

# MAKING DEVELOPMENT HAPPEN

## IMPACTO FINANCIERO DEL COVID-19 EN ECUADOR: DESAFÍOS Y RESPUESTAS

IMPLEMENTACIÓN  
REFORMA PRODUCTIVIDAD  
**DESARROLLO** POLÍTICAS  
INFRAESTRUCTURAS  
COMPETENCIAS ACCESO  
EQUIDAD **EDUCACIÓN**  
**INVERSION** AVANCES  
BIENESTAR  
PERTINENCIA  
**CALIDAD**

Making Development Happen  
Volume 6

# Impacto financiero del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados son responsabilidad única de los autores. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de sus países miembros. Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© Portada diseñada por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

© OCDE 2020

## Agradecimientos

El presente trabajo forma parte del proceso del Estudio Multidimensional que el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) está realizando junto con el Gobierno de Ecuador y con la Unión Europea dentro del marco de la Facilidad Regional de la Unión Europea para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe, para identificar las principales barreras a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Este trabajo ha sido elaborado por el Centro de Desarrollo OCDE en estrecha colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, y con la Delegación de la Unión Europea en Ecuador. Es la tercera de una serie de tres notas que analizan el impacto del COVID-19 en diversos aspectos del bienestar. La primera nota analiza el impacto social de la crisis del COVID-19, mientras que la segunda nota analiza los principales canales de impacto macroeconómico de la crisis.

Este estudio ha sido elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la supervisión de Sebastian Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe. El trabajo ha sido coordinado por Juan Vázquez Zamora, Economista para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo OCDE. Igualmente, la nota se ha beneficiado de comentarios de diversas personas: Juan Ramón de la Iglesia y Kerstin Schopohl (Centro de Desarrollo OCDE), Andrea Ferrari y Galo Nina (Delegación de la Unión Europea en Ecuador) y Daniela Almeida (Ministerio de Economía y Finanzas), además de otras autoridades del MEF, del Banco Central de Ecuador, y de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

La División de Comunicaciones y Publicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en especial Aida Buendía y Delphine Grandrieux, participaron en el proceso de diseño y producción de este estudio.

La crisis del COVID-19 supone un desafío sin precedentes para el bienestar presente y futuro de los ecuatorianos. Como se presentó en las anteriores notas de esta serie Making Development Happen sobre la crisis COVID-19 en Ecuador, [el impacto social](#) y [macroeconómico](#) están dejando una profunda brecha, agravando los desafíos a los que se enfrenta Ecuador para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible. Ante estas circunstancias, es fundamental articular una respuesta a la crisis a través de políticas públicas ambiciosas y eficaces que permitan aliviar su impacto, tanto en la fase inicial de resistencia como en las posteriores fases de reactivación y recuperación.

En este contexto, la capacidad para financiar estas políticas públicas es limitada en Ecuador, debido a las condiciones de debilidad previas en que se encontraba el país en relación a aspectos como la baja productividad, la vulnerabilidad social persistente, o las debilidades institucionales, y también por el propio impacto que la crisis está teniendo sobre las cuentas públicas y sobre las condiciones financieras en general. Esta nota se ocupa de analizar la capacidad y las opciones que tiene Ecuador para financiar la respuesta a la crisis de una manera efectiva y sostenible, así como para desarrollar una estructura de financiamiento del desarrollo más estable. Para ello, la nota se organiza en tres secciones. En primer lugar, se presentan las necesidades de financiamiento que está generando la crisis. En segundo lugar, se analizan las diferentes medidas y opciones que se están adoptando y se podrían adoptar en el contexto inmediato para financiar la respuesta a la crisis y superar las presiones de liquidez a las que se puede enfrentar el país. En tercer lugar, se plantean algunas áreas de reflexión y reforma sobre las que se podría sustentar un modelo de financiación del desarrollo más sostenible para el futuro.

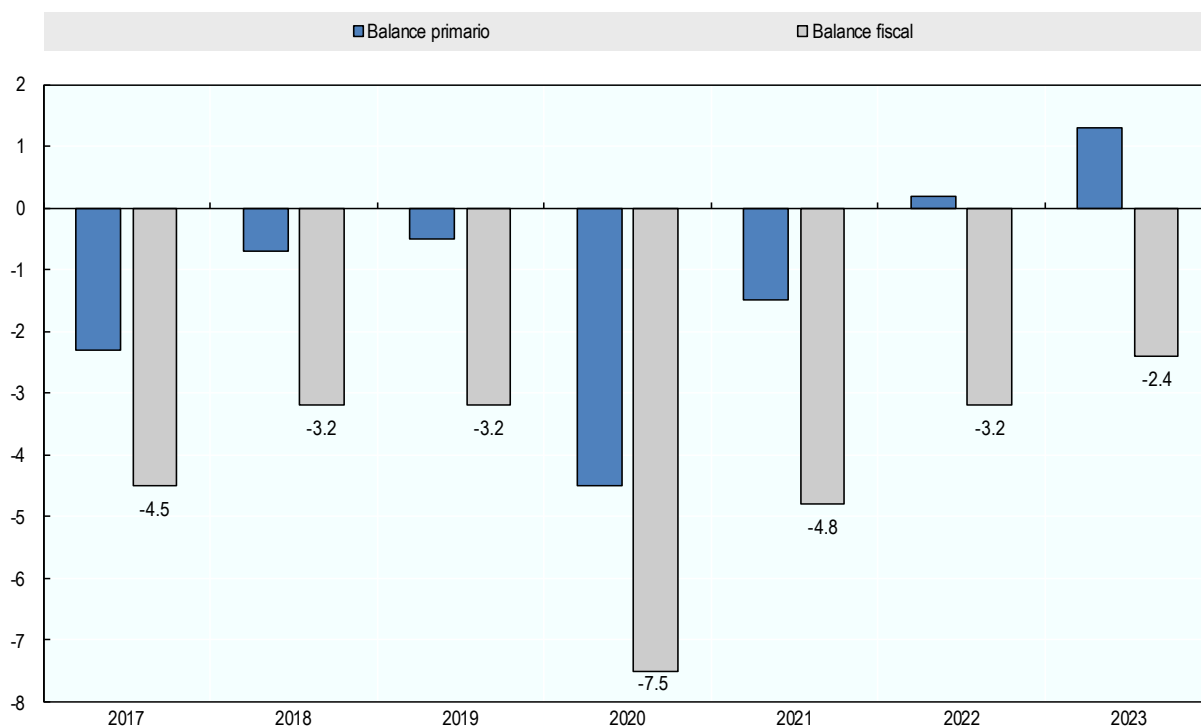
## 1. Las necesidades de financiamiento de Ecuador ante la crisis del COVID-19

La crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19 podría llevar a la mayor contracción de la economía ecuatoriana en su historia, con una caída del PIB de entre un 7.3% y un 9.6%, según las estimaciones el Banco Central de Ecuador, o una contracción del 10.9% según el FMI (Banco Central de Ecuador, 2020a; FMI, 2020a).

Uno de los principales efectos negativos que podría dejar la crisis tiene que ver con la erosión de las cuentas públicas. Por el lado de los ingresos, la contracción económica para el año 2020 viene asociada con una reducción de la recaudación tributaria, así como con un fuerte decrecimiento de los ingresos petroleros, debidos tanto a la caída de los precios de crudo ecuatoriano en el mercado internacional, como a la caída de la producción de petróleo frente a la suspensión de sistemas de transporte de crudo y derivados, y a la menor demanda externa. Adicionalmente, los Presupuestos Generales también contemplan, entre otros, ingresos por la venta de algunos activos públicos que no se han podido materializar en el contexto de la crisis. Por el lado del gasto, las medidas que se están adoptando para dar respuesta a la emergencia provocada por la crisis, tanto desde el punto de vista sanitario como para mitigar el impacto socioeconómico, exigen una movilización importante de recursos financieros.

Ante estas circunstancias, es inevitable que se produzca un fuerte impacto sobre el balance fiscal. De esta manera, la tendencia de consolidación que se había observado desde 2016, con reducciones sucesivas del déficit público, se vería revertida en 2020, año en que se estima que el déficit podría alcanzar un 7.5% (FMI, 2020b), frente a un 3.2% previsto en los Presupuestos Generales antes del impacto de la pandemia (MEF, 2020a). La evolución del balance primario (es decir, el balance fiscal sin tener en cuenta el pago de intereses de la deuda pública) permite ver que un factor importante en los desequilibrios fiscales hasta 2020 tenía que ver precisamente con el pago de los intereses de la deuda comprometida en años anteriores (Gráfico 1).

Gráfico 1. Balance fiscal total y primario en Ecuador, 2017-2023

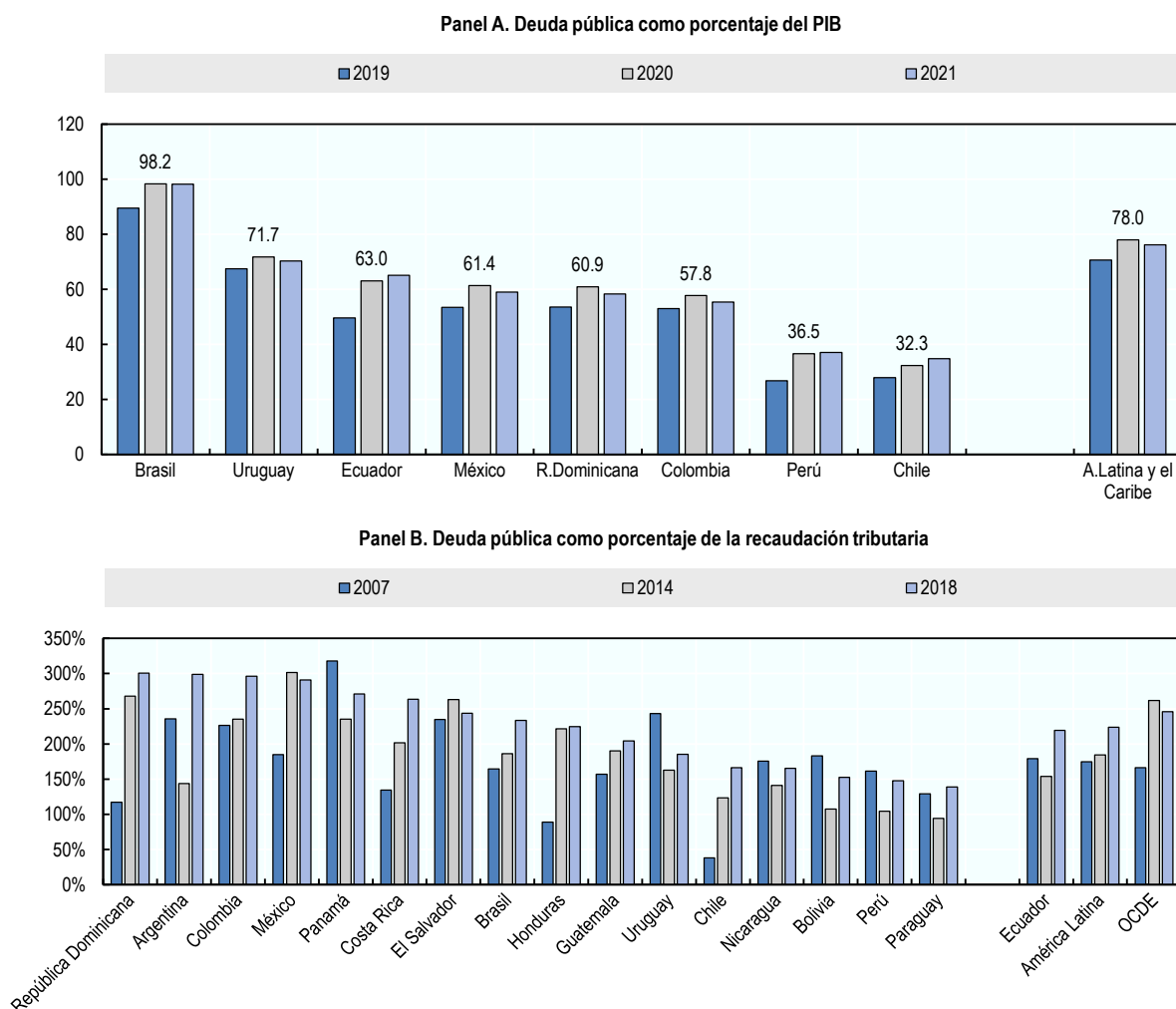


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FMI (2020b).

El deterioro de las finanzas públicas ocurre en un contexto que ya era débil antes del inicio de la crisis, con un “espacio fiscal”<sup>1</sup> muy reducido para financiar la respuesta (OCDE, 2020). A pesar de los esfuerzos de ajuste, la acumulación de los déficits públicos en los últimos años llevó a unos niveles de deuda pública de 49.6% sobre el PIB en 2019, de acuerdo a los datos del FMI. En 2020, la deuda pública podría alcanzar un nivel de 63% sobre el PIB, y en 2021 de 65%, tanto por el efecto del aumento de la deuda como por la contracción del PIB. En el caso de América Latina y el Caribe, podría llegar a un total de 78% en 2020 (Gráfico 2, Panel A). Igualmente, se puede analizar el peso de la deuda en relación a la recaudación tributaria, dado que ésta es una fuente de ingresos habitualmente más estable que otros ingresos del Estado, como los petroleros. Desde esta perspectiva, la deuda en 2018 representó un 179% del total de ingresos tributarios; para el promedio de América Latina y el Caribe la cifra fue de 175%, y para el promedio OCDE 166% (Gráfico 2, Panel B).

<sup>1</sup> Se entiende el “espacio fiscal” como el margen de maniobra que existe en el presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado.

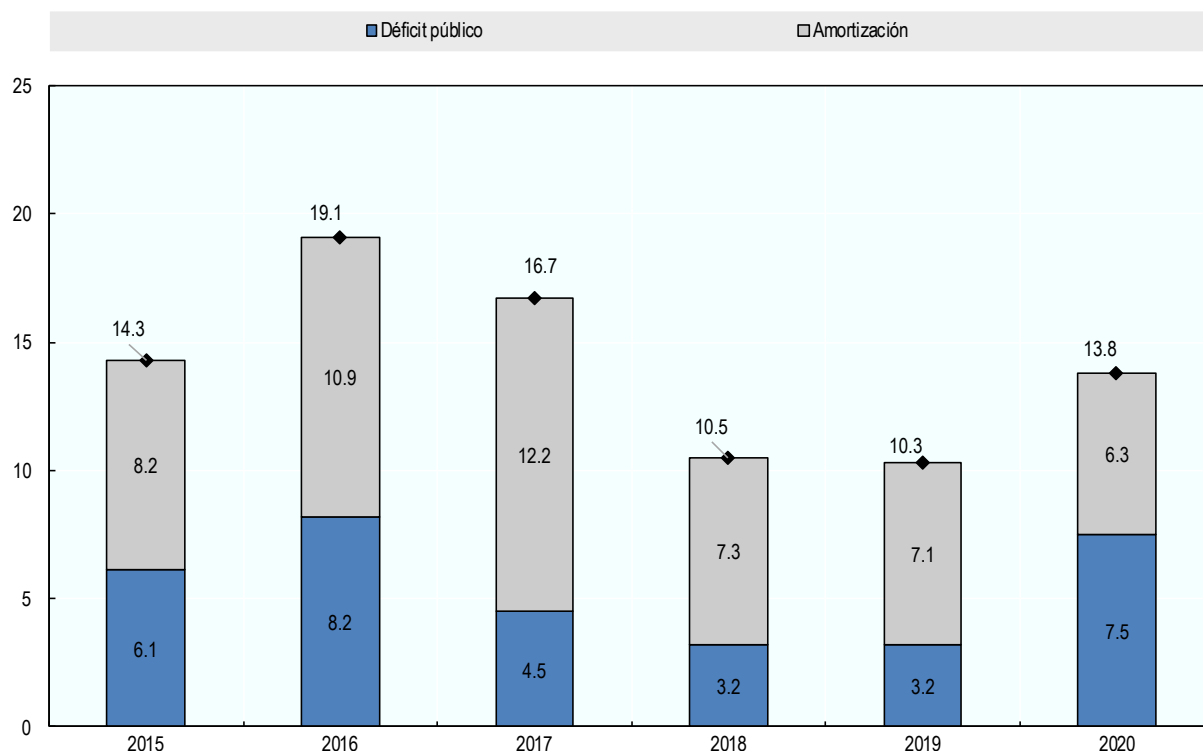
## Gráfico 2. Deuda pública como porcentaje del PIB y de la recaudación tributaria



Fuente: FMI (2020b), Fiscal Monitor Database. Elaboración propia con base en IMF (2020d), World Economic Outlook database, y OCDE et al. (2020).

El fuerte impacto de la crisis actual, combinado con la situación de debilidad fiscal previa, está generando necesidades de financiamiento público de gran envergadura, situando al país ante una realidad compleja. En este sentido, tras una reducción desde el año 2016, según las estimaciones del FMI las necesidades de financiamiento aumentarían en 2020 hasta un 13.8% del PIB, aunque esta cifra podría variar sensiblemente dependiendo de la duración y el impacto final de la pandemia (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Necesidades de financiamiento público en Ecuador (como % del PIB), 2015-2020**



Nota: Se presentan estimaciones a partir del año 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FMI (2020b), IMF Country Report No. 20/178.

## 2. El financiamiento de la respuesta a la crisis: ¿qué se está haciendo y qué queda por hacer?

Uno de los principales desafíos que enfrentan los países ante la crisis del COVID-19 es el de movilizar la ingente cantidad de recursos económicos necesarios para responder a sus efectos (OCDE, 2020). Este desafío es particularmente grave en Ecuador, debido al fuerte impacto de la crisis, que se ve acentuado por las vulnerabilidades estructurales de su modelo de desarrollo. Además, a las debilidades de sus finanzas públicas se le suman las limitaciones que enfrenta el país para acceder a recursos adicionales. Por un lado, el país no cuenta con mecanismos de ahorro fiscal en funcionamiento para situaciones de contingencia como la actual; y, por otro, el acceso a los mercados internacionales para obtener financiamiento privado adicional es muy difícil, dado el alto “riesgo país” de Ecuador (ver ["Impacto macroeconómico del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas"](#)).

Las necesidades brutas de financiamiento que enfrenta Ecuador para 2020 representarían cerca de USD 13 400 millones, con una brecha de financiamiento aún sin cubrir de al menos USD 2000 millones (FMI, 2020b; MEF, 2020a) (Gráfico 4). En este contexto, las principales opciones en que ha estado avanzando el país han sido: 1) financiamiento externo adicional por parte de organismos multilaterales o en forma de préstamos bilaterales oficiales; 2) reestructuración de la deuda externa, para reperfilar los pagos, reducir el capital adeudado, aliviar las necesidades financieras de corto plazo y extender en el tiempo los compromisos de pago; 3) reordenar los recursos disponibles en el plano doméstico, reorientando el gasto hacia acciones prioritarias, reduciendo gastos superfluos, aprovechando los recursos existentes con un uso más eficiente, y movilizando recursos adicionales para generar nuevos ingresos.



**Gráfico 4. Necesidades y fuentes de financiamiento en Ecuador ante la crisis del COVID-19**



Nota: Las cifras son tentativas y basadas en documentos del FMI (2020a), MEF (2020) y diversos artículos de prensa, y responden a la situación en agosto 2020, pero podrían evolucionar ante un contexto cambiante y la posibilidad nuevos apoyos financieros o de que la crisis se prolongue más de lo esperado.

Fuente: Elaboración propia con base en FMI (2020b), MEF (2020a) y diversos artículos de prensa.

El objetivo fundamental que debe guiar estas acciones es el de atender las necesidades sociales más urgentes y proteger a quienes están más expuestos al impacto de la crisis, también teniendo en cuenta que se debe preservar la estabilidad económica, evitando agravar la crisis y sin socavar los recursos necesarios para financiar las políticas de desarrollo en el futuro.

*En el ámbito doméstico se han adoptado medidas para reorientar el gasto público*

Los ajustes en el gasto parecen inevitables, tanto por la importancia de reorientar los recursos a las urgencias provocadas por la crisis como por las altas necesidades de financiamiento y el poco acceso a recursos adicionales al que se enfrenta el país.

Se han puesto en marcha medidas para priorizar el gasto público, orientando recursos hacia las necesidades más urgentes, y reduciendo gastos en otros ámbitos que se han considerado de menor relevancia en el contexto actual. La reducción del gasto en el Presupuesto General del Estado había alcanzado USD 2 910 millones a inicios de junio 2020, algo más de un 8% del total del gasto, y se estima que podría llegar a más de USD 4 000 millones (alrededor de un 11% del gasto presupuestado) a lo largo de 2020 (Revista Gestión, 2020).

Los principales ejes que se plantean para la reducción y reordenamiento del gasto presupuestario son: i) reducción temporal de jornada de trabajo y de salarios para trabajadores públicos; ii) contribución humanitaria temporal de funcionarios públicos: los altos cargos se reducen 50% el sueldo; iii) eliminación y fusión de varias entidades públicas; iv) reducción de jornada laboral en sistema educativo; v) cierre de Embajadas y diversas oficinas diplomáticas en el exterior; vi) aplicación de sistema de bandas de precios a los derivados del petróleo para generar ahorros en subsidios de gasolina.

El ajuste en el gasto, sin embargo, tiene ciertas limitaciones. Por un lado, es fundamental que las medidas adoptadas sean especialmente cuidadosas para no debilitar la provisión y la calidad de los servicios públicos básicos, como la salud, la educación y seguridad. Por otro lado, la mayor parte del gasto público es “rígido”, en el sentido de que hay rubros en que no es sencillo (y en muchos casos tampoco deseable) reducirlo; y el porcentaje de gasto discrecional, sobre el que hay más margen de maniobra para llevar a cabo reducciones, es bajo. En efecto, habitualmente buena parte del gasto corriente es más difícil de reducir, y en Ecuador el porcentaje de gasto corriente sobre el total de gasto público pasó de representar 65% en 2014 a 79% en 2019. Del total del gasto público corriente en 2019, un 33% se destinó al pago de sueldos y salarios (mayoritariamente dirigido al sector salud y educación), 10% al pago de intereses o prestaciones de la seguridad social, y 15% a la compra de bienes y servicios (Banco Central de Ecuador, 2020).

Es importante que además del reordenamiento del gasto se coordinen esfuerzos para obtener ingresos domésticos adicionales, movilizandolos recursos provenientes de los segmentos más aventajados. En este sentido, la propuesta para crear una cuenta humanitaria con contribuciones de empresas y empleados a partir de cierto nivel de ingresos, que fue planteada en el proyecto de “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario”, parecía bien orientada. Sin embargo, esta propuesta no encontró apoyo en la Asamblea Nacional y fue eliminada del texto de la Ley finalmente aprobada. También se ha anunciado un posible adelanto de impuesto para personas que ganen más de USD 5 000 al mes o para empresas que en 2019 generaran ventas por más de USD 5 millones en 2019 y que no hayan visto afectado su negocio por la crisis, en sectores como agroindustria, farmacéutico, bancario y petrolero. En caso de hacerse efectivo, sería importante que la recaudación se encamine a proteger a los más vulnerables y a evitar la destrucción de tejido productivo y el empleo e impulsar su reactivación económica.

La crisis acentúa la necesidad de mejorar el uso de los recursos disponibles, avanzando hacia una mayor eficiencia del gasto público. Ámbitos como las compras públicas, donde las pérdidas por corrupción tienden a ser altas, o una mejor focalización de las transferencias sociales, que en ocasiones benefician a grupos que no forman parte de la población objetivo, son dos ámbitos claros para la mejora. En el caso de Ecuador, se estima que las ineficiencias en el gasto público podrían representar hasta un 7.1% del PIB (Pessino y Benítez, 2020). En 2018, Ecuador se ubicaba en el puesto 127 de 136 en el ranking de eficiencia del gasto gubernamental (WEF, 2018).

### *En el ámbito externo, el apoyo internacional está siendo fundamental para generar recursos adicionales*

Uno de los canales fundamentales de financiamiento para el país proviene de los organismos multilaterales y de otros países de manera bilateral, que están concediendo préstamos en condiciones favorables.

En primer lugar, la “Extended Fund Facility” (EFF) firmada por Ecuador con el FMI en 2019 planteaba un préstamo de USD 4 200 millones por tres años (USD 1 392 millones anuales), pero en el contexto de la crisis fueron suspendidos los desembolsos previstos con esa línea para 2020, con la intención de replantear los términos y adaptarlos al nuevo escenario nacional y mundial. Posteriormente, y dada la urgencia de las necesidades financieras de corto plazo, se ha concedido un préstamo de emergencia de USD 643 millones (modalidad RFI). Adicionalmente, el 30 de septiembre de 2020 se aprobó un acuerdo para un nuevo programa con el FMI, bajo la modalidad de “Extended Fund Facility”. Este programa prevé

un monto total de USD 6500 millones, de los cuales en 2020 se desembolsarían USD 4000 millones. El programa tiene como objetivos principales proteger las vidas y las condiciones de vida de las personas y garantizar la estabilidad macroeconómica, y viene asociado con la implementación de un paquete de reforma tributaria y una ordenación y moderación del gasto público, así como una expansión de la cobertura de la protección social.

En segundo lugar, otros organismos multilaterales brindan apoyo al país con diferentes tipos de préstamos. A fecha de 30 de agosto, y teniendo en cuenta también los recursos aprobados antes de la pandemia, se habían comprometido recursos por parte de: Banco Mundial, por valor de USD 1120 millones; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por USD 738 millones; y de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, por un monto de USD 564 millones. Por ahora estos préstamos multilaterales representan un total de USD 2320 millones para 2020.

Por último, los préstamos concedidos de manera bilateral por parte de terceros países son una fuente de financiamiento importante en la estructura de la deuda pública ecuatoriana y podrían jugar un papel importante en el contexto actual. En particular, el Gobierno se encuentra en diálogos para concretar fuentes de financiamiento adicionales con China, que podría llegar a alcanzar un monto de USD 2.400 millones.

En suma, el financiamiento oficial externo adicional en el contexto de la crisis está jugando un papel fundamental. Sin embargo, dada la brecha de financiamiento aún pendiente, y las necesidades que se están generando a nivel internacional, es importante que se considere una expansión de las capacidades de préstamo de los organismos multilaterales, o un fondo de apoyo a nivel global para economías de ingreso bajo y medio, en el que el FMI y/o el G-20 podrían jugar un papel fundamental.

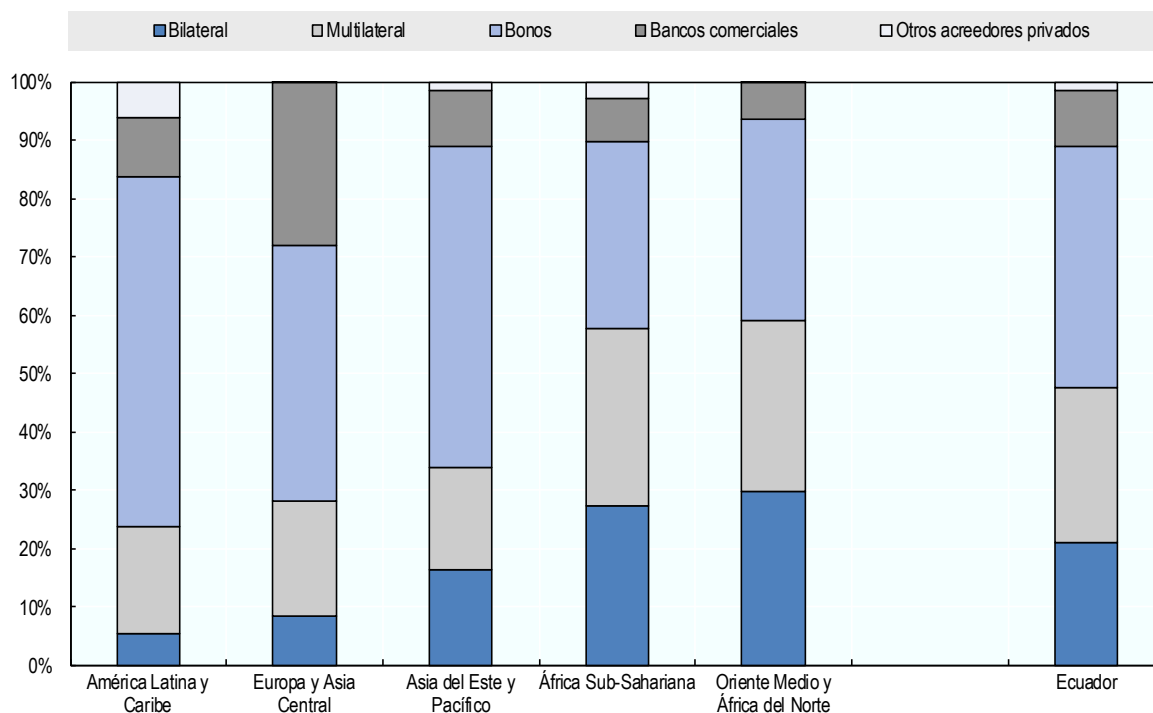
### *Un reperfilamiento de la deuda externa permite liberar recursos para atender la respuesta a la crisis*

El endeudamiento público externo que proviene de prestamistas privados representa uno de los principales canales de financiamiento para muchos países. Por ejemplo, en América Latina países como Chile, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Panamá, han acudido a los mercados internacionales para financiarse durante la crisis (Ocampo, 2020).

Ecuador no dispone de esta alternativa, principalmente debido a los altos niveles de “riesgo país”, hacen que el financiamiento externo venga asociado a tasas de interés muy elevadas y poco convenientes.

Los vencimientos de deuda que se cumplen durante 2020 suponen una carga adicional a las necesidades de financiamiento que está generando la crisis, poniendo mayor presión sobre las finanzas públicas. Por ello, se ha hecho necesario un reperfilamiento de la deuda pública externa es fundamental, tanto para liberar los recursos necesarios para responder a las necesidades de la crisis, como para evitar un proceso de impagos o una dinámica que haga la deuda insostenible en el mediano plazo. El total de la deuda externa como porcentaje del PIB suponía un 37.4% en 2019, y podría alcanzar un nivel de 49.2% en 2020 (Banco Mundial, 2020a). Es importante tener en cuenta que la estructura de la deuda pública externa ecuatoriana es más parecida a la de regiones de menor nivel de ingreso que a la de la mayoría de países de América Latina, con un porcentaje muy importante de acreedores oficiales, que representan casi un 50% del total (Gráfico 5). Por ello, las iniciativas internacionales de alivio o reestructuración coordinada de deuda deben tener en cuenta que hay países de ingreso medio-alto, como Ecuador, que podrían ser objeto de medidas similares a las que se están aplicando para países de ingreso bajo.

**Gráfico 5. Deuda pública externa en Ecuador y regiones en Desarrollo, por tipo de acreedor (2018)**



Nota: Los promedios de las regiones no incluyen a países de ingreso alto.  
Fuente: Elaboración propia con datos de International Debt Statistics, Banco Mundial (2020a).

Una estrategia de reestructuración de la deuda pública externa debe buscar extender los plazos de vencimiento, reducir las tasas de interés (que podrían fijarse dentro de unas bandas de fluctuación) y/o, en caso dado, reducir una parte del principal de la deuda. En este contexto, Ecuador consiguió cerrar el 31 de agosto de 2020 un proceso de canje de deuda de sus 10 bonos globales de deuda externa, que representaban un total de USD 17 535 millones, por cuatro nuevos bonos (incluyendo el bono de intereses acumulados entre marzo y agosto), con mejores condiciones de financiamiento. Este acuerdo supone una reducción del capital de alrededor de USD 1 540 millones de deuda vigente, así como una disminución de las tasas de interés promedio del 9.2% al 5.3%, la duplicación del plazo de vencimiento, la extensión del periodo de gracia, y el diferimiento de intereses no pagados y acumulados (MEF, 2020b).

Hay varios principios que parecen fundamentales para favorecer un proceso de reestructuración justo y exitoso en el contexto actual. En primer lugar, se debe entender que una parte de las necesidades actuales están generadas por un “shock” exógeno, y no por un manejo irresponsable de las cuentas públicas, y que por tanto, un proceso de alivio o reestructuración de la deuda no debe deteriorar la imagen del país ni perjudicar su acceso a financiamiento en el futuro, y que no existe “riesgo moral” en ese apoyo.

En segundo lugar, se debe involucrar a todos los actores, incluyendo a los acreedores privados (que representan más del 50% de la deuda) y favoreciendo un esfuerzo por todas las partes (Gráfico 5). En este sentido, cabe destacar que Ecuador y el China Development Bank (CDB) llegaron a un acuerdo para reprogramar los pagos sobre la línea de crédito vigente, que permitirá al país un periodo de gracia de 12 meses en el capital, luego del cual se reiniciarán los pagos, sin que las condiciones originales cambien (se mantiene la tasa de interés pactada del 7.16%). Este acuerdo supone un alivio financiero para el Ecuador por USD 417 millones, en el pago del capital correspondiente a esta línea. Igualmente, un préstamo del Eximbank chino fue reestructurado en septiembre de 2020, consiguiendo un alivio en los

pagos por valor de USD 474 millones. En total, ambos acuerdos suponen un alivio financiero de USD 891 millones con China, que se distribuiría entre 2020 y 2021.

Por último, el programa anunciado con el FMI sirve de marco de referencia para una reestructuración, al establecer compromisos de responsabilidad y sostenibilidad de la deuda para el futuro. En general, los procesos de reestructuración de deuda que se han realizado en el marco de un programa de apoyo del FMI han tenido más éxito, dado que la presencia de esta institución puede ayudar a tener un marco de ajuste claramente definido, al tiempo que provee información independiente e incentivos tanto a acreedores como deudores para involucrarse en el proceso (Díaz-Cassou, Erce y Vázquez-Zamora, 2008).

Aunque los esfuerzos se están concentrando en la deuda pública externa, la deuda pública doméstica representa un 12% del PIB y también podría haber margen para un reperfilamiento, para suavizar las obligaciones de pago de más corto plazo y pensando en términos que puedan ser aceptables para los acreedores. En el mediano plazo, el desarrollo del mercado doméstico de deuda puede ser importante, también como mecanismo de financiamiento del sector privado.

### **3. Estabilidad de las finanzas públicas en la etapa post Covid-19: fortaleciendo los recursos para promover el desarrollo de mediano y largo plazo**

El contexto actual está acentuando las debilidades estructurales que ya enfrentaba el país para financiar su desarrollo. La crisis impone diversas urgencias de financiamiento que deben ser atendidas de manera inmediata, pero también abre una oportunidad para repensar de manera general cómo se puede avanzar hacia fuentes de financiamiento público más robustas y sostenibles, que permitan financiar servicios públicos de calidad y políticas públicas para mejorar el bienestar de todos los ciudadanos.

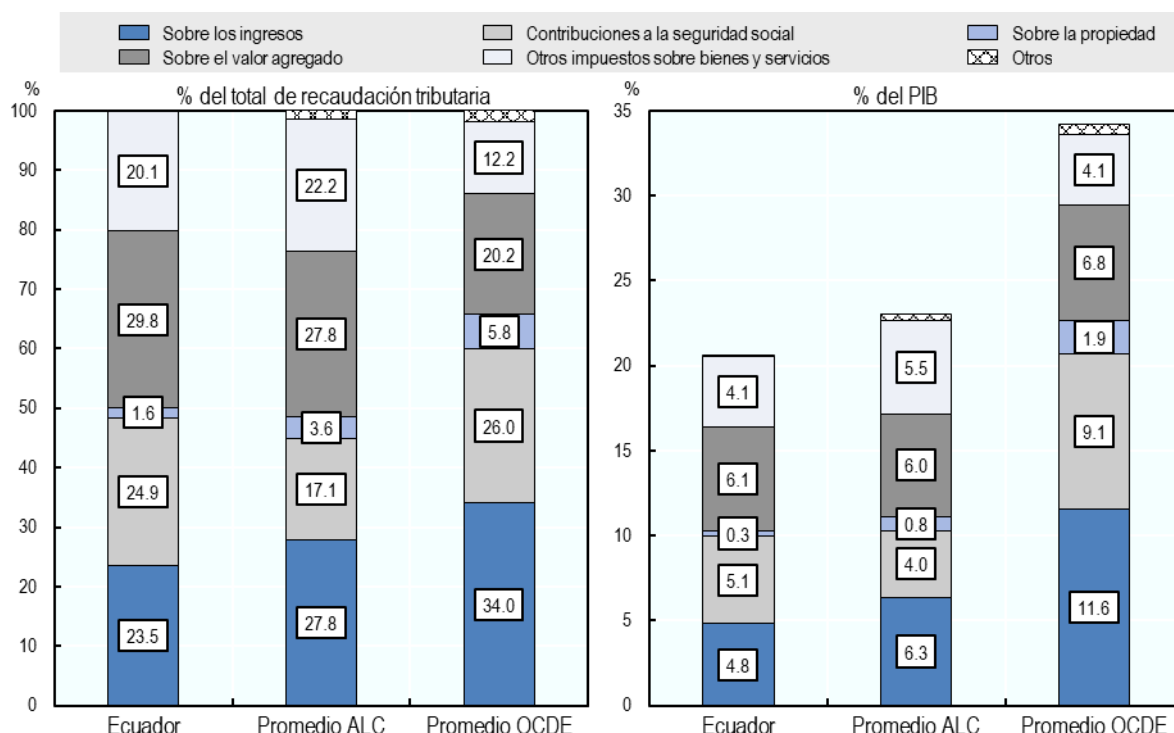
Los esfuerzos que está realizando el país demuestran la buena voluntad para avanzar en esta dirección, y la recientemente aprobada “Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas” busca precisamente generar un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas que garantice la estabilidad en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, se establece una senda de reducción de deuda, que debería llevar a un nivel de 57% del PIB en 2025, 45% del PIB en 2030, y 40% del PIB en 2032.

Hay dos ámbitos de particular importancia para robustecer el modelo de financiación del desarrollo en el país: avanzar hacia una estructura tributaria más sólida, justa y eficiente, y conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos generados por la explotación del petróleo.

#### *Reformar la estructura tributaria para financiar servicios públicos de mejor calidad para todos*

La crisis del COVID-19 está teniendo un fuerte impacto sobre la recaudación tributaria en Ecuador. Sin embargo, el bajo nivel de ingresos fiscales es un problema estructural que el país ya arrastraba antes de la crisis. En este sentido, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB representó en 2018 un 21.1% en Ecuador, por debajo del 23.1% de promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y muy alejado del promedio de la OCDE en ese mismo año, de 34.3% (OECD et al., 2020).

**Gráfico 6. Recaudación tributaria en Ecuador, América Latina y la OCDE, por tipo de impuestos**



Nota: Los datos de la OCDE se refieren a 2017, ya que el promedio de la OCDE en 2018 no está disponible. El promedio de la OCDE representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE. El promedio de ALC representa el promedio no ponderado de un grupo de 25 países de América Latina y el Caribe (excluyendo Venezuela) incluidos en la publicación de origen.

Fuente: OCDE et al. (2020).

Existe un potencial sin explotar para recaudar más ingresos en Ecuador. Bajo el régimen fiscal actual, la estructura impositiva de Ecuador depende en gran medida de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan la mitad de sus ingresos fiscales totales (Gráfico 6). El predominio de estos impuestos como principal fuente de ingreso tributario tiene que ver, probablemente, con la relativa facilidad para recaudarlos. Sin embargo, su carácter regresivo sugiere que se deben reequilibrar las fuentes de ingresos hacia otros ámbitos donde parece existir margen para la mejora. En este sentido, mientras que los impuestos sobre la propiedad son un 1.6% del total en Ecuador, representan un 3.6% y un 5.8% en el caso de ALC y la OCDE respectivamente. Igualmente, los impuestos sobre los ingresos representan un 23.5% en Ecuador, por debajo del 27.8% y 34% en el promedio de ALC y la OCDE respectivamente (Gráfico 6).

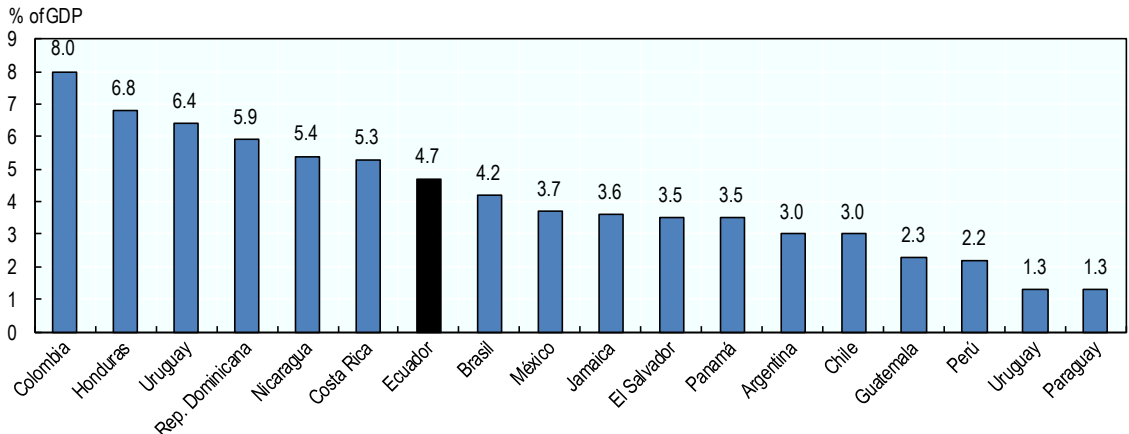
Todo esto subraya la importancia de que en la etapa post COVID-19 se inicie un debate profundo sobre cómo avanzar hacia un sistema tributario más sólido, justo y eficiente.

Además de explorar posibles aumentos impositivos en determinados ámbitos, hay dos ejes fundamentales para aumentar la recaudación tributaria. En primer lugar, se ha de expandir la base tributaria, dado que los altos niveles de informalidad (un 46.7% del empleo se encuentra en empresas informales), entre otros motivos, hacen que una buena parte de la actividad económica quede fuera del ámbito de acción de los impuestos. Esta es una realidad compleja, ya que buena parte de la actividad en la economía informal no podría sobrevivir si se le aplican ciertas cargas tributarias, pero se deben hacer esfuerzos para integrar la reforma tributaria dentro de una política más amplia de incentivos a la formalización que permitan una mejor comprensión de la estructura del sector, la implementación de mecanismos de seguimiento y la

generación de políticas públicas acordes para la transformación de la estructura productiva. En segundo lugar, la lucha contra la evasión fiscal es fundamental. El fortalecimiento de la recaudación y las comunicaciones tributarias nacionales, la adopción de nuevas tecnologías y metodologías en la administración fiscal, y la mejora de la cooperación internacional contra la evasión de impuestos y fraude fiscal, como por ejemplo la implementación de las recomendaciones del proyecto OECD / G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), serán clave para afrontar este desafío (OCDE et al., 2020).

Otra vía potencial para recaudar más ingresos tributarios en Ecuador es a través de la reducción de aquellos “gastos tributarios” que sean poco eficientes. Los gastos tributarios representan aquellos recursos no recaudados por el Estado debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de contribuyentes específicos, en principio con el fin de lograr ciertos objetivos de política económica o social. Los gastos tributarios en Ecuador fueron relativamente altos con respecto a otros países de América Latina y el Caribe (Gráfico 7). En 2017 representaron un 4.7% del PIB, y la mayoría provino de los impuestos generales al consumo (2.4%) y el impuesto de sociedades (1.3%). Si bien los gastos tributarios podrían ser el resultado de exenciones tributarias beneficiosas y créditos fiscales que apuntan a mejorar el mercado laboral, apoyar la innovación y fortalecer la protección social, eliminar los gastos que no contribuyen a la competitividad podría liberar más recursos, mejorar la flexibilidad fiscal y permitir que el gobierno diese un mejor uso a estos ingresos (OCDE et al., 2020).

**Gráfico 7. Gasto tributario como porcentaje del PIB en la región de América Latina y el Caribe**



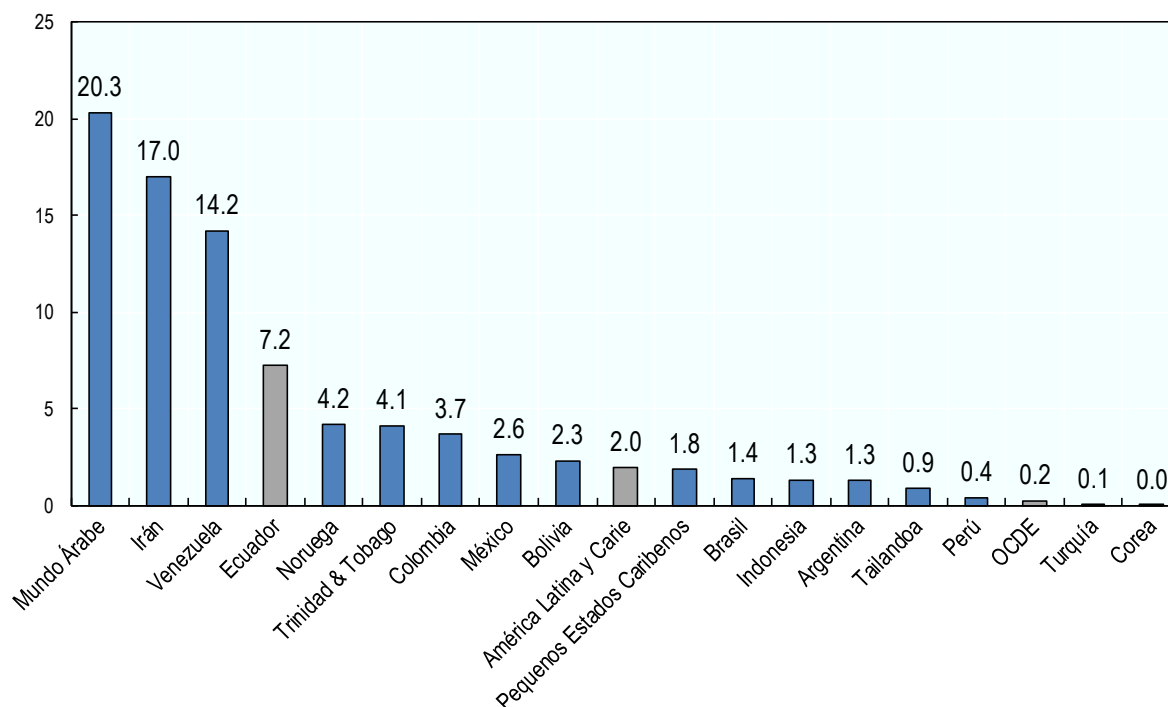
Nota: Los datos se refieren al último año disponible para cada país: Argentina (2017), Bolivia (2013), Brasil (2016), Chile (2018), Colombia (2018), Costa Rica (2016), Ecuador (2017), El Salvador (2017), Guatemala (2016), Honduras (2017), Jamaica (2016), México (2018), Nicaragua (2013), Panamá (2016), Paraguay (2016), Perú (2017), República Dominicana (2018), y Uruguay (2017).

Fuente: Longinotti (2019), "Gastos tributarios en los países miembros del CIAT".

**Recursos petroleros: hacia un modelo de financiamiento estable y menos dependiente**

Los recursos provenientes de la explotación del petróleo tienen un papel fundamental para las cuentas públicas en Ecuador. Aunque su volatilidad es importante, dadas las variaciones en los precios internacionales, los ingresos petroleros han representado en promedio en 2018 y 2019 alrededor de un 20% de los ingresos totales del sector público no financiero (Banco Central de Ecuador, 2020b), con una importancia sobre el total del PIB del 7.2% en 2019 (Gráfico 8)

Gráfico 8. Recursos petroleros como porcentaje del PIB, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2020b), World Development Indicators.

La fuerte dependencia de los recursos provenientes del petróleo hace que la volatilidad con que estos se comportan sea uno de los principales factores de riesgo para las cuentas públicas en Ecuador, en particular en contextos de crisis como la actual. Además, es posible que se haya iniciado una etapa, de duración indeterminada, de bajos precios internacionales del petróleo, tanto por la caída de la demanda global, como por la aparición de nuevas formas de extracción y producción más eficientes, que reducen los costos y aumentan la oferta, y por la gradual transición hacia fuentes de energía alternativas (IEA, 2020a).

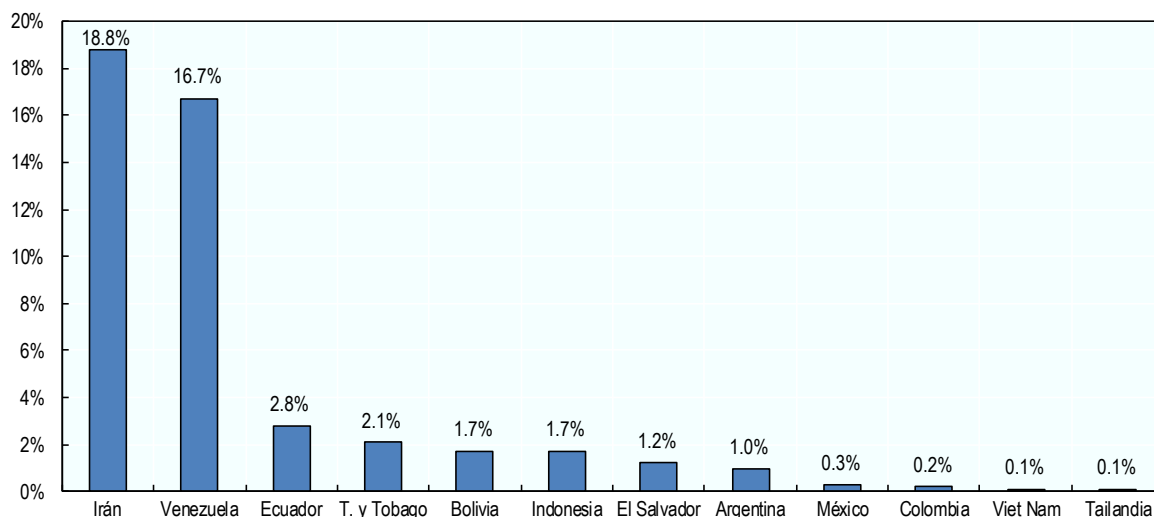
En este sentido, y para favorecer un modelo de financiamiento público más estable y sostenible, hay dos cuestiones clave relacionadas con el sector de los combustibles fósiles que deberían formar parte del debate público. En primer lugar, es fundamental generar mecanismos de ahorro de los recursos obtenidos de la explotación del petróleo, en caso de que los precios lo permitan. En este ámbito, se debe reflexionar sobre la necesidad de establecer un fondo de estabilización, así como sobre las características y la institucionalidad con que se debería establecer. El hecho de que la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas recientemente aprobada incluya esta provisión dentro de su contenido parece apuntar en la buena dirección. Cuando se establezca el fondo de estabilización, es fundamental que el precio de petróleo de referencia, por encima del cual se ahorran los ingresos petroleros, sea establecido de manera calificada e independiente. De igual manera, los desembolsos del fondo deben de estar sujetos a reglas precisas para evitar desembolsos que no se ajusten a los parámetros para los cuales el fondo ha sido creado, evaluando que se destine una parte a la inversión en proyectos estratégicos de impacto sistémico en la economía.

En segundo lugar, racionalizar el gasto en subsidios a los combustibles fósiles, de manera que favorezca a los hogares más vulnerables con una mejor focalización, y liberando además recursos que puedan servir tanto para financiar programas de protección social como inversiones que aumenten la capacidad productiva del país. El tamaño de este tipo de subsidios en Ecuador como porcentaje del PIB es alto si se



compara con los niveles en otros países de la región en los que existen estos esquemas de apoyo (exceptuando el caso de Venezuela) (Gráfico 9).

**Gráfico 9. Subsidios a los combustibles fósiles como porcentaje del PIB (2019)**



Fuente: IEA (2020b).

En el contexto de fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, la cuantía dedicada a estos subsidios se ha reducido de manera importante. Además, se ha iniciado un esfuerzo por hacer una mejor focalización de estos subsidios a través de un nuevo mecanismo de regulación de precios. El Decreto Ejecutivo 1054, emitido el 20 de mayo de 2020, establece que, los precios de los combustibles “serán calculados mensualmente por cada actor de la cadena de comercio de combustibles considerando los marcadores de crudo Oriente y WTI”. Una vez establecido este precio, se le sumará el IVA y un margen de comercialización. El sistema de regulación es mediante bandas de precios (USD/galón), con un límite de variación mensual (ancho de la banda) de +/- 5% según el cual el precio a nivel nacional se irá ajustando al nivel de precios internacionales. El Gobierno Nacional mencionó que se focalizará el subsidio cuando los precios incrementen, aunque está por determinar cuáles serán los mecanismos de focalización y cuáles serían los montos (Grupo Faro, 2020).

#### **4. Políticas monetarias y financieras que se han llevado a cabo a fin de fortalecer la dolarización y reactivar el crédito.**

Uno de los ejes estratégicos fundamentales, con los cuales el gobierno ha mostrado un compromiso fuerte, es el de garantizar la continuidad del esquema monetario vigente: la dolarización. En esa línea, en los últimos meses los organismos de control, el Banco Central del Ecuador (BCE) y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), han implementado algunas medidas de política monetaria y financiera orientadas a mantener la sostenibilidad del sistema monetario en el país, sostener la cadena de pagos, y reactivar el crédito a través de algunas acciones que se sintetizan a continuación.

- El BCE mantiene activa desde 2015 una facilidad de liquidez de hasta USD 300 millones. Debido a las situaciones coyunturales que el país ha atravesado, se han activado recientemente las líneas de contingencia de liquidez con el BIS: el 20 de marzo de 2020 (USD 2 196 millones de reserva); y el 25 de junio de 2020 (USD 2 760 millones). La activación de esta facilidad de liquidez implica la inmovilización de una parte de las reservas de oro que dispone el BCE de manera temporal a

cambio de recursos líquidos, permitiendo dotar de liquidez a las reservas internacionales, para responder principalmente a los retiros del sistema financiero privado.

- Las medidas económicas emprendidas para enfrentar la actual emergencia sanitaria se encaminan hacia la inyección de liquidez e incentivos al sector productivo vía el dinamismo del crédito. En este contexto, la JPRMF en abril aprobó la normativa que permitió la liberación de los aportes del Fondo de Liquidez para dotar a los bancos de aproximadamente USD 1 000 millones, los cuales se orientan a una adecuada gestión de tesorería de las entidades financieras, atenuando fallas operativas o descalces de un plazo generalmente de 24 horas; y una segunda vía dirigida a suplir los requerimientos de liquidez presentados por las instituciones financieras con un mayor horizonte. En el mediano plazo, el objetivo es direccionar estos recursos para créditos por parte de las entidades en el marco de las reestructuraciones crediticias post crisis, y la reactivación económica, constituyéndose en una propuesta de medida contracíclica ante la crisis presentada.
- La JPRMF expidió varias resoluciones para aliviar el pago de deudas que mantienen los ciudadanos con instituciones financieras, ante la expansión del COVID-19 en marzo 2020 (Resoluciones No. 568-2020-F y No. 569-2020-F del 22 de marzo de 2020 y Resolución No. 582-2020-F de 8 de junio), determinando que las entidades financieras del sector público o privado, por iniciativa propia o por solicitud de los clientes, puedan modificar las condiciones originalmente pactadas en las operaciones de crédito. En la última resolución de junio, se determina una modificación plazo de diferimiento extraordinario de obligaciones crediticias, en caso de los bancos privados ampliar 60 días, y se extendió a 90 días adicionales para que las operaciones que no hubieren sido pagadas en la fecha de vencimiento, sean transferidas a las correspondientes cuentas vencidas.
- Finalmente, con la aprobación reciente de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, se establecen incentivos tributarios para aquellas entidades financieras que canalicen créditos productivos para la reactivación económica y protección del empleo en el sector privado. Las instituciones del Sistema Financiero Nacional, especialmente la banca pública, deben crear líneas de crédito específicas destinadas a cobertura de pagos de nómina y capital de trabajo; y, priorizar en sus operaciones de crédito el destinado al sector productivo y educativo.

## Bibliografía

- Banco Central de Ecuador (2020a), “El COVID-19 pasa factura a la economía ecuatoriana”, Boletín de Prensa, 3 de junio 2020, <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1366-el-covid-19-pasa-factura-a-la-economia-ecuatoriana-decrecera-entre-73-y-96-en-2020>
- Banco Central de Ecuador (2020b), Estadísticas del Sector Monetario y Financiero, <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/sector-monetario-financiero>
- Banco Mundial (2020a), International Debt Statistics, Base de datos, <https://data.worldbank.org/products/ids>
- Banco Mundial (2020b), World Development indicators, Base de datos, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Díaz-Cassou, J., A. Erce y J. Vázquez Zamora (2008), “The role of the IMF in recent sovereign debt restructurings: implication for the policy of lending into arrears”, Occasional Papers 0804, Banco de España, <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/6325>
- MEF (2020a), Ecuador Investor Presentation, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Ecuador-Spanish-Investor-Presentation-.pdf>
- MEF (2020b), “Ecuador presenta su propuesta formal de reestructuración de deuda”, Comunicado Oficial, 20 de julio 2020, <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/07/200720-BP-Solicitud-de-Consentimiento-VF.pdf>
- FMI (2020a), IMF Videos, Presentación sobre las Perspectivas de la Economía Mundial en la Universidad de los Andes, Bogotá, <https://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=6171927156001>
- FMI (2020b), “Request for purchase under the rapid financing instrument and cancellation of arrangement under the extended fund facility—press release; staff report; and statement by the executive director for Ecuador”, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/05/28/Ecuador-Request-for-Purchase-under-the-Rapid-Financing-Instrument-and-Cancellation-of-49460>
- FMI (2020c), Fiscal Monitor Database, April 2020, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>
- FMI (2020d), World Economic Outlook, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>
- Grupo Faro (2020), [https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2020/06/FACT-SHEET-SUBSIDIOS\\_compressed-1.pdf](https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2020/06/FACT-SHEET-SUBSIDIOS_compressed-1.pdf)
- IEA (2020a), [https://www.iea.org/articles/energy-market-turmoil-deepens-challenges-for-many-major-oil-and-gas-exporters?utm\\_campaign=IEA%20newsletters&utm\\_source=SendGrid&utm\\_medium=Email](https://www.iea.org/articles/energy-market-turmoil-deepens-challenges-for-many-major-oil-and-gas-exporters?utm_campaign=IEA%20newsletters&utm_source=SendGrid&utm_medium=Email)
- IEA (2020b), Fossil fuel subsidies database, Base de datos, <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>
- JP Morgan (2020), EM Sovereign Ratings Perspectives, Global Emerging Markets Research.
- Longinotti, F. (2019), “Tax expenditures in the CIAT member countries”, CIAT Working Papers, Inter-American Centre of Tax Administrations, <https://www.ciat.org/tax-expenditures-in-ciat-member-countries-spanish-only-wp-06-2019/?lang=en>.
- <https://www.primicias.ec/noticias/economia/finanzas-cinco-mil-millones-multilaterales-este-ano-deuda/>  
<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/24/nota/7850697/impuesto-renta-5000-dolares-mensuales-ecuador-lenin-moreno>
- Revista Gestión (2020), <https://revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/financiamiento-el-urgente-reto-de-la-economia-ecuatoriana>
- Ocampo (2020), <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/05/26/financing-and-debt-management-for-emerging-market-economies/>

OCDE et al. (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>

Pessino, C. y J.C. Benítez (2019), Hacia un gasto inteligente para América Latina y el Caribe, <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacia-un-gasto-inteligente-para-america-latina-y-el-caribe/>

WEF (2018), The Executive Opinion Survey, Global Competitiveness Report 2018, [http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF\\_GCI\\_2017\\_2018\\_Scorecard\\_EOSQ043.pdf](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf)

**Este trabajo se ha desarrollado en el marco  
de la Facilidad de la Unión Europea  
para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe**

[www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)  
[dev.contact@oecd.org](mailto:dev.contact@oecd.org)



**Unión Europea  
en Ecuador**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**