogares y del gobierno, Formación Bruta de Capital y Exportaciones). El siguiente cuadro presenta los resultados de las tasas de variación de estas variables, para el período 2022-2025.

Tabla I.5 Oferta – Utilización de Bienes y Servicios
(tasas de variación a precios 2007 = 100)

| Variables \ Años | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---------------------------------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | (prelim) | (prev) | (prev) | (prev) | (prev) | (prev) |
| P I B (pc) | -7.75 | 3.02 | 2.85 | 2.59 | 2.68 | 2.70 |
| Importaciones | -7.88 | 6.33 | 4.91 | 2.92 | 3.50 | 3.64 |
| OFERTA FINAL | -7.78 | 3.77 | 3.33 | 2.67 | 2.87 | 2.92 |
| CONSUMO FINAL TOTAL | -6.82 | 2.54 | 2.75 | 2.77 | 2.87 | 2.96 |
| Administraciones públicas | -6.12 | -0.34 | -0.83 | 1.25 | 1.32 | 1.39 |
| Hogares | -6.99 | 3.25 | 3.61 | 3.12 | 3.22 | 3.30 |
| Formación Bruta de Capital Fijo | -11.91 | 2.08 | 4.86 | 2.47 | 2.99 | 2.69 |
| Exportaciones | -2.13 | 4.05 | 3.60 | 3.11 | 3.20 | 3.21 |
| DEMANDA FINAL | -7.78 | 3.77 | 3.33 | 2.67 | 2.87 | 2.92 |

Fuente: Banco Central del Ecuador

Las previsiones indican que las importaciones de bienes y servicios se incrementarían en 6.33% para el año 2021 y 4.91% en 2022. Los factores que explican este aumento, entre otros, son: la recuperación de la actividad económica por la exitosa campaña de vacunación 9/100 que ha permitido el levantamiento de las restricciones de movilidad y distanciamiento social por el COVID-19; la reducción de tasas arancelarias de 667 partidas de materias primas y bienes de capital; y finalmente; un incremento en el gasto de las familias, el mismo que estuvo reprimido por la pandemia.

En lo referente al agregado macroeconómico Gasto de Consumo del Gobierno, en 2021 se prevé una caída de 0.34% respecto al año 2020 que se explica principalmente por un ajuste del gasto en sueldos y salarios. Para el año 2022 se mantiene una tendencia a la baja de 0.83%; sin embargo, esta tendencia se revierte a partir del año 2023 explicada por un mayor gasto en rubros como la compra de bienes y servicios.

El Gasto de Consumo Final de los Hogares prevé una expansión de 3.25% en el año 2021 y 3.61% en 2022. Este aumento se explica, en primer lugar, por un incremento de las remesas de los migrantes que ha alcanzado un récord histórico desde 1993 (para el segundo trimestre de 2021, se ubicaron en 1,087.85 millones de USD). Este aumento en el flujo de remesas se atribuye principalmente a los estímulos y ayudas a las familias otorgadas por el gobierno de los Estados Unidos, en el contexto de la pandemia, así como un mayor dinamismo en los países donde se generan las remesas.

La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) crecería en 2.08% para el año 2021, principalmente por un mayor dinamismo de la inversión pública y privada. Esta última,

se vería impulsada ante un clima de mayor confianza, reflejado por la reducción en el riego país. Para 2022 se espera una mayor recuperación de la inversión privada que la pública, aunque esta también tendrá una dinámica positiva con recursos que se destinarán principalmente a la adquisición de maquinarias y equipos; equipos médicos, bienes de seguridad nacional, sistemas y paquetes informáticos; y, partes y repuestos, necesarios para la ejecución de los diferentes proyectos del Ministerio de Transporte Obras Públicas, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa, entre otros.

En cuanto a las exportaciones de bienes y servicios, las previsiones indican que estas incrementarían en 4.05% en 2021 respecto al año 2020. Este buen desempeño obedece fundamentalmente al incremento en las exportaciones de camarón procesado, atún y pescado, y a las exportaciones no tradicionales (madera, manufacturas de papel y cartón, prendas de vestir y abacá). Para los años siguientes se espera un desempeño favorable de las exportaciones no petroleras y adicionalmente de las mineras con la explotación de oro y cobre.

A partir del año 2021, tiene un dinamismo positivo en el crecimiento económico y se espera que la producción promedio de crudo por día pase de 485.65 miles de barriles hasta 530.1 miles de barriles en el año 2025. Sin embargo, el sector petrolero se muestra vulnerable a varios riesgos.

Por su parte a pesar de la pandemia, en el año 2020, las industrias no relacionadas con el sector petrolero mantuvieron tendencias positivas. Productos como el camarón procesado, pescado procesado y minería incrementaron su penetración en mercados no tradicionales; lo que implica que para 2021 y los siguientes años, se pronostique que estas industrias mantengan su tendencia de crecimiento, sumado a industrias como la construcción, comercio, servicios de transporte, alimentación y alojamiento, que volverán a tener desempeños favorables.

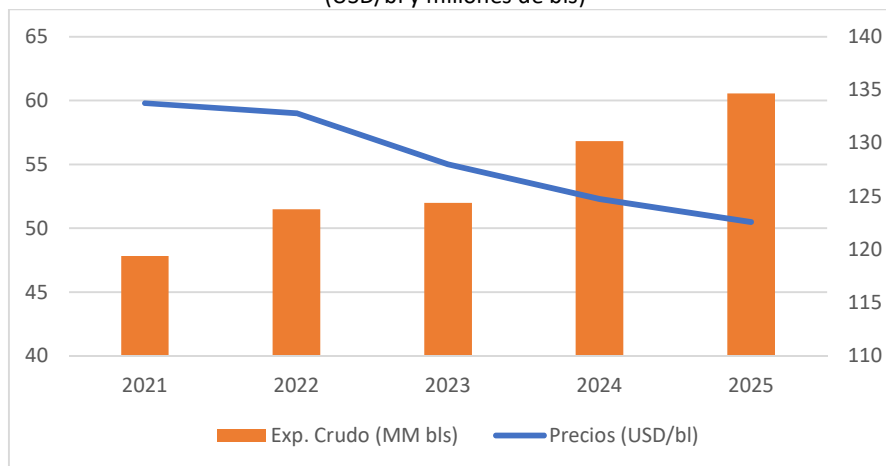
V. PROYECCIÓN DE PRECIOS Y EXPORTACIONES DE CRUDO

El sector hidrocarburífero se caracteriza por su elevado nivel de incertidumbre en las proyecciones de los precios. Después del fuerte repunte de los precios observados en 2021, a raíz de la recuperación de la economía global, los mercados de futuros reflejan una corrección a la baja de los precios en el horizonte de mediano plazo. Es así que, tomando un criterio conservador respecto a la proyección del precio en el mediano plazo, se proyecta una reducción anual promedio del mismo de 5% entre los años 2021 y 2025.

Por otro lado, se consideran proyecciones conservadoras respecto de las exportaciones de crudo. Si bien, los objetivos que se ha planteado el país son los de duplicar la producción petrolera, en la programación se considera un incremento de las exportaciones de 13% al año 2025. Lo anterior siguiendo mejores prácticas internacionales en cuanto a establecer proyecciones que permitan recoger y mitigar los

efectos de posibles shocks en los mercados internacionales sobre un commodity tan volátil como lo es el petróleo.

Gráfico I.15 Precios crudo Ecuador y Exportaciones de crudo
(USD/bl y millones de bls)



Fuente: MERNNR - MEF



Ministerio de Economía y Finanzas

SECCIÓN II

PROGRAMACIÓN FISCAL

I. COBERTURA INSTITUCIONAL

La programación fiscal tiene como cobertura el Sector Público no Financiero (SPNF). El SPNF se encuentra conformado por las entidades pertenecientes al gobierno general incluidos los fondos de la seguridad social y una muestra de empresas públicas, como se puede visualizar en el siguiente esquema:

Tabla II.1 Cobertura Institucional SPNF¹⁴

| SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|------|--------|------|----------------------------|-------|--------|---|---------|------|------|--------|----------|
| GOBIERNO GENERAL | | | | | | | Empresas Públicas No Financieras (EPNF) | | | | | |
| GOBIERNO CENTRAL | | | | Fondos de Seguridad Social | | | GADS | PEC-PAM | TAME | ENFE | FLOPEC | EPP AGUA |
| PGE | CFDD | MERNNR | BEDE | IESS-BIESS | ISSFA | ISSPOL | | | | | | |

La programación y análisis fiscal es elaborada para todo el SPNF de manera consolidada (intra e intersectorial) en su conjunto y para cuatro sectores:

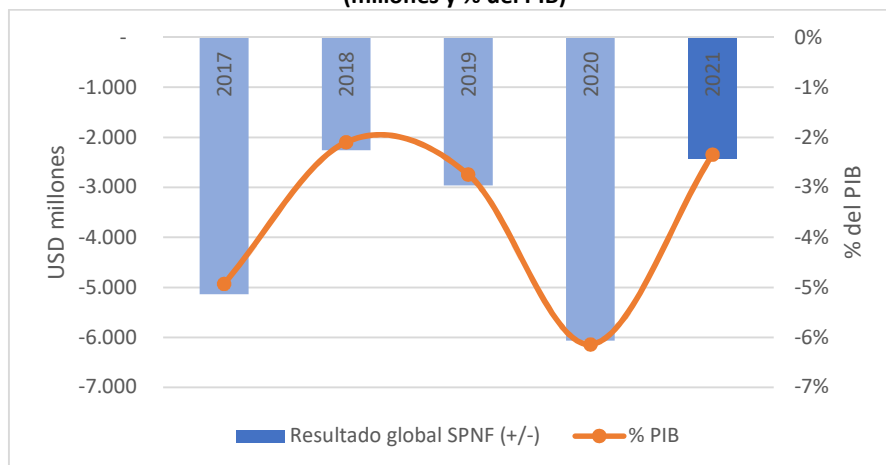
1. El Gobierno Central (GC) incluye el Presupuesto General del Estado (PGE), la cuenta de financiamiento de derivados deficitarios (CFDD), Banco de Desarrollo (BEDE) y, la cuenta del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No renovables.
2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS)
3. Los Fondos de Seguridad Social (FSS), que consideran dentro de su cobertura al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Banco del IESS (BIESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).
4. Empresas Públicas, en la que se incluyen a Petroecuador (PEC), Líneas Áreas del Ecuador (TAME), Empresa Nacional de Ferrocarriles del Ecuador (ENFE), Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC) y una muestra representativa de las empresas públicas que brindan servicio de agua potable (EPP AGUA).

¹⁴ La metodología para la elaboración de la programación fiscal difiere de la estructura de presentación de la información en las estadísticas de finanzas públicas (desde agosto 2021) ya que en los ingresos considera el superávit operacional de las empresas públicas, mientras que en las estadísticas se consideran por separado en los ingresos y gastos operativos correspondientes. Además, considera al BEDE dentro del Gobierno Central.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROYECCIONES 2021

A diciembre de 2021 se prevé que SPNF alcance un déficit global de -2,3% del PIB, el cual confirma la disposición de la actual administración por avanzar hacia unas finanzas públicas sostenibles en el mediano plazo. De esta manera, se proyecta una reducción considerable del déficit fiscal frente al observado en el período previo, marcado por la pandemia del Covid – 19¹⁵ y menor al promedio del cuatrienio previo 2017-2020, cuándo este coeficiente se ubicó en promedio en -4%.

Gráfico II.1 Resultados del SPNF 2017-2021
(millones y % del PIB)



Nota: Efectivo de 2017 a 2020, programado 2021

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - BCE

En cuanto al resultado primario, que mide el resultado financiero del SPNF sin considerar el pago por intereses, se espera que éste alcance -1,1% del PIB durante el año 2021. En 2020 el resultado primario equivalió a -3,3% del PIB, esta importante caída se asocia a un menor déficit global en el año 2021.

a) Ingresos

Los ingresos estimados para el año 2021 del SPNF presentan un incremento respecto del 2020, pero aún no recuperan los niveles observados antes de la pandemia. El mejor resultado respecto del año anterior se compone de un crecimiento en los ingresos petroleros con un incremento de 3,2 puntos porcentuales, y de 0,4 puntos porcentuales en el superávit operacional de las empresas públicas de la muestra.

¹⁵ Durante el año 2020, fruto de la recesión económica provocada por la pandemia y la caída en la producción y exportación petrolera por la rotura de los oleoductos, los ingresos fiscales mostraron una caída cercana a 3 puntos del PIB, repercutiendo en el elevado déficit fiscal de dicho año.

Tabla II.2 Ingresos SPNF 2019-2021
(% del PIB)

| | EFECTIVO | | PROGRAMACIÓN | Variación p.p. |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | |
| Total Ingresos | 33,7% | 29,8% | 33,4% | 3,6% |
| Petroleros | 7,3% | 4,9% | 8,1% | 3,2% |
| No petroleros | 23,9% | 23,1% | 23,1% | 0,0% |
| <i>Ingresos tributarios</i> | 13,4% | 12,5% | 12,3% | -0,3% |
| Impuesto a la renta | 4,0% | 4,1% | 3,5% | -0,5% |
| IVA | 5,8% | 5,3% | 5,4% | 0,1% |
| ICE | 0,8% | 0,7% | 0,8% | 0,0% |
| Arancelarios | 1,3% | 1,0% | 1,1% | 0,2% |
| Otros Impuestos | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 0,0% |
| Contribuciones a la Seguridad social | 5,4% | 5,5% | 5,6% | 0,1% |
| Otros ingresos y transferencias* | 5,1% | 5,1% | 5,2% | 0,2% |
| Superávit Operacional de EP | 2,4% | 1,8% | 2,2% | 0,4% |

*Incluye ingresos operacionales de empresas públicas

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

- El componente de ingresos petroleros se conforma de cuatro conceptos: i) el ingreso al PGE, ii) la Cuenta de Derivados Deficitarios (CFDD) para el pago de importaciones de derivados, iii) pago a los contratos de prestación de servicios administrados por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR); y, iv) transferencia por concepto de la aplicación de la Ley de Circunscripción Territorial Amazónica (Ley CTEA¹⁶).

La estimación para el año 2021, prevé que el ingreso petrolero del SPNF represente el 8,1% del PIB. Éste incremento se origina en el aumento del precio del crudo exportado, que en promedio pasó de USD 35,62 el barril en 2020 a USD 59,8 en 2021, así como también en el aumento del volumen de exportación que fue del 3,2%. Influye además el incremento en el ingreso por venta interna de derivados debido a la aplicación de bandas para el precio del diésel y las gasolinas.

- Por su parte, del total de ingresos no petroleros la programación prevé un monto de 23,1% del PIB en 2021. De esta cifra el 53,1% corresponde a tributos recaudados por el PGE a través del Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Cabe señalar, que los ingresos tributarios constituyen ingresos netos luego de devoluciones y notas de crédito.

¹⁶ Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Se puede destacar que el impuesto a la renta se reduce con respecto al monto observado en el año 2020. Lo anterior, en buena parte se debe a: i) en septiembre 2020 hubo un anticipo de impuesto a la renta cuyo valor aproximado sumó USD 255 millones; y ii) la recaudación de este año relacionado con el impuesto a la renta de las empresas recoge la actividad de estas en el año 2020, mismas que se vieron afectadas por la emergencia sanitaria COVID 19.

Las contribuciones a la seguridad social, registran los ingresos de carácter obligatorio o voluntario, establecidos en la legislación, a favor de los fondos de seguridad social. Las estimaciones para 2021 son un reflejo de la recuperación del dinamismo en el mercado laboral. Se prevé que estas lleguen al 5,6% del PIB en 2021.

El rubro de otros ingresos se compone de los ingresos de autogestión de las entidades públicas, las contribuciones de las entidades financieras públicas y privadas, las utilidades de las entidades, los intereses por mora tributaria, las multas tributarias y, el rendimiento del portafolio de inversión de los Fondos de Seguridad Social, entre los más importantes. Los mismos alcanzarían el 5,2% del PIB en 2021.

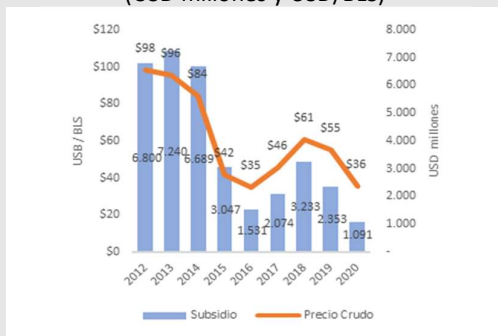
- El resultado operacional de las empresas públicas constituye el tercer componente de los ingresos del SPNF. Para el año 2021 se estima un superávit operacional de 2,2% del PIB, valor que comparado con el año 2020 (1,8% del PIB) presenta un incremento de 0,4 puntos porcentuales. Este comportamiento que obedece principalmente al precio del petróleo estimado en el mercado internacional para el este año.

Recuadro II.1 Subsidios Petroleros

Los subsidios petroleros son calculados como el resultado de la diferencia entre del precio de venta de combustibles en las terminales de EP Petroecuador y los costos en lo que incurre la empresa pública para satisfacer la demanda interna de derivados en el mercado nacional.

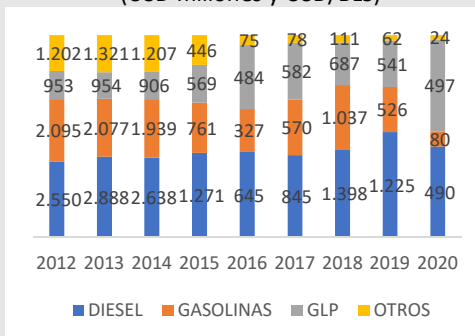
Para el año 2012 los subsidios alcanzaron los USD 6.800 millones, período durante el cual el precio de crudo promedió los USD 98 por barril, manteniendo la tendencia durante los años 2013 y 2014. Para el período 2015 a 2019 los subsidios disminuyeron, alcanzando el año 2019 los USD 2.353 millones dado principalmente por la disminución de los precios de crudo. En el año 2020 los subsidios caen a USD 1.091 millones, explicado por una combinación de factores donde destacan: la disminución de los precios de crudo, la caída de la demanda interna y la política de fijación de precios. Entre los principales combustibles subsidiados por el Estado se encuentran: Diésel, Gasolinas y GLP.

Subsidios a los Combustibles 2012 – 2020
(USD millones y USD/BLS)



Fuente: EP- Petroecuador
Banco Central del Ecuador
Información provisional sujeta a revisión

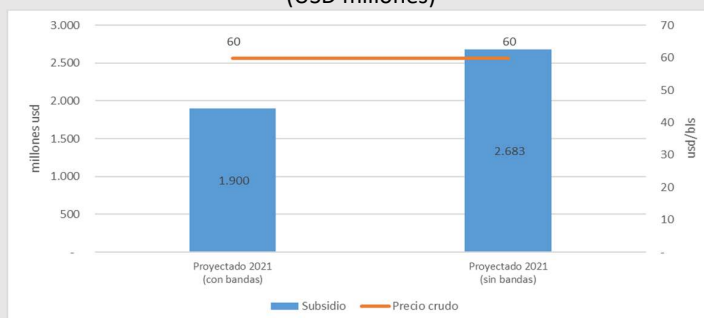
Subsidios a los Combustibles 2012 – 2020
(USD millones y USD/BLS)



Fuente: EP- Petroecuador
Banco Central del Ecuador
Información provisional sujeta a revisión

La aplicación de la política de bandas ha generado una disminución de los subsidios. Para el año 2021 los subsidios estimados hubieran alcanzado los USD 2.683 millones en el caso de no haberse aplicado una política de bandas, lo que se compara con los USD 1.900 millones dadas las bandas.

Estimación de Subsidios - 2021
(USD millones)



Fuente: EP- Petroecuador
Información provisional sujeta a revisión

b) Gastos

La programación para el año 2021 presenta una leve contracción de la participación del gasto en el PIB con una caída de 0,2 puntos porcentuales. La misma se explica por un crecimiento de la economía que supera la variación nominal del gasto.

Tabla II.3 Gastos SPNF 2019-2021
(% del PIB)

| | EFECTIVO | | PROGRAMACIÓN | Variación p.p. |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | |
| Total Gastos | 36,4% | 35,9% | 35,7% | -0,2% |
| Gasto permanente | 28,7% | 28,5% | 27,5% | -1,1% |
| Intereses devengados | 2,7% | 2,8% | 1,2% | -1,6% |
| Sueldos y salarios | 9,4% | 9,7% | 9,1% | -0,6% |
| Compras de bienes y servicios | 4,3% | 4,1% | 4,0% | -0,1% |
| Beneficios de seguridad social | 5,3% | 6,1% | 6,3% | 0,2% |
| Otros | 7,0% | 5,9% | 6,9% | 1,0% |
| Gasto no permanente | 7,6% | 7,3% | 7,9% | 0,6% |
| Activos no financieros (FBKF) | 7,6% | 7,3% | 7,9% | 0,6% |
| Ajuste años anteriores | 0,0% | 0,1% | 0,4% | 0,3% |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

- Los gastos permanentes se desagregan en intereses, sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, prestaciones de seguridad social y otros gastos, este último rubro incluye básicamente las transferencias y subsidios (Cta. CFDD, y MERNNR). Por orden de incidencia se describen los principales ítems:
 - El rubro sueldos y salarios comprende la nómina de los trabajadores que laboran en el SPNF. Este rubro representa el 33,2% de los gastos permanentes y se prevé una contracción de 0,6 puntos del PIB en 2021 respecto del año anterior; en línea con las políticas de austeridad que ha venido implementando el PGE.
 - El rubro de otros gastos concentra al 25,0% de los gastos permanentes. Entre los ítems que registra éste agregado, los más importantes en términos de monto corresponden a los recursos utilizados para la importación de combustibles (CFDD) y los pagos que se realizan a empresas privadas por los servicios prestados en la explotación hidrocarburífera, por los contratos administrados por el MERNNR. Ambos ítems, muestran variaciones positivas respecto del 2020 impulsados por los mayores precios internacionales del petróleo.

En este rubro se registra también el componente corriente de los Bonos y pensiones administrados por el PGE, el cual en 2021 alcanzó el 0,4% del PIB, además de otros gastos permanentes como transferencias que se realizan a los GADs.

- Las beneficios de la seguridad social consideran los egresos relacionados con pensiones, enfermedad, maternidad, cesantía, muerte, seguro de accidentes y fondos de reservas de los ciudadanos afiliados IESS, ISSPOL, ISSFA. Este rubro representa el 22,8% de los gastos permanentes y se estima que alcancen el 6,3% del PIB en 2021.
 - Como efecto de la reestructuración de la deuda pública efectuada en el año 2020, el valor de los intereses devengados y su incidencia en el gasto permanente se reduce de manera notoria, al pasar del 2,8% del PIB en 2020 al 1,2% del PIB en 2021.
- En cuanto a los gastos no permanentes, la inversión y el gasto de capital tendría un incremento de 0,6 puntos del PIB pasando de 7,3% en 2020 al 7,9% del PIB en 2021. Dentro de este rubro se registra la inversión en bienes inmuebles de capital fijo y obras de infraestructura civiles ejecutadas por los sectores que forman parte del SPNF; así como a recursos relacionados con el pago de sueldos y salarios principalmente en educación y salud, y el pago de bonos sociales ejecutado a través de proyectos de inversión. Sin embargo, en la programación 2022-2025 estas cuentas se reclasifican y pasarían a formar parte del gasto permanente, lo cual se detallará más adelante.

c) **Financiamiento**

Tabla II.4 Financiamiento del SPNF
(% del PIB)

| | EFECTIVO | | PROYECCIÓN |
|--|--------------|--------------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| Balance Fiscal | -2,7% | -6,1% | -2,3% |
| Amortizaciones y otras obligaciones | 5,6% | 4,0% | 2,5% |
| Interna | 1,1% | 0,5% | 0,8% |
| Externa | 4,5% | 3,5% | 1,7% |
| Requerimientos de Financiamiento | 8,3% | 10,1% | 4,8% |
| Financiamiento Identificado | 7,9% | 10,6% | 6,4% |
| Financiamiento Externo | 7,5% | 9,3% | 5,7% |
| Org. Internacionales | 3,1% | 7,6% | 4,4% |
| Gobiernos | 0,6% | 0,2% | 0,4% |
| Bancos Y Bonos | 3,8% | 1,5% | 0,0% |
| Otros (DEGS) | 0,0% | 0,0% | 0,9% |
| Financiamiento interno | 0,9% | 0,8% | 0,8% |
| Bonos | 0,6% | 0,5% | 0,8% |
| CETES (neto) | 0,3% | 0,3% | 0,0% |
| Otras fuentes de financiamiento | -0,5% | 0,5% | -0,1% |
| Acumulación de depósitos en el BCE | 0,0% | 0,4% | 1,6% |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el año 2021 los requerimientos de financiamiento suman 4,8% del PIB, donde 2,3% del PIB corresponde al déficit global del SPNF y 2,5% del PIB a amortizaciones y otras obligaciones. De este último concepto las amortizaciones externas serán de 1,7% del PIB según el detalle del cuadro anterior.

En lo que respecta al financiamiento, los de origen externo se estiman en 5,7% del PIB millones, mientras que los internos suman 0,8% del PIB. La fuente externa tiende a concentrarse en los provenientes de organismos multilaterales, elevando, consecuentemente, la dependencia respecto de estos. No obstante, es importante señalar que esta fuente de financiamiento presenta mejores condiciones financieras, al compararse con el endeudamiento en mercados internacionales o con la deuda contraída con la banca china. En este año destaca 0,9% del PIB relacionados con la asignación que otorgó el FMI a los países miembros, en el caso ecuatoriano este valor ascendió a USD 953 millones, recursos que se orientarían al financiamiento del PGE y que no forman parte de la deuda pública.

En cuanto los CETES, se estima que existirá un rollover total por lo que el financiamiento a través de este mecanismo no se incluiría como financiamiento en el periodo.

En este sentido, el resultado neto del movimiento de las cuentas de deuda pública del SPNF para el año 2021, sería positivo en 4,0% del PIB, que comparado con el resultado observado en igual período del 2020 (6,1% del PIB), fue sustancialmente menor, lo que obedece básicamente a que en 2020 el país accedió a importantes montos de financiamiento externo para financiar la emergencia sanitaria.

III. ESTRATEGIA FISCAL

La estrategia fiscal planteada por el Gobierno Nacional para el período comprendido entre los años 2022 y 2025, se enmarca sobre los objetivos de apoyar a la población más vulnerable; mitigar los efectos socio económicos derivados de la pandemia de COVID-19 y propiciar la reactivación económica. Entre otras cosas, contempla recursos destinados a financiar programas de agua, saneamiento, residuos sólidos, reconstrucción de infraestructura eléctrica, educativa, gasto social en bonos y pensiones y el financiamiento del Plan Estratégico Intersectorial Para La Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil.

Todo esto, dentro de un marco que busca, generar condiciones de sostenibilidad de las finanzas públicas, que favorezcan a la generación de empleo, la estabilidad financiera, el fortalecimiento del tejido productivo y el crecimiento económico convergente hacia la senda de largo plazo. Respecto de este último punto, dentro del escenario base, se plantea el cierre de la brecha de producto hacia mediano plazo, propiciando una mayor inversión del sector privado. Para lo anterior se contemplan medidas de fomento como la reducción de tramitología; menores tasas de interés e iniciativas de APP. Se busca así, alcanzar un crecimiento económico sostenido y responsable con el ambiente, que genere empleo de calidad para más ciudadanos; y que permita encauzar las finanzas públicas en una senda de estabilización con equidad, mediante un manejo honesto y transparente de los recursos.

Para esto, se plantea alcanzar un superávit primario hacia el mediano plazo, que sea compatible con un fortalecimiento de los ingresos del Presupuesto General del Estado y una reducción del gasto primario, con enfoques técnicos que garanticen un equilibrio entre la eficiencia y la equidad de dicho proceso de consolidación. Este hecho, busca enrumbar a los niveles de endeudamiento público, hacia sendas de convergencia enmarcadas en los límites legales y naturales que presenta la economía ecuatoriana.

a. Gestión de ingresos

Respecto de los ingresos tributarios, actualmente, el gobierno nacional ha presentado una reforma fiscal encaminada a generar un incremento de los ingresos permanentes. Esta reforma, prevé la optimización tributaria, donde no se incluye más impuestos para la población, sino que propone ajustes con el fin de fortalecer de los elementos de equidad y solidaridad en la estructura impositiva y la revisión de los elementos de

calidad de la política de gasto tributario en el país. Otra de las dimensiones en las que se enfoca la estrategia asociada a la gestión de los ingresos tributarios del Presupuesto General del Estado, se asocia al control de la evasión tributaria y gestión de cobro de la cartera de sentencias ejecutoriadas por parte del Servicio de Rentas Internas. Asimismo, se pretende avanzar en la reducción de tributos que generan distorsiones en la actividad económica y que restan competitividad al país, donde se pueden la reducción de tasas del ISD.

También, en el corto plazo se busca potenciar las capacidades administrativas y de gestión del SRI. Para ello se ha conformado la Unidad de Grandes Contribuyentes del SRI; reforzados cobros y coactivas y; el intercambio internacional e interinstitucional de información tributaria. Una de las estrategias concretas, se inició con la incorporación del país en el programa (impulsado por OCDE y PNUD) de Inspectores Fiscales Sin Fronteras (IFSF) cuyo objetivo principal es potencializar las auditorías a grandes contribuyentes con riesgos en operaciones internacionales (todo esto en el marco del fomento al sinceramiento de la tenencia de activos en el exterior).

Además, tomando en cuenta que el sector externo y la inversión privada, se constituyen en elementos esenciales para la estabilización macroeconómica, se pretende aliviar el costo de los procesos productivos que se generan en el país. Se ha avanzado en la reducción arancelaria a más de 667 subpartidas. Con la aplicación de esta política pública se busca crear más fuentes de empleo y crear las condiciones necesarias para que los productos fabricados en el país compitan en mejores condiciones en los mercados internacionales. Lo anterior generará un círculo virtuoso sobre la producción y la base tributaria del país.

Por el lado de los ingresos petroleros, se prevé la recuperación de los mismos, hecho que se encuentra asociado, tanto a mejores precios de comercialización en mercados internacionales hacia el mediano plazo, una política de racionalización gradual de los subsidios de combustibles; y el fortalecimiento de los niveles de producción petrolera en el país.

Acorde a lo dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 95, el cual emite directrices petroleras a implementarse durante los primeros 100 días de gobierno, se dispone, entre los principales puntos, optimización de los costos de la actividad petrolera y atracción de nuevas inversiones mediante la implementación de contratos de participación. Se espera que la participación de la inversión de empresas privadas, permita el incremento de la producción en al menos 40.000 barriles diarios hasta diciembre del 2021, es decir un incremento de aproximadamente el 8% de la producción diaria, respecto de los niveles actuales. Con miras hacia el incremento de la capacidad productiva del país, que pretende alcanzar una producción diaria cercana a un millón de barriles, hacia el año 2025.

En su conjunto, las políticas de ingresos buscan promover la reducción de brechas sociales; y se prevé que cuente con enfoques de solidaridad, que propendan a la

reducción de brechas sociales, para sostener políticas sociales enfocadas a la población más vulnerable.

b. Gestión de gastos

La proforma anual 2022 y plurianual 2022 – 2025 de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado se construye sobre la base de criterios de eficiencia y calidad del gasto público. Considera además las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional conforme el Plan Nacional de Desarrollo, con un enfoque de mediano plazo dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y demás leyes que rigen el Estado, e incorporando a su vez, los compromisos establecidos en la agenda de desarrollo 2030. En relación a los egresos no permanentes, considerando el actual marco de austeridad presupuestaria, es indispensable que todas las entidades incluyan criterios de sostenibilidad de las finanzas públicas como parte de los procesos de planificación y programación de los estudios, programas y proyectos de inversión. En tal razón, se prioriza las inversiones en términos de eficiencia y eficacia, considerando los límites de endeudamiento determinados por ley, las necesidades prioritarias de inversión, y su efectiva vinculación con los objetivos nacionales, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos del gasto permanente, se aplicarán políticas de optimización donde destaca la evaluación de la masa salarial del Presupuesto General del Estado. Para esto, por ejemplo, se revisará la pertinencia de los contratos temporales y se evaluará de manera estricta las cargas de trabajo en las instituciones del Ejecutivo. Respecto de la adquisición de bienes y servicios de consumo, se realizará la revisión de los términos y modalidades de la contratación pública para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. En este sentido, el SERCOP está trabajando con el Ministerio de Economía y Finanzas para traducir las mejoras administrativas identificadas, incluyendo el uso del proceso de licitación y la dependencia del catálogo, en ahorros tangibles para el presupuesto. También, se pretende aprobar regulaciones para hacer cumplir el uso de métodos de contratación competitivos y estandarizados en todo el sector público. Además, se buscará fortalecer la transparencia en compras públicas, mediante el establecimiento de esquemas de compras que se beneficien de economías de escala, compras programadas, lucha contra la corrupción y la transparencia de los beneficiarios finales de contratos públicos. Finalmente, se han puesto en marcha esquemas de auditoría previa de la Contraloría General del Estado para compras públicas. Se busca la implementación del Subsistema Nacional de Control y la publicación de estados financieros auditados del sector público.

Apuntalando el rol social de la política pública, la estrategia fiscal de mediano plazo, contempla la ampliación de la cobertura de los programas de asistencia social para apoyar a las familias vulnerables durante y después de la pandemia. Dicha expansión, de los programas de asistencia social a los hogares de bajos ingresos aumentaría la cobertura y protección de las $\frac{3}{4}$ partes (aproximadamente) de los núcleos familiares de los 3 deciles más pobres de la distribución del ingreso, hacia finales del año 2022. Este

aumento, no solo apoyaría a las familias vulnerables durante la pandemia mitigando sus efectos económicos y sociales, sino que ampliaría el apoyo fiscal a los hogares más necesitados a largo plazo.

c. Gestión de endeudamiento público y tesorería

Propender hacia la ruta de la sostenibilidad fiscal, a medida que se afianza la recuperación económica, ayudará a recomponer los márgenes y espacio fiscal, para la aplicación de políticas y a reducir la carga de la deuda sobre las generaciones futuras. A partir del año 2021, se aplicará un plan financiero, para mejorar la gestión de la caja y el endeudamiento público, mismo que será conservador en su preparación, para mitigar los riesgos asociados a los frenos repentinos de los flujos el financiamiento. Esto, a la par de una reversión oportuna del gasto, priorizando las erogaciones derivadas de la pandemia, se constituyen en un elemento esencial para reducir la deuda hacia el umbral de deuda del 57% del PIB para finales de 2025. Una reforma fiscal progresiva, equitativa y eficiente, enfocada en la movilización de ingresos permanentes hacia el mediano plazo, será parte de una estrategia fiscal creíble para los siguientes años, en la medida en que el gasto, alcance niveles que permitan la reducción de las presiones de liquidez y fortalezcan la solvencia de las finanzas públicas.

Además, se contempla la aplicación de una estrategia de gestión de deuda de mediano plazo (2021-2024), que busca establecer un balance entre los costos y riesgos de las diferentes fuentes de financiamiento público y establecerá un programa de políticas. La Estrategia asimismo analizará las posibles operaciones de gestión de pasivos en 2021 enfocadas en el servicio de la deuda como mínimo para el año 2022. Con el transcurso del tiempo, la estrategia de gestión de la deuda será un instrumento para el cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo relacionados con la deuda.

Los tres objetivos principales de dicha estrategia son:

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

Además de nuevo financiamiento, una parte importante de la gestión de deuda es la administración de obligaciones financieras ya contraídas, atendiendo al perfil de vencimientos de la deuda pública. Para ello, se busca optimizar el perfil por plazos y

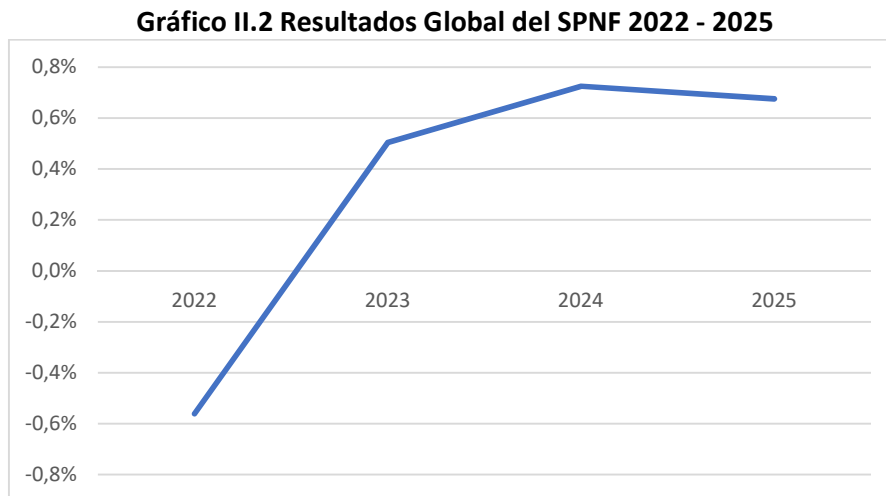
tasas del portafolio de deuda soberana a través de operaciones como las de manejo de pasivos, que reduzcan el riesgo de refinanciamiento y el costo promedio de la deuda.

Adicionalmente, se debe señalar, que dadas las presiones de caja a las que se enfrenta la tesorería, se dará prioridad a los pagos en efectivo a las entidades públicas que participan principalmente en el apoyo a la crisis de salud, la protección social y que tienen grandes cuentas por pagar a otras entidades públicas, como los gobiernos subnacionales. En el futuro, se mantendrá el compromiso por cumplir las obligaciones presupuestarias; y se pondrá en marcha una estrategia para despejar, supervisar y prevenir nuevas acumulaciones de atrasos.

Finalmente, se debe señalar que la estrategia de endeudamiento en el corto plazo, se enfoca en la aplicación de medidas de consolidación fiscal y reformas estructurales que permitan al país, el retorno a mercados de bonos internacionales, hacia el año 2022, de una manera predecible y ordenada.

IV. PROGRAMACIÓN FISCAL 2022 – 2025

a. Sector Público No Financiero



El SPNF muestra una marcada trayectoria hacia la consolidación fiscal en el mediano plazo. Se parte de un déficit global de 0,6% del PIB en 2022, llegando a cifras positivas en 2023 hasta alcanzar un superávit global de 0,7% del PIB en 2025.

i. Ingresos

La programación fiscal 2022 – 2025 considera ingresos totales del SPNF promediando el 32,7% del PIB. La trayectoria se encuentra marcada por un lado por unos ingresos no petroleros que recuperan sus niveles pre pandemia en 2023 y mantienen su participación como % del PIB en el tiempo, junto con ingresos petroleros que reducen su participación como % del PIB, como respuesta a la caída en los precios internacionales del crudo.

Tabla II.5 Programación ingresos SPNF 2022-2025
(%del PIB)

| | PROGRAMACIÓN | | | |
|--------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Total Ingresos | 33,3% | 33,1% | 32,5% | 32,1% |
| Petroleros | 7,8% | 7,4% | 6,8% | 6,5% |
| No petroleros | 23,1% | 23,3% | 23,4% | 23,4% |
| <i>Ingresos tributarios</i> | 12,2% | 12,8% | 13,0% | 13,2% |
| Impuesto a la renta | 4,0% | 3,9% | 4,1% | 4,3% |
| IVA | 5,0% | 5,3% | 5,5% | 5,5% |
| ICE | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |
| Arancelarios | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,1% |
| Otros Impuestos | 1,4% | 1,7% | 1,5% | 1,5% |
| Contribuciones a la Seguridad social | 5,6% | 5,6% | 5,6% | 5,5% |
| Otros ingresos y transferencias | 5,3% | 4,9% | 4,9% | 4,7% |
| Superávit Operacional de EP | 2,5% | 2,3% | 2,3% | 2,1% |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el año 2022, se prevé que los ingresos petroleros del SPNF alcanzarán el 7,8% del PIB. En el mediano plazo, el comportamiento del ingreso petrolero en el SPNF, va de la mano con el cumplimiento de niveles de producción, precios, demanda nacional y modalidades contractuales, en este sentido, el período de análisis observa:

- Una producción fiscalizada de petróleo promedio en el periodo 2022-2025 de 187,1 millones de barriles, que surge de un escenario conservador.
- Las proyecciones de futuros de los precios muestran una tendencia a la baja. En este contexto, la proyección de precios estima una caída promedio anual del 5% durante el período 2022-2025.
- Una vez levantadas las medidas de restricción de movilidad por la pandemia, el consumo de combustibles se ha proyectado con un crecimiento constante, así entre el 2022 y el 2025 la demanda se incrementa en un 8% en promedio.

- A partir de marzo del 2020 el Estado estableció la aplicación de un modelo de bandas para el precio del diésel y la gasolina extra al sector automotriz. El resultado de este procedimiento genera un incremento en los ingresos de la CFDD para cubrir la importación de derivados.

Dentro de los ingresos no petroleros, el sistema tributario constituye la principal fuente de ingresos del SPNF y es una herramienta capaz de contribuir a la redistribución de la riqueza. Para el período 2022-2025, la programación de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB se ubica en promedio en alrededor del 12,8%, 0,4 puntos porcentuales menor al promedio observado en el periodo 2017-2021. Disminución que responde a que, desde medianos de 2021, el IVA retenido por GADs, Universidades y otras entidades del sector público, deja de ingresar a las cuentas del PGE.

Dentro de los ingresos tributarios el impuesto de mayor recaudación es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el mismo que para el período 2022-2025 registra una participación promedio de 42%, seguido del impuesto a la renta 32%, los aranceles e ICE presentan una participación del 8% y 6% respectivamente, entre los principales.

La recaudación del IVA como porcentaje del PIB se ubica en promedio para el periodo programado en 5,3%. Por su parte, el impuesto a la renta fruto del mayor dinamismo previsto para la economía pasaría del 4% del PIB en 2022 a 4,3% del PIB en 2025. De otro lado, en la estimación los impuestos arancelarios registrarían un comportamiento estable cuya participación representaría en promedio el 1,1% del PIB para el 2022-2025. El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para el periodo 2022-2025 en relación al PIB se ubica en promedio en 0,8%.

En el periodo 2022-2025, se estima que las contribuciones a la seguridad social representen alrededor del 5,6% del PIB. Debido al número de afiliados, el IESS es la institución con mayor peso dentro de este rubro. Desde el año 2022 hasta el año 2025, se estima un crecimiento sostenido de las contribuciones de la seguridad social, debido al mayor dinamismo proyectado para la economía y a una recuperación y posterior crecimiento de los empleos formales.

Los otros ingresos y transferencias se mantienen estables en términos nominales a lo largo del período proyectado; lo que, dado el crecimiento de la economía, hace caer su participación dentro del PIB. Dentro de éstos, los ingresos relacionados con los rendimientos de las inversiones de la seguridad social representarán en promedio el 1,2% del PIB.

Finalmente, para el período 2021-2025, se estima que las empresas públicas presenten un superávit operacional promedio de 2,3% del PIB. En este caso la mayor contribución la generaría Petroecuador EP, aunque con una tendencia decreciente en virtud de la caída proyectada en los precios internacionales del petróleo.

Recuadro II.2 Reforma Tributaria

El Gobierno Nacional ha presentado Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, la cual contempla una modernización y reforma del sistema tributario.

La actual normativa tributaria ha sido modificada en diversas ocasiones, lo que ha provocado que se encuentre dispersa y resulte compleja la aplicación por parte de los contribuyentes, por lo tanto, es imperante la simplificación del régimen tributario. Adicionalmente el actual régimen permite deducciones y exenciones a impuestos que restan su progresividad. En este sentido, entre sus principales aspectos, el proyecto de Ley plantea:

- La eliminación del actual régimen de microempresas, sustituyéndolo por un Régimen Simplificado distinto, que opere como un régimen de entrada al sistema formal.
- Se reestructura el Impuesto a la Renta.
- Se modifican aspectos relacionados a la tarifa y base imponible de algunos bienes y servicios gravados con derechos arancelarios, ICE e IVA, especialmente, eliminando aquellos que provocarían distorsiones por su complejidad e ineficiencias.

Los efectos netos de la reforma tributaria ayudarán a un desempeño favorable para las finanzas públicas del país. Los mismos se presentan a continuación.

Ingresos netos reforma tributaria (% PIB)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|------|------|------|------|
| Ingresos netos | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, sobre estimaciones del Servicio de Rentas Internas

De considerarse la reforma tributaria dentro de la programación, el resultado global del SPNF mostraría valores positivos a partir del 2023 siguiendo la trayectoria que se presenta en la siguiente tabla.

Resultado Global SPNF con reforma tributaria (% PIB)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|------|------|------|------|
| Ingresos netos | 0,1 | 1,2 | 1,4 | 1,4 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

ii. **Gastos**

Fruto de las políticas de consolidación fiscal, el gasto presenta una tendencia decreciente. El mismo pasa del 34,5% del PIB en 2022 al 32,7% en 2025. El mayor ajuste se da en los gastos permanentes los cuales se reducen 1,8 puntos porcentuales.

Tabla II.6 Programación Gastos SPNF 2022-2025
(% del PIB)

| | PROGRAMACIÓN | | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Total Gastos | 33,9% | 32,6% | 31,8% | 31,4% |
| Gasto permanente | 26,9% | 25,9% | 25,3% | 25,1% |
| Intereses devengados | 1,4% | 1,5% | 1,6% | 1,8% |
| Sueldos y salarios | 8,7% | 8,5% | 8,3% | 8,2% |
| Compras de bienes y servicios | 3,6% | 3,4% | 3,1% | 3,0% |
| Beneficios de seguridad social | 6,1% | 6,1% | 6,1% | 6,1% |
| Otros | 7,0% | 6,5% | 6,2% | 6,0% |
| Gasto no permanente | 7,0% | 6,6% | 6,4% | 6,3% |
| Activos no financieros (FBKF) | 7,0% | 6,6% | 6,4% | 6,3% |
| Ajuste años anteriores | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En virtud del Decreto Presidencial 170, a partir del año 2022 se reclasifican gastos corrientes que en los últimos años se habían clasificado como no permanentes. Este es el caso de gastos en personal y de bienes y servicios que eran ejecutados a través de proyectos de inversión. De igual manera, pagos relacionados con los bonos sociales que desde el 2020 se ejecutaron también mediante proyectos de inversión y que para el periodo 2022-2025 pasan a formar parte de los gastos permanentes. Dados los cambios mencionados previamente, para el período 2022 – 2025 los gastos permanentes pasarán a representar en promedio el 80% del gasto total.

Los gastos permanentes del SPNF pasarán de 26,9% del PIB en 2022 a 25,1% del PIB en 2025. Los principales ajustes a la baja se verifican en otros gastos permanentes con una reducción de 1 punto porcentual en el período. En este grupo incide la reducción esperada del precio del petróleo, la cual disminuirá los gastos por concepto de importación de derivados y pagos a de los contratos administrados por el MERNNR. Se verifica además correcciones a la baja en sueldos y salarios y bienes y servicios; los cuales presentarán una reducción de 0,6 puntos del PIB cada uno.

Se contempla que las erogaciones por prestaciones de la seguridad social se mantengan constantes durante el período.

Por otro lado, el pago de intereses del SPNF para el año 2022 alcanzará aproximadamente el 1,4% del PIB. En el largo plazo este rubro presenta una tendencia creciente, generando su mayor impacto en el año 2025. La evolución de los intereses responde a la política de financiamiento que el país ha implementado en los últimos años. Se ha priorizado financiamiento externo con los organismos multilaterales, cuyas condiciones financieras tanto en tasa como plazo resultan más convenientes. Responde además a que en 2020 el país renegoció la deuda referente a los bonos internacionales, aliviando así su flujo caja al mejorar los plazos y las tasas de interés. Las tasas de interés renegociadas tienen un incremento a partir del año 2021 y las mismas alcanzan su pico en el año 2026.

En cuanto a los gastos no permanentes, la programación fiscal 2022-2025, contempla que este componente se reduzca desde 7,0% del PIB en 2022 hasta el 6,3% del PIB en 2025, en virtud de la política de consolidación fiscal.

iii. Financiamiento del SPNF

El siguiente cuadro, resume la programación de las fuentes de financiamiento para el SPNF para los años 2022-2025, sobre el cual se resaltan los siguientes aspectos:

**Tabla II.7 Programación Financiamiento del Sector Público No Financiero
(% del PIB)**

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Balance Fiscal | -0,6% | 0,5% | 0,7% | 0,7% |
| Amortizaciones y otras obligaciones | 2,3% | 3,2% | 3,2% | 4,7% |
| Interna | 0,2% | 1,0% | 0,4% | 1,4% |
| Externa | 2,1% | 2,2% | 2,8% | 3,3% |
| Requerimientos de Financiamiento | 2,9% | 2,7% | 2,5% | 4,0% |
| Financiamiento Identificado | 4,7% | 4,0% | 4,3% | 4,2% |
| Financiamiento Externo | 4,0% | 2,9% | 3,2% | 3,1% |
| Org. Internacionales | 3,0% | 1,6% | 1,6% | 1,1% |
| Gobiernos | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Bancos y Bonos | 0,9% | 1,3% | 1,7% | 2,0% |
| Otros (DEGS) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Financiamiento interno | 1,0% | 1,1% | 1,1% | 1,1% |
| Bonos | 1,1% | 1,1% | 1,1% | 1,1% |
| CETES (neto) | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Otras fuentes de financiamiento | -0,2% | -0,1% | 0,0% | 0,0% |
| Acumulación de depósitos en el BCE | 1,9% | 1,2% | 1,8% | 0,2% |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para los años 2022-2025 se prevé que el financiamiento continúe centrándose en flujos provenientes de organismos multilaterales. Estos en promedio alcanzarían 1,8% del PIB. Por su parte, el financiamiento interno en promedio para el período se ubicaría 1,1% del PIB, mientras que las otras fuentes de financiamiento se ubicarían en promedio en 0,1% del PIB.

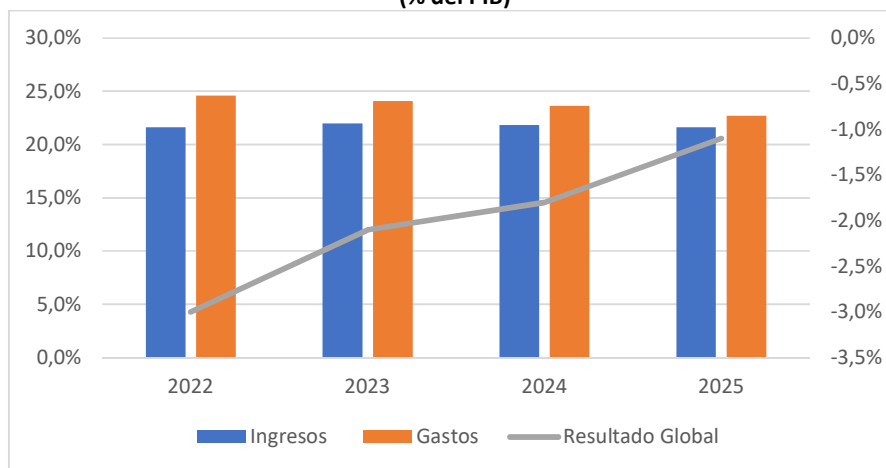
Por su parte, se contempla una disminución de los requerimientos de financiamiento en los años 2023 y 2024 respecto del 2022, dada la reducción del déficit fiscal. Para 2025 los requerimientos de financiamiento se elevarían al 4,0% del PIB en 2025, en línea con la proyección de amortizaciones de la deuda.

En virtud de lo anterior, se estima que los depósitos en el BCE del SPNF continúen acumulando recursos acordes al resultado superavitario previsto para el periodo analizado. Los mismos permitirán al SPNF contar con recursos de rápido acceso en el caso de restricciones no esperadas a los flujos financieros internacionales.

b. Presupuesto General del Estado

Respecto al PGE se prevé que para el periodo 2022 - 2025 un mayor déficit global que el estimado para el SPNF. No obstante, se proyecta que sea a nivel del PGE donde se generen los mayores esfuerzos de consolidación fiscal. Es así como entre 2022 y 2025 se estima una reducción del déficit fiscal cercana a los dos puntos del PIB.

Gráfico II.3 Ingresos, Gastos y Resultado del PGE 2022 – 2025
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

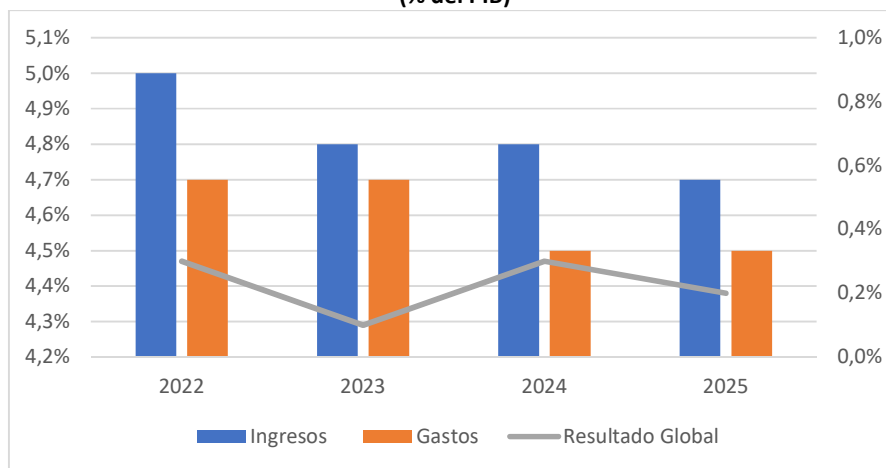
A nivel de ingresos del PGE se prevé que las condiciones favorables de la economía previstas para el período 2022-2025, repercutan en una mayor recaudación de impuestos y en una mayor generación de ingresos por autogestión. Lo anterior se vería

en parte compensado con una menor proyección del precio del petróleo. Así, durante el período los ingresos totales del PGE promediarían el 20,9% del PIB. Junto con una proyección de ingresos estables, se contempla una reducción continua del gasto, el cual pasaría del 23,7% del PIB en 2022 al 21,9% en 2025.

c. Gobiernos Autónomos Descentralizados

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

Gráfico II.4 Ingresos, Gastos y Resultado de los GADS 2022 – 2025
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

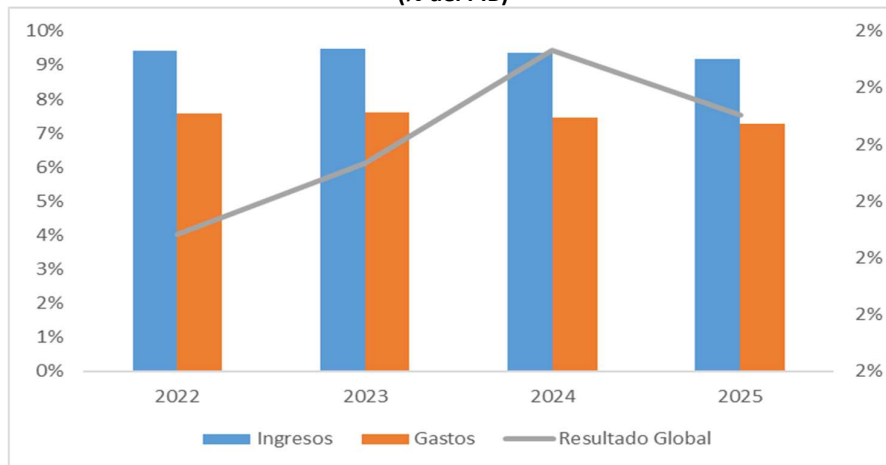
Los ingresos de los GADS provienen de: i) Ingresos por autogestión relacionados con básicamente con los impuestos prediales; ii) transferencias recibidas desde el PGE relacionadas con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que señala que las participaciones de los GAD en el PGE serán equivalentes al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los no permanentes; iii) rendimientos de las inversiones y; iv) los ingresos petroleros percibidos por la Ley de la circunscripción territorial Amazónica. Respecto a la programación 2022-2025 se proyecta que la participación de los ingresos de los GADS en el PIB se halle en promedio en 4,8%.

Por su parte los gastos de los GADS se clasifican en: i) gastos permanentes que incluye sueldos y salarios; bienes y servicios y transferencias a empresas públicas de los GADS; ii) gastos no permanentes que incluye los gastos de capital relacionados con proyectos de inversión. Para el periodo 2022-2025 el gasto promedio estaría en torno al 4,6% del PIB.

De esta manera, se prevé que los GADS mantengan posiciones superavitarias durante los cuatro años proyectados, las que se hallarían en promedio en 0,2% del PIB.

d. Fondos de la Seguridad Social

Gráfico II.5 Ingresos, Gastos y Resultado de FSS 2022 – 2025
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

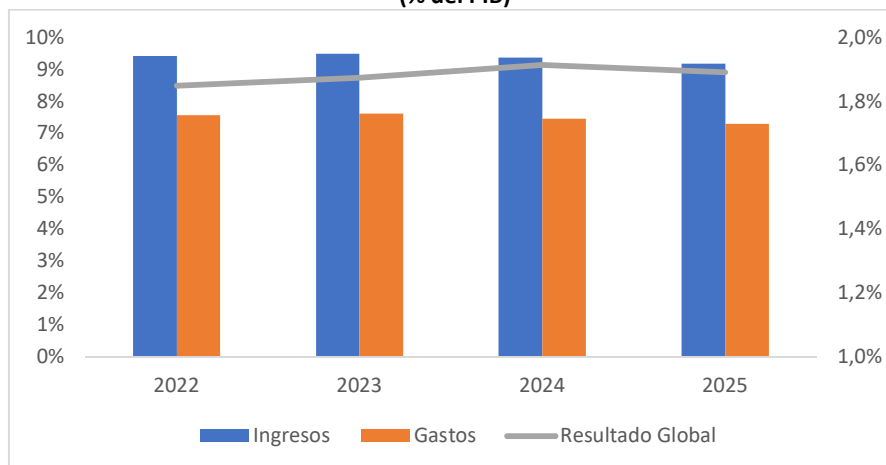
Los Fondos de Seguridad Social se encuentran constituidos por el Instituto de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Los ingresos de estas entidades provienen principalmente de las contribuciones a la seguridad social por parte de los aportantes y por la contribución del 40% transferido desde el PGE al IESS y 60% a ISSFA e ISSPOL por pensiones jubilares. Para la programación 2022-2025 se prevé que los Fondos de Seguridad Social tengan ingresos promedios del 9,4% del PIB, con una tendencia regular en el periodo analizado.

Aproximadamente el 25% del total del gasto de los Fondos de Seguridad Social corresponde a insumos para las unidades médicas a nivel nacional del IESS. El restante 75% es destinado, en lo principal, a las prestaciones a la seguridad social. Para el periodo 2022-2025, se estima que los gastos de los Fondos de Seguridad Social representen en promedio el 7,4% del PIB.

De esta manera, los Fondos de Seguridad Social mantendrían una posición superavitaria promedio de 2% del PIB

e. Empresas Públicas

Gráfico II.6 Ingresos, Gastos y Resultado de los EE.PP. 2022 – 2025
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Dentro de las empresas públicas, la más relevante en términos de montos es la empresa pública petrolera EP Petroecuador, que representa aproximadamente el 81% de los ingresos totales estimados y el 79% de los gastos. Por lo anterior, el resultado de este sector se halla fuertemente influenciado por los niveles de producción y precios del crudo. Así se esperan resultados superavitarios durante los primeros años de la proyección con un leve déficit en 2025.

V. CONCLUSIONES

El escenario plurianual del Sector Público No Financiero y Presupuesto General del Estado que recoge las modificaciones establecidas para el 2022-2025 junto con la proyección al cierre del 2021 puede resumirse en el siguiente cuadro.

Tabla II.8 Resultado Global SPNF y PGE

| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Resultado SPNF | -2,3% | -0,6% | 0,5% | 0,7% | 0,7% |
| Resultado PGE | -4,0% | -3,0% | -2,1% | -1,8% | -1,1% |

Puede observarse que la mayor parte del esfuerzo de consolidación de las cuentas fiscales proviene del PGE, donde las de acción más relevantes provienen de la reducción del gasto fiscal. Es así como la consolidación del PGE alcanza el 2,9% del PIB entre 2021

y 2025, mientras que en el resto de sectores que conforman el Sector Público la consolidación alcanzaría el 0,1% del PIB.

La consolidación fiscal considera por un lado una evolución de los ingresos levemente decreciente y un ajuste de 4,3 puntos del PIB del gasto entre 2021 y 2025. Estos esfuerzos de consolidación fiscal por el lado del gasto provienen de ajustes en:

- Reducción del gasto en remuneraciones de manera acumulada durante el período 2021-2025 en más de 0,9 puntos porcentuales del PIB.
- Reducción del gasto en bienes y servicios de manera acumulada durante el período 2021-2025 en más de 1 punto porcentual del PIB.
- Reducción de gastos no permanentes en aproximadamente 1,6 puntos porcentuales de manera acumulada durante el período.



Ministerio de Economía y Finanzas

SECCIÓN III

EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

“La sostenibilidad fiscal es uno de los conceptos más usados y de los que más se ha abusado en los debates recientes sobre prevención y resolución de crisis de deuda soberana. [...Es] un arte más que una ciencia, y supone un gran número de metodologías alternativas.”

Sturzenegger y Zettelmeyer¹⁷

I. INTRODUCCIÓN

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

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

Cabe destacar que, la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP establece un período de convergencia de la deuda pública 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”*.

Ecuador es altamente vulnerable ante choques externos como: apreciación del dólar estadounidense, caída del precio internacional del petróleo, devaluación de las monedas de los países vecinos, desastres naturales, pandemias, guerras económicas, etc. Adicionalmente, su esquema monetario no depende de la emisión primaria de dinero, sino que se sustenta en la generación de divisas a partir de una balanza comercial saludable, cuenta corriente superavitaria y, fuentes de financiamiento y finanzas públicas saneadas.

La deuda pública del Ecuador ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, lo cual, ha constituido un problema estructural con consecuencias negativas de diversa

¹⁷ Tomado de una presentación realizada por el Departamento de Capacitación del FMI.

índole para la economía ecuatoriana. Es por ello que, el manejo de la política fiscal en una economía dolarizada es fundamental, debido al impacto que esta puede tener sobre la actividad económica y la sostenibilidad de la deuda pública. Sostenibilidad definida por el Fondo Monetario Internacional - FMI (2002) como la situación en la que un deudor mantiene su capacidad de continuar honrando el servicio de su deuda sin necesidad de implementar una corrección futura de grandes magnitudes en su balance de ingresos y gastos.

Un sector fiscal saludable contribuye a la reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo y sostenido, por lo que, es de suma importancia el constante análisis y monitoreo de la sostenibilidad de los componentes de las finanzas públicas (Daniel, Davis, Fouad, Van Rijckeghem; 2006).

El crecimiento económico y el desarrollo de la calidad de vida de las personas dependen directamente de la acumulación de capital físico y un adecuado nivel de ahorro nacional. De esta manera, la política fiscal juega un rol fundamental en la generación de mayores ingresos y reducción del gasto público (Daniel, Davis, Fouad, Van Rijckeghem; 2006). Asimismo, señalan que, para potenciar el crecimiento, el gasto público debe ser más eficiente, dirigido a programas de mejora del desarrollo humano, salud, educación, innovación, competitividad, entre otros. Esto con el fin de generar mayor rentabilidad social, siendo un complemento para el sector privado.

Estos mismos autores, mencionan que puede haber vulnerabilidad futura aun cuando, en la actualidad, las finanzas públicas gocen de una adecuada estabilidad. Por lo tanto, es importante que se pueda reducir cualquier tipo de vulnerabilidad fiscal como el componente de deuda pública, su servicio, su sostenibilidad, su estructura de ingresos y gastos, y pasivos contingentes, e impactos exógenos que puedan variar el rumbo de los componentes fiscales.

Al respecto, el presente capítulo tiene como objetivo general evaluar la trayectoria del endeudamiento público en concordancia con las proyecciones macrofiscales oficiales del Ecuador 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.

II. METODOLOGÍA

La herramienta DED permite hacer un seguimiento determinístico y probabilístico del comportamiento de la deuda en el tiempo (Cohen y Villemot, 2015). En ese sentido, el endeudamiento es considerado una variable endógena que depende de las relaciones e interconexiones con variables macrofiscales como: crecimiento económico, resultado primario, tasa de interés, el nivel de precios y, el tipo de cambio (Moraga y Vidal, 2010). Es decir, los resultados del endeudamiento dependerán de los supuestos macrofiscales que se incluyen en el modelo, mismos, que deben ser consistentes con la realidad de

corto y mediano plazo, así como, con el contexto estructural de la economía, lo cual, permite que los resultados sean insesgados.

La metodología de la DED del Ecuador puede estimarse a partir de la siguiente condición:

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

Donde:

- r_t^w = Tasa de interés real ponderada de la deuda con moneda nacional y extranjera
- g_t = Tasa de crecimiento real de la economía del Ecuador
- d_{t-1} = Stock de deuda del período anterior con relación al PIB
- pb_t = Resultado primario en porcentaje del PIB.

III. SUPUESTOS

Los supuestos utilizados y anotados en la Tabla No. 1 para la estimación de la sostenibilidad de la deuda pública se basan en las fuentes oficiales del Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Economía y Finanzas y, los objetivos del programa macroeconómico acordados entre el Ecuador y el FMI. Adicionalmente, es necesario mencionar el impacto negativo como consecuencia de los efectos de carácter económico, social y sanitario ocasionados por la pandemia del Coronavirus (COVID-19), en donde la incertidumbre y confinamientos a nivel global, generaron una contracción generalizada de la actividad económica y el comercio, incertidumbre de los mercados financieros lo que representa menores fuentes de crédito, disminución del precio internacional del petróleo, apreciación del dólar estadounidense, depreciación de monedas de países vecinos (Colombia y Perú), entre otros.

No obstante, cabe señalar, por un lado, factores como: procesos de vacunación más dinámicos, medidas más leves de confinamiento, menor restricción en la movilidad de personas, y mayor flujo de mercancías que convergen a una tendencia de recuperación de la actividad económica. En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional prevé que la economía mundial se expandirá 6,0% en 2021 y 4,9% en 2022¹⁸, producto de la mayor demanda. Lo anterior, además empujará al alza los precios internacionales de crudo. Por otro lado, la política activa que se enmarca en la implementación de “Plan estratégico integral de gestión de deuda” llevada a cabo el año anterior, generaría un alivio en el pago del servicio de la deuda pública, que a breves rasgos estableció un recorte de capital para todos los bonos, disminución de la tasa de interés promedio, ampliación del plazo e incluir periodos de gracia para el pago de capital e intereses¹⁹.

¹⁸ Conforme el Informe del FMI de *Perspectivas económicas mundiales*, julio 2021.

¹⁹ MEF, Rendición de Cuentas de la gestión de 2020, 29 de abril de 2021.

Al respecto, se desarrollan tres tipos de escenarios (central, estrés y optimista) que permiten contemplar criterios diversos sobre posibles comportamientos del endeudamiento público. En ese sentido, se utiliza como escenario base o central las cifras de los supuestos macroeconómicos descritos en la Tabla No. 1, que recoge los impactos antes mencionados. Los supuestos utilizados en los escenarios de estrés y optimista se muestran en el Anexo No. 1.

En la misma línea, con el objeto de acopiar la incertidumbre en los datos proyectados, proveniente principalmente de las trayectorias de las variables exógenas se plantea una serie de escenarios para las variables que intervienen en la ecuación de la dinámica de acumulación de la deuda. Dentro de las cuales se incluyen, adicional al escenario base: i) un escenario de alto nivel de estrés, con menor crecimiento económico, baja inflación y una presión de alza de las tasas de interés y, ii) un escenario optimista con un mejor comportamiento del sector real, con mayor dinamismo y, una reducción paulatina de la tasa de interés real.

Tabla III.1: Supuestos para el análisis de dinámica endógena de la deuda

| | ESCENARIO PROGRAMADO | | | | | | |
|---------|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | desve | media |
| g_t | 3,02% | 2,85% | 2,59% | 2,68% | 2,70% | 0,17% | 2,77% |
| r_t^w | 2,52% | 1,62% | 2,50% | 2,96% | 2,64% | 0,50% | 2,45% |
| pb_t | -1,11% | 0,81% | 1,99% | 2,36% | 2,52% | 1,51% | 1,32% |

Elaboración: MEF-SPF

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

Por otro lado, dentro de un escenario optimista, en el cual las tasas de crecimiento económico más elevadas tienen la posibilidad de generar un cierre de la brecha de producto en el mediano plazo. Adicionalmente, en dicho escenario se supone la reducción de las tasas de interés reales de deuda pública promedio entre 2021 y 2025, y que se mejore la trayectoria de resultados primarios del SPNF planteados en la Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC).

La elaboración de este modelo contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían sin incluir el efecto de la reforma tributaria enviada a la Asamblea Nacional como parte del proyecto de Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. No obstante, se presenta también una simulación que se muestran los resultados del modelo incorporando los efectos de la reforma tributaria.

IV. RESULTADOS

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

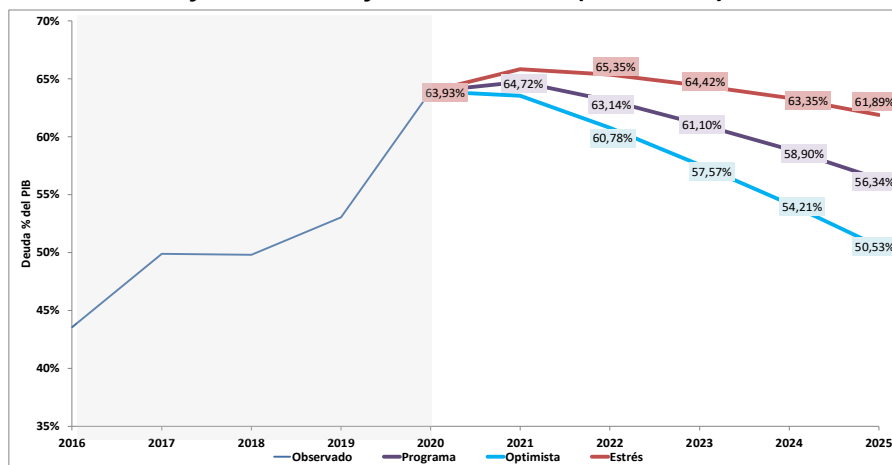
Bajo el escenario central mostrado en la Tabla III.1, se estima que la deuda pública como porcentaje del PIB pasaría de un equivalente al 63,93%²⁰ en diciembre de 2020 hasta 56,34% para el año 2025, es decir, una disminución de 7,59 puntos porcentuales en el mediano plazo. Esto fruto de un crecimiento económico promedio entre 2021 a 2025 de aproximadamente 2,77% y resultados primarios tendientes al superávit alrededor promedio de 1,32%. Lo anterior mostraría una evolución positiva de la sostenibilidad de la deuda, pero que acarrearía un alto riesgo para cumplir con la meta establecida en el marco de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

De materializarse de forma simultánea los eventos descritos en la definición del escenario de estrés (lo cual se constituye en un evento de estrés extremo sobre la economía ecuatoriana), se podría observar un incremento de la deuda pública hasta cerca del 61,89% del PIB al cierre del año 2025.

Por otro lado, dentro de un escenario optimista, la deuda pública como porcentaje del PIB podría tener una disminución constante hasta llegar a 50,53% en el año 2025, lo que significaría, una disminución 13,40 puntos porcentuales entre los años 2020 y 2025.

²⁰ Según dato de stock publicado en el Boletín de Deuda Pública. La Subsecretaría de Financiamiento Público se encuentra actualizando la metodología de cálculo del indicador Deuda/PIB, una vez que se cuente con las cifras actualizadas bajo la nueva metodología se procederá a actualizar el modelo. Boletín disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>

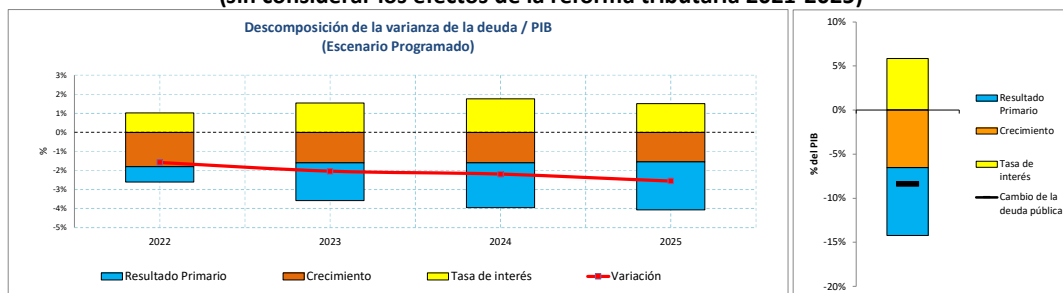
Gráfico III.1 Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios sin considerar los efectos de la reforma tributaria (2016-2025)



Elaboración: MEF-SPF

Nota: * En 2019 se estima un quiebre en la serie por un cambio de metodología, al incluir otras definiciones de endeudamiento público con este antecedente, cabe mencionar que dicha proyección se sustenta en los datos con la nueva metodología desde el año 2019. La Subsecretaría de Financiamiento Público se encuentra actualizando la metodología de cálculo del indicador Deuda/PIB, una vez que se cuente con las cifras actualizadas bajo la nueva metodología se procederá a actualizar el modelo.

Gráfico III. 2 Descomposición de aportaciones por tipo de elemento macroeconómico a la dinámica de deuda (sin considerar los efectos de la reforma tributaria 2021-2025)



Elaboración: MEF-SPF

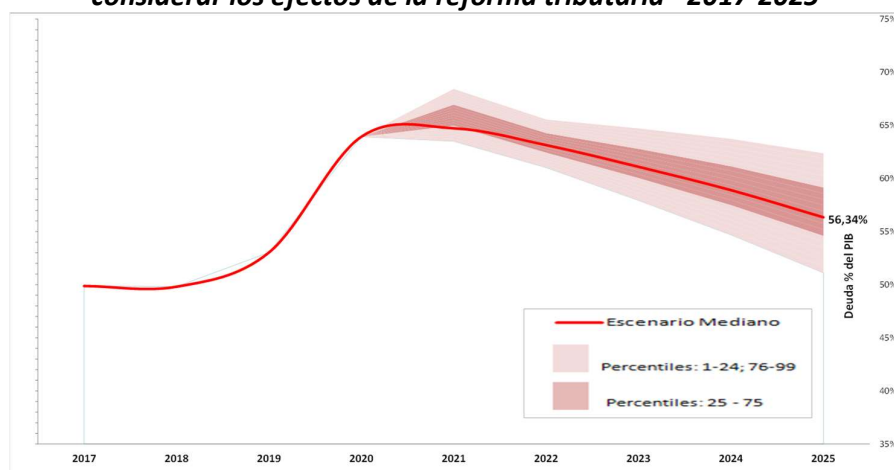
Bajo el escenario central, entre 2021 y 2025 la relación entre la deuda pública y el PIB se reduce en 8,38 puntos porcentuales. Entre los elementos macroeconómicos considerados en este documento, el principal factor generador de deuda es la tasa de interés, cuyo aporte a la variación de la relación entre la deuda pública y el PIB sería de 5,84 pp.

Por el otro lado, los efectos de la consolidación fiscal, medido a través del resultado primario, aporta en la reducción del ratio deuda / PIB en 7,68 pp. De igual manera, el crecimiento de la economía aporta en esta reducción con 6,53 pp.

También, se desarrolla un enfoque probabilístico - estocástico con la finalidad de encontrar bajo esta dirección la posibilidad de que el endeudamiento público tome diversos valores. Se considera el escenario base, el histórico y el de estrés que contiene ciertos elementos de aleatoriedad, sin incluir los efectos de la reforma tributaria.

En este sentido, bajo el escenario central y de programación, considerando la proyección de mediano plazo de la deuda pública se estima que el valor en mediana alcanzaría niveles de la deuda pública como porcentaje del PIB del 56,34%, dicho valor se encuentra dentro del rango percentílico 25-75, teniendo en este rango una mayor probabilidad de ocurrencia.

Gráfico III.2: Ecuador Trayectoria de la deuda pública (dinámica endógena) sin considerar los efectos de la reforma tributaria - 2017-2025



Elaboración: MEF-SPF

Recuadro III.1

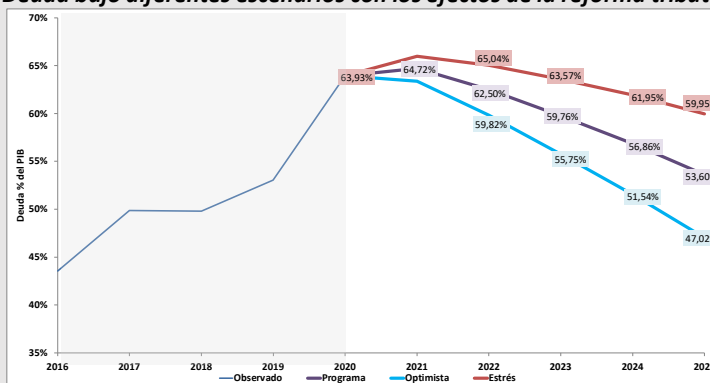
Efectos de la Reforma Tributaria en la Sostenibilidad de la Deuda

La elaboración de este modelo paralelo contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían al incluir en la Programación Fiscal Cuatrienal el efecto de la reforma tributaria enviada a la Asamblea Nacional como parte del proyecto de Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal.

En el escenario base al 2025 la deuda pública llegaría al 53,60% del PIB, es decir, 10,33 puntos porcentuales menos que lo observado en 2020. Los resultados del escenario base, considerando la reforma tributaria, son menores y por ende más deseables que los resultados del escenario base descrito en la parte central de este documento

(deuda pública de 56,34% del PIB en 2025). En los mismos el riesgo de incumplir con las metas establecidas en el Coplafip se minimizan.

Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios con los efectos de la reforma tributaria (2016-2025)



Elaboración: MEF-SPF

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La elaboración de este modelo contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían sin incluir el efecto de la reforma tributaria enviada a la Asamblea Nacional como parte del proyecto de “Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal”. Mediante el escenario base se espera que para el año 2025 se alcance un stock de deuda de aproximadamente 56,34% del PIB, menor en 7,69 puntos porcentuales respecto al saldo observado en 2020 que fue de 63,93% del PIB. El escenario considera los supuestos macrofiscales y los choques externos que hacen vulnerable a la economía local, por lo que, el saldo de deuda se encontraría con alto riesgo de estar fuera de los límites del ratio deuda/PIB del periodo de convergencia establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.
- En el escenario pesimista se consideran shocks macrofiscales fuertes en el cual existe un débil crecimiento económico, aumento de tasas de interés, resultados primarios que se encontrarían por debajo de las estimaciones mínimas a la estabilidad, por lo tanto, se estimaría que la deuda pase de 63,93% como porcentaje del PIB en el 2020 a 61,89% para el año 2025.
- La elaboración del modelo paralelo contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían al incluir en la Programación Fiscal Cuatrianual el efecto de la reforma tributaria enviada a la Asamblea Nacional como parte del proyecto de Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. En ese sentido, se evidencia que en el escenario

base al 2025 la deuda pública llegaría al 53,60% del PIB, cumpliendo con los límites establecidos en el COPLAFIP.

- Se recomienda controlar el gasto público, proveer una política activa de ingresos mejorando la estructura tributaria, restringir las exenciones y beneficios tributarios, así como también reformar los procesos presupuestarios, como por ejemplo manejar presupuestos por resultados, en virtud de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.
- Es importante que las políticas públicas vayan encaminadas hacia una senda de reactivación económica y productiva a fin de que el Estado pueda generar los mecanismos necesarios para poder crear nuevos empleos, brindar protección a los más vulnerables, fortalecer vínculos comerciales, fomentar el turismo, forjar competitividad y generar confianza en los agentes económicos.
- Es necesario, la aplicación de una política fiscal activa en un marco de consolidación, que permita la reducción del saldo de deuda pública, a partir del comportamiento óptimo de los flujos de ingresos y gastos, generando superávit primario que cubra el servicio de deuda y muestre confianza a los acreedores, además, buscando alternativas, como: nuevas fuentes de financiamiento a menores tasas y plazos largos, mejorar el entorno de negocios que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas, optimización de los subsidios reduciendo las distorsiones existentes, mejorar el sistema tributario y fomentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFIAS

- Armendáriz, Edna (2006), La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el istmo centroamericano. México, CEPAL- ONU.
- Blanchard, Olivier Jean (1990). "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD, Department of Economics and Statistics
- Cohen, D., & Villemot, S. (2015). Endogenous debt crises. Journal of International Money and Finance, 51, 337-369.
- Daniel, James, Davis Jeffrey, Fouad Manal, Van Rijckeghem Caroline (2006), Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Fondo Monetario Internacional (2002), Assessing Sustainability.

- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), F4-F30
- Izurieta, Alex (2003). Dollarization as a tight Rein on the Fiscal Stance. En Rochon, Louis-Philippe y Seccareccia, Mario (2003): *Dollarization: Lessons from Europe and the Americas*. Routledge. New York.
- Moraga, J. F. H., & Vidal, J. P. (2010). Fiscal sustainability and public debt in an endogenous growth model. *Journal of Pension Economics & Finance*, 9(2), 277-302.
- Sturzenegger, F., & Zettelmeyer, J. (2007). Creditors 'Losses versus Debt Relief: Results from a Decade of Sovereign Debt Crises. *Journal of the European Economic Association*, 5(2-3), 343-351.
- Talvi, Ernesto, et al. (2000), ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, BID.

ANEXOS

Anexo III.1 Supuestos escenarios alternativos (2021-2025)

| SUPUESTOS ESCENARIO OPTIMISTA | | | | | |
|-------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| g_t | 3,12% | 2,95% | 2,69% | 2,77% | 2,79% |
| r_t^w | 1,96% | 1,06% | 1,94% | 2,39% | 2,08% |
| pb_t | -0,31% | 1,66% | 2,47% | 2,93% | 3,31% |
| SUPUESTOS ESCENARIO DE ESTRÉS | | | | | |
| g_t | 2,93% | 2,76% | 2,50% | 2,58% | 2,60% |
| r_t^w | 2,95% | 2,06% | 2,93% | 3,39% | 3,07% |
| pb_t | -1,74% | 0,22% | 1,04% | 1,50% | 1,88% |

Elaboración: MEF-SPF



Ministerio de Economía y Finanzas

SECCIÓN IV

PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES

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

Otro aspecto importante para la mitigación de los riesgos fiscales corresponde a la aplicación de la Estrategia de mediano plazo para la gestión de la Deuda Pública, dentro de los marcos normativos vigentes y pertinentes, para la gestión financiera de las unidades.

Bajo una perspectiva de tensión fiscal y de crisis, la materialización de los riesgos fiscales tiende a ser una realidad, afectando a las finanzas públicas. Genera nuevas obligaciones que no estaban previstas dentro de la planificación presupuestaria y que se tornan necesarias a fin de sobrellevar los riesgos y poder dar una respuesta oportuna a fin de contrarrestar efectos colaterales que pueden ser peores para la economía de un país.

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

Es por esta razón, que se requiere hacer una evaluación exhaustiva de los pasivos contingentes y de otro tipo de transacciones que no están identificadas en el Presupuesto General del Estado con la finalidad de determinar si estos rubros pueden ser afrontados por el país en el caso de que los riesgos se materialicen.

Para la identificación de riesgos y pasivos contingentes se requiere el establecimiento de procesos claros y continuos con la finalidad de tomar decisiones informadas sobre la política fiscal que se deberá seguir para administrar el riesgo. Por lo tanto, la unidad a cargo de los riesgos fiscales deberá definir acciones de coordinación interinstitucional para la identificación continua de los riesgos y sus potenciales impactos (Banco Mundial, 2020).

En cuanto a la mitigación de riesgos, es imperante que se fije un límite a la magnitud de exposición por parte del gobierno para ciertos tipos de intervenciones, otorgar garantías parciales e incluir normativa que permita la recuperación de activos o el pago en la materialización de riesgos. La decisión del gobierno para limitar, mitigar o asumir los riesgos directamente debe estar anclada a una evaluación de costos y beneficios

probables desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica.

En lo que se refiere a la gestión de riesgos es importante contar con mecanismos que permitan controlar y estar atentos a la exposición de los riesgos que puedan materializarse, por lo que se requiere establecer un proceso detallado de rendición de cuentas que permita supervisar, gestionar y reportar la información relacionada con los pasivos contingentes, materialización de posibles riesgos y un análisis de si las medidas de mitigación existentes son adecuadas o requieren algún tipo de modificación.

Por ende, el ente rector de las finanzas públicas emitirá de manera oficial los lineamientos generales para la gestión de los riesgos fiscales fundamentado en las fases del ciclo de gestión de riesgos fiscales.

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

Como parte de una recomendación en el corto y mediano plazo será importante que se incluyan diversos componentes como estrategia de gestión financiera ante algún tipo de riesgo, con la identificación del riesgo y los pasivos contingentes, el manejo de riesgos a través de instrumentos financieros y, el fortalecimiento de las capacidades técnicas, incluyendo a los niveles subnacional y sectorial, así como el impulso a la implementación de la Estrategia, con el objeto de generar mayor previsibilidad del ingreso-financiamiento de erogaciones económicas y sociales esenciales.

Finalmente, es importante que las instituciones y entidades del Sector Público, bajo la normativa constitucional, gestionen sus finanzas públicas de forma sostenible, responsable y transparente; y procuraren la estabilidad económica. Para ello, bajo el principio de sostenibilidad y, en relación con los riesgos fiscales cada nivel de Gobierno deberá avanzar en el análisis de los principales factores o eventos imprevistos que tienen el potencial de alterar, y generar afectación e impacto a las cuentas fiscales, a variables económicas y financieras.

Para ello, 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.