



## ANÁLISIS DE COYUNTURA No. 8

# El programa económico fondomonetarista traerá una lenta recuperación económica en el quinquenio 2021- 2025

Autor:

**Santiago García Álvarez**

Doctor (PHD) en Economía Internacional y  
Desarrollo, Economista. Presidente del CEP

Quito, agosto de 2021

Las opiniones expresadas en los artículos e información publicadas son de exclusiva responsabilidad del o los autores, no necesariamente recogen la posición institucional del Colegio de Economistas de Pichincha (CEP).

El CEP Es una organización gremial técnica, un espacio abierto al análisis, al dialogo y al debate democrático sobre el acontecer económico local, nacional e internacional.

Calle Ñaquito N 35 37 y Juan Pablo Sanz  
Telfs.: 593 2457 466

[ecocol@colegiodeeconomistas.org.ec](mailto:ecocol@colegiodeeconomistas.org.ec)  
<https://colegiodeeconomistas.org.ec/>

## Introducción

Los antecedentes mediatos que son relevantes para la economía ecuatoriana son: un largo proceso recesivo y fases inestables de reactivación desde 2015 en adelante; el crédito de Facilidad de Fondos Extendida (EFF, por sus siglas en inglés) por un valor de 6,5 mil millones de dólares y que debería estar vigente hasta inicios de 2023; y una recuperación rápida pero heterogénea de la economía global. Estos aspectos están interrelacionados entre sí y marcan el funcionamiento de la economía nacional.

Existen otros elementos transversales que también tienen su debida influencia y que se relacionan con la parte sanitaria y política, en cuanto a los avances considerables de la vacunación contra el Covid-19 y un período de transición política por el advenimiento del nuevo gobierno presidido por Guillermo Lasso y la emergencia progresiva del conflicto social, vinculado a las precarias condiciones de vida de la mayoría de ecuatorianos y el reclamo ambiental frente a los impactos del extractivismo.

De lo anteriormente señalado, el programa crediticio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) es el que tiene mayor peso en el desempeño económico, pues debe entenderse, más allá de la formalidad, como un conjunto de políticas económicas que tienen su propia lógica de ajuste y reactivación y la entrega de recursos financieros que el país requiere en esta transición post pandemia.

No es menester en estas líneas volver a tratar la extensa literatura académica sobre las ventajas y las limitaciones que suelen tener las políticas fondomonetaristas, pues saldría de los alcances de este documento, sino más bien, la intención es entregar una mirada crítica y propositiva sobre la presencia del FMI en el Ecuador.

El programa fondomonetarista tiene dos grandes objetivos:

- 1) mitigar la crisis protegiendo la vida y los medios de subsistencia de la población y restaurando la estabilidad macroeconómica; y, 2) asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través del fortalecimiento de las instituciones nacionales, el empleo y el crecimiento económico del país (FMI 2020, pág. 4).



Estos objetivos bien podrían calificarse como pertinentes, sin embargo, el problema está en la concepción y en la instrumentación del programa crediticio, pues éste apunta a una recuperación lenta post-pandemia Covid-19 de alrededor de 2,0% en el período 2021-2025, como una consecuencia de su diseño que se concentra en el ajuste fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública, aspectos necesarios pero insuficientes para la recuperación económica y la generación sostenida de empleo productivo.

En realidad, la reducción considerable de la inversión pública y del gasto corriente que propone el acuerdo, son medidas que podrían devolver parcialmente la confianza para la recuperación de la inversión privada, además se mejoraría la confianza de los mercados financieros externos tal como muestra la reducción apreciable del riesgo-país, sin embargo, no es menos cierto, que tales medidas reducen la demanda agregada, que al complementarse con un manejo monetario restrictivo, impacta negativamente en el dinamismo económico de mediano plazo.

### **Pros y contras del programa económico**

El componente fiscal es el corazón del programa económico, bajo la lógica de la consolidación fiscal (ajuste fiscal) como principal herramienta para alcanzar el equilibrio macroeconómico. En términos concretos, el paquete fiscal fondomonetarista comprende:

#### **Ingresos fiscales**

- Incremento de 3 puntos del PIB en 2021 y aproximadamente 2,6 % del PIB en el período 2021-2025, para lo cual el FMI recomienda medidas relacionadas con la subida de 3 puntos del IVA, mayores ingresos petroleros y resultados positivos de las empresas públicas.

#### **Gastos fiscales**

- Reducción sería de 4,4 puntos del PIB durante 2021, -0,6% en 2022 y se estabilizaría en 33,3% del PIB en los años posteriores.
- Se pretende alcanzar un superávit fiscal a partir de 2022 en adelante.

Estas reformas fiscales presuponen la puesta en marcha de cuatro procesos que no están exentos de conflictividad social y de gran incertidumbre:

- reducir la masa salarial pública;
- mantener en mínimos o eliminar los subsidios a los precios internos de los combustibles;
- una apreciable reducción del endeudamiento público externo en relación con el PIB; y,
- el sector petrolero debe presentar cifras positivas en su comportamiento productivo y de exportación.

En el cuadro 1 se puede apreciar con mayor detalle lo que se denomina el itinerario del programa del FMI, con los principales instrumentos y metas para el período 2020-2025.



## **Cuadro 1. Itinerario del programa económico con FMI para alcanzar superávit fiscal. Instrumentos y metas 2020-2025**

### **Ingresos fiscales deben ser = 34,5% del PIB**

Incrementar ingresos fiscales totales = 2,6% del PIB

- Incremento del IVA = 3 puntos porcentuales
- Incremento de ingresos tributarios personales = 0,65% del PIB
- Otros impuestos: consumo gasolina, emisiones y ampliación base telecomunicaciones = 0,4%

### **Gastos fiscales deben ser = 33,7% del PIB**

- Reducir gastos fiscales totales = 2,9% del PIB
- Reducir gastos en salarios = 0,6%
- Reducir inversión pública = 2,1% del PIB
- Reducir subsidios a combustibles = 1,1% del PIB, generando ahorro de 3 mil millones de dólares en 4 años
- Incrementar gasto social = 0,9% del PIB

### **Superávit fiscal desde año 2022**

Mantener necesidades de financiamiento = 4,8% del PIB

Llegar a relación deuda / PIB = 62% del PIB a 2025

- Mantener deuda doméstica/PIB = 14% en promedio
- Mantener deuda externa/PIB = 48% en promedio

### **Actividad petrolera**

- Precio promedio petróleo por barril = 41,8 dólares
- Producción petrolera anual = 189 millones de barriles
- Exportación petrolera anual = 147 millones de barriles

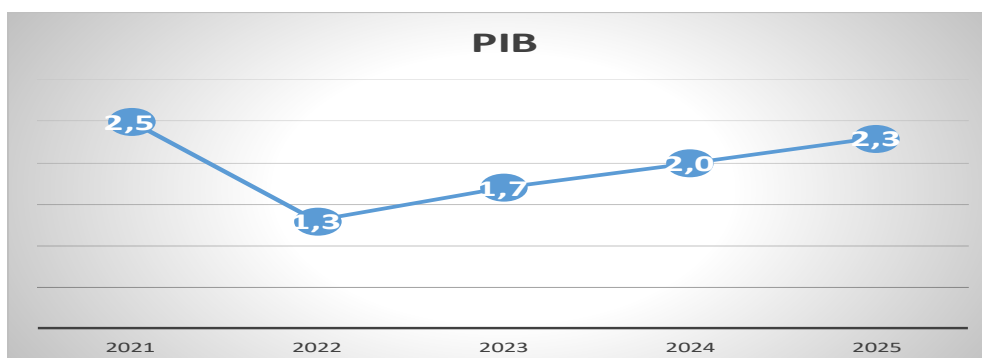
Fuente: FMI (2020)

## **El bajo crecimiento económico para un nuevo quinquenio**

FMI prevé un crecimiento bajo promedio anual de 2,0 % en el período 2021-2025. De acuerdo a las cifras oficiales del Banco Central del Ecuador, el primer trimestre enero-marzo del 2021 prácticamente se perdió (t/t-4), pues la actividad económica se contrajo en -5,6%. Se esperaría que el resto de trimestres hasta terminar el presente año exista una recuperación sostenida para llegar a una expansión del PIB de 2,8%, mientras que el propio FMI estima una variación positiva menor, que podría alcanzar 2,5% de variación anual durante 2021 (gráfico 1).



**Gráfico 1. Variación del PIB en términos reales, en % anual, período 2021-2025**



Fuente: FMI (2020)

De las cifras provenientes de las cuentas nacionales, lo que se puede encontrar es la reducción del consumo del gobierno general (-8,5%) y de la inversión (FBKF -6,3%), durante el trimestre mencionado. Los comportamientos sectoriales también están complicados, así, la manufactura está bajo presiones fuertes de recesión, excepto actividades ligadas a la alimentación interna y la provisión de insumos para la exportación de alimentos procesados.

La agricultura tiene una perspectiva de recuperación lenta pero sostenida, por el incremento progresivo del consumo, especialmente ligado a los productos de primera necesidad. El sector servicios es el gran perdedor dentro de la crisis, tanto el comercio y el turismo vienen de fuertes caídas durante la pandemia sanitaria; por su parte, la construcción sufre de una prolongada recesión; además, existe una reducción a mínimos de servicios profesionales a empresas y servicios educativos; aunque ciertos sectores presentan una mejor dinámica económica: telecomunicaciones y servicios *on line*; mientras que el sector financiero presenta cierta resiliencia frente a la grave crisis económica por la confianza de los depositantes y la mantención de reservas de liquidez.

El comercio exterior de bienes y servicios también debe enfrentar incertidumbres con respecto a la recuperación de USA, Europa y el Asia. No se puede cantar victoria todavía sobre una esperada recuperación del comercio global de bienes y servicios durante los próximos dos años. Lo que sí es cierto es la permanencia de los envíos de remesas de ecuatorianos bajo condición de movilidad humana a escala internacional, pese a que ha existido poca preocupación de los diferentes gobiernos de turno.

#### **Alternativas para un ajuste fiscal equitativo, sostenible y que apunte al crecimiento económico**

El programa con el FMI por sí solo no va a sacar de la profunda crisis socioeconómica que enfrenta Ecuador; tampoco rechazarlo en su totalidad pues provocaría dejar fuera al país del contexto económico internacional; pero su implementación requiere necesariamente que el gobierno presidido por Guillermo Lasso asuma la responsabilidad de renegociar este acuerdo en cuanto a alcances, objetivos e instrumentos de las reformas. Estas negociaciones están pactadas para la primera quincena de agosto de 2021.

En materia fiscal, se recomienda el impulso de una reforma tributaria integral y progresiva, el impuesto al valor agregado (IVA) no puede ser incrementado en plena crisis



y quizá si exista cierto espacio para reducirlo en 2% para ciertos sectores como turismo, alimentación y cultura, debido a su bajo costo fiscal (CEP 2021).

En materia de ingresos fiscales, el diagnóstico del FMI pone énfasis en que sus niveles siguen siendo bajos en comparación con otros países latinoamericanos, como consecuencia de las bajas tasas impositivas, una base relativamente pequeña, altas asignaciones personales, tramitología y una aplicación deficiente de las regulaciones. Hay coincidencia en este diagnóstico, pero el actual ciclo bajo de la economía nacional es un buen argumento para evitar un incremento del IVA.

Resulta necesario impulsar una reforma del impuesto a la renta centrada en los segmentos más alto de la distribución de ingresos. Si se quiere alcanzar resultados concretos en recaudación tributaria y al mismo tiempo presentar un adecuado mensaje de equidad social, donde los que más tienen más pagan, se van a requerir las siguientes alternativas:

- revisión a fondo del gasto tributario, equivalente aproximadamente al 6% del PIB en los últimos años, bajo el concepto de que se eliminan las deducciones tributarias “gratuitas” que no aportan al empleo ni a la producción.
- Mayor progresividad contributiva en el impuesto a la renta en la población del tercero, cuarto y quinto quintil.

Lo correspondiente a los compromisos asumidos con el FMI en materia de transparencia, eficiencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos es una cuestión inevitable para el Ecuador y merece el apoyo ciudadano, para de esta manera evitar o minimizar la corrupción y poner cortapisas al clientelismo político, que ocasiona malversación y despilfarro de recursos públicos.

Más allá de los detalles sobre ingresos y gastos públicos, el mensaje central es que Ecuador requiere una racionalización de sus finanzas públicas tomando como referencia el 2025 y no el 2022, como se tiene previsto en el programa crediticio, tomando en cuenta la actual y dura realidad socioeconómica que vive el país y las disposiciones legales que constan en las leyes de Fomento Productivo y de Ordenamiento Fiscal.

A partir de estas ideas esbozadas sobre el ajuste fiscal, el tema de la reactivación económica sigue pendiente, por lo que se requiere un conjunto de medidas para la recuperación del consumo nacional y las inversiones. La variable clave es la inversión interna, tanto pública como privada, entendiéndose que la inversión pública está marcada por las políticas de austeridad que exige el FMI y Ecuador no dispone de “espacio fiscal”, sin embargo, la alternativa es la cooperación pública-privada, que a su vez debería hacerse efectiva en nuevos proyectos estratégicos, tales como: inversiones en economía verde e infraestructuras para enfrentar el cambio climático; nuevas tecnologías de la Industria 4.0 y sus vínculos con servicios financieros innovadores, mayor inversión en educación en todos los niveles.



Se debería pensar en dar oportunidad de que la empresa privada ingrese a invertir en proyectos públicos en el cual el Estado tiene deficiencias y no en proyectos públicos en los que se esté obteniendo rentabilidad. Es esencial también la democratización del acceso al crédito de PYMES y MIPYMES y otros actores de la Economía Popular y Solidaria, fortaleciendo la banca pública y las finanzas populares, para, de esa manera, estimular la inversión productiva y no solo el crédito de consumo suntuario.

La parte más compleja de la política económica post pandemia sanitaria tiene que ver con la inversión privada, que depende de las expectativas futuras de los inversionistas en cuanto a:

- nivel de producción actual y potencial o futuro;
- Tasas de ganancia esperadas;
- Costos del capital: costo de oportunidad
- Costos de producción, incluido el diferencial cambiario

Una posible apuesta a un mejor comportamiento del sector petrolero no es tarea fácil de acometer, por varias consideraciones técnico-productivo y ambientales, en cuanto a que una posible duplicación de la producción de petróleo crudo no es razonable dadas las actuales reservas disponibles en el país y cualquier intento de expansión de la frontera petrolera tendría considerables impactos ambientales, especialmente en la Amazonía. Si las reservas petroleras no son lo que el gobierno nacional considera, no es posible pensar en inversiones privadas que requieren un horizonte de tiempo de al menos 10 años.

## Conclusiones

La propuesta fondomonetarista es ejecutar un programa económico cuyo principal instrumento es la consolidación fiscal, cuyo objetivo es volver sostenibles las cuentas fiscales y, en particular, controlar el endeudamiento público, para de esta manera liberar recursos económicos que generen las condiciones necesarias para estimular las inversiones privadas como sustento del crecimiento económico, en un proceso de mediano plazo.

Dados los problemas estructurales y coyunturales de la economía ecuatoriana, la consolidación fiscal, sumada a las nuevas disposiciones de prohibición del financiamiento monetario del gasto fiscal por parte del Banco Central del Ecuador, incluso restricciones en su intervención en el mercado de dinero, las reformas sobre transparencia y gobernanza fiscal; todo ello no puede ser el motor de reactivación económica. Incluso, el concepto de fortalecimiento de la red de protección social interna no es suficiente como contrapeso para esgrimir un ajuste fiscal sin tomar en cuenta el crecimiento económico de corto plazo.

Por tales consideraciones, el desafío crítico consiste en formular una estrategia nacional de crecimiento económico, que tenga el respaldo del FMI, a partir del criterio de que la consolidación fiscal no puede ser vista como un fin en sí mismo, sino lo que es, una herramienta de política fiscal, para que al final, el tamaño del Estado tenga relación con las necesidades de la sociedad ecuatoriana. Esta consolidación fiscal no debe tomar como referencia el año 2022 sino el 2025.

En definitiva, las autoridades del nuevo gobierno deberían negociar con el FMI la estrategia económica que sea buena para la estabilidad macroeconómica y buena para la recuperación económica, donde le énfasis sea la recuperación del consumo nacional y la



inversión productiva. Sin duda, una tarea bastante compleja, dada las circunstancias alrededor de la concepción fiscalista y monetarias que suele defender el FMI y por la correlación de fuerzas políticas atomizadas presente en el país.

## Bibliografía

- Arena de Mesa, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, CEPAL-BID, Santiago de Chile.
- Banco Central del Ecuador (2020). Estadísticas económicas. Información Estadística Mensual No. 2016, <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Colegio de Economistas de Pichincha (2021). ¿Se debería modificar el IVA y reducir el gasto tributario en Ecuador? Boletín de Coyuntura, agosto de 2021.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2020). Informe Especial No.5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones
- \_\_\_\_\_ (2019). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2018) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política. LC/PUB.2018/17-P, Santiago.
- Fondo Monetario Internacional (2020). IMF Country Report No. 20/325. Diciembre 2020. Washington
- \_\_\_\_\_ (2019a). IMF Country Report No. 19/379. Diciembre 2019. Washington
- García Álvarez, Santiago (2019). "Dinámica macroeconómica y déficit fiscal". Boletín de Coyuntura No.21. Ambato - Ecuador, Universidad Técnica de Ambato, junio de 2019. Disponible en: <https://www.uta.edu.ec/v3.2/uta/observatorioeconomico/b21.pdf>
- Maldonado, Juan L. (2019). Los alcances de la política fiscal en el proceso de ajuste macroeconómico en el Ecuador. Boletín de Política Económica, (6), 13-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- LAVOIE, Marc (2009). Introduction to Post Keynesian Economics, United Kingdom, Palgrave Macmillan