



Ministerio de Economía y Finanzas

Programación Fiscal 2022-2026

Mayo 2022

Subsecretaría de Política Fiscal

Ministerio de Economía y Finanzas

CONTENIDO

Sección I. ESCENARIO MACROECONÓMICO

- I. ANÁLISIS DEL ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL
 - a. Sector Real
 - b. Sector Fiscal
 - c. Sector Externo
 - d. Sector Monetario-Financiero
- II. PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA: SECTOR EXTERNO E INFLACIÓN
 - a. Perspectivas de crecimiento mundial
 - b. Proyección de la balanza de pagos 2022-2025
 - i. Balanza comercial
 - ii. Balanza de ingreso primario y servicios
 - iii. Ingreso Secundario: remesas netas
 - iv. Proyección de la Cuenta financiera de la Balanza de Pagos
 - c. Proyecciones de inflación, de corto y mediano plazo

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
- V. COMPARATIVO PRINCIPALES SUPUESTOS MACROECONÓMICOS
- VI. ANÁLISIS SECTORIAL
 - a. Presupuesto General del Estado
 - b. Gobiernos autónomos descentralizados
 - c. Fondos Seguridad Social
 - d. Empresas públicas
- VII. CONCLUSIONES

Sección III. EVALUACIÓN SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

- I. INTRODUCCIÓN
- II. METODOLOGÍA

- III. SUPUESTOS
- IV. RESULTADOS
- V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

- I. INTRODUCCIÓN
- II. RIESGOS MACROECONÓMICOS
- III. RIESGOS AMBIENTALES
- IV. PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES
 - a. Guía para la elaboración del Expediente de Riesgos y Sostenibilidad
 - b. Lineamientos para la asignación de Riesgos en los Proyectos de Gestión Delegada al Sector Privado
 - c. Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera

SECCIÓN I

ESCENARIO MACROECONÓMICO

I. ANÁLISIS DEL ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL, diciembre 2021

a) Sector Real

- De acuerdo a la publicación de las cuentas nacionales trimestrales realizada por el Banco Central del Ecuador (BCE) en marzo de 2022, la economía ecuatoriana cerró el año 2021 con un crecimiento del PIB de 4,2%, asociado principalmente al éxito del plan de vacunación, incremento de crédito, la recuperación de exportaciones y el aumento de flujo de remesas que impulsaron el consumo final de los hogares y la inversión. Para 2022, el BCE estima un crecimiento económico de 2,8%, impulsado por la recuperación de la inversión y el dinamismo del consumo de los hogares.
- Luego de un primer semestre con inflaciones anuales negativas, a partir de julio 2021, Ecuador registró valores positivos en la tasa de inflación anual. Este comportamiento de los precios estuvo asociado a la recuperación en la demanda interna y al efecto directo del incremento de los precios de los combustibles (hasta noviembre 2021, mes en el que se establecieron precios fijos para la gasolina extra y el diésel para el sector automotor). De esta manera, la inflación acumulada y promedio a fin de año se situó en 1,94% y 0,14%, respectivamente.
- Los resultados del mercado laboral a diciembre de 2021 confirman una mejora en la tasa de participación global, con un aumento del empleo adecuado y una disminución del desempleo. En 2021, el desempleo se ubicó en 5,2 %, mientras que el empleo adecuado fue de 32,5 %. Sin embargo, hay un rezago en la economía ecuatoriana para recuperar la calidad del empleo respecto a niveles pre pandemia.
- En 2021, la pobreza alcanzó el 27,7 % a nivel nacional, es decir, 5,3 pp. menos que en diciembre de 2020, lo que da cuenta de una mejoría en las condiciones de vida de la población, una vez superada la pandemia.

b) Sector Fiscal

- En 2021, el Sector Público No Financiero (SPNF) presentó una recuperación respecto al mismo período del 2020, año en el cual se mantenían medidas de aislamiento por el COVID 19. La recuperación de ingresos petroleros y no petroleros, así como una reducción del gasto asociado básicamente a la pandemia COVID 2019 y a la reestructuración de deuda pública permitió reducir los déficits global y primario a 1,5% y 0,2% del PIB, respectivamente. Estos valores se comparan con un déficit global del SPNF de 7,1% del PIB y un primario de 4,3% del PIB en 2020. Por su parte, el resultado del PGE+CFDD presentó un déficit global de 4,1% del PIB vs el 7,7% registrado un año atrás.
- Por otro lado, la deuda pública y otras obligaciones del SPNF y Seguridad Social se situó en 58,6 % del PIB; la deuda pública agregada del sector público alcanzó el 68,4%; mientras que la deuda pública consolidada del sector público fue de 49,5%. Cabe señalar que la deuda se encuentra concentrada en el financiamiento externo

proveniente de organismos multilaterales y bonos emitidos en el mercado internacional.

- La recaudación tributaria neta tuvo un crecimiento interanual de 11,6%. Una de las causas fue la recuperación de la actividad económica a partir del tercer trimestre del año. No obstante, al comparar la recaudación neta del período frente al año 2019, se observa todavía un decrecimiento de 2,9 %.

c) Sector Externo

- Al cierre de 2021, la cuenta corriente de la balanza de pagos presentó un superávit equivalente al 2,9 % del PIB¹ por los saldos positivos en la cuenta de bienes (USD 3.263 millones) y en la cuenta de ingreso secundario (USD 3.858 millones), que compensaron los déficits de las cuentas de servicios (USD -2.424 millones) e ingreso primario (USD -1.636 millones). Asimismo, la cuenta financiera mostró superávit (2,9 % del PIB), producto a la reducción de los pasivos netos incurridos.
- El aumento de las exportaciones petroleras (64%), por el incremento del precio internacional del crudo, equilibró la contracción del volumen exportado. El crecimiento de las exportaciones no petroleras (20%) mitigó parcialmente la recuperación sostenida de las importaciones sin petróleo (34%), relacionada con la recuperación económica y del consumo de hogares, en particular.
- La cuenta ingreso primario registró una disminución del déficit (USD -1.187 millones), que obedece a menores pagos por intereses de deuda por la renegociación y reestructuración de la deuda de los bonos soberanos efectuada en septiembre de 2020.
- En la cuenta de servicios se registró un aumento en los débitos, por los elevados costos de fletes de transporte marítimo y por el aumento de los viajes de residentes al exterior, por la flexibilización de las medidas internacionales de restricción de movilidad humana con la contención del avance del COVID-19.
- Los bienes primarios de exportación, sobre todo productos mineros, café, camarón, atún, pescado y flores, fueron los que más crecieron en valor en el año 2021. En el caso particular del camarón, tuvo un crecimiento importante a nivel global (en especial en los mercados chino y estadounidense) debido a la apertura económica post pandemia que generó mayor demanda por parte de restaurantes y hoteles y por el impulso de nuevos canales de venta y cambios en la forma de consumir el producto. Las exportaciones mineras despuntaron por segundo año consecutivo, convirtiéndose en el cuarto rubro de exportación para el país.
- La trayectoria del Tipo de Cambio Real -TCR- en 2021 ha tendido hacia la depreciación, lo que de alguna manera contribuye a mejorar la posición competitiva de las exportaciones ecuatorianas no petroleras en el mercado internacional. Entre los factores de incidencia, el nivel de precios doméstico ha sido el que más aportó a

¹ PIB 2021: USD 106.166 millones.

la depreciación durante 2021. Esto se explica porque varios países socios experimentaron tasas de inflación altas, ocasionadas en parte por la recuperación de la demanda tras la pandemia y por problemas logísticos que han alterado las cadenas de suministro a nivel mundial.

- El comportamiento decreciente del EMBI, indicador del riesgo país, dependió, en gran medida, del aumento del precio internacional del barril de petróleo. Sin embargo, su movimiento también puso en evidencia la incidencia de otros factores externos e internos. Fue así como el resultado de las elecciones presidenciales, de abril de 2021, que dieron como ganador al actual presidente en funciones (i.e. Guillermo Lasso), generó una reducción drástica de nivel en el indicador. La posición relativa del indicador se ha mantenido saludable, a pesar del panorama internacional y los desafíos que enfrentan las economías de la región por el impacto del conflicto ruso-ucraniano, sumado sus efectos en el precio de los *commodities* y las cadenas de valor. El índice se ha mantenido relativamente estable en alrededor de los 800 puntos básicos.

d) Sector Monetario-Financiero

- Durante 2021, la liquidez total de la economía mantuvo un crecimiento sostenido. Destaca el menor crecimiento de las Especies Monetarias en Circulación -EMC- relacionado con la normalización paulatina de la movilidad y la actividad económica. Asimismo, los depósitos mostraron un buen desempeño.
- Las Reservas Internacionales (RI), a diciembre de 2021, presentaron un saldo de USD 7.898 millones, USD 702 millones más que lo registrado en el mismo mes del año anterior. El comportamiento observado responde básicamente a los excedentes de liquidez- reservas bancarias que el sistema financiero nacional público y privado mantienen en el BCE, menores salidas de divisas del sector privado, mayores ingresos por la exportación de hidrocarburos vinculada básicamente a mayor precio de exportación del crudo y la liberación de embarques que influyó positivamente en los ingresos, entre otros.
- Los depósitos cerraron, el mes de diciembre de 2021, con un crecimiento interanual de 12,1%, impulsados principalmente por los depósitos a plazo fijo. Esto podría estar relacionado con la reactivación de ciertos sectores de la economía y la preferencia por el ahorro por parte de los clientes del Sistema Financiero Nacional (SFN). Consistente con el comportamiento de los depósitos, el crédito presentó un crecimiento interanual de 13,6%. Los segmentos consumo, productivo y microcrédito, fueron las líneas que contribuyeron en mayor medida al crecimiento del crédito.

II. PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA: SECTOR EXTERNO E INFLACIÓN

a) Perspectivas de crecimiento mundial

La actualización del WEO², publicada en enero, presentó una previsión de crecimiento mundial a la baja (de 4,9 % a 4,4 %), que se sustenta en un menor crecimiento en el consumo de las grandes economías (EE. UU. 4% y China 4,8 %). Uno de los aspectos más relevantes a destacar es el cambio en la percepción de la duración de la inflación, que hasta finales de 2021 se veía como un fenómeno transitorio. No obstante, con la tendencia alcista de los precios de los energéticos y el cambio en los patrones de gasto y consumo, la inflación pasó a ser considerada como un problema persistente.

La invasión rusa a Ucrania, en febrero 2022, es un evento cuyos efectos económicos se traducirán, en última instancia, en menor crecimiento internacional y más inflación. La magnitud del impacto dependerá de la persistencia del shock. El aumento de los precios internacionales de los *commodities* (petróleo, en particular), que se agudizó con el conflicto bélico, afectará el ingreso, la capacidad adquisitiva y, por ende, el consumo de los hogares.

b) Proyección de la balanza de pagos 2022-2025

A partir de datos cerrados a diciembre de 2021, con la información oficial disponible a la fecha, el escenario de mediano plazo que se detalla en la tabla siguiente, prevé un saldo de cuenta corriente de alrededor del 2,4 % del PIB, en promedio, durante el período considerado.

² FMI, WEO. Enero 2022: Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation. En www.imf.org/en/Publications/WEO

Tabla I.1 Estimación cuenta corriente de la balanza de pagos 2022-2025
(Millones de USD)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CUENTA CORRIENTE	2.560	3.060	2.087	2.666	3.283	3.157
En porcentaje del PIB		2,9%	1,8%	2,2%	2,6%	2,4%
BALANZA DE BIENES	3.382	3.263	2.210	2.614	3.166	3.047
Balanza Comercial (Comerci	3.291	2.871	1.774	2.128	2.678	2.543
Exportaciones	20.221	26.693	29.320	30.118	30.437	30.031
Petróleo y Derivados	5.250	8.607	11.248	11.127	10.476	9.756
No petroleras	14.970	18.086	18.073	18.991	19.961	20.274
Importaciones	16.929	23.823	27.546	27.990	27.759	27.488
Petroleras	2.595	4.641	6.664	6.203	5.821	5.457
No petroleras	14.334	19.182	20.882	21.788	21.938	22.031
Balanza Comercial (Com. No	91	393	436	486	488	504
BALANZA DE SERVICIOS						
E INGRESO PRIMARIO	-3.815	-4.061	-4.072	-4.018	-4.031	-4.096
Servicios	-987	-2.424	-2.319	-2.126	-1.935	-1.697
Ingreso primario	-2.829	-1.636	-1.752	-1.892	-2.096	-2.399
INGRESO SECUNDARIO	2.993	3.858	3.948	4.070	4.148	4.207
d/c remesas recibidas	3.338	4.362	4.560	4.693	4.773	4.849
d/c remesas netas	2.830	3.767	3.948	4.065	4.129	4.187

Nota: El PIB nominal usado para calcular la ratio cuenta corriente/PIB en cada año corresponde al dato oficial publicado por el BCE en abril 2022.

Fuentes: BCE, MEF, MERNNR, FMI

i. Balanza comercial

Se estima que el saldo de balanza comercial, para el año 2022, presente un superávit de USD 2.210 millones, lo que representa una modificación importante respecto a 2021 (USD 3.263 millones). Este cambio se generará por la proyección de recuperación de las importaciones (15,6%), sobre todo, las petroleras por el incremento del precio del crudo que incide en sus derivados, y que no logra ser compensado por el incremento de las exportaciones (9,8%), a pesar de que estas presentan un incremento significativo en petróleo, minería y camarón. Para el periodo 2023-2025, el saldo comercial se ubicaría en alrededor de los USD 2.900 millones. Esta programación incluye el efecto del conflicto de Rusia y Ucrania sobre las exportaciones no petroleras, tomando este evento como un shock temporal.

Balanza comercial petrolera

Un aspecto relevante que define el escenario de programación del sector externo corresponde al perfil de producción petrolera, así como el excedente destinado a la exportación, lo cual se expone en la tabla a continuación:

Tabla I.2 Balance Petrolero
(Millones de barriles fiscalizados)

Volumen (millones de barriles)					
Año detalle	2022	2023	2024	2025	2026
Producción fiscalizada de crudo	170,8	185,0	190,2	193,5	193,5
Carga a refinerías	59,1	60,9	62,5	61,0	61,0
Residuo de crudo	2,5	2,6	2,5	2,2	2,2
Exportación de crudo	114,2	126,7	130,2	134,7	134,7
Exportación de derivados	15,2	15,8	16,9	16,9	16,9
Importación de derivados	58,0	59,2	60,9	62,6	64,6
Volumen de venta Interna (demanda)	93,3	95,9	98,5	101,3	104,1
Balance de crudo	2022	2023	2024	2025	2026
Oferta	173,30	187,57	192,72	195,67	195,67
Utilización	173,30	187,57	192,72	195,67	195,67
Diferencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: MEF, MERNNR, BCE.

En la tabla siguiente, se presenta la balanza comercial petrolera para el período 2022 - 2026. Esta estimación se encuentra acorde con los datos observados hasta marzo del 2022 y contempla la demanda a nivel mundial por el hidrocarburo por las perspectivas de recuperación económica mundial y por el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Tabla I.3 Balanza Comercial Petrolera

Detalle/Año	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Exportaciones petroleras MMBLS	142,7	138,1	151,1	155,5	157,8	157,8
USD/barril	60,3	81,4	73,6	67,4	61,8	58,6
Valor FOB(MMUSD)	8.607,3	11.247,6	11.127,2	10.476,0	9.756,3	9.246,0
Exportaciones crudo MMBLS	117,4	114,2	126,7	130,2	134,7	134,7
USD/barril	62,0	83,4	75,3	68,9	63,1	59,8
Valor FOB (MMUSD)	7.278,2	9.526,2	9.542,0	8.972,7	8.498,2	8.053,7
Exportaciones de derivados MMBLS	25,3	23,9	24,4	25,3	23,1	23,1
USD/barril	52,6	72,0	65,0	59,5	54,5	51,6
Valor FOB (MMUSD)	1.329,1	1.721,4	1.585,2	1.503,3	1.258,1	1.192,3
Importaciones petroleras MMBLS	60,6	61,8	63,1	64,9	66,8	68,9
USD/barril	76,5	107,8	98,3	89,7	81,7	77,9
Valor FOB (MMUSD)	4.640,6	6.663,9	6.202,5	5.820,8	5.456,8	5.366,0
Importaciones crudo MMBLS	-	-	-	-	-	-
USD/barril	-	-	-	-	-	-
Valor FOB (MMUSD)	-	-	-	-	-	-
Importaciones de derivados MMBLS	60,6	61,8	63,1	64,9	66,8	68,9
USD/barril	76,6	107,8	98,3	89,7	81,7	77,9
Valor FOB (MMUSD)	4.640,6	6.663,9	6.202,5	5.820,8	5.456,8	5.366,0
Superávit/Déficit	3.966,7	4.583,7	4.924,7	4.655,1	4.299,4	3.880,1

Fuente: MEF, BCE, ARC

Nota 1. Datos de barriles 2021: información observada de producción en campo y fiscalizada remitida por la ARC con corte diciembre 2021. Barriles de importación de derivados y exportación de petróleo y derivados corresponden a los datos vistos del BI Banco Central y Gerencial de Petroecuador al mes de diciembre 2021.

Nota 2. Precios 2021: BI Banco Central

Nota 3. Proyección volúmenes y precios 2022-2026: Información remitida el 6 de abril de 2022 por la Subsecretaría de Política Fiscal

Nota 4. Exportaciones de derivados (precio y volumen) incluye sector público y privado,

Nota 5. Importación de derivados en volumen incluye sector público y privado

Nota 6. El monto de importación de derivados se encuentra en precios FOB.

Balanza comercial no petrolera

El déficit comercial no petrolero³ (incluido comercio no registrado y otros) previsto para el año 2022 asciende a USD 2.374 millones. En relación al déficit de 2021 (USD 703 millones), representa un aumento importante que se explica por la recuperación sostenida de las importaciones no petroleras por la reactivación económica asociada a la flexibilización y disminución de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia del Covid-19.

En el mediano plazo, se prevé que las exportaciones no petroleras mantengan un crecimiento promedio de 4%, que se sustentaría en la paulatina reactivación de la demanda extranjera, en particular de las economías avanzadas (Estados Unidos, China y la Unión Europea), dado el progreso de la vacunación masiva y la reapertura. Se espera que los principales productos de exportación no petrolera, como banano, camarón y minas mantengan un crecimiento sostenido.

Con respecto al sector minero, es importante señalar que, dado que los proyectos de Fruta del Norte y Mirador entraron en fase de explotación desde finales de 2019, sus niveles de exportación han incrementado. Este cambio estructural aportará a que en el mediano plazo la cuenta corriente se mantenga superavitaria, al generar exportaciones por más de USD 2.000 millones hasta 2023, y de casi USD 3.000 millones a partir de 2024. Se debe indicar que, a partir de este año, entrarán en la fase de explotación los proyectos Loma Larga, Plata y Curipamba, así también, la pequeña minería mantiene una tendencia creciente.

Por otro lado, las importaciones no petroleras se recuperaron de manera importante en 2021, gracias a la mayor actividad económica, y debido a eventos específicos de la coyuntura, como la importación de vacunas contra el Covid-19. Para 2022, se estima una tendencia al alza (8,9% de incremento), en todos los rubros. En el crecimiento estimado para 2022 se consideran factores como el incremento de los insumos para la elaboración de alimento para camarón, incremento en las importaciones de televisores ensamblados y por ensamblar, camionetas y llantas, y a la variación positiva en materiales de la construcción relacionada con las perspectivas de crecimiento económico y nuevas inversiones para el 2022. Adicionalmente, la inflación internacional que ha alcanzado tasas históricas en los últimos meses, así como los elevados costos de fletes marítimos, generan una presión adicional en el aumento del valor de las importaciones; entre los más importantes. Para el mediano plazo se espera una

³ Incluye comercio no registrado

moderación en el ritmo de crecimiento, en línea con las estimaciones de crecimiento económico del Ecuador.

ii. Balanza de ingreso primario y servicios

En 2022, la balanza de ingreso primario se estima con un déficit de USD 1.752 millones (7,1% mayor al del 2021, USD 1.636 millones). Este resultado responde principalmente al aumento de los intereses de deuda pública, producto principalmente de incremento del cupón de los bonos internacionales objeto del canje del año 2020, que se registra sobre todo de 2023 en adelante. En este sentido, el déficit podría incrementarse paulatinamente hasta llegar a USD 2.399 millones en 2025, en función del incremento de los cupones conforme al cronograma de los intereses a pagar por servicio de deuda externa. Un riesgo asociado con el resultado de esta cuenta está dado por el reajuste a alza de las tasas de interés internacionales, pues casi un 44% de la deuda externa está contratada con tasa variable.

Por su parte, la balanza de servicios se estima en un déficit de USD 2.319 millones; para el periodo 2023-2025 se presentarían saldos negativos decrecientes, hasta llegar a un déficit de USD 1.697 millones en 2025. Este comportamiento de mediano plazo va en línea con la disminución progresiva del costo de los fletes, bajo el supuesto de que los problemas de logística a nivel global se solucionarán paulatinamente. Se debe indicar que el fuerte crecimiento observado en 2021 (más de USD 883 millones de incremento) se mantiene en 2022, para atenuarse en el mediano plazo. Para ello se calculó un porcentaje del costo de los fletes sobre el valor FOB de las importaciones, el cual se asume decreciente en el tiempo.

iii. Ingreso Secundario: remesas netas

Las estimaciones de las remesas recibidas se basan en el supuesto de una estabilidad en los patrones migratorios y en las perspectivas de crecimiento y empleo publicadas por el FMI (WEO de octubre de 2021 y actualización de enero de 2022) de las economías avanzadas y países de los cuales el Ecuador recibe más remesas. Cabe indicar que en 2020 y 2021, a pesar de la pandemia, las remesas recibidas se incrementaron, por lo que en 2022 las estimaciones no consideran un rebote importante, sino más bien una trayectoria más suave en el mediano plazo. Respecto a las remesas netas, estas mantendrían su tendencia al alza a lo largo del período de análisis.

iv. Proyección de la Cuenta financiera de la Balanza de Pagos

Respecto a la composición de los flujos que integran la cuenta financiera, se identifican comportamientos mixtos que dependen de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, así como del comportamiento de los agentes residentes y no residentes, los cuales se recogen en la tabla contigua:

Tabla 1.4 Cuenta financiera
(En millones de USD)

	2020	2021	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)
Cuenta financiera	-4.664	-3.101	-2.157	-2.736	-3.353	-3.227
Flujos del sector público	6.240	2.513	3.293	752	140	-938
Desembolsos	9.182	4.699	6.015	3.641	2.941	2.341
Amortizaciones	-3.478	-2.186	-2.722	-2.889	-2.801	-3.279
Otros flujos del sector privado	-7.862	-5.287	-3.392	-2.398	-3.153	-2.841
Inversión extranjera directa	1.104	621	800	763	1.208	1.206
Variación en activos de reserva (- = incremento)	-4.146	-948	-2.858	-1.853	-1.548	-654

Fuente: MPCEIP, MEF, BCE, MERNNR

Nota: De acuerdo al Manual VI de Balanza de Pagos, la Cuenta Financiera refleja la adquisición neta de activos y la disposición neta de pasivos financieros. Un saldo negativo no implica necesariamente salida de divisas, sino que más bien muestra el financiamiento o usos del saldo de la cuenta corriente más la cuenta de capital (préstamo neto).

c) PROYECCIONES DE INFLACIÓN, DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

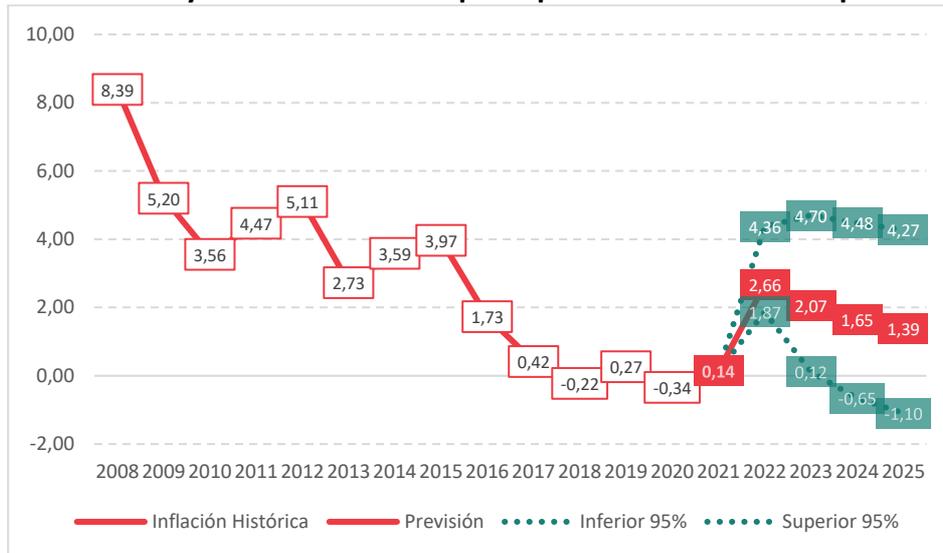
La dinámica inflacionaria en términos anuales se encontraría afectada por una demanda en proceso lento de recuperación, acompañada de choques de oferta que impactarían la senda inflacionaria de 2022. No obstante, la dinámica mensual también podría afectarse por fluctuaciones cíclicas no relacionadas a un comportamiento estructural de oferta o demanda agregadas. En el marco actual los precios domésticos de agroquímicos y por tanto bienes agrícolas, se verían afectados por el conflicto entre Rusia y Ucrania, factores completamente exógenos a la economía ecuatoriana.

Los precios más altos de las materias primas y la escasez de insumos de producción críticos han impulsado la inflación en Latinoamérica desde mayo 2021 (CEPAL, p.75, 2021). De hecho, el incremento en los precios de la energía y de los *commodities*, al igual que el aumento de la inflación mundial contribuyeron a impulsar la inflación en América Latina (CEPAL, p.72, 2022a).

Entre los insumos de producción críticos, se encuentra la urea, que es un agroquímico ampliamente utilizado en el agro nacional, el cual se importa en su mayoría de Rusia. Al año 2021, el 51% de las importaciones de urea provinieron desde Rusia. En este sentido y por tener efectos derrame sobre la división de alimentos del IPC (la de mayor peso dentro de la canasta básica, con 22.45%), se estimó el efecto del encarecimiento de este agroquímico sobre el nivel general de precios, pudiendo añadir 0.70 puntos porcentuales a las inflaciones anual promedio y fin de periodo para el año 2022.

La proyección de inflación anual para 2022 apuntaría a niveles cercanos al 2,7%. Una vez se logren superar las distorsiones de oferta y demanda agregada observadas en 2022, se espera que a partir de 2023 la trayectoria inflacionaria permita regresar a una senda de mediano plazo cercana al 1,5%; en otras palabras, los niveles inflacionarios anuales presentarían valores positivos desacelerados, por lo menos hasta el 2025.

Gráfico I.1 Proyección de mediano plazo para la inflación anual promedio



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: Intervalos de confianza estimados sobre la base de 10000 replicaciones.

La inflación anual promedio para el año 2022 se estima que pueda fluctuar entre 1,87% y 4,36%. En el año 2023 se estimaría una proyección de 2,07%, cifra similar a los niveles observados en 2016. A partir de este año se considera una desaceleración paulatina en los niveles inflacionarios; similar a la trayectoria del precio del WTI y urea de acuerdo a las proyecciones del Banco Mundial (2021). El año 2024 y 2025 se presentarían inflaciones anuales promedio cercanas a 1,5%. La trayectoria de mediano plazo se explicaría por una demanda interna en recuperación, aproximada por el consumo privado (ingresos salariales), medidas de consolidación fiscal proyectadas; y, por una oferta recuperándose.

Cabe mencionar que las estimaciones de organismos internacionales, como el FMI, mencionan también incrementos en la tasa de inflación en 2022 acompañada de tasas inflacionarias superiores a 1% para el mediano plazo. Para el 2022, en la región, las presiones se originarían por los precios de alimentos y energía (World Bank, 2022). Se prevé que la inflación regrese a los rangos que se registraban antes de la pandemia en la mayoría de los países en 2023 (FMI, p. 45, 2021). A continuación, se muestra un comparativo de las estimaciones frente a las proyecciones del FMI y de analistas privados.

Tabla 1.5 Comparativo de proyecciones inflacionarias (anual y fin de periodo)

Periodo	Proyecciones Estimadas (en porcentaje)					
	Anual Promedio			Acumulada		IPC
	FMI (WEO octubre 2021)	MEF	Analistas Privados	FMI (WEO octubre 2021)	MEF	MEF
2021	0.00	0.00	1.10	1.80	0.14	105.27
2022	2.10	2.66	2.00	2.20	2.57	108.14
2023	1.80	2.07	1.80	1.60	1.96	110.38
2024	1.50	1.65		1.30	1.52	112.20
2025	1.30	1.39		1.10	1.33	113.55
Grafico						

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: Los analistas privados incluyen a Bank of America, Fitch Rating, Credit Suisse Group, Citigroup, Torino Capital, Barclays y JP Morgan Chase.

Las perspectivas inflacionarias señalan una senda de precios con un incremento relativamente grande en el año 2022; pero con desaceleraciones hasta el año 2025, tanto en la inflación anual promedio como la de fin de periodo. Tanto las proyecciones de analistas privados como las del FMI, disponibles a la fecha de elaboración de este documento, son inferiores a las estimadas por el Ministerio de Economía y Finanzas para todos los años considerados.

SECCIÓN II

PROGRAMACIÓN FISCAL

I. COBERTURA INSTITUCIONAL

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

Tabla II.1 Cobertura Institucional SPNF⁴

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO												
GOBIERNO GENERAL							EMPRESAS PÚBLICAS					
GOBIERNO CENTRAL				FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL			GADS	PEC	TAME	ENFE	FLOPEC	EP AGUA
PGE	CFDD	MERNNR	BEDE	IESS-BIESS	ISSFA	ISSPOL						

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La programación y análisis fiscal es ejecutada 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) 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 No Financieras, 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).

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROYECCIONES 2022⁵

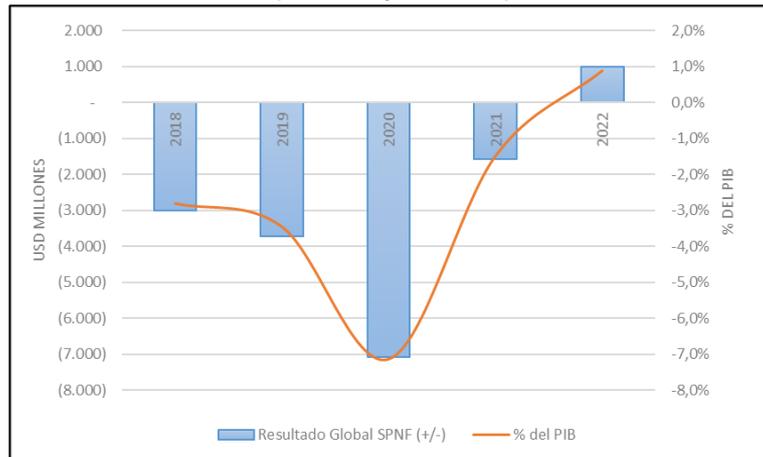
El SPNF para el año 2021 presentó un déficit global de -1,5% del PIB, 5,6 puntos porcentuales menos deficitario el resultado obtenido en el año 2020, el cual estuvo marcado por los efectos de la pandemia del Covid – 19. Para el año 2022 se prevé un

⁴ La programación difiere de las estadísticas de finanzas públicas, 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 correspondientes. Además, considera al BEDE dentro del Gobierno Central.

⁵ Estimaciones con corte al 11 de mayo de 2022.

superávit global de 0,9%, el cual confirma la disposición de la actual administración por avanzar hacia unas finanzas públicas sostenibles en el mediano plazo.

Gráfico II.1 Resultados Globales del SPNF 2018-2022
(millones y % del PIB)



Nota: Efectivo de 2018 a 2020, provisional 2021 y programado 2022

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - BCE

En cuanto al resultado primario⁶, que mide el resultado financiero del SPNF sin considerar el pago por intereses, para el año 2021 éste indicador se ubicó en -0,2% del PIB, se estima que este se ubique en 2,4% del PIB para el año 2022. Este comportamiento del resultado primario, tendrá una incidencia directa y positiva sobre la sostenibilidad de la deuda pública.

a) Ingresos

Los ingresos del SPNF estimados para el año 2022 respecto al PIB, son superiores en 2,6 puntos porcentuales (pp) respecto del 2021, con lo que superarían los niveles observados antes de la pandemia. La estimación prevé que los ingresos petroleros aumenten en 1,7 pp respecto al año anterior asociado básicamente a un mayor precio de exportación del crudo. Por su parte, los ingresos no petroleros crecen en 0,7 pp, resultado que se explica por una mayor recaudación tributaria (0,6 pp) y a un mejor superávit operacional de las empresas públicas no financieras en (0,2 pp), debido básicamente a un mejor resultado operativo de Petroecuador. La mejor recaudación tributaria responde al resultado combinado de un mayor dinamismo económica y a los ingresos generados por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid 19.

⁶ Acorde al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas el resultado primario, que no considera los ingresos y gastos por intereses, para el año 2022 se estable en 1,2% del PIB.

Tabla II.2 Ingresos SPNF 2020-2022
(% del PIB)

	EFECTIVO		PROGRAMACIÓN	VARIACIÓN
	2020	2021	2022	P.P.
Ingresos Totales	29,4%	34,0%	36,6%	2,6%
Ingresos Petroleros	4,9%	8,5%	10,2%	1,7%
Ingresos No Petroleros	22,8%	22,9%	23,6%	0,7%
Ingresos Tributarios	12,5%	12,8%	13,5%	0,6%
Renta	4,1%	3,6%	4,1%	0,5%
IVA	5,2%	5,6%	5,4%	-0,3%
ICE	0,7%	0,8%	0,8%	0,0%
Aranceles	1,0%	1,1%	1,1%	0,0%
Otros impuestos	1,3%	1,7%	2,1%	0,4%
Impuestos emergencia	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Contribuciones a la Seguridad social	5,1%	5,0%	5,0%	0,0%
Otros	5,2%	5,1%	5,2%	0,1%
Resultado Operacional de las Empresas Públicas	1,7%	2,6%	2,7%	0,2%
Resultado Operacional de Emp.Petroleras	1,5%	2,3%	2,5%	0,2%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

- El componente de ingresos petroleros del SPNF 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 Minas (MEM); y, iv) transferencia por concepto de la aplicación de la Ley de Circunscripción Territorial Amazónica (Ley CTEA⁷).

La proyección para el año 2022, prevé que el ingreso petrolero del SPNF represente el 10,2% del PIB, monto que incluye una estimación del precio de exportación del crudo ecuatoriano de USD 83,4 por barril.

- Por su parte, del total de ingresos no petroleros, la programación prevé un monto de 23,6% del PIB en 2022. De esta cifra el 56,9% 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 deducir las devoluciones y notas de crédito.

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 2022 son un reflejo del dinamismo en el mercado laboral y de la reactivación económica. Se prevé que estas lleguen a representar alrededor del 5,0% del PIB en 2022.

⁷ Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

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, regalías 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 2022.

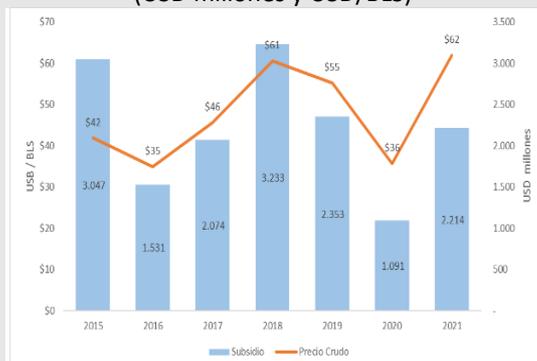
- El resultado operacional de las empresas públicas constituye el tercer componente de los ingresos del SPNF. Para el año 2022 se estima un superávit operacional de 2,7% del PIB.

Recuadro II.1 Subsidios Petroleros

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

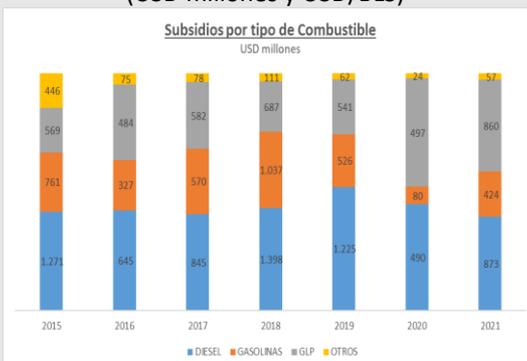
Para el año 2015 los subsidios alcanzaron los USD 3.047 millones, período durante el cual el precio de crudo promedió los USD 98 por barril, manteniendo la tendencia de los años 2013 y 2014. Para el período 2019-2021 los subsidios disminuyeron, alcanzando el año 2021 los USD 2.214 millones, dado principalmente por la disminución de los precios de crudo, así como por la política de precios implementada durante los últimos años. Entre los principales combustibles subsidiados por el gobierno se encuentran: Diésel, Gasolinas y GLP.

Subsidios a los Combustibles 2015 – 2021
(USD millones y USD/BLS)



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

Subsidios a los Combustibles 2015 – 2021
(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 en el gasto por subsidios, política que estuvo vigente hasta el mes de octubre de 2021. A partir de dicha fecha, según lo establecido en la Disposición Séptima del Decreto Ejecutivo 338 el Presidente de la República fijó los precios de venta para el sector automotor en lo

referente a la gasolina y el diésel. Los subsidios para el año 2022 se estiman en USD 2.988 millones mismo que dependerá de la evolución de los precios de crudo en el mercado internacional.

Subsidios Petroleros
Estimación de Subsidios - 2022
(USD millones)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Información provisional sujeta a revisión

a) Gastos

En la programación 2022 este componente aumenta en 0,2 pp respecto de 2021 como porcentaje del PIB. Los gastos permanentes son superiores en 0,4 pp, este mayor gasto se explica principalmente por mayores transferencias a los Fondos de Seguridad Social, relacionado con el 40% de pensiones Jubilares, gastos de salud entre los principales, mientras que los gastos no permanentes como porcentaje del PIB se mantiene respecto al 2021. Contrariamente, la cuenta ajustes de tesorería (cuenta 99) presenta en la programación una contracción de 0,5 pp que responde principalmente al pago del litigio de Perenco registrado en 2021.

Tabla II.3 Gastos SPNF 2020-2022⁸
(% del PIB)

	EFECTIVO		PROGRAMACIÓN	VARIACIÓN
	2020	2021	2022	P.P.
Gastos Totales	36,5%	35,5%	35,7%	0,2%
Gasto Permanentes	29,3%	28,8%	29,2%	0,4%
Sueldos y Salarios	10,5%	10,5%	9,5%	-1,0%
Compras de Bienes y Servicios	2,4%	2,4%	2,0%	-0,3%
Intereses	2,8%	1,3%	1,5%	0,2%
Externos	2,4%	0,9%	1,1%	0,2%
Internos	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%
Prestaciones de seguridad social	6,9%	6,8%	6,7%	-0,1%
Otros Gastos Corrientes	6,7%	7,9%	9,6%	1,7%
De los cuales CFDD	3,2%	4,3%	5,8%	1,5%
De los cuales SHE	1,2%	1,2%	1,3%	0,2%
De los cuales Bonos	0,7%	1,1%	1,1%	0,0%
Otros	1,6%	1,4%	1,4%	0,0%
Gasto No Permanentes	7,2%	6,2%	6,5%	0,3%
Formación bruta de capital	7,2%	6,2%	6,5%	0,3%
Empresas Públicas Petroleras	1,4%	1,5%	1,5%	0,0%
Otros gastos de capital	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ajustes de Tesorería	0,1%	0,5%	0,0%	-0,5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

- Los gastos permanentes se desagregan en
 - El rubro sueldos y salarios comprenden la nómina de todos los trabajadores que laboran en el SPNF. Este rubro representa el 32,4% de los gastos permanentes y se prevé una contracción de 1,0 pp del PIB en 2022 respecto del año anterior; en línea con las políticas de austeridad que ha venido implementando el PGE y los otros sectores que componen el SPNF.
 - El componente bienes y servicios cae en el periodo 2021-2022 0,3 pp acorde igualmente a las políticas de austeridad y a un menor gasto asociado a la pandemia.
 - Las prestaciones a la seguridad social consideran los egresos relacionados con pensiones, enfermedad, maternidad, cesantía, muerte, seguro de accidentes y fondos de reservas de los ciudadanos afiliados al IESS, ISSPOL, ISSFA. Este rubro representa el 22,8% de los gastos permanentes y se estima que alcancen el 6,7% del PIB en 2022, que comparado con el año previo cae 0,1 pp.
 - El rubro de otros gastos concentra al 32,9% de los gastos permanentes. En éste se registran los recursos utilizados para la importación de

⁸ En gastos no permanentes en la Tabla II.3, se incluye cifras que en las estadísticas históricas están clasificadas como gasto corriente (sueldos y salarios; bienes y servicios; y bonos sociales).

combustibles (CFDD) y los pagos que se realizan a empresas privadas por los servicios prestados en la explotación hidrocarburífera. Ambos ítems, muestran variaciones positivas respecto del 2021 impulsados por los mayores precios internacionales del petróleo.

En este rubro se registra también los Bonos sociales y pensiones administrados por el PGE, el cual en 2022 alcanzará el 1,1% del PIB, además de otros gastos permanentes como son algunas transferencias que se realizan a los GAD.

- Finalmente se estima que los intereses devengados alcancen el 1,5% del PIB en el 2022, valor superior al del año 2021, en línea el perfil de la deuda consolidada del SPNF asociado a la renegociación de la deuda realizada en el año 2020.
- En cuanto a los gastos no permanentes, la formación bruta de capital fijo prevé un monto equivalente en alrededor del 6,5% del PIB. 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.

c) Financiamiento

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

	EFECTIVO		PROGRAMACIÓN	VARIACIÓN
	2020	2021	2022	P.P.
Requerimientos de Financiamiento (I+II)	11,7%	4,2%	2,1%	-2,1%
I Balance Global	7,1%	1,5%	-0,9%	-2,4%
II Amortización y otras obligaciones	4,5%	2,7%	3,0%	0,3%
Doméstica	0,5%	0,9%	0,6%	-0,4%
Externa	4,0%	1,7%	2,4%	0,7%
III Fuentes Brutas de Financiamiento (a+b+c)	9,2%	6,2%	2,8%	-3,4%
Financiamiento Externo	9,2%	4,3%	5,0%	0,7%
Financiamiento Doméstico	0,8%	1,1%	0,5%	-0,7%
Otras fuentes de financiamiento	-0,9%	0,8%	-2,7%	-3,4%
IV Cuentas por pagar y discrepancia estadística	2,5%	-2,1%	-0,7%	1,3%

1/ En 2021 incluye la asignación de DEGs a los países por parte del FM

2/ Requerimientos de financiamiento consideran el valor neto de cetes

* 2021 con datos provisionales

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el año 2022 los requerimientos de financiamiento, netos de cetes, sumarían 2,1% del PIB, donde el 0,9% del PIB del superávit del SPNF financiaría parte de las amortizaciones y 3% del PIB corresponde a amortizaciones y otras obligaciones. De este último concepto las amortizaciones externas alcanzarán el 2,4% del PIB.

En lo que respecta a los desembolsos, los de origen externo se estiman en 5% del PIB, mientras que los internos suman 0,5% del PIB. La fuente externa tiende a concentrarse en los recursos provenientes de organismos multilaterales. 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 internacional.

En cuanto los CETES, se estima que en neto existirá una amortización en torno a USD 100 millones, lo que representa una reducción del 0.1% del PIB.

En este sentido, el resultado neto del movimiento de las cuentas de deuda pública del SPNF para el año 2022, sería positivo en 2,5% del PIB, que comparado con el resultado observado en igual período del 2021 (2,8% del PIB), es menor, lo que obedece principalmente a un menor requerimiento de financiamiento.

III. ESTRATEGIA FISCAL

El Gobierno Nacional, ha planteado para el período 2022 – 2025, la aplicación de un programa económico, que restablezca la disciplina fiscal, a partir de: i) simplificación y progresividad de la política tributaria, ii) la racionalización y eficiencia del gasto público, iii) sostenibilidad del financiamiento público. Adicional, en respuesta a los desafíos coyunturales, el programa contempla también la mitigación de los impactos socio económicos negativos, derivados del brote del COVID-19 a nivel mundial.

Además, la política fiscal, apuntará a la generación de incentivos que favorezcan la generación de empleo, estabilidad financiera, fortalezcan el sector productivo y robustezcan las perspectivas de crecimiento económico, hacia el mediano y largo plazo.

Para esto, se considera como eje primordial el financiamiento de programas estratégicos que incidan positivamente en las condiciones de vida de la población ecuatoriana, en concordancia con el cumplimiento de los objetivos determinados en el “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, al compromiso del Estado respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y, al programa gubernamental para la reducción de la desnutrición crónica infantil.

a) Gestión de ingresos: simplificación, progresividad y transparencia de la política tributaria

Un manejo presupuestario responsable y sostenible requiere de una política tributaria que contribuya en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y que guarde concordancia con los elementos centrales de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, que entró en vigencia a finales de 2021.

En este sentido y buscando cumplir el objetivo 10 de los ODS de reducción de la desigualdad en y entre los países, se requiere promover la simplificación y una mayor progresividad en el cobro de tributos y una aplicación efectiva para garantizar que todos los actores respeten las normas, paguen lo que corresponde.

Con ese objetivo en mente, la “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID 19”, publicada en noviembre del 2021, busca responder a estos desafíos a través de:

- mejorar los ingresos del Estado priorizando, por un lado, los impuestos directos y progresivos conforme lo establece el mandato constitucional;
- establecer modificaciones a los segmentos impositivos y a las deducciones, reduciendo su regresividad; y,
- eliminar los impuestos a ciertos bienes y servicios para reducir las brechas de desigualdad económica entre personas y empresas (ej. productos de higiene femenina).

Es fundamental fortalecer la movilización de recursos fiscales internos y mejorar las capacidades de **recaudación de forma transparente, responsable y equitativa**. Por lo que vale la pena destacar las acciones y procesos de control - cobro ejecutados a nivel nacional por el Servicio de Rentas Internas (SRI), para apoyar el oportuno y correcto cumplimiento del pago de los impuestos; así como el fortalecimiento institucional a través de las acciones de seguimiento a los grandes contribuyentes.

En referencia a los ingresos petroleros contemplados en el Presupuesto General del Estado, se reafirma el fortalecimiento de los niveles de producción petrolera en el país considerando la internalización de los impactos negativos de pérdidas de recursos financieros, asociados a los deslaves en la región amazónica, que provocaron la rotura de los oleoductos al cierre del ejercicio fiscal 2021.

En este mismo ámbito, se debe señalar que, al finalizar el primer trimestre del año 2022 la cotización de mercado del crudo se ha ubicado sobre los niveles de precio establecidos en los supuestos macro fiscales para la formulación del Presupuesto 2022 y la Programación de mediano plazo.

Los excedentes transitorios, asociados a las condiciones actuales del mercado petrolero reducen las necesidades de financiamiento estimadas para el Presupuesto General del Estado -Programación Fiscal de Mediano Plazo. Por lo que, siguiendo **los principios de responsabilidad fiscal** y en concordancia con lo dispuesto en la Constitución, dichos recursos no serán destinados al financiamiento de gastos permanentes. Por el contrario, se emplearán en rubros que permitan **incrementar el patrimonio y la sostenibilidad financiera del Estado**.

Finalmente, con el propósito de fortalecer los elementos de transparencia en la gestión de las finanzas públicas, se mantienen permanentes revisiones de la información y bases de datos fiscales, las cuales han permitido una mejora continua en la presentación de la información fiscal en concordancia con las recomendaciones de los manuales internacionales y la comparabilidad de las cifras fiscales a nivel internacional.

b) Gestión de gastos: racionalización y eficiencia del gasto público

Tanto la formulación como la ejecución del Presupuesto General del Estado se sustentan sobre la base de **criterios de eficiencia y calidad del gasto público**, tomando como punto de partida las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, mandatos constitucionales y la normativa vigente.

Por tal motivo, resulta esencial el tratamiento del gasto de una manera integral (incluyendo la gestión del mismo en todos los niveles del Sector Público No Financiero e institutos de Seguridad Social); y, al mismo tiempo considerando las particularidades del gasto permanente y no permanente. Esto, con el objeto de asignar los recursos fiscales a la ejecución de políticas públicas que generen impactos positivos y la consecución de resultados claros y concretos, en los plazos y en la forma establecida para los mismos.

En pro de alcanzar un nivel de gasto público compatible con las condiciones estructurales de la economía, **se reafirma la aplicación de políticas de optimización y racionalización en el uso de recursos**, principalmente a través de la evaluación de la eficiencia y productividad de la masa salarial del Presupuesto General del Estado. Para esto, se analizará la pertinencia de los contratos laborales, con criterios de eficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas, con el fin de generar espacios de optimización sin afectar la provisión de bienes y prestación de servicios a la ciudadanía.

c) Gestión de endeudamiento público y tesorería: sostenibilidad del financiamiento público

De manera complementaria a establecer una reforma fiscal progresiva, equitativa y eficiente, enfocada en la movilización de ingresos permanentes para el financiamiento del gasto productivo, se contempla la aplicación de una estrategia de gestión de deuda que permita alcanzar un balance adecuado entre los costos y riesgos de las diferentes fuentes de financiamiento público. La misma se centra en una política de financiamiento que tienda a ampliar los plazos de amortización y reducir los costos financieros asociados al endeudamiento público en el mediano plazo.

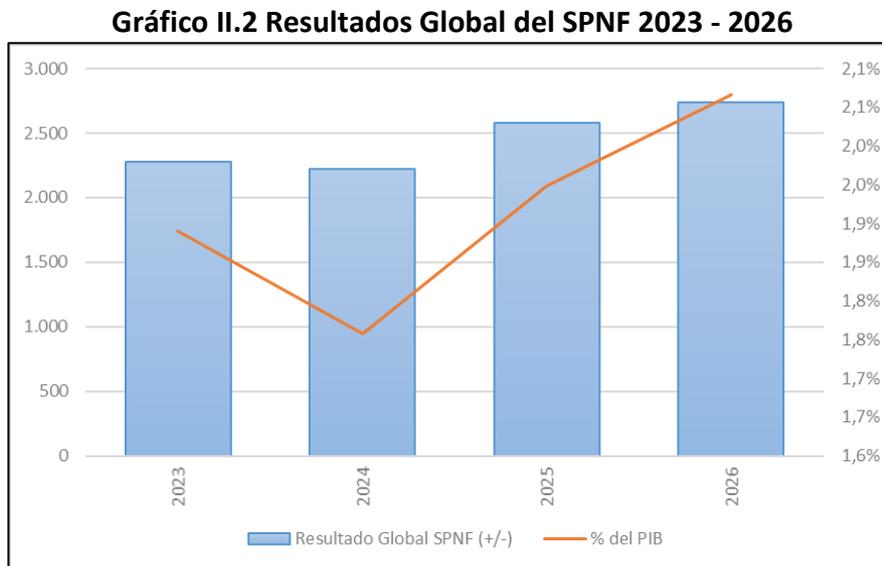
En esta línea, se priorizará el apoyo de organismos multilaterales tanto en términos de asistencias técnicas como de financiamiento de créditos a largo plazo en condiciones financieras favorables y plazos de gracia amplios. También, se profundizarán las acciones encaminadas a la renegociación de la deuda externa con China, con el

propósito de reducir los costos de financiamiento y ampliar el potencial del comercio bilateral.

También es importante señalar que la estrategia fiscal, se enfocará en la aplicación de medidas de consolidación fiscal y en reformas estructurales que permitan al país el fortalecimiento económico, la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como un retorno paulatino y ordenado a los mercados de bonos internacionales en el mediano plazo.

IV. PROGRAMACIÓN FISCAL 2023 – 2026

a. Sector Público No Financiero



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

El SPNF muestra una marcada trayectoria hacia la consolidación fiscal en el mediano plazo. Se parte de un superávit global de 1,9% del PIB en 2023, llegando a alcanzar un superávit global de 2,1% del PIB en 2026.

Tabla II.5 Resultado Primario del SPNF 2023-2026⁹
(% del PIB)

	2023	2024	2025	2026
Resultado Primario SPNF (MEF)	3,4%	3,4%	3,7%	3,9%
Resultado Primario SPNF (MEFP)	2,3%	2,3%	2,7%	2,9%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

⁹ De acuerdo con el Coplafip el resultado primario no considera los gastos por intereses (MEF); por su parte, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, además de la definición del Coplafip, plantea una adicional en la cual el resultado primario no considera los ingresos ni los gastos por intereses (MEFP).

De la misma manera, se puede evidenciar un leve crecimiento del resultado primario del SPNF para el periodo 2023-2026, relacionados con el incremento del PIB en el mediano plazo.

Recuadro II.2

Una medida más ácida de la sostenibilidad fiscal de Ecuador, cuyo principal recurso es el petróleo, se obtiene al estimar el resultado primario libre de ingresos y gastos asociados al sector hidrocarburífero. Este tipo de indicadores permite tener una mejor apreciación de la evolución de las finanzas públicas, aislando fenómenos exógenos como el precio internacional del crudo.

Para ello se trabajan dos indicadores: el resultado primario no petrolero y el resultado primario no petrolero incluido subsidios del Sector Público No Financiero (SPNF) y se considera dos metodologías para el cálculo del resultado primario: i) se suma el gasto por intereses al resultado global del SPNF; y, ii) al resultado global se resta los ingresos por intereses ganados y se suma el gasto por intereses causados.

Resultado Primario No Petrolero del SPNF

(% del PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026
Resultado Primario No Petrolero SPNF (i)	-1,8%	-0,7%	-0,4%	-0,1%	0,6%
Resultado Primario No Petrolero SPNF (ii)	-2,9%	-1,8%	-1,5%	-1,1%	-0,5%

Resultado Primario No Petrolero incluido Subsidios del SPNF¹⁰

(% del PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026
Resultado Primario No Petrolero incluido Subsidios SPNF (i)	-4,4%	-2,9%	-2,0%	-1,2%	-0,6%
Resultado Primario No Petrolero incluido Subsidios SPNF (ii)	-5,6%	-3,9%	-3,1%	-2,2%	-1,7%

1/ El resultado primario no petrolero del SPNF incluidos los subsidios de derivados petroleros, se define como el saldo primario no petrolero del SPNF menos gasto en subsidios por la comercialización de derivados de petróleo.

Al analizar ambos indicadores se puede identificar dos hechos. 1) Al compararse con el balance primario total, estos indicadores muestran una situación más deficitaria lo que revela la importancia del crudo en las finanzas públicas. 2) En ambos indicadores y con las dos metodologías se aprecia un definido patrón de consolidación fiscal, el cual indica que la mejora de las finanzas públicas es sostenible en el tiempo independientemente del valor que tome el crudo en los mercados internacionales.

v. Ingresos

La programación fiscal 2023 – 2026 considera ingresos totales del SPNF en torno al 35% 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 una participación promedio de 23,7% del PIB en el tiempo. Por otro lado, los ingresos petroleros con una tendencia decreciente asociada a una proyección descendente de los precios del crudo a nivel internacional.

Tabla II.6 Programación ingresos SPNF 2023-2026
(%del PIB)

	PROGRAMACIÓN			
	2023	2024	2025	2026
Ingresos Totales	36,1%	34,7%	33,8%	34,4%
Ingresos Petroleros	9,8%	8,9%	8,4%	7,9%
Ingresos No Petroleros	23,8%	23,4%	23,3%	24,4%
Ingresos Tributarios	13,5%	13,3%	13,3%	14,1%
Renta	4,4%	4,5%	4,5%	4,7%
IVA	5,4%	5,5%	5,6%	5,9%
ICE	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
Aranceles	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Otros impuestos	1,8%	1,4%	1,4%	1,6%
Impuestos emergencia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Contribuciones a la Seguridad social	5,0%	4,9%	4,9%	5,0%
Otros	5,3%	5,3%	5,1%	5,3%
Resultado Operacional de las Empresas Públicas	2,6%	2,3%	2,1%	2,1%
Resultado Operacional de Emp.Petroleras	2,3%	2,1%	1,9%	1,9%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el año 2023, se prevé que los ingresos petroleros del SPNF alcanzarán el 9,8% 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 proyección de la producción petrolera, que considera únicamente los campos actualmente en producción lo que genera una producción fiscalizada de petróleo promedio para el período 2023-2026 de 191 millones de barriles.
- Los acontecimientos internacionales, principalmente la guerra, han incrementado los precios del crudo, en el largo plazo se estima que los mismos disminuyan a medida que los conflictos bélicos internacionales mejoren. Aunque destaca los elevados niveles de incertidumbre en torno a estos supuestos.
- Una vez levantadas las medidas de restricción de movilidad por la pandemia, el consumo de combustibles se ha proyectado con un crecimiento acorde a la

recuperación económica, así entre el 2023 - 2025 la demanda se incrementa en un 9%.

- La estimación de ingresos por venta interna de derivados para el período 2023 – 2025, considera la evolución de los precios acorde con la normativa legal vigente Decreto Ejecutivo 338.

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 2023-2026, la programación de la recaudación tributaria se ubica en promedio en alrededor del 13,5% del PIB.

Dentro de los ingresos tributarios el impuesto de mayor recaudación es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el mismo que para el período 2023-2026 registra una participación promedio de 40%, seguido del impuesto a la renta 33%, 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 5,6%. Por su parte, el impuesto a la renta fruto del mayor dinamismo previsto para la economía pasaría del 4,4% del PIB en 2023 a 4,7% del PIB en 2026. Por otro lado, en la estimación los impuestos arancelarios registrarían un comportamiento estable cuya participación representaría en promedio el 1,1% del PIB para el 2023-2026. El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para el periodo 2023-2026 en relación al PIB se ubica en promedio en 0,8%.

En el periodo 2023-2026, se estima que las contribuciones a la seguridad social representen alrededor del 5,0% del PIB; manteniendo una participación casi constante del 14% de los ingresos totales del SPNF. Debido al número de afiliados, el IESS es la institución con mayor peso dentro de este rubro. Desde el año 2023 hasta el año 2026 se estima un crecimiento sostenido de las contribuciones de la seguridad social, debido al mayor dinamismo proyectado para la economía y a un crecimiento de los empleos formales apoyado por las políticas de reactivación de empleo por parte del gobierno nacional.

Los otros ingresos y transferencias presentan una tendencia a mantenerse como porcentaje del PIB en torno al 5,3%, debido a un crecimiento sostenido de los ingresos por autogestión del PGE.

Finalmente, para el período 2023-2026, 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.

vi. Gastos

Fruto de las políticas de consolidación fiscal, el gasto presenta una tendencia decreciente. El mismo pasa del 34,3% del PIB en 2023 al 32,3% en 2026. El mayor ajuste se da en los gastos permanentes los cuales se reducen 1,7 puntos porcentuales.

Tabla II.7 Programación Gastos SPNF 2023-2026¹¹
(% del PIB)

	PROGRAMACIÓN			
	2023	2024	2025	2026
Gastos Totales	34,3%	32,9%	31,9%	32,3%
Gasto Permanentes	27,8%	26,7%	25,9%	26,1%
Sueldos y Salarios	9,0%	8,7%	8,4%	8,5%
Compras de Bienes y Servicios	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%
Intereses	1,5%	1,7%	1,8%	1,9%
Externos	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%
Internos	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Prestaciones de seguridad social	6,6%	6,5%	6,5%	6,6%
Otros Gastos Corrientes	8,8%	8,1%	7,5%	7,4%
De los cuales CFDD	5,1%	4,4%	4,0%	3,9%
De los cuales SHE	1,2%	1,3%	1,1%	1,1%
De los cuales Bonos	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%
Otros	1,5%	1,3%	1,3%	1,4%
Gasto No Permanentes	6,4%	6,2%	6,0%	6,2%
Formación bruta de capital	6,4%	6,2%	6,0%	6,2%
Empresas Públicas Petroleras	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%
Otros gastos de capital	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ajustes de Tesorería	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para el período 2023 – 2026 los gastos permanentes del SPNF representan en promedio el 81% del gasto total, los mismos pasarán de 27,8% del PIB en 2023 a 26,1% del PIB en 2026. Los principales ajustes a la baja se dan en sueldos y salarios los cuales representarán en promedio el 8,6% de PIB durante el período y cuyo ajuste se verifica con mayor intensidad a partir del año 2023.

De la misma manera, se identifica una caída de 1,2 puntos porcentuales en los gastos de la CFDD, que pasan del 5,1% del PIB en 2023 al 3,9% en 2026. Esta reducción obedece principalmente a los precios internacionales proyectados para el crudo, los cuales repercuten directamente en una caída en los precios de los derivados.

Se verifican además correcciones en el gasto en bienes y servicios, con una leve contracción de 0,1 puntos porcentuales del PIB, fruto de las políticas de optimización y

¹¹ Gastos no permanentes consideran valores de Sueldos y salarios y Bienes y servicios que se ejecutan a través del Plan Anual de Inversiones.

contención del gasto público. Por su parte, las prestaciones de la seguridad social se mantienen relativamente constantes en torno al 6,5% del PIB durante el período.

Por otro lado, el pago de intereses del SPNF para el año 2023 alcanzará aproximadamente el 1,5% del PIB, de este monto el 1,2% corresponde a deuda externa y 0,4% a interna. En el largo plazo este rubro presenta una tendencia creciente, generando su mayor impacto en el año 2026 alcanza el 1,9% del PIB.

En cuanto a los gastos no permanentes, la programación fiscal 2023-2026, contempla que este componente se mantenga en torno al 6,2% del PIB. De este rubro, se considera que las inversiones realizadas por la empresa petrolera estatal se mantengan estables en torno al 1,5% del PIB.

vii. Financiamiento del SPNF

El siguiente cuadro resume la programación de las fuentes de financiamiento para el SPNF para los años 2023-2026, sobre el cual se resaltan los siguientes aspectos:

**Tabla II.8 Programación Financiamiento del Sector Público No Financiero
(% del PIB)**

(En % del PIB)	PROGRAMACIÓN			
	2023	2024	2025	2026
Requerimientos de Financiamiento (I+II)	1,4%	1,1%	1,6%	2,2%
I Balance Global	-1,9%	-1,8%	-1,9%	-2,1%
II Amortización y otras obligaciones	3,3%	2,9%	3,6%	4,2%
Doméstica	0,9%	0,7%	1,1%	1,1%
Externa	2,4%	2,2%	2,5%	3,1%
III Fuentes Brutas de Financiamiento (a+b+c)	1,6%	0,9%	1,7%	2,4%
Financiamiento Externo	2,7%	2,3%	1,8%	2,1%
Financiamiento Doméstico	0,4%	0,7%	0,6%	0,5%
Otras fuentes de financiamiento	-1,5%	-2,0%	-0,6%	-0,2%
IV Cuentas por pagar y discrepancia estadística	-0,2%	0,2%	-0,1%	-0,2%

1/ Requerimientos de financiamiento consideran el valor neto de cetes

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para los años 2023-2026 se prevé que el financiamiento continúe centrándose en flujos provenientes de organismos multilaterales, que en promedio alcanzarían el 1,1% del PIB. Además, se contempla una salida a mercados internacionales, cuya fuente de financiamiento representaría en promedio 0,98% del PIB. Por su parte, el financiamiento interno en promedio para el período se ubicaría 0,5% del PIB.

En línea con las políticas de consolidación fiscal, se contempla una disminución de requerimientos de financiamiento que pasarán del 4,2% del PIB en 2021 al 2,2% del PIB en 2026.

Por su parte, se prevé para el periodo en mención que los depósitos en el BCE del SPNF continúen incrementándose. Los mismos permitirán al SPNF contar con recursos de rápido acceso en el caso de restricciones no esperadas a los flujos financieros nacionales e internacionales.

V. COMPARATIVO PRINCIPALES SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

En relación a la actualización de los principales supuestos macroeconómicos, se presenta un cuadro comparativo en el que se puede analizar como los factores internos y externos que han afectado al país, generaron un incremento en la mayoría de indicadores económicos en comparación con los usados en la Proforma 2022.

Así se puede observar que las proyecciones de inflación se han ajustado al alza, factor que responde en buena medida al incremento de los precios internacionales de bienes y servicios importados por el país y al incremento en el costo de los fletes marítimos internacionales. En el primer caso, el incremento de los precios se asocia a la guerra en Ucrania, por lo que, si bien se espera que tenga un impacto acotado en el tiempo, su grado de incertidumbre es importante.

Por su parte, se proyecta un mayor PIB nominal para el año 2022 que el estimado en la proforma. Este resultado se debe a la combinación de dos factores.

1. El crecimiento del PIB que se corrige levemente a la baja en función de un mayor PIB observado en el año 2021.
2. Un mayor deflactor del PIB que responde a la mayor inflación proyectada y a un mayor precio del petróleo, en línea con los acontecimientos internacionales.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta la entrada en vigor de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid 19, la cual se espera genere ingresos en torno al 1% del PIB en 2022.

Estos cambios en los indicadores macroeconómicos permiten proyectar mayores ingresos que los estimados en la proforma, acompañados por un ajuste también positivo, pero menor en términos relativos del gasto. Así, la programación considera alcanzar un superávit del 0,9% del PIB en 2022 frente a al déficit de 1,1% del PIB estimado en la proforma.

Tabla II.9 Supuestos macroeconómicos Proforma 2022 vs Programación 2022
(% del PIB)

	Proforma 2022	Programación 2022
PIB Nominal	109.618,6	113.783,0
Inflación	1,3%	2,6%
Crecimiento Económico	2,9%	2,8%
Precio crudo ecuatoriano (USD por barril)	59,20	83,40
Ingresos SPNF (en % del PIB)	33,6%	36,6%
Gastos SPNF (en % del PIB)	34,7%	35,7%
Resultado SPNF (en % del PIB)	-1,1%	0,9%

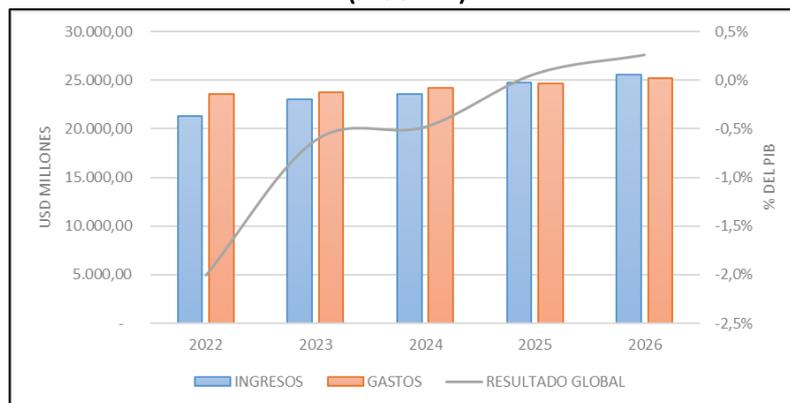
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Banco Central del Ecuador

VI. ANÁLISIS SECTORIAL

a. Presupuesto General del Estado

Para el periodo 2022 – 2026, la estimación del PGE presenta un mayor déficit global que el programado 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 2026 se estima una reducción del déficit fiscal cercana a los dos puntos del PIB.

Gráfico II.3 Ingresos, Gastos y Resultado del PGE 2022 – 2026
(% del PIB)



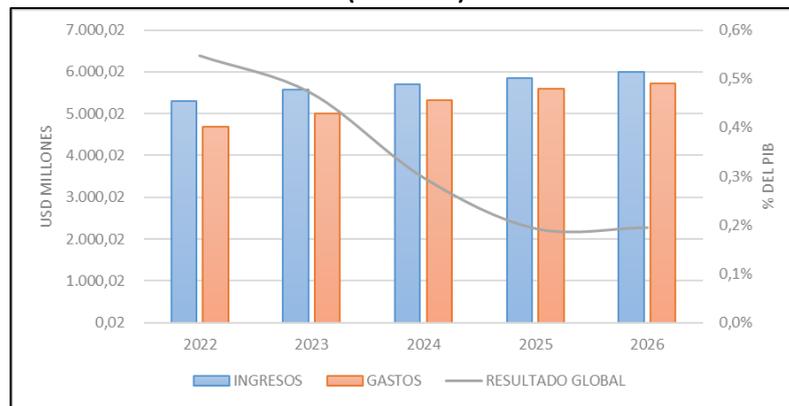
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

A nivel de ingresos del PGE se prevé que las condiciones favorables de la economía previstas para el período 2022-2026, repercutan en una mayor recaudación de impuestos y en una mayor generación de ingresos por autogestión. Lo anterior se vería en parte compensado con una menor proyección del precio del petróleo. Así, durante el período los ingresos totales del PGE promediarían el 18,9% del PIB. Junto con una proyección de ingresos estables, se contempla una reducción continua del gasto, el cual pasaría del 20,7% del PIB en 2022 al 19,1% en 2026.

b. Gobiernos Autónomos Descentralizados

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

Gráfico II.4 Ingresos, Gastos y Resultado de los GADS 2022 – 2026
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

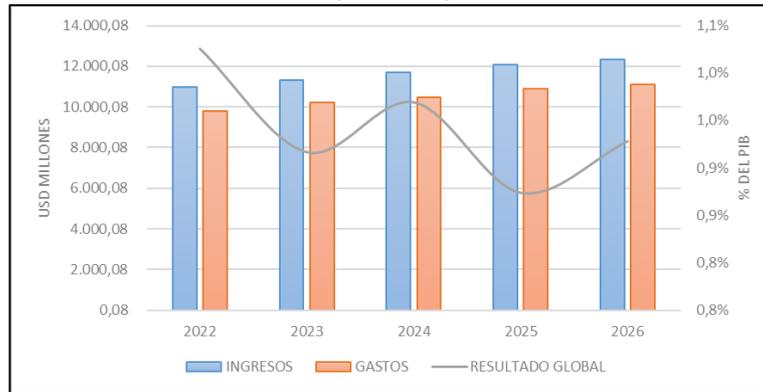
Los ingresos de los GAD provienen de: i) Ingresos por autogestión relacionados básicamente con los impuestos prediales; ii) transferencias recibidas desde el PGE relacionadas con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que señala que las participaciones de los GAD en el PGE serán equivalentes al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los no permanentes, iii) transferencias por convenios FINGAD a través del BDE y; iv) los ingresos petroleros percibidos por la Ley de la circunscripción territorial Amazónica. Respecto a la programación 2022-2026 se proyecta que la participación de los ingresos de los GAD en el PIB se halle en promedio en 4,5%.

En cuanto a los gastos, estos se clasifican en: i) gastos permanentes que incluye sueldos y salarios; bienes y servicios y transferencias a empresas públicas de los GAD; ii) gastos no permanentes que incluye los gastos de capital relacionados con proyectos de inversión. Para el periodo 2022-2026 el gasto promedio estaría en torno al 4,2% del PIB.

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

c. Fondos de la Seguridad Social

Gráfico II.5 Ingresos, Gastos y Resultado de FSS 2022 – 2026
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

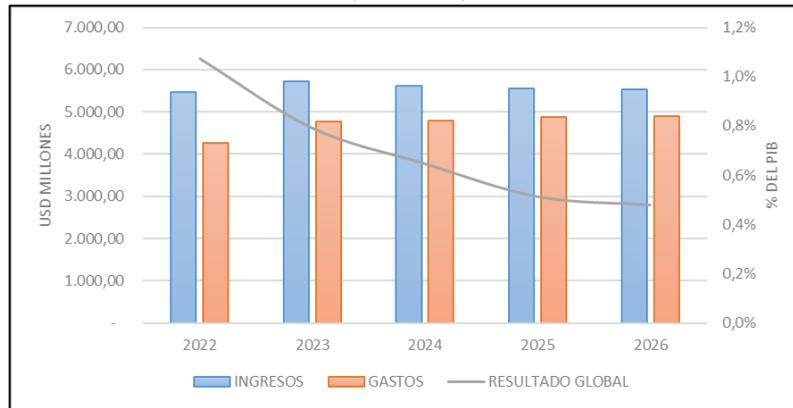
Los Fondos de Seguridad Social se encuentran constituidos por el Instituto de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Los ingresos de estas entidades provienen principalmente de las contribuciones 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 2022-2026 se prevé que los Fondos de Seguridad Social tengan ingresos promedios del 9,3% del PIB, con una tendencia regular en el periodo analizado.

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

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

d. Empresas Públicas

Gráfico II.6 Ingresos, Gastos y Resultado de los EE.PP. 2022 – 2026
(% 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 88% del resultado global de las empresas públicas analizadas. Por lo anterior, el resultado de este sector se halla fuertemente influenciado por los niveles de producción y precios del crudo. Así se esperan resultados superavitarios en el año 2022 estableciéndose en 1,1% del PIB, teniendo una leve reducción en el resultado global llegando en el 2026 a un resultado del 0,5% del PIB.

I. CONCLUSIONES

El escenario plurianual del Sector Público No Financiero y Presupuesto General del Estado que recoge las modificaciones establecidas para el 2023-2026 junto con la proyección al cierre del 2022 puede resumirse en el siguiente cuadro.

Tabla II.10 Resultado Global SPNF y PGE

	2022	2023	2024	2025	2026
Resultado SPNF	0,9%	1,9%	1,8%	1,9%	2,1%
Resultado PGE	-2,0%	-0,6%	-0,5%	0,1%	0,3%

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 2,3% del PIB entre 2022 y 2026, mientras que en el resto del Sector Público la consolidación alcanzaría el 1,2% del PIB.

La consolidación fiscal considera por un lado un crecimiento de los ingresos que va de la mano de un mayor dinamismo de la economía y una mayor incorporación de personas en puestos laborales formales.

Por su parte, los esfuerzos de consolidación fiscal por el lado del gasto provienen de los siguientes ajustes:

- Reducción del gasto en remuneraciones de manera acumulada durante el período 2022-2026 en más de 1,0 puntos porcentuales del PIB.
- Reducción del gasto en bienes y servicios de manera acumulada durante el período 2022-2026 en aproximadamente 0,2 punto porcentual del PIB.
- Reducción de la formación bruta de capital fijo del PGE en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales de manera acumulada durante el período.

Con el propósito de ofrecer una mejor consistencia y transparencia de las estadísticas fiscales, se han mantenido constantes revisiones de datos, las cuales han generado una mejora continua en la presentación de la información fiscal acorde a las recomendaciones de los manuales internacionales, alineados a los objetivos del gobierno nacional.

SECCIÓN III

EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

I. INTRODUCCIÓN

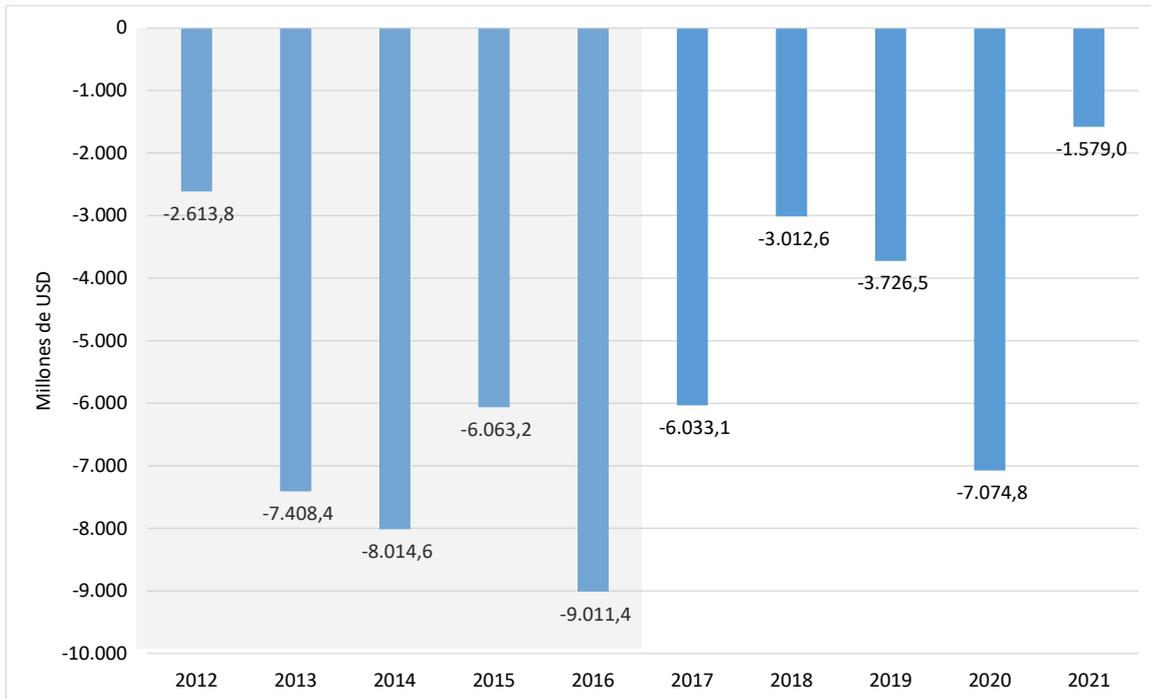
Según el artículo 5, numeral 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), *“se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, 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”*.

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

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

La acumulación de deuda pública es el reflejo de la acumulación de déficits fiscales a lo largo de los años. En ese sentido, se observa que el Sector Público No Financiero ha acumulado déficits globales entre 2012-2021. Los mismos han llegado a valores sobre los USD 9 mil millones (año 2016), y en ninguno de los años señalados existió un superávit global, siendo el 2021 el año menos deficitario con un resultado de USD - 1.579,0 millones. Esta situación se presenta en el Gráfico No. 1.

Gráfico No. III.1
Resultado Global SPNF consolidado 2012- 2021



Notas:

* Cifras preliminares, sujetas a revisión

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

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

Elaboración: MEF- Subsecretaría de Política Fiscal (SPF)

Consecuentemente con lo anterior, el stock de deuda y otras obligaciones del Ecuador muestra una tendencia creciente en los últimos años, lo cual ha constituido un problema estructural con consecuencias negativas de diversa índole para la economía ecuatoriana. Según los datos del MEF, bajo la nueva metodología de cálculo de deuda pública (2021), la deuda pública consolidada y otras obligaciones del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social, a diciembre 2021 ascendió a 58,6%¹² del Producto Interno Bruto (PIB), donde la deuda consolidada externa representó un 43,4% del PIB, la deuda interna un 13,3% del PIB, y otros pasivos 1,9% del PIB.

Un sector fiscal en óptimas condiciones y que cumpla con las condiciones de sostenibilidad, contribuye a la reducción de la pobreza, así como al crecimiento económico inclusivo, por lo que es de suma importancia el constante análisis y monitoreo de la sostenibilidad de los componentes de las finanzas públicas (Tsikomía y

¹² “Boletín de Deuda Pública y otras obligaciones del SPNF y la Seguridad Social / PIB”, 31 de diciembre de 2021.

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

Arsan, 2021). Adicionalmente, Espinoza, Aguirre y Campuzano (2019) encuentran que esta realidad crea una dependencia fuerte entre la capacidad de cubrir la brecha fiscal y la voluntad de los acreedores a invertir en deuda soberana. Bajo este contexto, es necesario un seguimiento continuo de la sostenibilidad del endeudamiento público en el Ecuador. Es así que el presente documento tiene como objetivo general evaluar la trayectoria del endeudamiento público en concordancia con las proyecciones macrofiscales oficiales del país y supuestos para el mediano plazo, a través del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda (DED), que permite la evaluación cuantitativa de sostenibilidad de la deuda pública.

II. METODOLOGÍA

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

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

Bajo el enfoque DSA y MTDS la variable de deuda es endógena, pues, depende de las relaciones e interconexiones con variables macro-fiscales como crecimiento económico, resultado primario¹³, inflación, tasa de interés (deuda pública), y el tipo de cambio (Rathnayake, 2020); mismos que deben ser consistentes con la realidad de corto y mediano plazo, así como con el contexto estructural de la economía, lo cual permitirá que los resultados sean lo más preciso posibles. Bajo esta perspectiva, la ecuación de dinámica de la deuda se expresa de la siguiente manera:

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

Donde:

- d_t es el stock de deuda en el periodo t.
- r_t^w representa la tasa de interés real ponderada de la deuda con moneda nacional y extranjera (restando inflación).

¹³ El resultado primario se define como el resultado global menos el gasto por intereses.

- g_t es la tasa de crecimiento real de la economía ecuatoriana.
- d_{t-1} es el stock de deuda del período anterior con relación al PIB.
- pb_t es el resultado primario en porcentaje del PIB.

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

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

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

III. SUPUESTOS

Los supuestos utilizados y anotados para la estimación de la sostenibilidad de la deuda pública se basan en las fuentes oficiales del Banco Central del Ecuador (BCE), Ministerio de Economía y Finanzas, y los objetivos del programa macroeconómico. 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, volatilidad 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 que factores como procesos de vacunación más dinámicos, medidas más leves de confinamiento, menor restricción en la movilidad de personas, y mayor flujo de mercancías, convergieron a una tendencia de recuperación de la actividad económica, impulsando un crecimiento económico de Ecuador en 2021 de 4,2%.

Por su parte, una ralentización de las principales economías EE.UU. y China, obstáculos en los suministros, incremento de la inflación, niveles más grandes de deuda y una elevada incertidumbre. El Fondo Monetario Internacional¹⁴ prevé que la economía mundial tendrá una ralentización de su producto pasando de un crecimiento de 6,1% en 2021 a 3,6% en 2022 y 2023, asimismo, es importante mencionar los efectos colaterales del conflicto entre Rusia y Ucrania.

De acuerdo con cifras del Banco Central del Ecuador (BCE), se estima un crecimiento económico de 2,8% para Ecuador en 2022, impulsado por la recuperación de la inversión y el dinamismo del consumo de los hogares. El incremento en la Formación Bruta de Capital Fijo responderá a la mejora en las expectativas económicas del sector privado y

¹⁴ Perspectivas Económicas Mundiales, abril 2022.

al aumento de la inversión pública, principalmente en infraestructura educativa y de salud, y en el mantenimiento de la red vial estatal. Por su parte, las industrias que reportarían un mayor crecimiento serían: alojamiento y servicios de comida, comercio, y acuicultura y pesca de camarón.

Cabe destacar que, acompañado de la contribución importante del Ministerio de Economía y Finanzas al cumplimiento del Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021-2025, principalmente “Garantizando la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente”, mediante la priorización del gasto público para la atención en salud, educación, seguridad, con enfoque en los derechos humanos, fomentando un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido; garantizando el financiamiento público sostenible minimizando los efectos en las generaciones futuras; y generando condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

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, a su vez, se incluyen los supuestos utilizados en los escenarios: i) alto nivel de estrés, con menor crecimiento económico, baja inflación y una presión de alza de las tasas de interés y, ii) un escenario optimista con un mejor comportamiento del sector real, con mayor dinamismo y una reducción paulatina de la tasa de interés real.

Tabla No. III.1
Supuestos para el análisis de Dinámica Endógena de la Deuda

ESCENARIO PROGRAMADO					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	2,8%	2,9%	2,8%	3,0%	3,0%
r_t^w	0,6%	1,3%	1,9%	2,2%	2,2%
pb_t	2,4%	3,4%	3,4%	3,7%	3,9%
ESCENARIO OPTIMISTA					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	2,9%	3,0%	2,9%	3,1%	3,1%
r_t^w	0,2%	0,9%	1,5%	1,8%	1,8%
pb_t	3,0%	4,0%	4,0%	4,3%	4,5%
ESCENARIO DE ESTRÉS					
	2022	2023	2024	2025	2026
g_t	2,7%	2,8%	2,7%	2,9%	2,9%
r_t^w	1,0%	1,7%	2,2%	2,5%	2,5%
pb_t	1,8%	2,8%	2,8%	3,1%	3,3%

Fuente: MEF-DNPF

Elaboración: MEF-SPF

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

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

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

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.

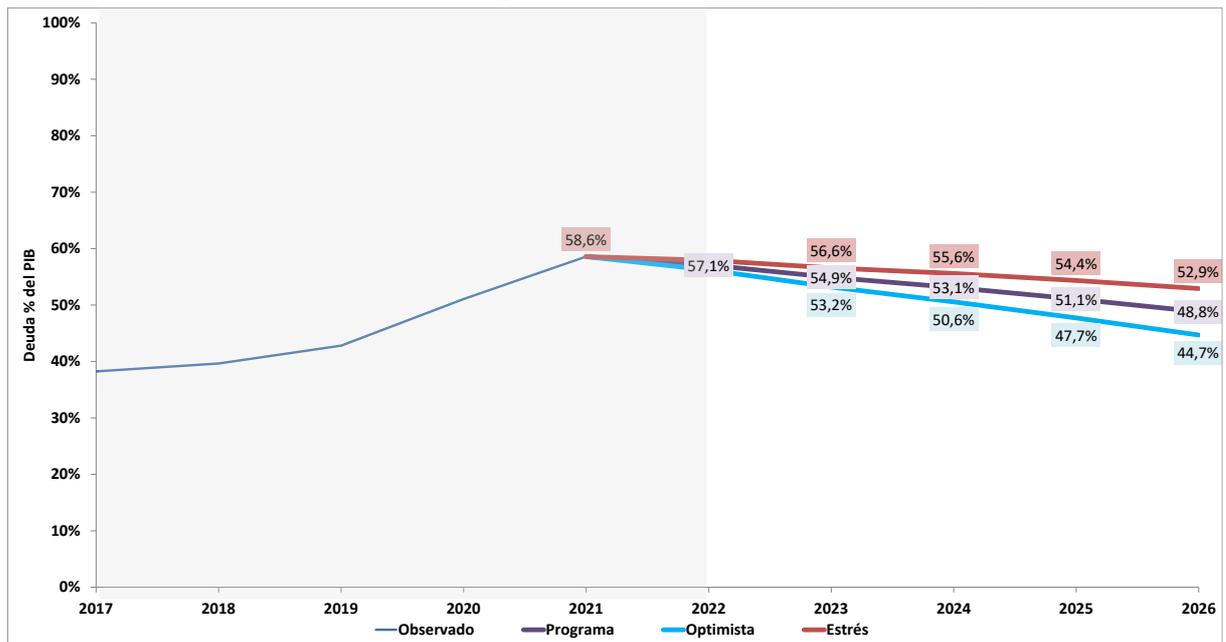
Bajo el escenario central, se estima que la deuda pública consolidada del SPNF como porcentaje del PIB pasaría de un valor proyectado al cierre de 2022 de 57,1% a un valor aproximado de 48,8% para el año 2026, es decir, una disminución de 8,3 puntos porcentuales (pp) en el mediano plazo. Esto fruto de un crecimiento económico promedio entre 2022 a 2026 de aproximadamente 2,9%, donde el crecimiento promedio supera a las tasas de interés promedio, y resultados primarios superavitarios con un promedio de 3,4%, aspectos significativos para que la trayectoria del saldo de la deuda converja durante el período mencionado, haciendo hincapié en los elementos

mostrados en la introducción del documento, especialmente, en el marco de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP, situando el indicador de deuda pública consolidada y otras obligaciones del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social en 51,1% del PIB al cierre del año 2025.

Por otro lado, de materializarse una dinámica de menor crecimiento, aumento de las tasas de interés y de no alcanzar los resultados primarios objetivos, es decir, constituyendo en un evento de estrés extremo sobre la economía ecuatoriana, se podría observar que la deuda pública alcanzaría valores cercanos al 52,9% del PIB al cierre del año 2026, y al 54,4% del PIB para el año 2025, inclusive manteniéndose en los límites del indicador de deuda según la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

Dentro de un escenario optimista, la deuda pública consolidada como porcentaje del PIB podría tener una disminución constante hasta llegar a 44,7% en el año 2026, lo que significaría, una disminución de 11,5 puntos porcentuales aproximadamente, entre los años 2022 y 2026.

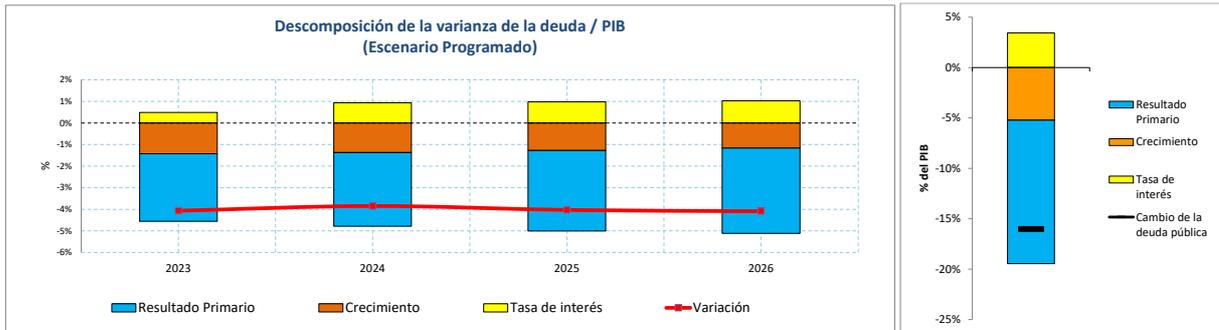
Gráfico No. III.2
Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios (2017-2026)



Elaboración: MEF-SPF

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

Gráfico No. III.3
Descomposición de aportaciones por tipo de elemento macroeconómico a la dinámica de deuda 2023-2026



Elaboración: MEF-SPF

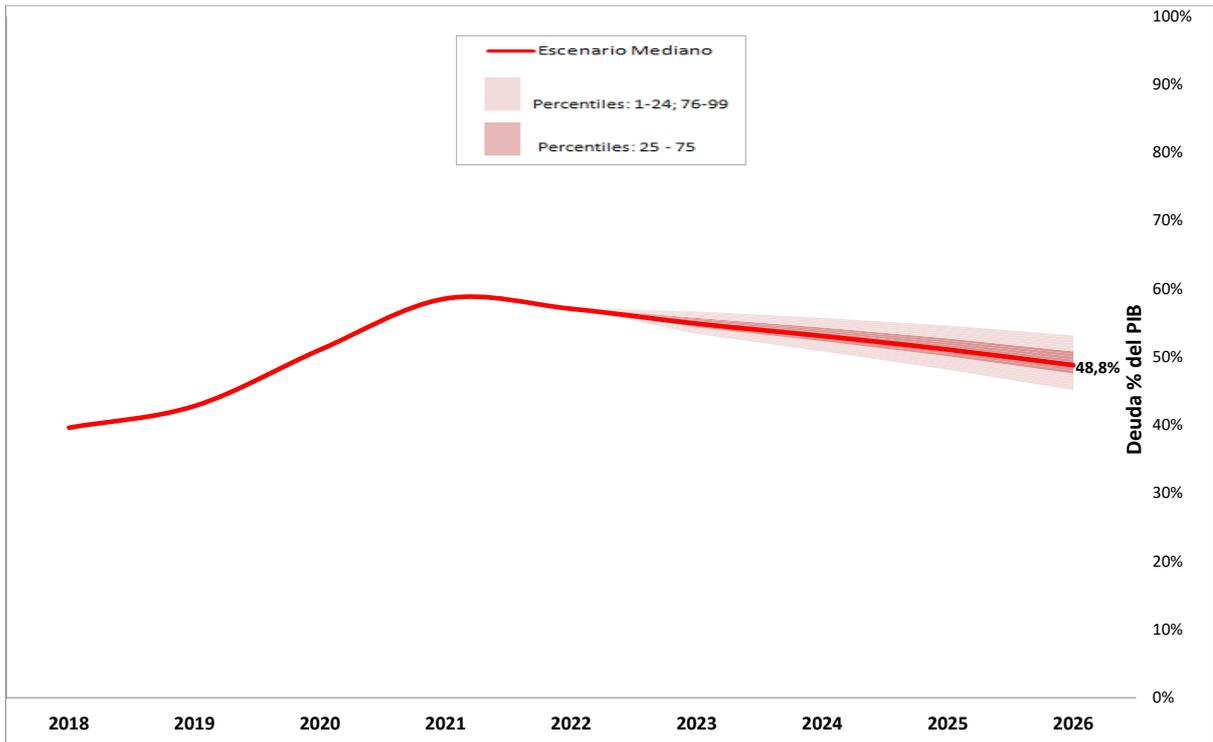
Bajo el escenario central, entre 2022 y 2026 la relación entre la deuda pública del SPNF y el PIB se reduciría en cerca de 8,3 puntos porcentuales. Entre los elementos macroeconómicos considerados en este documento, el principal factor generador de deuda sería en el mediano plazo la tasa de interés, cuyo aporte a la variación de la relación entre la deuda pública y el PIB entre 2022 y 2026 fue de 3,5 pp.

En efecto contrapuesto, las variables del resultado primario y el crecimiento económico aportan en la reducción de la relación deuda pública/PIB en un 14,5 pp y 5,5 pp, respectivamente.

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

En ese sentido, bajo el escenario central y de programación, considerando la proyección de mediano plazo de la deuda pública se estima que el valor en mediana alcanzaría niveles de la deuda pública consolidada del SPNF como porcentaje del PIB del 48,8%, dicho valor se encuentra dentro del rango percentílico 25-75, teniendo en este rango una mayor probabilidad de ocurrencia. Donde se encuentra una probabilidad del 24% de que el valor sea inferior al 57% en cumplimiento con la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

Gráfico No. III.4
Ecuador Trayectoria de la deuda pública (dinámica endógena) 2018-2026



Elaboración: MEF-SPF

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La elaboración del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios de acuerdo con la Programación Presupuestaria Cuatrianual, en ese sentido, se espera que para el año 2026 se alcance un saldo de deuda pública consolidada del SPNF de aproximadamente 48,8% del PIB, menor en 8,3 puntos porcentuales respecto al saldo proyectado para el cierre de 2022 de 57,1% del PIB, considerando los supuestos macrofiscales. Dado lo anterior, el saldo de deuda se encontraría dentro de los límites del ratio deuda/PIB del periodo de convergencia establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP, siendo del 51,1% al cierre del año 2025.
- En el escenario pesimista se consideran un débil crecimiento económico, un aumento de tasas de interés, y resultados primarios que se encontrarían por debajo de las estimaciones mínimas a la estabilidad, por lo tanto, se estimaría que la deuda pase de 57,1% como porcentaje del PIB en el 2022 a 52,9% para el año 2026.
- Por lo que, 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, 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, fomentando un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Armendáriz, Edna (2006), *La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el istmo centroamericano*. México, CEPAL- ONU.

Balibek, M. E., Haque, M. T., Rivetti, D., & Tamene, M. M. (2019). *Medium-Term Debt Management Strategy: Analytical Tool Manual*. International Monetary Fund.

Barro, Robert (1986). *US deficits since World War I*. The Scandinavian Journal of Economics, 195-222.

Blanchard, Olivier Jean (1990). “*Suggestions for a new set of fiscal indicators*”, OECD, Department of Economics and Statistics.

Bohn, H. (1998). *The behavior of US public debt and deficits*. The Quarterly Journal of economics, 113(3), 949-963.

Bohn, H. (1995). *The sustainability of budget deficits in a stochastic economy*. Journal of Money, Credit and Banking, 27(1), 257-271.

Celasun, O., Ostry, J. D., & Debrun, X. (2006). *Primary surplus behavior and risks to fiscal sustainability in emerging market countries: A “fan-chart” approach*. IMF Staff Papers, 53(3), 401-425.

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.

Espinoza, C., Aguirre, J., & Campuzano, J. (2019). *Endeudamiento máximo sostenible sin riesgo de impago del sector público no financiero: El caso de Ecuador*. COMPENDIUM: Cuadernos de Economía y Administración, 6(1), 1-14.

Fondo Monetario Internacional (2002), *Assessing Sustainability*.

Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). *How much is too much? The fiscal space in emerging market economies* (No. 2016-014).

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.

Londoño, S. (2020). *Función de reacción fiscal para Ecuador, 2000-2017*. *Cuestiones Económicas*, 30(2), Sebastián-Londoño.

Ministerio de Economía y Finanzas (2022). MEF. *Estadísticas fiscales históricas: nueva metodología*. Consultado el 11 de abril de 2022 de: <https://www.finanzas.gob.ec/estadisticas-fiscales-historicas/>

Ministerio de Economía y Finanzas (2021b). MEF. *Cálculo deuda pública metodología anterior año 2020*. Consultado el 11 de abril de 2022 de: <https://www.finanzas.gob.ec/https-wwwdeuda-publica-nueva-metodologia/>

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.

Quintos, C. E. (1995). *Sustainability of the deficit process with structural shifts*. *Journal of Business & Economic Statistics*, 13(4), 409-417.

Rathnayake, A. S. K. (2020). *Sustainability of the fiscal imbalance and public debt under fiscal policy asymmetries in Sri Lanka*. *Journal of Asian Economics*, 66, 101161.

- Tsikomia M., & Arsan, A. (2021). ***Theoretical Model for the Econometric Model Formalization of a Budget Execution of the Decentralized Territorial Collectivities***. Annals of the University Dunarea de Jos of Galati: Fascicle: I, Economics & Applied Informatics, 27(1).
- 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.
- Tsikomia M., & Arsan, A. (2021). ***Theoretical Model for the Econometric Model Formalization of a Budget Execution of the Decentralized Territorial Collectivities***. Annals of the University Dunarea de Jos of Galati: Fascicle: I, Economics & Applied Informatics, 27(1).
- Valdivia, J. C. R. (2021). ***Sostenibilidad de la deuda pública en México, antes y después del COVID-19***, 018-2024. Estudios Económicos, 36(1), 57-87.

SECCIÓN IV

RIESGOS FISCALES PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES

I. INTRODUCCIÓN

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

Bajo una perspectiva de incertidumbre, la materialización de los riesgos fiscales tiende a ser una realidad, afectando a las finanzas públicas. 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.

II. RIESGOS MACROECONÓMICOS

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

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

Por otro lado, el precio del crudo WTI, se constituye en un marcador del precio de venta de exportaciones del crudo ecuatoriano; y por ende un elemento crucial para la definición de los niveles de ingresos petroleros.

En el cuadro a continuación, se incorpora el detalle de los pronósticos disponibles al 28 de abril de 2022, para cada una de las variables macroeconómicas antes mencionadas. Se incluye una gama lo más amplia posible de instituciones/colaboradores y sus estimaciones, con el objeto de contar con un vector (para cada variable) de estas. Las

fuentes y fecha de publicación de las mismas son diversas y se incorporan en la tabla a continuación:

Tabla IV.1: Entidades y Estimaciones por Tipo de Variable para el año 2022

Fuente / variable	crecimiento económico %	Inflación promedio anual %	Precio del crudo WTI USD/b**
Banco Mundial (Semiannual report enero 2022)	3,10%		
Fondo Monetario Internacional (WEO abril 2022)	2,86%	3,21%	81
Centro de Estudios Latinoamericanos (Diciembre 2021)	3,10%	1,20%	
Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (agosto 2021)	2,70%		
Statista***	3,51%	2,14%	
EIA (abril 2022)****			97,96
Analistas Privados *****		2,00%	96,05
Bloomberg MIN (mar- jul 2021)			70,00
Boomberg MED (mar- jul 2021)			95,50
Bloomberg MAX (mar- jul 2021)			125,57
Programación Fiscal *	2,80%	2,60%	92,40

Fuente: MEF, BCE, EIA, información disponible a: 2021.04.28.

Elaboración: SPF

Nota: * Información, proporcionada a: 2022.04.28.

** Precio por barril promedio anual

*** Información tomada de: <https://www.statista.com/statistics/451251/inflation-rate-in-ecuador/>

<https://www.statista.com/statistics/451219/gross-domestic-product-gdp-growth-rate-in-ecuador/>

fecha: 2022.04.28.

**** información al 28 de abril de 2022

***** Corresponde a promedio simple de contribuyentes (abril 2022)

Cálculo de Probabilidades:

Para el caso de la evaluación empírica, se utiliza un análisis probabilístico con la finalidad de obtener valores posibles de las variables estimadas y verificar qué tan cerca están dichas estimaciones de un poll amplio de contribuyentes respecto de las estimaciones empleadas para la preparación del escenario central de la programación fiscal. Visto de otra forma, en qué parte de la distribución probabilística de los pronósticos de cada variable, se ubican los pronósticos incorporados en la preparación de las estimaciones fiscales para el año en curso. Esto con el objeto de contar con elementos cuantitativos concretos que permitan la posterior construcción de una matriz de doble entrada de riesgos (probabilidad/impacto), para cada variable.

Análisis de Probabilidades:

Para el ejercicio descrito en el presente informe, se establecerán cuatro categorías de riesgo con rangos homogéneos para las categorías acorde a su probabilidad de ocurrencia: bajo, moderado, medio y alto. Para la construcción de las categorías de riesgo, se estableció puntos de corte al rango de la variable de probabilidad, en tres puntos específicos, con el objeto de generar rangos homogéneos para las cuatro categorías, el primer punto de corte corresponde al 25%, el segundo 50% y el tercero 75%. Se debe señalar, que posteriormente sería importante establecer una metodología

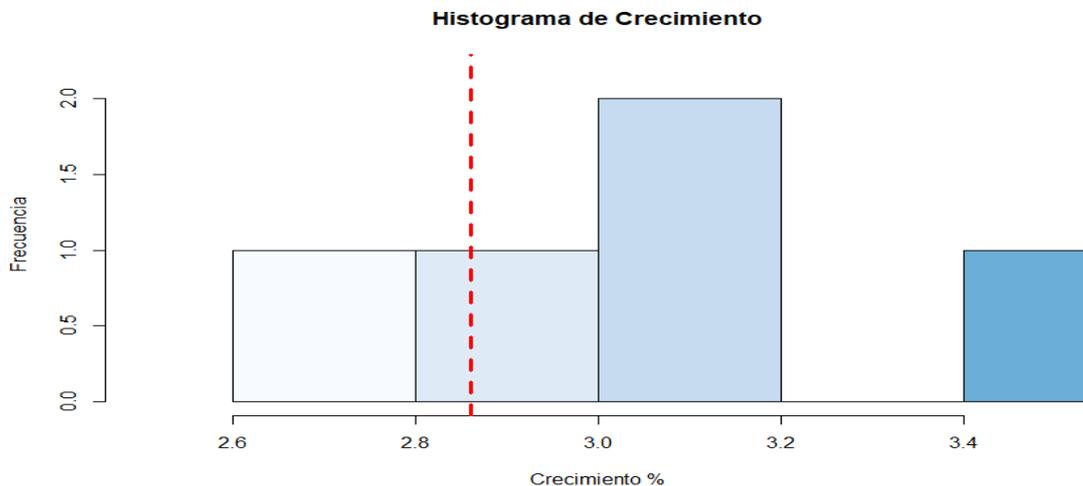
para evaluar la pertinencia de dichos puntos de corte, con el objetivo de fortalecer la metodología y robustecer la evaluación.

Crecimiento Económico: La variable de crecimiento económico contó con cinco datos de pronósticos disponibles, de donde se computó los siguientes estadísticos asociados al vector de pronóstico de crecimiento:

Mínimo	1er Cuartil	Mediana	Promedio	3er Cuartil	Máximo	Desviación
2.7	2.9	3.1	3.1	3.1	3.5	0.3

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

Gráfico IV.1



Fuente y elaboración: MEF

Dentro del histograma, la línea vertical roja corresponde a la estimación de crecimiento económico, que actualmente está siendo incorporada en la estimación central del escenario fiscal para el año 2022. Este valor es de 2,8%, que es inferior al promedio de la distribución (3,1%), en aproximadamente una desviación típica. También se observa, que 4 de los 5 pronósticos se concentran en valores ubicados entre 2,6% y 3%. Al construir un intervalo de confianza al 90% se halla que el valor esperado de crecimiento económico, para el año 2022, se ubicaría en un rango comprendido entre 2,66% y 3,44%.

Además, se observa que en el 95% de ocasiones o escenarios, el valor observado de crecimiento económico, se ubicaría por encima del 2,8%.

También se aprecia, que al efectuar el cálculo de la probabilidad asociada a la materialización en el año 2022 de un valor de crecimiento económico menor a 2,8% (valor actualmente incorporado para las estimaciones de la programación fiscal), se

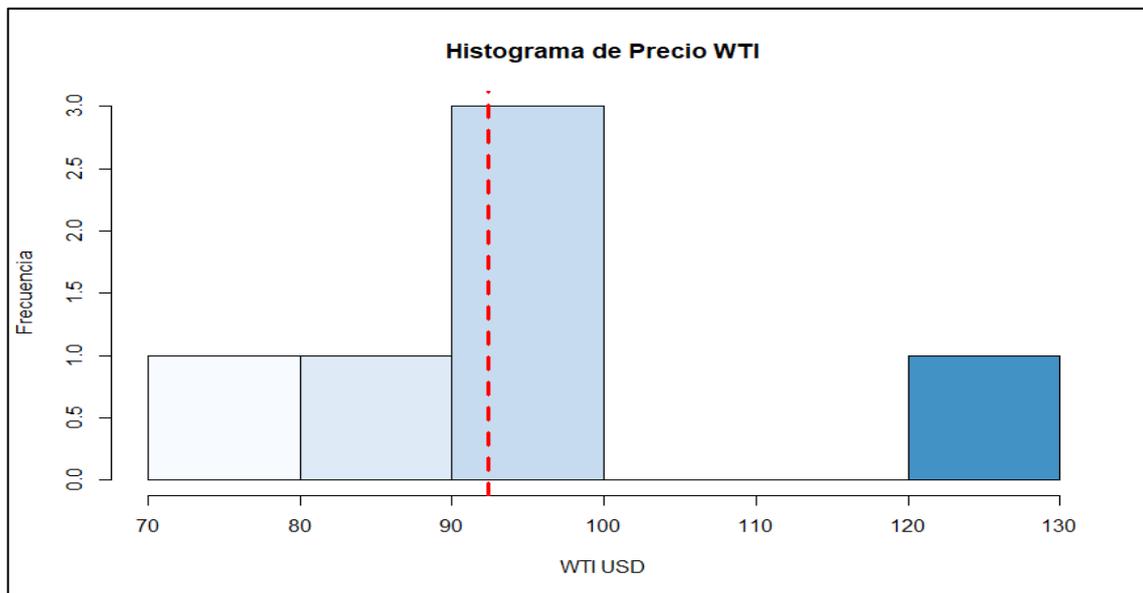
obtiene una probabilidad del 27% aproximadamente. Lo cual se considera un riesgo moderado (sobre la base de la información disponible, al preparar este informe).

Precio del crudo WTI: Los pronósticos incluidos en el análisis, correspondientes al precio del crudo WTI, promedio para el año 2022. Fueron seis datos disponibles, de donde se computó los siguientes estadísticos descriptivos, asociados al vector de pronóstico del precio del crudo:

Mínimo	1er Cuartil	Mediana	Promedio	3er Cuartil	Máximo	Desviación
70.00	84.62	95.78	94.35	97.51	125.57	18.78

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

Gráfico IV.2



Fuente y elaboración: MEF

Dentro del histograma, la línea vertical roja denota la estimación del precio del crudo WTI que actualmente está siendo incorporada en la programación fiscal del año 2022. Este valor es de USD 92.4 p/b, que es inferior al promedio de la distribución en menos de una desviación típica (USD 18.78p/b). Además, se observa que aún existe considerable variabilidad respecto de los pronósticos, puesto que el rango comprendido entre los valores mínimo y máximo, se encuentra aproximadamente en USD 55.57 p/b. Al construir un intervalo de confianza al 90%, se halla que el valor observado, se ubicará en un rango comprendido entre: USD 76.30 y USD 112.40 p/b.

Además, se aprecia que en el 95% de ocasiones o escenarios el valor más probable de pronóstico del precio del crudo, se ubicaría por encima de USD 81,00 p/b.

Finalmente, se debe destacar que al efectuar el cálculo de la probabilidad asociada a la materialización en el año 2022 de un valor de precio del crudo WTI, menor o igual a USD 92.4/b, se obtiene una probabilidad del 45.85%, aproximadamente, lo cual se considera un riesgo moderado (sobre la base de la información disponible, al preparar este informe).

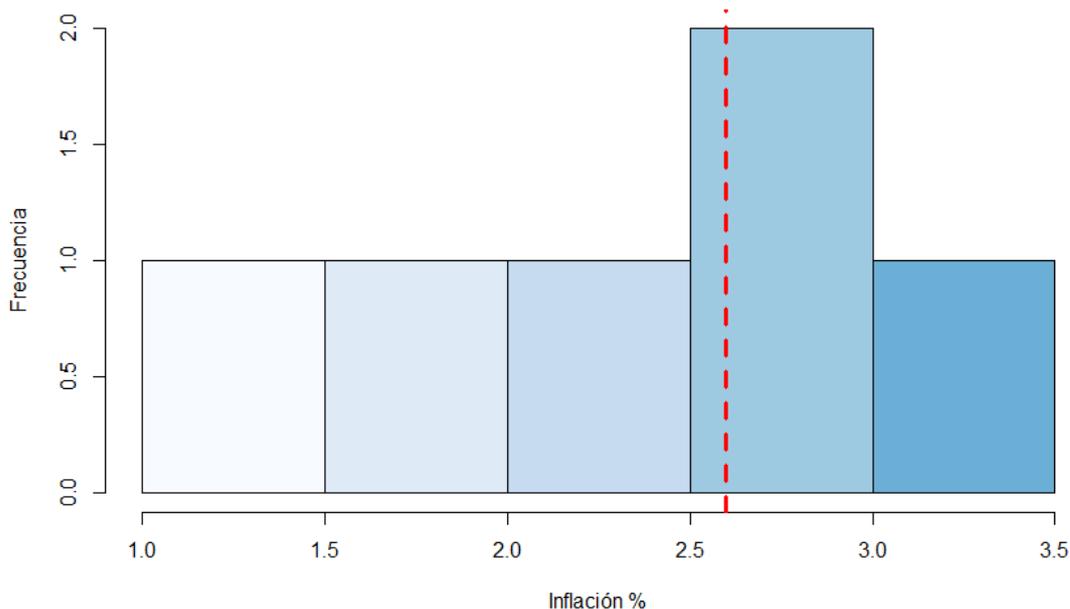
Inflación: Los pronósticos incluidos en el análisis, correspondientes a la inflación, promedio para el año 2022, fueron trece datos disponibles, de donde se computó los siguientes estadísticos descriptivos, asociados al vector de inflación:

Mínimo	1er Cuartil	Mediana	Promedio	3er Cuartil	Máximo	Desviación
1.2	2.0	2.4	2.3	2.8	3.2	0.7

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

Gráfico IV.3

Histograma de Inflación promedio anual



Fuente y elaboración: MEF

Dentro del histograma, la línea vertical roja denota la posición, dentro de la distribución de valores, de la estimación de la inflación promedio anual, que actualmente está siendo incorporada, como supuesto para la construcción de la programación fiscal del año 2022 y este valor es 3.6%, valor que es ligeramente superior, al promedio de la distribución de pronósticos. Además, se observa que aún existe considerable variabilidad respecto de los pronósticos, puesto que el rango comprendido entre los valores mínimo y máximo

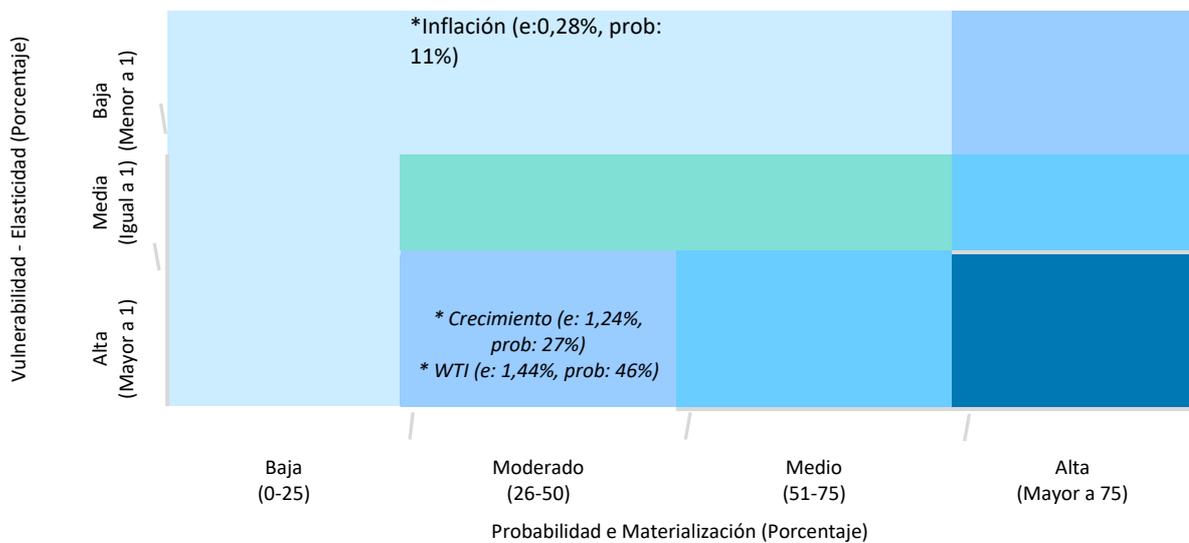
se encuentra aproximadamente en 2 puntos porcentuales. Al construir un intervalo de confianza al 90%, se halla que el valor observado se ubicará en un rango comprendido entre 1.45% y 3.20%.

Además, se aprecia que en el 95% de ocasiones o escenarios el valor más probable de pronóstico del precio del crudo se ubicaría por encima de 2.0%.

Finalmente, se debe destacar, que al efectuar el cálculo de la probabilidad asociada a la materialización en el año 2022 de una inflación promedio anual, mayor igual a 1.28%, se obtiene una probabilidad del 35% aproximadamente. Lo cual se considera un riesgo bajo (sobre la base de la información disponible, al preparar este informe; y teniendo en mente el impacto de la inflación sobre la dinámica de gastos permanentes del PGE, concretamente sobre sus estimaciones).

Matriz de Probabilidad-Impacto

Tabla IV.2: Matriz Probabilidad – Impacto: Variables Macroeconómicas Relevantes



Nota: e: elasticidad, prob: probabilidad

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

Fuente y elaboración: MEF

III. RIESGOS AMBIENTALES¹⁵

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

En los últimos 50 años los sismos representaron USD 8.467 millones de pérdidas, la pandemia COVID-19 hasta mayo de 2020 generó pérdidas por USD 6.421 millones y decrecimiento en la economía de 11%, mientras los efectos climáticos derivados de los fenómenos de El Niño y La Niña, alcanzaron pérdidas por USD 4.373 millones y el terremoto de 2016 demandó un costo de reconstrucción de USD 3.344 millones (67,4% financiado por el sector público).

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

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

¹⁵ Este apartado se sustenta en el documento “Estrategia de gestión financiera ante riesgos de desastres para Ecuador” elaborado por el Banco Mundial.

<https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/publication/ecuadorestrategia-de-gesti-n-financiera-ante-el-riesgo-de-desastres>

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

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

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

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

IV. PASIVOS CONTINGENTES

En referencia a la Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, los pasivos contingentes, que deben revelarse como tal, tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no¹⁶. Los boletines de deuda pública que son publicados por el MEF,

¹⁶ La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible

de manera mensual, consideran una estimación de dichos pasivos, según la tabla a continuación:

Tabla IV. 3: Pasivos Contingentes – Boletín de Deuda Pública Marzo 2022

Detalle	Millones USD
Contingentes por laudos	190,0
Certificados en Garantía Yasuní	7,4
Bonos Programa de Financiamiento Vivienda Social	185,0
Pasivos Contingentes por Garantía Soberana	2.185,2
TOTAL	2.567,6

Fuente: MEF

Adicionalmente, en un trabajo conjunto con el Instituto de Seguridad Social, se han identificado otros pasivos contingentes del PGE con esta institución. Los mismos se relacionan con obligaciones por el aporte del gobierno central a las atenciones médicas de jubilados y enfermedades catastróficas. Estos valores se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla IV.4: Obligaciones Contingentes del Gobierno Central con la Seguridad Social

Concepto del Obligación	Millones USD*
Atenciones Médicas Jubilados y Enf. Catastróficas /1	4.534,0

Fuente: MEF; IESS

1/ El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social presenta en los balances del Fondo de Salud al 30 de abril del 2022, el valor de USD 4.534 millones por concepto de prestaciones médicas a jubilados, enfermedades catastróficas, jefas de hogar y discapacitados. Sin embargo, la determinación final del monto a ser reconocido por dichas prestaciones de salud, que se encuentran sujetas a las auditorías contempladas en la Ley de Seguridad Social y en la normativa aplicable, dependerá de que se completen dichas auditorías y las verificaciones de información complementarias. Mientras no se cumpla con este requisito se revela como pasivo contingente.

Una vez completadas dichas auditorías y las verificaciones complementarias, el Gobierno Central reconocerá estas obligaciones y realizará el registro contable correspondiente en los balances del Gobierno Central.

De este valor, USD 1.080 millones se considera en las estadísticas de las finanzas públicas por concepto del 50% de lo solicitado en proforma para el periodo 2017-abril 2022.

*Cifras provisionales sujetas a revisión

V. PLAN DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS FISCALES

Las reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas implementadas a través de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas y las reformas al Reglamento General del COPLAFIP adoptadas mediante Decreto Ejecutivo No. 1203, 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.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su reglamento establecen que las entidades de cada nivel de gobierno designarán una unidad encargada de sistematizar y coordinar la gestión de riesgos fiscales y reportarán la información requerida al ente rector de las finanzas públicas. Las estrategias deben considerar la pluralidad y particularidad de cada una de las entidades del Sector Público no Financiero, por lo que es necesario que se identifique particularmente las áreas, procesos o actividades más vulnerables a la ocurrencia de riesgos que atenten contra el logro de sus objetivos institucionales y el cumplimiento de su labor misional.

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

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

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

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

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

Conforme a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su respectivo reglamento, todas las instituciones y entidades que conforman el

Presupuesto General del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados, entidades de la Seguridad Social, la banca pública, empresas públicas, entre otras entidades, deberán realizar sus propios documentos de política de prevención, mitigación y gestión de riesgos fiscales, en el marco de sus competencias, e informar y cooperar con el ente rector de las finanzas públicas, las cuales deberán contemplar las siguientes fases:

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

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

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

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

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

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

El expediente de Riesgos y Sostenibilidad pretende ser un documento que ayude la Entidad Delegante en el desarrollo de su proyecto y, al mismo tiempo, la estructura y

contenido del documento brinde al MEF la información necesaria para permitir un proceso eficiente de evaluación de riesgos y sostenibilidad financiera.

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

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

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

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

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

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

c) Lineamientos para el Análisis y Estructuración Financiera

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

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

Los lineamientos para el análisis financiero de proyectos de delegación que se presentan en este documento tienen por objetivo:

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

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

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

- Viceministro de Finanzas que lo preside
- Delegado Permanente del Ministro de Economía y Finanzas
- Subsecretario de Presupuesto

- Subsecretario de Financiamiento Público
- Subsecretario de Relaciones Fiscales

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

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

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