

REGLAS MACROFISCALES: UN EJERCICIO DE SIMULACIÓN PARA EL CASO ECUATORIANO SUSTENTADO EN LA PROGRAMACIÓN DE MEDIANO PLAZO

Sebastián Londoño Espinosa¹
Gustavo Estuardo Camacho Dávila²
Universidad Nacional de Chimborazo
Facultad de Economía

Información

Recibido:

18 de agosto de 2021

Aceptado:

30 de mayo de 2022

Palabras Clave:

Déficits fiscales,
sostenibilidad,
reglas fiscales

JEL:

E62; H3; O23

DOI:

<https://doi.org/10.47550/RCE/32.1.1>

Resumen

El Ecuador, tras la dolarización, no tiene la posibilidad de emitir dinero de forma primaria, de este modo, la gestión fiscal es una herramienta clave de política económica para estabilizar la economía y, en la práctica, no debería ser un instrumento que complique el desenvolvimiento de la economía. Pese a ello, en los últimos años, el país ha generado una acumulación de déficits fiscales y por ende un aumento en el endeudamiento público, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de las cuentas públicas. La evidencia empírica ha argumentado la importancia de tener reglas macrofiscales que permitan el retorno a marcos fiscales sostenibles. Bajo este contexto, las reformas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su respectivo reglamento (2020) incluyeron una sección referente a reglas fiscales. El actual documento examina el caso ecuatoriano y aplica un ejercicio de simulación de la regla de gasto computable del Gobierno Central para el año 2022 y el vínculo entre el gasto a nivel de Sector Público No Financiero, y la meta de deuda para el período 2022-2025. Con los resultados encontrados, se recomienda el establecimiento metodológico a partir de la emisión de normativa técnica para el cálculo de las reglas fiscales por parte de la autoridad fiscal de forma oficial.

orcid:¹0000-0002-5243-1510

Correo electrónico: sebastian.londono@unach.edu.ec

orcid:² 0000-0001-7609-3803

Correo electrónico: ge_camacho@hotmail.com

Copyright © 2022. El autor conserva los derechos de autor del artículo. El artículo se distribuye bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 License.

MACROFISCAL RULES: A SIMULATION EXERCISE FOR THE ECUADORIAN CASE BASED ON MEDIUM-TERM PRO- GRAMMING

Sebastián Londoño Espinosa¹
Gustavo Estuardo Camacho Dávila²
Universidad Nacional de Chimborazo
Facultad de Economía

Article Info

Received:

August 18th, 2021

Accepted:

May 30th, 2022

Keywords:

Fiscal deficits;
sustainability;
fiscal rules

JEL:

E62; H3; O23

DOI:

<https://doi.org/10.47550/RCE/32.1.1>

Abstract

Ecuador, after dollarization, does not have the possibility of issuing money primarily, thus being fiscal management a key tool of economic policy to stabilize the economy and, in practice, it should not be an instrument that complicates the development of the economy. Despite this, in recent years, the country has generated an accumulation of fiscal deficits and therefore an increase in public debt, which puts the sustainability of public accounts at risk. Empirical evidence has argued the importance of having macrofiscal rules that allow a return to sustainable fiscal frameworks. In this context, the reforms of the Organic Code of Planning and Public Finances and their respective regulations (2020) included a section referring to fiscal rules. The current document examines the Ecuadorian case and applies a simulation exercise of the computable spending rule of the Central Government for the year 2022 and the link between spending at the Non-Financial Public Sector level and the debt goal for the period 2022- 2025. With the results found, the methodological establishment is recommended from the issuance of technical regulations for the calculation of fiscal rules by the fiscal authority officially.

orcid:¹0000-0002-5243-1510

E-mail:sebastian.londono@unach.edu.ec

orcid:²0000-0001-7609-3803

E-mail: ge_camacho@hotmail.com

Copyright © 2022. The author retains copyright to the article. The article is distributed under the license Creative Commons Attribution 4.0 License.

I. INTRODUCCIÓN

La acumulación de déficits fiscales implica un aumento general del *stock* de endeudamiento público de un país (Artés y Jurado, 2018). Bajo un enfoque intertemporal, al no existir superávit, no existe mecanismo que permita compensar la deuda acumulada del período anterior, por lo cual, es necesario, un marco de consolidación de las cuentas públicas, buscando el ajuste ya sea por el lado de los ingresos o por la reducción de gastos (Nyambe y Kaulihowa, 2020). A su vez, la acumulación de déficits puede tener efectos sobre otras variables macrofiscales, en este sentido, según Amgain y Dhakal (2017) en el largo plazo, la financiación del déficit conduce a la acumulación de deuda, que también se asocia negativamente con el crecimiento.

El resultado de los flujos fiscales y la tendencia de un Gobierno a generar déficits fiscales ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal y, en especial, la sostenibilidad de la deuda pública (Cuddington, 1997). Bajo este contexto, al analizar el caso ecuatoriano, según información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021a), entre los años 2012 al 2019 (excluyendo el año 2020 por efectos de la pandemia en las cuentas públicas), a nivel de Sector Público No Financiero (SPNF), el Ecuador ha tenido un déficit global promedio de USD 5.480 millones, y un déficit primario promedio de USD 3.786 millones.

Adicional a ello, conforme a los datos publicados en el modelo de sostenibilidad de deuda del MEF (2021b) incluidos en la Programación Presupuestaria Cuatrienal, la deuda pasó de niveles cercanos de 45% del PIB, en el año 2016, a un *stock* de deuda¹ como porcentaje del PIB que alcanza el 61,2% en el año 2020.

Bajo las cifras mencionadas, el Ecuador ha generado una acumulación de déficits fiscales y por ende un aumento en el endeudamiento público, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de la deuda. Es claro que la política fiscal debe manejarse de forma prudente, puesto que, tras la dolarización, el Ecuador no tiene la posibilidad de emitir dinero de forma primaria, y es de este modo la gestión fiscal una herramienta de política económica para estabilizar la economía y no debe ser un instrumento que complique el desenvolvimiento de la economía (Londoño, 2020).

En este marco, la evidencia empírica ha argumentado la importancia de tener reglas macrofiscales con la finalidad de controlar el gasto público, el déficit público o la deuda pública (Von Hagen, 2002). Bajo este contexto, el ente rector de las finanzas públicas, a través de las reformas del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) realizadas en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020, incluyen en el Capítulo II normativa referente a reglas fiscales, bajo un marco que reestructura las cuentas fiscales hacia el retorno a la sostenibilidad fiscal. Dentro del marco de reglas planteadas se encuentran: a) la regla de gasto; y, b) el vínculo de la regla de gasto con la sostenibilidad fiscal.

Considerando estos antecedentes, el presente estudio tiene por objeto realizar un ejercicio de simulación, para el caso ecuatoriano, de la regla de gasto computable del Gobierno Central y otras funciones para el año 2022; y, el desarrollo del vínculo entre la regla de gasto y la sostenibilidad fiscal, como parámetro estabilizador de la deuda, donde se utiliza el concepto '*freno de la deuda*', este ejercicio para el período 2022-2025.

El resto del documento se divide de la siguiente forma, en la segunda sección se encuentra el marco teórico referencial relacionado con las reglas fiscales. La tercera parte presenta la metodología utilizada para desarrollar la simulación de la regla de gasto computable del Gobierno Central y otras funciones para el año 2022; y, el desarrollo del vínculo entre la regla de gasto y la sostenibilidad fiscal, como parámetro estabilizador de la deuda; posterior a ello, se muestran los principales resultados. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para la autoridad en función de los hallazgos identificados en la simulación.

¹ Es importante añadir que en las reformas al COPLAFIP se establecieron como regla fiscal de deuda y otras obligaciones del SPNF y Seguridad Social en la sección II del Título IV en su artículo innumerado que: "...El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB...". Por otro lado, la metodología de cálculo se estableció mediante Acuerdo Ministerial Nro. 0099 del 22 de octubre de 2022. Mencionando estos como aspectos positivos, en función a la transparencia y las buenas prácticas internacionales de recopilación de estadísticas de deuda pública.

II. MARCO TEÓRICO

Al analizar la política fiscal desde una perspectiva contable y de flujos, se conoce que a medida que los ingresos del Gobierno superan los gastos, se traduce en un balance positivo o también conocido como superávit fiscal; caso contrario, es un déficit fiscal (Marshall y Schmidt-Hebbel, 1989). Para el segundo caso, una de las formas más comunes de financiar el déficit es mediante el endeudamiento público, para países en vías de desarrollo ligados normalmente a fuentes de financiamiento externas (Frenkel, 2014).

Bajo esta perspectiva, si el Gobierno tiene sesgo al déficit fiscal y si la política fiscal-financiera sigue el mismo transcurso indefinidamente traerá problemas en el manejo de las cuentas fiscales y en la sostenibilidad tanto de la deuda pública como fiscal. Según Corsetti y Roubini (1991) dada la acumulación de deuda, en algún momento en el futuro deberá ocurrir un cambio en la política o en las variables macro y estructurales relevantes (crecimiento, inflación, tasas de interés, factores demográficos). Esto sumado a la necesidad de aplicar marcos de consolidación fiscal que tienen impactos sobre variables como: el consumo, la inversión y en la propia producción (DeLong, Summers, et. al, 2012 y; Fatás y Summers, 2018).

Dado que la acumulación de déficits fiscales en tiempo implica un aumento y crecimiento del endeudamiento público, varios autores han argumentado la importancia de tener reglas macrofiscales que puedan ayudar a reducir o eliminar los déficits y controlar el crecimiento de la deuda pública (Von Hagen y Wolff, 2006; Drazen, 2004).

Bova, Kinda, Muthooru y Toscani (2015) definen una regla fiscal como una restricción duradera de la política fiscal a través de límites numéricos en los agregados presupuestarios. Esto implica que se establecen límites para la política fiscal que no se pueden cambiar con frecuencia. Dicho esto, las líneas de demarcación de lo que constituye una regla fiscal no siempre son claras.

Según lo menciona Drazen (2004) hay dos clases generales de reglas fiscales: a) restricciones cuantitativas legisladas sobre la política fiscal, cuyos límites adoptan una variedad de formas dentro de las cuales se destacan restricciones al financiamiento del déficit, incluidas las leyes de presupuesto equilibrado, topes de gastos, metas numéricas para variables fiscales, reglas de préstamo y restricciones a la emisión de deuda; y, b) restricciones o reglas sobre el procedimiento mediante el cual se toman las decisiones fiscales; estas reglas de procedimiento pueden referirse a la formulación de la política fiscal, así como a la ejecución real de la política.

La evidencia empírica demuestra desde distintos ámbitos, la relevancia del diseño de las reglas fiscales y la importancia institucional para permitir el logro de los objetivos; en este sentido, el estudio de Von Hagen (2005) discute la importancia de las instituciones presupuestarias para la efectividad de las reglas fiscales; para el caso de Europa, varios países adoptaron reglas fiscales estrictas, es decir, una regla fiscal combinada con un diseño del proceso presupuestario que permite a los gobiernos comprometerse con la regla, encontrando que las reglas fiscales fuertes han sido efectivas.

Otro estudio como el de Molnar (2013) encuentra para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que la presencia de reglas fiscales —reglas de gasto o equilibrio presupuestario— está asociada con una mayor probabilidad de estabilizar la deuda. En este contexto, para Dovy y Kirpalani (2020), las reglas fiscales son efectivas para reducir la deuda si la reputación del gobierno central es alta, para lo cual los autores utilizan un modelo de expectativas de transferencia desde los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales.

Asimismo, para Grembi, Nannicini y Troiano (2016) las reglas fiscales son leyes destinadas a reducir el incentivo para acumular deuda y muchos países las adoptan para disciplinar a los gobiernos, sin embargo, su efectividad entra en disputa debido a problemas de compromisos políticos y cumplimiento de la agenda gubernamental. Las estimaciones de Badinger y Reuter (2017) utilizando la metodología de mínimos cuadrados en dos etapas para (hasta) 74 países durante el período 1985-2012, proporcionan pruebas sólidas de que los países con reglas fiscales más estrictas tienen saldos fiscales más altos (déficits más bajos), márgenes de tasas de interés más bajos en los bonos del gobierno y menor producción. Autores como Caselli y Reynaud (2020), al considerar la solidez de las reglas a través de un índice continuo de diseño de reglas fiscales, encuentran que las reglas bien diseñadas tienen un impacto estadísticamente significativo en los saldos fiscales.

Por otro lado, tras los efectos de la pandemia, y por la dificultad de desenvolvimiento del marco general de reglas macrofiscales en la Unión Europea (UE), autores como Blanchard, Leandro y Zettelmeyer (2021) proponen el abandono de las reglas fiscales y en lugar de ello, la adopción de estándares fiscales, es decir, prescripciones cualitativas que dejan espacio al juicio junto con un proceso para decidir si estos se cumplen. Un elemento central de este proceso serían las evaluaciones específicas de cada país utilizando un análisis estocástico de sostenibilidad de la deuda, dirigido por consejos fiscales nacionales independientes y/o la Comisión Europea (Blanchard, Leandro y Zettelmeyer, 2021).

Pese a ello, Larch, Orseau y Van Der Wielen (2021) utilizando datos de panel que cubren cerca de 40 países de la UE y fuera de ella, proporcionan evidencia de que las medidas discrecionales siguen siendo inoportunas desde una perspectiva de estabilización, incluso cuando se utilizan indicadores del ciclo observables y políticamente más significativos. También encuentran que las desviaciones de las reglas fiscales y la acumulación de deuda pública fomentan una política fiscal procíclica, bajo esta perspectiva, los legisladores pueden ejecutar medidas de política fiscal discrecionales basadas en consideraciones de economía política hasta cierto punto. Una vez que la deuda crece demasiado, el margen para estabilizar la producción con medidas de política fiscal discrecional se desvanece. El cumplimiento de las reglas fiscales que limitan el aumento de la deuda pública o mantienen un rumbo estable frente a fluctuaciones cíclicas, favorece la formulación de políticas fiscales anticíclicas (Larch, Orseau y Van Der Wielen, 2021).

Una alternativa tras la crisis económica mundial del año 2020, propuesta por Dullien, Paetz, Watt y Watzka (2020), es una reforma centrada en reglas fiscales que promuevan la estabilización macroeconómica a corto plazo y la modernización a largo plazo del *stock* de capital público, sin dejar de tener en cuenta la sostenibilidad de la deuda pública, a su vez, realizan una propuesta de regla de gasto para el gasto no cíclico que no es de inversión junto con una regla de composición para la inversión pública.

Sin duda alguna, durante la pandemia, a escala mundial, se pusieron a prueba los marcos fiscales (Haroutunian, et al., 2021). El estudio de Davoodi (et al. 2022) encuentra que el uso generalizado de cláusulas de escape fue una de las novedades de esta crisis, lo que ayudó a proporcionar espacio político para responder a la crisis sanitaria, a su vez, se muestra que las reglas fiscales, en general, han sido flexibles durante las crisis, pero no han evitado una acumulación grande y persistente de deuda a lo largo del tiempo. La experiencia demuestra que las desviaciones de los límites de endeudamiento son muy difíciles de revertir y, cada vez es más necesario mejorar los marcos fiscales basados en normas.

Al analizar el caso particular de Ecuador, es importante reconocer que la literatura empírica y de evaluación de reglas fiscales en el país no es muy extensa. El estudio de Cueva (2008) analiza las políticas fiscales relacionadas con el petróleo, los fondos de estabilización y las opciones en Ecuador, desde una regla de ingresos. La investigación evalúa las debilidades del marco de estabilización fiscal y ofrece sugerencias para mejorar la eficiencia en el uso de los ingresos fiscales excepcionales. Encuentra que las reglas de responsabilidad fiscal exigibles deben tener una mejor rendición de cuentas de los ingresos del petróleo y su vínculo con el proceso presupuestario, además de incluir mecanismos de mercado para protegerse contra la volatilidad del precio del petróleo y una planificación y priorización fortalecidas de la inversión pública.

Requelme (2017) por su lado, analiza el tema del gasto público y la formulación de la regla de gasto, encuentra que la aplicación de la regla en lugar de ser neutral o compensar al ciclo económico, ha dado lugar a un incremento del gasto en relación con los ingresos públicos, para lo cual sugiere que el diseño de la regla y su respectiva implementación responda a condiciones estructurales y a las condiciones de cada país.

A su vez, en el estudio de Londoño (et al. 2021) realizan una propuesta de regla de gasto como alternativa para la sostenibilidad fiscal en Ecuador, la regla de gasto planteada busca reducir el sesgo procíclico y tener un vínculo con la sostenibilidad a partir de la introducción del freno de la deuda, adicionalmente, se incluye un elemento para proteger el gasto no permanente. Dentro de los principales resultados encontrados se pueden resumir en: a) la regla de gasto estabiliza el

gasto público como porcentaje del PIB, mencionando que la veracidad depende del dinamismo de los supuestos iniciales y la decisión de la autoridad y, b) la protección de la inversión depende de los niveles óptimos de gasto no permanente en relación con el gasto total según las necesidades de desarrollo del país.

III. METODOLOGÍA

La metodología considera como base inicial los lineamientos normativos establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y su respectivo reglamento. A continuación, se detalla el análisis de: a) regla de gasto primario computable; y, b) parámetro estabilizador de deuda, en función del vínculo entre el gasto público y la deuda pública.

3.1. Gasto primario computable

Una de las reglas incluidas en las reformas del COPLAFIP corresponde a la del gasto primario computable para el Gobierno Central y otras Funciones del Estado, la cual establece que:

“...Se entenderá por gasto computable, el gasto primario, excluidos las preasignaciones establecidas en el Artículo 298 de la Constitución... El ente rector de las finanzas públicas determinará el límite nominal anual de modificación del gasto primario computable para las entidades del Gobierno Central y otras Funciones del Estado, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas que lo conforman. El límite se expresará en términos nominales y se calculará mediante la multiplicación del gasto computable del ejercicio anterior con el crecimiento de la economía de largo plazo, fijado para cada periodo del Plan Nacional de Desarrollo, expresado en valores nominales...”

En relación con el crecimiento de largo plazo, el COPLAFIP en el artículo innumerado sexto, relacionado a la metodología del cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo y su determinación para la regla de gasto primario computable, del Capítulo II sección tercera “de las reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero”, manifiesta que:

“La metodología para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo será establecida por el Banco Central del Ecuador mediante la normativa correspondiente. El crecimiento de largo plazo será establecido por el Banco Central del Ecuador para el periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Desarrollo. La metodología y el crecimiento de la economía de largo plazo podrán ser actualizados cada dos años, cuando las condiciones de la economía muestren cambios estructurales, o en casos excepcionales debidamente justificados.

Los resultados, metodología e información necesaria para el cálculo del crecimiento de la economía de largo plazo, deberán estar disponibles en medios electrónicos y ser publicados por el Banco Central del Ecuador.

Esta disposición no afectará las asignaciones establecidas en la Constitución de la República”.

Por otro lado, la Disposición Transitoria Vigésima Quinta del COPLAFIP establece que:

“Las reglas fiscales de límite de gastos primario computable, de resultado primario total y resultado primario no petrolero, entrarán en vigencia a partir del ejercicio fiscal correspondiente al año 2022. Hasta que las reglas fiscales entren en vigor, el ente rector de las finanzas públicas, a través de la Programación Fiscal Plurianual, será responsable de definir las metas, objetivos y límites fiscales que conduzcan a la convergencia del nivel consolidado de deuda y otras obligaciones de pago del Sector Público No Financiero y la Seguridad Social, en concordancia con lo establecido en el artículo de la regla de deuda y otras obligaciones de pago de este Código. Cualquier desviación a las metas, objetivos y límites fiscales definidos deberá ser justificada en la actualización anual de la Programación Fiscal Plurianual”.

A su vez, el artículo 221 de las Reformas al Reglamento del COPLAFIP, publicadas en el primer suplemento del Registro Oficial No. 346 del 9 de diciembre de 2020, establece que:

“...El gasto primario computable en términos nominales del Gobierno Central y otras Funciones del Estado en el período $t+1$, dependerá del gasto primario computable en términos nominales del Gobierno Central y otras Funciones del Estado en el ejercicio anterior y, de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, la que será fijada por el Banco Central del Ecuador para el período del Plan Nacional de Desarrollo, expresada en valores nominales...”

Adicionalmente, el artículo 222 de las Reformas al Reglamento del COPLAFIP manifiesta:

“...La publicación del límite de modificación del gasto primario computable del Gobierno Central y otras Funciones del Estado y, todos los elementos que se utilizan para su cálculo serán publicados mediante informe técnico en la web del Ministerio de Economía y Finanzas...”

Cabe mencionar, que la definición del crecimiento de largo plazo en el marco de la regla fiscal es clave. El objetivo de dicho cálculo debe ser minimizar los riesgos de errores de aplicación de mediciones erradas del PIB potencial, esto ha sido desarrollado en la literatura empírica tanto a nivel académico como en notas de política a nivel internacional, particularmente para el caso de reglas de gasto, donde este tipo de errores tienden a generar una prociclicidad de la regla, o amplificar brechas negativas del producto, lo cual limitaría la esencia de la aplicación de una política fiscal que cumpla de manera eficiente los principios constitucionales establecidos para la política fiscal en el país.

La fórmula de cálculo del gasto primario computable es la siguiente:

$$cgpcom_{t+1} = (GPcom_{t-1} * clp) \quad (1)$$

Dónde $cgpcom_{t+1}$ es el crecimiento nominal del gasto primario computable para el período $t+1$ (proyectado a 2022 para el caso de estudio), $GPcom_{t-1}$ es el gasto primario computable en el período $t-1$ y, clp es el crecimiento de largo plazo de la economía en términos nominales fijado en el Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez, el gasto primario computable en el período t se define como:

$$GPcom_{t-1} = GT_{t-1} - Gi_{t-1} - preas_{t-1} \quad (2)$$

Donde GT_{t-1} representa el gasto total del Gobierno Central y otras funciones del Estado (PGE+CFDD)² en el período $t-1$ (año 2021), Gi_{t-1} es el gasto de intereses del Gobierno Central y otras funciones del Estado en el período $t-1$ y, $preas_{t-1}$ son las preasignaciones establecidas en el artículo 298³ de la Constitución de la República en el período $t-1$, cuyo detalle se muestra en la *Tabla No. 1*.

3.2. Parámetro estabilizador de la deuda

La Disposición Transitoria Vigésima Sexta Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas establece:

“...Con el fin de alcanzar el cumplimiento de la regla de deuda y otras obligaciones conforme a lo establecido

² PGE: Presupuesto General del Estado; CFDD: Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios.

³ El Art. 298 de la Constitución de la República menciona: “Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y, a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias”.

en este Código, el ente rector de las finanzas públicas deberá reducir progresivamente el indicador de deuda pública y otras obligaciones, hasta el límite establecido en el artículo respectivo, considerando los siguientes límites:

- i. 57% del PIB hasta el año 2025;
- ii. 45% del PIB hasta el año 2030; y,
- iii. 40% del PIB hasta el año 2032 y en adelante.

Para tal fin, el ente rector de las finanzas públicas considerará para la determinación de los niveles nominales del gasto primario, el crecimiento de largo plazo de la economía expresado en valor nominal y un parámetro estabilizador de deuda en el mediano plazo...”

Bajo esta perspectiva, desde la parte analítica, la regla de gasto *a priori* no tiene un vínculo directo con la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado que no existen restricciones del lado del ingreso, sin embargo, pueden ser una herramienta para propiciar un marco de consolidación fiscal, consistente con la sostenibilidad fiscal, para lo cual es necesaria su aplicación con otras reglas intermedias u operacionales, como por ejemplo, de saldo de endeudamiento público o reglas presupuestarias (Cordes, Kinda, Muthoora y Weber, 2015; y, Budina, Schaechter, Weber y Kinda, 2012).

Como una de las opciones⁴ utilizadas para establecer el vínculo directo entre la regla de gasto y la sostenibilidad fiscal, como parámetro estabilizador de la deuda, está el concepto del ‘freno de la deuda’, que se define como un parámetro de ajuste que permite relacionar: la dinámica del gasto, la meta de resultado primario; y, finalmente, el ancla o meta de deuda. A continuación, se presenta una alternativa de medición para el caso ecuatoriano sustentado en la investigación desarrollada por Londoño, Reza, León y Jiménez (2021) a nivel de Sector Público No Financiero (SPNF).

El ‘freno de la deuda’ se define de la siguiente manera:

$$DB = \left(\frac{sp_t^* - I_t - r_t}{G_{t-1}} \right) + (1 + clp_t) \quad (3)$$

Donde, DB es el ‘freno de la deuda’, sp_t^* es el resultado primario que estabiliza o permite la convergencia de la deuda en N periodos, I_t son los ingresos del sector público no financiero y entidades de la seguridad social en el período t como porcentaje del PIB, r_t es el pago de intereses del sector público no financiero y entidades de la seguridad social en el período t, G_{t-1} es el gasto total del sector público no financiero y entidades de la seguridad social en el período t-1 y, clp_t es el crecimiento de largo plazo de la economía.

Por otro lado, es necesario utilizar un período de convergencia, en este sentido, la reducción del *stock* de deuda es gradual y progresiva, en función del período establecido en la Disposición Transitoria Vigésimosexta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Para ello, se establece un período de transición hasta alcanzar el nivel de deuda objetivo, lo que conlleva de manera implícita a que exista un marco de consolidación fiscal de forma gradual. Para ello, se utilizará la siguiente forma:

$$sp_t^* = \frac{\lambda}{(1 + \lambda)^{-N} - 1} [(1 + \lambda)^{-N} d_{iN}^* - d_{i0}] \quad (4)$$

Donde:

$$\lambda = \left(\frac{r_{it} - clp_t}{1 + clp_t} \right) \quad (5)$$

4 Cabe destacar que existen otras metodologías y alternativas de vínculo entre la regla de gasto y el objetivo de deuda véase, por ejemplo, Darvas, Martin y Ragot (2018). Dada la existencia de un sinnúmero de metodología de parámetro estabilizador, es recomendable que se emita de forma oficial una nota técnica oficial de definición para la aplicación en el Ecuador.

N, hace referencia al número de períodos que tomará la convergencia desde un nivel de d_{io} en el período 0 o inicial, hasta el nivel objetivo de deuda como porcentaje del PIB d_{iv}^* .

IV. RESULTADOS

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos del proceso de simulación. Cabe mencionar que se utiliza para el crecimiento de largo plazo el dato publicado por el BCE (2021) en la Nota Técnica No. 82, donde el crecimiento del valor potencial asciende a 1,3%. Pese a ello, el dato presentado es en términos reales y, la definición de la regla utiliza el crecimiento de largo plazo en términos nominales, para la transformación se utiliza la siguiente fórmula:

$$clp = \pi^e + clpr \quad (6)$$

Donde, clp es el crecimiento de largo plazo en términos nominales, π^e es la inflación esperada y $clpr$ es el crecimiento de largo plazo en términos reales.

Para el dato de la π^e se utiliza como fuente el MEF (2021b), donde se estimó para 2022 una inflación promedio anual de 1,28%.

4.1. Resultados Simulación: Gasto Primario Computable

La *Tabla 1* presenta los resultados de la aplicación de la simulación del crecimiento del gasto computable para el año 2022.

Tabla 1: Crecimiento del gasto computable 2022
En millones de USD

DATO INICIAL (programa)	
Gasto Computable GC	2021
Gasto Total	27.855,21
Total Intereses	1.957,24
Gasto Primario	25.897,97
PREASIGNACIONES Art.298	
Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD	2.960,4
Universidades	858,8
Educación	519,9
Sectorial salud	519,4
Secretaría Técnica de Circunscripción	0,5
Otras preasignaciones	120,1
Total Preasignaciones	4.979,0
Gasto Primario Computable	20.919,0

Fuente: MEF- datos referenciales y provisionales

Supuesto: Tasa crec lp	2,58%
Crecimiento gasto nominal	539,71
Gasto primario computable 2022	21.458,69

Fuente: MEF- datos referenciales y provisionales

Nota: Las preasignaciones corresponden al valor del Presupuesto General del Estado del año 2021

El gasto primario computable para el año 2022 podría crecer en un valor de USD 539,71 millones, es decir, el techo de gasto computable para el año 2022 ascendería a un valor de USD 21.458,69 millones.

Cabe recalcar que el presupuesto en el período de análisis sobre la base del programa económico se encuentra en un marco de consolidación y reestructuración de las cuentas públicas con la finalidad de retornar a los niveles de sostenibilidad fiscal establecidas legalmente, lo cual es de gran relevancia, puesto que la regla de gasto computable, en escenarios de simulación donde el crecimiento es de largo plazo, se encuentra en un rango mínimo del 0% y máximo del 3%, el gasto primario computable estaría dentro del rango probable de ejecución.

En este sentido, al incluir en el ejercicio de simulación un valor mínimo de crecimiento de largo plazo del 0%, el gasto computable en t+1 debería mantenerse en el nivel de t-1, de este modo, para el año 2022 el gasto primario computable debería ser igual a USD 20.919 millones. Al analizarlo con el valor programado a 2022 el gasto primario computable bordearía los USD 19.600 millones, es decir, se podría cumplir.

Pese a ello, un aspecto a considerar en la formulación de la simulación de esta regla es la inclusión de la Cuenta Financiera de Derivados Deficitarios (CFDD). Conforme a la información del Ministerio de Economía y Finanzas (2021)⁵ entre 2017 y 2019 dicha cuenta creció cerca de USD 585 millones en promedio anual y, al examinar el período 2017- 2021⁶ (exceptuando el 2020 por ser un año atípico), la CFDD creció en promedio cerca de USD 700 millones. Dado que dicha cuenta depende en gran medida tanto del precio del barril de petróleo, siendo el Ecuador un tomador de precios, de la demanda interna de derivados, se puede generar un riesgo latente de incumplimiento en el corto o mediano plazo, por lo que se sugiere que en la definición metodológica que realice el ente rector de las finanzas públicas, excluya para el cálculo de la regla la CFDD.

Por otro lado, sobre la base de la evidencia empírica y la literatura, será clave dentro del marco de la regla, la estructuración de forma combinada con el diseño presupuestario, con la finalidad de que a nivel institucional exista un real compromiso de cumplimiento y permita una regla fiscal efectiva (Von Hagen, 2005 y Grembi, Nannicini y Troiano, 2016).

4.2. Resultados simulación: Parámetro estabilizador de la deuda

La Tabla 2 presenta los principales supuestos utilizados en la simulación de vínculo entre la regla de gasto y el freno de la deuda.

Tabla 2: Supuestos simulación regla de gasto y freno de la deuda

Variables exógenas	Datos
Gasto total %PIB 2021	31,68%
Ingresos %PIB 2021	29,36%
Crecimiento promedio programación	2,77%
Tasa de interés real (mediano plazo)	2,95%
Intereses %PIB programación	1,59%
Ancla de deuda	57%
Stock de deuda %PIB	61,3%
Crecimiento de largo plazo	2,58%
Transición: 4 años	4

Fuente: MEF

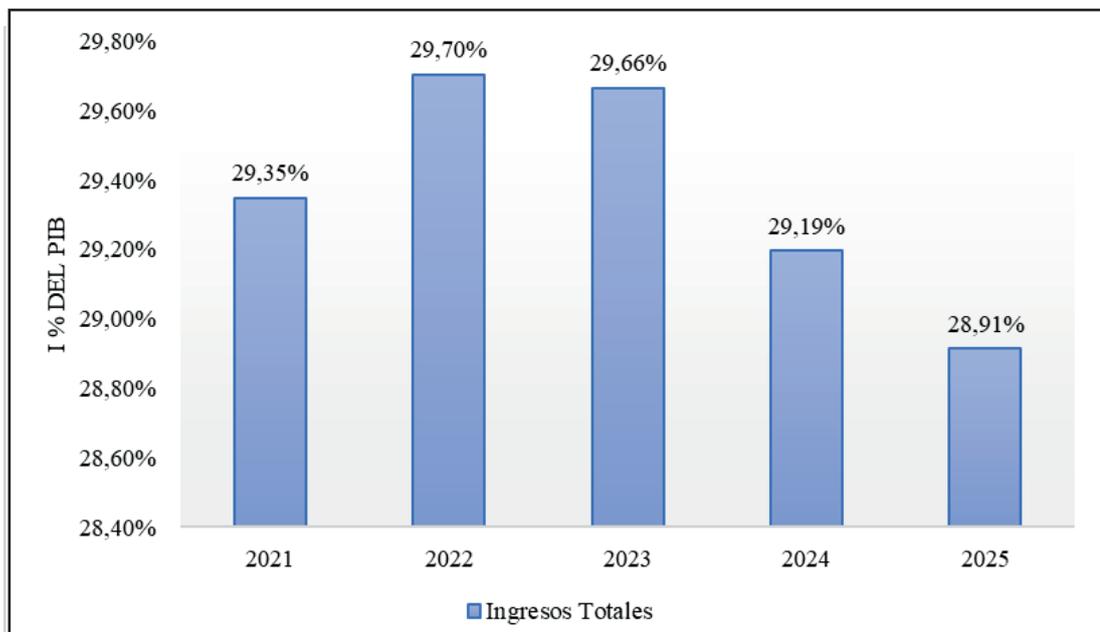
⁵ Véase en: <https://www.finanzas.gob.ec/estadisticas-fiscales-historicas/>

⁶ 2021, dato programado sujeto a revisión, provisional

Conforme a lo estipulado en Disposición Transitoria Vigésima Sexta Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, se plantea retornar al ancla de deuda del 57% como porcentaje del PIB en un período de transición de cuatro años, es decir, se toma como período de partida el año 2021 y se busca la convergencia a 2025. Cabe mencionar que *el stock* de deuda a 2021 se obtuvo del modelo de dinámica endógena de la deuda presentada por el MEF (2021b), que se encuentra en el análisis de sostenibilidad de la deuda la programación fiscal, en el Capítulo II, en su sección tercera, ‘de las reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero’, se busca completa consistencia en la modelización.

Adicional a ello, el valor de ingresos como porcentaje del PIB corresponde al valor de cada uno de los años de la programación fiscal de mediano plazo a nivel de SPNF y entidades de la seguridad social (véase el *Gráfico 1*). Del mismo modo, se obtiene tanto el valor de la tasa de interés real y el pago de intereses como porcentaje del PIB.

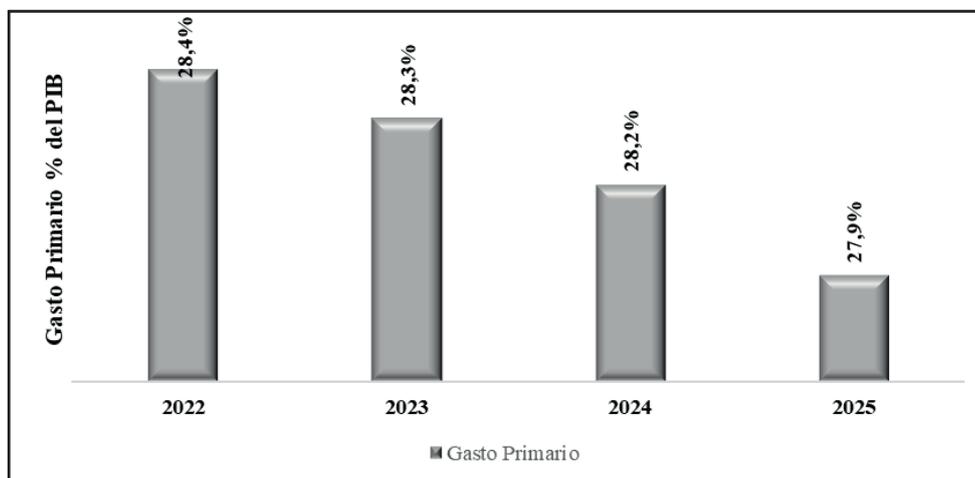
Gráfico 1: Ingresos totales como % del PIB



Fuente: MEF- ejercicio de simulación

Con ello, los resultados del límite del gasto primario para el período se presentan en el siguiente gráfico

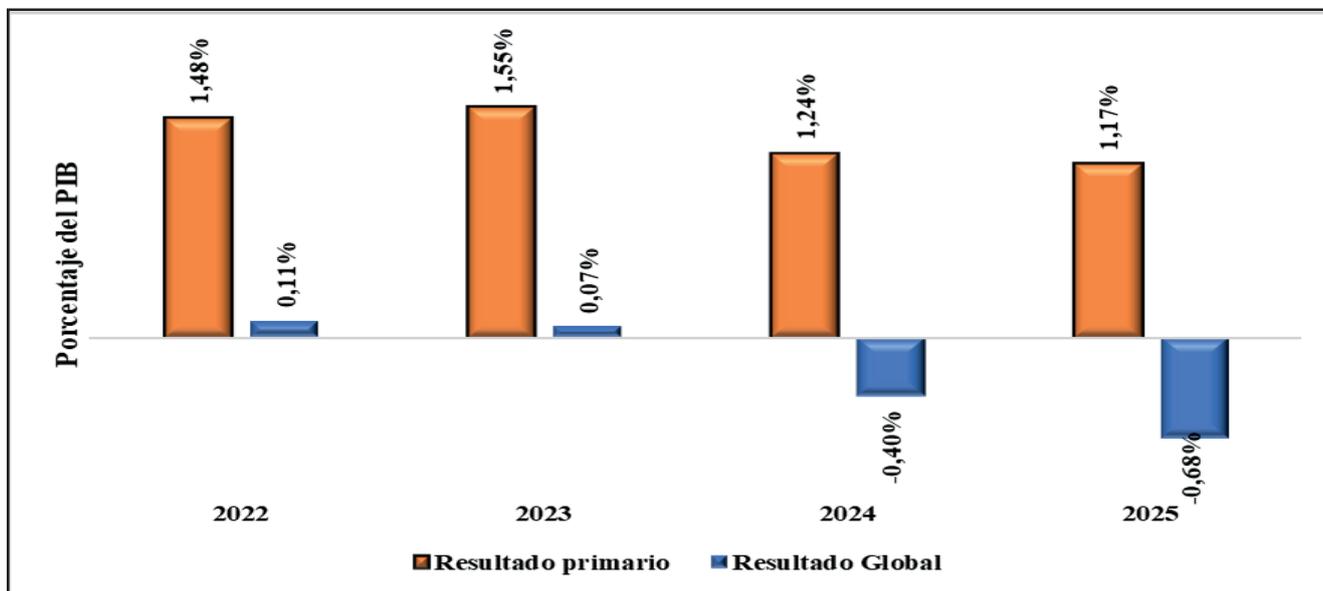
Gráfico 2: Gasto Primario como % del PIB de mediano plazo



Fuente: MEF- ejercicio de simulación

A su vez, las principales variables de resultado como porcentaje del PIB se presenta a continuación:

Gráfico 3: Resultado primario y resultado global como % del PIB de mediano plazo



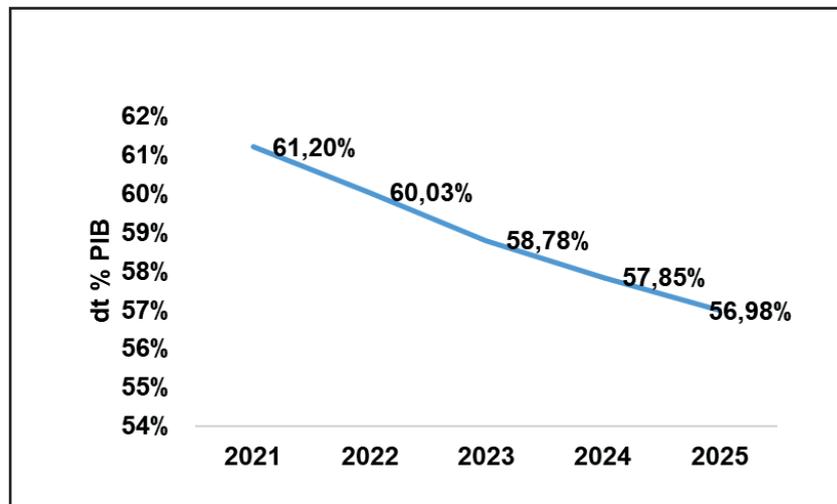
Fuente: MEF- ejercicio de simulación

Con los supuestos mencionados, el gasto público primario del SPNF y entidades de la seguridad social podría ascender en promedio al 28,7% del PIB entre 2022 y 2025, el resultado primario que estabiliza la deuda en el mediano plazo bordearía el 1,15% del PIB. Al contextualizar un marco de consolidación gradual como supuesto inicial, se estimaría para retornar en el mediano plazo al objetivo de deuda, que los resultados primarios sean consistentes en el tiempo, destacando que el ejercicio es una de las alternativas posibles, dado que la autoridad fiscal podría en un período aplicar política fiscal contracíclica, por ejemplo, ejercer presión al gasto en un período y al finalizar darle el proceso de ajuste, por ello, será de gran importancia de definición de la regla en función a

los objetivos de política de corto y mediano plazo.

El *Gráfico 4* muestra que la deuda pública descendería del 61,20% en 2021 a un *stock* del 57% del PIB en 2025 conforme a la normativa vigente.

Gráfico 4: Deuda del SPNF como % del PIB



Fuente: MEF- ejercicio de simulación

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente artículo tuvo por objetivo realizar un ejercicio de simulación para el caso ecuatoriano de la regla de gasto computable del Gobierno Central y otras funciones para el año 2022; y, el desarrollo del vínculo entre la regla de gasto y la sostenibilidad fiscal, como parámetro estabilizador de la deuda, donde se utiliza el concepto '*freno de la deuda*', este último para el período 2022-2025. Para el desarrollo, se consideró como metodología base los lineamientos normativos establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y su respectivo reglamento.

Se debe mencionar que el ejercicio de simulación busca ser un aporte desde la academia para el análisis de la aplicación de las dos reglas fiscales estudiadas, el ente rector de las finanzas públicas deberá, bajo el marco de sus competencias y los objetivos macrofiscales, establecer la mejor metodología, mediante la inclusión de normativa técnica que permita el desarrollo y operatividad del marco fiscal.

Con ello, se concluye y se recomienda lo siguiente:

- Para los fines de la investigación el crecimiento de largo plazo de la economía en términos nominales fue calculado como la sumatoria del valor esperado de la inflación con el crecimiento de largo plazo de la economía en valores reales, pese a ello, en función de los resultados encontrados es necesario que las instituciones públicas encargadas lo definan metodológicamente, a partir de normativa técnica.
- Conforme a los ejercicios de simulación se encontró un posible riesgo latente en el cumplimiento de la regla de gasto computable determinado por el rubro correspondiente a la CFDD, por lo cual, se considera importante que en la definición metodológica que realice el ente rector de las finanzas públicas excluya la CFDD para el cálculo de la regla.
- Es importante que se defina el mecanismo de cálculo inicial del gasto computable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante normativa técnica. En el ejercicio se tomó el dato

del valor programado, así también, *a posteriori*, desde la verificación de la regla, se debería realizar tras la liquidación presupuestaria, y definir si verifica con el valor devengado, codificado u otra alternativa que vaya en la línea con la programación fiscal.

- El ente rector de las finanzas públicas, para el cálculo del parámetro estabilizador, debería emitir una metodología que permita el vínculo entre el gasto público y la dinámica de deuda, en este caso, para los fines de la investigación se realizó con el concepto de ‘freno de la deuda’.
- El hacedor de política fiscal podrá definir el marco de consolidación conforme a los instrumentos de planificación de su respectivo programa económico; no obstante, será clave que todas las entidades del Sector Público No Financiero (PGE, empresas públicas, GAD) y de la Seguridad Social, mantengan un compromiso Nacional con la finalidad de retornar a las sendas de sostenibilidad fiscal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Amgain, J., & Dhakal, N. K. (2017). *Public revenue, fiscal deficit and economic growth: Evidence from Asian countries*. *Journal of Economics and Political Economy*, 4(4), 329-342.
- Artés, J., & Jurado, I. (2018). Government fragmentation and fiscal deficits: a regression discontinuity approach. *Public Choice*, 175(3), 367-391.
- Banco Central del Ecuador (2021). Estimación del Crecimiento Potencial de Ecuador Nota Técnica No. 82. Recuperado de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/NotasTecnicas/nota82.pdf>
- Badinger, H., & Reuter, W. H. (2017). The case for fiscal rules. *Economic Modelling*, 60, 334-343.
- Blanchard, O., Leandro, A., & Zettelmeyer, J. (2021). *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards*. *Economic Policy*.
- Bova, E., Kinda, T., Muthoora, P., & Toscani, F. (2015). *Fiscal rules at a glance*. International Monetary Fund.
- Budina, N. T., Schaechter, A., Weber, A., & Kinda, T. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset (No. 2012/187). International Monetary Fund.
- Caselli, F., & Reynaud, J. (2020). *Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy*. *European Journal of Political Economy*, 63, 101873.
- Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). *Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?* International Monetary Fund.
- Corsetti, G., & Roubini, N. (1991). Fiscal deficits, public debt, and government solvency: Evidence from OECD countries. *Journal of the Japanese and International Economies*, 5(4), 354-380.
- Cuddington, J. T. (1997). *Analyzing the sustainability of fiscal deficits in developing countries*. Available at SSRN 597231.
- Darvas, Z., Martin, P., & Ragot, X. (2018). European fiscal rules require a major overhaul. *Notes du conseil danalyse economique*, (2), 1-12.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., ... & Medas, P. A. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic.
- DeLong, J. B., Summers, L. H., Feldstein, M., & Ramey, V. A. (2012). Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion]. *Brookings Papers on Economic Activity*, 233-297.
- Dovis, A., & Kirpalani, R. (2020). *Fiscal rules, bailouts, and reputation in federal governments*. *American Economic Review*, 110(3), 860-88.
- Drazen, A. (2004). *Fiscal rules from a political economy perspective*. In *Rules-based fiscal policy in emerging markets* (pp. 15-29). Palgrave Macmillan, London.
- Dullien, S., Paetz, C., Watt, A., & Watzka, S. (2020). *Proposals for a reform of the EU's fiscal rules and economic governance* (No. 159e). IMK Report.
- Fatás, A., & Summers, L. H. (2018). The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238-250.
- Frenkel, R. (2014). *Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo. La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. LC/G.. 2609-P. 2014. p. 121-154.
- Grembi, V., Nannicini, T., & Troiano, U. (2016). *Do fiscal rules matter?* *American Economic Journal: Applied Economics*, 1-30.

- Haroutunian, S., Osterloh, S., & Sławińska, K. (2021). The initial fiscal policy responses of euro area countries to the COVID-19 crisis. *Economic Bulletin Articles*, 1.
- Larch, M., Orseau, E., & Van Der Wielen, W. (2021). Do EU fiscal rules support or hinder counter-cyclical fiscal policy? *Journal of International Money and Finance*, 112, 102328.
- Londoño, S., Reza, E. B., León, L., & Jiménez, B. A. (2021). Regla fiscal de gasto como alternativa para la sostenibilidad fiscal en Ecuador. *Revista Inclusiones*, 08-24.
- Londoño Espinosa, S. (2020). Función de reacción fiscal para Ecuador, 2000-2017. *Cuestiones Económicas*, 30(2), Autor: Sebastián Londoño Espinosa. <https://doi.org/10.47550/RCE/30.2.4>
- Marshall, J. y Schmidt-Hebbel, K. (1989). Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Ministerio de Economía y Finanzas (2021a). MEF. *Estadísticas fiscales históricas: nueva metodología*. Consultado el 26 de octubre de 2021 de: <https://www.finanzas.gob.ec/estadisticas-fiscales-historicas/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2021b). MEF. *Programación Presupuestaria Cuatrianual y Estrategia Fiscal 2022-2025*. Consultado el 12 de noviembre de 2021 de: <https://www.finanzas.gob.ec/proforma-enviada-2022-30-de-octubre-de-2021/>
- Molnar, M. (2013). Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 123-149.
- Nyambe, J. M., & Kaulihowa, T. (2020). *Public Debt Dynamics and Fiscal Sustainability in Namibia: An Intertemporal Budget Constraint Analysis*. *Journal of Economics and Business*, 3(3).
- Requelme Paladines, F. A. (2017). Gasto público y dicotomía de las reglas fiscales en Ecuador a partir del dólar Sur Academia: *Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 4(7). Recuperado a partir de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/476>
- Von Hagen, J., & Wolff, G. B. (2006). *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*. *Journal of Banking & Finance*, 30(12), 3259-3279.
- Von Hagen, J. (2005). Fiscal rules and fiscal performance in the EU and Japan.
- Von Hagen, J. (2002). *Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance*. Vol. XX, No. XX, Issue, Year.