


DIAGNÓSTICO

Deuda pública de Ecuador

> Introducción

Desde el comienzo de la era dolarizada ha existido la regla de que la deuda pública no debe sobrepasar el 40% del producto interno bruto (PIB). Esta regla se ratifica en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, vigente desde octubre de 2010. Para tener una mayor discrecionalidad, la forma de calcular la deuda fue modificada en 2016; no obstante, en ese mismo año ya se superó el límite impuesto.


A octubre de 2020, la deuda pública de Ecuador bordea el 62,1% del PIB.

Se ha establecido un cronograma para regresar al techo del 40% hasta 2032 en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. La renegociación de la deuda externa, llevada a cabo en agosto de 2020, generó un alivio fiscal. No obstante, mantener la sostenibilidad de la deuda implica varios retos.

>> Análisis de estado de situación y estadísticas de situación actual

La deuda pública total ha crecido un 162,3% desde 2013, principalmente debido al incremento de la deuda externa. En efecto, esta última se ha más que triplicado entre 2013 y 2020. Durante 2020, la relación deuda/PIB se ha mantenido alrededor del 60,5%, porcentaje elevado en relación a otros países en América Latina.

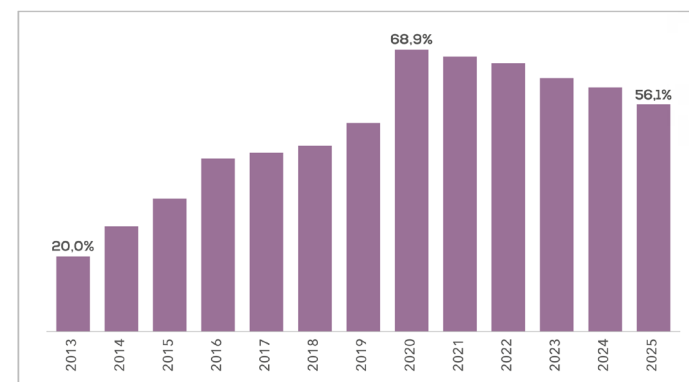


Gráfico 1.
Relación deuda/PIB para Ecuador, 2020

Fuente: Acuerdo FMI, octubre de 2020

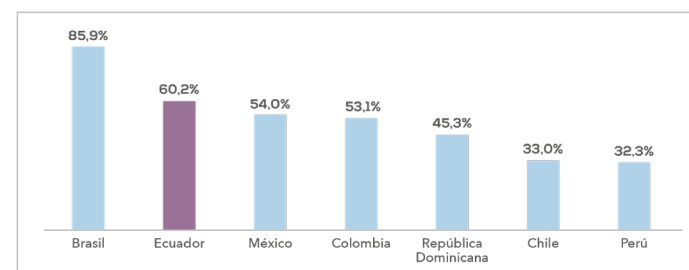


Gráfico 2.
Deuda del Gobierno central como porcentaje del PIB, abril de 2020

Fuente: Banco Mundial

>>> Cambios más importantes introducidos por este Gobierno

Cálculo de la deuda pública y transparencia en las cifras: Este Gobierno volvió a utilizar el concepto de deuda agregada en lugar de la consolidada para calcular la relación deuda/PIB.



La deuda consolidada no incluía las obligaciones del Gobierno central con otras instituciones públicas, lo que le daba un mayor margen de maniobra y aparentaba que la deuda pública era menor y no llegaba al techo del 40%.

Adicionalmente, se corrigieron las cifras del déficit del sector público no financiero, que se habían contabilizado erróneamente desde 2012.

Renegociación de la deuda: La negociación contempló el **canje de los bonos globales, que representaban un capital de más de \$ 17.000 millones**. La propuesta fue aceptada por el 98,5% de los tenedores de bonos y el 31 de agosto de 2020 culminó la negociación. El acuerdo alcanzado implica:



- i. alivio del pago de la deuda externa por **\$ 16.452 millones** durante los próximos 10 años;
- ii. reducción del capital en **\$ 1.540 millones**;
- iii. aumento del plazo (de 6,1 años en promedio a **12,7 años**; el bono con mayor plazo vencía en 2030 y ahora vencerá en 2040);
- iv. reducción de la tasa de interés promedio, **de 9,2% a 5,3%**;
- v. cinco años de gracia en el capital y cerca de dos en los intereses.

Además, **en 2020 no se realizarán más pagos, lo que permite un ahorro de \$ 1.361 millones, y en 2021 se pagarán solo \$ 79 millones.**

Con la **Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (agosto de 2018)** y con la **Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas (julio de 2020)** se mantuvieron dos reglas fiscales y se introdujeron algunas nuevas:

- **Nueva regla fiscal:** No se aprobará el Presupuesto General del Estado si su resultado primario¹ arroja déficit y el resultado global no cumple con la meta estructural de largo plazo, excepto si se dan tres trimestres consecutivos de decrecimiento.
- **Nueva regla fiscal:** Con los ingresos excedentes de la explotación de recursos naturales no renovables, una vez que se hayan descontado las asignaciones a los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), se creará un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.
- **Se mantiene:** Los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. Se puede romper la regla en situaciones excepcionales relacionadas con la salud, la educación y la justicia.
- **Se mantiene:** Hay un límite del 40% del PIB para la deuda pública. Se establece además que **la política fiscal debe ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública al 40% del PIB hasta 2032**. Además, se detallan con mayor precisión los rubros a ser contabilizados en la deuda pública.



Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI): En septiembre de 2020 se llegó a un acuerdo con el FMI por **\$ 6.500 millones por 27 meses**. Este acuerdo tiene como objetivo estabilizar la economía, proteger los medios de vida, ampliar la cobertura de los programas de asistencia social, garantizar la sostenibilidad fiscal y de la deuda, y fortalecer las instituciones nacionales para sentar las bases de un crecimiento duradero y generador de empleo².

¹ El resultado primario es la diferencia entre ingresos y gastos, sin considerar el pago de intereses de la deuda pública.

² El acuerdo contraído en marzo de 2019 fue cancelado en mayo de 2020.

>>>> Metas cumplidas por este Gobierno

El Gobierno **no estableció metas relacionadas con la deuda pública en el Plan de Desarrollo Nacional 2017-2021**. Sin embargo, con la *Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*,



se había establecido que se debía alcanzar el **techo del 40% de la deuda en proporción al PIB hasta 2021**,

según lo determinado en la Disposición Transitoria Décima Séptima de esta ley.

Esta disposición no se va a cumplir; sin embargo, con la *Ley Orgánica de Ordenamiento de las Finanzas Públicas* se vuelve a buscar este objetivo y se plantea un cronograma para alcanzarlo hasta 2032.

>>>> Conclusiones

Se han observado los esfuerzos del Gobierno por transparentar las cifras de la deuda pública, implementar nuevas reglas fiscales y buscar la sostenibilidad de las finanzas y de la deuda pública. Sin embargo, queda pendiente regresar la deuda pública a una proporción no mayor del 40% de PIB. Este escenario implica varios retos para el siguiente Gobierno, entre los que se pueden mencionar:

- **Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas para que no se requiera un mayor endeudamiento público.** Los déficits fiscales en los últimos años han revelado que Ecuador tiene altos niveles de gasto público y que existe un problema de equilibrio entre este y los ingresos. Por lo tanto, es primordial que el próximo Gobierno impulse un debate nacional y abierto sobre las opciones de política relacionadas a este tema: o se aumentan los ingresos de tal forma que permitan sostener el nivel de gasto de forma permanente, o se llega a acuerdos para reducir los egresos fiscales.

- Solo **llegando a estos acuerdos y adoptando una serie de medidas** se logrará cumplir con el cronograma de reducción de la deuda hasta 2032.
- Se deberá **cumplir el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para recibir los desembolsos a tiempo y no crear mayores desequilibrios en las finanzas públicas.** Este punto incluye la implementación de un paquete fiscal que tiene previstos una reforma tributaria, la reducción de empleados y salarios públicos, la mejora en los procesos de contratación pública, un reequilibrio del gasto en subsidios hacia programas de asistencia social, y moderación en los niveles de inversión pública.

Con base en este diagnóstico, se considera prioritario analizar los siguientes subtemas a profundidad: deuda pública total, interna y externa; cambios relevantes en cuanto a transparencia y cálculo de la deuda; necesidades de financiamiento; y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de la deuda.



INFORMACIÓN ADICIONAL:

- **FACTSHEET 1:**
Deuda pública total e interna
- **FACTSHEET 2:**
Deuda externa
- **FACTSHEET 3:**
Cambios relevantes en cuanto a transparencia y cálculo de la deuda desde 2013
- **FACTSHEET 4:**
Necesidades de financiamiento y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de la deuda