

INFORME TÉCNICO No. MEF-SPF-SP-SPPSI-SCM-2022-001

Para: Juan Carlos Herrera Mera
COORDINADOR GENERAL JURÍDICO (E)

Mariné Dávila Castro
DIRECTORA JURÍDICA DE PATROCINIO (E)

De: Olga Susana Núñez Sánchez
SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO

María Paz Vela
SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA SECTORIAL E INTERSECTORIAL

Andrés Tomaselli Crespo
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA FISCAL

Daniel Falconí Heredia
SUBSECRETARIO DE CONSISTENCIA MACROECONÓMICA

Fecha: 11 de agosto de 2022

Asunto: Informe técnico para la argumentación dentro argumentado dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad Nro. 110-21-IN de Ley Orgánica Para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia.

I. Antecedentes

Mediante Memorando Nro. MEF-DJP-2022-0488-M de 3 de agosto de 2022, la Directora Jurídica de Patrocinio Encargada, pone en conocimiento que esta Cartera de Estado, ha sido notificada con el Auto de fecha 02 de agosto del 2022, emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad signada con el número 110-21-IN, propuesta por Yaku Pérez Guartambel, impugnando el "Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid- 19" para lo cual solicita un informe técnico a fin de realizar una respuesta institucional.

II. Análisis

1. Contexto Global

En lo que va del año el contexto internacional se avizora más retador, dada la volatilidad de los indicadores económicos relevantes y la incertidumbre que se han exacerbado con la guerra de Rusia. Además, en esta coyuntura, la política económica a nivel internacional está tomando una posición sólida respecto al dilema de continuar con las medidas de apoyo a la reactivación económica o anclar las expectativas de inflación, en este sentido las acciones de política monetaria de los diferentes bancos centrales han posicionado al control de la inflación como el elemento central en el escenario económico internacional.

En este marco, la actualización de los pronósticos de crecimiento publicados en las Perspectivas de la Economía Mundial - *WEO* durante el tercer trimestre de 2022¹, presentó una previsión de crecimiento mundial a la baja (de 3,6 % a 3,2%), principalmente porque se espera un menor crecimiento en el consumo de las grandes economías (EE.UU. 2,3 % y China 3,3 %). Bajo este contexto internacional de menor crecimiento esperado, la economía ecuatoriana continúa mostrando información económica relevante que confirma la recuperación post pandemia.

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 y que ahora está considerado como un problema persistente. Hasta julio de 2022 las autoridades de la FED han realizado incrementos importantes en las tasas de interés con la expectativa de que los niveles de inflación retornen a niveles de pre pandemia en el mediano plazo. En muchos de los países de la región se han registrado los porcentajes más elevados de inflación de la última década, en algunos casos llegando a presentar indicadores de dos dígitos al mes de mayo de 2022 conforme se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla Nro. 1. Inflación anual internacional
(en porcentaje)**

Inflación anual jun 2022	
EEUU	9,06
Colombia	9,67
Perú	9,32
Chile	12,5
Brasil	11,89
Argentina	64
Bolivia	1,79
Venezuela*	167,15

* Información a mayo

Fuente: Bancos Centrales de
cada país

De ahí que, en Europa y Estados Unidos, se adelantó el levantamiento de ayudas fiscales y medidas de política monetaria acomodaticia, con consecuencias sobre economías dependientes de transferencias del exterior (remesas) y con deuda contratada a tasas de interés variable.

Si bien la invasión rusa a Ucrania, en febrero 2022, es un evento cuyos efectos económicos se han traducido 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

¹ FMI, WEO. julio 2022: Gloomy and more uncertain. En <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

ingreso, la capacidad adquisitiva y, por ende, el consumo de los hogares. Así mismo, la incertidumbre provocada por la guerra y su duración tendrá impacto en los flujos financieros, los precios de los activos y, en última instancia, en la confianza de los agentes. En las economías vecinas a la zona del conflicto, a los problemas de carácter económico, como la interrupción del comercio, las cadenas logísticas y el envío de remesas, se suma el inmenso flujo de refugiados.

Los bloqueos de puertos y vías de acceso, y las sanciones económicas impuestas a Rusia afectarán el comercio internacional, la producción agrícola, el turismo y las finanzas a nivel global. La producción de fertilizantes y cereales, liderada por Rusia y Ucrania, está entre los sectores más golpeados por la escasez de suministros y el aumento de los precios internacionales.²

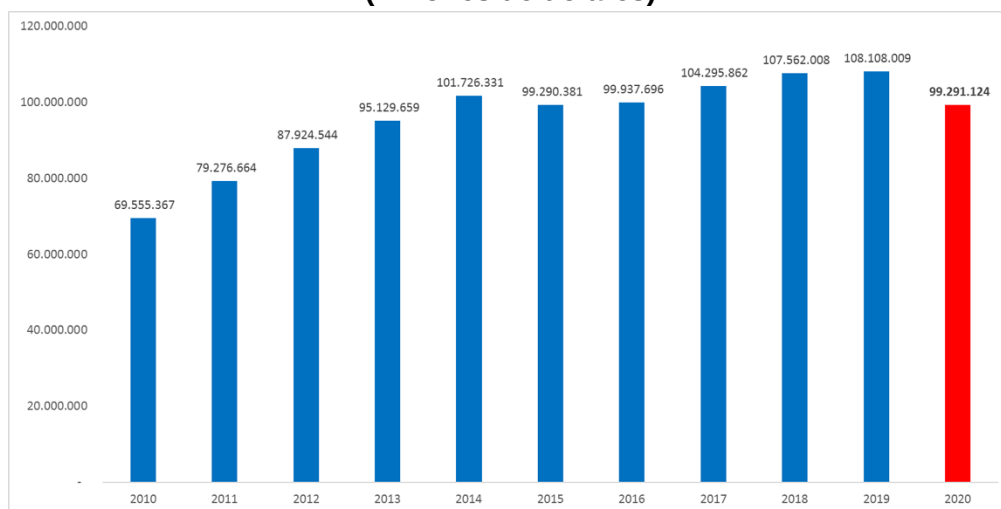
2. Sector Real

Dentro de un contexto macroeconómico, el choque externo que representó la emergencia sanitaria de la Covid-19 para el Ecuador fue muy complejo puesto que la mayoría de sectores de la economía presentaron pérdidas durante el año 2020.

En el siguiente gráfico se puede evidenciar que el PIB tenía una senda creciente a partir del año 2016 cuyo crecimiento promedio alcanzaba el 2,2% hasta diciembre 2019. A partir del 2020 la economía sufrió un desplome de 7,79% registrando un PIB de USD 99.291 millones.

Esta situación, generó mucha presión a la caja fiscal y sobre todo a la sostenibilidad de las finanzas públicas puesto que se requería de una inyección de recursos en el sector de la salud con montos supremamente altos a los presupuestados en años anteriores.

**Gráfico Nro. 1: Producto Interno Bruto
(Millones de dólares)**



Fuente: BCE

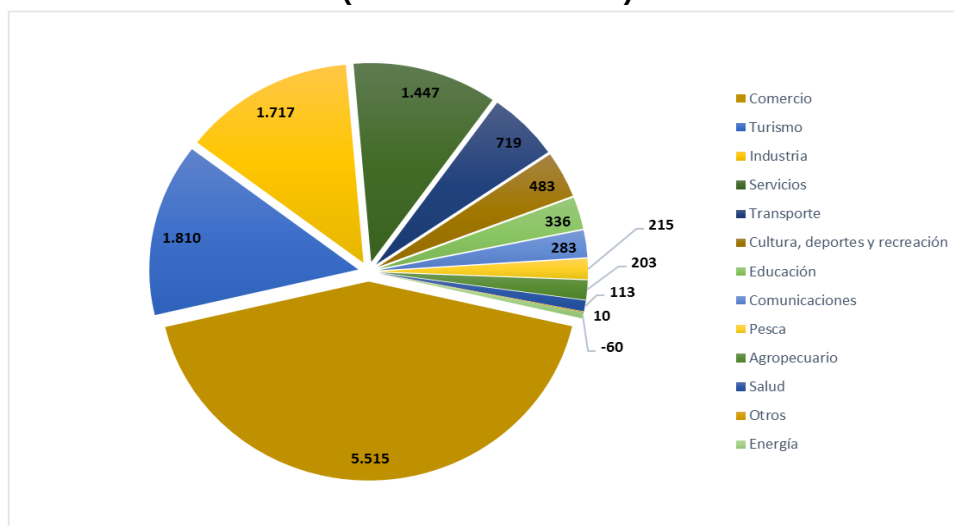
Elaboración: MEF

² La producción de urea se comenzó a reducir a finales de 2021, al aumentar los costos del gas natural, ligado al incremento del precio del crudo. Los precios de los futuros de la urea se han disparado desde que comenzó la invasión (cincodias.elpais.com.) Rusia y Ucrania suministran casi un tercio de las exportaciones mundiales de trigo y cebada, cuyo precio ha crecido desde la invasión. El conflicto militar amenaza también el suministro de aceites comestibles y fertilizantes. (france24.com).

Bajo ese contexto, según un análisis realizado por el Banco Central del Ecuador en conjunto con las Naciones Unidas se pudo cuantificar que las pérdidas del sector privado debido a la pandemia del Covid-19 para el período marzo - diciembre de 2020 alcanzaron un total de USD 12.791 millones, en donde el sector del comercio tuvo el impacto más grande con alrededor de USD 5.515 millones, turismo USD 1.810 millones, industria USD 1.717 millones y servicios USD 1.447 millones.

El único sector que no mostró pérdidas durante el período marzo - diciembre 2020 fue energía que alcanzó ganancias de USD 60 millones aproximadamente.

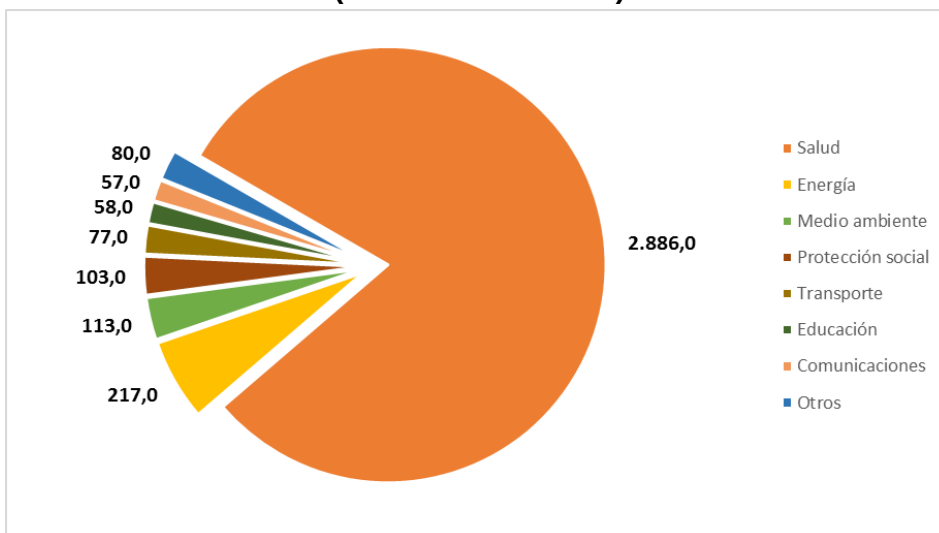
**Gráfico Nro. 2: Pérdidas Sector Privado
(Millones de dólares)**



Fuente: BCE
Elaboración: MEF

En lo que respecta al sector público, los sectores que más se vieron afectados debido a la crisis sanitaria de la Covid-19 y por ende generaron pérdidas son: salud con aproximadamente USD 2.886 millones, energía USD 217 millones, medio ambiente USD 113 millones, protección social USD 103 millones, transporte USD 77 millones y educación USD 58 millones.

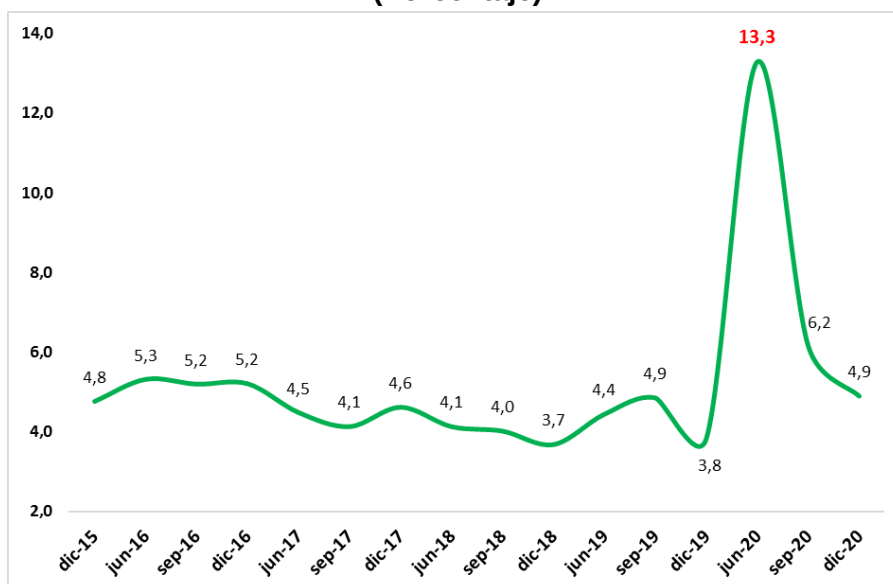
**Gráfico Nro. 3: Pérdidas Sector Público
(Millones de dólares)**



Fuente: BCE
Elaboración: MEF

En lo que respecta al desempleo, para el período 2015 – 2019 alcanzaba el 4,5% en promedio, en tanto que para junio de 2020 la tasa de desempleo era del 13,3%, es decir que este indicador subió 8,8 puntos porcentuales con respecto a la media, situación nunca antes registrada en la época de dolarización.

**Gráfico Nro. 4: Desempleo
(Porcentaje)**

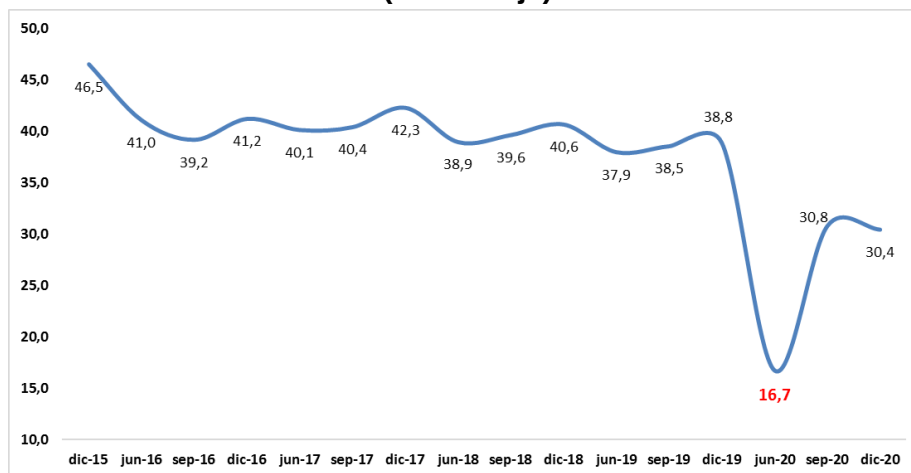


Fuente: BCE
Elaboración: MEF

El empleo adecuado se vio afectado drásticamente debido a la emergencia sanitaria y a los confinamientos realizados como medidas de mitigación ante el colapso en los hospitales generado por la Covid-19. Es así, que para junio de 2020 la tasa de empleo adecuado alcanzó

el 16,7%, es decir 23,7 puntos porcentuales por debajo del promedio analizado durante el período 2015 – 2019.

**Gráfico Nro. 5: Empleo adecuado
(Porcentaje)**



Fuente: BCE

Elaboración: MEF

En resumen, durante el pico más alto de la crisis sanitaria, la economía nacional tuvo una pérdida del empleo por aproximadamente 532.359 plazas de trabajo; los sectores más afectados fueron: alojamiento y servicios de comida con 127.446 trabajadores menos, comercio con 98.399 personas que perdieron su trabajo y construcción con 63.014 empleados que fueron despedidos de su lugar de trabajo.

**Tabla Nro. 2
Pérdida del empleo total en la economía por la Covid-19**

Industrias CICN	Pérdidas de empleo
Alojamiento y servicios de comida	127,446
Comercio	98,399
Construcción	63,014
Transporte y almacenamiento	54,635
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	53,259
Manufactura (excepto refinación de petróleo)	51,353
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	30,564
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	14,143
Otros Servicios (1)	14,009
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	11,734
Servicio doméstico	7,801
Suministro de electricidad y agua	6,026
Correo y Comunicaciones	2,049
Actividades de servicios financieros y seguros	2,042
Pesca (excepto camarón)	523
Refinación de Petróleo	9
Acuicultura y pesca de camarón	-835
Petróleo y minas	-3,813

Fuente y elaboración: BCE

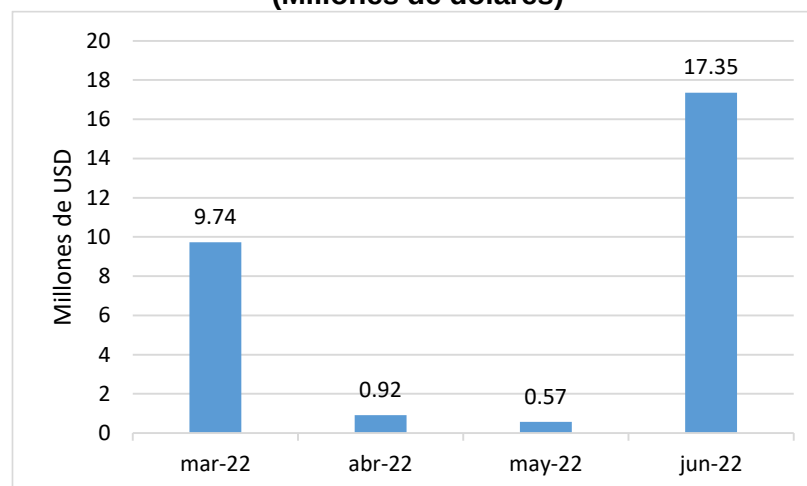
3. Sector Fiscal

- **Recaudación del Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior**

Mediante la promulgación de la “Ley de Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal”, se implementó el “Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior”, mediante el cual los residentes fiscales en el Ecuador que al 31 de diciembre de 2020 hayan mantenido en el exterior activos de cualquier clase, incluyendo pero sin limitarse a dinero, muebles o inmuebles, derechos representativos de capital, derechos de beneficiario o derechos fiduciarios, inversiones monetarias o no monetarias cuyo origen hayan sido ingresos gravados con impuesto a la renta en Ecuador, o hayan realizado operaciones o transacciones monetarias o no monetarias sujetas al Impuesto a la Salida de Divisas, no declaradas o cuyo impuesto correspondiente no hubiere sido objeto de retención y/o pago en el Ecuador de conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Tributario Interno.

La recaudación tributaria sobre la Regularización de Activos en el Exterior en el periodo marzo-junio de 2022, alcanzó los USD 28,58 millones, lo que representa alrededor de 2,49% de la recaudación de la “Declaración del impuesto a la renta” en el mismo periodo. Asimismo, es importante señalar que, el mes de junio de 2022, fue el que mayor recaudación tuvo por este concepto, registrando USD 17,35 millones, en contraste, a mayo de 2022, que fue el menor mes de recaudación, alcanzando USD 0,57 millones.

Gráfico No. 6
Recaudación tributaria “Regularización de Activos en el Exterior”
(Millones de dólares)



Fuente: Estadísticas SRI

Elaboración: MEF

La recaudación de USD 28,58 millones implica que aproximadamente USD 900 millones de activos en el exterior ingresaron al régimen temporal, esto se permitiría que, en adelante sean parte de procesos productivos y brinden liquidez a la economía.

La recaudación de este tributo es importante en el resultado global de la reforma. Difícilmente estos valores hubieran generado ingreso alguno bajo otras circunstancias, por lo que la medida genera impactos positivos en la caja fiscal, muy necesarios en esta fase de

reactivación económica. Esta recaudación no estuvo cuantificada en los impactos estimados previo a la implementación de la Ley, puesto que se desconocía el monto de activos no declarados en el exterior.

Es importante destacar que este régimen no constituye un proceso de remisión de obligaciones tributarias del sujeto pasivo, toda vez que pagará la tarifa del impuesto creado en la Ley de Desarrollo Económico.

No obstante, para este régimen existen restricciones que no permiten acogerse a la norma vigente tal y como se presenta a continuación:

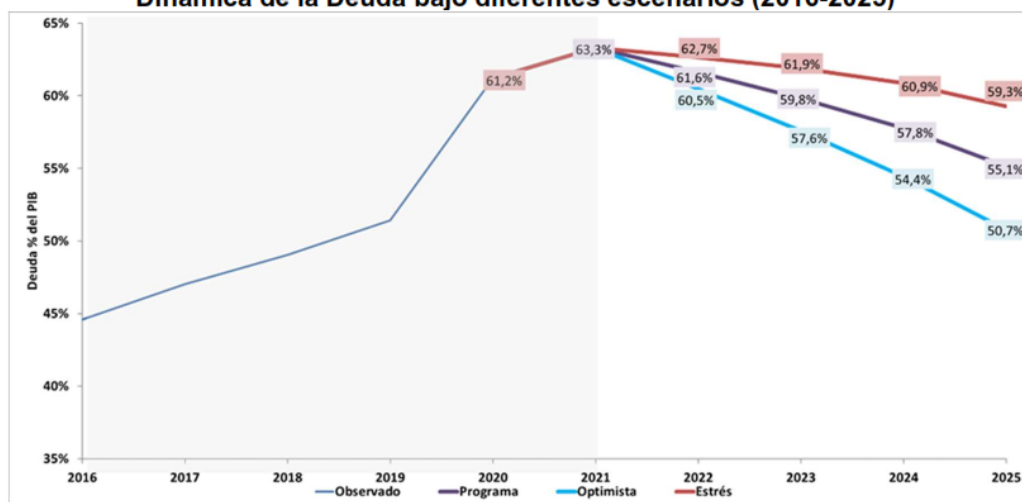
- Las personas que cuenten con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos contra el régimen de desarrollo, delitos contra la eficiencia de la administración pública, delitos contra la administración aduanera y/o delitos económicos.
- Las personas que hayan tenido la condición de funcionarios públicos desde el ejercicio económico en que la administración tributaria puede ejercer su facultad determinadora para el cobro de tributos de conformidad con el Código Tributario. Incluyendo a sus cónyuges, parejas de hecho o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad y a las sociedades en las que los funcionarios públicos tengan o hayan tenido una participación mayor al diez por ciento (10%) de los derechos representativos de capital o tengan o hayan tenido el control del destino de los beneficios económicos de la sociedad.
- Los activos que se encuentren o se hayan encontrado en la lista de países catalogados como de alto riesgo o no cooperantes por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- Las rentas o ingresos que se encuentren siendo objeto de un proceso de determinación tributaria o sean objeto de litigio ante las autoridades judiciales.

• **Sostenibilidad de la Deuda Pública**

La acumulación de deuda pública es el reflejo de la acumulación de déficits a lo largo de los años. Es así, 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 Espinoza, Aguirre y Campuzano (2019) 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. En este sentido, según los datos del MEF bajo la nueva metodología de cálculo de deuda y otras obligaciones (2021) el indicador a diciembre 2020 ascendió a 63,9% del Producto Interno Bruto (PIB), donde la deuda externa representó un 45,9% en PIB y, la deuda interna un 18% del PIB.

Por este motivo, se elaboró un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, mediante el cual se contempla, en su escenario base, la proyección de los resultados primarios que se obtendrían sin incluir el efecto ocasionado por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19. Dando como resultado, que la deuda pública del SPNF como porcentaje del PIB pasaría de un valor proyectado al cierre de 2021 de 63,3% a un valor aproximado de 55,1% para el año 2025.

Gráfico Nro. 7
Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios (2016-2025)



Elaboración: MEF-SPF

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

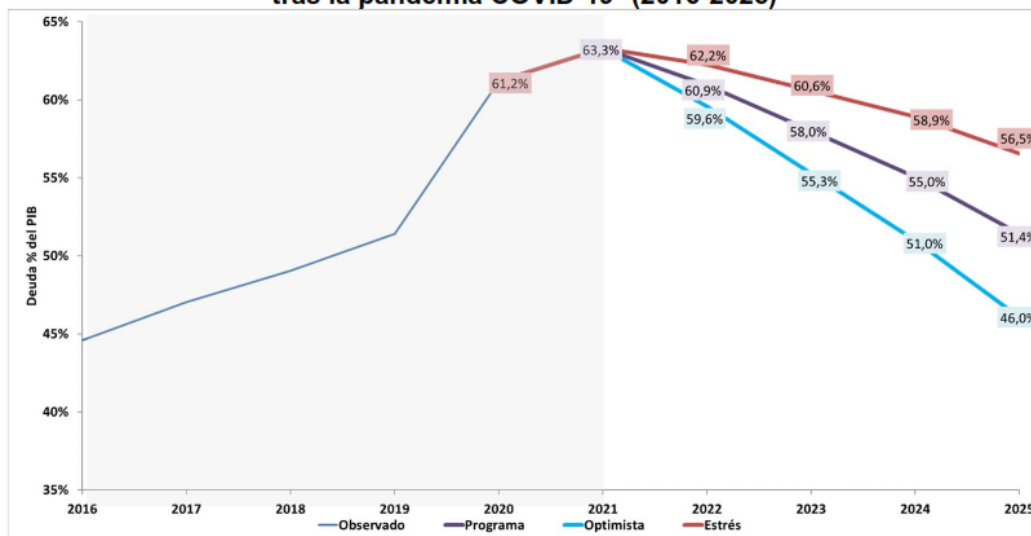
Por su parte, en el siguiente gráfico, se muestran los resultados del modelo incorporando los efectos de dicha reforma tributaria amparada en la “*Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19*”; en cuyo resultado se evidencia que en el escenario base al 2025 la deuda pública llegaría al 51,4% del PIB, es decir, 11,9 puntos porcentuales menos que lo observado en 2020.

El Gobierno Nacional mediante la promulgación de la “*Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19*” enfocada en mejorar la progresividad del sistema impositivo de manera estructural que además busca generar recursos transitorios de los mayores patrimonios individuales y societarios; permitió reducir la dependencia en los ingresos petroleros, disminuyendo la pro-ciclicidad de política fiscal, a través de una mayor equidad y progresividad, a su vez, las reformas administrativas ayudaron a aumentar la recaudación.

En ese sentido, los resultados del escenario base descritos en este apartado son menores y por ende más deseables que los resultados del escenario base detallados en la parte anterior de este documento (deuda pública de 55,1% del PIB en 2025).

Gráfico Nro. 8

Dinámica de la Deuda bajo diferentes escenarios, considerando los efectos del Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19* (2016-2025)



*Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19

Elaboración: MEF-SPF

La elaboración del modelo de Dinámica Endógena de la Deuda contempla en su escenario base la proyección de los resultados primarios que se obtendrían sin incluir el impacto de la “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19”. En ese sentido, se espera que para el año 2025 se alcance un stock de deuda de aproximadamente 55,1% del PIB, menor en 8,2 puntos porcentuales respecto al saldo proyectado para el cierre de 2021 de 63,3% del PIB. Considerando los supuestos macrofiscales, el saldo de deuda se encontraría en el marco de los límites del ratio Deuda Pública Consolidada y Otras Obligaciones del SPNF/PIB del periodo de convergencia establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del COPLAFIP.

El resultado obtenido en el modelo de Dinámica Endógena de la Deuda se halla dentro de los límites establecidos en el COPLAFIP, los que son económicamente razonables considerando el perfil de la deuda ecuatoriana y sus rendimientos históricos en el mercado. No obstante, se puede destacar que sin los ingresos adicionales de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19 (Gráfico Nro. 8) harían falta esfuerzos adicionales, que implicarían una ralentización en la expansión de la inversión social y de infraestructura, la cual se ha mostrado extremadamente necesaria en este periodo post-pandemia, o de plano una necesidad de recortes presupuestarios.

4. Ingresos recaudados por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19

La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, permitió la implementación de medidas para la sostenibilidad de las finanzas públicas; la reestructuración de determinados impuestos que resultan complejos o ineficientes que desincentivan a la inversión y la consecuente generación de plazas de trabajo.

La normativa tributaria ha sido modificada en diversas ocasiones, lo que ha provocado que se encuentre dispersa y resulte compleja la aplicación por parte de los contribuyentes, por lo tanto, fue imperante la simplificación del régimen tributario. En este sentido, entre sus principales aspectos, la Ley determina:

- Regularizar los activos de los residentes en el Ecuador, con el fin de mantener un control dentro del país.
- Incorporación de métodos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria.
- La eliminación del régimen de microempresas, sustituyéndolo por un Régimen Simplificado distinto, que opere como un régimen de entrada al sistema formal.
- Se reestructura el Impuesto a la Renta.
- También se modifican aspectos relacionados a la tarifa y base imponible de algunos bienes y servicios gravados con ICE e IVA, especialmente, eliminando aquellos que provocarían distorsiones por su complejidad e ineficiencias.

El Servicio de Rentas Internas, mediante el Informe de impacto recaudatorio - PROYECTO DE LEY DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA- LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19, realizó el análisis de impacto recaudatorio de la Propuesta de Ley, con base a microsimulaciones, a través de las cuales se emula los distintos escenarios de reformas y los contrasta con el escenario base (actual) o contrafactual, siendo la diferencia entre ambos escenarios el impacto recaudatorio estimado.

Las estimaciones se realizan con información del año fiscal 2019 debido a la irregularidad causada por la emergencia sanitaria del COVID-19 en el año 2020. Con estos antecedentes, el SRI estimó un impacto de la reforma tributaria de USD 1.406,43 millones.

**Tabla Nro. 3 Resumen reformas por Impuesto
(Millones de dólares)**

REFORMAS POR IMPUESTO	IMPACTO FISCAL MILLONES USD
CONTRIBUCIÓN PATRIMONIAL	728.49
ICE	-14.33
IMPUESTO A LA RENTA	781.27
ISD	0.07
IVA	-34.39
MICRO/ RISE/ RIMPE	-54.24
MULTAS E INTERESES	-0.44
IMPACTO TOTAL	1,406.43

Fuente: SRI

Elaboración: MEF

Los ingresos adicionales obtenidos por la implementación de la Ley de Desarrollo Económico permitirían aliviar presiones en la situación fiscal, al reducir la necesidad de fuentes de financiamiento y, por ende, garantizar la provisión de los servicios públicos como: salud y educación, que deben ser cubiertos con ingresos permanentes; así como, controlar el posible

incremento de la deuda pública, que minaría las posibilidades de intervención real del Estados en el mediano y largo plazo.

- Análisis Recaudación de Ingresos 2021 – 2022**

La economía ecuatoriana, muestra una recuperación de la economía, uno de los factores claves en la recuperación fue el programa de vacunación que impulsó y dinamizó las actividades económicas en los sectores notablemente afectados por la pandemia y la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, en la que se establecen reformas tributarias que permite la reestructuración de varios impuestos.

**Tabla Nro. 4: Ingresos del Presupuesto General del Estado
(Millones de dólares)**

DESCRIPCIÓN / AÑO	2021	2022			VAR 22/21
	DEVENGADO JUL	INICIAL	CODIFICADO	DEVENGADO JUL	
Ingresos	10.851	19.791	21.633	13.153	21%
Ingresos petroleros	791	2.702	2.969	2.260	186%
Ingresos tributarios	7.834	13.418	15.002	9.170	17%
(Renta)	2.437	4.360	4.649	2.871	18%
(IVA)	3.319	5.505	6.010	3.687	11%
(ICE)	464	799	799	479	3%
(Arancelarios), (ISD)	1.195	2.163	2.211	1.289	8%
Otros impuestos	418	591	1.332	844	102%
Ingresos no tributarios	1.917	3.229	3.222	1.539	-20%
Transferencias	309	441	441	185	-40%

Fuente: SRI

Elaboración: MEF

Los ingresos tributarios, en el período de análisis muestran un incremento del 17%, dentro de los aumentos más importantes se destaca la recaudación del Impuesto a la Renta, que por efectos de la reactivación económica y la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, se refleja un incremento del 18%. También influye en este resultado las facilidades de pago para las obligaciones tributarias extendidas con la vigencia de la ley.

Por otra parte, en otros impuestos el incremento del 102%, responde a la contribución especial única sobre los grandes patrimonios y ciertas sociedades para impulsar la economía nacional tras la pandemia del COVID 19. Por este concepto se ha recaudado USD 432,94 millones.

- Financiamiento de obligaciones del Presupuesto General del Estado (PGE)**

La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, al generar mayores recursos ha permitido el financiamiento del Presupuesto General del Estado 2022, en gastos relacionados a salud, educación, seguridad; entre otros, en el caso específico del impuesto a la renta las instituciones de Educación Superior -al ser partícipes de este impuesto- sus asignaciones son sujetas de incremento. Gracias al buen desempeño de la ley, se espera un incremento al Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico - FOPEDUPO de más de USD 150 millones para el 2023. Una

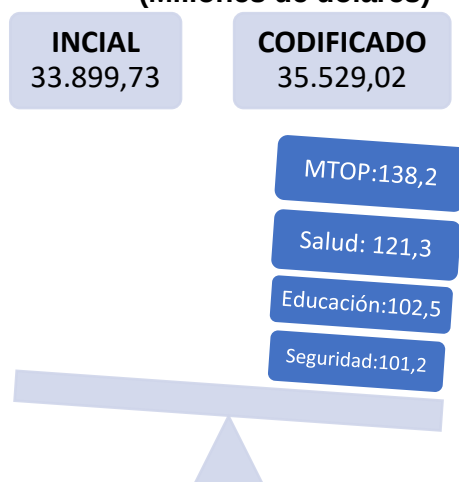
suspensión en la aplicación de la normativa podría generar una reducción en la recuperación de este fondo y un notorio retroceso para el año 2024.

Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al participar del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes, las transferencias a favor por el Modelo de Equidad Territorial son sujetas de incremento, gracias a la Ley de Desarrollo Económico.

La asignación inicial del PGE 2022 asciende a USD 33.899,73 millones, el monto codificado al 31 de julio de 2022 es de USD 35.529,02 millones, lo que refleja un incremento de USD 1.629,28 millones.

Dentro de los aumentos más importantes se puede destacar, al Sectorial Salud con USD 121,34 millones, Sectorial Educación USD 102,50 millones, Sectorial Comunicaciones (Ministerio de Transporte) USD 138,19 millones, Sectorial Defensa Nacional USD 60,95 millones y el Sectorial Asuntos Internos USD 40,29, estos sectores suman un incremento de USD 463.26 millones.

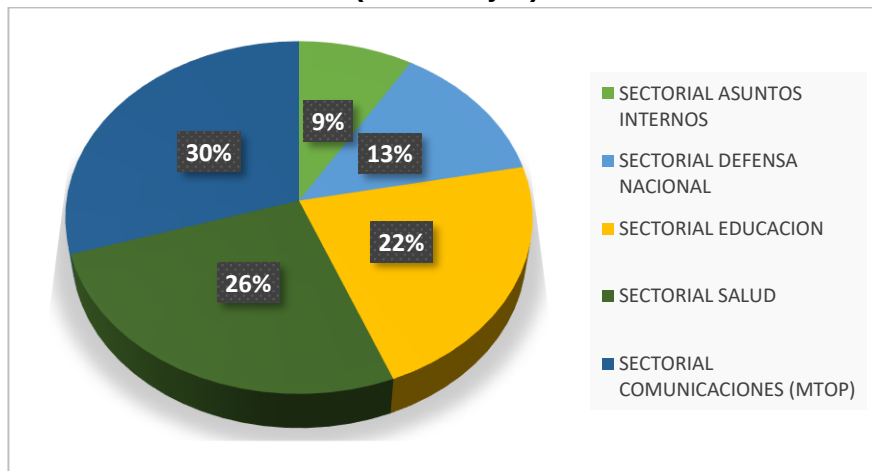
Gráfico Nro. 9: Incremento al Presupuesto General del Estado
(Millones de dólares)



Nota: Codificado incorpora incremento de USD 555, millones para abastecimiento de combustibles a nivel nacional a través de la CFDD

Elaboración: MEF

**Gráfico Nro. 10: Incremento por sectorial del Presupuesto General del Estado
(Porcentajes)**



Fuente: e-SIGEF
Elaboración: MEF

- Requerimiento Asignaciones adicionales de Gasto**

Los ingresos estimados por efecto de la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, permitirán financiar parte de los requerimientos adicionales de gastos solicitados por las diferentes entidades que asciende a USD 889,26, como se detalla en el siguiente cuadro:

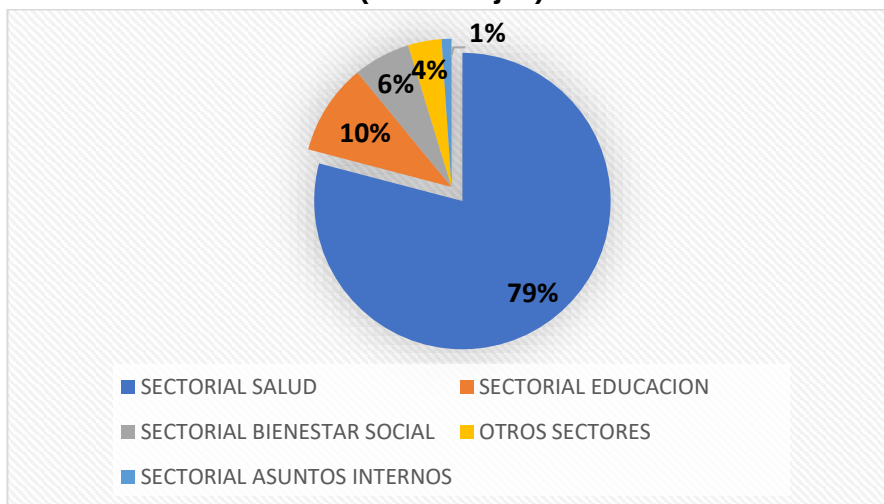
**Tabla Nro. 5 Requerimiento de asignaciones - Gasto Permanente
(Millones de dólares)**

SECTORIAL	MONTO
SECTORIAL SALUD	703.28
SECTORIAL EDUCACION	88.65
SECTORIAL BIENESTAR SOCIAL	55.28
OTROS SECTORES	32.46
SECTORIAL ASUNTOS INTERNOS	9.59
Total general	889.26

Fuente y elaboración: MEF

Del cuadro precedente, se puede observar que del total de los requerimientos de gasto el Sectorial Salud representa el 79%, el Sectorial Educación el 10%, el Sectorial Bienestar Social el 4% y Asuntos Internos el 1%.

**Gráfico Nro. 11: Requerimiento de Gasto Permanente
(Porcentajes)**



Fuente y elaboración: MEF

Por otra parte, cabe recalcar que los ingresos estimados por efecto de la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, guardan estrecha relación con el financiamiento³ de la equiparación salarial dispuesta en la Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI. Por lo tanto, si actualmente el cumplimiento de la LOEI es un desafío fiscal, prescindir de los recursos generados por la Ley de Desarrollo Económico sería catastrófico para su financiamiento, e incluso de otras actividades públicas, que como se ha detallado han requerido de incrementos presupuestarios a lo largo del año.

Para lo cual se expone los términos del CASO No. 2-22-OP

DICTAMEN No. 2-22-OP/22

Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los “Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”

C. Informe de la Asamblea Nacional

19. La Asamblea Nacional solicita que esta Corte declare la constitucionalidad de las disposiciones relativas al aumento salarial de los docentes del Sistema Nacional de Educación, en atención al proceso deliberativo en el cual participaron los gremios de maestros y expertos económicos. Además, la Asamblea sostiene que el alza salarial del magisterio se financiaría con:

19.2. Los nuevos ingresos fiscales, provenientes de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, que pretende un incremento en los ingresos fiscales de “[...] aproximadamente USD 1.900 millones en 2 años, lo cual para el 2022 significa un valor superior a los USD 800 millones”⁷. Este valor, en conjunto con los ingresos petroleros adicionales, implica que “[...] la caja fiscal estaría recibiendo USD 2.200

³ Art. 287 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.”

millones adicionales que pueden utilizarse para dar cumplimiento a la Ley Reformativa durante el 2022”.

48. Por otro lado, en el procedimiento de subsanación legislativa, luego de un proceso deliberativo en el que intervinieron los representantes de los docentes y expertos económicos, la Asamblea Nacional identificó las siguientes fuentes de financiamiento para la nueva escala salarial del Magisterio: (i) el aumento del precio del barril del petróleo; (ii) los nuevos ingresos fiscales; (iii) el restablecimiento del presupuesto para educación en el Presupuesto General del Estado, de conformidad con el mandato constitucional; y, (iv) la deuda pública.

49. Es decir, en el procedimiento de subsanación se cumplió también el parámetro de “identific[ar] reflexivamente las fuentes para su financiamiento”, indicado en el párr. 44 supra.

53. Respecto de las fuentes (i) y (iv), identificadas en el párrafo 48 supra, la Asamblea Nacional reconoce que no son un ingreso permanente; sin embargo, pretende que se aplique la excepción establecida en el artículo 286 de la Constitución, relativa a la posibilidad de cubrir egresos permanentes del sector educación con ingresos no permanentes, dado su carácter prioritario. Por lo que la Asamblea Nacional sustenta la determinación de estas fuentes no permanentes sobre la base de una norma constitucional que, en principio, no lo prohíbe.

• Evolución Déficit Fiscal

El artículo 286 de la Constitución de la República prevé que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma, sostenible, responsable, transparente y procurarán la estabilidad económica.

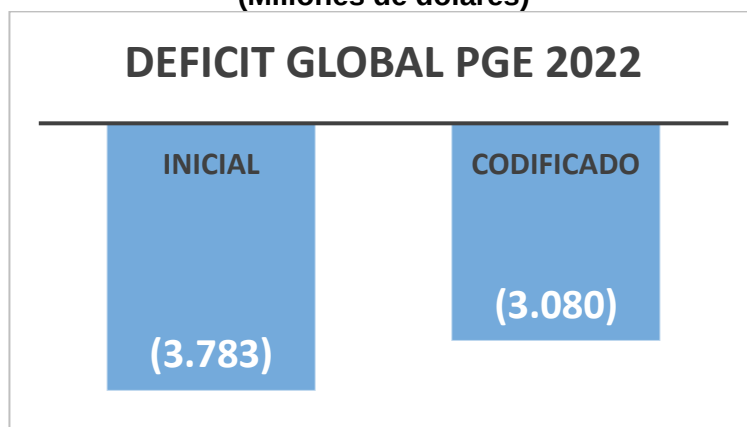
La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, precisamente generó la implementación de medidas que aportan a la sostenibilidad de las finanzas públicas, las que permitirán reducir el déficit fiscal.

De este modo, con la recaudación estimada de USD 1.406,43 millones por concepto de la Ley de Desarrollo Económico, se permitirá cubrir parte del déficit fiscal que, a julio de 2022, asciende a USD 3.080 millones. Es decir, que aproximadamente el 50% del déficit estaría cubierto.

Por otro lado, es importante mencionar que con los incrementos realizados al PGE, por efecto de la mayor recaudación de ingresos, existiría una disminución del déficit estimado en relación al presupuesto inicial de USD 704 millones aproximadamente. Lo que ha permitido en paralelo realizar mayores intervenciones de orden social como el incremento del Bono de Desarrollo Humano de USD 55 a USD 60. Esto representa una inversión adicional que sobrepasa los USD 30 millones para el período julio – diciembre 2022, en tanto que para los siguientes años cubrir el BDH superaría los USD 60 millones.

Adicionalmente, el Bono de los 1000 días, iniciativa que contribuirá a la disminución de la desnutrición crónica infantil, beneficiará a 37.500 madres, lo que representa un costo de alrededor de USD 49 millones para el segundo semestre de 2022.

**Gráfico Nro. 12: Déficit Global
(Millones de dólares)**



Fuente y elaboración: MEF

Es importante mencionar que la ejecución del Presupuesto General del Estado para el año 2022, presenta un escenario que marca la recuperación económica del país, enfocado en estrategias de mediano plazo para mitigar los efectos sociales, productivos y económicos negativos provocados por la pandemia, en este sentido se vuelve imperante direccionar los recursos a la protección de los grupos poblacionales más vulnerables.

De allí que los ingresos permanentes en el presupuesto inicial se refleja que son insuficientes para cubrir los egresos permanentes, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo Nro. 170⁴ se financio el sectorial de Salud y Educación con deuda pública a fin de cumplir con las obligaciones imperantes en dichos sectores, sin embargo al presentar una recuperación en los ingresos que financian el PGE por efecto de los ingresos del petróleo y la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, fue posible realizar una sustitución de fuente de financiamiento de deuda pública a recursos fiscales, aportando de esta manera a la sostenibilidad de la finanzas públicas.

5. Banca Pública

- **Creación de créditos de interés social del 1% pertenecientes al segmento microcrédito**

A raíz de la promulgación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal Tras la Pandemia COVID-19, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 284, de 10 de diciembre de 2021, mediante el cual dispuso que en cumplimiento de lo establecido en el segundo inciso del artículo 130 del COMF, reformado mediante el artículo 192 de la Ley de Desarrollo Económico y ante la necesidad de contribuir al fomento de la producción y el empleo pleno a través del apoyo a los micro, pequeños y medianos productores y a sus organizaciones, con énfasis a los sectores rural y urbano marginal.

El artículo 192 de la Ley de Desarrollo Económico dispone a la Junta de Política y Regulación Financiera la creación de una tasa de interés para el segmento microcrédito con condiciones

⁴ Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 170 de fecha 20 de agosto 2021, el Presidente de la República declara la situación de excepcionalidad para que los egresos permanentes para salud, educación y justicia puedan ser financiados con ingresos no permanentes para los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023.

especiales. Para aquello mediante el Decreto Ejecutivo No. 284 se declaró como prioridad nacional el otorgamiento de créditos al 1% de tasa de interés y un plazo máximo de 30 años para micro, pequeños y medianos productores y a sus organizaciones, con énfasis a los sectores rural y urbano marginal, a través de la banca pública. A fin de operativizar esta política se dispuso a BanEcuador B.P. y a su directorio, que procedan con los productos específicos.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo la Junta de Política y Regulación Financiera mediante Resoluciones Nro. JPRF-2022-010 del 3 de enero de 2022 y JPRF-F-2022-021 del 14 de febrero de 2022, a petición de la Administración de BanEcuador B.P., estableció la tasa de interés máxima especial para créditos de interés social pertenecientes al segmento microcrédito, de 1% anual. Lo que permite implementar el “CrediFomento 1%” o “Crédito de las oportunidades” que se entrega a través de BanEcuador B.P., y cuyo objetivo es fomentar la recuperación económica sostenida, a través del apoyo en capitalización para actividades económicas, productivas, comercio y servicios.

El “CrediFomento 1%” tiene las siguientes características:

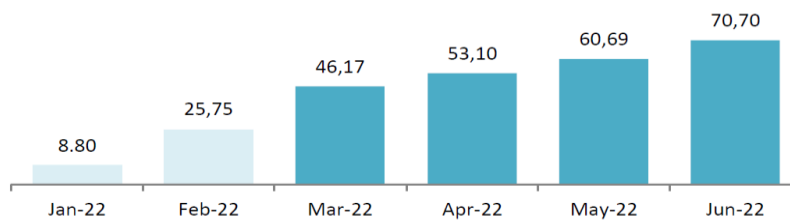
Tabla Nro. 6: Características del CrediFomento 1%

Tipo de beneficiario:	Persona Natural		
Objetivo:	Fomentar la recuperación económica sostenida, a través del apoyo en capitalización para actividades económicas, productivas, comercio y servicios.		
Destino de crédito:	Capitalización para actividades económicas, productivas, comercio y servicios. En lo que respecta a financiamiento agropecuario será únicamente para costos indirectos de producción		
Sectores:	Producción Comercio Servicios		
Cobertura de Garantías:	Tipo	USD	
	Quirografarias	Desde \$ 500 hasta \$3.000,00	
	Personal (garante)	Desde \$ 3.001,00 hasta \$5.000,00	
Monto:	Mínimo	Máximo	
	\$500,00	\$5.000,00	
Plazo para el Producto:(meses)	Destino	Mínimo	Máximo
	Capitalización	12	360
Periodo de Gracia aplicable:(meses)	Microcrédito Minorista: ventas anuales hasta USD 5.000,00 y Microcrédito de Acumulación Simple: ventas anuales superiores a USD 5.000,00 hasta USD 20.000,00 Según resolución 603-2020-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.		
Tasa de interés fija:	Microcrédito de capitalización: 1%		
Periodicidad de Pago:	Mensual		
Condiciones Especiales:	1.- Se considera capitalización al aumento progresivo de capital para actividades económicas ejercidas por personas naturales con financiamiento de largo plazo y a bajo costo.		
	2.- Seguros: Asume el Banco únicamente para el titular (1)		
	3.- La tasa de interés prevista por BanEcuador B.P. para este producto financiero, será posible a través de una subvención amparada en un Decreto Ejecutivo del Gobierno Central y la normativa que de éste se desprenda; y que deberán canalizarse a través de proyectos de inversión generados en las distintas carteras de Estado.		

Fuente y elaboración: BANEQUADOR B.P.

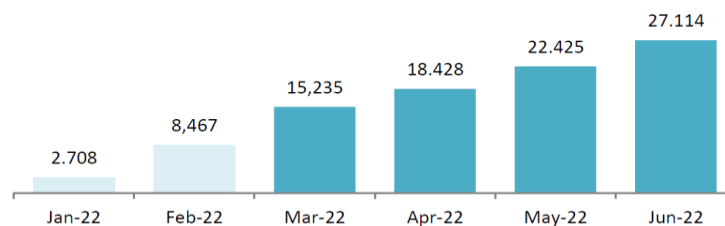
Desde el mes de enero hasta junio de 2022 se han colocado USD 70,70 millones, superando la meta establecida en USD 10,7 millones, a través de 27.114 operaciones de crédito, como se puede ver a continuación:

**Gráfico Nro. 13: Colocación en monto otorgado
(Millones de dólares)
CrediFomento 1%**



Fuente: BANEQUADOR B.P.

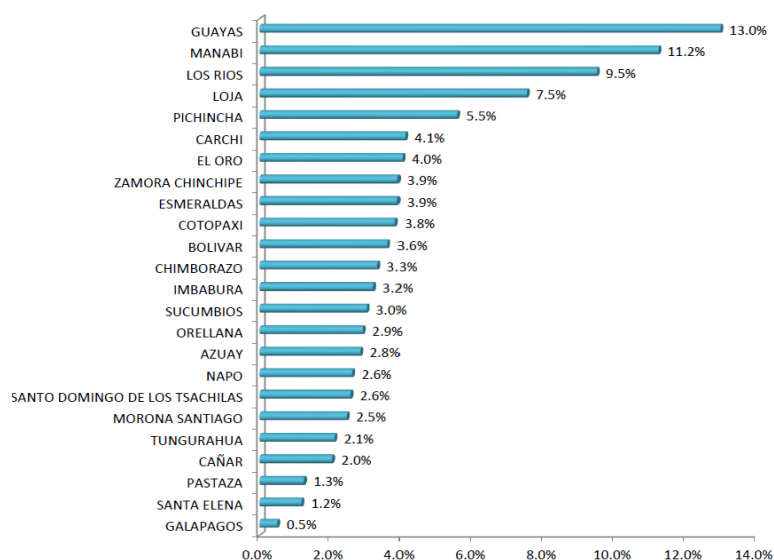
**Gráfico Nro. 14: Colocación en número de operaciones
CrediFomento 1%**



Fuente: BANEQUADOR B.P.

El producto CrediFomento 1% tiene un alcance a nivel nacional, en las 24 provincias con la siguiente participación:

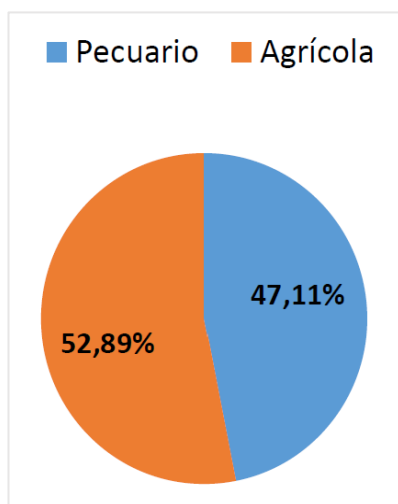
**Gráfico Nro. 15: Participación de la colocación por provincia
(Porcentaje)
CrediFomento 1%**



Fuente: BANEQUADOR B.P.

Por las características del producto CrediFomento 1%, la colocación del primer semestre de 2022 está distribuido entre el sector Pecuario (47,11%) y el Agrícola (52,89%), conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

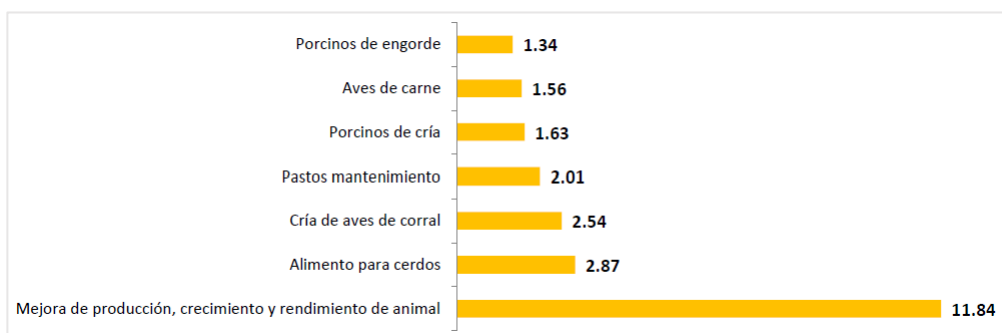
**Gráfico Nro. 16: Distribución de la cartera por sector
(Porcentaje)
CrediFomento 1%**



Fuente: BANECUADOR B.P.

A nivel de destino financiero del crédito por principal actividad del sector pecuario, se observa que, el 16,75% (4.646 operaciones) está concentrada en la “Mejora de producción, crecimiento y rendimiento de animal.”

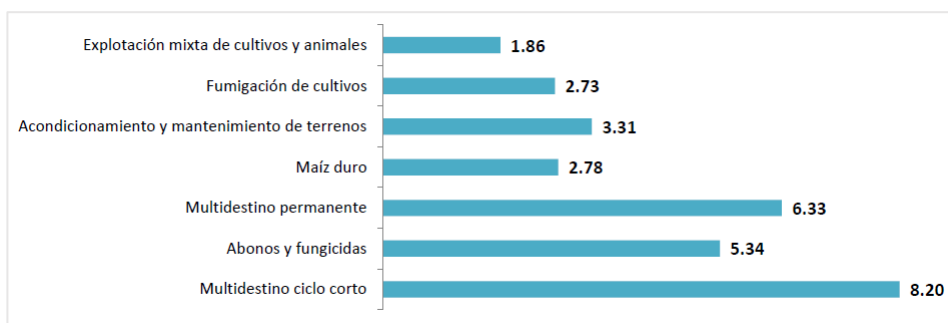
**Gráfico Nro. 17: Colocación en monto otorgado por actividad económica -
Sector pecuario
(Millones de dólares)
CrediFomento 1%**



Fuente: BANECUADOR B.P.

Por su parte, en el segmento Agrícola se destacan aquellas operaciones de ciclo corto en donde su monto de colocación ascendió a USD 8,2 millones (11,59% respecto del total del monto colocado).

**Gráfico Nro. 18: Colocación en monto otorgado por actividad económica -
Sector agrícola
(Millones de dólares)
CrediFomento 1%**



Fuente: BANECUADOR B.P.

Por lo tanto, de ser declarado inconstitucional el artículo 192 de la Ley de Desarrollo Económico, se generaría una afectación a la reactivación productiva principalmente para micro, pequeños y medianos productores del sector pecuario y agrícola y a sus organizaciones, con énfasis a los sectores rural y urbano marginal, ya que se incorpora una limitación en la normativa secundaria que ha permitido la creación y aplicación de los créditos de interés social con tasa del 1% y un plazo de hasta 30 años, otorgados a través de BanEcuador B.P.

• Condonación de créditos de la Banca Pública

Hasta antes de la promulgación de la Ley de Desarrollo Económico estaba prohibida la condonación de obligaciones financieras con la banca pública (Art. 385 Código Orgánico Monetario Financiero - COMF); sin embargo, una de las reformas que realizó esta ley fue la incorporación en el COMF del artículo 207.1⁵, el cual faculta al Presidente de la República a condonar los créditos de hasta USD 10.000, más sus intereses y gastos asociados con entidades de la Banca Pública.

Luego de un análisis del sector financiero público, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 456 de 18 de junio del presente año, el cual dispone la condonación de los créditos vencidos en BanEcuador B.P. al 31 de mayo de 2022 por montos hasta USD 3.000.

De esta manera, BanEcuador B.P. ha estimado que los beneficiarios de esta medida serían 26.000 operaciones o clientes del banco, cuya cartera asciende a USD 59,4 millones aproximadamente.

⁵ Artículo 207.1. (COMF, Libro I) - Condonación de obligaciones de las entidades financieras públicas. Mediante decreto ejecutivo se podrá disponer que las entidades financieras públicas condonen créditos o activos de préstamos de hasta diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$10,000) de capital, más sus intereses y otros costos y comisiones y que sean considerados irre recuperables. El respectivo decreto ejecutivo establecerá las demás condiciones para la respectiva condonación. De tal acción se deberá informar al Servicio de Rentas Internas o quien ejerza esas competencias.

La Banca Pública tiene como objetivo fundamental la provisión de servicios financieros y no financieros, como líneas de crédito o asistencia técnica, para la consecución de objetivos primarios del Estado. Hay que considerar, que tener un marco legal que genere las herramientas y facultades hace viable cumplir con aquello. Además, que las políticas públicas también pueden ser canalizadas mediante el sistema financiero público para mejorar la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana.

Al respecto, la Constitución de la República establece en su artículo 303 que la ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. La condonación incorporada en la Ley de Desarrollo Económico, permite precisamente cumplir de mejor manera con el rol de la Banca Pública.

De otra parte, la condonación dispuesta en el Decreto Ejecutivo 456 fue uno de los puntales para lograr consensos en la Mesa de Diálogo 2, entre la Función Ejecutiva y las organizaciones CONAIE, FENOCIN y FEINE, a fin de generar un alivio financiero a la ciudadanía.

En el caso de que se declare inconstitucional la Ley de Desarrollo Económico, tendría que ser eliminado el artículo 207.1 incorporado al Código Orgánico, esto no solo afecta a las condonaciones generadas y las que se podrían efectuar en el futuro, en base del Decreto Ejecutivo No. 456 y su reforma mediante Decreto Ejecutivo No. 488, sino que podría afectar a los procesos de diálogo, partiendo de los consensos que ya se han concretado hasta el momento.

III. Conclusiones

La Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, permite cumplir con lo que ordena la Constitución de la República (Art. 286) pues tiene por objeto promover la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como posibilita el reordenamiento del sistema tributario y fiscal ecuatoriano y la seguridad jurídica para la reactivación económica del Ecuador tras haber afrontado la pandemia de COVID-19.

La sostenibilidad de la deuda pública incorporando los efectos de dicha reforma tributaria amparada en la *“Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19”*, da como resultado que, en el escenario base al 2025, la deuda pública llegaría al 51,4% del PIB, es decir, 11,9 puntos porcentuales menos que lo observado en 2020, lo que genera mejores condiciones para mejorar el perfil de la deuda ecuatoriana, abaratar sus costos y por ende liberar recursos para atención de los sectores más vulnerables.

Por su parte, los ingresos que se estiman recaudar por la aplicación de la referida Ley, permitirán financiar las diferentes obligaciones del Presupuesto General del Estado, con énfasis a los gastos relacionados a salud, educación, seguridad, que al momento se registra una solicitud de asignaciones adicionales por USD 889,26 millones, que son necesarias bajo la situación actual que enfrenta el país.

Los ingresos estimados por efecto de la aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19, guardan estrecha relación con el financiamiento de la equiparación salarial dispuesta en la Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI. Por lo tanto, si actualmente el cumplimiento de la LOEI es un desafío fiscal, prescindir de los recursos generados por la Ley de Desarrollo Económico sería

catastrófico para su financiamiento, e incluso de otras actividades públicas, que como se ha detallado han requerido de incrementos presupuestarios a lo largo del año.

Debido a la promulgación de la Ley de Desarrollo Económico se instrumentó la condonación de los créditos vencidos en BanEcuador B.P. al 31 de mayo de 2022 por montos hasta USD 3.000, beneficiándose de esta medida 26.000 clientes del banco, cuya cartera asciende a USD 59,4 millones aproximadamente.

De no recibir los recursos previstos en la referida Ley, el PGE incrementaría el déficit fiscal y se comprometería la capacidad del Estado, para asumir los nuevos requerimientos de asignaciones solicitadas por las entidades principalmente de Educación, Salud y Bienestar Social.

Las recaudaciones tributarias, adicionalmente permiten el cumplimiento de la Regla Fiscal dispuesta en el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador: *“Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.*

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”

Atentamente,

Olga Núñez Sánchez SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO	Andrés Tomaselli Crespo SUBSECRETARIO DE POLÍTICA FISCAL
María Paz Vela SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA SECTORIAL E INTERSECTORIAL	Daniel Falconí Heredia SUBSECRETARIO DE CONSISTENCIA MACROECONÓMICA