



Análisis

de la situación fiscal en
**2024 y perspectivas
para 2025**



Enero, 2025



Publicado por: Corporación Participación Ciudadana

Derechos Reservados: 2025. Corporación Participación Ciudadana

Autor: CORDES

Disponible en:

Corporación Participación Ciudadana
Av. 6 de diciembre y Eloy Alfaro, Ed. Monasterio Plaza. Piso 9, oficina 903.
Quito Ecuador

Teléfono: (02) 3333373 - 3330964

Diagramación: Andrés Cadena

Web site: www.participacionciudadana.org

©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores. Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

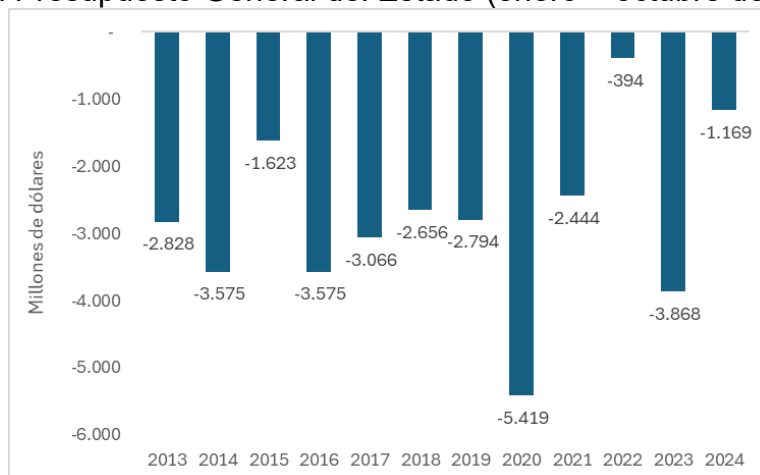
Contenido

Introducción	3
Ingresos del PGE	5
Ingresos petroleros	5
Ingresos tributarios	9
Ingresos por transferencias	15
Otros ingresos	17
Gastos del PGE	18
Gasto permanente	20
Gasto no permanente	22
Conclusiones	25
Referencias	27

Introducción

Entre enero y octubre de 2024 (última información disponible al momento de redactar este informe), el Presupuesto General del Estado (PGE) presentó un déficit de \$1.169 millones. En los mismos meses de 2023 el déficit había sido más de tres veces mayor: \$3.868 millones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). En otras palabras, la brecha entre los ingresos y los gastos del PGE, aunque siguió siendo negativa, se achicó de manera considerable respecto a 2023. De hecho, como se ve en el siguiente gráfico, el resultado de enero a octubre de 2024 fue el segundo mejor de todo el período para el que se cuenta con información fiscal comparable, es decir desde el año 2013. Solo en los primeros diez meses de 2022 el déficit fue más pequeño que en el mismo período de 2024.

Déficit del Presupuesto General del Estado (enero – octubre de cada año)

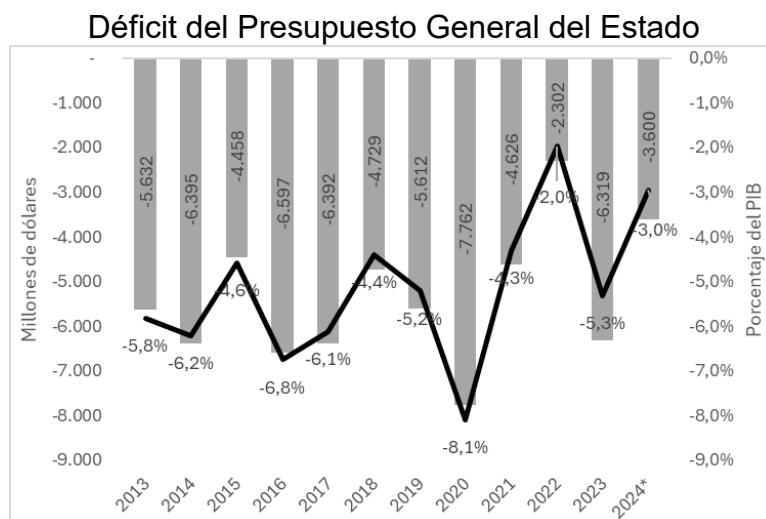


Fuente: MEF

*Para los años anteriores a 2023 se excluyen de los cálculos los ingresos y los gastos de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), cuyos movimientos formaban parte del PGE hasta agosto de 2022.

Como se señaló, el resultado descrito corresponde al Presupuesto General del Estado, que, según el artículo 292 de la Constitución, es “el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). En otras palabras, el PGE es el registro de los ingresos y gastos básicamente del Gobierno Central, que incluye no solo al Ejecutivo (si bien es su principal componente), sino también a las funciones Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. Respecto a las demás instancias del sector público, el PGE únicamente registra las transferencias que hace hacia o recibe desde ellas (por ejemplo, las transferencias de Petroecuador al PGE o las transferencias desde el PGE a los GAD o al IESS).

Aunque todavía no hay cifras para el año completo, en CORDES estimamos que al cierre de 2024 el PGE va a presentar un déficit en torno a 3% del PIB, es decir, alrededor de \$3.600 millones. Como se ve en el siguiente gráfico, eso implicaría una reducción de más de dos puntos porcentuales en el déficit frente al resultado de 2023. Además, nuevamente sería el segundo mejor resultado del período para el que se cuenta con información fiscal comparable (es decir, a partir de 2013), solo por detrás del -2% de 2022.



Fuente: MEF

*Para 2024 proyecciones de CORDES

*Para los años anteriores a 2023 se excluyen de los cálculos los ingresos y los gastos de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), cuyos movimientos formaban parte del PGE hasta agosto de 2022.

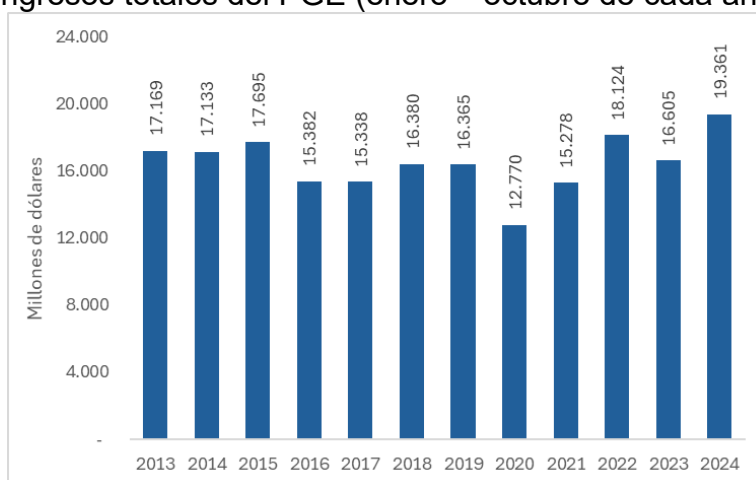
La notoria mejora en el resultado fiscal en 2024, no obstante, debe ser analizada a detalle para entender qué causas la motivaron y saber si es sostenible o meramente coyuntural. Esto es especialmente relevante a las puertas de un nuevo proceso electoral, ya que, dado el menor déficit de 2024, algunos candidatos podrían pensar que lo fiscal ya no es un tema de preocupación o incluso proponer acciones que impliquen reducir ingresos permanentes del PGE (por ejemplo, a través de un recorte de impuestos) o incrementar sus gastos.

Este informe, por tanto, analiza la evolución y la composición de los ingresos y los gastos del Presupuesto del Estado en 2024, poniendo especial énfasis en aquellos movimientos que tienen un carácter solamente ocasional y, por lo tanto, pueden distorsionar en cierta medida las cifras y llevar a conclusiones equivocadas sobre la situación de las cuentas públicas.

Ingresos del PGE

Entre enero y octubre de 2024, como se ve en el siguiente gráfico, el Presupuesto General del Estado registró ingresos por \$19.361 millones, lo que implica un crecimiento de 16,6% frente al mismo período de 2023. De hecho, el monto de 2024 representa un récord para un período comparable desde 2013, que es el año a partir del cual las cifras fiscales tienen una misma metodología (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). A continuación se describe el desempeño de los distintos componentes de los ingresos totales, a saber: los ingresos petroleros, tributarios, por transferencias y otros ingresos.

Ingresos totales del PGE (enero – octubre de cada año)



Fuente: MEF

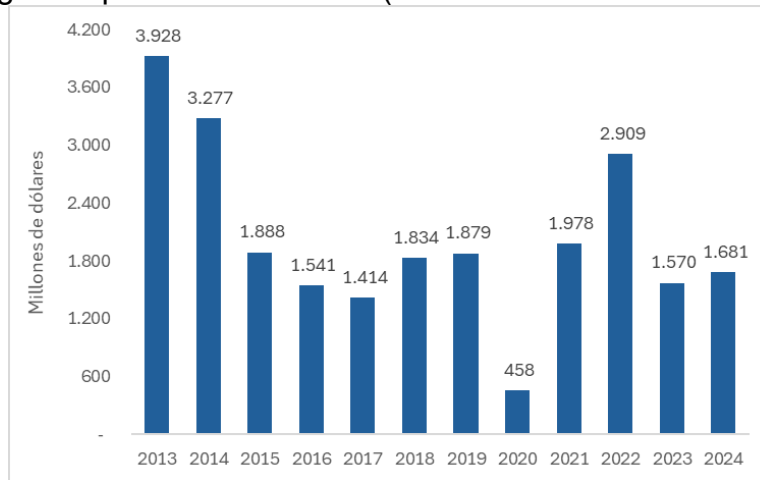
*Para los años anteriores a 2023 se excluyen los ingresos de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), cuyos movimientos formaban parte del PGE hasta agosto de 2022.

Ingresos petroleros

El salto que los ingresos totales del PGE dieron en 2024 frente a 2023 responde a varios factores. Uno de ellos, aunque no el más relevante, es la recuperación de los ingresos por exportación de petróleo, que pasaron de \$1.570 millones entre enero y octubre de 2023 a \$1.681 millones en el mismo período de 2024, es decir, un aumento de 7,1% (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Pese a esa recuperación, como se ve en el siguiente gráfico, los ingresos por exportación de petróleo que recibió el PGE en los primeros diez meses de 2024 estuvieron muy por debajo de los registrados en períodos similares de 2022 (\$2.909 millones) y, sobre todo, 2013 y 2014 (por encima de \$3.000 millones en ambos casos).

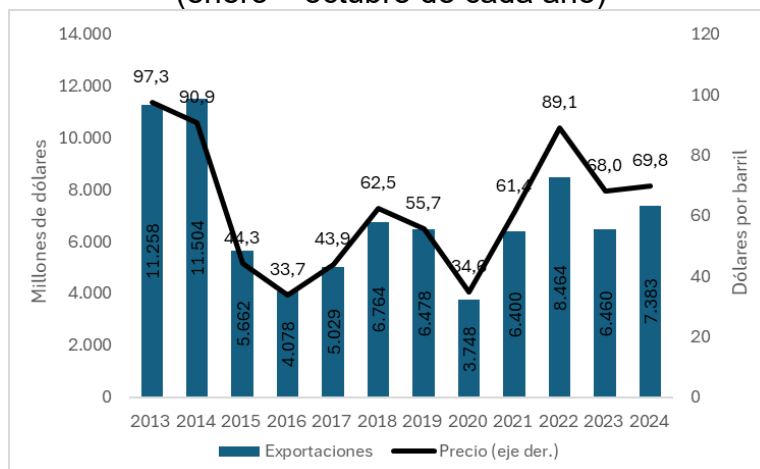
Ingresos petroleros del PGE (enero – octubre de cada año)



Fuente: MEF

Cabe señalar que el PGE no recibe el monto total de las exportaciones de crudo, que es significativamente mayor, como se verá enseguida, sino el saldo que queda una vez que se descuenta, entre otros rubros, los costos operativos de Petroecuador y lo que esa empresa paga a las operadoras privadas. De hecho, como se ve en el siguiente gráfico, las exportaciones totales de petróleo crecieron 14,3% al comparar las del período enero – octubre de 2024 (\$7.383 millones) con las de los mismos meses de 2023 (\$6.460 millones) (Banco Central del Ecuador, 2024). En otras palabras, las exportaciones totales de petróleo crecieron dos veces más que los ingresos por exportaciones petroleras del PGE (7,1%, como se mencionó).

Monto de las exportaciones de petróleo y precio promedio de exportación (enero – octubre de cada año)

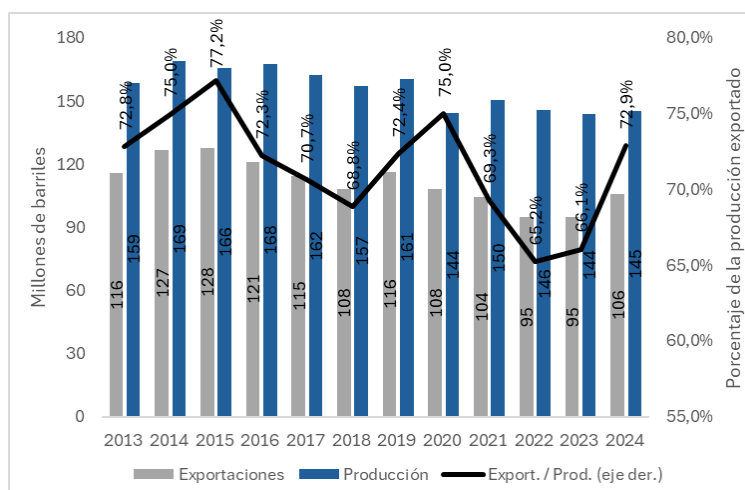


Fuente: Banco Central

Ese crecimiento en las exportaciones se debió, en parte, a una recuperación en el precio del petróleo: el valor promedio de exportación del crudo ecuatoriano subió de \$68 por barril en los primeros diez meses de 2023 a \$69,8 en el mismo período de 2024, es decir, un incremento de 2,6% (Banco Central del Ecuador, 2024).

Pero la mayor parte del aumento en el monto de las exportaciones de petróleo se debió a un incremento en el volumen de crudo exportado, que pasó, como se ve en el siguiente gráfico, de 95 millones de barriles entre enero y octubre de 2023 a 106 millones de barriles en los mismos meses de 2024, lo que implica un crecimiento de 11,4%. No obstante, ese importante aumento en el volumen de exportación de petróleo no responde a un crecimiento de la misma magnitud en la producción de crudo. De hecho, ésta creció apenas 0,9% entre enero y octubre de 2023 y el mismo período de 2024, al pasar de 144 a 145 millones de barriles (Banco Central del Ecuador, 2024). Lo que sí subió de manera notoria fue el porcentaje de la producción que se destinó a exportaciones: entre enero y octubre de 2023 el 66,1% del volumen producido se destinó al mercado externo, mientras que en los mismos meses de 2024 el porcentaje subió a 72,9%. En realidad, como se ve en el siguiente gráfico, el porcentaje de la producción total de crudo que se destinó a exportaciones retornó en 2024 a niveles similares a los observados en años previos. Posiblemente el porcentaje dedicado a la exportación bajó en 2022 y 2023 como consecuencia de las interrupciones en el transporte de crudo que se dieron en ambos años por problemas con los oleoductos.

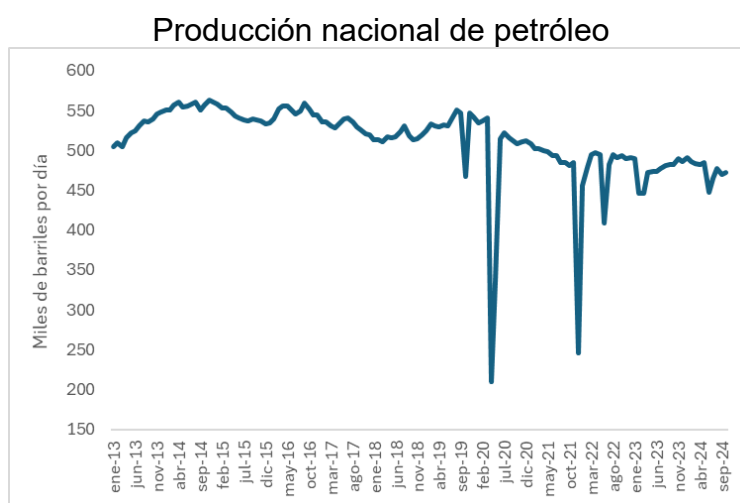
Producción y exportaciones de petróleo (enero - octubre de cada año)



Fuente: Banco Central

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es que, si bien la producción de petróleo mostró el mencionado incremento de 0,9% entre enero y octubre de 2023 y el mismo período de 2024, eso no parece implicar que la tendencia decreciente en la producción registrada en los últimos años (y que se observa en el siguiente gráfico) está empezando a revertirse.

La producción promedio de petróleo crudo pasó de un máximo de 555 mil barriles diarios entre enero y octubre de 2014 a 476 mil barriles diarios en el mismo período de 2024. Si bien la producción de los primeros diez meses de 2024 es mayor a la del mismo período de 2023, eso en buena parte se explica por el hecho de que entre febrero y marzo de ese año tanto el SOTE como el OCP (los dos grandes oleoductos del país) salieron algunos días de operación por el colapso de un puente sobre el río Marker, lo que provocó que el volumen de producción de esos meses fuera inferior al del resto del año. De hecho, es posible que en 2025, en la medida en que se avance con el cierre de la extracción petrolera en el ITT (que en los últimos años ha representado en torno al 12% de la producción total de crudo del país), el volumen de producción mantenga la mencionada tendencia decreciente, afectando al volumen disponible para la exportación y, por tanto, a los ingresos fiscales por ese concepto.

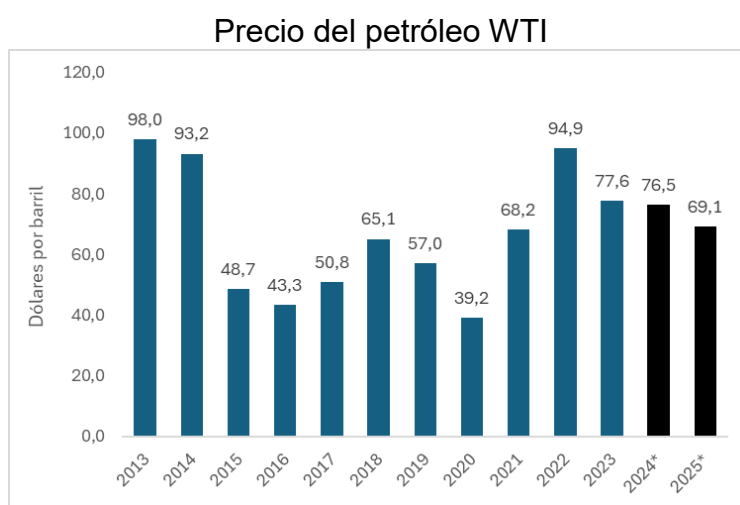


Fuente: Banco Central

Otro factor que hay que tomar en cuenta es lo que puede llegar a ocurrir con el precio del petróleo en los mercados internacionales. A mediados de diciembre de 2024 la Administración de Información Energética de EE.UU. (EIA, por sus siglas en inglés) actualizó sus proyecciones sobre cuál podría ser el precio del WTI (el petróleo de referencia para determinar el precio del crudo ecuatoriano) en 2025. Según esas proyecciones, las últimas disponibles al momento de elaborar este informe, a lo largo de 2025 cada barril de WTI se venderá a un

precio promedio de \$69,1, lo que implica una reducción de 9,7% frente al precio promedio de 2024 (Energy Information Administration, 2024).

El precio del petróleo ecuatoriano en los mercados internacionales es menor al del WTI, ya que el primero tiene una menor calidad (es más pesado). Si las proyecciones de la EIA se cumplen, entonces en 2025 cada barril de crudo ecuatoriano se vendería a un precio promedio en torno a \$62 por barril, es decir, cerca de 10% menos que en 2024, lo que también tendría un impacto sobre el monto total de las exportaciones y, por lo tanto, sobre los ingresos petroleros del Presupuesto del Estado.



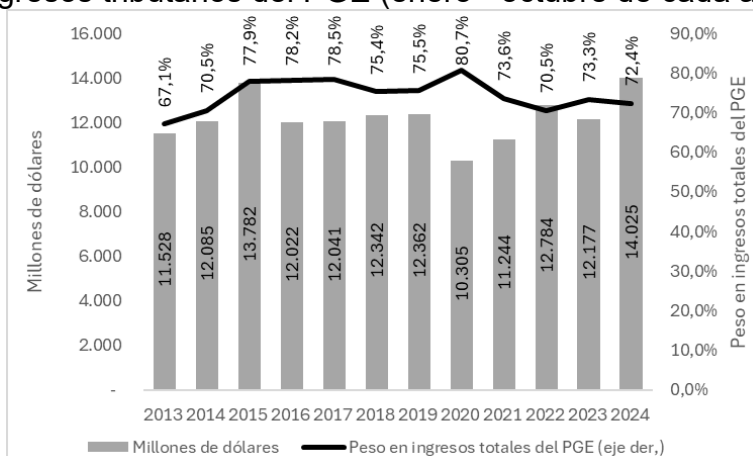
Fuente: EIA

*2024 y 2025, proyecciones de EIA

Ingresos tributarios

Una buena parte del aumento en los ingresos totales del PGE de enero a octubre de 2024 frente a los mismos meses de 2023 se explica por el desempeño de los ingresos tributarios, es decir, aquellos generados en la recaudación de impuestos. La mayor parte de esa recaudación está a cargo del Servicio de Rentas Internas (SRI), mientras que el cobro de aranceles, es decir, impuestos a los bienes importados, es tarea del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Ambas instituciones transfieren los recursos que recaudan al Presupuesto del Estado. Cabe mencionar que los ingresos tributarios del PGE no son iguales a la recaudación bruta del SRI y el SENA E, ya que a lo que recaudan esas instituciones hay que restar notas de crédito, devoluciones y compensaciones.

Ingresos tributarios del PGE (enero - octubre de cada año)



Fuente: MEF

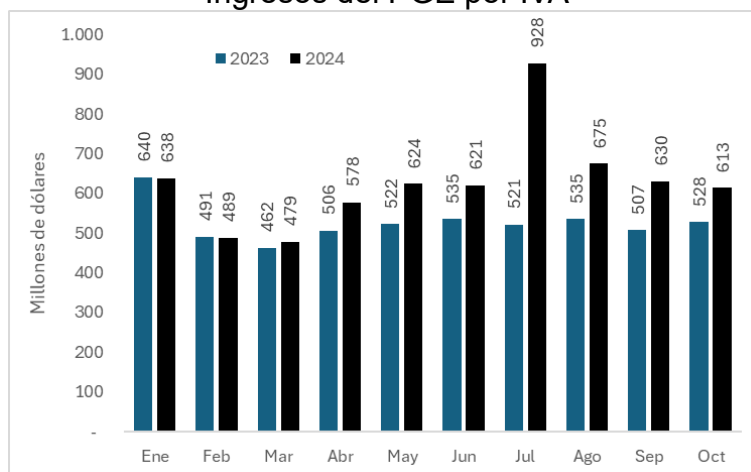
*Para los años anteriores a 2023 se excluyen los ingresos de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), cuyos movimientos formaban parte del PGE hasta agosto de 2022.

Entre 2013 y 2023 los ingresos tributarios representaron, en promedio, el 74% de los ingresos totales del PGE (excluyendo los correspondientes a la CFDD), es decir, prácticamente las tres cuartas partes. Entre enero y octubre de 2024 su participación bajó levemente a 72%, principalmente como consecuencia del aumento en las transferencias que será descrito más adelante (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Como se ve en el gráfico, entre enero y octubre de 2024 los ingresos tributarios del PGE sumaron \$14.025 millones, un monto récord para un período similar desde que se cuenta con información fiscal comparable (2013) y 15% mayor que el registrado en los mismos meses de 2023. Ese incremento se explica por un alza en la recaudación de diversos tributos.

Los ingresos del PGE por concepto de IVA, el impuesto con el mayor peso en la recaudación total, pasaron de \$5.247 millones entre enero y octubre de 2023 a \$6.274 millones en los mismos meses de 2024, lo que implica un crecimiento de 19,6%. Se trató, de hecho, del mayor monto para un período similar desde que se cuenta con información comparable. Como se ve en el gráfico, los ingresos del PGE por concepto de IVA durante el primer trimestre de 2024 fueron muy similares a los del mismo período de 2023. No obstante, a partir de abril, cuando la tasa de ese impuesto subió de 12% a 15%, los ingresos de 2024 empezaron a ser significativamente mayores que los del año previo.

Ingresos del PGE por IVA



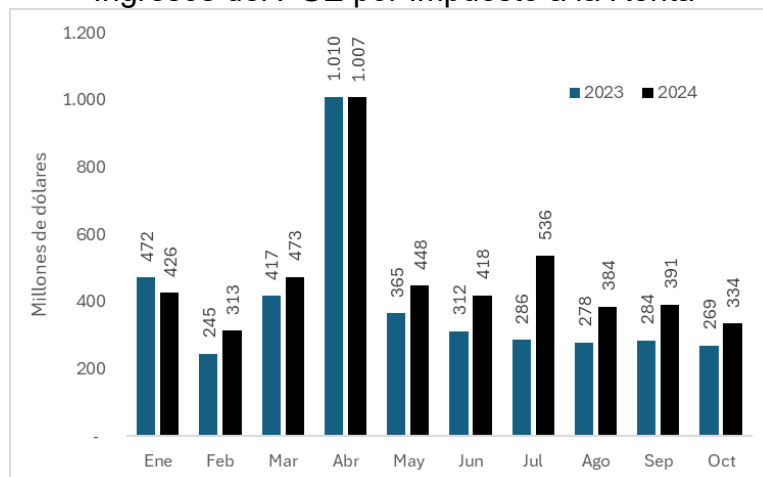
Fuente: MEF

El mayor salto se dio en julio, pero ese incremento interanual de 78% (de \$521 millones en julio de 2023 a \$928 millones en el mismo mes de 2024) se debió principalmente a un ingreso extraordinario de \$278,6 millones que el SRI registró en julio de 2024 y que corresponde a retenciones de IVA a empresas petroleras que no se realizaron en años anteriores (Servicio de Rentas Internas, 2024). Se trata, por tanto, de un ingreso extraordinario que no se va a repetir en 2025 y que no es un reflejo de un salto en las ventas de bienes y servicios gravados con la tasa general de IVA. Por el contrario, después del salto de julio, los ingresos del PGE por concepto de IVA registran variaciones interanuales cada vez menores: 26% en agosto, 24% en septiembre y 16% en octubre. Esa última tasa parece reflejar una caída en el volumen de ventas.

Los ingresos del PGE por concepto de Impuesto a la Renta sumaron \$4.729 millones entre enero y octubre de 2024, es decir, 20,1% más que en el mismo período de 2023. El Impuesto a la Renta, por tanto, mostró un desempeño levemente mejor que el del IVA.

Como se ve en el siguiente gráfico, los ingresos del PGE por concepto de Impuesto a la Renta empezaron a mostrar crecimientos interanuales prácticamente desde inicios de 2024. A diferencia de lo que ocurrió con el IVA, eso no fue resultado de un incremento en la tasa del impuesto, sino de un cambio en el método de pago de las mayores empresas del país. El SRI introdujo cambios en el régimen de autorretención de los grandes contribuyentes, es decir, aumentó el porcentaje de los ingresos que esos contribuyentes deben retenerse cada mes y girar al SRI como una especie de pago anticipado del Impuesto a la Renta.

Ingresos del PGE por Impuesto a la Renta



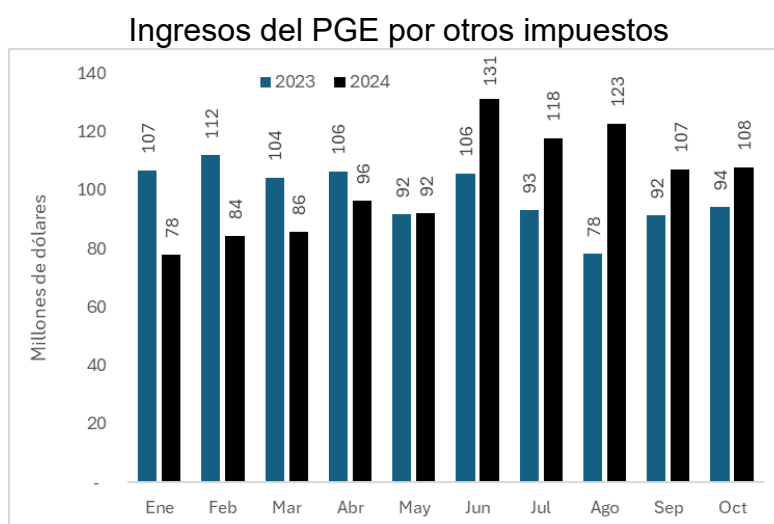
Fuente: MEF

Según las estadísticas del SRI, entre enero y noviembre de 2024 (la información de recaudación tributaria está más actualizada que la de movimientos del PGE) la recaudación bruta de Impuesto a la Renta sumó \$6.170 millones, es decir, \$878 millones más que en los mismos meses de 2023. No obstante, ese incremento responde en su totalidad al alza en los ingresos por concepto de autorretención, que entre enero y noviembre de 2024 sumaron \$1.585 millones (Servicio de Rentas Internas, 2024).

Si bien los cambios en el régimen de autorretención para los grandes contribuyentes generaron un incremento en los ingresos fiscales por concepto de Impuesto a la Renta en 2024, también es previsible que provocarán un impacto negativo en la recaudación de 2025 por dos vías. En primer lugar, dado que las mayores empresas del país ya han pagado por adelantado una parte importante del impuesto que tenían que declarar en abril de 2025, seguramente la recaudación de ese mes será significativamente menor que la de abril de 2024 (\$803 millones), que a su vez ya fue menor que la de abril de 2023 (\$1.002 millones) como consecuencia de un pago anticipado de Impuesto a la Renta que algunas grandes empresas hicieron a finales de 2023, cuando el gobierno enfrentaba serias dificultades para poder pagar los sueldos de diciembre de los funcionarios públicos. En segundo lugar, es posible que los porcentajes de los ingresos que los grandes contribuyentes deben girar al SRI superen al impuesto causado de algunas de esas empresas, en cuyo caso se generaría un crédito tributario a su favor, reduciendo el monto de recaudación de 2025.

El tercer impuesto con más peso en la recaudación del SRI es el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), que al igual que el IVA registró un aumento en su tasa en 2024. El 1 de abril de ese año la tasa pasó de 3,5% a 5%. De acuerdo con las estadísticas del SRI, entre enero y noviembre de 2024 la recaudación bruta de ISD sumó \$1.150 millones, es decir, 14% más que en los mismos meses de 2023. Ese incremento responde al aumento en la tasa de ese impuesto y se dio

pese a la reducción en las importaciones de bienes, que es el principal hecho generador para su pago (según el Banco Central, entre enero y octubre de 2024 las importaciones no petroleras sumaron \$17.328 millones, es decir, 7,2% menos que en el mismo período de 2023). De hecho, en los primeros meses de 2024 la recaudación bruta de ISD fue menor que en los mismos meses del año previo. En las estadísticas sobre ingresos y gastos del PGE que publica el MEF el ISD forma parte de los “otros impuestos”, cuya evolución se presenta en el siguiente gráfico.



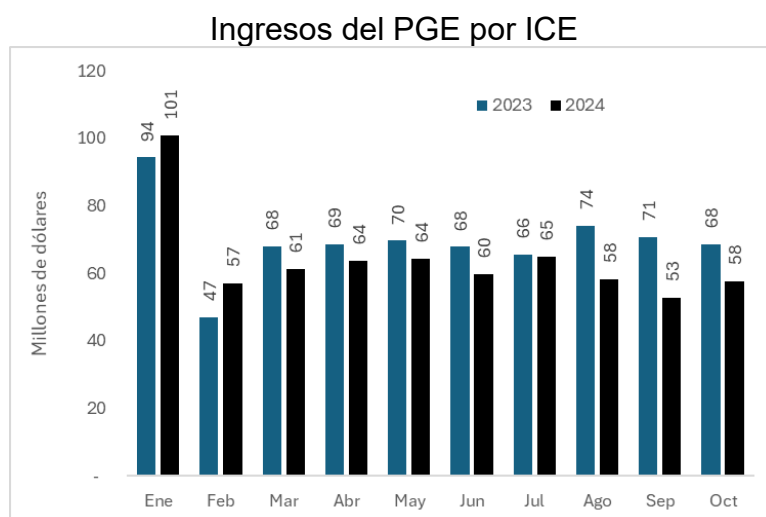
Fuente: MEF

Como se ve en el gráfico, los ingresos del PGE por concepto de “otros impuestos” van de la mano con la recaudación bruta del ISD, que es su principal componente (también forman parte de esa categoría impuestos menores, como a los vehículos motorizados o a los activos en el exterior). Es decir, una vez que la recaudación de ISD empezó a mostrar crecimientos interanuales, también lo hicieron los ingresos por “otros impuestos”. En el acumulado de enero a octubre de 2024 los ingresos del PGE por “otros impuestos” sumaron \$1.023 millones, es decir, 4% más que en los mismos meses de 2023.

A menos que haya nuevos cambios, la tasa del ISD se mantendrá en 5% a nivel general. No obstante, para algunas partidas de insumos y materias primas ésta bajará a 2,5% a partir de abril (y será de 0% entre enero y marzo). No obstante, si bien esa rebaja podría afectar a la recaudación de ISD, también hay que mencionar otro cambio: el pago de ese impuesto en la importación de insumos, materias primas y bienes de capital dejará de generar un crédito tributario para el pago de Impuesto a la Renta. Por tanto, el efecto neto en la recaudación tributaria en 2025 como consecuencia de los cambios en el ISD podría ser positivo (pero a costa de un aumento en los costos productivos de las empresas).

Otro impuesto con un peso relativamente alto en los ingresos tributarios del PGE es el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), que grava principalmente a

productos cuyo consumo se quiere desalentar (bebidas alcohólicas, cigarrillos, bebidas azucaradas, entre otros) o productos considerados de lujo (vehículos, perfumes, televisión prepagada). A diferencia del IVA y el ISD, cuya tasa se incrementó a inicios de 2024, y del Impuesto a la Renta, que mostró un cambio en su forma de pago por parte de los grandes contribuyentes, el ICE no registró cambios en la última reforma tributaria.

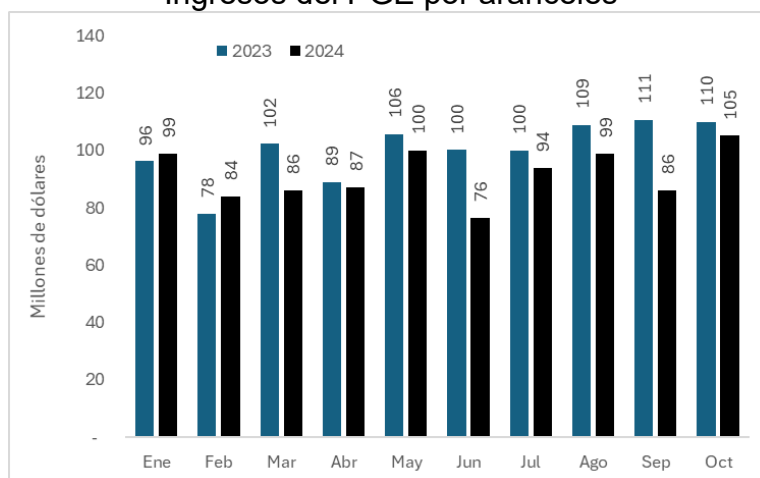


Fuente: MEF

Como se ve en el gráfico, a partir de marzo de 2024 los ingresos del PGE por concepto de ICE empezaron a ser siempre menores que en los mismos meses de 2023. Esto, ante la ausencia de cambios en ese impuesto, parece reflejar una caída en las ventas de productos gravados con el mismo. De hecho, las ventas de vehículos, por ejemplo, registraron en 2024 una reducción del 18%, medidas en unidades (Tapia, 2024). En el acumulado de enero a octubre de 2024 los ingresos del PGE por ICE sumaron \$641 millones, es decir, casi 8% menos que en el mismo período de 2023. Si la contracción en el consumo privado se mantiene en 2025, es previsible que los ingresos del fisco por recaudación de ICE no repunten.

En cuanto a los aranceles, que no son recaudados por el SRI, sino por la Aduana, su desempeño en 2024 fue negativo, lo que va de la mano con la caída en las importaciones que se mencionó previamente. Cabe señalar que la caída fue generalizada, es decir, se registró en las importaciones de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital, de acuerdo con las estadísticas del Banco Central. Para el PGE, esa reducción en el cobro de aranceles significó una caída de 8,4% en sus ingresos por ese concepto: de \$1.001 millones entre enero y octubre de 2023 a \$916 millones en el mismo período de 2024.

Ingresos del PGE por aranceles



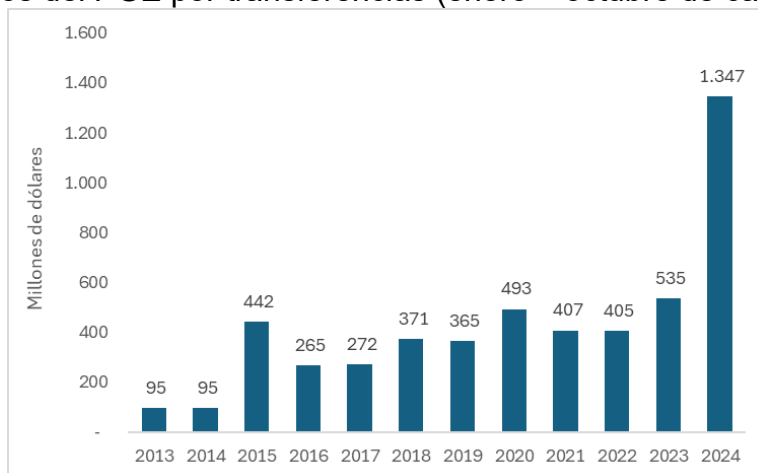
Fuente: MEF

La recaudación de aranceles depende directamente del desempeño de las importaciones. Si éstas no repuntan en 2025, tampoco lo harán los ingresos fiscales por ese concepto. A eso se suma el impacto que pueda tener el proceso de desgravación arancelaria para los productos procedentes de China, en el marco del tratado de libre comercio que el Ecuador suscribió con ese país. Dado que una buena parte de los productos que el Ecuador importa tienen a China como origen, una rebaja en los aranceles a esos bienes, desde una perspectiva meramente fiscal, tendrá un impacto negativo (difícil de estimar) sobre los ingresos del Presupuesto del Estado. Cabe resaltar, sin embargo, que los acuerdos comerciales, especialmente con socios relevantes, traen beneficios a la economía nacional en la medida en que los productos ecuatorianos ganan competitividad en esos mercados.

Ingresos por transferencias

En el acumulado de enero a octubre de 2024 el Presupuesto General del Estado recibió, por concepto de transferencias, ingresos por \$1.347 millones. Como se ve en el siguiente gráfico, eso no implica únicamente un crecimiento de más de 150% frente a las transferencias recibidas en los mismos meses de 2023, sino que también es un valor totalmente atípico (por lo alto) en comparación con períodos similares de años anteriores.

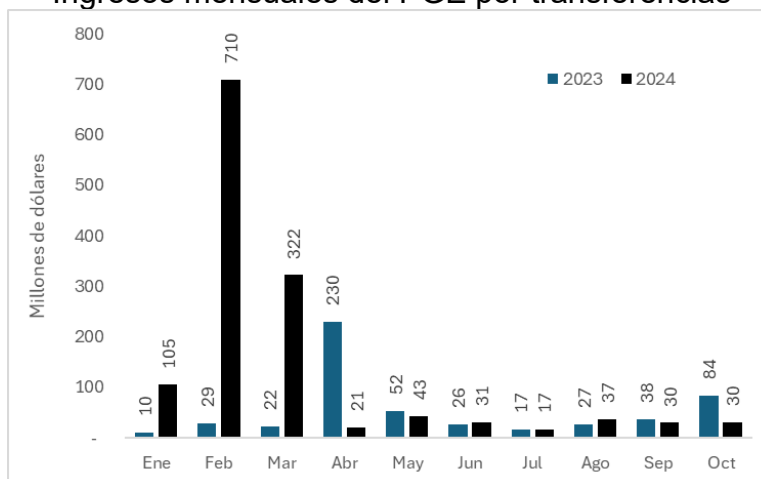
Ingresos del PGE por transferencias (enero – octubre de cada año)



Fuente: MEF

Más del 80% de las transferencias que recibió el PGE entre enero y octubre de 2024 llegaron, como se ve en el siguiente gráfico, en el primer trimestre del año. El mayor ingreso se registró en febrero (\$710 millones). En el boletín sobre la evolución de las finanzas públicas que el MEF publicó cuando se conocieron esas cifras, se dice que el aumento de \$681 millones frente a febrero de 2023 está “explicado principalmente por el incremento en las transferencias de empresas públicas y Banco Central del Ecuador” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024, pág. 3)

Ingresos mensuales del PGE por transferencias



Fuente: MEF

Respecto a las transferencias desde las empresas públicas no hay mayor detalle disponible, pero sí hay más información sobre los giros desde el Banco Central. Esa institución, de acuerdo con un boletín de prensa publicado en febrero de

2024, registró en 2023 “el nivel más alto de utilidades netas desde el inicio de la dolarización”. El comunicado señala:

El BCE cerró el año anterior con utilidades netas por USD 683,4 millones, siendo el nivel más alto registrado desde el inicio de la dolarización. Además, cabe resaltar que, este nivel de utilidades alcanzado en 2023 duplicó el monto registrado en 2022, y triplicó el valor alcanzado en 2021. Los factores que incidieron en este récord de utilidades fueron: la gestión técnica, transparente y con enfoque a riesgos de la institución; el alto nivel de Reservas Internacionales durante el primer semestre de 2023; el aumento de las tasas de interés a nivel internacional, la administración adecuada de las inversiones del BCE y la recuperación de contingentes legales debido a una correcta defensa jurídica.

Y agrega:

Una vez concluida exitosamente la auditoría externa a los estados financieros del BCE al 31 de diciembre de 2023, la Junta de Política y Regulación Monetaria dispuso que una parte de las utilidades distribuibles se destine al fortalecimiento del patrimonio de la institución, a través del incremento del Fondo de Reserva General, alcanzando así el 500% del capital autorizado y pagado del BCE, en cumplimiento al mandato establecido en el artículo 30.1 del COMF. El remanente de dichas utilidades, por USD 508,9 millones, será transferido a la Cuenta Única del Tesoro Nacional. Este monto de utilidades transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas es el nivel más alto desde el inicio de la dolarización. (Banco Central del Ecuador, 2024)

Cabe señalar que con la “administración adecuada de las inversiones” el Banco Central se refiere a la venta de 241.142 onzas troy de oro, operación que generó utilidades por \$252,9 millones, es decir, casi el 40% de las utilidades totales. Se trata, por lo tanto, de otra operación extraordinaria, que no se repitió en 2024, por lo que es previsible que las transferencias que el PGE reciba desde el Banco Central en 2025 serán considerablemente menores a las del año pasado.

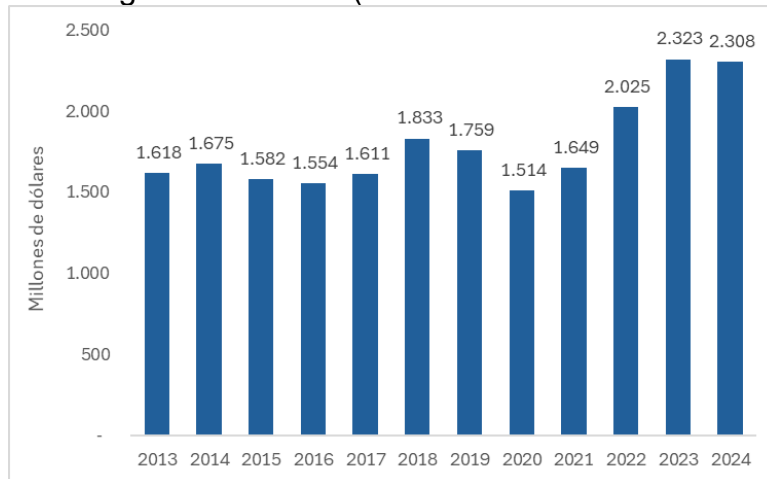
Otros ingresos

Entre enero y octubre de 2024 los “otros ingresos” del PGE sumaron \$2.308 millones, es decir, prácticamente el mismo valor que en los mismos meses de 2023 y no mucho mayor al monto registrado en 2022. La categoría “otros ingresos”, según aclara el propio MEF en su boletín estadístico, “corresponde a ingresos generados por las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado, también denominados recursos de autogestión; así también

se incorpora en este rubro lo correspondiente a las multas, intereses y regalías mineras recaudadas por el SRI” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Como se ve en el siguiente gráfico, los otros ingresos del PGE se mostraron relativamente estables entre 2013 y 2019, cayeron en 2020 (en el contexto de la pandemia) y registraron una tendencia creciente hasta 2023, seguramente relacionada con el aumento de las regalías mineras tras la entrada en operación de los proyectos Mirador y Fruta del Norte.

Otros ingresos del PGE (enero – octubre de cada año)



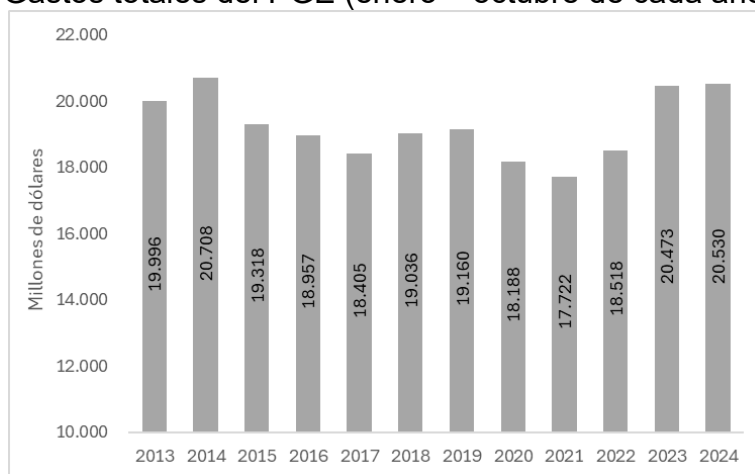
Fuente: MEF

A menos que en 2025 esas regalías se incrementen, es probable que los otros ingresos del PGE se mantengan en niveles similares a los observados en los dos últimos años.

Gastos del PGE

Entre enero y octubre de 2024 los gastos totales del Presupuesto del Estado sumaron \$20.530 millones, lo que implicó un leve aumento de 0,3% respecto a los mismos meses de 2023. En el período para el cual se cuenta con información estadística comparable (es decir, a partir de 2013), el gasto de enero a octubre de 2024 es el segundo más alto, solo detrás del registrado en los mismos meses de 2014. Al igual que se hizo con los ingresos, para hacer comparables las cifras de los gastos, desde 2013 hasta 2022 se excluyen los correspondientes a la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), que desde finales de 2022 ya no forma parte de las estadísticas del PGE.

Gastos totales del PGE (enero – octubre de cada año)

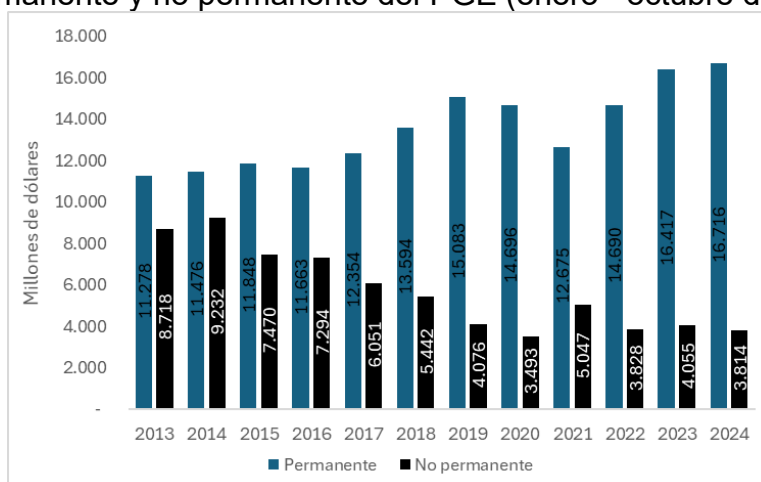


Fuente: MEF

*Para los años anteriores a 2023 se excluyen los gastos de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD).

El aumento del gasto total entre enero y octubre de 2023 y los mismos meses de 2024 se explica, como se ve en el siguiente gráfico, enteramente por un incremento en el gasto permanente (o corriente), que pasó de \$16.417 a \$16.716 millones, es decir, un aumento de 1,8%. De este modo, el gasto permanente alcanzó su nivel más elevado para un período comparable desde el inicio de la serie. Por su parte, el gasto no permanente (o de capital) de los diez primeros meses de 2024 sumó \$3.814 millones, lo que implicó una reducción de 6% frente al mismo período de 2023. Además, el gasto de capital de enero a octubre de 2024 fue el segundo más bajo de la serie, solo por encima del de igual período en 2020 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Gasto permanente y no permanente del PGE (enero - octubre de cada año)

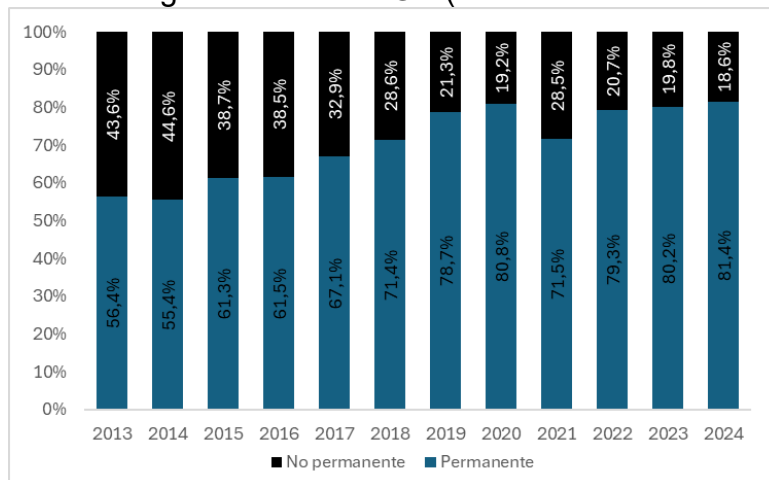


Fuente: MEF

El aumento en el gasto permanente y la reducción en el no permanente es una tendencia que se observa desde hace varios años. Como se ve en el siguiente

gráfico, el gasto permanente pasó de representar el 55,4% del gasto total entre enero y octubre de 2014 al 81,4% en los mismos meses de 2024. Por su parte, la participación del gasto no permanente se redujo de 44,6% a 18,6% en el mismo período.

Composición del gasto total del PGE (enero – octubre de cada año)



Fuente: MEF

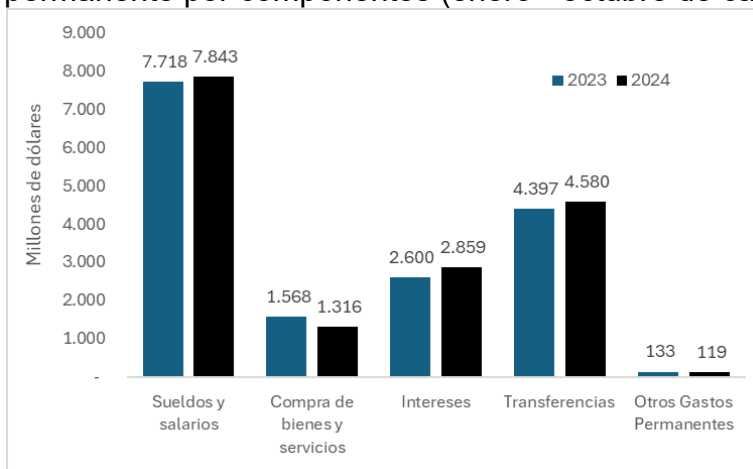
A continuación, se detallan los principales factores que explican los cambios en el gasto corriente y de capital entre 2023 y 2024.

Gasto permanente

Como se mencionó previamente, entre enero y octubre de 2023 y el mismo período de 2024 el gasto permanente (o corriente) del PGE aumentó en 1,8%. El siguiente gráfico muestra que los tres principales componentes del gasto permanente –sueldos y salarios, intereses y transferencias– aumentaron en el mismo período. El incremento más pronunciado se registra en el pago de intereses, que pasó de \$2.600 millones entre enero y octubre de 2023 a \$2.859 millones en los mismos meses de 2024, es decir, ese gasto aumentó en 9,9%. Esa alza, a su vez, responde principalmente a un mayor pago de intereses de la deuda externa, rubro que creció en más de 13% principalmente por el alza de las tasas de interés a nivel internacional. En 2025, no obstante, ese gasto podría ser menor que el año pasado, ya que las tasas internacionales están bajando a raíz de la decisión de la Reserva Federal de Estados Unidos (y otros bancos centrales) de ir recortando sus tasas de interés referenciales para evitar un impacto en la economía, una vez que las tasas de inflación se están acercando a su rango meta. Además, la reciente operación de canje de deuda por conservación también mejora en alguna medida el perfil de la deuda externa en bonos, aunque el impacto de esa operación se siente principalmente a partir de

2026¹. Los intereses de la deuda interna también crecieron entre 2023 y 2024, pero en menor medida: 4,2%.

Gasto permanente por componentes (enero - octubre de cada año)



Fuente: MEF

El segundo componente del gasto corriente que más creció entre enero y octubre de 2024 frente a los mismos meses de 2023 son las transferencias, que aumentaron 4,1%. El 64% de las transferencias corrientes se concentró en pagos a la seguridad social (IESS, ISSFA e ISSPOL), principalmente por los aportes al fondo de pensiones, y un 23% adicional se destinó al pago de bonos sociales (como el Bono de Desarrollo Humano o el Joaquín Gallegos Lara, entre otros). El 13% restante corresponde a otros rubros menores. En este caso, es previsible que en 2025 el gasto por transferencias corrientes siga aumentando, en la medida en que el aporte estatal del 40% para el fondo de pensiones crece año a año y también se ha incrementado el número de beneficiarios de bonos sociales.

Por su parte, el gasto en sueldos y salarios sumó en los diez primeros meses de 2024 \$7.843 millones, lo que implica un alza de 1,6% frente al mismo período de 2023. La presión por un mayor gasto en seguridad junto con el alza inercial en los sueldos (por ascensos, por ejemplo, en policías, militares o profesores) hacen que sea previsible que ese gasto vuelva a mostrar en 2025 un aumento similar al de 2024.

Entre los componentes del gasto permanente, donde se registra un recorte es en la compra de bienes y servicios de consumo, es decir, aquellos que se necesitan para el funcionamiento del Estado (por ejemplo, insumos de oficina, uniformes, servicios como luz o Internet, entre otros). Entre enero y octubre de 2024 ese gasto sumó \$1.316 millones, 16% menos que en los mismos meses de 2023 y el tercer valor más bajo para la serie que empieza en 2013, solo por

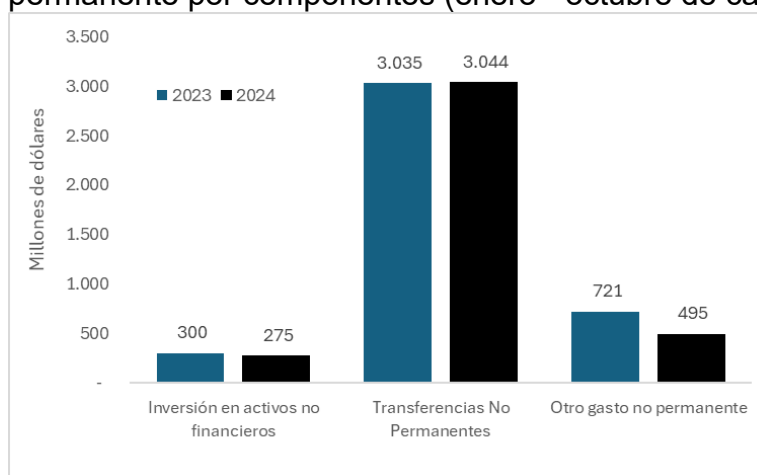
¹ Ver: <https://www.primicias.ec/economia/reduccion-deuda-externa-ecuador-canje-bonos-daniel-noboa-85673/>

encima del gasto registrado en 2020 y 2021, es decir, en la pandemia. Por tanto, difícilmente el gasto en bienes y servicios de consumo siga reduciéndose (al menos de manera significativa) en 2025.

Gasto no permanente

Entre enero y octubre de 2023 y los mismos meses de 2024 el gasto no permanente (o de capital) cayó, como se mencionó, en 6%. En realidad, a partir de la caída del precio del petróleo a finales de 2014, ese gasto se ha venido contrayendo de manera sostenida: el registrado en los diez primeros meses de 2024 es 59% menor que el de igual período de 2014.

Gasto permanente por componentes (enero - octubre de cada año)

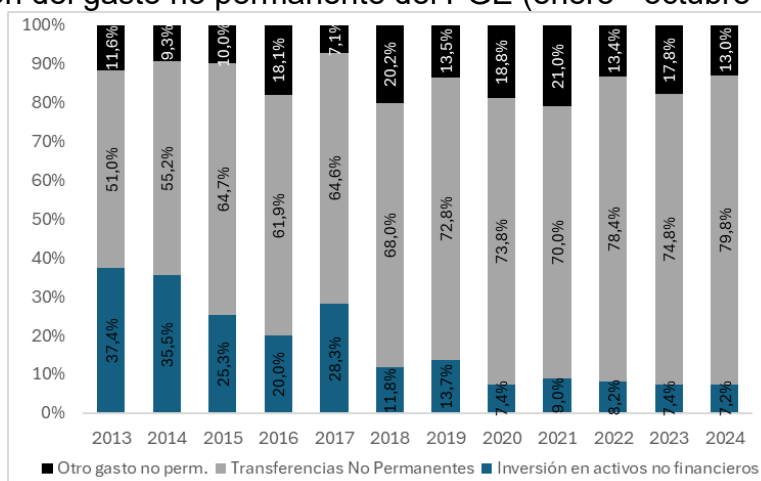


Fuente: MEF

En otras palabras, el gasto no permanente ha sido la principal variable de ajuste de los últimos diez años. Y entre los distintos rubros que componen el gasto de capital, el más sacrificado ha sido la inversión en activos no financieros (principalmente inversión en infraestructura y en compra de equipos durables), que pasó de representar el 37,4% del gasto no permanente total entre enero y octubre de 2013 a apenas el 7,2% en los mismos meses de 2024. De hecho, como se ve en el gráfico anterior, en los diez primeros meses de 2024 la inversión en activos no financieros sumó apenas \$275 millones, es decir, doce veces menos que en el pico registrado en 2014 (pero cabe mencionar que solo entre 2014 y 2016 ese tipo de gasto ya se redujo a menos de la mitad).

Un eficiente gasto público en inversión (sin recursos desviados hacia la corrupción u obras mal ejecutadas o planificadas) es necesario para mejorar la prestación de los servicios públicos y también para brindar un ambiente de trabajo más propicio a las empresas privadas. En ese contexto, no es esperable (ni recomendable) que la inversión del PGE en activos no financieros se siga recortando en 2025.

Composición del gasto no permanente del PGE (enero - octubre de cada año)



Fuente: MEF

El principal componente del gasto de capital son las transferencias no permanentes. A su vez, el mayor rubro de esas transferencias son las que se hacen desde el PGE a los gobiernos seccionales (prefecturas, municipios y juntas parroquiales) por concepto del Modelo de Equidad Territorial. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que es la ley que regula esas transferencias, las fijó en el 21% de los ingresos permanentes (principalmente los tributarios) y el 10% de los ingresos no permanentes (principalmente los petroleros) del Presupuesto General del Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Es decir, cuando los ingresos del PGE aumentan, también lo hacen esas transferencias. Y si los ingresos caen, se reducen los giros a los GAD.

Entre enero y octubre de 2024 las transferencias a los GAD por el Modelo de Equidad Territorial (transferencias que, cabe resaltar, deberían usarse principalmente en gasto de inversión) sumaron \$2.429 millones, es decir, 6,6% menos que en los mismos meses de 2024. Pese a esto, el total de transferencias no permanentes aumentó levemente en 0,3% como resultado del registro de \$241 millones por concepto de “transferencias no permanentes para bonos sociales”, gasto que no se registra en la mayoría de años desde que la información fiscal es comparable y que, según el MEF, corresponde a “erogaciones en proyectos y programas de inversión no permanente que no generan una variación en los activos no financieros”.

Finalmente, el “otro gasto no permanente” pasó de \$721 millones en los primeros diez meses de 2023 a \$495 millones en el mismo período de 2024, es decir, se redujo en 31%. Esa caída se explica en parte por la reducción de 23% en los “egresos en personal de inversión”, pero sobre todo por la caída de 53% en la denominada Cuenta 99, donde se registran “los pagos de obligaciones de años

anteriores (bienes y servicios) y la materialización de laudos y sentencias nacionales (laborales y otros) e internacionales en contra del Estado” y que alcanzó un pico de \$319 millones entre enero y octubre de 2023 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Las transferencias no permanentes podrían reducirse en 2025 si se registra una caída en los ingresos tributarios y petroleros del PGE, de acuerdo con el análisis que se presentó en la sección correspondiente. No obstante, un menor gasto por concepto de esas transferencias no compensaría la caída en esos ingresos. Es decir, el impacto de una caída en los ingresos permanentes y no permanentes del PGE sería, pese a la consecuente reducción en las transferencias atadas a esos ingresos, un mayor déficit. Respecto al “otro gasto no permanente”, es difícil proyectar lo que pueda ocurrir con ese egreso en 2025. Sin embargo, conviene recordar que su caída en 2024 ayudó, en parte, a mejorar el resultado del PGE en ese año.

Conclusiones

A diferencia de lo que ocurrió en las últimas semanas de 2023, cuando existía el riesgo de que el Ministerio de Economía y Finanzas no tuviera recursos suficientes para cubrir el pago de los sueldos y el décimo tercero de los funcionarios públicos, a finales de 2024 ese pago se hizo sin mayor inconveniente. Eso no significa, sin embargo, que la situación fiscal esté en orden ni, mucho menos, que sea holgada. De hecho, según el aplicativo del MEF que permite conocer la ejecución presupuestaria, al cierre de diciembre de 2024 los atrasos del PGE, es decir, la diferencia entre el gasto devengado y el que efectivamente se pagó, sumaron \$1.931 millones. Esos atrasos (si bien casi la mitad que los registrados al cierre de 2023) se concentraron en buena medida en las transferencias corrientes y de capital (que van, como se vio, a otras instancias del sector público), pero también en pagos al sector privado por la compra de bienes y servicios tanto para consumo como para inversión. Esos atrasos son cuentas por pagar que pasan a formar parte de la deuda pública y que en muchos casos heredarán el próximo gobierno.

Pero ese no es el único (ni el mayor) problema fiscal que deberá enfrentar quien asuma la Presidencia a partir de mayo de 2025.

En realidad, el principal problema es el previsible aumento del déficit fiscal como consecuencia sobre todo de una también previsible caída en los ingresos. Como se vio en la sección correspondiente, el aumento en los ingresos tributarios respondió en alguna medida a incrementos en las tasas de impuestos como el IVA y el ISD (lo que genera un incremento permanente en los ingresos fiscales), pero sobre todo a los recursos que el PGE recibió por ingresos extraordinarios, como los generados por la remisión tributaria, el impuesto a bancos y cooperativas o el ingreso por retenciones de IVA a empresas petroleras. Solo esos tres conceptos suman algo más de \$1.000 millones. Por su parte, los cambios en el régimen de autorretención para el pago de Impuesto a la Renta de grandes contribuyentes, si bien permitieron que el fisco recibiera más recursos en 2024, también provocarán una afectación a la recaudación de ese impuesto en el presente año. Es cierto que en el primer trimestre de 2024 las tasas del IVA y del ISD seguían en sus niveles anteriores y que en 2025 ya van a estar en niveles más altos desde el inicio del año, pero eso no alcanzará a compensar la caída esperada en otros impuestos.

En cuanto a los ingresos petroleros, los organismos especializados prevén una caída en el precio internacional del crudo, a lo que podría sumarse un menor volumen de producción a nivel interno si se avanza con el cierre de la explotación en el ITT. Eso derivaría en menores giros desde Petroecuador hacia el PGE.

Por el lado de los gastos, al revisar la composición del permanente, nuevamente salta a la vista la dificultad para hacer un recorte significativo. Como se ha señalado varias veces, la mayor parte de los sueldos se concentran en sectores sensibles (educación, salud, seguridad) y otros gastos corrientes también tienen poca flexibilidad a la baja, como las transferencias a sectores vulnerables o a la seguridad social, o el pago de intereses de la deuda. Todo esto sin considerar un posible aumento en gastos relacionados con la lucha contra la inseguridad o con la crisis energética. Y en cuanto al gasto no permanente, las cifras que se mostraron en la sección correspondiente parecen dejar clara la necesidad de elevar la inversión en activos no financieros, que está en niveles mínimos.

Por lo tanto, si bien, como se mencionó en la introducción de este estudio, es probable que el déficit al cierre de 2024 haya rondado el 3% del PIB, es decir, algo menos de \$4.000 millones (la cifra oficial preliminar se conocerá a inicios de febrero), muy probablemente en 2025 el Ecuador vuelva a enfrentar un déficit fiscal por encima del 4% del PIB o incluso cercano al 5%.

Eso, a su vez, abre otra interrogante: ¿cómo puede hacer el próximo gobierno para financiar esa brecha? En 2024 el Ecuador recibió solo del FMI \$1.500 millones, a los que se sumaron desembolsos de otros organismos multilaterales y también de algunos bilaterales (en muchos casos esos desembolsos estuvieron atados a la continuidad del acuerdo con el Fondo Monetario). Pese a eso, como se vio, el Ejecutivo no dejó de acumular atrasos, tanto con otras instancias del sector público como con proveedores del sector privado. La acumulación de atrasos es el modo más pernicioso de “financiar” la brecha fiscal, ya que, siendo el Estado el principal actor de la economía, cuando deja de honrar sus pagos cumplidamente genera interrupciones en toda la cadena de pagos.

En resumen, quienes buscan ocupar la Presidencia a partir del próximo 24 de Mayo deben tener claro que heredan una situación fiscal muy desafiante y, en ese contexto, deberían ir pensando medidas que permitan reducir el déficit sin afectar la prestación de servicios públicos ni desalentar la inversión privada y asegurar, con un riesgo país que se mantiene muy alto, fuentes de financiamiento que no comprometan a la cadena de pagos ni al sistema de dolarización.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito.
- Banco Central del Ecuador. (Febrero de 2024). *Boletines de prensa*. Obtenido de Sitio web del BCE: <https://www.bce.fin.ec/boletines-de-prensa-archivo/el-bce-registro-el-nivel-mas-alto-de-utilidades-netas-desde-el-inicio-de-la-dolarizacion>
- Banco Central del Ecuador. (2024). *Información Estadística Mensual*. Obtenido de Sitio web del BCE: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IE Mensual.html>
- Energy Information Administration. (2024). *Short-Term Energy Outlook*. Obtenido de Sitio web de EIA: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Estadística Nueva Metodología 2013 – 2024*. Obtenido de Sitio web del MEF: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/05/Boletin-PGE-MAR-2024.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Estadística Nueva Metodología 2013 – 2024*. Obtenido de Sitio web del MEF: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=16777>
- Servicio de Rentas Internas. (2024). *Estadísticas Generales de Recaudación*. Obtenido de Sitio web del SRI: <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri#estad%C3%ADsticas>
- Tapia, E. (07 de Enero de 2024). Estos fueron los carros más vendidos en Ecuador durante 2024 ¿Qué le espera al mercado en 2025? *Primicias*.

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, organización con finalidad social y sin fines de lucro en el marco del Proyecto Fortalecimiento de la Democracia, de las instituciones, de la Participación Ciudadana y la Transparencia.

Con el apoyo de:

