

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

**PROGRAMA DE APOYO A LA MEJORA DE LA GESTIÓN FISCAL Y
EL FOMENTO PRODUCTIVO**

(EC-L1252)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CAR); Edna Armendariz, Carola Pessino y Alberto Barreix (IFD/FMM); Javier Diaz-Cassou (CAN/CEC); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Javier Beverinotti (CAN/CBO); Javier Jimenez (LEG/SGO); Juan Carlos Dugand, (VPC/FMP); Ida Fernandez Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

ECUADOR

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión Fiscal y el Fomento Productivo		
Número de Proyecto:	EC-L1252		
Equipo de Proyecto:	Juan Luis Gómez (FMM/CEC), Jefe de Equipo; Emilio Pineda (FMM/CAR); Edna Armendariz, Carola Pessino y Alberto Barreix (IFD/FMM); Javier Diaz-Cassou (CAN/CEC); Mariela Sanchez (CAN/CEC); Javier Beverinotti (CAN/CBO); Javier Jimenez (LEG/SGO); Juan Carlos Dugand, (VPC/FMP); Ida Fernandez-Paino, Diana Champi y Ana Calvo (IFD/FMM).		
Prestatario:	República del Ecuador		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan Financiero:	Capital Ordinario (CO):	US\$300.000.000	
	Total:	US\$300.000.000	
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.1 (OP-102), B.2, B.3, B.7 y B.13	
	Clasificación:	B.13	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y Contexto

- 2.1 Los desequilibrios macroeconómicos iniciados con el desplome del precio del petróleo en 2014 continúan limitando el desempeño económico de Ecuador. Tras cinco trimestres consecutivos de caídas entre 2015-2016, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en 2017 al 2,4%. Sin embargo, 2018 cerró con un crecimiento de tan solo el 1,1%, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento será negativo, en alrededor del -0,5%, en 2019. Para recuperar una senda sostenible de crecimiento y mantener los avances sociales, el país está ejecutando un programa de consolidación fiscal a través de un Servicio Ampliado del FMI para 2019-2021¹. El FMI desembolsará aproximadamente US\$4.200 millones y los organismos internacionales apoyarán con un financiamiento de hasta US\$6.000 millones en los próximos cuatro años, de los cuales el Banco aportaría aproximadamente US\$1.680 millones en nuevas aprobaciones entre 2019-2021². En 2019, se estiman aprobaciones de US\$500 millones con el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad (EC-L1255), US\$300 millones con esta operación, y alrededor de US\$55 millones en préstamos de inversión en aspectos de gestión fiscal (EC-L1251 y EC-1253).

¹ Este instrumento se aplica en situaciones de graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales. Aprobado, 11 de marzo de 2019.

² US\$1.128,8 millones en 2019, US\$241,5 millones en 2020 y US\$300 millones en 2021.

- 2.2 Los esfuerzos del gobierno encaminados a la consolidación del gasto no han conseguido restablecer los equilibrios fiscales. El déficit global del Gobierno Central (GC) cerró en 5,6% en 2016 y 5,9%, del PIB en 2017 (se redujo al 3% estimado en 2018). La deuda pública consolidada ascendió en julio de 2018 al 46,5% del PIB, frente a un 38,6% en 2016. Si otras obligaciones³ son incorporadas al cálculo, la deuda alcanzó el 56% del PIB en julio 2018. El ajuste fiscal está comenzando a sentirse en los indicadores sociales, con incrementos en las tasas de pobreza (de 22,5% al 23,2%) y pobreza extrema (de 7,7% al 8,4%) entre 2015 y 2018. El [Plan de Prosperidad 2018-2021](#) (estrategia de reforma económica de mediano plazo) y la Ley de Fomento Productivo de 2018 contemplan como objetivo fundamental la consolidación fiscal, a través del restablecimiento del equilibrio primario en las finanzas públicas y la reducción de la deuda pública.
- 2.3 El principal problema es la inestabilidad fiscal y débil gestión de las finanzas públicas, que limita un crecimiento sostenible y amenaza el mantenimiento de los logros sociales alcanzados. Los problemas específicos y causas determinantes son: (i) ineficiencia de la gestión macro-fiscal; (ii) baja calidad del gasto público; y (iii) debilidades en la administración de ingresos.
- 2.4 **Ineficiente gestión macro-fiscal.** Desde su implementación en 2010⁴, las reglas fiscales no han permitido reforzar la disciplina presupuestaria y generar espacio para ejecutar políticas fiscales contracíclicas⁵. La regla que define un límite al ratio de deuda pública del 40% del PIB se incumple, y la metodología de cómputo ha variado desde 2016, eliminando partidas necesarias según las mejores prácticas contables. La segunda regla fiscal, que requiere que los ingresos permanentes superen los gastos permanentes, no es coherente con la regla de oro constitucional que limita el financiamiento al gasto en inversión, y no responde a las mejores prácticas de control de crecimiento del gasto. El incumplimiento y la deficiente definición técnica de las reglas es evidenciado por el progresivo deterioro de la posición fiscal del déficit estructural desde 2008.
- 2.5 **Debilidades en la gestión del gasto público:** (i) la Dirección de Calidad del Gasto (DNCG) en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene limitados recursos e instrumentos para la evaluación de programas de gasto; (ii) débil capacidad para atracción y gestión de contribuciones privadas a proyectos de infraestructura⁶ debido a: (a) un incompleto marco legal y técnico para proyectos de Asociación Público-Privada (APP); (b) el tratamiento de pasivos firmes y contingentes derivados de proyectos APP es limitado en ausencia de instrumentos que faciliten su viabilidad financiera⁷; (c) ausencia de instrumentos para la puesta en valor de infraestructura pública existente; y (d) reducido número de proyectos APP subnacionales; y (iii) débil gobernanza corporativa de las Empresas Públicas

³ Preventas petroleras, certificados de tesorería, obligaciones con otras agencias del estado, etc.

⁴ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

⁵ Schaechter et al. (2012) y Ter Minassian (2010) definen objetivos básicos de las reglas fiscales.

⁶ Solo se han aprobado 4 proyectos APP. MEF, 2018.

⁷ Ninguno de los 4 proyectos APP contó inicialmente con una evaluación para identificación, cuantificación y mitigación de riesgos fiscales. MEF, 2018.

(EE.PP.)⁸, sin un tratamiento fiscal equiparable al sector privado, ni adecuados requerimientos de transparencia ni de presupuestación eficientes⁹, así como una masa salarial sobredimensionada, representando alta carga fiscal para el Estado¹⁰. Adicionalmente, la participación de mujeres en órganos de dirección es escasa¹¹.

- 2.6 **Debilidades en la gestión de ingresos públicos:** (i) Ecuador no realiza intercambios de información financiera con fines fiscales en el contexto del Foro Global de la OCDE, ni ha aprobado el conocimiento de último beneficiario de la propiedad; (ii) no se ha desarrollado la base tributaria de servicios digitales; (iii) débil coordinación institucional entre agencias tributarias erosiona la base de los principales tributos: IVA y Renta; y (iv) existen barreras burocráticas y técnicas al cumplimiento tributario de contribuyentes¹².

B. Objetivo, Descripción y Resultados Esperados

- 2.7 El objetivo general es contribuir a la estabilidad fiscal de Ecuador, facilitando el crecimiento sostenible y el mantenimiento de los principales indicadores de desarrollo social. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la gestión macro-fiscal; (ii) mejorar la calidad y eficiencia del gasto; y (iii) mejorar la eficiencia y transparencia de política y la gestión tributaria. Esto se logrará a través de:

- 2.8 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es mantener un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según la Matriz de Políticas.

- 2.9 **Componente II. Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal y de la transparencia de la deuda.** El programa apoyará: (i) fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal, mediante: a) un límite al crecimiento del gasto público; b) definición de cláusulas de escape a la regla de crecimiento de gasto; y c) mecanismos cuatrimestrales de monitoreo de la regla fiscal de crecimiento de gasto; y (ii) fortalecimiento de la transparencia en las estadísticas de deuda pública, mediante: a) inclusión en el cómputo de deuda de las obligaciones resultantes de la venta anticipada de petróleo, la deuda del GC con otras entidades del estado, y otras obligaciones; y b) publicación trimestral de estadísticas de deuda pública, incluyendo estados agregados y consolidados de las distintas coberturas institucionales.

- 2.10 **Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto.**

- a. **Fortalecimiento institucional:** El programa apoyará el fortalecimiento de la DNCG del MEF mediante su establecimiento como ente coordinador del sistema nacional de calidad del gasto, incluyendo: a) obligatoriedad de las

⁸ Las sesiones ordinarias representaron 21% y las extraordinarias-urgentes, 72%. Escobar, B. (2018). Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. Mimeo.

⁹ Sistema de transferencias/captura de excedentes entre MEF y EE.PP. es discrecional, crea costes transaccionales y genera incentivos a la ineficiencia. DNEP del MEF (2018).

¹⁰ El patrimonio de las 22 EE.PP. representa 34% del PIB, y el monto estimado de recursos en asignaciones presupuestarias fue de aproximadamente 4,2% del PIB (2018). DNEP del MEF (2018).

¹¹ Solo en dos de los directorios de las 22 EE.PP. hay mujeres. EMCO, 2018.

¹² Ecuador: posición 143 de 190 en facilidad de cumplimiento tributario, *Doing Business Report* (2019).

agencias del gobierno de reportar estadísticas de gasto; y b) agenda y metodologías de evaluación del gasto social definidas.

- b. **Mejora de la Calidad y Eficiencia del Gasto en IP.** El programa apoyará la mejora de la gestión en IP mediante el incremento de la capacidad fiscal para la IP con contribución privada mediante APP, a través de: a) implementación de la reglamentación del tratamiento de pasivos contingentes y la regulación de los procesos de certificación plurianual de compromisos fiscales de proyectos APP; b) creación de la Unidad APP para gobiernos subnacionales en el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE); c) creación de un programa de aprovechamiento de activos de infraestructura; y d) aprobación y ejecución del primer plan de gestión de impacto ambiental en APP en el proyecto Puerto Posorja.
- c. **Mejora de la Calidad y Eficiencia del Gasto Corriente:** El programa apoyará: (i) fortalecimiento de gestión y control sobre las EE.PP. a través de reformas al proceso de asignación de los Presupuestos Generales del Estado; (ii) remisión al MEF de lineamientos para mejorar la participación de mujeres en directorios de EE.PP.; y (iii) reducción de carga fiscal derivada de las EE.PP., mediante la aprobación de planes de recorte del 10% de la masa salarial de las EE.PP. de la función ejecutiva.

2.11 **Componente IV. Mejora en la eficiencia y transparencia de la política y gestión tributaria.** El programa apoyará: (i) suscripción de la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAAM) del Foro Global de la OCDE; (ii) la aprobación de un sistema de retención del impuesto al valor añadido a los servicios digitales cobrados con tarjeta de crédito; (iii) mejoras en gestión tributaria y aduanera mediante un plan de acción para la integración de procesos de manejo de datos, control y fiscalización de los contribuyentes; y (iv) fortalecimiento del cumplimiento tributario mediante la implementación de servicios en línea.

2.12 El impacto esperado es la reducción del déficit fiscal del GC¹³. Los principales resultados son: (i) reducción del ratio de gasto público sobre el PIB; (ii) reducción de la carga fiscal derivada de EE.PP.; y (iii) reducción del coste de cumplimiento tributario. Los beneficiarios son: (i) GC, mediante la creación de nuevo espacio fiscal; y (ii) población en general, por la mejora en la asignación de recursos fiscales a prioridades de gasto y la mayor eficiencia y transparencia en la gestión del gasto.

2.13 **Alineación.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008). Se alinea al desafío de productividad e innovación y al área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho. Es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), y el de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8). Está alineado con la Estrategia de País con Ecuador 2018-2021 (GN-2924), con los objetivos de mitigar el riesgo fiscal asociado a la

¹³ El Gobierno aspira a alcanzar un superávit global en 2019-2021 y reducir la deuda pública al 40% PIB en 2022.

volatilidad de los precios del petróleo, generar eficiencias y aumentar la calidad del gasto público, aumentar la participación privada en la inversión en infraestructura y otros bienes públicos, y de aumentar la contribución de la inversión privada y la productividad al crecimiento de la economía.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El Banco ha apoyado a varios países de la región en reformas de gestión fiscal¹⁴, y desarrolla un amplio portafolio de operaciones en apoyo a las reformas fiscales en Ecuador. Con el 3325/OC-EC, se contribuye al incremento de la recaudación a través del fortalecimiento de la gestión del Servicio de Rentas Internas (SRI). La operación 4670/OC-EC apoya la participación de capital privado en proyectos de infraestructura pública bajo APP¹⁵. En 2019, el Banco está procesando tres nuevas operaciones con enfoque fiscal: (i) EC-L1251: la reforma del sistema de EE.PP., con el objetivo de reducir la carga fiscal para el estado derivada de la propiedad de EE.PP.¹⁶; (ii) EC-L1253: apoya la integración de procesos de SRI y el Servicio Nacional de Aduanas de Ecuador (SENAE) para asistir la mejora en la eficiencia de la administración tributaria¹⁷; y (iii) la presente operación.
- 3.2 A solicitud del cliente, esta operación se estructura bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas (PBL) con dos tramos, en base al documento Préstamos en apoyo a reformas de política: directrices sobre preparación y aplicación. Actualización (CS-3633-2). La avanzada definición de los compromisos de política ha contado con apoyo directo del Banco (¶3.1), y se espera cumplir con las condiciones del primer tramo en el primer semestre de 2019. Se estima que el primer y segundo tramo se desembolsarían a mediados y finales de 2019, respectivamente, por un 50% del monto cada uno (¶2.1). La operación está justificada de conformidad con el criterio de necesidad de recursos fiscales de Ecuador, según lo establecido en el ¶3.27 del documento CS-3633-2.

IV. RIESGOS AMBIENTALES

- 4.1 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto ambiental.
- 4.2 **Aspectos fiduciarios.** Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país. No se identifican riesgos fiduciarios.

V. TEMAS ESPECIALES

- 5.1 Los principales riesgos son: (i) que el incremento en tipos de interés y limitaciones de acceso al endeudamiento afecten la sostenibilidad de reformas. Medidas de

¹⁴ 4552/OC-CO, 4569/OC-AR, 4667/OC-PR, 4542/OC-ES, 3590/BL-HO.

¹⁵ Matriz de Políticas, Medida 3.2.

¹⁶ Matriz de Políticas, Medida 3.3.

¹⁷ Matriz de Políticas, Medida 4.3.

mitigación: marco de ajuste fiscal del Gobierno, y el programa de apoyo con los multilaterales mediante asistencia técnica y financiera; y (ii) que existan retrasos en la aprobación de reformas normativas. Se prevé la provisión de asistencia técnica para la preparación de las reformas.

- 5.2 La sostenibilidad de las reformas se facilitará con el continuo diálogo técnico, la implementación de préstamos de inversión¹⁸ y sus cooperaciones técnicas (CT). La EC-T1419, de apoyo a esta operación, está en fase de QRR. La coordinación con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial y otros donantes fue instrumentada a través de reuniones lideradas por el MEF.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación y recursos necesarios para financiar las misiones y apoyo técnico (US\$120.011). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo el 16 de abril de 2019, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operativas el 14 de mayo, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 19 de junio de 2019.

¹⁸ Las operaciones 4670/OC-EC, EC-L1251 y EC-L1253 darán el apoyo y seguimiento a las reformas del PBL a mediano plazo.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
EC-L1252 Program for the Improvement of Fiscal Management and Economic Development		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13		
Country	Executing Agency	
ECUADOR	EC-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Fiscal Management Division	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
JUAN LUIS GOMEZ REINO		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$300,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
11 Mar 2019	dianac Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	22 Mar 2019	
QRR (Estimated)	25 Apr 2019	
Board Approval (Estimated)	10 Jul 2019	
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Por ser un préstamo sectorial de políticas no se requiere una clasificación ambiental.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, y no financiará inversiones de infraestructura u obras, por lo que no se prevén riesgos socioambientales.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

Temas	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Diagnóstico y Aspectos técnicos y operativos de la reforma	Componente I. Estabilidad macroeconómica		
	<i>Country Development Challenges Ecuador</i> , BID 2018	Concluido	Enlace a la publicación
	Componente III. Mejora en la calidad y eficiencia del gasto		
	Escobar, B. Consultoría de Optimización del rendimiento de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Septiembre, 2018	Concluido	Enlace a la publicación
	Escobar, B. y Albornoz, L. Estructura de Reforma Institucional de Empresas Públicas de la República del Ecuador. BID. Diciembre, 2018	Concluido	Enlace a la publicación
	IKONS, Reglamento a la Ley de Incentivos de Asociaciones Público-Privadas	En proceso	-
	Armendariz et al (2016). La Eficiencia del Gasto de Inversión Pública en América Latina. BID	Concluido	Enlace a la publicación
	BID (2018). Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less.	Concluido	Enlace a la publicación
	Componente IV. Mejora en la eficiencia y transparencia de la gestión tributaria		
	BID, CIAT, GIZ (2016) Manual sobre la recaudación y cobranza de tributos	Concluido	Enlace a la publicación
	Silvani y Rojo, Diagnóstico de la capacidad institucional del Servicio de Rentas Internas y del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador para el desarrollo de la estrategia de integración de procesos. BID	En proceso	-
	Nota Técnica sobre Política Fiscal en Ecuador (2016).	En proceso	-
Aspectos de diseño	Evaluación de impacto	Pendiente	-
	Plan de Monitoreo y Evaluación de Resultados e Impactos del Programa	Pendiente	-

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).