



**INFORME PARA EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA  
PROFORMA PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO FISCAL 2017 Y DE LA  
PROGRAMACIÓN CUATRIANUAL 2017-2020**

**Comisión No.3  
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y  
TRIBUTARIO Y SU REGULACIÓN Y CONTROL**

Quito, D.M., a 25 de agosto del 2017.

**I.- OBJETO**

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe de Análisis sobre la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y de la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020, que fueron enviadas a la Asamblea Nacional, para su consideración y aprobación, con el fin de determinar si se ajustan a lo establecido en la Constitución de la República, la ley y el Plan Nacional de Desarrollo.

**II.- ANTECEDENTES**

Mediante Oficio No. T.099-SGJ-17-0208, emitido y notificado el 04 de agosto de 2017, el señor Presidente de la República, Lcdo. Lenín Moreno Garcés, amparado en los artículos 147 numeral 8, 294 y 295 de la Constitución de la República, remite a la Asamblea Nacional la Proforma Presupuestaria correspondiente al Ejercicio Económico 2017, la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017 - 2020, así como el límite de endeudamiento.

El 15 de agosto de 2017, el Consejo de Administración Legislativa, de conformidad con el primer inciso del artículo 103 de Ley Orgánica de la Función Legislativa, emitió la Resolución No. CAL-2017-2019-043 mediante la cual resolvió enviar a la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control la Proforma Presupuestaria antes detallada, a fin de que se le dé el tratamiento previsto en el artículo señalado. Dicha Resolución fue notificada a esta Comisión en la misma fecha, mediante el Memorando No. SAN-2014-3148.

La Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 24 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, inició el trámite respectivo dentro del plazo de diez días previsto en dicha normativa.



En la sesión No. 12 de la Comisión, llevada a cabo el día jueves 17 de agosto de 2017, se recibieron a las siguientes autoridades: Econ. Verónica Artola Jarrín, Gerente General del Banco Central del Ecuador, quien expuso sobre las previsiones macroeconómicas de la economía ecuatoriana; Econ. Carlos De la Torre, Ministro de Finanzas, quien realizó una explicación de la proforma presupuestaria remitida por la Función Ejecutiva; Econ. Leonardo Orlando, Director General del Servicio de Rentas Internas, quien detalló la previsión de ingresos tributarios en el marco de las competencias de dicha institución; y, Econ. Mauro Andino, Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, quien expuso sobre la recaudación en materia de tributos al comercio exterior y los efectos económicos del levantamiento de salvaguardias. Tales insumos constituyeron un valioso aporte para el análisis y discusión de la proforma y programación presupuestaria objeto de este informe.

Dentro de la misma sesión se recibió al señor Tec. Edison Vladimir Lima Iglesias y a la señora María Teresa Villavicencio, Presidente y Vicepresidenta de la Asamblea de Organizaciones de Jubilados Técnicos Pensionistas y Adultos Mayores “ADDH-JTE”, quienes plantearon sus inquietudes sobre la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017.

El lunes 21 de agosto de 2017, se llevó a cabo la sesión No. 013 de la Comisión, en la que se recibió a las siguientes autoridades: Econ. Andrés Mideros, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, quien expuso sobre el Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones del periodo 2017-2020; y, nuevamente el Econ. Carlos De la Torre, Ministro de Finanzas, quien compareció ante la Comisión para ampliar la información sobre la Proforma Presupuestaria y Programación Cuatrianual y atender las consultas e inquietudes de la Comisión sobre este tema.

Adicionalmente, en la misma sesión, se contó con la participación de la Econ. María Dolores Almeida, consultora del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien expuso el análisis técnico realizado por solicitud de la Presidencia de la Comisión, de las asignaciones sociales establecidas en la proforma presupuestaria relacionadas con la niñez y adolescencia, equidad de género y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El contenido de la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020, ha sido discutido por los miembros de la Comisión, en las sesiones Nro. 012, 013 y 014, llevadas a cabo los días jueves 17, lunes 21 y viernes 25 de agosto de 2017, respectivamente.

### III.- BASE LEGAL

1.- Con relación a la normativa constitucional y legal que regula la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020, se ha identificado lo siguiente:

- El artículo 292 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPLAFIP-, concibe al Presupuesto General del Estado -PGE- como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado que está integrado por los registros contables de ingresos y gastos de las entidades del sector público, según lo dispuesto en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución.
- Asimismo, los artículos referidos establecen que el Presupuesto General del Estado no incluye los ingresos y gastos de los siguientes sectores: seguridad social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados. No obstante, los presupuestos de dichas entidades están sujetos a las reglas, políticas públicas y control establecidos en la Constitución y la ley.
- Por su parte, el artículo 97 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la Programación Presupuestaria Cuatrianual -PPC- es el documento en el que se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad y los plazos para su ejecución. De acuerdo a la norma referida, la Programación Presupuestaria Cuatrianual sirve para que el ente rector de las finanzas públicas establezca los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las instituciones y entidades que conforman el Presupuesto General del Estado.

2.- Con respecto a la obligación de la elaboración, presentación y aprobación de la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020, por parte de la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, se considera lo siguiente:

- Los artículos 294 y 295 de la Constitución, en concordancia con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen que es obligación de la Función Ejecutiva presentar la Proforma Presupuestaria y Programación Presupuestaria Cuatrianual a la Asamblea Nacional para su aprobación u observación dentro de los noventa días posteriores al inicio de su gestión, y en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. Por su parte, en el primer inciso del artículo 106 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se señala que en caso de reelección presidencial, el Presidente debe remitir la proforma dentro de los 30 días posteriores a la proclamación de resultados de segunda vuelta.
- El artículo 107 del Código ibídem dispone que hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona el Presidente o Presidenta de la

República, regirá el presupuesto inicial del año anterior y que en el resto de presupuestos del sector público se aplicará esta misma norma.

- El artículo 295 de la Carta Magna y el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen que la Asamblea Nacional tiene treinta días, a partir de la presentación de la Proforma Presupuestaria y Programación Presupuestaria Cuatrianual, para aprobarlas u observarlas, en un solo debate.
- El artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, previa aprobación del CAL, enviará la Proforma Presupuestaria a la comisión correspondiente, para que en el plazo de diez días, presente un informe que se pondrá a consideración del Pleno. Por su parte, el artículo 24 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales señala que la aprobación de la proforma presupuestaria se realizará de acuerdo al procedimiento previsto en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa y que la comisión especializada permanente correspondiente presentará el informe al Pleno de la Asamblea Nacional, previo el cumplimiento de las formalidades previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y dicho reglamento.
- El artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa también indica que, si transcurrido el plazo de treinta días antes señalado la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Dispone, además, que en caso de observaciones, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, puede aceptar dichas observaciones y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original; y que la Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, puede ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.
- La Proforma Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2017 y Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020 fueron presentadas a la Asamblea Nacional mediante el Oficio No. T.099-SGJ-17-0208 de fecha 04 de agosto de 2017 en cumplimiento con el plazo establecido en la normativa pertinente, por lo que los treinta días para su tratamiento y aprobación fenecen el día 3 de septiembre de 2017.
- El 15 de agosto de 2017, mediante Resolución del Consejo de Administración Legislativa No. CAL-2017-2019-043, se notificó a esta Comisión la proforma presupuestaria y la programación cuatrianual, por lo que el plazo para la presentación del informe para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional feneces el 25 de agosto de 2017.

3.- Con relación a las normas que regulan el contenido de la proforma presupuestaria y programación cuatrianual, se considera lo siguiente:

- Los artículos 78 y 79 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece la clasificación de ingresos y gastos en permanentes y no permanentes. Por su parte, el artículo 286 de la Constitución, en concordancia con el artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establecen la regla fiscal según la cual, para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. Adicionalmente, de acuerdo con la norma antes citada, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia, previa calificación de la situación excepcional, realizada por la o el Presidente de la República.
- El artículo 80 del mencionado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; autogestión y otras preasignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos.
- Con respecto al tipo de tributos que debe primar dentro de la fuente de ingresos permanentes del Estado, el artículo 300 de la Constitución de la República dispone que el régimen tributario deberá priorizar los impuestos directos y progresivos.
- Por su parte, el artículo 298 de la Constitución determina preasignaciones presupuestarias para los gobiernos autónomos descentralizados -GAD-, salud, educación, educación superior, e investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Además, señala que las transferencias correspondientes a preasignaciones deben ser predecibles y automáticas, y prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.
- En relación con las preasignaciones para gobiernos autónomos descentralizados el literal b) del artículo 171 y el artículo 173 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, establecen que son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados las transferencias del Presupuesto General del Estado, rubro que incluye las asignaciones que les corresponden por concepto de ingresos permanentes y no permanentes, los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas y los transferidos de

los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

- Sin perjuicio de lo indicado, el artículo 271 de la Constitución determina que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento (15%) de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento (5%) de ingresos no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público, norma que se complementa con la disposición del artículo 192 del COOTAD, que indica que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.
- Respecto a las preasignaciones para el sector salud, el artículo 366 de la Constitución establece que el financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y debe provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Además, señala que los recursos públicos deben ser distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. Finalmente, la misma norma expresa que el Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos; y que estas instituciones estarán sujetas a la regulación y el control del Estado.
- Por su parte, la Disposición Transitoria Vigésimosegunda de la Constitución dispone que el Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud se debe incrementar cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento (0,5%) del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento (4%).
- Respecto a las preasignaciones de educación, el artículo 348 de la Constitución señala que la educación pública debe ser gratuita y financiada por el Estado de manera oportuna, regular y suficiente. Dispone, además, que la distribución de los recursos destinados a la educación se rigen por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros. Adicionalmente determina que el Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Si estas entidades reciben financiamiento público no pueden tener fines de lucro. Finalmente, establece que la falta de transferencia de

recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

- Por su parte, la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución establece que el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto (0,5%) hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento (6%) del Producto Interno Bruto.
- En relación a las preasignaciones para el sector de la investigación, ciencia, tecnología e innovación, el artículo 388 de la Constitución establece que el Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, la recuperación y desarrollo de saberes ancestrales y la difusión del conocimiento; y que un porcentaje de estos recursos se debe destinar a financiar proyectos mediante fondos concursables. Finalmente ordena que las organizaciones que reciban fondos públicos deben sujetarse a la rendición de cuentas y al control estatal respectivo.
- Con respecto al límite del endeudamiento, el último inciso del artículo 102 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que en el Presupuesto General del Estado presentado a la Asamblea Nacional, deberá constar el límite del endeudamiento público para su aprobación, conforme lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 120 de la Constitución.
- De conformidad con el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; las obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley; y las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados.
- No obstante lo anterior, la misma norma determina lo que no se debe entender como deuda pública. Así, establece que no se considera deuda pública cualquier título valor menor a 360 días. Para el caso de las empresas públicas, excluye de la deuda pública todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana. En el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas, la norma excluye de la deuda pública todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos, ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado. Finalmente, el

artículo dispone que los pasivos contingentes no forman parte de la deuda pública, y que éstos se constituirán en tal, únicamente en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible.

- Por su parte, el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que en la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el límite anual de endeudamiento neto, para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional. Este monto no puede sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB.
- Además, la norma referida establece que, en casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Asimismo señala que, cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.
- En concordancia con lo indicado, el artículo 135 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone que el Ministerio de Finanzas tiene la responsabilidad de vigilar que el monto total del saldo de la deuda pública del conjunto de entidades y organismos del sector público, no sobrepase el cuarenta por ciento (40%) del PIB; para lo cual, el cálculo respectivo se lo debe efectuar sobre la base de los Estados Consolidados de Deuda Pública correspondiente a cada ejercicio fiscal, de conformidad con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. Por último, esta norma reglamentaria faculta al Ministerio de Finanzas a emitir las normas técnicas respectivas que regularán los límites específicos para las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

4.- Finalmente, con respecto al estudio que corresponde a la Asamblea Nacional en relación con la Proforma Presupuestaria y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, se ha identificado lo siguiente:

- El artículo 294 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.
- El artículo 295 de la Constitución, en concordancia con el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que las observaciones de la Asamblea Nacional se harán solo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

Las consideraciones expuestas permiten determinar que, el análisis que corresponde realizar a la Asamblea Nacional para aprobar u observar la Proforma Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2017 y la Programación Cuatrianual 2017-2020, debe considerar, al menos, los siguientes aspectos: que dichos documentos se ajusten a lo establecido en la Constitución de la República, la ley y el Plan Nacional de Desarrollo; que no se supere el límite de endeudamiento fijado en la ley y la norma secundaria vigente; que se incluya el límite de endeudamiento neto para su aprobación; que se consideren solamente las preasignaciones fijadas constitucional y legalmente y que no se hubieren creado otras no previstas en dicha normativa; y finalmente, que los rubros asignados por sectores de la economía atiendan a criterios de justicia distributiva que permitan el desarrollo nacional y el cumplimiento de los objetivos nacionales, cuestiones que se detallan a continuación.

#### **IV.- ANÁLISIS**

El análisis de la Proforma Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2017 y la Programación Cuatrianual 2017-2020 se compone de las siguientes secciones: 1) Plan Nacional de Desarrollo, donde se expone la base conceptual que regirá la planificación durante los próximos cuatro años; 2) Perspectiva Macroeconómica, que señala los principales supuestos económicos sobre los que se construye el Presupuesto General del Estado; 3) Presupuesto General del Estado, sección que evalúa de manera general la composición de ingresos y egresos de la Proforma 2017, y verifica el cumplimiento de la regla fiscal; 4) Financiamiento, apartado en donde se identifican las fuentes del endeudamiento; 5) Límite de endeudamiento, donde se verifica la sostenibilidad de la deuda pública y el cumplimiento de su límite legal dentro la Programación Cuatrianual; 6) Análisis por grupo de ingreso, que evalúa las diferentes fuentes de ingreso de la proforma; 7) Análisis de gastos, que describe la asignación de recursos en relación a los objetivos de política pública; 8) Gasto por función del Estado, observa cómo se distribuye el gasto por función del Estado; 9) Preasignaciones, verifica el cumplimiento de las preasignaciones dispuestas en la Constitución y la ley; 10) Subsidios; 11) Plan Anual de Inversiones, identifica los principales proyectos de inversión a ejecutarse en el 2017; 12) Asignaciones Sectoriales, identifica el destino del gasto acorde a la estructuración sectorial del ejecutivo; 13) Programación Plurianual, describe la programación de mediano plazo de las finanzas públicas.

##### **1. Plan Nacional de Desarrollo**

Bajo el marco de la recuperación de las facultades del Estado, entre ellas la de planificar, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento de ámbito nacional que define objetivos, políticas y metas nacionales y al que se sujetan los programas y proyectos públicos de mediano plazo; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos. Desde el año 2007 se han consolidado varios hitos de planificación nacional cuyos resultados fundamentales han sido impulsar el proyecto político,



económico, social y cultural, que inició con el proceso constituyente y se extendió durante todo este período con la promulgación de un nuevo marco legal y programático que edifican la sociedad del Buen Vivir.

El primer Plan Nacional de Desarrollo 2007 a 2009 es el resultado de un esfuerzo técnico programático que tuvo como objetivo la recuperación del Estado; el segundo Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009 a 2013 pensó en las alternativas al desarrollo; el tercero de 2013 a 2017 se centró en la generación de capacidades en la población.

Así, para el periodo 2017-2021, el Plan Nacional de Desarrollo se enfoca en la garantía de derechos para todos y todas a lo largo del ciclo de la vida. Con el objetivo de dar contenido a los Objetivos Nacionales de Desarrollo, la cuarta edición de este instrumento de planificación se basa en tres ejes principales: derechos para todos, economía al servicio de la sociedad y más sociedad, mejor Estado, de tal manera que está compuesta por 9 objetivos, 62 políticas y 52 metas iniciales.

#### **a. Eje 1 - Derechos para todos durante toda la vida**

Con este eje se busca posicionar al ser humano como sujeto de derechos, sin discriminación y garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizar las identidades diversas, y garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones. Para lograrlo, se proponen tres objetivos:

**Objetivo 1.** Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

**Objetivo 2.** Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas

**Objetivo 3.** Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones.

#### **b. Eje 2 - Economía al servicio de la sociedad**

El segundo eje posiciona la importancia de la economía al servicio de la sociedad para garantizar sus derechos, y plantea consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario y afianzar la dolarización. Este eje persigue impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria, desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral. Tres objetivos apuntan a ello:

**Objetivo 4.** Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización.

**Objetivo 5.** Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria.

**Objetivo 6.** Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral.

### **c. Eje 3 - Más sociedad - Mejor Estado**

El último eje se refiere a lograr un Estado cercano a la ciudadanía, incluyente, y que brinde servicios públicos de calidad y con calidez. Para lograrlo se propone incentivar una sociedad activa y participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía, así como promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social. Para lograrlo se propone:

**Objetivo 7.** Incentivar una sociedad activa y participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.

**Objetivo 8.** Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.

**Objetivo 9.** Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.

## **2. Perspectiva Macroeconómica**

### **a. Sector Real**

El Presupuesto General del Estado (PGE) se sustenta en previsiones macroeconómicas para los siguientes cuatro años. En relación al sector real dichas previsiones muestran una estimación de crecimiento de la economía de 0,71% en el 2017, el cual iría acelerándose en los próximos años hasta alcanzar el 2,49% en 2020. No se avizoran mayores cambios en la inflación, que en 2017 se situaría en 1,10% y se acelera conforme al dinamismo de la economía hasta alcanzar el 1,93% en el 2020. En términos nominales, el PIB estimado para 2017 sería de USD 100.868 millones.

**Tabla 1. Previsiones Sector Real**

	2017	2018	2019	2020
<b>A. Sector Real</b>				
Inflación	1,10%	1,50%	1,80%	1,93%
Tasa de deflactor del PIB	2,41%	1,87%	1,61%	0,93%
PIB nominal (millones de USD)	100.868	104.394	108.610	112.354
VAB ramas petroleras (millones de USD)	5.878	6.252	6.227	6.549
VAB ramas no petroleras + otros elementos del PIB (millones de USD)	94.985	98.142	102.382	105.804
Crecimiento real del PIB	0,71%	1,60%	2,39%	2,49%
Crecimiento real VAB petrolero	0,63%	4,96%	2,53%	2,37%
Crecimiento real VAB no petrolero + otros elementos del PIB	0,72%	1,20%	3%	2,51%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

**b. Sector Petrolero**

El sector petrolero es de gran importancia para la elaboración del Presupuesto General del Estado ya que, históricamente, una parte significativa del presupuesto ha provenido del petróleo. En dicho sentido, es relevante tener en cuenta los volúmenes de producción y exportación, como los precios estimados para el crudo ecuatoriano. Para 2017, se estima una producción de 196,1 millones de barriles, de los cuales 136,6 serían exportados a un precio de USD 41,69 el barril. Existe un incremento relevante en la producción de petróleo en 2018, que responde a la previsión de iniciar la producción en el campo ITT.

**Tabla 2. Previsiones Sector Petrolero**

	2017	2018	2019	2020
<b>B. Sector Petrolero</b>				
Volumen producción fiscalizada de petróleo (millones de barriles)	196,1	205,4	200,2	204,8
Volumen exportaciones de crudo (millones de barriles)	136,6	148,3	143,4	144,7
De las cuales exportación de residuos (millones de USD)	2,0	2,9	2,9	3,0
Volumen exportaciones de derivados (millones de barriles)	18,1	21,0	20,5	22,1
De los cuales exportaciones de derivados - EP Petroecuador (millones de barriles)	15,5	18,0	17,5	18,9
Precio promedio de exportación de crudo-proforma (USD/barril)	41,7	42,0	42,6	43,3
Precio promedio de exportación de derivados - EP Petroecuador (USD/barril)	38,9	39,0	39,7	40,4
Volumen de importación de derivados - EP Petroecuador (millones de barriles)	45,2	47,8	48,0	48,6
Precio promedio CIF para importaciones y derivados - EP Petroecuador (USD/barril)	74,3	77,1	80,6	84,4

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

c. Sector Externo

El sector externo, en una economía dolarizada juega un rol importante en el desempeño económico del país, siendo importante que el saldo de dólares, medido por la balanza comercial, sea positivo. Para el año 2017 se estima que se contará con un superávit comercial de USD 1.417 millones, producto de un superávit de la balanza petrolera de 3.614 millones y un déficit de la balanza no petrolera de USD 2.197 millones.

**Tabla 3. Previsiones Sector Externo**

	2017	2018	2019	2020
<b>C. Sector Externo</b>				
Balanza Comercial (comercio registrado, en millones de USD)	1.417	1.644	1.233	2.258
Petrolera	3.614	4.069	3.890	4.036
No petrolera	2.197	2.425	2.657	1.778
Importaciones no petroleras (millones de USD FOB)	14.908	15.959	17.119	18.122
Bienes de consumo (millones de USD FOB)	3.662	3.960	4.297	4.600
Materias primas (millones de USD FOB)	6.644	7.133	7.646	8.085
Bienes de capital (millones de USD FOB)	4.541	4.816	5.125	5.387
Diversos (millones de USD FOB)	61	51	51	51

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

d. Sector Fiscal

Se estima que en la Programación Presupuestaria Cuatrianual el Presupuesto General del Estado llegará, en 2017, a USD 36.818 millones incluyendo financiamiento y la cuenta de CFDD (Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios), y las previsiones muestran que este valor se moderará en los años 2018, 2019 y 2020. Esto se hace más evidente cuando el servicio de la deuda se reduce de USD 9.282 millones en 2017 a USD 7.833 millones en 2020. Y cuando, el total de financiamiento parte de USD 13.090 millones en 2017 y se reduce a USD 6.307 millones en 2020.

**Tabla 4. Previsiones Sector Fiscal**

	2017	2018	2019	2020
<b>D. Sector Fiscal</b>				
Total de Ingresos y Financiamiento, con CFDD (millones de USD)	36.818	32.832	32.056	32.855
<i>Tamaño del Estado como porcentaje del PIB con CFDD</i>	36,50%	31,45%	29,51%	29,24%
Total de Gastos, Amortizaciones y Otros, sin CFDD (millones de USD)	33.900	29.346	28.238	28.752
<i>Tamaño del Estado como porcentaje del PIB sin CFDD</i>	33,61%	28,11%	26,00%	25,59%
Resultado Fiscal con CFDD (millones de USD)	-4.795	-2.711	-2.131	-1.282
<i>Resultado Fiscal como porcentaje del PIB</i>	-4,75%	-2,60%	-1,96%	-1,14%
Intereses (millones del USD)	2.248	2.767	2.907	2.851
<i>Intereses como porcentaje del PIB</i>	2,23%	2,65%	2,68%	2,54%
Amortizaciones (millones de USD)	7.034	4.184	3.810	4.982
Deuda Interna	4.608	1.769	1.384	1.339
Deuda Externa	2.427	2.415	2.427	3.643
<i>Amortizaciones como porcentaje del PIB</i>	6,97%	4,01%	3,51%	4,43%
Servicio de la deuda (Interés + amortización)	9.282	6.951	6.717	7.833
<i>Servicio de la deuda como porcentaje del PIB</i>	9,20%	6,66%	6,18%	6,97%
Total de financiamiento (millones de USD)	13.090	8.025	6.801	6.307
<i>Total de financiamiento como porcentaje del PIB</i>	12,98%	7,69%	6,26%	5,61%

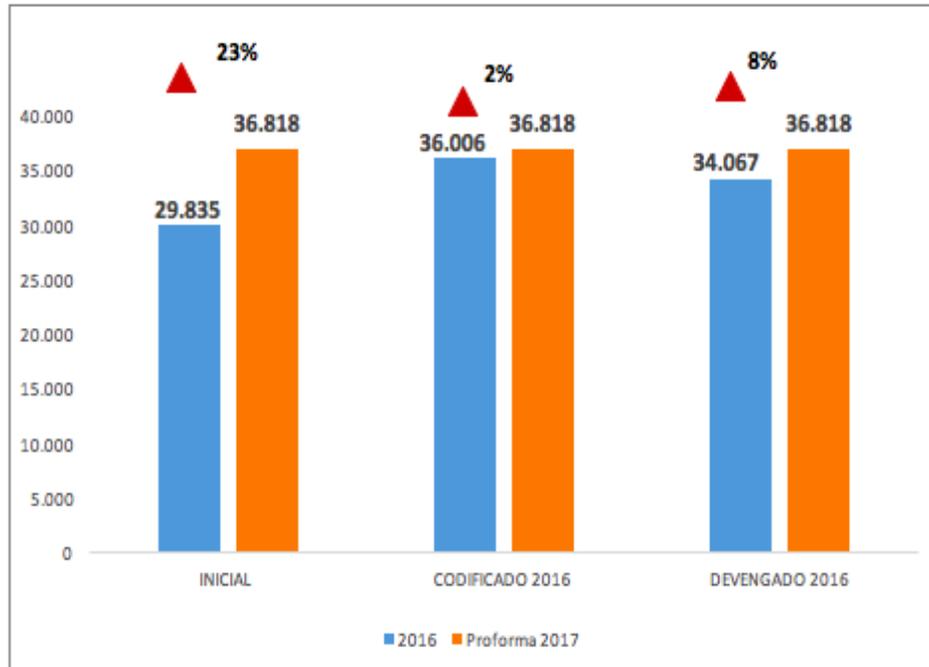
Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

### 3. Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado es el instrumento por el cual se estimación los ingresos y gastos que tendrá el Estado y excluye los ingresos y gastos de la seguridad social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados (Art. 292 de la Constitución y Art. 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas). El monto de la Proforma Presupuestaria 2017 asciende a los USD 36.818 millones, este monto incluye gastos totales, amortizaciones y variación de pasivos. Dado que la aprobación de esta proforma se da en el mes de agosto de 2017 por tratarse del presupuesto prorrogado del año 2016, y corresponde al ejercicio fiscal de este mismo año, se debe aclarar que la misma tiene 8 meses de ejecución. Hasta el 31 de julio de 2017, se ha ejecutado el 39% de los recursos presupuestados en la Proforma 2017.

Al comparar la Proforma Presupuestaria 2017 con el presupuesto devengado del 2016, que es lo que efectivamente se ejecutó por parte de las entidades, se observa un incremento del 8% (USD 34.067 millones).

**Gráfico 1. Presupuesto General del Estado (millones de USD)**

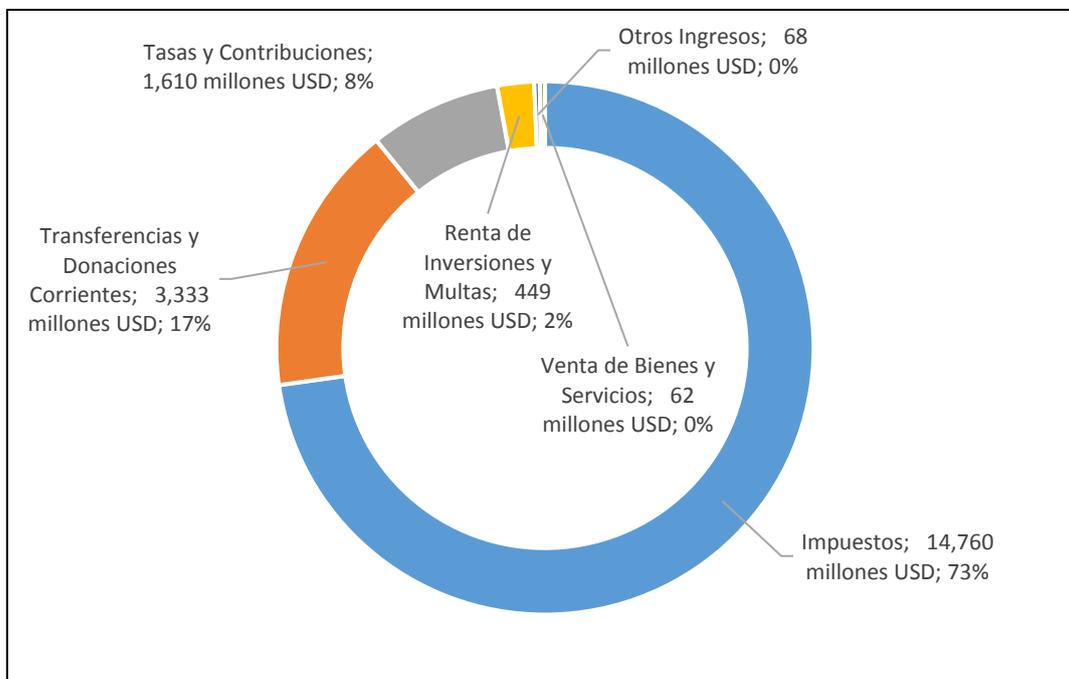


Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

**a. Ingresos Permanentes**

Los ingresos totales en la Proforma 2017 suman USD 23.546,6 millones de dólares, de los cuales 86,1% corresponden a los ingresos permanentes y un 13,9% a ingresos no permanentes. Dentro de los ingresos permanentes, los impuestos son los que tienen mayor importancia con un 72,8% (USD 14.760 millones); seguido de las transferencias y donaciones corrientes con un 16,4% (USD 3.332 millones), que incluye la cuenta de financiamiento de derivados (Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD) y las tasas y contribuciones con un 7,9% (USD 1.609 millones).

**Gráfica 2. Ingresos Permanentes**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

En relación con el Presupuesto Devengado del 2016, se evidencia un incremento del 9,3% en los ingresos permanentes, que responde a un incremento de 6,3% (870 millones más que en 2016) en los ingresos por impuestos, un incremento de 57,7% (USD 1.220 millones adicionales) en las transferencias y donaciones corrientes, que responde al aumento del precio del petróleo y por ende de sus derivados y un incremento de 18% (USD 9,6 millones) en la venta de bienes y servicios.

#### b. Ingresos No Permanentes

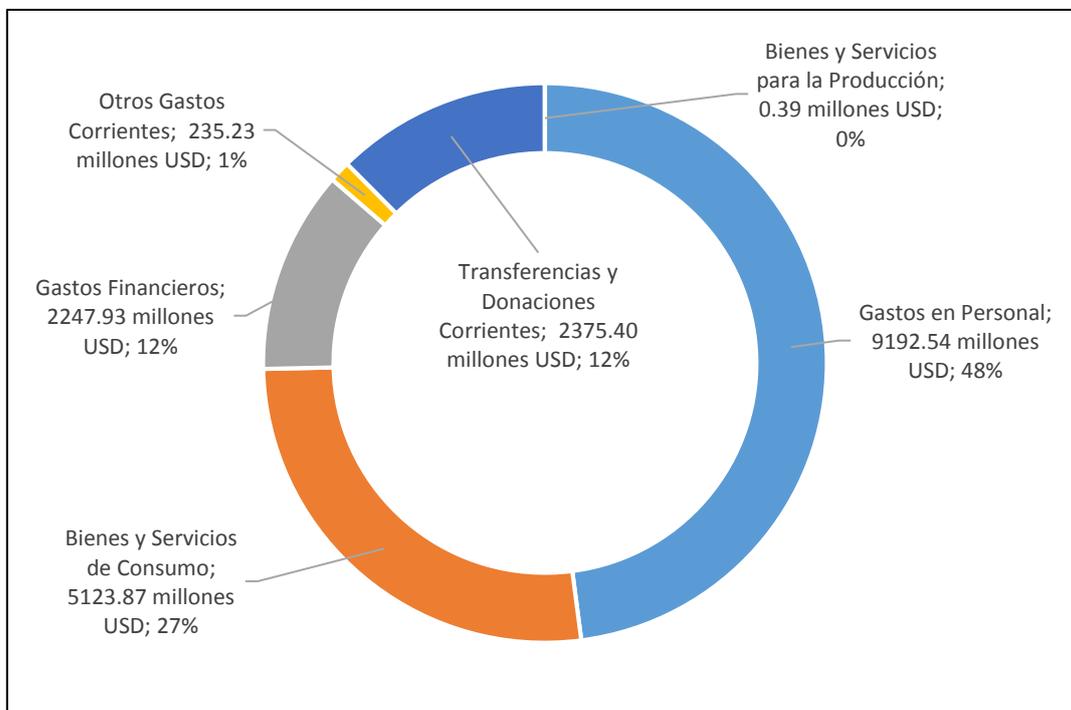
De los ingresos no permanentes, el 99% son ingresos provenientes de las transferencias y donaciones de capital e inversión (USD 3.241,7 millones), donde se incluye la participación en los ingresos por exportaciones de petróleo. De su parte, el 1% (USD 32,7 millones) corresponde a la venta de activos no financieros. Con respecto al Presupuesto Devengado de 2016, existe un incremento de 53,7%, que responde primordialmente al incremento en la cuenta de transferencias y donaciones de capital, resultado de la recuperación de los precios del petróleo, con un aumento de USD 1.133 millones adicionales respecto del 2016.

c. Gastos Permanentes

Por el lado de los gastos, los gastos totales suman USD 28.341 millones, de los cuales el 67,7% (USD 19.175 millones) corresponden a los gastos permanentes y un 32% (USD 9.165 millones) a los gastos no permanentes. Dentro del rubro de gastos permanentes se encuentran los correspondientes al gasto en personal, USD 9.192 millones (48%), que no incorpora las reducciones de salarios para el nivel jerárquico superior anunciadas por el Gobierno Central (el 87% de los gastos en personal se encuentran concentrados en educación, seguridad, salud y justicia); le siguen los gastos en bienes y servicios de consumo con USD 5.123 millones, en esta cuenta se incluye el presupuesto para la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD). Se reportan USD 2.375 millones (12,4%) en transferencias y donaciones corrientes, donde están las transferencias por Bono de Desarrollo Humano y otros programas de gobierno, las transferencias a la seguridad social y a las universidades, entre los más representativos; adicionalmente, por gastos financieros, que corresponden al pago de intereses de la deuda pública se presupuestan USD 2.247 millones (USD 11,7%).

Respecto del Presupuesto Devengando del 2016, el gasto con mayor crecimiento son las transferencias y donaciones corrientes con un 45%, destinados para el ingreso de nuevos beneficiarios e incrementos de la pensión de Adultos Mayores y Bono de Desarrollo Humano y el financiamiento de la importación de derivados de petróleo; seguido del incremento en la cuenta de otros gastos corrientes, en esta cuenta se registra el pago de seguros, comisiones, tasas y contribuciones en las actividades operacionales del Estado y que se concentra principalmente el pago de seguros por cobertura de equipos médicos, vehículos y ambulancias de los centros operativos y nuevos centros a inaugurarse por parte del Ministerio de Salud Pública. El rubro que menos incremento registra es el gasto en personal, cuyo incremento es de 3,6%.

**Gráfico 3. Gastos Permanentes**



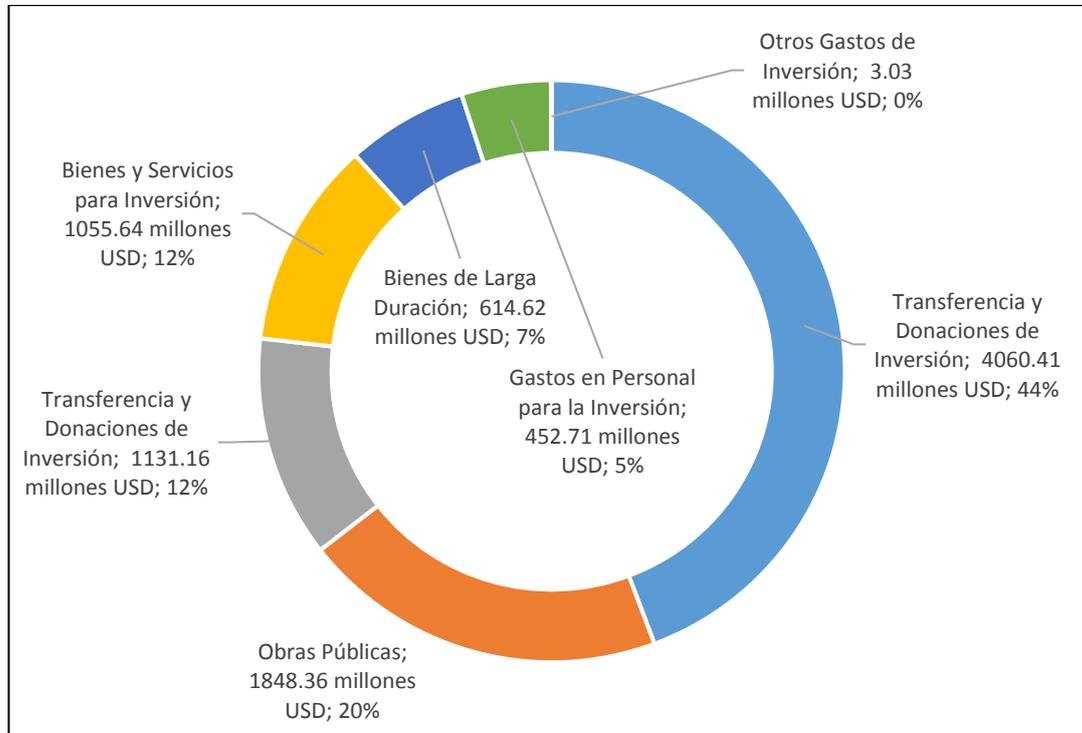
Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

d. Gastos no permanentes

De su parte, los gastos no permanentes están compuestos en un 44,3% (USD 4.060 millones) de las transferencias y donaciones de capital, que corresponden a los recursos que están destinados principalmente a ser transferidos a los GAD por la aplicación de las normas legales vigentes (Art. 192 del COOTAD, Ley 47 y Ley 010). Le sigue el rubro de obras públicas con un 20% (USD 1.848 millones); y con un 12,3% (USD 1.131 millones) las transferencias y donaciones de inversión, donde principalmente se registran las transferencias del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable a las empresas públicas generadoras de electricidad, y los recursos para financiar las becas y ayudas económicas a través de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt).

Con respecto al Presupuesto Devengado de 2016, se observan decrecimientos en la cuenta de transferencias y donaciones de capital y de inversión, siendo la más importante la de inversión con una reducción del 45%, que se reduce por la finalización de los grandes proyectos hidroeléctricos.

**Gráfico 4. Gastos No Permanentes**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

#### e. Regla Fiscal

Según lo dispuesto en el Artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se establece la regla fiscal que dicta que para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible y procurar la estabilidad económica, los gastos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.

La proforma presupuestaria considera ingresos permanentes superiores en USD 1.096,85 millones a los gastos permanentes, confirmando así el cumplimiento de la regla fiscal para el año 2017.

**Tabla 5. Regla Fiscal (millones USD)**

Concepto	Ejecutado 2016	Proforma 2017	Variación
Ingresos Permanentes	18.554,32	20.272,22	8,5%
Gastos permanentes	17.185,25	19.175,38	10,4%
Déficit/Superávit permanente	1.369,07	1.096,85	-24,8%
Ingresos no permanentes	2.130,81	3.274,37	34,9%
Gastos no permanentes	9.538,21	9.165,93	-4,1%
Déficit/Superávit no permanente	-7.407,40	-5.891,56	-25,7%
Déficit/Superávit Global	-6.038,33	-4.794,72	-25,9%
% del PIB	-6,17%	-4,75%	

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Existe un déficit entre los ingresos no permanentes y los gastos no permanentes de USD 5.891 millones, que es un 26% inferior a lo registrado en la ejecución del presupuesto en 2016. Este déficit está compensando con el superávit permanente, y da como resultado un déficit global de USD 4.794 millones, equivalente al 4,7% del PIB, que es un 1% del PIB menor que el déficit global registrado en el 2016.

#### f. Cuenta Ahorro - Inversión Financiamiento

Para analizar la consistencia fiscal de la Proforma Presupuestaria 2017 se ha efectuado el análisis de la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento, metodología que se sustenta en el supuesto de que el ingreso total menos los gastos permanentes refleja el ahorro, al cual restándole los gastos no permanentes deberán ser iguales al financiamiento requerido.

En la Proforma 2017 existe consistencia entre los saldos de ingresos y gastos (rubros sobre la línea), con el financiamiento y las variaciones patrimoniales (variaciones de activos y pasivos) (rubros bajo la línea).

**Tabla 6. Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento**

Cifras en millones USD				
	Devengado 2016	Proforma 2017	Variación %	Variación
<b>Sobre la línea</b>				
<b>Ingresos totales</b>	<b>20,685.13</b>	<b>23,546.59</b>	<b>13.8%</b>	<b>2,861.46</b>
<b>Ingresos Permanentes</b>	<b>18,554.32</b>	<b>20,272.22</b>	<b>9.3%</b>	<b>1,717.90</b>
Impuestos	13,889.93	14,760.35	6.3%	870.42
Tasa y contribuciones	1,658.43	1,609.81	-2.9%	- 48.62
Venta de bienes y servicios	52.72	62.30	18.2%	9.58
Rentas de inversiones y multas	670.70	449.48	-33.0%	- 221.21
Transferencia y donaciones corrientes	2,112.36	3,332.72	57.8%	1,220.37
Otros ingresos	170.18	67.55	-60.3%	- 102.63
<b>Ingresos no Permanentes</b>	<b>2,130.81</b>	<b>3,274.37</b>	<b>53.7%</b>	<b>1,143.56</b>
Venta de activos no financieros	22.58	32.71	44.8%	10.12
Transferencia y donaciones de capital e inversión	2,108.22	3,241.66	53.8%	1,133.44

<b>Gastos totales</b>	<b>26,723.46</b>	<b>28,341.31</b>	<b>6.1%</b>	<b>1,617.85</b>
<b>Gastos permanentes</b>	<b>17,185.25</b>	<b>19,175.38</b>	<b>11.6%</b>	<b>1,990.13</b>
Gastos en personal	8,870.12	9,192.54	3.6%	322.43
Bienes y servicios de consumo	4,567.72	5,123.88	12.2%	556.16
Gastos financieros	1,931.45	2,247.93	16.4%	316.48
Otros gastos corrientes	179.20	235.23	31.3%	56.03
Transferencia y donaciones corrientes	1,636.67	2,375.40	45.1%	738.73
Bienes y servicios para la producción		0.39		
<b>Gastos no permanentes</b>	<b>9,538.21</b>	<b>9,165.93</b>	<b>-3.9%</b>	<b>- 372.28</b>
Gastos en personal para la inversión	271.04	452.71	67.0%	181.67
Bienes y servicios para la inversión	745.30	1,055.64	41.6%	310.34
Obras publicas	1,340.62	1,848.36	37.9%	507.74
Otros gastos de inversión	2.91	3.03	4.1%	0.12
Transferencia y donaciones de inversión	2,085.81	1,131.16	-45.8%	- 954.65
Bienes de larga duración	400.08	614.62	53.6%	214.55
Transferencia y donaciones de capital	4,692.45	4,060.41	-13.5%	- 632.04
<b>Resultado primario</b>	<b>- 4,106.88</b>	<b>- 2,546.79</b>	<b>-38.0%</b>	<b>1,560.09</b>
<b>Resultado total</b>	<b>- 6,038.33</b>	<b>- 4,794.72</b>	<b>-20.6%</b>	<b>1,243.61</b>
<b>Bajo la línea</b>				
<b>Variación del financiamiento</b>	<b>6,069.02</b>	<b>4,636.20</b>	<b>-23.6%</b>	<b>- 1,432.82</b>
Financiamiento público	10,635.63	11,670.33	9.7%	1,034.70
(-)Amortizaciones de la deuda pública	4,566.61	7,034.14	54.0%	2,467.52
<b>Variación de las inversiones financieras</b>	<b>- 44.29</b>	<b>25.64</b>	<b>-157.9%</b>	<b>69.93</b>
Recuperación de las inversiones	6.06	26.07	330.0%	20.01
(-)Inversiones financieras	50.35	0.43	-99.1%	- 49.92
<b>Variación de activos</b>	<b>3,007.19</b>	<b>1,575.13</b>	<b>-47.6%</b>	<b>- 1,432.06</b>
Saldos disponibles	0.00	610.20		610.20
Cuentas pendientes por cobrar	562.19	564.93	0.5%	2.74
Ventas anticipadas	2,445.00	400.00	-83.6%	- 2,045.00
<b>Variación de pasivos</b>	<b>2,726.96</b>	<b>1,442.25</b>	<b>-47.1%</b>	<b>- 1,284.70</b>
Otros pasivos	1,085.39	204.35	-81.2%	- 881.04
Pasivo circulante	0.00	0.00		0.00
Obligaciones ventas anticipadas de petróleo y por convenios con entidades del SPNF	1,641.56	1,237.90	-24.6%	- 403.66
<b>Resultado total</b>	<b>6,304.96</b>	<b>4,794.72</b>	<b>-24.0%</b>	<b>- 1,510.25</b>
Brechas de financiamiento	266.63	0.00	-100.0%	- 266.63
<b>Ingresos permanentes-Gastos permanentes</b>	<b>1,369.07</b>	<b>1,096.85</b>	<b>-19.9%</b>	<b>- 272.23</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

#### 4. Financiamiento

El financiamiento identificado proveniente de deuda asciende a USD 11.670 millones. Por su parte, el financiamiento identificado permite cubrir estos requerimientos a través de diferentes fuentes, el rubro más importante corresponde a USD 3.000 millones de bonos colocados en el mercado exterior (26%). El segundo rubro en importancia para el financiamiento es la colocación de bonos en el mercado local por USD 2.528 millones (22%). El endeudamiento

proveniente de Gobiernos y Organismos Multilaterales corresponde al 19%, USD 2.201 millones. Otros títulos asociados al BCE corresponden al 18%, un monto de USD 2.121,8 millones. Por último, los Organismos Multilaterales son el último rubro de importancia en el financiamiento público, representando el 14%, un valor nominal de USD 1.615 millones.

**Tabla 7. Fuentes de Financiamiento (millones USD)**

Descripción	Proforma 2017	%
Bonos del Estado Colocados en el Mercado Internacional	3.000	26%
Bonos del Estado Colocados en el Mercado Nacional	2.527,9	22%
De Gobierno y Organismos Gubernamentales	2.200,7	19%
Otros Títulos (Donación en Pago BCE)	2.121,8	18%
De Organismos Multilaterales	1.615,4	14%
Del Sector Privado Financiero	197,5	2%
Del Sector Público No Financiero	4,2	0%
Del Sector Público Financiero	2,9	0%
<b>TOTAL</b>	<b>11.670</b>	<b>100%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

El financiamiento de Gobiernos y Organismos Multilaterales se diversifica en varias fuentes: China Development Bank CDB (USD 1,230 millones); Bank of China (USD 303 millones); Eximbank (USD 415 millones); y Eximbank Rusia, Unicredit, JICA, Gobierno de Francia, AFD (USD 251 millones).

Así mismo, el financiamiento correspondiente a Organismos Multilaterales, se divide en distintos organismos de crédito: Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR (USD 600 millones); Banco Interamericano de Desarrollo BID (USD 593 millones); Banco de Desarrollo de América Latina CAF (USD 298 millones), Banco Mundial (USD 121 millones); y Fondo de Desarrollo Agrícola FIDA (USD 3,38 millones).

## 5. Límite de endeudamiento público

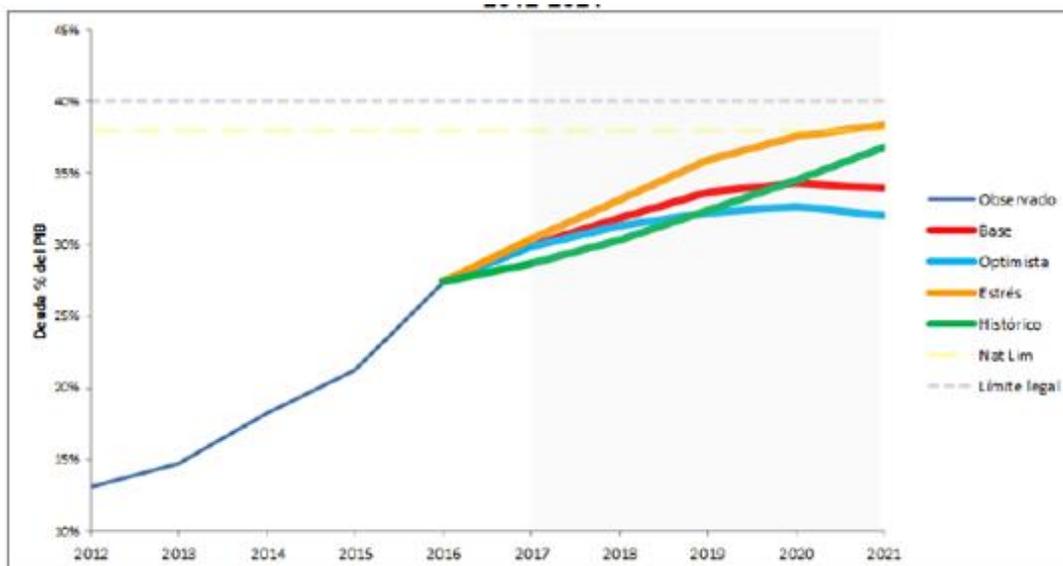
Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas la deuda está sujeta a un límite del 40%. Su reglamento, en el artículo 135, señala se calcule con base en valores consolidados tomando como referencia la aplicación de la metodología que establece el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Manual de Finanzas Públicas. Actualmente, a junio de 2017, la deuda pública consolidada está en el orden del 29,4% del PIB.

Siguiendo dicho lineamiento, la Programación Presupuestaria Cuatrienal 2017-2020 presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas hace una evaluación de la sostenibilidad de la deuda pública consolidada a mediano plazo; de tal manera que simula un escenario base, uno de estrés y uno optimista, con el objetivo de dictaminar cuál sería el comportamiento de la deuda a futuro.

La simulación de la trayectoria de la deuda final se sustenta en las variables de: crecimiento económico (1,9% promedio), tasas de interés ponderado de la deuda (5,5%), el resultado primario del PGE (que evoluciona de negativo a positivo) y el nivel de endeudamiento de finales del 2016 (27,3%).

De acuerdo al escenario base, existiría un incremento de la deuda hasta el año 2020, en el cual se alcanzaría el 34% del PIB, para luego estabilizarse en el 2021, producto de una mejora en el resultado primario. De su parte, el escenario de estrés plantea la situación hipotética en la cual, producto de choques de oferta como desastres naturales, se vería afectado el resultado primario, así como la elevación de las tasas de interés; en dicho caso, el nivel de endeudamiento llegaría al 38,34% en el 2021. Finalmente, un escenario optimista, considera una mayor recuperación de la economía, y la deuda se alcanzaría el 32,03%, al finalizar el periodo de análisis.

**Gráfico 5. Proyección futura de deuda**

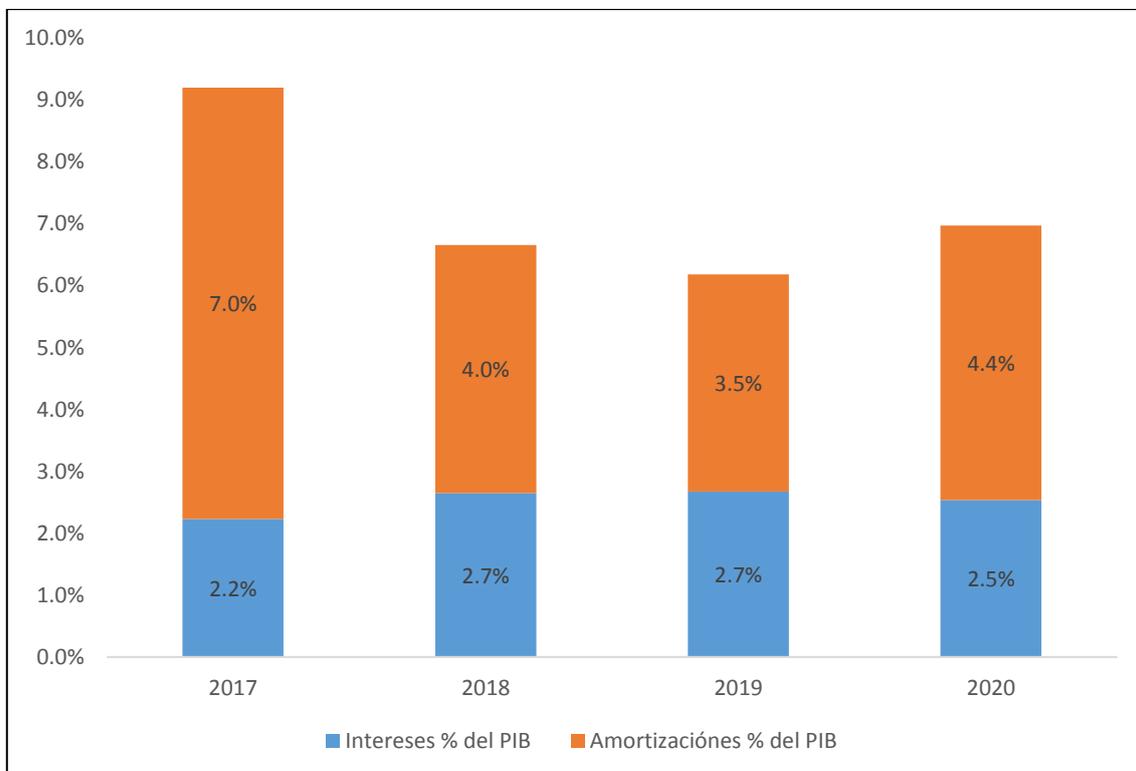


Nota: El área sombreada corresponde al periodo de proyección. El límite natural corresponde a una definición teórica de tolerancia de endeudamiento público en función de los fundamentales y trayectorias históricas de ajuste fiscal. Mientras que el límite legal corresponde al nivel de endeudamiento expuesto en el Art. 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que es equivalente al 40% del PIB.

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

El servicio de la deuda, que es la suma de los intereses y la amortización por el capital de la deuda, se irán moderando con el paso del tiempo. Será de 9,2% en 2017 y de 7,0% del PIB para el año 2020. En términos nominales los intereses, en el 2017, representan USD 2,248 millones y la amortización del capital USD 7.034 millones, lo cual suma un servicio de la deuda pública de USD 9.282 millones.

**Gráfico 6. Servicio de Deuda**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

## 6. Análisis por grupo de ingresos

Del lado de los ingresos, el Presupuesto General del Estado que asciende a USD 36.818 millones, se compone en un 46% en ingresos tributario (USD 16.925,97 millones), 18% en ingresos no tributarios (USD 6.620, 62 millones), en tanto que el 36,05% corresponden a ingresos de financiamiento (13.271,54 millones).

### a. Ingresos Tributarios

Dentro de los ingresos tributarios, se estiman USD 14.917,60 millones de ingresos por impuestos, con lo cual en 2017 se alcanzaría una presión tributaria (considerando aranceles) de alrededor del 14,79% del PIB. El impuesto que mayor participación tiene dentro de los ingresos tributarios es el impuesto al valor agregado con un 41% (USD 6.149 millones), seguido del impuesto la renta con un 27% (USD 4.064 millones). En ambos rubros se estima un incremento de alrededor del 11% con respecto al presupuesto de 2016. Esta estimación permite mantener una relación equitativa entre impuestos, 50% de la recaudación corresponden a impuestos directos (progresivos) y 50% a impuestos indirectos (regresivos).

Respecto de los avances de la recaudación tributaria en lo que va de 2017, en relación a los impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas (USD 13.175 millones), en el periodo enero-julio 2017, se han recaudado USD 7.809 millones, quedando por recaudar USD 5.366 millones. Se debe considerar que en lo va del año se ha registrado el mejor resultado interanual de los últimos 4 años, con una variación del 10,9%.

**Tabla 8. Ingresos Tributarios (millones USD)**

Concepto	Ene - Dic 2016 Recaudado	Ene - Jul 2017 Recaudado	Ago - Dic 2017 Proyectado	Proforma 2017	Participación 2017	Variación 2016/2017
Renta Global	3.687	2.470	1.594	4.064	31%	10%
IVA Total	5.312	3.471	2.678	6.149	47%	16%
IVA Operaciones Internas	4.060	2.589	1.898	4.487	79%	11%
IVA Importaciones	1.252	883	779	1.662	21%	33%
Impuesto Salida de Divisas	909	597	430	1.027	8%	13%
Impuesto a los Consumos Especiales	752	526	418	944	7%	26%
ICE Operaciones Internas	635	421	352	773	82%	22%
ICE Importaciones	117	105	66	171	18%	46%
Otros	766	320	216	536	4%	-30%
Contribuciones	1.093	425	30	455	3%	-58%
<b>Total</b>	<b>12.519</b>	<b>7.809</b>	<b>5.366</b>	<b>13.175</b>	<b>100%</b>	<b>5,20%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Del lado de los impuestos recaudados por Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, si bien se reducen las recaudaciones por salvaguardias, por la desgravación completa de estos tributos durante el 2017, el incremento en las importaciones y la recuperación de la actividad económica, ha permitido incrementar la recaudación por todos los otros tributos (AdValorem, IVA e ICE) recaudados por el SENA E en un 36%, respecto de enero-julio de 2016.

Estas perspectivas muestran que, de mantenerse las condiciones de la economía, los ingresos tienen las condiciones para alcanzar lo propuesto en la Proforma de 2017.

#### b. Ingresos No Tributarios

Respecto de la categoría de ingresos no tributarios, la mayor participación la tienen las transferencias y donaciones corrientes con un monto de USD 3.346,25 millones, que representan un 9% del total del PGE, donde se incluye los montos para financiar la importación de combustibles deficitarios.

Los siguientes en importancia son los ingresos petroleros, por un total de USD 2.138,01 millones, que representan 5,8% del total del PGE y un 9% del total de ingresos. Estos ingresos

proviene de impuestos (relacionados con la actividad petrolera), Margen de Soberanía, Saldo de Contratos de Prestación de Servicios, Exportaciones Directas, Regalías y Venta Anticipada. Para la proforma presupuestaria del año 2017 se proyecta una producción de petróleo de 196,07 millones de barriles a un precio de exportación de crudo de USD 41,69 por barril, superior en USD 6,69 respecto al estimado en el año anterior (USD 35).

**c. Ingresos por financiamiento público**

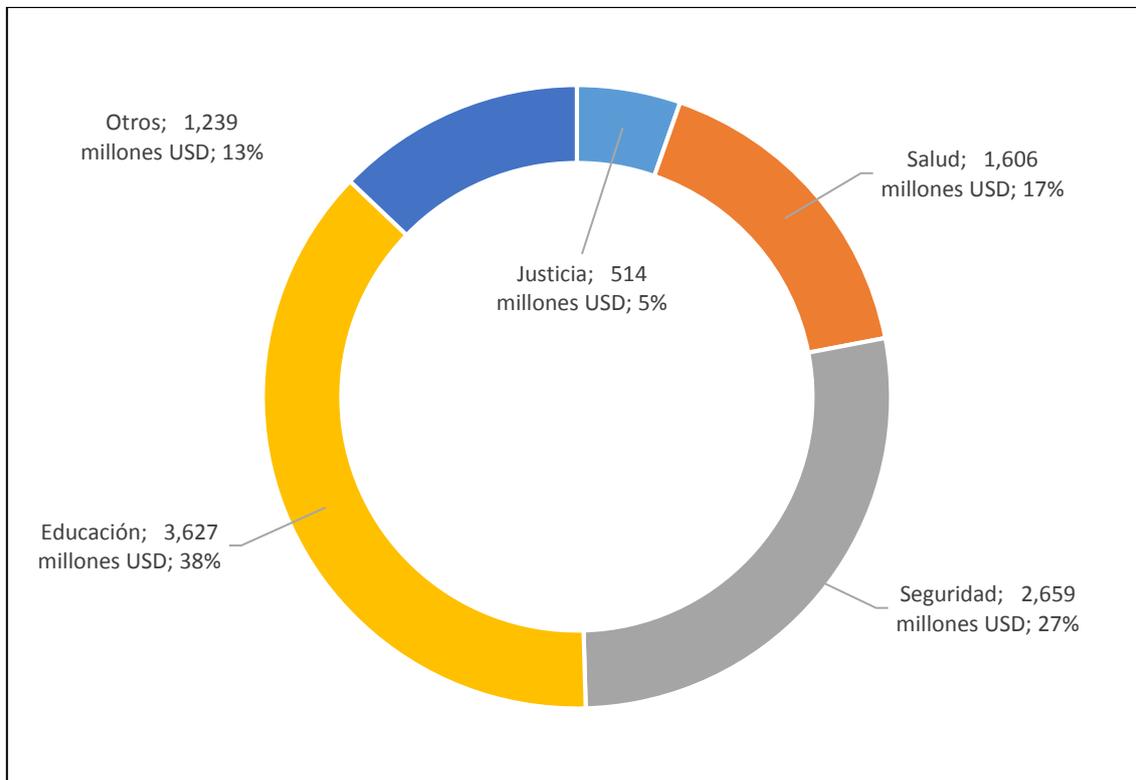
Los ingresos de financiamiento están concentrados principalmente en deuda pública (USD 11.670 millones), de los cuales USD 7.1013,59 millones corresponden a deuda externa y USD 4.656,74 millones del lado del financiamiento interno. Los detalles respecto de esta cuenta fueron abordados en el sección “4. Financiamiento”.

**7. Análisis de gastos**

**a. Gasto en personal**

El gasto en personal es de los gastos más significativos del PGE, asciende a USD 9.645 millones, tomando en cuenta el gasto en personal y el gasto en personal para inversión. Sin embargo, es necesario resaltar que los rubros de personal de: educación, salud, seguridad y justicia concentran el 87% de este tipo de gasto. Es decir están destinados para la contratación de maestros, médicos y personal de salud, policías, militares y jueces.

**Gráfico 7. Análisis de Gasto en Salarios**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

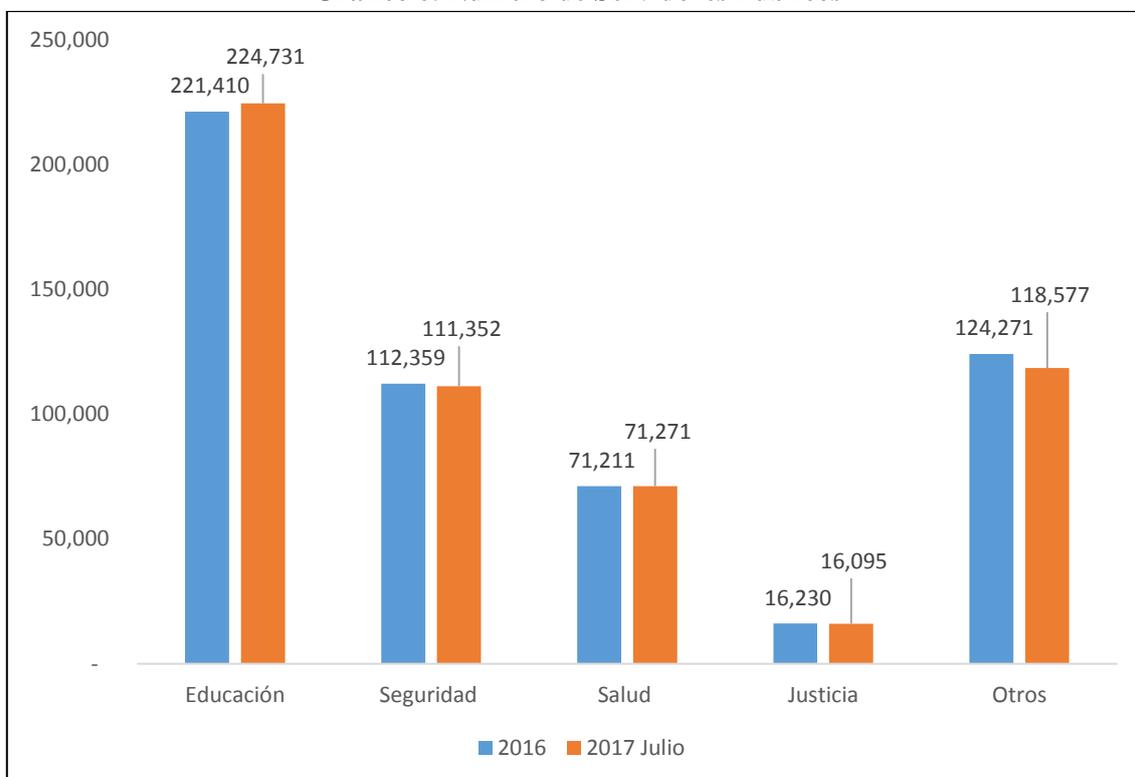
Dentro de los cuatro grupos de remuneración mencionados Educación representa el 38% (USD 3.627 millones), Seguridad<sup>1</sup> 27% (USD 2.659 millones), Salud 17% (USD 1,606 millones), Justicia 5% (USD 514 millones) y el resto del gasto se concentra otras áreas, con un 13% (USD 1.239 millones).

Es importante recalcar que dentro de los detalles de gasto de personal para inversión se incluyen los rubros correspondientes al incentivo para jubilaciones del sector público en un monto de USD 319.5 millones.

Así mismo, la distribución del presupuesto en salarios tiene una clara relación con el número de servidores públicos por sector, siendo así que, a julio de 2017, Educación encabeza el número de servidores públicos con 224.731, seguido de Seguridad con 111.352 y Salud con 71.271 personas.

<sup>1</sup> Incluye Defensa Nacional (Militares) y Asuntos Internos (Policías)

**Gráfico 8. Número de Servidores Públicos**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

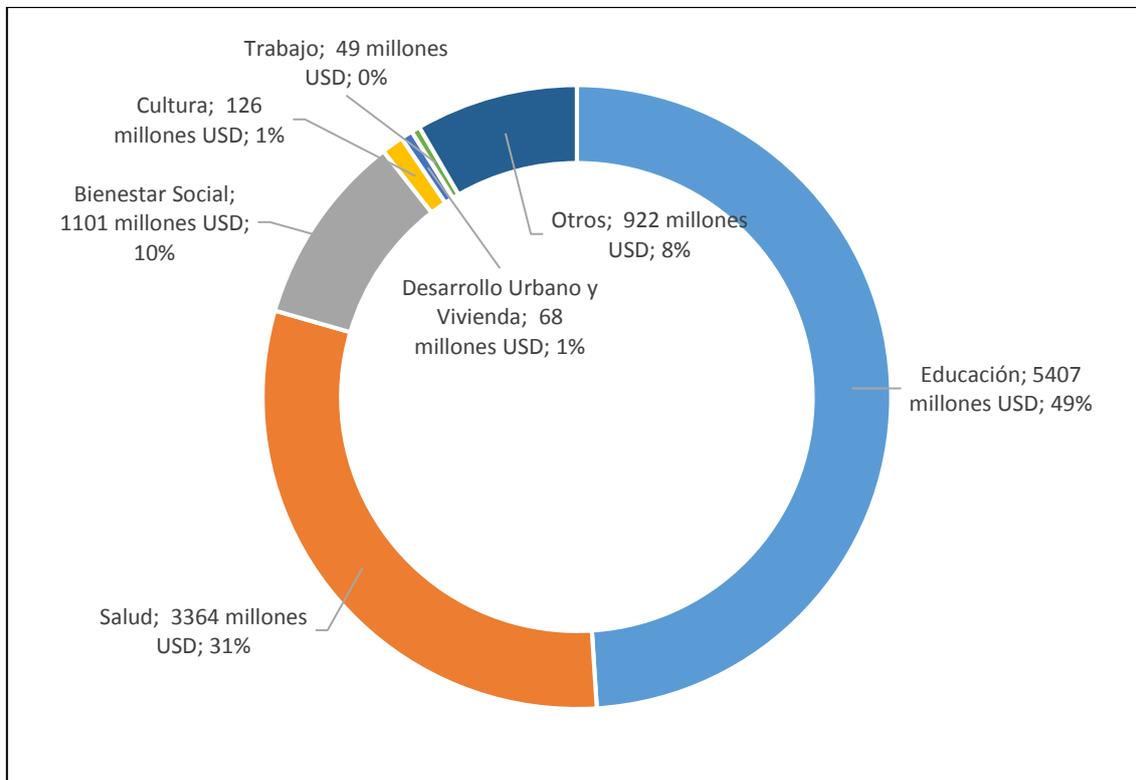
#### **b. Gasto social**

La inversión social considera las asignaciones para Educación, Salud, Trabajo, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, Cultura y Otros Relacionados<sup>2</sup>. En la Proforma 2017, el gasto social asciende a USD 11.036,48 millones, incrementando en USD 922,41 millones con relación al valor devengado a diciembre de 2016, en términos absolutos, y 6,9% en términos relativos. Se debe señalar que dentro de cada uno de los sectores se ha incluido la inversión en obras de infraestructura que ejecutará el Servicio de Contratación de Obra Pública – SECOB.

El principal rubro es Educación 49% (USD 5.407 millones), que incluye universidades. El segundo es Salud que representa el 31% (USD 3,364 millones). Bienestar Social ocupa el 10% (USD 1.100 millones). Finalmente, los sectores con menos participación son desarrollo urbano y vivienda con un 0,6% (USD 67,6 millones); y trabajo con el 0,4% (USD 49,27 millones).

<sup>2</sup> A partir del año 2015, se aplica una metodología para el cálculo gasto social homologado por Senplades, Ministerio de Finanzas, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y otros.

**Gráfico 9. Distribución del Gasto Social**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Con respecto al devengado 2016 se puede observar que todos los sectores crecen con excepción de Vivienda y el Sector de Cultura. En relación con el tamaño de la economía, se mantiene la tendencia creciente del gasto social registrada en los últimos años, estimándose que pasaría de un 8,7% del PIB en el 2016 a un 9,9% del PIB en 2017.

### c. Políticas de igualdad

Como un aporte de la Presidencia de la Comisión y en coordinación con las agencias de Naciones Unidas, se ha realizado un análisis para estimar los recursos destinados a las políticas de igualdad. En la Proforma del PGE para el ejercicio 2017 se identificaron los gastos destinados a políticas de igualdad a través de los valores registrados en el Clasificador Orientador del Gasto para Políticas de Igualdad (COGPI), así como en la revisión de los proyectos del Programa Anual de Inversiones. En la Proforma 2017 se identificó un monto total de USD 2.052 millones para políticas de igualdad que representa el 2% del PIB; de los cuales el 47,7% se destinarán a proyectos de inversión y el 52,3% a gasto corriente registrado a través del COGPI.

**Tabla 9. Gasto Destinado a Cierre de Brechas (millones USD)**

Descripción	PAI	COGPI	Total
Adulto Mayor	10,2	304,2	314,3
Discapacidades	132,2	131,4	263,6
Género	0,1	637,8	637,9
Interculturalidad	0,3	0,5	0,9
Juventud	50,3	0	50,3
Niñez y Adolescencia	784,9	0	784,9
<b>Total</b>	<b>978</b>	<b>1073,9</b>	<b>2051,9</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Del total del gasto en políticas de igualdad, el 38,3% se destina a niñez y adolescencia (USD 784,9 millones), de los cuales la mayor parte (66,3%) se destinaría para construcción de nueva infraestructura educativa y para alimentación escolar (23,9%)<sup>3</sup>.

En cuanto al eje de género, se presupuestaron USD 637,86 millones (31,1%), de los cuales los egresos más representativos se aglutinan en dos categorías: “Promoción de la autonomía y empoderamiento de la mujer en el marco de la economía social y solidaria”, con el 46,1% y en “Promoción, protección y garantía del derecho a la salud”, con el 53,6%. Las principales erogaciones están vinculadas con el Bono de Desarrollo Humano y prestaciones de salud materna.

El gasto destinado para personas con discapacidad asciende a USD 263,6 millones. En el clasificador orientador del gasto se concentró en dos categorías: USD 68,7 millones para “Pensión para personas con discapacidad” y USD 62,2 millones para el “Bono Joaquín Gallegos Lara”.

#### **d. Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En el marco del apoyo técnico de las agencias de Naciones Unidas y como aporte de la Presidencia de la Comisión, se ha realizado un esfuerzo por vincular el Presupuesto 2017 con las prioridades de la Agenda de Desarrollo Sostenible. El 25 de septiembre de 2015, se adoptaron 17 objetivos globales, conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo. Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras.

<sup>3</sup> Cabe destacar que en el COGPI apenas se identificó USD 15 mil para “Proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en condición de vulnerabilidad y restituir sus derechos violentados”, debido a que las instituciones ejecutoras no vincularon sus gastos con el clasificador.

Se estima que el gasto presupuestado relacionado con los ODS<sup>4</sup> sería de USD 16.717 millones que representa el 45,4% de la Proforma PGE 2017 y el 16,6% del PIB estimado para 2017.

### Gráfico 9. Distribución del Gasto Social

Objetivos de Desarrollo Sostenible	USD millones	Participación (%)
ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	1.425	8,52%
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	282	1,69%
ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	2.925	17,50%
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	5.541	33,15%
ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas	34	0,20%
ODS 7: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	270	1,62%
ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	695	4,16%
ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	77	0,46%
ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	1.257	7,52%
ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países	32	0,19%
ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	189	1,13%
ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	30	0,18%
ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	69	0,41%
ODS 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	0,2	0,00%
ODS 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	109	0,65%
ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas	3.782	22,62%
<b>TOTAL GASTO ALINEADO A ODS</b>	<b>16.717</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Con respecto al Programa Anual de Inversiones se estima que para los ODS se destinarán USD 5.145 millones, equivalente al 94,3% del PAI. El 30,3% se destinaría al “ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”, y estaría relacionado con proyectos de infraestructura vial. El 19,8% se destinaría al “ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida” cuyo destino principal es para nueva infraestructura educativa y al fortalecimiento del talento humano. El 13,3% se alinea al “ODS

<sup>4</sup> La estimación se la realizó analizando la Clasificación Funcional de la Proforma.

3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, cuyo destino principal sería proyectos de infraestructura física y equipamiento de salud.

## 8. Gasto por función del Estado

De los gastos presentados en la Proforma 2017 el 94% se encuentra en la Función Ejecutiva y ascienden a USD 16.817 millones, esta cifra excluye las asignaciones que corresponden a deuda pública, derivados deficitarios y los recursos preasignados. El siguiente en importancia es el gasto en la Función Judicial con 1,7% (USD 612 millones), la Función de Transparencia y Control Social participa con 0,8% (USD 311 millones), en tanto que la Función Electoral participa con un 0,4% (USD 135 millones), esta Función tuvo un incremento del 171% respecto de la proforma de 2016, en virtud de los procesos electorales que se llevaron a cabo durante 2017; finalmente, la Función Legislativa concentra el 0,2% de los gastos (USD 65 millones).

**Tabla 11. Gastos por Función del Estado (millones USD)**

Gastos	Proforma 2017
Función Legislativa	65,36
Función Ejecutiva	16817,13
Función Judicial y Justicia Indígena	612,59
Función de Transparencia y Control Social	311,48
Función Electora	135,2

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: \*Este valor excluye las cuentas de deuda pública, financiamiento de derivados deficitarios, ingresos y transferencias y recursos preasignados.

## 9. Preasignaciones

Según lo dispuesto en el artículo 298 de la Constitución de la República se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y la investigación, ciencia, tecnología e innovación.

En la proforma 2017 las preasignaciones ascienden a USD 4.814,26 millones, que representan el 28,38% de los ingresos sujetos a distribución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 80 del COPFP. A continuación el detalle:

**Tabla 12. Preasignaciones Presupuestarias**

Concepto	Monto Millones USD	% Preasignación
Total Ingresos Tributarios y Petroleros del PGE	16.965,5	
Total Preasignaciones	4.814,3	28,38%
<b>A los Gobiernos Autónomos Descentralizados</b>	3.207,6	18,91%
21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes (Ley de COOTAD)	2.783,5	16,41%
91% del impuesto de USD 1 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor de los GADs de dicha Región (Ley No. 10)	178,0	1,05%
5% facturación por la venta de energía eléctrica (Ley No. 47)	6,3	0,04%
Descentralización Tránsito y Transporte Terrestre para GADs Municipales que anuncian la competencia	108,3	0,64%
Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales para el ejercicio de la competencia de Riego y Drenaje	110,4	0,65%
A GADs Metropolitanos y Municipales para el ejercicio de la competencia para preservar el patrimonio arquitectónico y cultural	21,0	0,12%
<b>A las Universidades</b>	893,3	5,27%
11% del Impuesto a la Renta (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria)	429,8	2,53%
10% del Impuesto al Valor Agregado (Ley FOPEDEUPO)	441,4	2,60%
0,5% del IVA Universidad Agraria (Ley 158)	22,1	0,13%
<b>Educación Inicial Básica y Bachillerato</b>	530,8	3,13%
0,5% del PIB incremento constitucional (Disposición Transitoria Decimoctava)	530,8	3,13%
<b>Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica ECORAE</b>	17,6	0,10%
9% del Impuesto de USD 1 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor del ECORAE (Ley No. 10)	17,6	0,10%
<b>Otras Preasignaciones</b>	165	0,97%
Impuesto a las Operaciones de Crédito (atención integral de cáncer)	102,5	0,60%
Regalías Mineras (Inversión Proyectos Productivos y desarrollo local, Art. 93 Ley de Minería)	42,8	0,25%
Utilidades de Concesionarios Mineros (Inversión Social y Desarrollo Territorial, Art. 67 Ley de Minería)	19,6	0,12%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

a. **Gobiernos Autónomos Descentralizados**

En cuanto a los gobiernos autónomos descentralizados se debe considerar que el artículo 271 de la Constitución de la República dispone que éstos participarán de al menos el quince por ciento (15%) de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento (5%) de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. A partir de dicha norma, y considerando los mínimos establecidos en la Norma Suprema, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 192, determina que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.

Para realizar el cálculo de los porcentajes descritos, es importante tener en cuenta que el artículo 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al referirse a lo que se considera ingresos permanentes y no permanentes, señala que "(...) para la transferencia de las preasignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; autogestión y otras preasignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyen ingresos efectivos".

A partir de estas consideraciones y del análisis de la proforma, se desprende que las asignaciones que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados según lo establecido en el COOTAD, suman un total de USD 2.783 millones. Si bien en dicho monto existe una reducción del 3% (USD 78,3 millones) respecto de la Proforma de 2016, en relación con la asignación por ingresos no permanentes hay un incremento de USD 184 millones, por la recuperación de los ingresos petroleros durante este año.

**Tabla 13. Preasignaciones GAD (mlones USD)**

Concepto	Proforma 2016	Proforma 2017	Variación
Total de Ingresos Permanentes PGE	13.389,7	12.140,4	-9,3%
21% para GAD	2.811,8	2.549,5	-9,3%
Total de Ingresos No Permanentes PGE	500	2.340,4	368,1%
10% para los GAD	50	234	368,0%
Total	2.861,8	2.783,5	-2,7%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Según el artículo 192 del COOTAD, la distribución corresponde al 27% para consejos provinciales, 67% para municipios y distritos metropolitanos y 6% para juntas parroquiales. En ese sentido, las transferencias se desglosan según este detalle:

**Tabla 14. Detalle de Preasignaciones por Nivel de GAD (millones USD)**

<b>Beneficiarios</b>	<b>Proforma 2017</b>	<b>Participación</b>
GAD Provincial	751,55	27%
GAD Municipal	1864,96	67%
GAD Parroquial	167,01	6%
Total	2783,53	100%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Es necesario considerar que el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo al artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aplica liquidaciones cuatrimestrales para las asignaciones de los GAD, con lo que las éstas se estiman con los ingresos efectivamente registrados.

Además de las asignaciones descritas anteriormente, y que corresponden a USD 2.783 millones, se debe considerar que los gobiernos autónomos descentralizados perciben recursos adicionales por concepto de transferencia de competencias y de la aplicación de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de la Ley 047. Por lo tanto, en total, los GAD perciben USD 3.207,6 millones.

Respecto a las asignaciones por transferencia de competencias, en la proforma se determina que los GAD en 2017 recibirán por concepto de la competencia en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial un total de USD 108,3 millones; por manejo de sistemas de riego y drenaje, USD 110,4 millones; y por las competencias para preservar el patrimonio arquitectónico y cultural, un total de USD 20,96 millones.

En cuanto a los recursos que corresponden a los GAD por la aplicación de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de la Ley 047, éstos están detallados más adelante.

b. Universidades

Según lo dispuesto por la normativa vigente, las universidades reciben el 11% del impuesto a la renta (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria), 10% del impuesto al valor agregado (Ley FOPEDUPO) y la Universidad Agraria un 0,5% del total de recaudaciones del impuesto al valor agregado (Ley 158).

En cumplimiento de estas disposiciones, la Proforma Presupuestaria 2017 dispone una asignación, por concepto de preasignaciones de USD 893,31 millones, que representa un 5,3% de los ingresos disponibles para asignar. Este monto corresponde exclusivamente al Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) y lo correspondiente a la Universidad Agraria. Adicionalmente, las universidades también reciben recursos por otras fuentes de financiamiento y que incluye recursos destinados por gratuidad, funcionamiento, compensaciones de donaciones a la renta y por proyectos de inversión contemplados en el Plan Anual de Inversiones. El detalle de las asignaciones por cada universidad se encuentra descrito en el sección “12. Asignaciones Sectoriales”.

c. Educación Básica y Salud

La Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución de la República indica: “El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos 0,5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% del PIB (...)”. En la Proforma 2017 se asigna para Educación USD 3.962 millones, lo que representa un incremento de USD 530,8 millones respecto de 2016, que representa 0,53% del PIB estimado para 2017. Lo presupuestado para 2017, representa un 3,9% del PIB, por lo que restan alrededor de dos puntos para cumplir lo dispuesto en la Constitución.

De igual manera, en la Disposición Transitoria Vigésimosegunda, se menciona: “El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del Sistema Nacional de Salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al 0,5% del PIB, hasta alcanzar al menos al 4%”. La Proforma 2017 contempla un presupuesto para Salud de USD 4.097 millones, lo que representa el 4,06% del PIB, es decir con la asignación contemplada en la Proforma Presupuestaria 2017 se cumple por primera vez con la disposición constitucional.

**Tabla 15. Preasignaciones Salud y Educación**

Sector	Asignado 2016 USD Millones	Proforma 2017 USD Millones	Variación Absoluta	Incremento respecto del PIB	% respecto del PIB
Salud	4.004,07	4.097,92	93,86	0,09%	4,06%
Educación	3.431,28	3.962,11	530,83	0,53%	3,93%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

d. Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico

Según lo dispuesto en la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, se crea el impuesto equivalente a un dólar (USD 1,00) por cada barril de petróleo que se extraiga en la Región Amazónica. Los recursos se transfieren en un 58% a los municipios amazónicos, en un 28% a los consejos provinciales de la región amazónica y un 9% para el fondo regional amazónico a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

En la Proforma Presupuestaria 2017 se contemplan USD 178 millones para los GAD de la región amazónica (tanto provincial como municipal) y USD 17,6 millones para administración del Instituto. Respecto de la Proforma 2016, existe un incremento de 6% en las preasignaciones correspondientes a este rubro.

e. Ley 047

La Ley No. 047 establece la asignación del 5% por venta de energía eléctrica originada en las centrales hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán. Estos montos se distribuyen en los GAD de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua. La asignación en la Proforma 2017 asciende a USD a 6,3 millones.

**10. Subsidios:**

Los subsidios son un importante rubro que se visualiza en el PGE, representan USD 3.085,21 millones. Estos se pueden dividir en seis rubros: combustibles (USD 1.798,6 millones), Seguridad Social (USD 373,1 millones), Desarrollo Social (USD 726,6 millones), Desarrollo Agrícola (USD 33,2 millones), Desarrollo Urbano y de Vivienda (USD 118,3 millones) y Agua (USD 35,5 millones).

**Tabla 16. Detalle de Subsidios (millones USD)**

<b>A. Combustible</b>	
Diésel Importado	786,23
GLP Nacional	110,00
GLP Importado	376,69
NAFTA Importada	450,25
Otros Importados	75,4
	<b>1798,57</b>
<b>B. Seguridad Social</b>	
IESS	196,1
ISSFA	136,6
ISSPOL	18,1
	<b>350,8</b>

<b>C. Desarrollo Social</b>	
Bono de desarrollo social	294,14
Bono exequial	0,25
Bono de discapacidades Joaquín Gallegos Lara	62,24
Pensión de adultos mayores	292,04
Pensión para personas con discapacidad	68,69
Bono de emergencia	9,16
	<b>726,52</b>
<b>D. Desarrollo Agrícola</b>	
Semillas para agro cadenas estratégicas	33,2
	<b>33,2</b>
<b>E. Desarrollo Urbano y Vivienda</b>	
Bono de Vivienda	68,63
Casa Para Todos	50
	<b>118,63</b>
<b>F. Agua</b>	
Subsidio para Agua Potable	33,51
	<b>33,51</b>
<b>Total de Subsidios</b>	<b>3061,23</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

## 11. Plan Anual de Inversiones:

El Plan Anual de Inversiones (PAI) 2017 asciende a un total de USD 5.454 millones, que se encuentran concentrados en un 29,8% en el sectorial de Infraestructura y Recursos No Renovables, 24,3% en el sectorial Social, 20,5% en el de otras instituciones del Ejecutivo, donde se incluye el SECOB, que tiene a su cargo los proyectos de inversión de varias instituciones del Ejecutivo (Educación, Salud, entre otros).

**Gráfico 10. Plan Anual de Inversiones (millones de USD)**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Del PAI 2017, el 48% se distribuye en 20 proyectos de inversión, que suman USD 2.655 millones y que corresponden, en su mayoría, a los sectoriales de Infraestructura y Recursos Naturales No Renovables y Social, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Tabla 16. Plan Anual de Inversiones (millones de USD)**

<b>Consejo Sectorial</b>	<b>Entidad</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Monto</b>
Otras Instituciones del Ejecutivo	SECOB	Nueva Infraestructura Educativa	280,20
Otras Instituciones del Ejecutivo	SECOB	Infraestructura Física, Equipamiento, Mantenimiento, Estudios y Fiscalización en Salud	250,20
Consejo Sectorial de lo Social	Ministerio de Educación	Intervención en la Alimentación Escolar	187,30
Consejo Sectorial de lo Social	Ministerio de Educación	Programa de la Reforma Institucional de la Gestión Pública	185,10
Consejo Sectorial de lo Social	Ministerio de Educación	Nueva Infraestructura Educativa	167,30
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Proyecto de Reconstrucción de Obras por el Terremoto 2016	131,20
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	Plan de Mejoramiento de los Sistemas de Distribución de Energía Eléctrica PMD-2011	129,30
Consejo Sectorial de lo Social	Ministerio de Salud Pública	Programa de la Reforma Institucional de la Gestión Pública	125,00
Otras Instituciones del Ejecutivo	SECOB	Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a Nivel Nacional de las Instituciones del Sector Público	123,40
Instituciones del Tesoro Nacional	Ingresos y Transferencias	Proyecto Ciudad del Conocimiento	112,60
Consejo Sectorial de lo Social	Ministerio de Salud Pública	Infraestructura Física, Equipamiento, Mantenimiento, Estudios y Fiscalización en Salud	110,40
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	Construcción Proyecto Hidroeléctrico Minas-San Francisco	110,00
Otras Instituciones del Ejecutivo	SECOB	Infraestructura Física, Equipamiento, Mantenimiento, Estudios y Fiscalización en Salud	109,70
Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	Proyectos Integrales de Vivienda – PIV	106,30
Instituciones del Tesoro Nacional	Ingresos y Transferencias	Proyecto Metro de Quito	100,00
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	Sistema de Transmisión 500KV	93,00
Instituciones del Tesoro Nacional	Ingresos y Transferencias	Programa de Inversión Ecuador Estratégico Macro Sector Social, Sectores Salud, Cultura, Equipamiento Urbano y Vivienda, Protección Social, Familiar y Deporte	91,10
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable	Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair	83,80
Otros	Instituto de Fomento al Talento Humano	Fortalecimiento al Conocimiento y Talento Humano	82,80
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Ampliación de la Vía Concesionada de la Vía Rumichaca - Riobamba. Varios Tramos	76,00

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Con relación a los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los 1.399 proyectos del PAI se ha dado preferencia al cumplimiento del Objetivo 1 (garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades), que concentra el 41,44% de la asignación con USD 2.244 millones (446 proyectos); el segundo en prioridad es el Objetivo 5 (impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico), que tiene asignado USD 1.859 millones (416 proyectos) y representa el 34,09%.

**Tabla 17. Proforma Plan Anual de Inversión por Objetivos 2017**

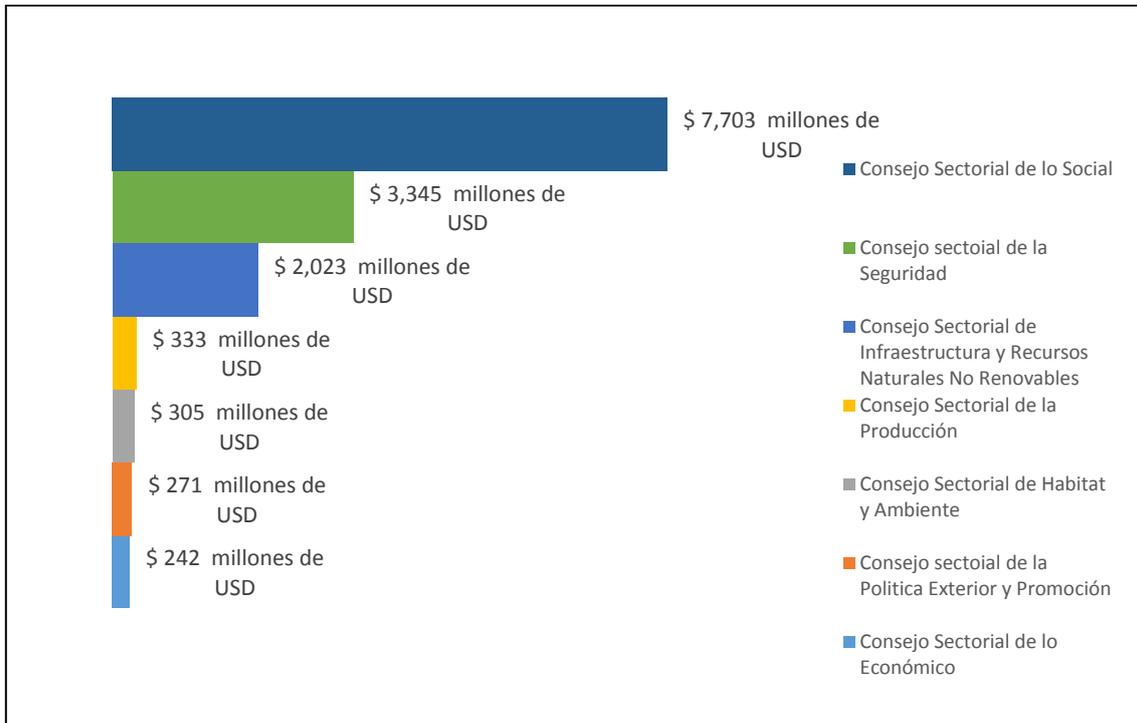
Objetivo PND 2017 - 2021	No. Entidades	No. de Proyecciones	Proforma PAI 2017 USD Millones	%
Objetivo 1	75	446	2244	41,14%
Objetivo 2	18	41	39	0,72%
Objetivo 3	18	65	77	1,41%
Objetivo 4	25	71	347	6,36%
Objetivo 5	40	416	1859	34,09%
Objetivo 6	22	76	199	3,65%
Objetivo 7	75	212	468	8,58%
Objetivo 8	113	25	103	1,89%
Objetivo 9	17	47	118	2,16%
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>1399</b>	<b>5454</b>	<b>100%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

## 12. Asignaciones Sectoriales:

Acorde a la reorganización de la Función Ejecutiva, con siete Consejos Sectorial; estos abarcan un gasto total de USD 14.221 millones. De estos, el Consejo Sectorial de lo Social es el que más fondos recibe con el 54,2% (USD 7.703 millones). La segunda prioridad de gasto es el Consejo Sectorial de Seguridad con 23,5% (USD 3.345 millones). La tercera prioridad del gasto es ejecutada por el Consejo Sectorial de Infraestructura y Recursos No Renovables 14,2% (USD 2.023 millones). Los restantes consejos sectoriales reciben presupuestos inferiores a los trescientos treinta y cinco millones de dólares.

**Grafico11. Asignaciones Salariales**



Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

La asignación presupuestaria para las universidades y escuelas politécnicas públicas asciende a un total de USD 1.307 millones. Existe un incremento con el devengado del año 2016, de 16.7%, rubro que se situó en USD 1.120 millones. El mayor presupuesto lo obtiene la Universidad Central del Ecuador, seguido de la Universidad de Guayaquil, la Escuela Politécnica Nacional y la Escuela Superior Politécnica del Litoral; ninguna institución sobrepasa el 11,5% del total del rubro asignado, lo que indica que no existe concentración de recursos en pocas instituciones.

**Tabla 18. Gastos por Instituciones Universitarias (millones USD)**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>2016 Devengado</b>	<b>2017 Proforma</b>	<b>Partici. %</b>	<b>Variación %</b>
Universidad de Guayaquil	142,14	149,30	11,4%	5,0%
Universidad Central del Ecuador	117,84	149,53	11,4%	26,9%
Universidad Estatal de Cuenca	75,70	80,55	6,2%	6,4%
Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE	72,01	80,60	6,2%	11,9%
Escuela Superior Politécnica del Litoral	69,38	84,99	6,5%	22,5%
Escuela Politécnica Nacional	64,71	85,93	6,6%	32,8%
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	58,29	57,15	4,4%	-1,9%
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo	55,93	65,97	5,0%	17,9%
Universidad Técnica de Ambato	53,85	65,98	5,0%	22,5%
Universidad Técnica de Manabí	42,69	45,54	3,5%	6,7%
Universidad Nacional de Loja	34,19	36,08	2,8%	5,5%
Universidad Técnica del Norte	32,08	32,46	2,5%	1,2%
Universidad Técnica del Machala	30,34	32,96	2,5%	8,6%
Universidad Nacional de Chimborazo	29,77	27,34	2,1%	-8,2%
Universidad Técnica de Quevedo	25,56	24,28	1,9%	-5,0%
Universidad Técnica de Babahoyo	21,94	24,05	1,8%	9,6%
Universidad Estatal de Milagro	20,40	20,31	1,6%	-0,5%
Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas	18,42	17,57	1,3%	-4,6%
Universidad Técnica de Cotopaxi	17,80	16,10	1,2%	-9,6%
Universidad Estatal de Bolívar	16,01	15,14	1,2%	-5,4%
Universidad Agraria del Ecuador	15,66	15,66	1,2%	0,0%
Universidad de Investigación de Tecnología Experimental YACHAY	15,17	29,09	2,2%	91,8%
Universidad Estatal Península de Santa Elena	14,81	14,38	1,1%	-2,9%
Universidad Estatal del Sur de Manabí	13,11	12,49	1,0%	-4,8%
Universidad Nacional de Educación UNAE	11,50	45,81	3,5%	298,3%
Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	11,21	10,16	0,8%	-9,4%
Universidad Estatal Amazónica	9,12	8,98	0,7%	-1,5%
Universidad de las Artes	8,83	16,10	1,2%	82,4%
Universidad Regional Amazónica IKIAM	8,04	27,99	2,1%	248,1%
Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN	7,04	7,83	0,6%	11,3%
Universidad Politécnica Estatal del Carchi	6,48	6,99	0,5%	7,9%
Instituto Superior Tecnológico de Artes del Ecuador	0,51	0,43	0,0%	-16,3%
<b>Total</b>	<b>1.120,53</b>	<b>1.307,74</b>	<b>100,0%</b>	<b>16,7%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Si bien el presupuesto para universidades aumenta, se tiene que 12 de 32 instituciones estarían recibiendo menores recursos a los devengados en el 2016. A nivel agregado, en todas las universidades el gasto permanente asciende a USD 1.061 millones, lo que implica un 81% del gasto total. Así mismo, es importante señalar que en el caso de las Universidades Yachay, UNAE, Universidades de las Artes e Ikiam, el presupuesto se asigna en función de los requerimientos necesarios para su funcionamiento y las asignaciones contempladas en el Plan Anual de Inversiones; actualmente la Senescyt no las contempla en el cálculo para distribución del FOPEDEUDPO, por cuanto el Consejo de Educación Superior no ha definido la fórmula de distribución transitorio establecida en la Ley de creación de las mismas.

**Tabla 19. Detalle de Gastos Nuevas Inversiones Universidades Emblemáticas (millones USD)**

<b>Gastos de Inversión (1)</b>	<b>UNAE</b>	<b>IKIAM</b>	<b>YACHAY</b>	<b>U. ARTES</b>	<b>Total</b>
Bienes y Servicios para Inversión	1,8	2,16	5,69	1,01	10,66
Obras Públicas	25,19	13,65		3,84	42,68
Otros Gastos de Inversión		0,001		0,031	0,032
Transferencias y donaciones para inversión			0,1		0,1
<b>Gastos de Capital (2)</b>					
Bienes de Larga Duración	4,26	1,55	4,95	1,06	11,82
<b>Aplicación del Financiamiento (3)</b>					
Otros Pasivos	0,005	0,25	1,18		1,435
<b>Total</b>	<b>31,26</b>	<b>17,61</b>	<b>11,92</b>	<b>5,941</b>	<b>66,727</b>
Total GI(1) + GC(2) + AF(3)	31,26	17,61	11,91	5,98	66,76
Total del Presupuesto	45,81	27,99	29,09	16,1	118,99
<b>% Gasto No Permanente / Total</b>	<b>68%</b>	<b>63%</b>	<b>41%</b>	<b>37%</b>	<b>56%</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

Un presupuesto importante lo obtienen instituciones que son parte del Ejecutivo pero que no se encuentran dentro de los siete consejos sectoriales del Decreto Ejecutivo número 34, publicado en el Registro Oficial Segundo, suplemento 23, del 27 de junio de 2017. Estas instituciones se agrupan bajo la clasificación de Otras Instituciones del Ejecutivo y tienen asignado un presupuesto de USD 1.306 millones. Dentro de este rubro destaca el Servicio de Contratación de Obras (SECOB) con USD 996 millones, institución que tiene 77 rubros adscritos al Plan Anual de Inversión. Destaca, por ejemplo, que se asigna USD 360 millones para infraestructura y equipos para salud, USD 280 millones para nueva infraestructura educativa, USD 123 millones para infraestructura de instituciones del sector público.

### **13. Programación Cuatrianual**

La Programación Cuatrianual se constituye en una ruta de mediano plazo que da cuenta de la sostenibilidad del PGE. En este sentido la Cuenta de Ahorro Inversión resume el panorama para los próximos cuatro años. En la Programación Cuatrianual, se establece que los ingresos se irán fortaleciendo a lo largo del tiempo siendo de USD 20.810 millones en 2017 y llegando a USD 22,446 en 2020. El fortalecimiento de los ingresos proviene de los ingresos tributarios que se estima pasen de USD 14.760 millones en 2017 a USD 17.022. Este incremento se sustentaría en el IVA y el Impuesto a la Renta que son los dos ingresos tributarios de mayor importancia.

Por otra parte, los Gastos Totales disminuyen en el tiempo siendo USD 25,424 millones en 2017 disminuyendo a USD 23,728 millones en 2020. Si bien los Gastos Totales tienen una reducción en la Planificación Plurianual, esta reducción se da en el Gasto No Permanente que evoluciona de USD 9.166 millones en 2017 a 6,683 millones en 2020. Por otra parte, el Gasto Permanente tiene una tendencia creciente iniciando en USD 16.257 millones en 2017 culminando en USD 17.045 millones en 2020.

La Planificación Cuatrianual finalmente indica que el resultado fiscal mejoraría al pasar el tiempo, siendo que el déficit de USD 4.795 millones en 2017 se reduce a USD 1.282 millones en el 2020. Finalmente, la amortización también se reduce de USD 7.034 millones en 2017 a USD 4.982 millones en 2020, este rubro se divide entre amortización de deuda externa, que es menor en los primeros años y se incrementa para el 2020; y amortización de deuda interna, cuyo rubro es mayor en 2017 (USD 4.608 millones) y menor al finalizar el periodo en 2020.

**Tabla 20. Programación Presupuestaria Cuatrienal 2017 – 2020**  
**PGE sin CFDD (millones de USD)**

	2017 Proyectado	2018 Proyectado	2019 Proyectado	2020 Proyectado
<b>Total de Ingresos y Financiamiento, sin CFDD</b>	<b>33900</b>	<b>29346</b>	<b>28238</b>	<b>28752</b>
<b>Total de Ingresos</b>	<b>20810</b>	<b>21321</b>	<b>21437</b>	<b>22445</b>
Ingresos Petroleros	2160	2038	2045	2234
Ingresos No Petroleros	18650	19284	19392	20212
Ingresos Tributarios	14760	15403	16261	17022
Impuesto a la Renta	4078	4456	4837	5107
IVA	6565	6731	7072	7416
Vehículos	206	231	235	246
ICE	944	1174	1220	1263
Salida de Divisas	1028	1044	1083	1126
Aranceles	1585	1602	1641	1684
Otros	354	166	173	179
No Tributarios	2490	2524	2570	2622
Transferencias	1400	1357	561	567
<b>Total de Financiamiento</b>	<b>13090</b>	<b>8025</b>	<b>6801</b>	<b>6307</b>
Financiamiento Público	11670	6952	6130	5995
Desembolsos Internos	4657	3052	1980	1795
Desembolsos Externos	7014	3900	4150	4200
Otros	1420	1073	671	312
<b>Total de Gastos, Amortizaciones y Otros, sin CFDD</b>	<b>33900</b>	<b>29346</b>	<b>28238</b>	<b>28752</b>
<b>Total de Gastos</b>	<b>25424</b>	<b>24032</b>	<b>23569</b>	<b>23728</b>
Gastos Permanentes	16257	16537	16975	17045
Sueldos y Salarios	9193	9346	9424	9502
Bienes y Servicios	2231	2292	2333	2378
Intereses	2248	2767	2907	2851
Transferencias	2586	2132	2311	2313
Gastos No Permanentes	9166	7495	6594	6683
<b>Amortizaciones</b>	<b>7034</b>	<b>4184</b>	<b>3810</b>	<b>4982</b>
Deuda Interna	4608	1769	1384	1339
Deuda Externa	2427	2415	2427	3643
Otros	1443	1130	859	42
<b>Total de Ingresos y Financiamiento, con CFDD</b>	<b>36818,13</b>	<b>32832,1</b>	<b>32056,2</b>	<b>32854,7</b>
<b>Resultado Fiscal, con CFDD</b>	<b>-4795</b>	<b>-2711</b>	<b>-2131</b>	<b>-1282</b>

Fuente: Proforma Presupuestaria 2017. Ministerio de Economía y Finanzas

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### a. Conclusiones:

Luego del análisis de la Proforma Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2017 y de la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2017-2020, la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control llega a las siguientes conclusiones:

1. El Ministerio de Economía y Finanzas estima un Presupuesto General del Estado de USD 36.818,13 millones (incluye la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios -CFDD-). Este monto representa un incremento del 8% respecto del monto devengado en el presupuesto de 2016. Se debe considerar que esta Proforma lleva 8 meses en ejecución, por la aplicación del presupuesto prorrogado del año 2016, por lo que muchos de los recursos expuestos se encuentran comprometidos o ejecutados.
2. Según lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador, la Comisión verificó que en la Proforma 2017 se cumple la regla fiscal prevista en dicho artículo; es decir, los ingresos permanentes son superiores en USD 1.096,85 millones a los gastos permanentes.
3. Según lo establecido en el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y su Reglamento, la deuda pública consolidada no supera el 40% del PIB, y se ubica en 29,4% (junio 2017).
4. Los ingresos de la Proforma Presupuestaria 2017 se concentran en un 46% en ingresos tributarios (USD 16.925,97 millones), que se estiman sobre la base de los ingresos ya recaudados en lo que va del año, además de acciones para mejorar la eficacia en la recaudación. En el periodo enero-julio de 2017, el Servicio de Rentas Internas ha recaudado USD 7.809 millones. Se debe resaltar que las proyecciones de recaudación tributaria se hicieron sobre impuestos vigentes y no sobre expectativas de reformas impositivas.
5. Las asignaciones establecidas para los GAD en la proforma alcanzan un total de USD 3.207,6 millones, que incluyen el 21% de ingresos permanentes y el 10% de no permanentes dispuestos en el artículo 192 del COOTAD, en concordancia con el artículo 271 de la Constitución. Este monto también incluye los recursos que corresponden a los GAD por las transferencias de nuevas competencias y por el cumplimiento de la Ley No. 010 y No. 047, relativos a la participación en las rentas por la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables.
6. La Proforma Presupuestaria 2017 cumple con lo establecido en las Disposiciones Transitorias Décimo Octava y Vigésimo Segunda de la Constitución, respecto al incremento progresivo de 0,5% para educación inicial, básica y bachillerato; así como para el Sistema Nacional de Salud. La Comisión resalta que por primera vez se ha

cumplido la asignación del 4% del PIB en el presupuesto destinado al Sistema Nacional de Salud, con un monto de USD 4.097,9 millones. En el caso de educación, la asignación llega a los USD 3.962,1 millones y representa el 3,9% del PIB.

7. La Proforma Presupuestaria 2017 cumple con las preasignaciones previstas para educación superior, ciencia, tecnología e innovación, según lo dispuesto en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria; Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico; y, la Ley de creación de la Universidad Agraria del Ecuador. Esta asignación asciende a USD 893,3 millones.
8. La Comisión ha hecho visible y reconoce la importancia de la asignación presupuestaria para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las políticas de igualdad. La Proforma Presupuestaria 2017 asigna alrededor de USD 2.052 millones para políticas de igualdad en favor de la niñez y adolescencia, equidad de género, discapacidades, adultos mayores y jóvenes. Por su parte, el gasto presupuestado relacionado con Objetivos de Desarrollo Sostenible alcanza los USD 16.717 millones, que representa el 45,4% de la Proforma Presupuestaria 2017 y el 16,6% del PIB.

Con base en lo expuesto, la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, concluye que la Proforma Presupuestaria 2017 y la Programación Cuatrienal 2017-2020, presentadas por el Señor Presidente de la República, Lcdo. Lenín Moreno Garcés, mediante Oficio No. T.099-SGJ-17-0208, de 04 de agosto de 2017, cumple con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.–

#### **b. Recomendaciones:**

En consideración del análisis efectuado, la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, emite las siguientes recomendaciones y solicitudes:

- 1) Que las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado registren y utilicen los catálogos y clasificadores presupuestarios, especialmente el orientador del gasto en políticas de igualdad y ambiente, así como el funcional y el geográfico. A su vez, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas que active los mecanismos de capacitación, monitoreo y seguimiento para el uso de los clasificadores presupuestarios orientados a visibilizar los avances en la reducción de brechas sociales en todas las instituciones del Presupuesto General del Estado.
- 2) Que el Ministerio de Hidrocarburos realice un seguimiento a la planificación y ejecución de los ingresos petroleros e informe oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas para que pueda estimar sus efectos sobre el Presupuesto General del Estado, y que se informe a esta Comisión de manera periódica sobre cualquier alteración de la planificación de exportación de crudo, producción e importación de derivados.

- 3) Que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo actualice el estudio sobre el cierre de brechas territoriales, que deberá dar cuenta de cómo las inversiones planificadas en este periodo de gobierno dotan de la infraestructura básica y cierran brechas de servicios públicos en los distintos territorios.
- 4) Que la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo de Educación Superior, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas, realicen las siguientes acciones: ajusten la relación entre ampliación de cupos y asignación presupuestaria; elaboren un plan de fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica; y, definan un esquema para la utilización de los recursos asociados con la devolución del IVA y renta para las universidades.
- 5) Que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas, elabore una programación para el pago de la totalidad de los haberes pendientes por incentivo a la jubilación de los servidores públicos, y que se informe a esta Comisión sobre los plazos y los montos que se pagarán en los siguientes años.
- 6) Que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Ecuador realicen un monitoreo permanente del comportamiento de la balanza comercial, a fin de asegurar la consecución de las previsiones macroeconómicas establecidas en la Programación Cuatrianual 2017-2020 y favorecer el fortalecimiento de la dolarización y el desempeño de la producción nacional.

## **VI. RESOLUCIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control resuelve aprobar el presente informe y, en consecuencia, sugiere al Pleno de la Asamblea Nacional aprobar la Proforma del Presupuesto General del Estado para el período fiscal 2017, la Programación Cuatrianual 2017-2020 y el límite de endeudamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y requerir a la Función Ejecutiva que acoja las recomendaciones y solicitudes establecidas en el presente informe.