



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

**EL PLENO**

**CONSIDERANDO**

- Que** el numeral 12 del artículo 120 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 12 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecen como atribuciones de la Asamblea Nacional aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público y vigilar su ejecución;
- Que** el artículo 147 de la Constitución de la República, determina entre las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República enviar la Proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación;
- Que** el artículo 248 de la Constitución de la República establece que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma sostenible, responsable, transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes; y, que los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser con ingresos no permanentes;
- Que** los artículos 292 y 293 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señalan que el Presupuesto General del Estado 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; y,



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

que su formulación y ejecución en sujeción al Plan Nacional de Desarrollo;

- Que** la Constitución de la República en el artículo 294 en relación con el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecen que la Función Ejecutiva, elaborará cada año la Proforma Presupuestaria Anual y la Programación Presupuestaria Cuatrianual; y, que la Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo; y, en consecuencia, la aprobará u observará;
- Que** el inciso primero del artículo 295 de la Constitución de la República determina que la Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y en los años siguientes sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo en concordancia a lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. La Asamblea Nacional aprobará u observará en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán solo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma;
- Que** el artículo 298 de la Constitución de la República establece 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; y, se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias;



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

RL-2021-2023-029

- Que** el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional previa aprobación del Consejo de Administración Legislativa, enviará la Proforma Presupuestaria a la comisión correspondiente, para que en el plazo de diez días presente un informe que se pondrá en consideración del Pleno, quien en un solo debate y con la mayoría absoluta de sus miembros deberá aprobarla u observarla, en el plazo de treinta días desde su recepción. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán solo por sectores de ingresos y gasto, sin alterar el monto global de la proforma;
- Que** el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina que el Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores;
- Que** el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que la o el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, presentará en el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución. Mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la proforma presupuestaria;
- Que** el artículo 123 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que el endeudamiento público comprende los siguientes





REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

ámbitos: normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda;

- Que** mediante Oficio No. T.109-SGJ-21-0098 de 22 de agosto de 2021, ingresado en la Asamblea Nacional en la misma fecha, con número de trámite Nro. 408024, el Presidente Constitucional de la República, Guillermo Lasso Mendoza, remitió la *"PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL PERÍODO FISCAL 2021, Y LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CUATRIANUAL 2021-2024"*, de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República y la Ley;
- Que** mediante Resolución CAL-2021-2023-074 de 25 de agosto de 2021, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) avocó conocimiento del Oficio No. T.109-SGJ-21-0098 y aprobó la remisión de la *"PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL PERÍODO FISCAL 2021, Y LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CUATRIANUAL 2021-2024"*, a la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico, Tributario y su Regulación y Control para su trámite correspondiente, establecido en el artículo 103 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa;
- Que** con Memorando Nro. AN-SG-UT-2021-0290, de 27 de agosto de 2021, el Coordinador de la Unidad de Técnica Legislativa remite el *"(...) Informe No Vinculante de la Proforma del Presupuesto General del Estado 2021 y Programación Presupuestaria Cuatrienal 2021-2024 de fecha 27 de agosto de 2021"*, elaborado por la Unidad de Técnica de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado -UTL;



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

**Que** la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico, Tributario y su Regulación y Control avocó conocimiento del Memorando Nro. AN-SG-2021-2650-M, por el cual el Secretario General de la Asamblea Nacional notifica la Resolución CAL-2021-2023-074 referente a la *"PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL PERÍODO FISCAL 2021, Y LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CUATRIANUAL 2021-2024"*, en la Sesión No. 015-CRETREC-2021 de 28 de agosto de 2021, así mismo se aprobó el cronograma;

**Que** en Sesión 727 del Pleno de la Asamblea Nacional llevada a cabo los días 16 y 21 de septiembre del 2021, el Pleno de la Asamblea Nacional debatió la *"PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA EL PERÍODO FISCAL 2021, Y LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CUATRIANUAL 2021-2024"* remitidas por el Ejecutivo mediante Oficio No. T.109-SGJ-21-0098 de 22 de agosto de 2021 y,

En ejercicio de las atribuciones y facultades constitucionales y legales,

**RESUELVE**

**Artículo 1.- Observar** la Proforma Presupuestaria Anual 2021 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021 – 2024 presentadas por la Función Ejecutiva, mediante Oficio No. T.109-SGJ-21-0098, suscrito por el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza; conforme lo siguiente:

1. La inflación acumulada desde enero a julio de 2021, de acuerdo al INEC, es de 1,16% positivo, pero en la Proforma Presupuestaria 2021 se presenta una tasa promedio de inflación negativa de -0,05%, lo cual puede resultar en una subestimación de los gastos presupuestados que, a su vez, se traduciría en un déficit fiscal menor al real. Por lo anterior, el Ejecutivo deberá ajustar la proforma y presentar justificativos que



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

- permitan establecer con claridad que no existe subestimación de los egresos, el déficit y la necesidad de financiamiento, definiendo una tasa de inflación que sea consistente con la trayectoria actual de la inflación y la previsión de la variación porcentual del deflactor del PIB para 2021.
2. En la Proforma Presupuestaria se presenta un precio promedio del petróleo de 59,80 dólares por barril, por encima del precio promedio facturado por Petroecuador entre enero y agosto de 2021, lo cual puede resultar en una sobreestimación de los ingresos petroleros presupuestados, que se traduciría igualmente en un déficit menor al real. Por lo indicado, el Ejecutivo deberá ajustar la proforma y presentar justificativos que permitan establecer con claridad que no existe sobreestimación de los ingresos petroleros, tanto por el precio proyectado, como por niveles de producción, que deben presentar cifras consistentes en todo el documento.
  3. En relación a los atrasos de ejercicios anteriores en las obligaciones del Ejecutivo con la Seguridad Social, pago del incentivo por jubilación de servidores públicos, asignaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las asignaciones a las universidades, no se han presupuestado recursos suficientes que permitan, en el primer caso, avanzar adecuadamente al cumplimiento de dichos compromisos, y en el segundo, atender de forma adecuada las necesidades de la educación superior. Por ello, el Ejecutivo deberá presentar en la Proforma el monto de atrasos que procura atender durante el ejercicio 2021 con la Seguridad Social, pago del incentivo por jubilación de servidores públicos y asignaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como, los montos y plazos que se pagarían en los siguientes años, dentro de la programación cuatrianual respectiva; incluido el detalle de las asignaciones por aplicación de la Ley de Desarrollo Amazónico. En el caso de las universidades, el Ejecutivo deberá ajustar las asignaciones a las universidades a efectos de garantizar su adecuada operación





REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

considerando el incremento anual de estudiantes que se integran a la educación superior del país.

4. La diferencia en los subsidios a los combustibles entre el Presupuesto General del Estado de 2020 y la Proforma 2021 es mínima y resulta inconsistente con el incremento sostenido de los precios internos de los derivados del petróleo. Debido a que una sobre valoración de los subsidios de los combustibles puede ocultar ingresos petroleros, el Ejecutivo deberá ajustar la Proforma respecto al monto de subsidios a los combustibles, presentando justificativos detallados sobre el monto del mismo previsto para el año 2021, de tal manera que no exista subestimación de los ingresos petroleros y la consecuente afectación a las preasignaciones respectivas, como es el caso de los Gobierno Autónomos Descentralizados; así también, presente justificativos detallados en los que se pueda conocer porqué pese a la eliminación de los subsidios por la aplicación del sistema bandas el monto asignado en la Proforma 2021 no se reduce de manera significativa frente al 2020.
5. Las asignaciones para los sectores de educación y salud incumplen con incremento anual que constitucionalmente se establece del 0,5% del PIB, por lo que el Ejecutivo deberá ajustar la proforma respecto al incremento constitucional en la asignación de recursos para los sectores de educación y salud, para que el presupuesto de estos dos sectores no continúe descendiendo y tenga una asignación incremental acorde al cumplimiento de las metas constitucionales.
6. Se incumple el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por cuanto se presentó la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021 -2024 y la Proforma Presupuestaria 2021 sin la aprobación previa del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. En este sentido, el Ejecutivo deberá formular el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, sobre la base del programa de gobierno del



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

Presidente de la República, el que deberá ser aprobado por el Consejo Nacional de Planificación; y, a partir de este instrumento, elaborar la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021-2024 y la Proforma Presupuestaria del año 2021.

7. En la Proforma 2021 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021 – 2024, no se identifica un valor de límite de endeudamiento para el año 2021, a ser considerado para aprobación de la Asamblea Nacional conforme lo señala en artículo 74.9 y 103 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas y artículo 9.13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. El Ejecutivo debe presentar la información relativa a la relación deuda/PIB para la Proforma 2021.
8. La Constitución de la República garantiza el respeto a los derechos humanos y dispone la transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana. El valor presupuestado en la PGE 2021 en lo relacionado con las políticas de igualdad ha tenido un recorte de 351,02 millones de dólares, los enfoques más afectados son los del Adulto Mayor, Género y Discapacidad por lo que se tienen muchas dudas sobre la sostenibilidad de los proyectos existentes en estos sectores sensibles de la sociedad, el Ejecutivo deberá revisar las asignaciones previstas para el cierre de brechas.
9. Sincere la recaudación tributaria toda vez que es incongruente la información entre el Ministerio de Economía y Finanzas; y, el Servicio de Rentas Internas; en especial, en cuanto a los impuestos a la renta, el valor agregado, los consumos especiales; y, a la salida de divisas; y, sincere el registro del gasto corriente de educación, salud e inclusión social.





REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

RL-2021-2023-029

10. Redirija los USD 950 millones entregados por el Fondo Monetario Internacional por concepto de Derechos Especiales de Giro, para paliar los efectos de la pandemia del COVID-19 ya que están destinados a las reservas internacionales y pago de deuda pública y no a la reactivación económica.
11. Regla Fiscal: Los Egresos Permanentes se financiarán con Ingresos Permanentes. El artículo 286 de la Constitución de la República señala: *“Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”* Esta disposición constitucional denominada regla fiscal, se verifica durante la presentación de la proforma y durante la ejecución del presupuesto. Al realizar una comparación con el año 2020, se identifica que existe un incremento de los egresos permanentes, mayor a la proporción de crecimiento de los ingresos permanentes, lo que da como resultado un superávit de USD808,1 millones.

Según el Informe presentado por la Unidad Técnica Legislativa, se indica lo siguiente: “Por lo expuesto se observa que la proforma 2021 da cumplimiento a la disposición constitucional; sin embargo, es importante que la Comisión especializada en el marco de análisis del tratamiento de la proforma 2021, analice la proyección de ingresos (con énfasis en aquellos generados por las entidades y registrados en el grupo de gasto 13 de “Tasas y Contribuciones”).

Para el efecto en el análisis realizado del grupo de ingresos 13 Tasas y Contribuciones de la Proforma Presupuestaria para el año 2021 presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas se registra el valor de USD 2.353.1 millones de dólares de los cuales resaltan los siguientes



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

ítems del Grupo de Ingreso 13: 130199 – OTRAS TASAS \$ 787.35 Millones de dólares y 130312 – CONCESIONES EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES \$ 252.00 Millones de dólares. En los dos ítems citados suman el valor de USD 1.039.35 millones de dólares cifra, que representa aproximadamente el 5% del total de los ingresos permanentes, lo cual genera preocupación ya que estos ingresos proyectados pueden no ser recaudados en su totalidad, ya que en el caso de las otras tasas no se identifica la entidad recaudadora ni el origen de los mismos. Adicionalmente, en el caso de las Concesiones en el Sector de las Telecomunicaciones se considera que en el corto periodo que falta para terminar el ejercicio fiscal 2021 podría resultar complicado perfeccionar los procesos por parte del Ejecutivo, lo que genera un riesgo en los flujos de la caja fiscal, y por consiguiente en la falta de atención en los pagos programados en los grupos del gasto permanente.

La diferencia entre ingresos permanentes y egresos permanentes presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas es de USD 808,1 millones, valor que estaría en riesgo de cumplir la regla mencionada si no se realizan los ingresos por USD 1.039.35 Millones de dólares.

Adicionalmente se identifica en los egresos no permanentes valores que claramente su origen es de gasto permanente como las transferencias del MIES para los Bonos y transferencias monetarias no contributivas por un valor aproximado de \$ 747 millones de dólares y gastos en personal en los Ministerios de Educación y Salud por \$ 1.040 millones de dólares, lo que de registrarse en el lugar adecuado generaría una diferencia mayor entre ingresos permanentes y egresos permanentes.

**Artículo 2.- Solicitar** a la Función Ejecutiva, representada por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, señor Guillermo Lasso Mendoza, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, acepte las observaciones y envíe una nueva propuesta de Proforma



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
*Asamblea Nacional*

**RL-2021-2023-029**

Presupuestaria Anual 2021 y Programación Presupuestaria Cuatrianual 2021 – 2024 a la Asamblea Nacional, o se ratifique en su propuesta original en el plazo de diez días, para el nuevo pronunciamiento de este Pleno.

**Disposición final.**- Notificar con la presente Resolución a la Función Ejecutiva, representada por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, señor Guillermo Lasso Mendoza.

Dada y suscrita en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los veintiún días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno.



**ABG. GUADALUPE LLORI ABARCA**

Presidenta



**ABG. ÁLVARO SALAZAR PAREDES**

Secretario General