

## Ecuador y los subsidios a los combustibles

**Gonzalo Escribano** | Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano | @g\_escribano 

### Tema

Las violentas protestas desatadas por la decisión del gobierno ecuatoriano de eliminar los subsidios a la gasolina y el diésel han obligado al presidente Lenín Moreno a derogar la medida y ponen en duda la viabilidad política del acuerdo alcanzado entre el país y los organismos financieros internacionales.

### Resumen

El deterioro de la situación económica heredada de la presidencia de Rafael Correa obligó a su sucesor a buscar la financiación de los organismos financieros internacionales para acometer las reformas necesarias. Uno de los elementos clave consistía en eliminar los subsidios a la gasolina y el diésel introducidos en 1974 y que desde entonces ningún gobierno había sido capaz de reformar de manera sustancial. El decreto 883 desató una serie de protestas extremadamente violentas que obligaron al presidente Moreno a retirar las medidas del denominado “paquetazo”. La rectificación mantiene un sistema de subsidios muy costoso fiscalmente para el país, ineficaz y socialmente regresivo, que impulsa el contrabando y dificulta el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

### Análisis

Se analiza primero el deterioro de la situación económica de Ecuador, para después exponer el origen y la evolución de los subsidios a los combustibles en el país, así como los costes que representa en términos fiscales, redistributivos y ambientales.

#### El deterioro de la situación económica

Bajo la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), y como en la mayoría de los países latinoamericanos en esos años, Ecuador experimentó un importante crecimiento económico debido en gran medida al aumento del precio de las materias primas, especialmente del petróleo, del cual el país produce alrededor de medio millón de barriles diarios. Sin embargo, la política económica de la presidencia de Correa contenía múltiples inconsistencias que no permitieron mantener el ritmo de crecimiento a esos niveles una vez que los precios del petróleo empezaron a bajar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> G. Escribano (2013), “Ecuador’s energy policy mix: development versus conservation and nationalism with Chinese loans”, *Energy Policy*, nº 57, pp. 152-159. Hay una versión previa en formato ARI en la web del Real Instituto Elcano:  
[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/energy/ari26-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/energy/ari26-2012).

La Figura 1 muestra como en 2015 el crecimiento real del PIB fue casi nulo y en 2016 entró en recesión, y que en 2015 y 2016 la renta *per cápita* en paridad de poder adquisitivo (PPA) se redujo en más de 200 dólares. El crecimiento económico volvió a terreno positivo gracias al aumento de los precios del petróleo en 2017 y 2018, para después volver a reducirse. Las previsiones apuntan a tasas negativas para 2019, previsión reforzada por el negativo impacto económico de las recientes protestas (por ejemplo, en el descenso de la producción petrolera durante las mismas).

**Tabla 1: Ecuador, indicadores económicos seleccionados**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (1)	2020 (1)
Crecimiento del PIB real	3,8	0,1	-1,2	2,4	1,4	-0,5	1,1
PIB <i>per cápita</i> (US\$ en PPA)	11.430	11.386	11.197	11.506	11.719	11.702	11.869
Déficit (-) / Superávit (+) público (% PIB)	-5,2	-6	-7,3	-4,5	-1,2	-0,4	2,4
Deuda pública neta (% del PIB)	27,5	30,9	35,6	41,3	42,6	47	45,6
Balanza por cuenta corriente (% PIB)	-0,7	-2,2	1,3	-0,5	-1,4	0,6	0,8

(1) Previsiones.

Fuente: The Economist Intelligence Unit (2019), *Country Report*, octubre.

El principal problema consistió en el aumento del gasto público, que se duplicó entre la llegada al poder de Correa en 2007 y 2014, alcanzando el 44% del PIB. Este aumento del gasto impulsó el déficit público hasta un máximo del 7,3% en 2016, un año antes de la salida de Correa de la presidencia. El aumento del déficit causó a su vez un rápido incremento de la deuda pública, que pasó del 27% del PIB en 2014 al 41,3% en 2017. Para controlar el desequilibrio fiscal y reducir la deuda, Ecuador recurrió a medidas económicas discutibles, como acelerar el empleo de préstamos y anticipos por petróleo, usados desde 2009, con las petroleras chinas Petrochina y Unipecc, así como con Petrotailandia.

Ecuador también colocó bonos soberanos en los mercados internacionales, que exigieron tipos de interés extremadamente elevados (por encima del 10%), lo que siguió estrechando su ya reducido espacio de política fiscal. Además, y pese a tratarse de una economía dolarizada, se monetizó el déficit público usando al Banco Central como prestamista. Todas estas medidas se revelaron insuficientes para solucionar la falta de liquidez que aquejaba al país, incapaz de financiar su creciente gasto público al no encontrar nuevas fuentes de endeudamiento.

Ante el deterioro de la situación económica y tras un primer año de política económica continuista, el presidente Moreno se vio obligado a acometer las reformas que llevaban años postergándose y decidió acudir a los organismos financieros internacionales para financiarlas. El pasado marzo el FMI anunciaba la aprobación de un acuerdo con Ecuador por un montante de 4.200 millones de dólares que forma parte de un préstamo

superior a los 10.000 millones de dólares. Los 6.000 millones restantes proceden del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), del Banco Europeo de Inversiones (BEI), del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), del Banco Mundial y de la Agencia Francesa de Desarrollo.

A cambio de este paquete financiero, Ecuador se comprometía a emprender reformas económicas sustantivas basadas en seis ejes principales: (1) restaurar la prudencia en la política fiscal; (2) fortalecer el marco institucional y la independencia del Banco Central; (3) reforzar la resiliencia de su sistema financiero; (4) fomentar la creación de empleo, la competitividad y el crecimiento económico; (5) promover la prosperidad compartida y proteger a los hogares más vulnerables; y (6) impulsar la transparencia y el buen gobierno.<sup>2</sup> En paralelo, el país anunció su salida de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para liberarse de las cuotas impuestas por el cártel y poder aumentar la producción petrolera con el objetivo de generar más ingresos y elevar así el crecimiento económico a corto plazo.

El pasado 3 de octubre se publicó el decreto 883, o “paquetazo”, que constituía el primer paso de las reformas acordadas con una serie de medidas entre las que destacaban la reducción en un 20% de las remuneraciones de los contratos temporales firmados por el sector público, la reducción de las vacaciones de los empleados públicos de 30 a 15 días, destinar a la hacienda pública el salario de un día de cada mes de los empleados públicos y una contribución especial temporal para las empresas con ingresos superiores a 10 millones de dólares. Pero la medida más destacada y de mayor coste político, como inmediatamente se apreció, consistía en la eliminación de los subsidios a los combustibles.

### Unos subsidios recurrentes

El subsidio a los combustibles fue introducido en Ecuador en 1974 por el régimen militar en un contexto de precios al alza del petróleo y de aumento de la producción doméstica que proporcionaba ingresos crecientes. La bonanza petrolera se utilizó para reforzar al régimen sin que los subsidios fueran reducidos de manera significativa cuando la situación económica cambió, puesto que los gobiernos posteriores fueron conscientes de la impopularidad de retirarlos. Los mayores subsidios se otorgaron al gas natural y la gasolina, cuyos precios se mantuvieron congelados hasta 1982.

En los años siguientes hubo una reducción progresiva de los mismos, con el consiguiente aumento gradual de los precios. En la segunda mitad de la década de 1990, los sucesivos intentos de eliminarlos encontraron una fuerte oposición popular y generaron serios episodios de inestabilidad política, pese a lo cual fueron casi erradicados y sustituidos por transferencias directas a los hogares más pobres, que después se convirtieron en el actualmente vigente Bono de Desarrollo Humano (BDH). Sin embargo, en medio de una sucesión de crisis económicas y bancarias, las reducciones de los subsidios energéticos contribuyeron a la caída de varios presidentes.

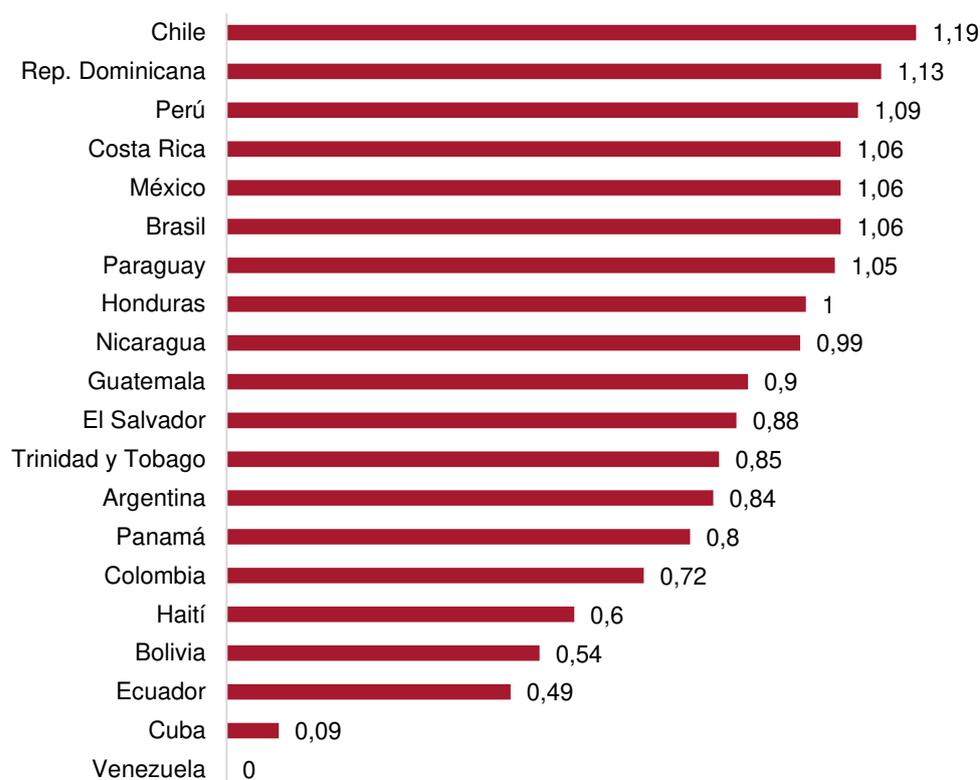
---

<sup>2</sup> Véase la Carta de Intenciones enviada por el gobierno ecuatoriano a la entonces directora gerente del FMI, Christine Lagarde.

En enero de 2000, por ejemplo, el presidente Jamil Mahuad fue derrocado tras los disturbios ocasionados por la toma de Quito por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la retirada del apoyo de los militares. La pretensión de aumentar los precios del gas residencial en un 500% fue uno de los factores desencadenantes de las protestas. Los presidentes subsiguientes tomaron buena nota de la sensibilidad social del tema y revirtieron los decretos de reducción de subsidios. De hecho, los precios del gas residencial se han mantenido constantes desde 2001, y los del diésel y la gasolina para consumo particular apenas cambiaron hasta 2015, cuando se empezó a aplicar un ligero incremento mensual.

El presidente Correa mantuvo el nivel de los subsidios, pero confrontado con una situación económica cada vez más difícil, su sucesor Moreno aceptó (entre otras reformas ya citadas) una reducción gradual de los subsidios de algunos combustibles para obtener la asistencia financiera del FMI. En 2018 se aplicó una reducción de los subsidios a la gasolina súper y en 2019 fueron finalmente eliminados, mientras que se redujeron los subsidios a la gasolina normal. Para reducir la resistencia, el gobierno ofreció tarjetas prepago de gasolina normal a coste reducido para los taxistas.

El pasado 3 de octubre el decreto 883 o “paquetazo” eliminó por completo los subsidios a la gasolina normal y el diésel, además de introducir otras medidas para reducir el gasto, a cambio de lo cual se elevaba el importe del BDH. Los precios del diésel se duplicaron, los de la gasolina normal subieron un 25% y el del transporte aumentó en un 40%. La Figura 2 muestra cómo, tras la eliminación de los subsidios (pero antes de la retirada del decreto 883), el precio medio de la gasolina a 7 de octubre de 2019 seguía siendo en Ecuador el tercero más bajo de América Latina y el Caribe, a 0,49 dólares/litro frente a una media mundial de 1,1 dólares/litro.

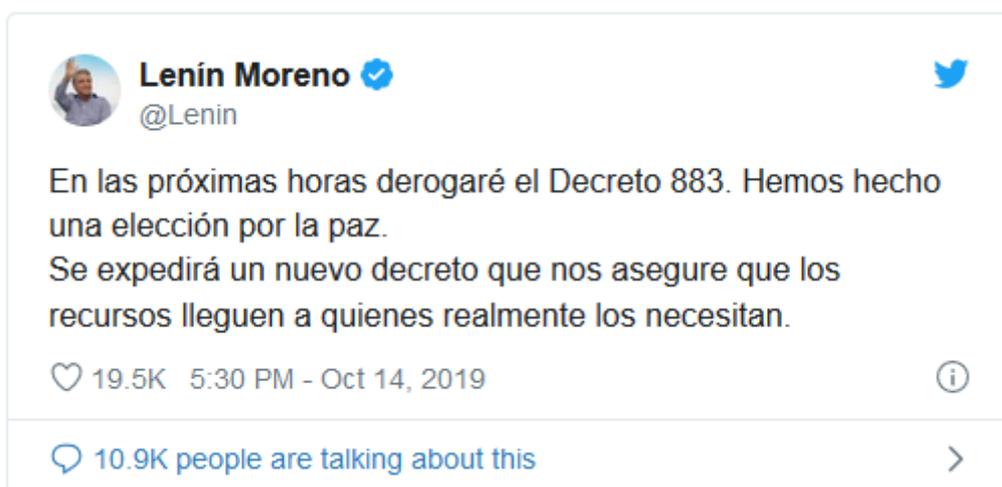
**Figura 2. Precios de la gasolina (US\$/litro a 7/X/2019)**

Fuente: GlobalPetrolPrices.com.

Para compensar el impacto sobre los más desfavorecidos, el gobierno ecuatoriano aumentó en 15 dólares el BDH (que se sitúa entre los 50 y los 240 dólares según la situación de los hogares) que beneficia a 1,1 millones de personas, prometiendo extender el mecanismo a 300.000 personas más. También tomó medidas compensatorias adicionales, como la reducción de aranceles para los sectores agrícola e industrial con el fin de abaratar el consumo, y destinar 1.000 millones de dólares a créditos con interés reducido para la construcción de viviendas.

Pese a estas medidas compensatorias, las protestas se desataron inmediatamente, comenzando con una huelga de taxistas y conductores de camiones y autobuses que bloquearon las carreteras del país. Algunos sindicatos y la CONAIE se sumaron a las protestas y la violencia se desató en Quito pese a la imposición del estado de emergencia y el traslado del gobierno a Guayaquil. Finalmente, el 14 de octubre **Moreno debió retractarse** y anunciar vía twitter la retirada de la eliminación de subsidios a los combustibles contemplado en el decreto 883 y la apertura de negociaciones para modificarlo.

**Figura 3. Mensaje de Lenín Moreno, 14/X/2019**



Fuente: @Lenin, <https://twitter.com/Lenin/status/1183782128926019584?s=20>.

El 16 de octubre, el portavoz del FMI, Gerry Rice, emitió una **declaración** afirmando que el organismo va a continuar “trabajando en estrecha colaboración con las autoridades para identificar, en el contexto del programa actual, la mejor manera en que el Fondo puede proporcionar apoyo financiero y técnico a Ecuador... para garantizar la sostenibilidad fiscal”. Aunque parece complicado avanzar en el reequilibrio de las cuentas públicas del país sin abordar la reforma de los subsidios a los combustibles, las consideraciones fiscales no son las únicas que ponen en tela de juicio su existencia, pues también se discute su impacto ambiental y su ineficacia como mecanismo de redistribución de rentas.

Figura 4. Declaración de Gerry Rice, 16/X/2019



Fuente: @FMInoticias, <https://twitter.com/FMInoticias/status/1184464695685718016?s=20>

### El coste de los subsidios a los combustibles

En los últimos 10 años, Ecuador ha gastado 2.300 millones de dólares en subsidiar combustibles, lo que representa anualmente un 3% de su PIB anual y el 22% de los ingresos por sus exportaciones de petróleo. Dado que Ecuador exporta crudo, pero debe importar una gran parte de los productos refinados (combustibles), cuando los precios del petróleo suben también lo hace el coste de los subsidios. Algunos autores consideran que, al incluir los costes de oportunidad relativos a los combustibles producidos localmente, los subsidios serían 1,5 veces más altos a lo que indican los datos oficiales y, para 2012, habrían sido equivalentes al gasto público conjunto en educación y sanidad.<sup>3</sup>

La Figura 5 recoge el grado de subsidio de los principales combustibles en Ecuador con datos de 2017. Como puede apreciarse, el gas residencial era el combustible más subsidiado en términos relativos, mientras que el diésel lo era en términos absolutos.

<sup>3</sup> F. Schaffitzel, M. Jakob, R. Soria, A. Vogt-Schilb y H. Ward (2019), “Can government transfers make energy subsidy reform socially acceptable? A case study on Ecuador”, IDB working paper series n° IDB-WP-01026, <https://publications.iadb.org/en/can-government-transfers-make-energy-subsidy-reform-socially-acceptable-case-study-ecuador>.

(cont.)

Se ha estimado que, entre 2008 y 2014, Ecuador registró la tercera ratio más alta subsidios/PIB de América Latina, sólo por detrás de Bolivia y Venezuela.<sup>4</sup>

**Figura 5. Coste de producción, precios oficiales y subsidios de los principales combustibles en Ecuador, 2017**

	Diesel (por galón)	Gasolina Extra (por galón)	Gasolina Eco (por galón)	Gasolina súper (por galón)	Gas residencial (por kg)
Coste de producción	2,045	2,084	2,084	2,652	0,718
Precio oficial	1,037	1,480	1,480	2,260	0,107
Subsidio unitario	1,008	0,604	0,604	0,392	0,611

Fuente: H.X. Jara, P. Chun Lee, L. Montesdeoca y M. Varela (2018), "Fuel subsidies and income redistribution in Ecuador", WIDER Working Paper, n° 2018/144, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2018-144.pdf>.

Además, se trata de una herramienta muy ineficiente para redistribuir renta hacia los sectores más desfavorecidos, hasta el punto de que transferir 1 dólar al quintil de hogares más pobres en el país mediante subsidios al diésel y la gasolina costaría 12,5 dólares.<sup>5</sup> De hecho, a diferencia de los subsidios al gas residencial, lo que sí parece beneficiar levemente a los hogares más pobres, las estimaciones realizadas sugieren que subsidiar la gasolina y el diésel resulta socialmente regresivo: cerca del 50% del presupuesto destinado a subsidiar gasolinas y diésel se concentra en el 10% de hogares de mayores ingresos, mientras que los subsidios al gas residencial se distribuyen más equitativamente, con sólo una ligera mayor concentración en el decil de hogares de menores ingresos.<sup>6</sup>

Aunque el subsidio al gas residencial se distribuye de manera más equitativa, ello también resulta en la práctica regresivo socialmente, puesto que beneficia casi por igual a hogares pobres y ricos. No obstante, el decreto 883 no afectaba a los subsidios al gas, pues había un consenso generalizado en que retirarlos hubiese levantado una enorme oposición social. Debe subrayarse que el presupuesto asignado a los subsidios a los

<sup>4</sup> E. Marchán, R. Espinasa y A. Yépez-García (2017), "The Other Side of the Boom - Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle", Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/en/other-side-boom-energy-prices-and-subsidies-latin-america-and-caribbean-during-super-cycle>.

<sup>5</sup> K. Feng, K. Hubacek, Y. Liu, E. Marchán y A. Vogt-Schilb (2018), "Managing the distributional effects of energy taxes and subsidy removal in Latin America and the Caribbean", *Applied Energy*, n° 225, pp. 424-436, tabla 7, [https://www.researchgate.net/publication/325291387\\_Managing\\_the\\_distributional\\_effects\\_of\\_energy\\_taxes\\_and\\_subsidy\\_removal\\_in\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean](https://www.researchgate.net/publication/325291387_Managing_the_distributional_effects_of_energy_taxes_and_subsidy_removal_in_Latin_America_and_the_Caribbean).

<sup>6</sup> H.X. Jara, P. Chun Lee, L. Montesdeoca y M. Varela (2018), "Fuel subsidies and income redistribution in Ecuador", WIDER Working Paper, n° 2018/144, tabla 2, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2018-144.pdf>.

(cont.)

combustibles supera en un 20% al dedicado al BDH, un mecanismo mucho más progresivo y eficiente, puesto que se dirige directamente a los hogares más pobres mientras que los subsidios, como se ha apuntado, llegan al conjunto de la población.<sup>7</sup>

Un coste adicional es el generado por el contrabando con los países vecinos, que tienen precios comparativamente mucho más altos. Antes de la progresiva eliminación de los subsidios, el precio de la gasolina y el diésel era 2,5 veces mayor en Colombia y 3 veces más en Perú, mientras que el gas residencial era casi 10 veces más caro en ambos países. Se estima que un 20% del consumo declarado en Ecuador de estos combustibles acaba en Perú y Colombia. Según el Ministerio de Finanzas, en Ecuador se pierden unos 200 millones de dólares anuales en contrabando de diésel y gasolina. Se ha reportado también que parte de esa gasolina nutre de insumos al narcotráfico, tanto para el transporte como para su uso en los laboratorios clandestinos.

Finalmente, los subsidios desincentivan el ahorro energético, generan un grave problema de contaminación urbana en Quito y Guayaquil, y ponen en riesgo el cumplimiento por Ecuador de sus compromisos de reducción de emisiones en el marco del Acuerdo de París. Ecuador tiene unas emisiones de CO<sub>2</sub> muy altas en el contexto regional para su nivel de desarrollo, además de mantener un ritmo de crecimiento de esas emisiones igualmente elevado. En 2014, las emisiones per cápita de CO<sub>2</sub> en Ecuador eran de 2,8 Tm, frente a las 1,8 Tm de Colombia y las 2,1 Tm de Perú, vecinos con un mayor nivel de renta, e incluso que las de Bolivia (1,9 Tm) y Brasil (2,6 Tm).<sup>8</sup>

Las emisiones de partículas contaminantes en Quito son también comparativamente elevadas para la población y actividad económica de la ciudad. Con datos de 2016, las emisiones de PM 10 eran de 38 microg/m<sup>3</sup> y las PM 2,5 de 18 microg/m<sup>3</sup>, similares a las de ciudades mucho mayores y con mayor nivel de actividad económica e industrial, como Bogotá (PM 10: 38; PM 2,5: 17) o Ciudad de México (39 y 22, respectivamente), y mayores a las de Buenos Aires (27 y 12) y Madrid (19 y 10).<sup>9</sup>

## Conclusiones

La eliminación de los subsidios a los combustibles formaba la parte central de las reformas acordadas entre el gobierno del presidente Moreno y los organismos internacionales, en un giro abrupto de la política económica seguida por su predecesor (y actualmente principal opositor) Correa. Su retirada plantea muchas dudas acerca de la viabilidad política de dichas reformas, pero también de la situación macroeconómica del país, acuciado por la falta de liquidez y una deuda creciente cada vez más difícil de financiar.

Más allá de las complejas circunstancias políticas que atraviesa el país y las consiguientes acusaciones entre sus actores políticos, desde una perspectiva económica, social y ambiental, la pervivencia de los subsidios a los combustibles es un

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/indicador/en.atm.co2e.pc>.

<sup>9</sup> Organización Mundial de la Salud, *WHO Global Ambient Air Quality Database*, <https://www.who.int/airpollution/data/cities/en/>.

fracaso de primera magnitud. Los subsidios a la gasolina y el diésel son extremadamente costosos, representando anualmente más del 3% del PIB del país y el 22% de las exportaciones de petróleo y, según algunas estimaciones, concentrando en ciertos años un gasto público equivalente al destinado conjuntamente a educación y sanidad.

Además, como mecanismo de redistribución no sólo resulta muy ineficaz (transferir 1 dólar al 20% de hogares más pobres con los subsidios a los combustibles costaría unos 12,5 dólares), sino incluso regresivo, pues el 50% del presupuesto destinado a estos subsidios se concentra en el 10% de hogares de mayores ingresos y detrae recursos para subsidios directos mucho más eficaces y enfocados como el BDH. De hecho, el presupuesto empleado en los subsidios supera al destinado al BDH.

Finalmente, los subsidios a la gasolina y el diésel tienen costes medioambientales igualmente elevados: desincentivan la eficiencia energética y restan competitividad a fuentes energéticas alternativas, empeoran la calidad del aire de las principales ciudades ecuatorianas y ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del país.