

INFORME TÉCNICO No. MEF-SPF-DNPF-2020-046

Para: Econ. Fabián Carrillo
VICEMINISTRO DE FINANZAS

De: Econ. Oswaldo Sáenz
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA FISCAL

Econ. María Augusta Vallejo B.
DIRECTORA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN FISCAL

Asunto: Actualización de la programación año 2020, acorde coyuntura actual.

Fecha: 15 de junio de 2020

I. Antecedentes

En razón de las competencias de la Subsecretaría de Política Fiscal y de la Dirección Nacional de Programación Fiscal establecidas en el marco de la normativa legal vigente, se pone en su consideración el presente ejercicio de programación de los ingresos para el Presupuesto General del Estado (PGE) para el año 2020, el cual responde a una actualización de la información en el contexto coyuntural actual.

II. Contexto General

La pandemia a consecuencia del virus COVID-19 está generando grandes pérdidas y crecientes costos humanos a nivel mundial, de manera general, los países del mundo han optado por una política de mitigación basada en el distanciamiento social, confinamiento y restricción a la movilidad de las personas, a nivel local e internacional, así como al comercio de bienes y servicios y, como consecuencia de lo anterior se registra la paralización o cierre de fábricas, que han retrocedido al sector industrial, por el propio aislamiento y, tiene impactos representativos sobre los hogares por la dificultad de generación de ingresos, especialmente sobre los grupos más vulnerables de la población.

Desde dicha perspectiva la crisis en materia sanitaria tiene, a no dudarlo, graves efectos sobre la actividad económica. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una caída del producto mundial para 2020 de -3%¹. Por otro lado, la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) manifiesta que el crecimiento a nivel mundial se encontraba estabilizándose, pero las previsiones macroeconómicas se vieron afectadas por los efectos del COVID-19, bajo la hipótesis de un efecto dominó (contagio generalizado) la OECD prevé un crecimiento económico de

¹ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

1,5% (casi la mitad de la proyección estimada en meses anteriores)². A pesar de ello, las previsiones del OECD realizadas en marzo del año 2020 por su temporalidad podrían tener una visión más negativa, ya que existe altos niveles de incertidumbre a nivel global sobre supuestos relevantes, tanto desde la demanda, como factores propios de la oferta, ya que, además, la respuesta es heterogénea desde los distintos países tanto en aplicación de tiempos para el cierre de actividades, como de los tamaños de paquetes de estímulos fiscales y monetarios.

En cuanto a las proyecciones para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), menciona que la pandemia del COVID- 19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región, estimando una caída del producto en la región de -5,3%³, dato cercano a la proyección del FMI quien prevé un decrecimiento del -5,2%⁴.

Por otro lado, analizando el caso ecuatoriano, la economía para el primer cuatrimestre de 2020, se ha visto afectada por tres hechos exógenos como son: i) la caída del precio del petróleo, cotizado hasta en valores negativos⁵; ii) la pandemia mundial del COVID-19 que provocará una recesión económica histórica a nivel mundial, según estimaciones de fuentes internacionales; y, iii) la apreciación del tipo de cambio real, por un lado porque el dólar sube frente a una canasta de otras monedas, dado que los inversores rehúyen de los activos de mayor riesgo por la incertidumbre en el mercado⁶, acompañado del efecto del COVID-19 y la caída en el precio de las materias primas, que deprecia a las divisas latinoamericanas frente al dólar⁷, lo cual afecta a las exportaciones no petroleras del país.

En este sentido, desde el aspecto macroeconómico, se estima para el caso ecuatoriano una caída del producto en aproximadamente 6% para el año 2020⁸ y podría alcanzar hasta el 9%. Ocasionando efectos sobre distintos sectores de la economía, especialmente a nivel externo puesto que, dado el alto grado de incertidumbre y volatilidad del entorno global, la disminución estimada de las importaciones no petroleras en 2020 podría ser del orden de 30-35% según estimaciones del Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, que irá de la mano con una reducción de la recaudación arancelaria, que da cuenta en parte, de la desaceleración del consumo y de la caída de la demanda agregada. A su vez, tendrá

² <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/marzo-2020/>

³ <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-lleva-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>

⁴ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

⁵ <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/20/el-peor-dia-el-petroleo-de-ee-uu-termina-a-us-37-si-eso-es-un-numero-negativo/>

⁶ <https://www.elcomercio.com/actualidad/colapso-crudo-acciones-dolar-mercados.html>

⁷ <https://larepublica.pe/economia/2020/03/01/efecto-coronavirus-deprecia-a-las-divisas-latinoamericanas-frente-al-dolar/>

⁸ <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-lleva-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>

un efecto sobre las cuentas públicas, especialmente en ingresos permanentes considerando que el poco dinamismo económico generado por la política de aislamiento y, reducción de ingresos no permanentes por la caída de los precios del petróleo.

Desde el ámbito social se prevé un efecto importante sobre la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y pobreza extrema; así como la pérdida de una gran cantidad de plazas de empleo, debido al estancamiento provocado por el aislamiento social⁹. Además, se debe señalar que un mecanismo de política pública utilizado por varios países de América Latina y, también en Ecuador para mitigar el impacto de la crisis sobre los sectores más vulnerables, ha sido la entrega de transferencias monetarias y /o en especie, o programas de protección del ingreso para este grupo de la población¹⁰, todo esto, acompañado de políticas de protección de la liquidez y solvencia del tejido productivo del país.

A su vez, tendrá un efecto sobre las cuentas públicas, especialmente en ingresos permanentes considerando que el poco dinamismo económico y una reducida actividad económica generada por la política de aislamiento, se estima una reducción de la recaudación de varios de los principales tributos, entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado (ligado al comportamiento del sector real), Impuesto a Consumos Especiales (caída en la demanda agregada), además, con efectos para recaudación de años posteriores como una reducción en la recaudación del Impuesto a la Renta, entre otros impuestos. Así como, efectos en la caja fiscal especialmente, en el segundo y tercer trimestre de 2020, por el diferimiento de tributos a seis meses de IVA y renta de abril, mayo y junio (turismo, aerolíneas, la agricultura exportadora, los exportadores de bienes y contribuyentes domiciliados en Galápagos), destacando que también lo pueden realizar las sociedades con ingresos brutos anuales de hasta USD 300 mil en 2019¹¹.

Dentro de los ingresos permanentes, los efectos del COVID-19 tendrán un impacto considerable en los ingresos de las instituciones públicas por autogestión, dada la reducción de utilización de servicios, reducción de trámites en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) ocasionados por la política de distanciamiento y restricción de movilidad. Por otro lado, se estiman efectos en el flujo de caja de corto plazo de empresas públicas pertenecientes a los GAD's dado que se difiere el pago de luz y el pago del servicio de agua potable de los meses de abril, mayo y junio.

En lo que respecta a los ingresos no permanentes, se espera una recuperación lenta del sector petrolero, según el FMI las perspectivas de una recuperación de los precios del petróleo son muy inciertas. Los futuros de petróleo presagian una recuperación lenta y parcial, con tan solo un repunte moderado a finales de 2020, y con los niveles a finales

⁹ <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>

¹⁰ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

¹¹ Decreto Ejecutivo 1021 del 27 de marzo de 2020: Se reforma el artículo 92 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y se amplía el plazo para el pago del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2019, así como del IVA, para los sectores afectados por la emergencia sanitaria

de 2024 aún por debajo de los registrados a finales de 2019¹², por lo cual precio el llegaría a niveles inferiores a la estimación presentada dentro de la Proforma Presupuestaria del Gobierno Nacional. Adicionalmente, los ingresos del sector petrolero en el presupuesto también se verán afectados por: i) la ruptura de las tuberías del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (Sote) y del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) mencionada anteriormente, ii) presiones de las obligaciones del sector petrolero en la medida que el precio de venta sea inferior a los costos de explotación o, a los contratos suscritos.

Otro aspecto importante a considerar es el riesgo país del Ecuador que tiene valores por encima de los 5.000 puntos en el mes de abril de 2020¹³, sumado al precio del petróleo, bajo dinamismo económico y, una calificación con riesgo alto¹⁴, genera un ambiente que presiona a la baja el precio de los activos nacionales, e incrementa los rendimientos exigidos por inversionistas. Todo esto produce gran incertidumbre en los inversionistas, y a consecuencia de aquello se reduce la inversión nacional e inversión extranjera directa, creando una situación compleja para la materialización de ingresos provenientes de la planificación original en el presupuesto 2020.

Finalmente, existe una presión de gastos con la finalidad de contrarrestar los efectos del COVID- 19 con mayores gastos en los sectoriales de salud y seguridad, así como mayores gastos en el seguro social por incremento del desempleo, para lo cual podrían existir mayores requerimientos del beneficio del seguro de desempleo. Todo esto es un verdadero reto para el país, dado el desafío de reestructura de las cuentas públicas y, la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo.

III. Actualización de la Programación Fiscal

Ingreso Petrolero

La estimación del ingreso petrolero al Presupuesto General del Estado para el año 2020 sería de USD 483 millones, (proyección provisional sujeta a revisión frente a la volatilidad de precios y a la entrega de información volumétrica oficial por parte del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables), esta proyección muestra una afectación de USD 2.709 millones menos en relación a la proforma del año en curso (USD 3.192 millones), considerando que el mes de mayo del 2020 se registra una recaudación de USD 322 millones.

En este sentido, se debe señalar que el ingreso petrolero se ha visto afectado por varios eventos, en general se debe señalar:

- Contexto Internacional
 - Afectación negativa en la cotización del precio del crudo marcador para el crudo ecuatoriano en el mercado internacional WTI

¹² Véase en: “*Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19*”

¹³ <https://www.ambito.com/contenidos/riego-pais-ecuador.html>

¹⁴ <https://datosmacro.expansion.com/ratings/ecuador> (Rating Moody's Ecuador, Caa3 (Negativa))

- Afectación de la demanda mundial de petróleo, frente al impacto de restricción de movilidad por el COVID-19
- Exceso de oferta crudo a nivel mundial
- Incertidumbre de la economía internacional
- Contexto Nacional
 - Ruptura de los oleoductos de transporte de crudo y del poliducto que transporta derivados
 - Afectación de la demanda de venta interna de derivados en respuesta a la emergencia sanitaria que restringió la movilidad interna y externa, a nivel aéreo, terrestre, entre otros.

En este contexto mundial y nacional, el ingreso bruto del sector petrolero proyecta una reducción de USD 5.756 millones como se observa en el cuadro a continuación:

MODIFICACIÓN INGRESO BRUTO - HIDROCARBUROS (USD millones)			
	2020 PROFORMA	2020 REVISIÓN	DIFERENCIA
Exportación de crudo	6.916	3.657	-3.259
Exportación de Derivados	881	439	-443
Venta Interna	5.989	3.935	-2.055
TOTAL	13.786	8.030	-5.756

Esta afectación responde a la proyección de los siguientes impactos:

- Impactos volumétricos
 - Reducción de aproximadamente 12% en la producción de crudo frente a la proyección inicial, considerando este un dato provisional dependiendo del tiempo en se demore estabilizar el funcionamiento de los oleoductos.
 - Reducción del 30% de las cargas a refinería, equivalente a 18,8 millones de barriles, por fallas en el sistema eléctrico.
 - Reducción del 12% en las importaciones de derivados, que implicaría una reducción de 6,9 millones de barriles.
 - Reducción del 22% de la demanda interna de derivados a nivel nacional, que representa una reducción de 22 millones de barriles.
- Impacto en precios
 - Se proyectó para el año una posible reducción entre el 40% y 45% del precio de exportación de crudo ecuatoriano con relación a la proforma.
 - Estimación de una caída entre el 39% y 46% del precio de exportación de derivados.
 - Una reducción del 20% y 22% del precio de las importaciones de derivados, considerando que este monto debe tener relación con el pago de cartas de crédito con retraso de 90 días.

Estas estimaciones son provisionales y sujetas a revisión de acuerdo a la coyuntura que se vaya presentando en el transcurso del año.

Ingresos Tributarios

Para la proyección del ingreso tributario del año 2020, se consideró: la actualización de información remitida por el SRI mediante Oficio Nro. SRI-SRI-2020-0156-OF del 29 de mayo de 2020; la caída de las actividades sobre el comercio internacional que llevan a una caída en la recaudación arancelaria en aproximadamente USD 661 millones, y un impacto adicional sobre la recaudación tributaria en razón de la caída del PIB (supuesto que no fue considerado en las estimaciones remitidas por el SRI).

Con este antecedente para el año 2020 se estima que el ingreso tributario tendrá una fuerte contracción en relación al valor proyectado para el PGE inicial. En términos nominales para el presupuesto del año 2020 se tenía previsto una recaudación de USD 14.323 millones y pasaría con la estimación actual a USD 11.950 millones, es decir una reducción de USD 2.373 millones que representa un impacto del 17% del ingreso tributario en relación con el presupuestado.

Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios representan principalmente los recursos generados por la autogestión de las entidades del PGE.

En este sentido, considerando la paralización de las actividades del sector público en respuesta a la emergencia sanitaria, se estima una caída de aproximadamente USD 800 millones frente a lo presupuestado para año 2020, lo que implica que por este concepto la recaudación podría alcanzar los USD 1.539 millones, siendo estas cifras provisionales sujetas a revisión.

Transferencias

Este concepto incluye, entre otros, recursos por monetización de activos y transferencias de entidades estatales.

Respecto a la monetización de activos, bajo el contexto internacional de incertidumbre, se considera de baja probabilidad la materialización de dichos ingresos que fueron contemplados por un monto de USD 2.000 millones en el PGE para el presente ejercicio fiscal. Esta estimación está sujeta a revisión, a espera que en el segundo semestre de presente año existan condiciones favorables de mercado para continuar con dicho proceso.

Con estos antecedentes el valor proyectado por concepto de Transferencias es de USD 405 millones.

IV. Conclusiones

Bajo estas condiciones, el escenario estimado de ingresos para el Presupuesto General del Estado, sin considerar la posible monetización de activos, alcanzaría para el año 2020 ingresos por USD 14.377 millones, el cual refleja una reducción del presupuesto inicial del 36,1% que representa USD 8.139 millones, como se describe en el cuadro a continuación:

	2.020	2.020
	PROFORMA	10-06-20
Ingresos Totales	22.516	14.377
Ingresos Petroleros	3.192	483
Ingresos Tributarios	14.323	11.950
Impuesto a la Renta	4.106	3.851
Impuestos sobre la propiedad (veh.)	242	222
Impuestos sobre bienes y servicios	7.139	5.796
Impuesto al Valor Agregado	6.275	4.991
ICE	864	805
Impuestos sobre el comercio internacional	2.527	1.696
Aranceles	1.531	870
Impuesto de salida	996	826
Otros Impuestos (RISE, activos exterior y otros)	309	386
Ingresos No Tributarios	2.338	1.539
Transferencias	2.662	405

Elaborado por: Dirección Nacional de Programación Fiscal
Notas: información provisional sujeta a revisión

Se debe señalar que el financiamiento de la Cuenta de Derivados Deficitarios para el pago de las importaciones de derivados, contemplaba un monto de USD 4.030 millones establecidos para la Proforma 2020. Bajo este ejercicio de programación, se estima que este monto alcance los USD 2.793 millones.

Atentamente,

Econ. Oswaldo Patricio Sáenz Santana
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA FISCAL

Econ. María Augusta Vallejo Bastidas
DIRECTORA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN FISCAL