

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

**PROGRAMA DE APOYO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN FISCAL Y EL
FOMENTO PRODUCTIVO**

(EC-L1252)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Edna Armendariz, Carola Pessino (IFD/FMM); Alberto Barreix (FMM/CCR); Emilio Pineda (FMM/CAR); Javier Diaz-Cassou (CAN/CEC); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Javier Beverinotti (CAN/CBO); Javier Jimenez (LEG/SGO); Juan Carlos Dugand (VPC/FMP); Ida Fernandez Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM)

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	13
C. Indicadores claves de resultados	17
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	18
A. Instrumentos de financiamiento	18
B. Riesgos ambientales y sociales	18
C. Riesgos fiduciarios.....	18
D. Otros riesgos y temas clave.....	18
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	19
A. Resumen de arreglos de implementación	19
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	20
IV. CARTA DE POLÍTICA	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Evidencia Empírica
EEO#2	Programa del Fondo Monetario Internacional (FMI)
EEO#3	Informe Sobre Optimización del Rendimiento de Empresas Públicas
EEO#4	Análisis Resumido de la Capacidad Fiduciaria del Gobierno

ABREVIATURAS	
AFF	Ahorro Financiero Fiscal
AN	Asamblea Nacional
APP	Asociaciones Público-Privadas
BCE	Banco Central del Ecuador
BDE	Banco de Desarrollo de Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAAM	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CGE	Contraloría General del Estado
CO	Capital Ordinario
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRF	Marco de Resultados Corporativos (por sus siglas en inglés)
DNCGP	Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público
DNEP	Dirección Nacional de Empresas Públicas
EEPP	Empresas Públicas
EMBI	Indicador de Bonos de Mercados Emergentes
EMCO	Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GC	Gobierno Central
IP	Inversión Pública
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFP	Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal
LOEP	Ley Orgánica Empresas Públicas
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMV	Matriz de Medios de Verificación
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PdP	Plan de Prosperidad 2018-2021
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
R7H	Río Siete-Huaquillas
SAF	Servicio Ampliado
SDL	Programa de Financiamiento Especial para el Desarrollo
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SPNF	Sector Público No Financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional (por sus siglas en inglés)

RESUMEN DEL PROYECTO
ECUADOR
PROGRAMA DE APOYO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN FISCAL Y EL FOMENTO PRODUCTIVO
(EC-L1252)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República del Ecuador			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	1 año
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:	6 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	300.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	300.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,33 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gestión macrofiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de la política y la gestión tributaria.				
Este programa de reforma de políticas se estructura bajo la modalidad multi-tramo de PBL con dos tramos.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer y segundo desembolso del financiamiento: Los dos desembolsos están condicionados al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política y las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.3).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Desafíos macrofiscales.** Las finanzas públicas de Ecuador siguen sufriendo los efectos de la caída en la cotización internacional del crudo, que pasó de un promedio de US\$97,5/BBL entre 2011 y 2013 a US\$40,8/BBL entre 2015 y 2017. En 2018 se produjo una recuperación parcial en los precios del petróleo (US\$60,4/BBL la mezcla ecuatoriana en promedio 2018), nivel al que se ha mantenido en el primer trimestre de 2019. El choque petrolero ha sido especialmente severo para Ecuador debido a: (i) con anterioridad al mismo, el sector petrolero aportaba cerca de un tercio de los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) y más del 50% de las exportaciones; (ii) en el marco de la dolarización, y a diferencia de otros países de la región afectados por el fin del super ciclo de las materias primas, Ecuador no pudo recurrir a una devaluación del tipo de cambio nominal como mecanismo de absorción del choque; y (iii) el país llegó a esta situación con un espacio fiscal muy reducido, toda vez que ya en 2013 y 2014 se registraron déficits globales elevados (4,6% y 5,2% del Producto Interno Bruto (PIB) respectivamente)¹.
- 1.2 Las autoridades respondieron a la abrupta caída de los ingresos petroleros con una fuerte contracción de la Inversión Pública (IP), que en 2015 se redujo en más de tres puntos del PIB, convirtiendo a Ecuador en el país de la región que más redujo su nivel de gasto primario como respuesta a la caída en los precios de las materias primas². A pesar de ello, en 2015 el déficit global volvió a aumentar hasta el 6,1% del PIB, y al 8,2% del PIB en 2016. Desde finales de 2017, las autoridades han venido implementando diversas medidas de austeridad que, junto con la recuperación parcial de los precios del crudo, permitieron reducir el déficit global del SPNF hasta el 4,5% del PIB en dicho año y al 0,9% del PIB en 2018. Las necesidades brutas de financiamiento del sector público siguen sin embargo siendo elevadas. Si bien cayeron sustancialmente con respecto al periodo 2015-2017, las necesidades brutas de financiamiento del SPNF todavía ascendieron a 8,3% del PIB en 2018, mientras que el déficit por cuenta corriente cerró el año en 1,3% del PIB. En 2019, el país enfrenta necesidades brutas estimadas de financiamiento de 5,6% del PIB. Para reducirlas hasta un nivel sostenible en el mediano plazo, el gobierno deberá perseverar en su esfuerzo de fortalecimiento de las finanzas públicas.
- 1.3 **Creciente nivel de endeudamiento.** El acelerado incremento del gasto del Estado que se produjo con anterioridad a la caída de los precios del crudo, y el choque petrolero en sí, el peso del endeudamiento público se ha incrementado. La ratio de deuda sobre el PIB pasó de representar el 20% del PIB en 2013 a alcanzar el 46,1% del PIB al cierre de 2018. Si a ello se suman otros pasivos, cuyo saldo hasta hace poco las estadísticas de deuda no divulgaban públicamente (principalmente Certificados de Tesorería o Cetes, deuda flotante y otras obligaciones relacionadas con el sector petrolero), el peso de las obligaciones financieras del Estado alcanza un monto equivalente a cerca del 55% del PIB. Esta deuda se ha acumulado en condiciones crecientemente onerosas, como

¹ Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

² Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016. Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe.

resultado de un mayor recurso a las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales en los últimos años, y de la evolución del riesgo país, con un Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) que pasó de un promedio de 510 puntos básicos en 2014 a un promedio de 813 puntos básicos entre 2015 y 2018. Y, a pesar de las medidas de ajuste fiscal ejecutadas, el nivel del EMBI se ubicó en un promedio de 745 puntos básicos entre noviembre de 2018 y enero de 2019, frente a 497 puntos básicos durante el primer trimestre del año pasado. Reflejando este deterioro en las condiciones de financiamiento del país, entre 2009 y 2019 la tasa de interés contractual ponderada de la deuda pública aumentó de 4,9% a 6,6% (de 4,3% a 6,9% en el caso de la externa, compensada parcialmente por una caída del costo de la deuda interna de 6,5% a 5,8%). Durante ese mismo periodo, el plazo por vencer ponderado de la deuda cayó de 9,7 años a 7,8 años³. La última colocación de bonos tuvo lugar en enero por un monto de US\$1.000 millones a un plazo de diez años y un cupón de 10,75%.

Cuadro 1. Ecuador: principales indicadores económicos

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crecimiento real del PIB (%)	4,9	3,8	0,1	-1,2	2,4	1,4
Crecimiento real del PIB petrolero (%)	-1,7	1,6	-2,6	3,2	-2,3	4,0
Crecimiento real del PIB no petrolero (%)	6,0	4,5	1,2	-1,4	2,1	2,0
Desempleo total (%)	4,2	3,8	4,8	5,2	4,6	3,7
Empleo adecuado total (%)	47,9	49,3	46,5	41,2	42,3	40,6
Ingresos SPNF (% del PIB)	39,2	38,4	33,6	30,3	32,0	36,3
Gasto público (% del PIB)	43,7	43,6	39,7	38,6	36,6	37,2
Resultado primario (% del PIB)	-3,5	-4,2	-4,7	-6,7	-2,4	1,5
Resultado global (% del PIB)	-4,6	-5,2	-6,1	-8,2	-4,5	-0,9
Deuda pública consolidada (% del PIB)	20,0	27,1	33,8	43,2	44,6	46,1
Balanza comercial (% del PIB)	-1,1	-0,7	-2,1	1,2	0,1	-0,5
Balanza comercial petrolera (% del PIB)	8,7	6,8	2,8	3,0	3,6	4,1
Balanza comercial no petrolera (% del PIB)	-9,8	-7,5	-4,9	-1,7	-3,5	-4,6
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-1,0	-0,7	-2,2	1,3	-0,4	-0,7
Inflación a fin de periodo (%)	2,7	3,7	3,4	1,1	-0,2	0,3
Crédito al sector privado (% del PIB)	28,2	28,7	28,4	29,9	33,4	37,2
Captaciones del sistema financiero (% del PIB)	30,9	32,2	29,5	35,0	36,7	37,6

Fuente: BCE, FMI, MEF, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador.

- 1.4 Expectativas de crecimiento debilitadas.** El choque petrolero y las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno han tenido un fuerte impacto sobre la actividad económica en Ecuador. En efecto, el PIB ecuatoriano pasó de la fuerte expansión que se vivió entre 2011 y 2014 (crecimiento promedio del 5,6%), a crecer tan solo un 0,1% en 2015 y a contraerse un 1,2% en 2016, la recesión más profunda por la que ha atravesado el país desde que se dolarizara su sistema monetario a

³ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

principios de siglo. Si bien en 2017, la economía volvió a crecer un 2,4%, en 2018 cerró con un crecimiento del PIB de tan solo el 1,4%, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento será negativo, en alrededor del -0,5%, en 2019⁴.

- 1.5 En este contexto de bajo crecimiento, el mercado de trabajo ecuatoriano se está resintiendo: desde el choque petrolero, el porcentaje de ecuatorianos con empleo adecuado ha caído desde el 49,3% al 40,6% de la población activa⁵. A consecuencia de ello, tras las marcadas mejorías que se vivieron con anterioridad al choque, los indicadores sociales del país se encuentran estancados, y la tasa de pobreza y pobreza extrema incluso han experimentado un ligero repunte (de 22,5% y 7,7% en diciembre de 2014 a 23,2% y 8,4% en diciembre de 2018).
- 1.6 El gobierno ha impulsado un amplio programa de reformas estructurales con el objeto de restaurar la estabilidad macrofiscal y crear las condiciones necesarias para fomentar la inversión privada y así dinamizar la economía. De esta manera se espera contrarrestar el impacto que la consolidación fiscal tendrá sobre, la demanda agregada y el ajuste del gasto y la IP. La nueva orientación de las políticas públicas ha quedado plasmada en el [Plan de Prosperidad 2018-2021 \(PdP\)](#) y en la aprobación de la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (LFP).
- 1.7 **El Plan de Prosperidad.** En agosto de 2018, el gobierno hizo pública su hoja de ruta para hacer frente a la compleja coyuntura por la que atraviesa el país a través de la aprobación del PdP. El PdP está articulado en torno a un conjunto de medidas entre las que cabe destacar, en el ámbito fiscal: (i) reducir el tamaño del Estado a través de la eliminación y fusión de entidades públicas; (ii) reforzar el sistema de compras públicas; (iii) optimizar el sistema de empresas públicas, y reequilibrar las distorsiones salariales que existen en ellas; (iv) impulsar un programa de Asociaciones Público-Privadas (APP) que permita sostener la inversión en infraestructura y garantizar el buen mantenimiento de los activos del Estado; (v) mejorar las condiciones de acceso al financiamiento externo; (vi) reducir de manera focalizada los subsidios a los combustibles fósiles; y (vii) acompañar estas medidas de austeridad fiscal con un refuerzo al sistema de protección social, que permita atender las necesidades de los colectivos más vulnerables.
- 1.8 La recientemente aprobada LFP es el principal instrumento normativo a través del cual el gobierno está poniendo en marcha el cambio en la orientación de la política económica. La aprobación de la LFP permitió superar el *impasse* al que había llevado a principios del año un dictamen de la Contraloría General del Estado que impedía al MEF concretar nuevas operaciones de financiamiento. La LFP suspendió temporalmente el límite legal de endeudamiento, mientras se iniciaba un proceso de reforma del marco ecuatoriano de responsabilidad fiscal⁶. La LFP también incluyó la prohibición al BCE, a la compra de certificados y bonos del

⁴ El Gobierno de Ecuador cuenta con proyecciones más optimistas, situando el crecimiento en una banda entre el -0.5% y el 0.5%. FMI, *World Economic Outlook*, octubre de 2018.

⁵ Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

⁶ La LFP también incluía varias medidas adicionales, de entre las que cabe destacar las siguientes: (i) la remisión del pago de intereses, multas y recargos a aquellos contribuyentes que optaran por regularizar sus obligaciones tributarias; (ii) disposiciones para agilizar la implementación de la política de vivienda social que está impulsando el gobierno; y (iii) la prohibición de que el BCE adquiriera títulos emitidos por el MEF.

tesoro, compromisos de reducción del déficit fiscal (incluyendo recortes a los subsidios a los combustibles fósiles); y mejoras a la transparencia de las estadísticas de la deuda pública, entre otras medidas.

- 1.9 **Apoyo de organismos multilaterales.** El programa de reforma del gobierno ha recibido el apoyo de los organismos multilaterales, especialmente del FMI. El FMI aprobó un Programa de Servicio Ampliado (SAF) por un monto aproximado de US\$4.200 millones el 11 de marzo de 2019, cuyo primer desembolso tuvo lugar el 15 de marzo del 2019. El programa de reforma contará asimismo con el apoyo de otros organismos internacionales, con un financiamiento de hasta US\$6.000 millones en los próximos tres años. Dentro de este apoyo, el Banco aportaría aproximadamente US\$1.680 millones en nuevas aprobaciones entre 2019 y 2021. El paquete de financiamiento multilateral que está negociando el gobierno será complementado con recursos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por aproximadamente US\$1.800 millones; el Banco Mundial (BM), por aproximadamente US\$1.744 millones, y otros incluyendo el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Agencia Francesa para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En total, las autoridades esperan movilizar un monto de financiamiento próximo a los US\$10.000 millones en los siguientes tres años, lo que podría permitir no volver a acudir al mercado hasta que se haya consolidado la situación fiscal y restablecido la confianza de los inversores institucionales y, por tanto, el apetito por los títulos de deuda soberana emitidos por Ecuador sea mayor.
- 1.10 Entre las principales metas del SAF, está la de restablecer la sostenibilidad fiscal. A tal efecto, el gobierno ha definido como objetivo el reducir el déficit primario no petrolero del SPNF (incluyendo subsidios a los combustibles) en cinco puntos porcentuales del PIB entre 2019 y 2021. Se espera que las medidas de reforma fiscal y estructurales incorporadas en el SAF permitan reducir el déficit del -5,3% en 2018 al -3,3% en 2019, -1,3% en 2020 y -0,3% en 2021. Como resultado de este ajuste, el balance general del SPNF alcanzará el equilibrio en 2019 y superávits de 3,8% del PIB en 2020 y 2,9% del PIB en 2021. Ello permitiría revertir la trayectoria de la deuda pública para que vuelva a caer por debajo del límite legal del 40% del PIB en 2023. Los elementos clave del SAF, que suponen una actualización y profundización de las reformas contenidas en el PdP son: (i) fortalecer la dolarización; (ii) apoyar la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo, lo que incluirá, entre otras medidas, la puesta en marcha de una reforma laboral y una reforma tributaria; (iii) proteger a los pobres y vulnerables del efecto del ajuste mediante un incremento del gasto social en 2019 y el mantenimiento de un piso de gasto para asistencia social a partir de 2020; y (iv) promover la transparencia y el buen gobierno, lo que incluirá la aprobación de una nueva ley anticorrupción. De manera más específica, el fortalecimiento del sistema de dolarización requerirá: (i) restaurar la prudencia en la política fiscal (incluida una reforma tributaria a finales del 2019, la reducción del tamaño del Estado, una mejor focalización de los subsidios energéticos, la eliminación de gastos excesivos, el fortalecimiento del sistema de compras públicas y la mejora de la transparencia de la gestión de empresas de propiedad estatal); (ii) fortalecer el marco institucional para el BCE (fortaleciendo sus capacidades técnicas y aumentando el *stock* de reservas internacionales, y con la publicación de los estados financieros del BCE de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera); y (iii) aumentar la solidez del sistema financiero mediante la adopción de diversas reformas regulatorias. De

implementarse correctamente el programa de reformas del gobierno, se estima que el crecimiento potencial de la economía ecuatoriana podría aumentar hasta el 3% anual.

- 1.11 **Problemas y sus causas.** El principal problema es la inestabilidad fiscal y débil gestión de las finanzas públicas, que limita un crecimiento sostenible y amenaza el mantenimiento de los logros sociales alcanzados. Los problemas específicos y causas determinantes son: (i) ineficiencia de la gestión macrofiscal; (ii) baja calidad del gasto público; y (iii) debilidades en la administración de ingresos.
- 1.12 **Ineficiente gestión macrofiscal.** A finales de la pasada década, Ecuador introdujo dos reglas fiscales: (i) salvo en situaciones excepcionales para los gastos de salud, educación y justicia, los egresos permanentes del Estado solo podrían financiarse con ingresos permanentes, limitando así el margen para que recursos procedentes del endeudamiento público o de la explotación de recursos naturales no renovables se usaran para financiar gasto corriente; y (ii) el saldo total de la deuda pública no podría superar el 40% del PIB. Como demuestra la evolución de los indicadores fiscales anteriormente descrita, dicho régimen de reglas no fue eficaz a la hora de imponer una restricción presupuestaria lo suficientemente rígida como para contener la evolución de la deuda pública. Tampoco permitió que Ecuador generara en tiempos de bonanza el espacio fiscal necesario para implementar políticas de estabilización macroeconómica con las que hacer frente a cambios en la posición cíclica de la economía, otro resultado deseable de un sistema de reglas fiscales⁷. De hecho, la correlación entre el impulso fiscal y el ciclo económico fue claramente positiva entre 2008 y 2016, mostrando la prociclicidad que ha caracterizado a la gestión de las finanzas públicas⁸. Adicionalmente, las estadísticas de deuda pública no son transparentes, el “examen especial de la deuda pública” llevado a cabo por la contraloría dictaminó que la exclusión por parte del Estado de varias obligaciones financieras (principalmente, la deuda doméstica contraída con el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social y las preventas petroleras) no se ajustaba a la legalidad. Una vez incorporados esos rubros al cómputo de la deuda pública, ésta superaba el máximo del 40% del PIB, generando incertidumbre sobre las implicaciones legales que podría tener para el MEF y sus funcionarios la asunción de nuevas obligaciones financieras.
- 1.13 La regla fiscal que requiere que los ingresos permanentes superen los gastos permanentes no ha permitido una adecuada contabilidad del gasto. Al incluirse, como componentes de inversión, partidas de gasto corriente, la regla ha sido desvirtuada, no representa una aplicación fiel de la regla de oro y no responde a las mejores prácticas de control de crecimiento del gasto⁹. El incumplimiento y la deficiente definición técnica de las reglas es evidenciado por el progresivo deterioro de la posición fiscal del déficit estructural desde 2008. No se cuenta,

⁷ Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, y A. Weber. 2012. *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. Documento de trabajo WP/12/187. Washington, D.C.: FMI; Ter-Minassian, T. 2010. *Preconditions for a successful introduction of structural balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper*. Documento IDB-DP-157. Washington, D.C.: BID.

⁸ S. Cueva, R. Mosquera y MC Ortiz. 2018. “Ciclicidad de la política fiscal desde la dolarización”. En Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz (Eds.) *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. BID, IDB-BK-202.

⁹ Kopits, G. 2013. *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*. United Kingdom: Oxford University Press.

además, con cláusulas de escape a la regla de gastos e ingresos permanentes ni eficientes mecanismos de monitoreo. La segunda regla fiscal que define un límite a la ratio de deuda pública del 40% del PIB ha sido incumplida (ver ¶1.3), y la metodología de cómputo ha variado desde 2016, eliminando partidas necesarias según las mejores prácticas contables¹⁰.

- 1.14 **Debilidades en la gestión del gasto público.** El carácter fuertemente expansivo de la política fiscal propició un incremento del tamaño del SPNF desde un 35% del PIB en 2008 a 44% de la economía en 2014. Desde 2015, y como resultado de la caída del precio del crudo, el tamaño del Estado ecuatoriano empezó a contraerse hasta ubicarse en torno al 37% del PIB en 2018. El incremento del gasto se materializó principalmente en un ambicioso programa de IP (que alcanzó un pico del 14,8% del PIB en 2013 para reducirse al 6% del PIB resultado del proceso de consolidación fiscal), en la expansión de la cobertura de programas de gasto social, en ocasiones sin adecuada focalización, y aumentos de salarios en el sector público, en particular en las Empresas Públicas (EEPP) del Estado¹¹. Ecuador presenta importantes desafíos en la eficiencia asignativa de los recursos del estado, entre los cuales se destaca:
- 1.15 La Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público (DNCGP) en el MEF tiene limitados recursos, instrumentos y acceso a información de otros ministerios y agencias del Estado que permita la evaluación de programas de gasto. Como resultado: (i) existe una amplia asimetría de información entre el ente rector de las finanzas públicas y los ministerios con responsabilidad de gasto, particularmente en programas de gasto social; y (ii) el MEF no cuenta con una agenda y metodologías de evaluación del gasto funcional y de inversión del sector público de forma transversal, incluyendo el monitoreo de las filtraciones de transferencias, subsidios y gasto tributario e incidencia fiscal del gasto público. La ausencia de dicha información sobre el impacto y resultados de los programas de gasto limita la eficiencia del proceso de formulación presupuestaria.
- 1.16 Escasa contribución privada a la inversión en infraestructura pública. En el contexto de ajuste fiscal que atraviese el país en el mediano plazo, el gobierno aspira a incrementar la participación privada en infraestructura pública a través de APP. Sin embargo, Ecuador aún tiene una capacidad reducida para atracción y gestión de contribuciones privadas a proyectos de infraestructura pública¹² debido a: (i) incompleto marco legal para proyectos bajo modalidad de APP¹³, incluyendo: (a) falta de claridad en los procesos de coordinación interinstitucional

¹⁰ FMI, 2016. *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. Washington DC.

¹¹ Adicionalmente, la eficiencia técnica del gasto en Ecuador ha sido baja en comparación a otros países de la región. En 2016, las ineficiencias en remuneraciones a empleados y filtraciones en transferencias representaron 2,2% y 1,7% del PIB respectivamente. Estas ineficiencias en su conjunto se encuentran por encima del promedio para países de América Latina, 4,4% del PIB y 15% del gasto consolidado total ([Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean can Do More with Less](#), Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

¹² La brecha de IP anual (definida como la necesidad de gasto de IP) 2019-2023 se estima en US\$30.250 millones (MEF 2018). El MEF estima estructurar como APP proyectos por valor de US\$6.100 millones, 20% de la brecha. Ecuador ocupa el puesto 18 de 19 países latinoamericanos en la medición del Infraescopio evaluación del entorno para APP, 2017.

¹³ El marco normativo de la IP bajo modalidad APP incluye la Ley Orgánica de Incentivos para las APP y la Inversión Extranjera y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 1040).

para la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales derivados de APP¹⁴; procesos de estructuración de proyectos desconcentrados que no permiten obtener economías de escala ni la aplicación uniforme de estándares técnicos; (b) falta de directrices en los procedimientos para la implementación de proyectos *brownfield*¹⁵, incluyendo procesos de reciclaje de activos¹⁶; y (c) falta de claridad en la gestión de iniciativas privadas no solicitadas. De igual manera, a nivel de normativa técnica, el programa de APP presenta limitaciones en el tratamiento de pasivos firmes y contingentes derivados de estos proyectos¹⁷ y existe una ausencia de instrumentos que faciliten su viabilidad financiera¹⁸; (ii) no existe regulación de los procesos de certificación plurianual de compromisos fiscales bajo proyectos APP; (iii) ausencia de proyectos APP en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); y (iv) estudios preliminares para los proyectos APP no cuentan con planes adecuados de gestión de impacto ambiental.

- 1.17 Alta carga fiscal derivada de la gestión de las EEPP: (i) sin incluir las EEPP adscritas a los GAD y las universidades del país (aproximadamente 400), las EEPP de la función ejecutiva, 22 en total, representan una importante carga fiscal para el Estado. El patrimonio de las 22 EEPP representa el 34% del PIB, y el monto estimado de recursos requeridos (en asignaciones presupuestarias) para su gestión fue de aproximadamente 4,2% del PIB (2018). El SPNF muestra un superávit de las EEPP, anclado en los resultados de las petroleras, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, y la Corporación Eléctrica del Ecuador de alrededor del 2% del PIB (2011-2017), mientras que el conjunto restante (19 EEPP) arroja un déficit promedio del 1% durante dicho periodo¹⁹. Incluso entre las empresas que arrojan excedentes, no existen estados financieros auditados con normas contables internacionales, y su relación presupuestaria con el MEF adolece de instrumentos que permitan evaluar de manera precisa los costes e ingresos de las mismas. La carga fiscal para el Estado provocada por las EEPP deficitarias está motivada por: (a) la Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas (EMCO), asume funciones de administración de EEPP que no le deberían corresponder, está sobredimensionada en personal, y sus competencias se solapan con las del MEF y los directorios de las EEPP; (b) una débil

¹⁴ Solo el Proyecto Río Siete-Huaquillas (R7H), entre las APP en ejecución, ha sido sujeto a un análisis completo de pasivos firmes y contingentes, la suma de los cuales se estimó en US\$100 millones (US\$65 millones en pasivos contingentes), o alrededor de un 0,1% del PIB.

¹⁵ Infraestructura pública que se estructura bajo contratos de gestión delegada por un privado.

¹⁶ La legislación actual no regula la posibilidad de que el gobierno reciba un pago por adelantado del inversor privado que obtiene un contrato de gestión delegada de un activo de infraestructura público, en concepto de pago por uso de la misma.

¹⁷ Ninguno de los cuatro proyectos APP contó inicialmente con una evaluación para identificación, cuantificación y mitigación de riesgos fiscales. MEF, 2018. R7H (US\$700 millones), Puerto Posorja (US\$360 millones), Puerto Manta (US\$170 millones) y Puerto Bolívar (US\$750 millones). MEF (2017). A través de ATN/FI-14625-EC, el BID ha completado el análisis de impacto fiscal del proyecto R7H, estableciendo el monto total de pasivos firmes y contingentes en US\$100 millones (0,1% del PIB aproximadamente, incluyendo US\$65 millones en pasivos contingentes y US\$35 millones en firmes).

¹⁸ Los bancos comerciales de Ecuador tienen un límite del 5% de su patrimonio a la concesión de préstamos para proyectos sin garantías reales.

¹⁹ Dirección Nacional de Empresas Públicas (DNEP) del MEF (2018).

gobernanza corporativa de las EEPP²⁰, que no cuentan con directorios profesionalizados, ni siguen las mejores prácticas internacionales de gobierno corporativo; (c) un régimen fiscal no equiparable al sector privado, con exención al pago del impuesto a la renta de las empresas, y que no provee de incentivos para la reinversión de parte de los dividendos en el crecimiento de la empresa, sino que permite la absorción de cualquier excedente producido hacia las arcas públicas²¹; (d) inadecuados requerimientos de transparencia²², al no contarse con la obligatoriedad para las EEPP de publicar sus estados financieros auditados; y (e) la participación de mujeres en órganos de dirección es escasa. De los 66 puestos de directorio de las EEPP, solo dos son ocupados por mujeres y únicamente debido a su nombramiento anterior como ministras del ramo asociado a las EEPP; (ii) no se cuenta con procesos de presupuestación eficientes²³, desconociéndose el monto ingresado por todas las fuentes de ingresos disponibles a las EEPP; (iii) la masa salarial está sobredimensionada²⁴, representando alta carga fiscal para el Estado; y (iv) limitado valor para el Estado del sector energético derivado de la baja eficiencia de las EEPP petroleras debido a que tanto el alineamiento de la estrategia del sector a la matriz energética del país como los procesos de toma de decisiones a nivel de directorio y gerencial es deficiente.

- 1.18 **Debilidades en la política y gestión de ingresos públicos.** A pesar de mostrar una importante resiliencia en el contexto de crisis macrofiscal, Ecuador recauda todavía solo un 14,2% del PIB (20,5% si se computan las cotizaciones sociales, aún por debajo del 22,8% de América Latina y el Caribe), sin llegar al umbral del 15%, que convencionalmente se considera un nivel que permite la financiación de un conjunto básico de servicios públicos²⁵. El Servicio de Rentas Internas (SRI) muestra adecuados niveles de eficiencia, ya que el gasto financiero en Ecuador de la administración tributaria es el 0,144% del PIB, inferior a la media en LAC (0,153%) y de la OCDE (0,192%)²⁶. Las principales debilidades son: (i) la integración de Ecuador en el sistema internacional tributario es aún escasa, ya que el país no realiza intercambios de información financiera con fines fiscales en

²⁰ Los ministros del ramo presiden los directorios, limitando la separación de funciones y disminuyendo la frecuencia de sesiones. Las sesiones ordinarias representaron 21% de las realizadas en 2017. Las extraordinarias-urgentes, el 72%. Escobar, B. Optimización del Rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Septiembre, 2018.

²¹ La experiencia internacional muestra que la ausencia de un régimen fiscal basado en reglas para las EEPP está asociada con una restricción presupuestal blanda que incentiva a las EEPP a ser ineficientes en el gasto. Ter-Minassian, 2017; Musacchio, Pineda y García, 2015.

²² La Ley Orgánica Empresas Públicas (LOEP) delega en la Contraloría General del Estado (CGE) la contratación de auditores externos para los estados financieros de las EEPP. No obstante, el servicio no se provee de manera oportuna; no se licita en tiempo y a menudo las auditoras no se pronuncian respecto a dichos estados financieros.

²³ Sistema de transferencias/captura de excedentes entre MEF y EEPP es discrecional, crea costes transaccionales y genera incentivos a la ineficiencia. DNEP del MEF (2018).

²⁴ EMCO, tiene una plantilla de 71 personas y cartera de 22 EEPP. El Sistema de Empresas chileno tiene una plantilla de 23 y 20 EEPP. Las 22 EEPP incluyen 39.881 funcionarios (20.043 sin petroleras), con salario promedio superior en 40% al de empresas en industrias similares del sector privado (MEF, 2018).

²⁵ Adam, C. y Bevan, D: *Fiscal policy design in low-income countries*. En Addison, T. y Roe, A. (Eds.) *Fiscal Policy for Development*. Palgrave MacMillan, 2004, FMI: [Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries](#). 8 de agosto de 2005, página 15, y Unión Europea; [Tax Revenue Mobilisation in Developing Countries: Issues and Challenges](#). Abril 2014, página 10.

²⁶ OCDE: *Government at a Glance, Latin America and The Caribbean*, 2014, página. 47.

el contexto del Foro Global de la OCDE; (ii) no ha aprobado el conocimiento de último beneficiario de la propiedad según los estándares de transparencia del Foro Global de Intercambio de Transparencia Tributaria; (iii) no se ha desarrollado la base tributaria de servicios digitales; (iv) existe una débil coordinación institucional entre las agencias con responsabilidades tributarias a nivel nacional (SRI y Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE)) que erosiona la base de los principales tributos: Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Renta²⁷; y (v) existen barreras burocráticas y falta de uso de nuevas tecnología para asistir la interacción con los contribuyentes y el cumplimiento tributario²⁸. En el índice *Paying Taxes* 2019, Ecuador ocupa el puesto 143 de 190 y el número de horas necesarias para cumplir es alto, con 664 por año, comparado con la media de la región de 330. El costo de la administración tributaria es de 1,30 unidades monetarias por cada 100 recaudadas, algo inferior a la media de LAC de 1,37, pero manifiestamente superior al 0,92 de la OCDE, lo que indica que hay espacio para realizar ahorros complementarios²⁹.

- 1.19 **Justificación y síntesis de las reformas.** El programa de apoyo del Banco a Ecuador en el contexto del recientemente aprobado programa con el FMI contiene una combinación de apoyo de emergencia (SDL), apoyo a reformas estructurales en gestión fiscal en sus aspectos normativo e institucional (PBL) y préstamos de inversión que dan sostenibilidad a los esfuerzos de reforma (§1.20). La secuencia de apoyo propuesta permite al banco atender las urgencias de reforma de Ecuador en el corto, mediano y largo plazo. La operación está diseñada para apoyar el cierre de importantes brechas normativas, incluyendo: (i) el alineamiento de la regulación ecuatoriana en gestión de EEPP y APP a las mejores prácticas internacionales; (ii) la integración de la gestión tributaria ecuatoriana en los foros de cooperación internacionales; y (iii) la implementación de las mejores prácticas en control de gasto público y transparencia fiscal. En este marco, el primer tramo de la presente operación se orienta a sentar las bases normativas e institucionales de las reformas fiscales. El segundo tramo profundiza en las reformas normativas e incorpora medidas destinadas a asistir la implementación de estas.
- 1.20 **Programas complementarios.** Esta operación se complementa con los siguientes programas: (i) el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad (4771/OC-EC) bajo la categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL en sus siglas en inglés), por US\$500 millones, cuya estructura y contenido están alineados con el SAF (§1.10 y §1.19), fue aprobado por el Banco el 24 de abril de 2019. A su vez el Banco se encuentra en proceso de preparación de: (ii) un préstamo de inversión en apoyo a la reforma del sistema de EEPP, con el objetivo fundamental de reducir la carga fiscal para el Estado derivada de la propiedad de EEPP ineficientes (a través de mejoras en su gobernanza corporativa, régimen de transparencia, desarrollo de un régimen fiscal equiparable al sector privado, y puesta en valor de EEPP donde la presencia del Estado no se justifique); y (iii) un préstamo de inversión en apoyo a la mejora de la eficiencia de la administración tributaria, a través de la mejor coordinación de procesos de las agencias con responsabilidad tributaria y mejoras

²⁷ Estrategia del Grupo BID con Ecuador 2018- 2021, pg. 15. Conjuntamente, IVA y Renta han representado el 80% aproximadamente de la recaudación tributaria en promedio de los últimos cinco años.

²⁸ *Doing Business Report* (2019).

²⁹ OCDE y BID (2014). *Government at a Glance. Latin America and the Caribbean. Towards Innovative Public Financial Management*. OECD Publishing.

en la eficiencia de procesos de fiscalización, control y cumplimiento tributario. Adicionalmente, la ATN/OC-17299-EC apoya el diseño de esta operación y del préstamo de inversión en apoyo a la reforma de EEPP.

- 1.21 **Experiencia del Banco en el País y lecciones aprendidas.** El Banco ha desarrollado un amplio portafolio de operaciones en apoyo a las reformas fiscales en Ecuador mediante diferentes instrumentos de apoyo financiero y cooperaciones técnicas. El Banco apoya el desarrollo del programa de APP en Ecuador desde 2015, incluyendo asistencia técnica para la formulación del marco normativo e institucional del programa³⁰ y apoyo para realizar los estudios de estructuración de proyectos en los sectores de energía y transporte³¹. Con la ATN/FG-16265-EC, el Banco está apoyando al desarrollo institucional del programa de APP en el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)³². A través del Programa para la Mejora de la Capacidad Fiscal para la Inversión Pública (4670/OC-EC), el Banco apoya la participación de capital privado en proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de APP. Con el Programa de Mejoramiento del Servicio de Rentas Internas (3325/OC-EC), en ejecución, se contribuye al incremento de la recaudación por medio de un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión del SRI. Entre las lecciones aprendidas en su ejecución, destaca la necesidad de acompañar los esfuerzos en la mejora de los mecanismos de cumplimiento tributario, con esfuerzos en procesos de fiscalización y control. Más recientemente, el Banco ha continuado apoyando los procesos de maduración institucional del SRI mediante la cooperación técnica ATN/OC-17143-EC.
- 1.22 **Experiencia del Banco en la región y lecciones aprendidas.** El Banco ha brindado apoyo a diversos gobiernos de la región en sus procesos de reforma para el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, con programas de política, como el Programa de Apoyo a la Consolidación Fiscal de Honduras (3590/BL-HO), el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de México (3201/OC-ME, 3676/OC-ME), el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia (4552/OC-CO), el Programa de Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible (4667/OC-PR), y el Programa de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo (4542/OC-ES). Las lecciones aprendidas de estos programas han sido instrumentales en la formulación de este programa. Entre dichas lecciones, se destaca: (i) la necesidad de complementar esta operación de préstamo de políticas con instrumentos adicionales de crédito de inversión (ver ¶1.20) y con cooperaciones técnicas específicas; (ii) enfrentar el ajuste fiscal tanto desde el lado de gasto público (corriente y de inversión) como desde el lado de ingresos (incluyendo las dimensiones de política y de administración tributaria); (iii) evitar que el énfasis en el ajuste fiscal predomine sobre los objetivos de reforma estructural y evitar que dicho ajuste afecte el nivel de protección a la población pobre y vulnerable; y (iv) sostener un diálogo constante con el gobierno, apoyado con insumos de cooperación técnica, para facilitar la implementación de las reformas, y coordinado con las actividades de otras organizaciones multilaterales. Adicionalmente, el programa se alinea con las recomendaciones obtenidas de la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la Estrategia de

³⁰ Programa Regional de Servicios de Consejería en APP (ATN/ME-13378-RG).

³¹ Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Estructuración de Proyectos en APP (ATN/OC-15685-EC).

³² Apoyo a la Identificación y Desarrollo APP a Nivel Sub-Nacional (ATN/FG-16265-EC).

País 2012-2017 para Ecuador, donde se recomendó priorizar los esfuerzos del Banco para apoyar las propuestas del gobierno que faciliten el proceso de consolidación de las finanzas públicas, mediante iniciativas orientadas a desarrollar un marco de responsabilidad fiscal y propuestas sectoriales que mejoren la eficiencia del gasto público. Asimismo, se recomendaba dar mayor énfasis a la sostenibilidad de las inversiones financiadas, incluyendo mecanismos orientados a asegurar la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura. Esta recomendación ha sido implementada a través de la operación 4670/OC-EC, que asiste la ejecución, operación y mantenimiento de infraestructura pública a través de APP.

- 1.23 **Evidencia empírica.** La evidencia del impacto de la eficiente gestión fiscal en el crecimiento es amplia³³, materializada a través de múltiples canales. Los efectos del endeudamiento en el crecimiento (a través del incremento en los tipos de interés debido al aumento del riesgo soberano, en el impacto de las medidas de ajuste en recorte de gasto) han recibido mayor atención recientemente. De igual manera, recientes contribuciones debaten la relación del gasto público con el crecimiento y la equidad, las mejores prácticas en la gestión de EEPP y la atracción de contribuciones privadas a la inversión pública, y el impacto potencial en la recaudación de mejoras en la administración tributaria. Dichas contribuciones son discutidas en detalle en el [enlace opcional \(EEO1\)](#).
- 1.24 **Coordinación con otros donantes.** Durante la preparación de la operación, el Banco ha coordinado con el FMI y otras instituciones financieras multilaterales y bilaterales la preparación del Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas (PBL). La coordinación con CAF, el BM y otros donantes fue instrumentada a través de las mesas de coordinación y reuniones de alta dirección lideradas por el MEF y Presidencia de la República. Las visitas e informes trimestrales del FMI, que evaluarán el grado de cumplimiento del SAF serán utilizadas como mecanismo de monitoreo coordinado. El Banco compartirá sus avances en la implementación de las iniciativas que lidera en áreas de gestión fiscal, incluido este PBL (ver ¶2.8) con el FMI y el resto de los donantes.
- 1.25 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008). Se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, facilitando un marco equilibrado de competencia que permita operar de manera eficiente las EEPP y la existencia y prosperidad de compañías privadas; y al fortalecer procesos y capacidades de gestión de la inversión pública, incluyendo la modalidad de APP, así como contribuir con el desarrollo del sector privado para el crecimiento económico sostenible. El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al incrementar la participación de las mujeres en puestos de liderazgo en el sector público; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, a través del fortalecimiento del marco normativo e institucional para la sostenibilidad fiscal. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los indicadores: (i) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y (ii) reformas al ambiente de negocio promulgadas. El

³³ Ter-Minassian, T. 2015. *Fiscal Policy and Economic Growth: An Overview of Theory and Empirical Evidence*. Mimeo.

programa está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en particular con el área de gestión y financiamiento del gasto público a través de mejoras en la gestión de ingresos y de gastos; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público y la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social; con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), que propone mejorar las condiciones institucionales para la atracción de inversiones estratégicas público-privadas a nivel subnacional; y con el Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8) al ampliar la voz y agencia de la mujer mediante la promoción de su liderazgo en el sector público. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), en particular con los objetivos de: (i) mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo; generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público; (ii) aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos; (iii) aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía; y (iv) facilitar el acceso al financiamiento de la inversión. La operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948). Finalmente, el programa está alineado con el Plan de Prosperidad 2018-2021, y el Plan de Desarrollo 2017-2021 del Gobierno de Ecuador al contribuir a los objetivos de estabilización macroeconómica y fiscal.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.26 Este programa de reforma de políticas se estructura bajo la modalidad multi-tramo de PBL con dos tramos. El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gestión macrofiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria. Esto se logrará a través de los siguientes componentes:
- 1.27 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 1.28 **Componente II. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y de la transparencia de la deuda.** El objetivo de este componente es restaurar la sostenibilidad fiscal a través de: (i) fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal; y (ii) fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de deuda pública.
- 1.29 **Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal.** Para el primer tramo se establece: fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal, mediante: (a) un límite de crecimiento del gasto público del Gobierno Central (GC) equivalente a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía; (b) la definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto público, incluyendo escenarios de recesión económica grave; y (c) el establecimiento de mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla fiscal de crecimiento de gasto público incluyendo análisis de riesgo de incumplimiento.

- 1.30 Para el segundo tramo se establece: fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal, mediante: (a) la ampliación de la cobertura del límite de crecimiento del gasto público del GC al SPNF; (b) redefinición de la metodología de aplicación de la “regla de oro” (ingresos sobre gastos permanentes) constitucional para que sea consistente con la nueva regla de crecimiento de gasto; y (c) publicación de reportes cuatrimestrales de monitoreo y cumplimiento de la regla fiscal de crecimiento de gasto en 2019.
- 1.31 **Fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de deuda pública.** Para el primer tramo se establece: fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de la deuda pública, mediante: (a) la inclusión en el cómputo de deuda pública de las obligaciones resultantes de la venta anticipada de petróleo, la deuda pública del GC con otras entidades del Estado, y otras obligaciones (laudos arbitrales y deuda flotante entre otros); y (b) la publicación mensual de las estadísticas de deuda pública, incluyendo los estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales: Sector Público, SPNF y del GC.
- 1.32 Para el segundo tramo se establece: fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de la deuda pública, mediante: (a) la ampliación de la cobertura de la regla fiscal de deuda pública sobre el PIB, que se consolidará al nivel del SPNF y no del sector público total; y (b) la publicación mensual de los boletines de deuda de acuerdo con la nueva metodología de cálculo de deuda a nivel de SPNF en 2019.
- 1.33 **Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto.** El objetivo de este componente es mejorar la calidad y eficiencia del gasto a través de: (i) fortalecimiento institucional; (ii) mejora de la capacidad fiscal para IP con contribución privada mediante APP; y (iii) fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva.
- 1.34 **Fortalecimiento institucional.** Para el primer tramo, se establece: fortalecimiento de la DNCGP en el MEF, a través del establecimiento del MEF como ente coordinador de las unidades de efectividad y calidad del gasto de la función ejecutiva del Estado, incluyendo: (a) la obligatoriedad de las agencias del GC de reportar estadísticas de gasto al MEF; y (b) definición de agenda y metodologías de evaluación del gasto social, incluyendo evaluaciones ex-ante y de impacto.
- 1.35 Para el segundo tramo se establece: fortalecimiento de la DNCGP en el MEF, a través de la implementación del MEF como ente coordinador del Sistema Nacional de Calidad del Gasto, incluyendo: (a) reportes de información sobre gasto social de tres ministerios (Educación, Salud y de Inclusión Económica y Social) recibidos por el MEF; y (b) evaluación piloto de al menos un programa de gasto social iniciada.
- 1.36 **Mejora de la capacidad fiscal para IP con contribución privada mediante APP.** Para el primer tramo, se establece: mejora de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada, a través de: (a) envío a la Asamblea Nacional (AN) de reformas a la Ley de Incentivos a las APP que incluyan: (i) mejora del marco de coordinación interinstitucional del programa APP, incluyendo responsabilidades en la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales derivadas de dichos proyectos; y las responsabilidades de los procesos de estructuración de éstos; (ii) definición del marco normativo para la monetización de activos públicos; y (iii) definición de procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas; (b) reglamentación del tratamiento de pasivos contingentes derivados de

proyectos bajo modalidad APP, y la regulación de los procesos de certificación plurianual de compromisos fiscales bajo proyectos APP; (c) creación de la Unidad APP para gobiernos subnacionales en el BDE; y (d) aprobación del primer plan de gestión de impacto ambiental de APP en el proyecto Puerto Posorja.

- 1.37 Para el segundo tramo se establece: mejora de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada, a través de: (a) aprobación del reglamento de la Ley de Incentivos a las APP, incluyendo la reglamentación de: (i) el nuevo marco de coordinación institucional del programa; (ii) la ejecución de iniciativas de monetización de activos de infraestructura; y (iii) los procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas; (b) propuesta de creación del Fondo de Garantías para APP subnacionales, facilitando la bancabilidad privada de dichos proyectos de IP remitida al MEF para aprobación; (c) la unidad APP del BDE en funcionamiento y tramitando solicitudes de estructuración de proyectos APP; y (d) elaboración de informes trimestrales de implementación del Plan de Gestión Medioambiental del Proyecto Posorja.
- 1.38 **Fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva.** Para el primer tramo, se establece: (i) fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal, con el envío a la AN a la LOEP, incorporando: (a) reforma del rol de la EMCO para que sea una institución que vele por el rol propietario del Estado y las buenas prácticas de gobierno corporativo; (b) reformas a la composición y métodos de selección de los directorios de las EEPP, incrementando los requerimientos profesionales de selección de directores y eliminando la asignación de ministros del ramo como presidentes de los directorios; (c) reforma del régimen fiscal de EEPP, alineándolo a las mejores prácticas internacionales³⁴, e incluyendo la definición de responsabilidades de pago de impuestos y política de distribución de excedentes basada en reglas claras y transparentes; (d) reforma del proceso de licitación y ejecución de las auditorías externas de las EEPP, asignando dicha autoridad a las mismas; y (e) reforma estableciendo objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP; (ii) reformas al proceso de asignación de recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) a las EEPP, incluyendo: (a) incorporación de todas las fuentes de ingresos de las EEPP a la formulación presupuestaria; (b) obligatoriedad de la presentación de la información de las EEPP en el sistema integrado de administración financiera del MEF previo a la consideración de la propuesta presupuestaria; y (c) restricción de acceso a fuentes de financiamiento a solo aquellas EEPP que demuestren capacidad de pago; (iii) reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante la decisión de recorte del 10% de la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva por el MEF; y (iv) mejora de la eficiencia del sector hidrocarburos mediante el proceso de fusión de las EEPP Petroecuador y Petroamazonas iniciado con la delegación de la responsabilidad de liderar la fusión al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER).

³⁴ Lineamientos de la OECD sobre Propiedad y Gobierno Corporativo de EEPP, son un conjunto de principios y prácticas de administración de las EEPP que los países de la OECD promueven para ser aplicados por los gobiernos. Su objetivo es el mejor funcionamiento del Estado en general y de un óptimo desempeño de las EEPP. Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, *Éditions OCDE*.

- 1.39 Para el segundo tramo se establece: (i) fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPs de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal, incluyendo: el envío a Presidencia del proyecto de reglamento de la LOEP y la aprobación de regulación requiriendo la publicación de los estados financieros auditados de las EEPs empezando con el año fiscal 2019; (ii) reformas al proceso de asignación de recursos del PGE a las EEPs, incluyendo la preparación de los presupuestos institucionales de las EEPs en 2020 de acuerdo a las reformas normativas efectuadas; (iii) reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPs, mediante: (a) la implementación de un recorte del 10% a la masa salarial de las EEPs de la función ejecutiva; y (b) la aprobación del proceso de liquidación de dos EEPs de sectores no estratégicos con carácter mercantil; y (iv) inicio del proceso de fusión de Petroamazonas y Petroecuador a fin de mejorar la eficiencia del sector hidrocarburos.
- 1.40 **Componente IV. Mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.** Los objetivos de este componente son: (i) mejorar de la transparencia de la gestión tributaria; y (ii) mejorar de la eficiencia de la gestión tributaria.
- 1.41 **Mejorar de la transparencia de la gestión tributaria.** Para el primer tramo, se establece: (i) suscripción de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) del Foro Global de la OCDE, incluyendo el intercambio de información financiera con fines fiscales tanto a requerimiento (EOIR) como automático (AEIO); y (ii) aprobación de la Declaración sobre Aplicación del Conocimiento del Último Beneficiario de la Propiedad según los estándares de transparencia del Foro Global de Intercambio de Transparencia Tributaria.
- 1.42 Para el segundo tramo se establece: (i) implementación de la CAAM, incluyendo: (a) refrendo de la CAAM, incluyendo legislación de “*Common Reporting Standards*”; y (b) evaluación final positiva del Foro Global (con resultado “*compliant*” o “*largely compliant*”); y (ii) implementación de provisiones legales de Conocimiento de Último Beneficiario de la Propiedad.
- 1.43 **Mejorar de la eficiencia de la gestión tributaria.** Para el primer tramo, se establece: (i) preparación de propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito; (ii) mejora de la gestión de la administración tributaria y aduanera con la presentación de un plan de acción para la integración de procesos de manejo de datos, control y fiscalización de los contribuyentes; y (iii) fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea, incluyendo: (a) tecnologías de entrega y recepción de información fiscal (formularios en línea) y sistema de pago en línea de obligaciones tributarias; (b) proceso de inscripción en línea en el catastro tributario; y (c) tecnologías que reduzcan los costes de gestión de cobro de deuda tributaria.
- 1.44 Para el segundo tramo se establece: (i) incorporación de la propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito en la propuesta de reforma tributaria; (ii) implementación de medidas de integración de procesos de las agencias tributarias de acuerdo con diagnóstico y hoja de ruta; y (iii) fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea, para: (a) inscripción de

sociedades; (b) declaración de ganancias de capital y regalías mineras; y (c) pago en línea de la matriculación vehicular.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.45 El impacto esperado es mejorar el Balance Fiscal del SPNF, mediante el incremento de su Balance Primario No Petrolero (incluyendo subsidios de los combustibles) de -5,3% del PIB en 2018 a -0,4% del PIB en 2023. Los principales resultados son: (i) reducción del ratio de gasto público sobre el PIB de 34,7% en 2018 a 29,7% en 2023; (ii) aumento del porcentaje del monto de proyectos de APP nacionales estructurados y licitados de 2% en 2018 a 3% en 2023; (iii) aumento del porcentaje de participación de las mujeres en consejos directivos de las EEP de 3% en 2018 a 40% en 2023; (iv) reducción del tiempo promedio en cumplimiento tributario de 30 minutos en 2018 a 6 en 2023; y (v) aumento de la recaudación del IVA de 6,05% en 2017 a 6,08% en 2023³⁵. Los resultados e impacto esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la Matriz de Resultados (Anexo III).
- 1.46 **Beneficiarios.** El programa beneficiará: (i) a toda la población, por la mejora en la asignación de recursos fiscales a prioridades de gasto y la mayor eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; (ii) al Gobierno de Ecuador, especialmente al MEF, a través de mejoras en las áreas de la gestión de las finanzas públicas que contribuirán a su consolidación y a la creación de nuevo espacio fiscal; (iii) al sector privado, que se beneficiará de un contexto macroeconómico y fiscal estable, conducente para la inversión; y (iv) a los contribuyentes, que ven reducidos su coste de cumplimiento tributario.
- 1.47 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011³⁶ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)³⁷, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros³⁸, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

³⁵ El incremento vendría por la nueva retención del IVA en las importaciones de servicios digitales desde el exterior.

³⁶ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

³⁷ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

³⁸ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 A solicitud del cliente, esta operación se estructura bajo la modalidad multi-tramo de PBL con dos tramos, en base al documento “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización” (CS-3633-2). Se aplica dicha modalidad, ya que el Banco ha apoyado directamente mediante cooperación técnica y programas de inversión las medidas esenciales del proceso de reforma. Los compromisos de política por parte del gobierno están avanzados, particularmente aquellos cuyo cumplimiento se define para el primer tramo. Las medidas de reforma incorporadas en el segundo tramo están definidas de manera detallada y suponen una secuencia adecuada de reforma.
- 2.2 **Dimensionamiento.** El monto de la presente operación será por US\$300 millones que serán financiados por el BID con recursos de Capital Ordinario (CO). Cada tramo del PBL corresponde al 50% del monto total del financiamiento de dicho instrumento. El primer tramo se desembolsaría en 2019 y la fecha del segundo tramo será acordada con el gobierno considerando los avances en el cumplimiento de las medidas. La operación está justificada de conformidad con las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimente el país, aunque no guarden relación directa con los costos vinculados con la reforma que hayan de recaer sobre el prestatario, según establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento CS-3633-2. Esta operación representaría el 5,08% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2019 y 7,04% del financiamiento con multilaterales.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 Según la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y Política OP-703), esta operación no requiere clasificación. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos. El programa no financiará componentes de infraestructura ni obra civil.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país. Del análisis de la efectividad de los sistemas nacionales en materia de gestión financiera y adquisiciones en el contexto de la presente operación de PBL, se concluye que no se prevén riesgos fiduciarios en la ejecución y utilización de los fondos por el gobierno.

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.5 **Sostenibilidad fiscal.** Se califica como medio el riesgo de que el incremento en los tipos de interés y las limitaciones de acceso al endeudamiento afecten la sostenibilidad de las reformas estructurales. Aunque las condiciones del contexto internacional no son controlables por el programa, el Gobierno de Ecuador ha desarrollado un marco de ajuste fiscal que está anclado en el PdP 2018-2021. Como medida de mitigación, el gobierno se encuentra ejecutando un programa de asistencia con el FMI y el Banco y otros multilaterales también apoyan el programa de ajuste del gobierno mediante asistencia técnica y financiera, lo cual mitigaría

los riesgos de sostenibilidad fiscal y los desafíos de acceso al financiamiento externo. Se califica como medio el riesgo de que el precio del petróleo sufra una disminución que comprometa los objetivos de ajuste fiscal del gobierno y su pauta de crecimiento. Como medida de mitigación, las medidas de política fiscal del programa están encaminadas a ampliar los motores de crecimiento de Ecuador, principalmente a través del incremento en la contribución del sector privado, y son robustas a escenarios conservadores de crecimiento.

- 2.6 **Gestión pública y gobernabilidad.** Se califica como medio el riesgo de que no se aprueben las reformas normativas al régimen de EEPP y la gestión de IP través de APP. El programa mitigará este riesgo con la provisión de asistencia técnica especializada para la preparación de las reformas y la financiación de programas de comunicación y socialización de los impactos esperados de las medidas a la ciudadanía.
- 2.7 **Desarrollo.** Se califica como riesgo medio que existan retrasos en la ejecución de las reformas contenidas en la matriz de políticas debido a la alta rotación del personal técnico de las administraciones públicas. Este riesgo será mitigado en la primera fase del programa con el apoyo técnico permanente del Banco al actual gobierno durante 2019. Para la segunda fase, este riesgo será mitigado mediante el diálogo con las autoridades sobre la importancia de las reformas y el apoyo concertado de las multilaterales a las reformas de mediano plazo. Asimismo, se califica como medio el riesgo de que surjan dificultades en la implementación de las reformas estructurales contenidas en la matriz de políticas debido a debilidades técnicas en las instituciones y falta de apoyo financiero. Para mitigar dicho riesgo, se acompañará al país con una agenda de proyectos de inversión y cooperación técnica.
- 2.8 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de las reformas normativas contempladas en esta operación se facilitará con el continuo diálogo técnico, la implementación de préstamos de inversión, como el 4670/OC-EC, un préstamo de inversión en apoyo a la reforma del sistema de EEPP y un préstamo de inversión en apoyo a la mejora de la eficiencia de la administración tributaria, en preparación, y sus asociadas cooperaciones técnicas que darán el apoyo y seguimiento a las reformas del PBL a mediano plazo (¶1.19 y ¶1.20).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República del Ecuador y el OE, el MEF. El OE tiene las siguientes responsabilidades: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco y proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos, y cualquier otra evidencia relacionada con el programa necesaria para aprobar el desembolso respectivo, así como preparar los informes necesarios en los plazos establecidos y acordados con el Banco; y (ii) efectuar el seguimiento y promover el cumplimiento de las actividades previstas en esta operación y entregar al Banco toda la información e indicadores que contribuyan al seguimiento, medición y evaluación de los resultados del programa.
- 3.2 **Coordinación institucional.** La coordinación institucional del programa recae sobre el MEF, quien coordinará con otras entidades que tengan a su cargo la

adopción de medidas de política (distintas áreas del MEF, EMCO, BDE, SRI y SENAE) para su cumplimiento.

- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y segundo desembolso del financiamiento.** Los dos desembolsos están condicionados al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.4 **Monitoreo.** Se elaboró un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) para monitorear los resultados del programa. Los instrumentos para la supervisión y evaluación de los resultados del programa son: (i) la Matriz de Políticas (Anexo II); (ii) la [Matriz de Medios de Verificación \(MMV\)](#); y (iii) la Matriz de Resultados (Anexo III). El OE y el Banco realizarán reuniones periódicas para el seguimiento de los resultados de la operación y para resolver dificultades técnicas asociadas a la ejecución de la misma.
- 3.5 **Evaluación.** La evaluación ex post del programa consistirá en una evaluación económica de los beneficios financieros públicos obtenidos de la implementación de las reformas incluidas en el programa. Este análisis se enfocará en la estimación del Ahorro Financiero Fiscal (AFF). El AFF es la reducción del costo financiero de un gobierno debido a una menor deuda más el efecto de la reducción en la tasa de interés que paga por esta deuda que se dejó de colocar, consecuencia de la implementación de cambios en la política pública. Este análisis del AFF se incluirá en el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés).
- 3.6 Adicionalmente, como parte de la evaluación ex post de la operación se realizará un análisis del caso del sistema de retención del IVA a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito, el cual se espera que contribuya a aumentar la recaudación de este impuesto para el grupo de servicios sujetos a dicha retención. El estudio sobre la evaluación de esta medida contribuirá al análisis del resultado 5 de la Matriz de Resultados (aumento de la recaudación del IVA).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La Matriz de Políticas (Anexo II), MMV y Matriz de resultados (Anexo III), están alineadas con la [Carta de Política](#), emitida por la República del Ecuador, en la que se reafirma el compromiso del gobierno de implementar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Si
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Reformas al ambiente de negocio promulgadas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Si
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2924	(i) mitigar el riesgo fiscal asociado a la volatilidad de los precios del petróleo; (ii) generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público; (iii) aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos; (iv) aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía; y (v) facilitar el acceso al financiamiento de la inversión.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.7
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		7.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		4.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	En 2019, el Banco se encuentra procesando tres nuevas operaciones, que apoyan iniciativas de reforma estructural incorporadas en el SAF: (i) el apoyo a la reforma del sistema de EEPP de la función ejecutiva (préstamo de inversión EC-L1251), con el objetivo fundamental de reducir la carga fiscal para el estado derivada de la propiedad de EEPP ineficientes (a través de mejoras en su gobernanza corporativa, régimen de transparencia, desarrollo de un régimen fiscal equiparable al sector privado, y puesta en valor de EEPP donde la presencia del Estado no se justifique); (ii) el préstamo de inversión EC-L1253, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la administración tributaria (a través de la mejor coordinación de procesos de las agencias con responsabilidad tributaria y mejoras en la eficiencia de procesos de fiscalización, control y cumplimiento tributario); y (iii) la presente operación de préstamo de políticas en gestión fiscal. Adicionalmente, la ATN/OC-17299-EC apoya el diseño de esta operación y de la EC L1251

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

El objetivo principal de la operación es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador. Para lograr este objetivo, la propuesta define tres áreas específicas donde el proyecto intervendrá. La primera área se enfoca en el fortalecimiento de la gestión macro fiscal. La segunda área se enfoca en mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. La tercera área busca mejorar la eficiencia y transparencia de la política y de la gestión tributaria. El documento incluye una descripción de las brechas en las funciones de gobierno que llevan a debilidades en cada una de estas tres áreas.

Con respecto a la gestión macro fiscal, la propuesta de proyecto enfatiza en el diagnóstico el monto de gasto público situado en 35% del PIB (MEF, 2018). Con respecto a la calidad y eficiencia del gasto, el proyecto identifica sólo un monto de 2% del PIB de los proyectos de APP nacionales han sido estructurados y licitado (MEF, 2018). El diagnóstico también dimensiona como aproximación a una dimensión de calidad del gasto la participación de mujeres en dirección de empresas públicas situando está en sólo 3% (EMCO, 2018). Con respecto a la eficiencia y transparencia de la política y la gestión tributaria, sitúa la recaudación de IVA en 6% del PIB (SRI, 2018). La eficiencia también se cuantifica con la necesidad de invertir 30 minutos para el cumplimiento por medios magnéticos (SRI, 2018).

Tratándose de un PBL la operación no requiere de análisis económico.

El monitoreo se basa en registros oficiales de Presidencia y verificación por el MEF entre otros. El equipo de proyecto son los responsables por el monitoreo. Algunos indicadores de producto no son SMART. La evaluación ex post para verificar el logro de objetivos consiste en una metodología reflexiva. La propuesta de evaluación incluye una propuesta de análisis de diferencias en diferencias para estimar el efecto del sistema de retención a servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito sobre la recaudación de IVA. La propuesta no es clara con respecto a los supuestos que se deben mantener para que el análisis identifique un efecto inesgado. No se incluyen cálculos de potencia. El plan de trabajo asociado a la evaluación es escueto con un presupuesto limitado. Se identifican siete riesgos y todos se clasifican como medios o bajos.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivo: El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gestión macrofiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
Componente I. Estabilidad macroeconómica			
Mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según la Matriz de Políticas.	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.	1.1 Cumplida (II trimestre, 2019).	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
Componente II. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y de la transparencia de la deuda			
Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal.	2.1 Fortalecimiento del Marco de responsabilidad fiscal mediante: <ul style="list-style-type: none"> a. Un límite de crecimiento del gasto público del Gobierno Central (GC) equivalente a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía. b. La definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto público, incluyendo escenarios de recesión económica grave. c. El establecimiento de mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla fiscal de crecimiento de gasto público incluyendo análisis de riesgo de incumplimiento. 	2.1 Cumplida (IV trimestre, 2018).	2.1 Fortalecimiento del Marco de responsabilidad fiscal mediante: <ul style="list-style-type: none"> a. La ampliación de la cobertura del límite de crecimiento de gasto público del gobierno central al Sector Público No Financiero (SPNF). b. Redefinición de la metodología de aplicación de la "regla de oro" (ingresos sobre gastos permanentes) constitucional para que sea consistente con la nueva regla de crecimiento de gasto. c. Publicación de reportes cuatrimestrales de monitoreo y cumplimiento de la regla fiscal de crecimiento de gasto en 2019.

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
Fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de la deuda pública.	<p>2.2 Fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de deuda pública, mediante:</p> <p>a. La inclusión en el cómputo de deuda pública de las obligaciones resultantes de la venta anticipada de petróleo, la deuda pública del GC con otras entidades del Estado, y otras obligaciones (laudos arbitrales y deuda flotante entre otros).</p> <p>b. La publicación mensual de las estadísticas de deuda pública, incluyendo los estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales: Sector Público, SPNF y del GC.</p>	2.2 Cumplida (IV trimestre, 2018).	<p>2.2 Fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de la deuda pública, mediante:</p> <p>a. La ampliación de la cobertura de la regla fiscal de deuda pública sobre el PIB, que se consolidará al nivel del SPNF y no del sector público total.</p> <p>b. La publicación mensual de los boletines de deuda de acuerdo con la nueva metodología de cálculo de deuda a nivel de SPNF en 2019.</p>
Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto			
Fortalecimiento institucional.	<p>3.1 Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Calidad del Gasto (DNCGP) en el MEF, a través del establecimiento del MEF como ente coordinador de las unidades de efectividad y calidad del gasto de la función ejecutiva del Estado, incluyendo:</p> <p>a. La obligatoriedad de las agencias del GC de reportar estadísticas de gasto al MEF.</p> <p>b. Definición de agenda y metodologías de evaluación del gasto social, incluyendo evaluaciones ex-ante y de impacto.</p>	3.1 Por cumplir (III trimestre, 2019).	<p>3.1 Fortalecimiento de la DNCGP en el MEF a través de la implementación del MEF como ente coordinador del Sistema Nacional de Calidad del Gasto, incluyendo:</p> <p>a. Reportes de información sobre gasto social de tres ministerios (Educación, Salud y de Inclusión Económica y Social) recibidos por el MEF.</p> <p>b. Evaluación piloto de al menos un programa de gasto social iniciada.</p>
Mejora de la capacidad fiscal para	3.2 Mejora de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada, a través de:		3.2 Mejora de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada, a través de:

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
IP con contribución privada mediante APP.	<ul style="list-style-type: none"> a. Envío a la AN de reformas a la Ley de Incentivos a las APP que incluyan: (i) mejora del marco de coordinación interinstitucional del programa APP, incluyendo responsabilidades en la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales derivadas de dichos proyectos; y las responsabilidades de los procesos de estructuración de éstos; (ii) definición de marco normativo para la monetización de activos públicos; y (iii) definición de procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas. b. Reglamentación del tratamiento de pasivos contingentes derivados de proyectos bajo modalidad APP, y la regulación de los procesos de certificación plurianual de compromisos fiscales bajo proyectos APP. c. Creación de la Unidad APP para gobiernos subnacionales en el BDE. d. Aprobación del primer plan de gestión de impacto ambiental de APP en el proyecto de Puerto Posorja. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Por cumplir (III trimestre, 2019). b. Cumplida (IV trimestre, 2018). c. Por cumplir (III trimestre, 2019). d. Cumplida (IV trimestre, 2018). 	<ul style="list-style-type: none"> a. Aprobación del Reglamento de la Ley de Incentivos a las APP, incluyendo la reglamentación de: (i) el nuevo marco de coordinación institucional del programa; (ii) la ejecución de iniciativas de monetización de activos de infraestructura; y (iii) los procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas. b. Propuesta de creación del Fondo de Garantías para APP subnacionales, facilitando la bancabilidad privada de dichos proyectos de inversión pública, remitida al MEF para aprobación. c. Unidad APP del BDE en funcionamiento y tramitando solicitudes de estructuración de proyectos APP. d. Elaboración de informes trimestrales de implementación del Plan de Gestión Medioambiental del Proyecto Posorja.
Fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva.	<p>3.3 Fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal, con el envío a la AN a la LOEP, incorporando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Reforma del rol de la EMCO para que sea una institución que vele por el rol 	<p>3.3 Por cumplir (III trimestre, 2019).</p>	<p>3.3 Fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal, incluyendo el envío a Presidencia del proyecto de reglamento de la LOEP y la aprobación de regulación requiriendo la publicación de los estados financieros auditados de las EEPP empezando con el año fiscal 2019.</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
	<p>propietario del Estado y las buenas prácticas de gobierno corporativo;</p> <p>b. Reformas a la composición y métodos de selección de los Directorios de las EEPP, incrementando los requerimientos profesionales de selección de directores y eliminando la asignación de ministros del ramo como Presidentes de los directorios;</p> <p>c. Reforma del régimen fiscal de EEPP, alineándolo a las mejores prácticas internacionales, e incluyendo la definición de responsabilidades de pago de impuestos y política de distribución de excedentes basada en reglas claras y transparentes;</p> <p>d. Reforma del proceso de licitación y ejecución de las auditorías externas de las EEPP, asignando dicha autoridad a las mismas;</p> <p>e. Reforma estableciendo objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP.</p> <p>3.4 Reformas al proceso de asignación de recursos del PGE a las EEPP, incluyendo:</p> <p>a. Incorporación de todas las fuentes de ingresos de las EEPP a la formulación presupuestaria.</p> <p>b. Obligatoriedad de la presentación de la información de las EEPP en el sistema integrado de administración financiera del MEF previo a la consideración de la propuesta presupuestaria.</p>	<p>3.4 Cumplida (IV trimestre, 2018).</p>	<p>3.4 Reformas al proceso de asignación de recursos del PGE a las EEPP, incluyendo la preparación de los presupuestos institucionales de las EEPP en 2020 de acuerdo a las reformas normativas efectuadas.</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
	<p>c. Restricción de acceso a fuentes de financiamiento a solo a aquellas EEPP que demuestren capacidad de pago.</p> <p>3.5 Reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante la decisión de recorte del 10% de la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva por el MEF.</p> <p>3.6 Mejora de la eficiencia del sector hidrocarburos mediante el proceso de fusión de las EEPP Petroecuador y Petroamazonas iniciado con la delegación de la responsabilidad de liderar la fusión al MEER.</p>	<p>3.5 Cumplida (I trimestre, 2019).</p> <p>3.6 Cumplida (II trimestre, 2019).</p>	<p>3.5 Reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante:</p> <p>a. La implementación de un recorte del 10% a la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva.</p> <p>b. la aprobación del proceso de liquidación de dos EEPP de sectores no estratégicos con carácter mercantil.</p> <p>3.6 Inicio del proceso de fusión de las empresas Petroamazonas y Petroecuador a fin de mejorar la eficiencia del sector hidrocarburos.</p>
Componente IV. Mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria			
Mejorar de la transparencia de la gestión tributaria	<p>4.1 Suscripción de la CAAM del Foro Global de la OCDE, incluyendo el intercambio de información financiera con fines fiscales tanto a requerimiento (EOIR) como automático (AEIO).</p> <p>4.2 Aprobación de la Declaración sobre Aplicación del Conocimiento del Último Beneficiario de la propiedad según los estándares de transparencia del Foro Global de Intercambio de Transparencia Tributaria.</p>	<p>4.1 Cumplida (IV trimestre, 2018).</p> <p>4.2 Cumplida (III trimestre, 2018).</p>	<p>4.1 Implementación de la CAAM, incluyendo:</p> <p>a. Refrendo de la CAAM, incluyendo legislación de “<i>Common Reporting Standards</i>”.</p> <p>b. Evaluación final positiva del Foro Global (con resultado “<i>compliant</i>” o “<i>largely compliant</i>”); y</p> <p>4.2 Implementación de provisiones legales de Conocimiento de Último Beneficiario de la Propiedad.</p>
Mejorar de la eficiencia de la gestión tributaria	4.3 Preparación de Propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios	4.3 Por cumplir (III trimestre, 2019).	4.3 Incorporación de la propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I ¹	Condiciones de Política Tramo II
	<p>digitales cobrados con tarjeta de crédito.</p> <p>4.4 Mejora de la gestión de la administración tributaria y aduanera, con la presentación de un plan de acción para la integración de procesos de manejo de datos, control y fiscalización de los contribuyentes.</p> <p>4.5 Fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. tecnologías de entrega y recepción de información fiscal (formularios en línea) y sistema de pago en línea de obligaciones tributarias. b. proceso de inscripción en línea en el catastro tributario. c. tecnologías que reduzcan los costes de gestión de cobro de deuda tributaria. 	<p>4.4 Por cumplir (III trimestre, 2019).</p> <p>4.5 Cumplida (I trimestre, 2019).</p>	<p>digitales cobrados con tarjeta de crédito en la propuesta de reforma tributaria.</p> <p>4.4 Implementación de medidas de integración de procesos de las agencias tributarias de acuerdo con diagnóstico y hoja de ruta.</p> <p>4.5 Fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la inscripción de sociedades; b. la declaración de ganancias de capital y regalías mineras. c. El pago en línea de la matriculación vehicular.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gestión macrofiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.
-------------------------------	---

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2023	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general: Contribuir a la estabilidad fiscal						
Balance Primario No Petrolero del SPNF (incluyendo subsidios de los combustibles) / PIB	% US\$/US\$	-5,3	2018	-0,4	Informe financiero anual, MEF.	Fuente: Programa de Servicio Ampliado con el Fondo Monetario Internacional (SAF) aprobado el 11 de marzo de 2019.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2023 ¹	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico 1: Fortalecer la gestión macrofiscal						
Gasto público / PIB	% US\$/US\$	34,7	2018	29,7	Informe financiero anual, MEF.	Fuente: Programa SAF.
Objetivo específico 2: Mejorar la calidad y eficiencia del gasto						
Monto de proyectos APP nacionales estructurados y licitados / PIB	% US\$/US\$	2,0	2018	3	Informe anual de gestión de proyectos APP, MEF.	Línea de Base (LB): 2,0 = Monto de estructuración proyectos APP ya licitados (US\$2.121 millones) / PIB (US\$104.296 millones).
Número de mujeres en Directorios de Empresas Públicas (EEPP) / Total de miembros en Directorios de EEPP	Número Personas/ Personas	3	2018	40	Informe anual, entidad propietaria de las EEPP (actual Empresa Coordinadora de las Empresas Públicas-EMCO o la entidad que la sustituya).	LB: 3 = Número de mujeres en Directorios de EEPP (2) / Total de miembros en Directorios de EEPP (66).
Objetivo específico 3: Mejorar la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria						
Número de minutos en tramitar el envío del	Minutos	30	2018	6	Informe anual, SRI.	LB: 30 minutos estimados para tramitación.

¹ El año meta se ha establecido en función del año en el cual se deberá preparar el PCR, de acuerdo con los lineamientos internos del BID aplicables a operaciones del tipo PBL. No obstante, se considera que los resultados seguirán materializándose más allá de los valores esperados para el año 2023.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final 2023 ¹	Medios de Verificación	Comentarios
formulario de declaración por medio magnético						
Recaudación IVA / PIB	% US\$/US\$	6,05	2018	6,08	Informe anual, SRI.	LB: 6,05%= IVA recaudado (US\$ 6.315 millones) / PIB (US\$104.296 millones). El incremento vendría por la nueva retención del IVA en las importaciones de servicios digitales desde el exterior.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente II. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y de la transparencia de la deuda						
Tramo1: 2.1 Ley de Fomento Productivo que fortalece el marco de responsabilidad fiscal publicada.	Ley	0	2017	1	Registro Oficial de la Corte Constitucional de Ecuador (CCE).	Se incluye: a. Límite de crecimiento del gasto público del gobierno central equivalente a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía. b. Definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto público, incluyendo escenarios de recesión económica grave. c. Establecimiento de mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla
Tramo1: 2.2 Reglamento de la Ley de Fomento Productivo que fortalece el marco de responsabilidad fiscal publicado.	Reglamento	0	2017	1	Registro Oficial, Presidencia de la República de Ecuador (PRE).	

² Se estableció el año base como 2017 debido a que algunos productos se cumplieron en 2018.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
						fiscal de crecimiento de gasto público incluyendo análisis de riesgo de incumplimiento.
Tramo 2: 2.1 Marco de responsabilidad fiscal fortalecido, mediante:						
<ul style="list-style-type: none"> a. y b. Propuesta de ley modificatoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) enviada a la AN. 	Propuesta de ley	0	2018	1	Propuesta de Ley Modificatoria presentada y copia de la fe ante la AN, PRE.	Se incluye la cobertura del límite de crecimiento de gasto público del GC al SPNF ampliado y la metodología de aplicación de la "regla de oro" (ingresos sobre gastos permanentes) constitucional para que sea consistente con la nueva regla de crecimiento de gasto redefinida.
<ul style="list-style-type: none"> c. Reportes cuatrimestrales de monitoreo y cumplimiento de la regla fiscal de crecimiento de gasto en 2019 publicados. 	Reportes	0	2017	3	Reportes publicados en la web del MEF, MEF.	
Tramo 1: 2.2 a: Ley de Fomento Productivo que fortalece la transparencia de las estadísticas de deuda pública publicada.	Ley	0	2017	1	Registro Oficial de la CCE.	Se incluye: a. Inclusión en el cómputo de deuda pública de las obligaciones resultantes de la venta anticipada de petróleo, la deuda pública del Gobierno Central con otras entidades del estado, y otras obligaciones (laudos arbitrales y deuda flotante entre otros).
Tramo 1: 2.2 b: Reglamento de la Ley de Fomento Productivo que fortalece la transparencia de las estadísticas de deuda pública publicado.	Reglamento	0	2017	1	Registro Oficial, PRE.	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
						b. Publicación mensual de las estadísticas de deuda pública, incluyendo los estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales: Sector Público, SPNF y del GC.
Tramo 2: 2.2 Transparencia de las estadísticas de deuda pública fortalecida, mediante:						
<ul style="list-style-type: none"> a. Propuesta de ley modificatoria del COPLAFIP incluyendo cobertura de la regla fiscal de Deuda Pública sobre el PIB, que se consolidará al nivel del SPNF y no del sector público total enviada. 	Propuesta de Ley	0	2018	1	Propuesta de Ley Modificatoria del COPLAFIP presentada y copia de la fe ante AN, PRE.	
<ul style="list-style-type: none"> b. Boletines de deuda de acuerdo con la nueva metodología de cálculo de deuda a nivel de SPNF publicados mensualmente, desde mayo 2019. 	Boletines	0	2018	8	Boletín de deuda mensual del BCR.	
Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto						
Tramo 1: 3.1 Decreto para el fortalecimiento de la DNCGP en el MEF, a través del establecimiento del MEF como ente coordinador de las unidades de efectividad y calidad del gasto de la Función Ejecutiva del Estado publicado.	Decreto	0	2017	1	Registro Oficial, PRE.	Incluye la obligatoriedad de las agencias del GC de reportar estadísticas de gasto al MEF y definición de agenda y metodologías de evaluación del gasto social, incluyendo evaluaciones ex ante y de impacto.
Tramo 2: 3.1 DNCGP en el MEF a través del establecimiento del MEF como ente coordinador de las unidades de efectividad y calidad del gasto de la función ejecutiva del Estado, incluyendo:						
<ul style="list-style-type: none"> a. Reportes de información sobre gasto social de tres ministerios (Educación, Salud y de Inclusión 	Reportes	0	2018	3	Certificado de recepción, MEF.	Certificado sobre los reportes enviados al MEF

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Económica y Social-MIES) recibidos por el MEF.						por los ministerios de Educación, Salud y MIES.
<ul style="list-style-type: none"> b. Informe de inicio de evaluación piloto de al menos un programa de gasto social aprobado. 	Informe	0	2018	1	Certificado de recepción, MEF.	Certificado sobre la recepción del informe preliminar de evaluación enviado al MEF por el ministerio del proyecto de la evaluación piloto.
Tramo 1: 3.2 Capacidad fiscal para la IP con contribución privada mejorada a través de:						
<ul style="list-style-type: none"> a. Propuesta de reformas a la Ley de Incentivos a las APP enviada a la AN. 	Propuesta de Ley	0	2017	1	Reformas de Ley y copia de la fe de envío a la AN, PRE.	Reformas incluyen: (i) marco de coordinación interinstitucional del programa APP mejorado, incluyendo responsabilidades en la identificación, evaluación y gestión de riesgos fiscales derivadas de dichos proyectos; y las responsabilidades de los procesos de estructuración de éstos; (ii) marco normativo para la monetización de activos públicos definido; y (iii) definición de procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas enviadas para aprobación a la AN.
<ul style="list-style-type: none"> b. Reglamento de la Ley de Fomento Productivo, que incluye la reglamentación del tratamiento de pasivos contingentes derivados de proyectos bajo modalidad APP, y la regulación de los procesos de certificación plurianual de 	Reglamento	0	2017	1	Registro Oficial, PRE.	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
compromisos fiscales bajo proyectos APP publicado.						
<ul style="list-style-type: none"> c. Unidad APP para gobiernos subnacionales en el BDE creada. 	Reglamento Operativo del Programa (ROP)	0	2017	1	ROP aprobado, BDE.	Copia del ROP de Mejora de la Capacidad Fiscal para la inversión Pública (EC-L1230) aprobado por el BDE.
<ul style="list-style-type: none"> d. Informe de Primer plan de gestión de impacto ambiental a APP en el proyecto de Puerto Posorja aprobado. 	Informe	0	2017	1	Copia aprobada, BID.	Se refiere al Plan Ambiental y Social en el proyecto APP de Puerto Posorja (2018).
Tramo 2: 3.2 Capacidad fiscal para la IP con contribución privada mejorada a través de:						
<ul style="list-style-type: none"> a. Reglamento de la Ley de Incentivos a las APP, incluyendo la reglamentación de: (i) el nuevo marco de coordinación institucional del programa; (ii) la ejecución de iniciativas de monetización de activos de infraestructura; y (iii) los procesos de gestión de iniciativas privadas no solicitadas, aprobado. 	Reglamento	0	2018	1	Registro Oficial PRE.	
<ul style="list-style-type: none"> b. Informe de Propuesta de creación del Fondo de Garantías para APP subnacionales remitido al MEF. 	Informe	0	2018	1	Certificado de recepción, BDE.	
<ul style="list-style-type: none"> c. Unidad APP del BDE en funcionamiento y tramitando solicitudes de estructuración de proyectos APP. 	Informe	0	2018	1	Recepción de Informe, MEF.	El funcionamiento de la unidad se verificará por el envío al MEF del Informe anual elaborado por el BDE.
<ul style="list-style-type: none"> d. Informes trimestrales de implementación del Plan de Gestión Medioambiental del Proyecto Posorja finalizados. 	Informes	0	2018	4	Certificados de cumplimiento, consultor. medioambiental independiente.	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Tramo 1: 3.3 Fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal enviada a la AN, que incluya:						
Reforma de LOEP para el fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo y fiscal enviada a la AN.	Ley	0	2017	1	Fe de presentación de la Propuesta de Ley a la AN, PRE.	<p>Las reformas incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Reforma del rol de la EMCO para que sea una institución que vele por el rol propietario del estado y las buenas prácticas de gobierno corporativo; b. Reformas a la composición y métodos de selección de los Directorios de las EEPP, incrementando los requerimientos profesionales de selección de directores y eliminando la asignación de ministros del ramo como Presidentes de los directorios; c. Reforma del proceso de licitación y ejecución de las auditorías externas de las EEPP, asignando dicha autoridad a las mismas; d. Reforma del régimen fiscal de EEPP, alineándolo a las mejores prácticas internacionales, e incluyendo la definición

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
						de responsabilidades de pago de impuestos y política de distribución de excedentes basada en reglas claras y transparentes. e. Reforma estableciendo objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP.
Tramo 2: 3.3 Proyecto de Reglamento de LOEP para el fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de mejoras al marco institucional, operativo enviado a Presidencia.	Reglamento	0	2018	1	Fe de presentación del Proyecto de Reglamento a PRE, MEF.	
Tramo 2: 3.3. 2 Regulación requiriendo la publicación de los estados financieros auditados de las EEPP empezando con el año fiscal 2019 aprobada.	Acuerdo Ministerial	0	2018	1	Acuerdo Ministerial publicado, MEF.	
Tramo 1: 3.4 Acuerdo Ministerial que reforma el proceso de asignación de recursos del Presupuesto General del Estado a las EEPP.	Acuerdo Ministerial	0	2017	1	Acuerdo Ministerial publicado, MEF.	El Acuerdo incluye: a. Incorporación de todas las fuentes de ingresos de las EEPP a la formulación presupuestaria. b. Obligatoriedad de la presentación de la información de las EEPP en el sistema integrado de administración financiera del MEF previo a la consideración de la

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
						propuesta presupuestaria. c. Restricción de acceso a fuentes de financiamiento a solo a aquellas EEPP que demuestren capacidad de pago.
Tramo 2: 3.4 Presupuestos institucionales de las EEPP en 2020 preparados de acuerdo a las reformas normativas efectuadas al proceso de asignación a las EEPP.	Presupuestos	0	2018	1	Certificado de recepción, MEF.	
Tramo 1: 3.5 Disposición emitida por EMCO para el recorte del 10% de la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva publicada.	Disposición	0	2018	1	Disposición publicada, EMCO.	
Tramo 2: 3.5 a: Informe con detalle de implementación de la disposición para el recorte del 10% a la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva.	Informe.	0	2017	1	Certificado de recepción, MEF.	El informe de EMCO incluye el detalle de las desvinculaciones de cada EEPP.
Tramo 2: 3.5 b: Decretos de liquidación de dos EEPP de sectores no estratégicos con carácter mercantil publicados.	Decretos	0	2017	2	Registro Oficial, PRE.	
Tramo 1: 3.6 Decreto de fusión de Petroecuador y Petroamazonas.	Decreto	0	2018	1	Registro Oficial, PRE.	
Tramo 2: 3.6 Informe preliminar con el diagnóstico para la fusión de Petroamazonas y Petroecuador.	Informe	0	2018	1	Certificado de recepción, Unidad Temporal de Fusión de las Petroleras.	Informe elaborado por la consultora contratada.
Componente IV. Mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria						
Tramo 1: 4.1 CAAM del Foro Global de la OCDE suscrita mediante declaración, incluyendo el intercambio de información financiera con fines fiscales tanto a	Convención	0	2017	1	CAAM firmada, SRI.	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
requerimiento (EOIR) como automático (AEIO) suscrita por el Estado.						
Tramo 2: 4.1 a: CAAM refrendada por la AN.	Convención	0	2018	1	Fe de presentación de la CAAM a la AN, PRE.	
Tramo 2: 4.1 b: Documento de Evaluación final positiva del Foro Global completada sobre al CAAM (con resultado “ <i>compliant</i> ” o “ <i>largely compliant</i> ”).	Documento	0	2018	1	Publicación de la Evaluación final del Foro Global, SRI.	
Tramo 1: 4.2 Ley de Reactivación Económica y Resolución del SRI para la Aplicación del Conocimiento del Último Beneficiario de la propiedad según los estándares de transparencia del Foro Global de Intercambio de Transparencia Tributaria aprobada.	Ley y Resolución	0	2017	1	Registro Oficial de la CCE y Resolución, SRI.	
Tramo 2: 4.2 Provisiones legales de Conocimiento de Último Beneficiario implementadas.	Informe	0	2018	1	Informe, SRI.	La implementación se verifica mediante informe de Control de Partícipes y Socios y de Tarifa presentado por el SRI
Tramo 1: 4.3 Informe con propuesta técnica de sistema de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito preparada.	Informe con Propuesta	0	2017	1	Certificado de recepción, MEF	Acta de entrega de la propuesta del SRI, para la tributación de servicios digitales.
Tramo 2: 4.3 Propuesta técnica de tributación a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito incorporada a la propuesta de Ley de reforma tributaria enviada a la AN.	Propuesta de Ley	0	2018	1	Fe de presentación de Propuesta de Ley, PRE.	
Tramo 1: 4.4 Convenio de Cooperación Interinstitucional para la integración de procesos de manejo de datos, control y fiscalización de los contribuyentes de la administración tributaria (SRI) y aduanera (SENAE) presentado.	Convenio	0	2017	1	Recepción de entrega, MEF.	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base ²	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Tramo 2: 4.4 Medidas de integración de procesos de las agencias tributarias implementadas.	Informe	0	2018	1	Recepción de entrega, MEF.	La implementación se verifica mediante informe semestral elaborado por SRI y SENAE.
Tramo 1: 4.5 Resoluciones del SRI para fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea, emitidas.	Resoluciones	0	2017	3	Resoluciones publicadas, SRI.	Resoluciones incluyen: a. Tecnologías de entrega y recepción de información fiscal (formularios en línea) y sistema de pago en línea de obligaciones tributarias. b. Proceso de inscripción en línea en el catastro tributario. c. Tecnologías que reduzcan los costes de gestión de cobro de deuda tributaria.
Tramo 2: 4.5 Resoluciones del SRI para fortalecimiento de la eficiencia de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea, publicadas.	Resoluciones	0	2018	3	Resoluciones publicadas, SRI.	Resoluciones incluyen: a. Inscripción de sociedades; b. Declaración de ganancias de capital y regalías mineras. c. Pago en línea de la matriculación vehicular

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

Ecuador. Préstamo ____/OC-EC a la República del Ecuador
Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal
y el Fomento Productivo

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2019)