Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Ecuador**

**Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo**

**(EC-L1252)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Luis Alejos (IFD/FMM).

Índice

I. Introducción 1

II. Monitoreo 4

A. Indicadores 4

B. Recopilación de Datos e Instrumentos 11

C. Presentación de Informes 11

D. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto del Seguimiento 11

III. Evaluación 12

A. Principales Preguntas de la Evaluación 12

B. Conocimiento Existente 14

C. Metodología de la Evaluación Ex-Post 16

D. Aspectos Técnicos de la Metodología Seleccionada 17

|  |  |
| --- | --- |
| **Abreviaturas** | |
| APP | Asociaciones Público-Privadas |
| BCE | Banco Central del Ecuador |
| BDE | Banco de Desarrollo de Ecuador |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CO | Capital Ordinario |
| DNCGP | Dirección Nacional de Calidad del Gasto Público |
| EEPP | Empresas Públicas |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GAD | Gobiernos Autónomos Descentralizados |
| IP | Inversión Pública |
| LOEP | Ley Orgánica Empresas Públicas |
| MR | Matriz de Resultados |
| MEER | Ministerio de Electricidad y Energía Renovable |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MTOP | Ministerio de Transporte y Obras Públicas. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OE | Organismo Ejecutor |
| PBL | Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas |
| PdP | Plan de Prosperidad 2018-2021 |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| SPNF | Sector Público No Petrolero |
| SRI | Servicio de Rentas Internas |
| SENAE | Servicio Nacional de Aduana del Ecuador |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| TIR | Tasa Interna de Retorno |
| UIS | Actualización de la Estrategia Institucional (por sus siglas en inglés) |
| VPN | Valor Presente Neto |

1. Introducción
   1. El objetivo de este préstamo en apoyo de reformas de política de dos tramos (PBL) 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 macro-fiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de política y la gestión tributaria. Esto permitirá apoyar la implementación de la recientemente aprobada Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibro Fiscal (LFP) para consolidar la estabilidad macroeconómica y de las finanzas públicas de Ecuador.
   2. El PBL se estructura en cuatro componentes. El primero tiene el objetivo de mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según la Matriz de Políticas.
   3. **Componente I. Estabilidad macroeconómica**. El objetivo es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según la Matriz de Políticas.
   4. **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.
   5. 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.
   6. 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.
   7. 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 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.
   8. 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.
   9. **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.
   10. 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.
   11. 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.
   12. 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 Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE); y (d) aprobación del primer plan de gestión de impacto ambiental a APP en el proyecto Puerto Posorja.
   13. Para el segundo tramo se establece: mejora de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada, a través de: (a) Reglamento de la Ley de Incentivos a las APP aprobado, 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) 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.
   14. 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 de reformas a la LOEP a la AN, 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 internacionales[[1]](#footnote-2), 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 las EEPP, mediante la decisión de recortar el 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 Energía y Recursos Naturales No Renovable (MEER).
   15. Para el segundo tramo se establece: (i) fortalecimiento de la gestión y control del Estado sobre las EEPP de la función ejecutiva a través de reformas al marco institucional, operativo y fiscal, incluyendo: el envío a Presidencia del proyecto de reglamento de la LOEP enviado a Presidencia y la aprobación de regulación requiriendo la publicación de los estados financieros auditados de las EEPP empezando con el año fiscal 2019; (ii) reformas al proceso de asignación del PGE a las EEPP, incluyendo la preparación de presupuestos institucionales de las EEPP en 2020 de acuerdo a las reformas normativas efectuadas; (iii) reducción de la carga fiscal para el Estado derivada de la gestión de EEPP, mediante: (a) la implementación de un recorte del 10% a la masa salarial de las EEPP de la función ejecutiva; y (b) la aprobación del proceso de liquidación de dos EEPP 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.
   16. **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.
   17. 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.
   18. 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 positiva del Foro Global (con resultado “compliant” o “largely compliant”); y (ii) implementación de provisiones legales del Conocimiento de Último Beneficiario de la Propiedad.
   19. 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.
   20. 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 enviada a la AN; (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, incluyendo: (a) inscripción de sociedades; (b) declaración de ganancias de capital y regalías mineras; y (c) pago en línea de la matriculación vehicular.
2. Monitoreo
3. A. Indicadores
   1. A lo largo de la ejecución del presente PBL, se hará seguimiento continuo a los indicadores de productos establecidos en la matriz de resultados. Dichos productos son claves, dado que coinciden con las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas. El Cuadro 1 describe los indicadores de producto a los que se hará seguimiento durante la ejecución del programa, y una verificación final en el 2023, cuando las reformas introducidas ya habrán terminado de generar los productos esperados.

Cuadro 1. Indicadores de Productos

| **Productos** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año Línea de Base[[2]](#footnote-3)** | **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:   1. Límite de crecimiento del gasto público del gobierno central equivalente a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía. 2. Definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto público, incluyendo escenarios de recesión económica grave. 3. Establecimiento de mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla fiscal de crecimiento de gasto público incluyendo análisis de riesgo de incumplimiento. |
| 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). |
| Tramo 2: 2.1 Marco de responsabilidad fiscal fortalecido, mediante: | | | | | | |
| * 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. |
| * 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:   1. 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). 2. Publicación mensual de las estadísticas de deuda pública, incluyendo los estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales: Sector Publico, SPNF y del GC. |
| 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. |
| Tramo 2: 2.2 Transparencia de las estadísticas de deuda pública fortalecida, mediante: | | | | | | |
| * 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. |  |
| * 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 Banco Central. |  |
| **Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto** | | | | | | |
| Tramo 1: 3.1 Decreto para el fortalecimiento de la DNCG 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: | | | | | | |
| * a. Reportes de información sobre gasto social de tres ministerios (Educación, Salud y de Inclusión Económica y Social-MIES) recibidos por el MEF. | Reportes | 0 | 2018 | 3 | Certificado de recepción, MEF. | Certificado sobre los reportes enviados al MEF por los ministerios de Educación, Salud y MIES. |
| * 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: | | | | | | |
| * 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. |
| * 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 compromisos fiscales bajo proyectos APP publicado. | Reglamento | 0 | 2017 | 1 | Registro Oficial, PRE. |  |
| * 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. |
| * 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: | | | | | | |
| * 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. |  |
| * b. Informe de Propuesta de creación del Fondo de Garantías para APP subnacionales remitido al MEF. | Informe | 0 | 2018 | 1 | Certificado de recepción, BDE. |  |
| * 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. |
| * d. Informes trimestrales de implementación del Plan de Gestión Medioambiental del Proyecto Posorja finalizados. | Informes | 0 | 2018 | 4 | Certificados de cumplimiento, consultor. medioambiental independiente. |  |
| 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 Ley Orgánica Empresas Públicas (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. | Las reformas incluyen:   1. 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; 2. 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; 3. Reforma del proceso de licitación y ejecución de las auditorías externas de las EEPP, asignando dicha autoridad a las mismas; 4. 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. 5. Reforma estableciendo objetivos para la participación de mujeres en los consejos directivos de las EEPP. |
| Tramo 2: 3.3. 1 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 del Presupuesto General del Estado (PGE) a las EEPP. | Acuerdo Ministerial | 0 | 2017 | 1 | Acuerdo Ministerial publicado, MEF. | El Acuerdo incluye:   1. Incorporación de todas las fuentes de ingresos de las EEPP a la formulación presupuestaria. 2. 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. 3. 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 Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) del Foro Global de la OCDE suscrita mediante declaración, incluyendo el intercambio de información financiera con fines fiscales tanto a requerimiento (EOIR) como automático (AEIO) suscrita por el Estado. | Convención | 0 | 2017 | 1 | CAAM firmada, SRI. |  |
| 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 “*compliant*” o “*largely compliant*”). | 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 Ultimo 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 Ultimo 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 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 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. |  |
| 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:   1. Tecnologías de entrega y recepción de información fiscal (formularios en línea) sistema de pago en línea de obligaciones tributarias. 2. Proceso de inscripción en el línea al catastro tributario. 3. 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:   1. Inscripción de sociedades; 2. Declaración de ganancias de capital y regalías mineras. 3. Pago en línea de la matriculación vehicular |

1. B. Recolección de Datos e Instrumentos
   1. A nivel de productos, la información será presentada por el MEF al BID, como parte del proceso de elaboración del informe de cumplimiento de los compromisos contractuales. En dicho informe se verificará el avance o el cumplimiento de cada uno de los indicadores de producto durante el período evaluado y se presentará la documentación de respaldo correspondiente (por ejemplo, evidencia de la publicación de la normativa correspondiente en el Diario Oficial).
   2. Para el monitoreo de los resultados, se utilizará la información publicada en medios oficiales por parte del MEF y SRI.
2. C. Presentación de Informes
   1. El principal insumo de monitoreo de la operación será el informe de cumplimiento de los compromisos contractuales del préstamo, a ser entregado posteriormente a la aprobación del Programa por parte del Directorio del Banco, y previo al desembolso de los recursos del préstamo. Este informe deberá verificar el cumplimiento de los compromisos definidos para esta operación en la Matriz de Políticas (ver Anexo II).
   2. La evaluación final del programa se realizará al finalizar el plazo de ejecución del PBL y examinará los resultados alcanzados por el programa, medidos en cuanto al logro de las metas y desempeño de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados y los indicadores del cuadro 3 (ver debajo).
3. D. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto del Seguimiento
   1. Las actividades de monitoreo y elaboración de informes serán coordinadas por el equipo de proyecto de este programa en conjunto con el MEF, con quienes se ha acordado monitorear los indicadores propuestos en este Programa. Se planea realizar misiones de supervisión semestrales para la discusión del progreso de los indicadores de monitoreo y la verificación del cumplimiento de los mecanismos activadores de los tramos de desembolso definidos en la Matriz de Políticas.
   2. El Equipo de proyecto realizará misiones de supervisión, que coincidirán con las misiones del FMI durante la duración del SAF, se realizarán en el segundo y cuarto trimestre de cada año. Para elaborar los informes de monitoreo, se recolectarán datos administrativos del MEF y agencias responsables de la implementación de políticas durante dichos trimestres. El análisis y preparación de los informes se realizará de manera inmediatamente posterior a las visitas de la manera detallada en el Cuadro 2. También se apoyará de Misiones de Administración anuales con el objetivo de analizar los avances del proyecto y tratar temas específicos identificados.
   3. El MEF proveerá los datos para la realización de las evaluaciones. Las evaluaciones serán realizadas por especialistas del BID o, de no ser posible por restricciones de tiempo, las mismas serían realizadas por consultores y se financiarían con recursos administrativos.

**Cuadro 2: Principales actividades de seguimiento/Productos por actividad**

| **Actividades y Productos** | **2019**  **Periodo y costo** | **2020**  **Periodo y costo** | **2021**  **Periodo y costo** | **2022**  **Periodo y costo** | **2023**  **Periodo y costo** | **Responsable** | **Costo US$** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Misiones de Supervisión | 2 (trimestre 2-t4)  US$5.000 | 2 (t2-t4)  US$5.000 | 2 (t2-t4)  US$5.000 | 2 (t2-t4)  US$5.000 | 2 (t2-t4)  US$5.000 | Equipo de proyecto, BID | 25.000 | FMM/Transaccionales |
| Informes de Seguimiento Finalizados | US$2.500 | 1(t1)  US$2.500 | 1 (t1)  US$2.500 | 1 (t1)  US$2.500 | 1 (t1)  US$2.500 | Equipo de proyecto, BID | 12.500 | FMM/Transaccionales |
| * Recolección de Datos | (t2 y t4) | (t2 y t4) | (t2 y t4) | (t2 y t4) | (t2 y t4) |  |  |  |
| * Análisis | (t3 y t4) | (t3 y t4) | (t3 y t4) | (t3 y t4) | (t3 y t4) |  |  |  |
| * - Primer borrador | (t4) | (t4) | (t4) | (t4) | (t4) |  |  |  |
| **Total** | **US$7.500** | **US$7.500** | **US$7.500** | **US$7.500** | **US$7.500** | **US$7.500** | **37.500** |  |

1. Evaluación
2. A. Principales Preguntas de la Evaluación
   1. El objetivo de este PBL es contribuir a la estabilidad fiscal a través de: (i) fortalecer la gestión macro-fiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de política y la gestión tributaria; esto permitirá contribuir al crecimiento sostenible y al mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social de Ecuador. La evaluación final dará cuenta de la evolución de los indicadores de impacto y resultados contemplados en la Matriz de Resultados del programa (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Indicadores de impacto y resultados**

| **Indicadores** | **Unidad de medida** | **Línea de base** | | **Meta Final** | | **Fuente** | **Frecuencia de relevamiento** | **Metodología de evaluación** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | **Año** | **Valor** | **Año** |
| **INDICADORES DE IMPACTO** | | | | | | | | |
| Balance Primario No Petrolero del SPNF (incluyendo subsidios de los combustibles) / PIB | % | -5,3 | 2018 | -0,4 | 2023 | Informe financiero anual preparado por el MEF. | Anual | Antes y después |
| **INDICADORES DE RESULTADO** | | | | | | | | |
| Gasto público / PIB | % | 34,7 | 2018 | 29,7 | 2023 | Informe financiero anual preparado por el MEF. | Anual | Aleatorio |
| Monto de  proyectos APP  nacionales  estructurados y  licitados / PIB | % | 2,0 | 2018 | 3 | 2023 | Informe anual de gestión  de proyectos de APP del  MEF. | Anual | Antes y después |
| Número de mujeres en Directorios de EE.PP. / Total de miembros en Directorios de EE.PP. | % | 3 | 2018 | 40 | 2023 | Informe anual de la entidad propietaria de las EE.PP. | Anual | Antes y después |
| Número de minutos en tramitar el envío del formulario de declaración por medio magnético | Minutos | 30 | 2018 | 6 | 2023 | Informe anual preparado por el Servicio de Rentas Internas (SRI). | Anual | Antes y después |
| Recaudación IVA / PIB | % | 6,05 | 2017 | 6,08 | 2023 | Informe anual preparado por el Servicio de Rentas Internas (SRI). | Anual | Antes y después |

* 1. Para la evaluación ex post, las principales preguntas están referidas a si las reformas introducidas lograron el impacto deseado en términos de fortalecer la sostenibilidad fiscal. Asimismo, se realizará una evaluación económica para identificar el beneficio financiero obtenido como resultado de las reformas del Programa.

1. B. Conocimiento Existente
   1. Existen diversos análisis que dan cuenta de opciones para fortalecer la gestión macro-fiscal de Ecuador, mejorar la calidad y eficiencia del gasto, y mejorar la eficiencia y transparencia de política y la gestión tributaria. En lo referente a las medidas específicas propuestas para el presente proyecto, a continuación, se describe conocimiento y la evidencia referidos a las distintas áreas de intervención.
   2. **Gestión macro-fiscal.** La presente operación se enfoca en el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y la transparencia de las estadísticas de deuda pública. La evidencia del impacto de la eficiente gestión fiscal en el crecimiento es amplia[[3]](#footnote-4), materializada a través de múltiples canales (incremento del ahorro y la inversión, cambio en incentivos de los agentes económicos, etc.). Más recientemente, la literatura se ha centrado en los efectos del endeudamiento público 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). A pesar de que dicha relación no es lineal[[4]](#footnote-5), existe evidencia de que niveles de endeudamiento mayores al 60% para economías en desarrollo pueden acercar a las mismas a niveles de insolvencia[[5]](#footnote-6), lo que, a su vez, tendría efectos negativos sobre el crecimiento. De igual manera, los marcos fiscales definidos a través de reglas numéricas pueden reducir los niveles de prociclicidad de la política fiscal[[6]](#footnote-7) y contribuir a reducir los déficits fiscales y, por ende, a la sostenibilidad[[7]](#footnote-8).
   3. **Gestión del gasto y de la inversión pública.** La operación apoya la mejora en la calidad y eficiencia del gasto como componente importante para fortalecer la sostenibilidad fiscal. La evidencia reciente para la región apunta a que los gobiernos de América Latina y el Caribe deben mejorar la política y la gestión del gasto, generando un gasto público inteligente que contribuya al crecimiento y a la equidad, pero tomando en cuenta la generación de ineficiencias técnicas y asignativas[[8]](#footnote-9). Para el caso de Ecuador, se estima que las ineficiencias técnicas en el gasto público representan 7,1% del PIB, lo cual equivale a aproximadamente 20% del total del gasto[[9]](#footnote-10), por lo que los retornos de políticas enfocadas en mejorar la calidad y eficiencia del gasto pueden ser significativos.
   4. Por otro lado, la operación apoya la mejora de la capacidad fiscal para la inversión pública con contribución privada mediante ***asociaciones público-privadas***. En general, la evidencia sobre gestión del gasto público muestra la necesidad de evitar que el recorte al gasto público se centre exclusivamente en el gasto de inversión, debido a que tiene un impacto más perjudicial en el crecimiento[[10]](#footnote-11). En este sentido, la experiencia muestra que la participación privada en el financiamiento y gestión de infraestructura puede ofrecer ventajas, tales como[[11]](#footnote-12): (i) mayor eficiencia en la provisión y gestión de los servicios de infraestructura, al incorporar tecnología privada; (ii) innovación a través de la competencia en los procesos de licitación; (iii) recursos para el mantenimiento de la infraestructura; (iv) sostenibilidad financiera, mediante el apalancamiento de recursos financieros del privado; (v) atracción de inversionistas de largo plazo; (vi) la construcción dentro del presupuesto y tiempo de ejecución previsto, y (vii) eficiente transferencia de riesgos de ejecución del proyecto al sector privado, con lo que puede obtenerse valor por dinero en la ejecución de la obra y la gestión del activo. Asimismo, la literatura recalca la importancia de prestar atención a los diferentes tipos de riesgos −técnicos, de construcción, operativos, financieros, de incumplimiento, ambientales, sociales, etc.− asociados con las APP, para evitar sobrecostos y la generación de pasivos contingentes fiscales no explícitos (BID, 2017). Las medidas contempladas en esta operación representan una oportunidad de fortalecimiento del marco regulatorio de las APP en el país, incluyendo la gestión de sus riesgos, en particular tomando en cuenta que Ecuador ocupa el puesto 18 de 19 países latinoamericanos en la medición del Infrascopio 2017.[[12]](#footnote-13)
   5. **Gestión de Empresas Públicas.** La operación contempla el fortalecimiento de gobernanza y gestión de EE.PP. como un elemento importante dentro del componente de mejora en la calidad y eficiencia del gasto. En los países en desarrollo, las EE.PP. tienen un papel significativo, ya que en muchos casos son proveedoras de servicios básicos como electricidad, agua o transporte. En América Latina y el Caribe, se estima que los activos de las EE.PP. alcanzan 12% del PIB regional[[13]](#footnote-14). A pesar de su importancia económica, las EE.PP. pueden presentar una serie de problemas, particularmente el exceso de personal y la generación de costos y riesgos fiscales dada la naturaleza de propiedad pública de dichas entidades[[14]](#footnote-15). Por ejemplo, para una muestra de 80 países, Bova y otros (2016) encontraron que los pasivos contingentes de EE.PP. representaron el 14% del total de la muestra analizada, mientras que los costos fiscales del salvataje de EE.PP. promediaron 3% del PIB. En Ecuador, el patrimonio de las 22 EE.PP. representa el 34% del PIB, y el monto estimado de recursos requerido (en asignaciones presupuestarias) para su gestión fue de aproximadamente 4,2% del PIB (2018). El SPNF muestra un superávit de las EE.PP., debido a los resultados de las petroleras y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), de alrededor del 2% del PIB (2011-2017); sin embargo, el conjunto restante arroja un déficit promedio del 1% durante dicho periodo.
   6. **Política y gestión tributaria**. La presente operación contempla medidas para mejorar la eficiencia de la gestión tributaria, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades para el manejo datos, control y fiscalización de los contribuyentes, así como el mejoramiento de los procesos de cumplimiento tributario mediante la implementación de diversos servicios en línea. A nivel teórico, la literatura ha identificado a la cobertura y calidad de la información como uno de los ejes clave para explicar la gran variación existente en el desempeño recaudatorio entre países (Kleven et al. 2015; Gordon y Li 2009; Kopczuk y Slemrod 2006). La evidencia empírica existente del impacto de la información sobre el cumplimiento voluntario confirma esta importancia. Por ejemplo, en Dinamarca, se observó una alta heterogeneidad en las tasas de evasión dependiendo del esquema informacional asociado a distintas actividades económicas (Kleven et al., 2011); en Estados Unidos, se encontró que ante una nueva fuente de información (reportes de tarjetas de crédito) disponible al IRS, las empresas pequeñas responden aumentando los niveles de ventas declarados (Slemrod et al. 2015); y en España, se mostró que la disponibilidad de información actúa como complemento a las actividades de fiscalización de los grandes contribuyentes (Almunia y Lopez Rodriguez, 2016).
   7. Con respecto a la evidencia para países en desarrollo, Pomeranz (2015) analiza cómo los flujos de información afectan el cumplimiento con el IVA en Chile a partir de dos experimentos con asignación aleatorizada en una muestra de 400,000 empresas. Un resultado destacado de esta evaluación es el rol que cumple la trazabilidad del IVA (“paper trail”) como mecanismo que favorece el cumplimiento. En la misma dirección, pero a partir de un análisis de diferencias en diferencias, Naritomi (2015) estudia los efectos de la implementación de la Nota Fiscal en el estado de San Pablo, Brasil, a partir de la cual los consumidores son incentivados a exigir sus facturas, y encuentra que el programa aumentó los ingresos declarados en 22%. Aprovechando un experimento natural en Ecuador, Carrillo et al. (2014) muestra las limitantes que enfrentan las administraciones tributarias para mejorar la recaudación cuando la información de terceros es incompleta. Por último, un estudio experimental en Costa Rica muestra que el acceso a información de terceros puede operar sobre el margen extensivo, ampliando el conjunto de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias (Brockmeyer et al. 2016).
2. C. Metodología de la Evaluación Ex-Post
   1. La **evaluación ex post** del programa constará de dos partes. Por un lado, se realizará una evaluación económica de los beneficios financieros públicos obtenidos de la implementación de las reformas incluidas en el programa, a fin de corroborar el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal. Este análisis se enfocará en la estimación del ahorro financiero fiscal (AFF). Por otro lado, se analizará el impacto de ciertas medidas específicas que forman parte del Programa.
   2. 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. Para estimar el AFF ex post se utilizará la metodología descrita en Acosta y otros (2017). Para esto será necesario analizar la evolución del balance fiscal y de la deuda pública del SPNF en el escenario con reformas y compararlo con un contrafactual sin reformas. Los datos fiscales para el escenario con reformas serán provistos por el MEF. Para el escenario contrafactual sin reformas serán utilizadas las proyecciones presentadas por el FMI en su Artículo IV de 2016. Este análisis del AFF se incluirá en Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) y será realizado por funcionarios del BID, posiblemente contando con el apoyo de un consultor contratado para este fin.
   3. Adicionalmente, como parte de la evaluación ex post de la operación se analizará el impacto de ciertas medidas específicas introducidas dentro del nuevo marco regulatorio tributario. En específico, se propone un análisis del caso del sistema de retención del IVA a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito, el cual se espera que el mismo contribuya a aumentar la recaudación de este impuesto para el grupo de servicios sujetos a dicha retención. Para ello, se propone la realización de un estudio cuyo enfoque sea la evaluación de esta medida. Dicho estudio contribuirá al análisis del resultado 5 de la Matriz de Resultados (aumento de la recaudación del IVA).
3. D. Aspectos Técnicos de la Metodologías Seleccionadas
   1. **Ahorro Financiero Fiscal.** Como se mencionó en la sección anterior, existen dos vías a través de la cuales un programa de consolidación reduce el costo financiero de un gobierno. Por un lado, los mayores balances fiscales alcanzados llevan a menores necesidades de financiamiento, por lo que el nivel de endeudamiento del gobierno se ve reducido. De esta forma, al tener un menor nivel de deuda, el gobierno tendrá menores gastos relacionados al pago de intereses. Por otro lado, los mayores balances fiscales afectan, a través de diversos canales, el costo del financiamiento para el gobierno. Es decir, se produce un cambio en la tasa de interés que el gobierno paga por su deuda. Uno de estos canales es, por ejemplo, a través del riesgo crediticio soberano. El menor nivel de endeudamiento consecuencia del programa de consolidación fiscal reduce el riesgo de la deuda soberana, lo que puede reducir el costo de financiamiento del gobierno. Por tanto, el ahorro financiero consecuencia de un programa de consolidación fiscal es igual a la reducción en los pagos de intereses consecuencia del menor endeudamiento más el efecto de la reducción en la tasa de interés que el gobierno paga por su deuda. Al valor presente de estos flujos futuros de ahorros se denomina Ahorro Financiero Fiscal (AFF). A continuación, se describe la metodología utilizada para su estimación[[15]](#footnote-16).
   2. *Efecto sobre el balance primario y la evolución de la deuda*. El primer paso en la estimación del AFF es calcular el efecto que tiene un programa de consolidación fiscal en el balance primario de un gobierno, el cual se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos del sector público[[16]](#footnote-17), excluyendo el pago de intereses sobre la deuda. Una vez determinado el impacto del programa en dicho balance, se realiza una estimación de dos trayectorias del balance público. La primera trayectoria se estima considerando el status quo, es decir, en ausencia del programa de consolidación fiscal, mientras la segunda es la nueva trayectoria de balance primario incorporando los efectos del programa de consolidación. Para obtener el cambio en la trayectoria de balances primarios, se trabaja bajo el supuesto de que el efecto del programa de consolidación fiscal sobre el balance primario en un año dado *t* viene dado por . Entonces, el balance primario en el escenario de implementación del programa de consolidación está definido como:

(1)

donde, es el balance primario con la implementación del programa de consolidación fiscal y es el balance primario sin la implementación del programa de consolidación.

* 1. Una vez determinado el cambio en la trayectoria en el balance primario, el segundo paso consiste en evaluar el impacto que este cambio tiene en la trayectoria de la deuda pública. Tradicionalmente, la relación entre la deuda pública y el balance público se ha analizado mediante una ecuación que describe la dinámica de la deuda a lo largo del tiempo. Por ejemplo, uno de los enfoques más comunes para describir esta dinámica es la metodología empleada en el análisis de política fiscal y de sostenibilidad de deuda, denominada DSA por sus siglas en inglés (*Debt Sustainability Analysis*).[[17]](#footnote-18) En este tipo de análisis, el monto de la deuda total del sector público en un momento dado está determinado por el monto de deuda emitido en la moneda local, el monto de deuda emitida en divisa foránea y el tipo de cambio. Bajo este marco conceptual y utilizando las fórmulas específicas para el cálculo de las trayectorias de la deuda sin y con programa de consolidación fiscal (, respectivamente[[18]](#footnote-19)), es posible calcular el cambio en el nivel de deuda consecuencia del programa de consolidación de la siguiente manera:

(2)

donde, es el primer factor considerado en el cálculo del ahorro financiero fiscal. Consecuencia del menor nivel de endeudamiento, para una tasa de interés dada, el gobierno enfrentará menores pagos de intereses y obtendrá, por lo tanto, un ahorro financiero.

* 1. *Efecto del nivel de deuda en las tasas de interés.* La segunda fuente de reducción en el costo financiero es el efecto que tiene el programa de consolidación fiscal en la tasa de interés sobre la deuda del gobierno y, por ende, en el costo promedio de la deuda soberana.[[19]](#footnote-20) En términos generales, la relación entre el déficit público y la tasa de interés puede entenderse al analizar los componentes de la tasa de interés nominal que paga un gobierno sobre su deuda, que incluyen la tasa de interés real, la tasa de inflación esperada, la prima de riesgo crediticio, así como otras primas usualmente incluidas (de liquidez, de plazo, etc.). El efecto del programa de consolidación fiscal en la tasa de interés se da por el impacto que el mismo tiene en el balance primario y en el nivel de deuda del gobierno. Este efecto se da por distintos canales de transmisión a las tasas de interés, los cuales vienen determinados por los componentes anteriormente mencionados. Como consecuencia de estos canales de transmisión, un programa de consolidación fiscal que involucre la reducción del déficit público, y por ende de la deuda pública, llevará a una reducción en la tasa de interés que un gobierno paga sobre su deuda. Asumiendo que existe una relación monotónicamente creciente entre deuda pública y tasa de interés, esta relación puede expresarse a través de una función, , como:

(3)

* 1. La ecuación (3) indica que el nivel de la tasa de interés es una función incremental del nivel de deuda pública. El Gráfico 1 ilustra esta relación. Bajo el supuesto de que el programa de consolidación genera una reducción de la tasa de interés de a , el triángulo etiquetado con el número I representa la reducción en el pago de intereses, consecuencia de la deuda que se dejó de emitir debido al programa. Por otro lado, el rectángulo etiquetado con el número II representa el ahorro que se obtuvo por el no aumento de la tasa de interés[[20]](#footnote-21).
  2. *Ahorro Financiero Fiscal.* El AFF está definido por los ahorros generados en todos los periodos posteriores a la implementación del programa. Para esto, el AFF se calcula usando el valor presente neto de estos ahorros por los *N* periodos que se vaya a evaluar el impacto del programa de consolidación. Por tal motivo, el AFF se define como:

(4)

donde, representa el costo promedio de la deuda pública, la tasa real de interés real que surge de ajustar la tasa de interés de las últimas colocaciones por la inflación internacional, el porcentaje de la deuda total emitida a tasa de interés variable y la elasticidad de la tasa de interés respecto al ratio deuda-PIB.[[21]](#footnote-22)

**Gráfico 1. Relación entre el nivel de endeudamiento y la tasa de interés**

***i***

I

II

A

B

***d***

Fuente: Acosta y otros (2017).

* 1. **Evaluación del impacto del sistema de retención del IVA a servicios digitales.** Como ya se ha indicado en secciones anteriores, el componente IV del programa apoya la mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria. Dicho componente incluye la aprobación de un sistema de retención del IVA a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito.[[22]](#footnote-23) Para evaluar el impacto de este sistema, se propone utilizar la metodología de diferencias en diferencias, según se describe a continuación.
  2. *Descripción de la metodología*: El objetivo de la evaluación será evaluar el impacto de la implementación del sistema de retención del IVA a los servicios digitales en la recaudación proveniente de estos servicios. Para ello, se propone utilizar la metodología de diferencias en diferencias, la cual evaluará el impacto de la medida calculando una doble diferencia: primero, entre dos puntos determinados en el tiempo (antes y después de la implementación del sistema) y, segundo, entre los grupos de comparación (servicios digitales con y sin retención del IVA).
  3. *Tratamiento y grupo de control*: Para poder aplicar la metodología, se aprovechará el hecho de que el sistema de retención no se implementará simultáneamente en todos los servicios digitales en la etapa inicial. Esto permitirá crear dos grupos de comparación. El grupo de control estará constituido por los servicios digitales que no están sujetos a retención del IVA al inicio de la implementación del sistema. En contraposición, el grupo de tratamiento comprenderá los servicios digitales que a partir de la implementación del sistema están sujetos a retención.
  4. *Recopilación de datos*: Se utilizarán datos administrativos provistos por el SRI para una muestra aleatoria de las transacciones de servicios digitales y pago del IVA para el periodo antes y después de la implementación del sistema de retención.
  5. *Estimación del impacto causal*: Para la evaluación del impacto causal de la implementación del sistema de retención, se utilizará se utilizará el siguiente modelo econométrico:

(5)

en el cual, captura el pago de IVA para el servicio digital *j* por parte del contribuyente *i* en el periodo *t*, es una variable dicotómica igual a uno si el servicio digital *j* pagado por el contribuyente *i* es sujeto al sistema de retención desde el periodo inicial, es una variable dicotómica igual a uno para los periodos posteriores a la implementación inicial del sistema de retención, es un vector de variables de control, y es el término de error. Bajo este modelo, nuestro parámetro de interés es el coeficiente , cuya estimación captura el impacto del sistema de retención del IVA para servicios digitales en la recaudación.

1. E. Coordinación, Plan de Trabajo y Presupuesto de la Evaluación
   1. **Recolección de datos**. El plan de evaluación será ejecutado por el BID en estrecha coordinación con el equipo del MEF y SRI. Los plazos y el presupuesto asignado a cada una de las evaluaciones de impacto y su fuente de financiamiento se detallan en el Cuadro 5.

**Cuadro 4: Principales actividades de evaluación**

| **Actividades y Productos** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **Responsable** | **Costo**  **US$** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Evaluación ex post del Programa |  |  |  |  | 1 | FMM, BID | 10.000 | FMM, Transaccionales |
| Evaluaciones de medidas específicas del Programa |  |  |  |  | 1 | FMM, BID | 20,000 | FMM, Transaccionales |
| **Total** |  |  |  |  | **30.000** |  | **30.000** | BID |

**Referencias**

Acosta, J.; Barreix, A.; y Rasteletti, A. 2017. *Metodología de Estimación del Ahorro Financiero Fiscal*. BID Mimeo.

Acosta-Ormachea, S., y A. Morozumi. 2013. *Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?* IMF Working Paper No. WP/13/162.

Adam, C., y Bevan, D. 2005. *Fiscal deficits and growth in developing countries*. Journal of Public Economics, 2005, vol. 89, issue 4, 571-597.

Aisen, A. y Hauner, D. 2008. *Budget Deficits y Interest Rates: A Fresh Perspective*. IMF Working Paper, WP/08/42.

Badinger, H., y Reuter, W. 2017. *The Case for Fiscal Rules*. Economic Modelling, Vol. 60: pp. 334-343.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea*. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea. Documento para Discusión No. IDB-DP-388

Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. *Tiempo de decisiones. América Latina y el Caribe ante sus desafíos*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. *Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).

Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. 2014c. *Asociaciones Público-Privadas: Guía de Referencia. Versión 2.0*.

Benitez y Pessino. 2019. *Hacia un gasto inteligente para América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacia-un-gasto-inteligente-para-america-latina-y-el-caribe/

Borensztein, E.; Cavallo, E.; Cifuentes, P.; y Valencia, O. 2013. *Integrated Template for Debt Sustainability Analysis: Version 2.0, Instruction Manual*. IDB Technical Note 576.

Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F. and Ture, H.E. 2016. *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. IMF Working Paper, WP/16/14.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019.* LC/PUB.2019/8-P, Santiago.

Cespedes, L., y A. Velasco. 2014. *Was this time different? Fiscal policy in commodity republics*. Journal of Development Economics, Vol. 106, pp. 92–106.

Cueva, S., Mosquera, R. y Ortiz, MC. 2018. *Ciclicalidad de la política fiscal desde la dolarización*. En Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz (Eds,) Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo. Banco Interamericano de Desarrollo IDB-BK-202.

Dell’Erba, S., Hausmann, R.y Panizza, U. 2013. *Debt Composition, y Sovereign Spreads in Emerging y Advanced Economies*. Harvard's Center for International Development. Working Paper No. 263.

FMI. 2011. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy y Public Debt Sustainability Analysis.* Agosto 2011, Washington, D.C. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>

FMI. 2012. *World Economic Outlook October 2012*. Washington, D.C.: FMI.

FMI. 2014. *Revised guidelines for public debt management*. IMF Policy Paper.

FMI. 2015. *Making Public Investment More Efficient*. IMF Policy Papers Series.

Hallerberg, M., C. Scartascini, y E. Stein. 2009a. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Infrascope (2017). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas para América Latina y el Caribe*. The Economist Intelligence Unit.

Laubach, T. 2003. *New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits y Debt.* Federal Reserve Board Finance y Economics Discussion Series, Vol. 12.

Lee, S.; Park, H.; Seo, M.; y Shin, Y. 2017. *Testing for a debt-threshold effect on output growth*. Fiscal studies. 2017 Dec, 38(4):701-717.

Moreno de Azevedo Sánchez, E. 2016. *Gestión de empresas públicas: Las ventajas de los modelos centralizados*. Documento para Discusión No. IDB-DP-454. Washington, D.C.: BID.

Panizza, U., y A. Presbitero. 2012. *Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect?* MoFiR Working Paper No. 65.

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 para Discusión No. IDB-DP-157. Washington, D.C.: BID.

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

Ter-Minassian, T. 2017. *Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs)*. Documento para Discusión No. IDB-DP-546. Washington, D.C.: BID.

1. Lineamientos de la OECD sobre Propiedad y Gobierno Corporativo de EE.PP, 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. [↑](#footnote-ref-2)
2. Se estableció el año base como 2017 debido a que algunos productos se cumplieron en 2018. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ter-Minassian, T (2015). [↑](#footnote-ref-4)
4. Panizza, U., y A. Presbitero (2012). [↑](#footnote-ref-5)
5. FMI (2012). [↑](#footnote-ref-6)
6. Cespedes, L., y A. Velasco (2014). [↑](#footnote-ref-7)
7. Hallerberg, M., C. Scartascini, y E. Stein. (2009a). [↑](#footnote-ref-8)
8. Por ineficiencia asignativa se entiende la asignación de los recursos públicos sin maximizar el retorno social, la equidad y el crecimiento económico. Por su parte, la ineficiencia técnica implica que los países utilizan más recursos de los necesarios para proveer un bien o servicio de una calidad dada (Izquierdo y otros, 2018). [↑](#footnote-ref-9)
9. Benitez y Pessino (2019). [↑](#footnote-ref-10)
10. Acosta-Ormachea, S., y A. Morozumi (2013). [↑](#footnote-ref-11)
11. Canadá (Canadian Council for PPP, 2015) y Reino Unido (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y BID, 2014c) destacan en el desarrollo de marco normativo, institucional e implementación de proyectos APP en infraestructura productiva y social. [↑](#footnote-ref-12)
12. otras limitantes, el informe resalta para el caso específico de Ecuador que el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, creado en 2015, aún presenta debilidades técnicas que dificultan el apoyo a entidades públicas en las fases de desarrollo de los proyectos APP, la elaboración de lineamientos, manuales y metodologías específicas que guíen el proceso de evaluación (Infrascopio 2017). [↑](#footnote-ref-13)
13. Moreno de Azevedo Sánchez (2016). [↑](#footnote-ref-14)
14. Para una discusión amplia del tema, véase Ter-Minassian (2017). [↑](#footnote-ref-15)
15. Esta sección resume la metodología descrita en Acosta y otros (2017). [↑](#footnote-ref-16)
16. Para la aplicación de esta metodología se utilizarán datos a nivel del SPNF. [↑](#footnote-ref-17)
17. La metodología utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo se describe en Borensztein et al. (2013). La metodología utilizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2011) se encuentra disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
18. Los indicadores de deuda están expresados como porcentajes del Producto Interno Bruto del año de referencia. Para el detalle de las fórmulas aquí referidas, véase Acosta y otros (2017). [↑](#footnote-ref-19)
19. Para referencias sobre la evidencia empírica que vincula al nivel de la deuda y las tasas de interés, véase Laubach (2003) y Aisen y Hauner (2008). [↑](#footnote-ref-20)
20. Si bien la representación gráfica anterior facilita el entendimiento de la metodología, la misma no toma en consideración que parte de la deuda pública puede estar emitida a tasa fija, siendo por lo tanto insensible a cambios en los niveles de endeudamiento. En la práctica, y dado que los países cuentan en su mayoría con una proporción de su deuda emitida a tasa fija, es necesario utilizar tanto el costo promedio de la deuda como su costo marginal para calcular el efecto del cambio en el pago de intereses de la deuda (véase Acosta y otros, 2017). Asimismo, para ambos cálculos se asume que la tasa sin programa corresponde a la tasa de interés promedio de la deuda a tasa fija emitida hasta un periodo antes del inicio del programa, mientras que la tasa de interés con el programa corresponde a la tasa promedio verificada en las emisiones de deuda durante el periodo evaluado. [↑](#footnote-ref-21)
21. Para las definiciones precisas de cada variable véase Acosta y otros (2017). En la práctica, el valor estimado de la elasticidad de la tasa de interés respecto al ratio deuda-PIB proviene de estudios empíricos. Para el presente análisis, se propone utilizar el valor reportado por Dell’Erba, Hausmann y Panizza (2013). [↑](#footnote-ref-22)
22. Por servicios digitales se entienden aquellos prestados a través de internet, o de cualquier adaptación o aplicación de los protocolos, las plataformas o la tecnología utilizada por internet, u otra red, a través de la que se presten servicios similares que, por su naturaleza, estén básicamente automatizados y requieran una intervención humana mínima, independientemente del dispositivo utilizado para su descarga, visualización o utilización. [↑](#footnote-ref-23)