

BPE

BOLETÍN DE
POLÍTICA
ECONÓMICA

N° 6

Política Fiscal y Monetaria

- Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas



espol

Centro de
Investigaciones Económicas



\$647.00	\$904.51	39.80%
\$381.00	\$509.78	33.80%
\$774.00	\$1,061.93	27.20%

JUN	JUL	AUG	SEP	OCT	NOV	DEC
\$616.00			\$837.00			

et activity

Changes in the active and passive market uncertainty trends in various segments.





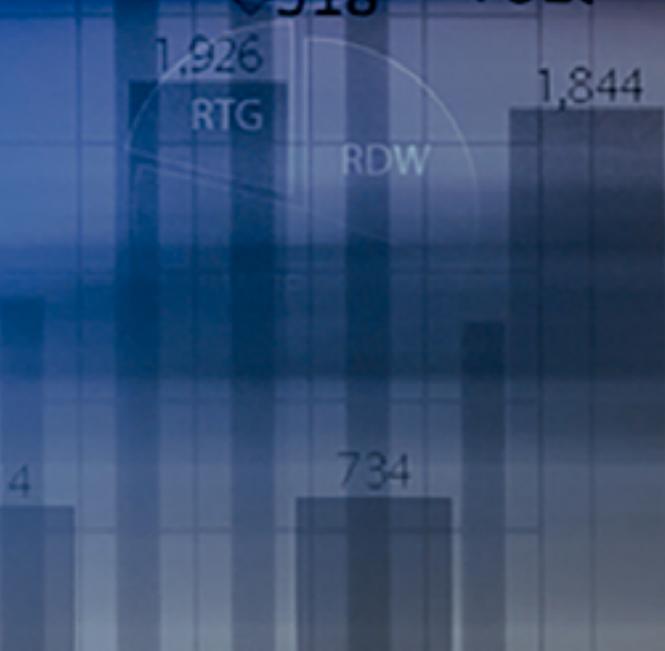
es market key players delivered solid results in a challenge



H1 09 v H1 08
 Revenue (2%)
 PBT 41%



	TYU division			FRT division	
GHT	254	550	254	274	154
RDW	650	320	754	273	825
TRG	241	450	144	364	954
RTG	254	650	874	657	125
WFT	784	145	124	752	741



EDITORIAL



El Centro de Investigaciones Económicas-CIEC de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas-FCSH de la ESPOL, presenta la sexta edición (2da de 2019) de su publicación emblemática, el BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA (BPE). El contenido de esta edición, desde su sección de coyuntura, da una revisión a los avances y retos que el Ecuador enfrenta en materia fiscal y monetaria, de cara a los acuerdos con el FMI. El cumplimiento de las metas planteadas, que condicionan los futuros desembolsos, requiere mantener un ritmo de ajuste que presiona la agenda política de todos los sectores involucrados.

El primer artículo de esta edición, una contribución especial de Credit Suisse Economics, pone en contexto la importancia de los desequilibrios monetarios en una economía dolarizada. El déficit estructural de balanza de pagos requiere de políticas concretas, tanto en lo fiscal como en lo laboral, para dinamizar la capacidad endógena de la economía para generar reservas internacionales; esfuerzos que, aunque bien encaminados, parecen aún insuficientes.

Pero ¿cómo contribuir desde lo fiscal al ajuste necesario? Las alternativas son diversas, desde el punto de vista de los ingresos y los gastos. El segundo artículo, se concentra en el aporte fiscal que representa una reforma integral de los subsidios a los combustibles. A partir de pronósticos informados, se plantea un escenario de ajuste progresivo en el diésel, un ajuste total en las gasolinas y la focalización del subsidio al gas de uso doméstico en los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano; en un horizonte de 3 años. Un proceso de racionalización de los subsidios es necesario para corregir varias distorsiones fiscales y de mercado; sin embargo, también constituye una política de alto impacto social y cuyo costo político ha desmotivado siempre a los Gobiernos de turno. También desde la mirada del gasto, un tema fundamental que aún no ha recibido una respuesta firme es el relacionado al gasto en salud y seguridad social. El tercer artículo de esta edición analiza cómo la dinámica de la composición demográfica afecta la relación entre contribuyentes y beneficiarios de la seguridad social, poniendo presión al gasto en salud y la sostenibilidad del sistema de pensiones; el artículo plantea algunos escenarios de análisis.

Finalmente, los flujos comerciales del país, y el consecuente desbalance externo, en una economía abierta están sujetos a la dinámica comercial de los principales mercados: China y Estados Unidos. Ambos países se han embarcado en una guerra comercial, con un peligroso retorno al proteccionismo; las consecuencias se verán reflejadas particularmente en los países en vías de desarrollo cuya balanza comercial depende de la salud y dinamismo de los consumidores externos. El cuarto artículo de esta edición hace un recuento de las decisiones recientes de ambas economías y dimensiona las razones económicas de las decisiones que mantienen al mundo expectante.

El BOLETÍN DE POLÍTICA ECONÓMICA continúa así participando del debate económico, académico, basado en investigación comprometida y seria, aportando con una visión técnica frente a los temas de interés de nuestra economía y sociedad. Bienvenidos a esta nueva edición.

José Gabriel Castillo, Ph.D.
Director del Centro de Investigaciones Económicas
FCSH-ESPOL

Autoridades

Cecilia Paredes, Ph.D. - Rectora de la ESPOL

Paúl Herrera Samaniego, Ph.D. - Vicerrector de la ESPOL

María Elena Romero Montoya, M.Sc. - Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH)

Julio Gavilanes Valle, M.Sc. - Subdecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas (FCSH)

José Gabriel Castillo, Ph.D. - Director del Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) de la ESPOL

Equipo Técnico

Ariel Paladines - Investigador del CIEC

Arte y Diagramación

Amhed Flores Ordóñez

Portada

Amhed Flores Ordóñez

Diseño Gráfico

Lilian Silva Salazar

Boletín Política Económica

Número 6, julio de 2019

Política Fiscal y Monetaria

Centro de Investigaciones Económicas

Contacto: ciec@espol.edu.ec

Versión digital en:

www.ciec.espol.edu.ec/boletin-politica-economica

Nota de Descargo:

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las políticas o los puntos de vista de ESPOL, FCSH, CIEC.

El material en este documento puede ser reproducido, parcial o completamente, para fines no comerciales siempre que se cite la fuente.

Cita recomendada según cada artículo:

Maldonado, Juan L. (Junio 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.

Castillo, José G. y Gómez, Némesis. (Junio 2019). Mantener o ajustar: el dilema de los subsidios a los combustibles en el Ecuador. *Boletín de Política Económica*, (6), 22-29. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Aguirre, María C. (Junio 2019). Las consecuencias del envejecimiento poblacional: una perspectiva desde el lado del gasto en los sectores de salud y pensiones. *Boletín de Política Económica*, (6), 31-37. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

Yoong, Cristina. (Junio 2019). "Guerra de titanes": Estados Unidos vs. China, en una arena donde retirarse es la mejor estrategia. *Boletín de Política Económica*, (6), 40-44. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.

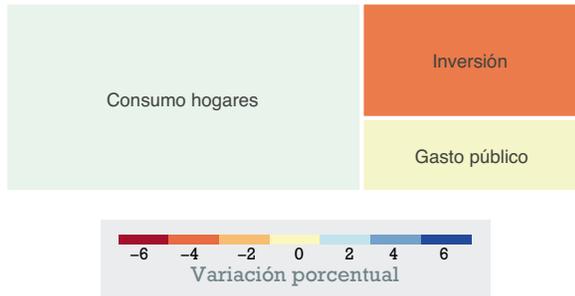


SECCIÓN DE COYUNTURA:

Seguimiento de los principales indicadores de la economía



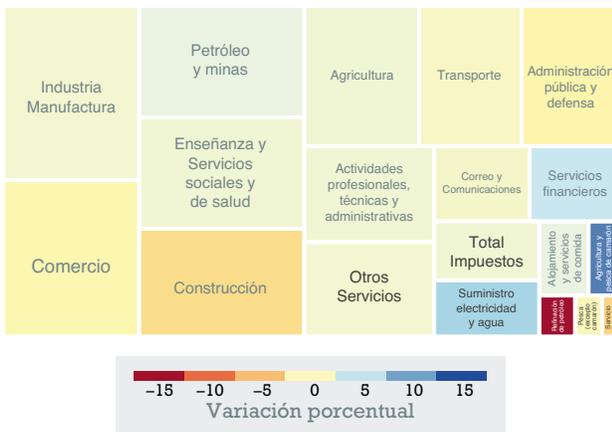
Figura 1: Participación y variación anual por componentes de la Demanda Interna – Marzo 2019



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)
Elaboración: CIEC-ESPOL

Para el primer trimestre de 2019, las cifras de crecimiento económico continúan su pendiente de desaceleración. Durante este periodo, el PIB real del Ecuador experimentó una variación interanual positiva de 0.58% y una variación trimestral de -0.96% respecto al cierre de 2018. Por el lado de la demanda interna (Figura 1), el consumo de los hogares y el gasto público fueron los componentes que sostuvieron la tasa de crecimiento interanual del PIB, mostrando un incremento del 1% y 0.26% respectivamente; mientras que el componente de inversión, cuyo impacto es de más largo plazo en el crecimiento, refleja una importante reducción interanual de -3.34%.

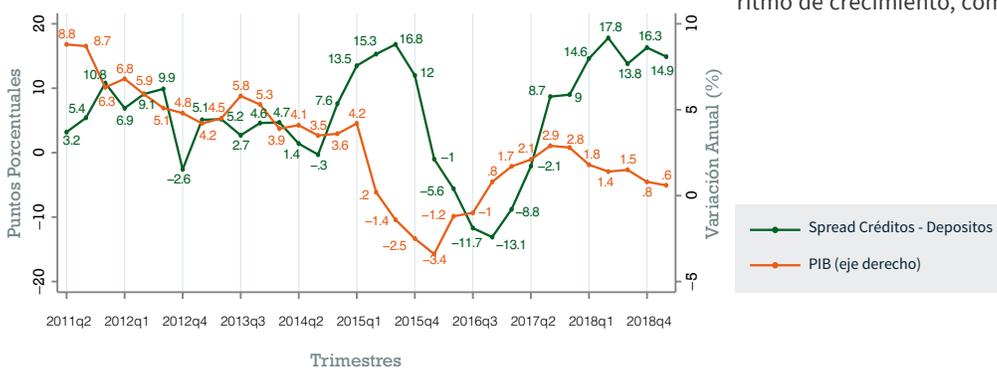
Figura 2: Participación y variación anual por componentes de la Oferta Local – Marzo 2019



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)
Elaboración: CIEC-ESPOL

El enfriamiento generalizado de la economía se reafirma en el panorama de la oferta local. Observando la variación anual por componentes (Figura 2), es claro que la disminución en el ritmo de crecimiento se apunala principalmente en la contracción del sector de refinación de petróleo (-28.2%), construcción (-3.3%), comercio (-0.7%) y administración pública (-1%); otros sectores muestran también pequeñas variaciones: pesca (-0.2%), manufactura (0.9%), transporte (0.6%) y correo y comunicaciones (0.7%). En este periodo, el sector acuícola se benefició del aumento en las exportaciones de camarón y fue el sector que obtuvo la mayor tasa de crecimiento (12.2%), seguido del sector de suministro de electricidad y agua (6.7%).

Figura 3: Evolución de variación anual del PIB y Brecha de Crédito y Depósitos a la Vista



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)
Elaboración: CIEC-ESPOL

En ediciones previas (ver BPE 4), se planteó la brecha entre la tasa de crecimiento del crédito privado y el ahorro como un potencial indicador para anticiparse a la dinámica del PIB. En esta edición exponemos directamente el spread (diferencia) entre las tasas de crecimiento de ambas variables (Figura 3). Al primer trimestre de 2019, el spread se mantiene en niveles similares a los observados durante 2018, dando como resultado un periodo prologando de 5 trimestres con un spread promedio de 15.48 puntos porcentuales. De continuar con esta dinámica, la tendencia en el crecimiento económico mantendría su pendiente negativa. Nuestra previsión coincide con la perspectiva de otras instituciones en su ajuste a la reducción del ritmo de crecimiento, como el BCE, que revisó su pronóstico en Junio, de 1.4% a 0.2%.

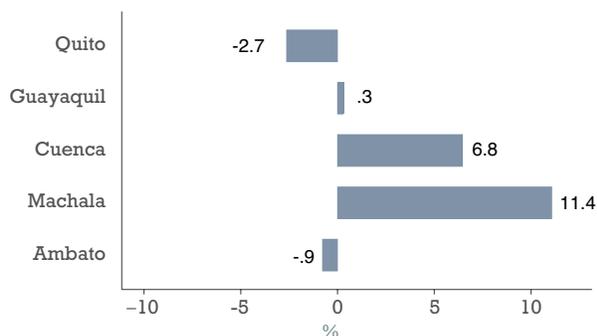
MERCADO LABORAL

En esta edición del segmento de mercado laboral, a marzo de 2019, se observan cambios desfavorables en los indicadores de empleo a nivel nacional (Figura 5). Este escenario se encuentra apuntalado principalmente por la reducción en el nivel de empleo adecuado (-2.7 p.p) y un incremento en el nivel de empleo inadecuado (+1.6 p.p). Además, se evidencia un deterioro en el balance entre el sector formal e informal (Figura 7); dinámica cuyas consecuencias no solamente afectan los niveles de bienestar en términos de calidad laboral, sino que influyen en el deterioro de la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Las principales ciudades del país mantienen la tendencia observada en publicaciones previas en la cantidad de ocupados. Guayaquil, Cuenca y Machala reflejan variaciones positivas, en contraste con Quito y Ambato (Figura 6), ciudades en las que la magnitud de las variaciones negativas es menor a la observada al cierre de 2018. La variación de ocupados del sector de administración pública y defensa (concentrado en la capital) pasó de -20.2% (diciembre 2018) a -5.4% (marzo 2019). La dinámica contractiva de Quito y Ambato, y el estancamiento de Guayaquil, están relacionados a la dinámica de los sectores económicos más representativos del empleo. A marzo de 2019, la variación anual de ocupados del sector manufactura se mantiene en cifras negativas (-10.5%), al igual que el sector comercio (-2.7%).

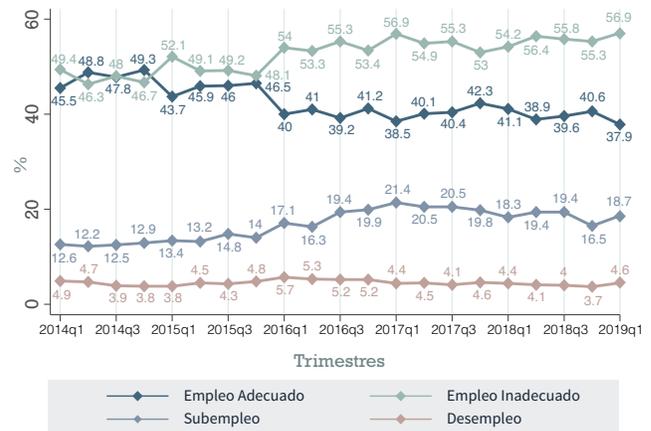
Para contrarrestar este efecto, los esfuerzos públicos en términos de generación de empleo, a través de la firma de contratos de inversión, programas de vivienda y proyectos ambientales, son insuficientes. Resta evaluar el efecto en el sector privado de los planteamientos de reforma laboral, pendiente para el mes de octubre. En este contexto, para cumplir con los acuerdos con el FMI, el Gobierno ha planteado un cuidadoso reajuste salarial, enfocado en la renovación de contratos ocasionales y armonización de sueldos para empleados nuevos del sector público con los sueldos del sector privado. A marzo de 2019, el gasto en sueldos y salarios del SPNF mostró una variación anual negativa de -1%, cambiando la tendencia positiva que se mantenía desde el primer trimestre de 2017 (Figura 7).

Figura 4: Variación Anual de Ocupados Principales Ciudades – Marzo 2019



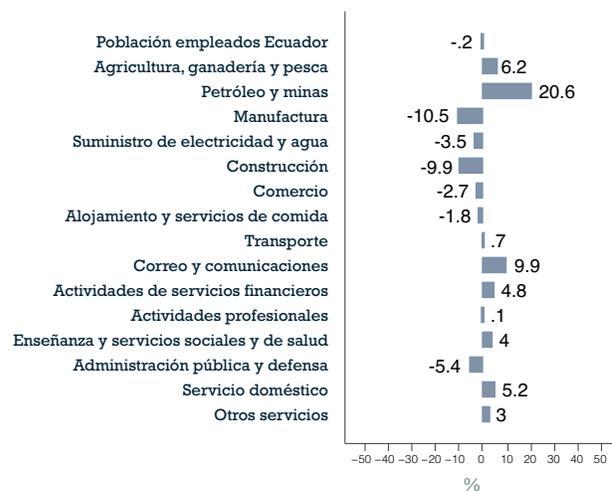
Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 5: Indicadores del Mercado Laboral Ecuador: Urbano/Rural



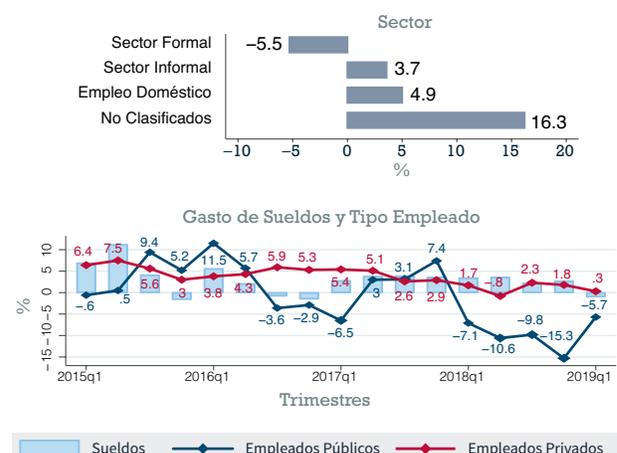
Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 6: Variación Anual de Ocupados Ramas de Actividad – Marzo 2019



Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 7: Variación Anual Sector de Ocupación, Tipo Empleado, Gasto en Sueldos y Salarios del SPNF – Marzo 2019



Fuente: ENEMDU (mayores a 15 años) - INEC, BCE
Elaboración: CIEC-ESPOL

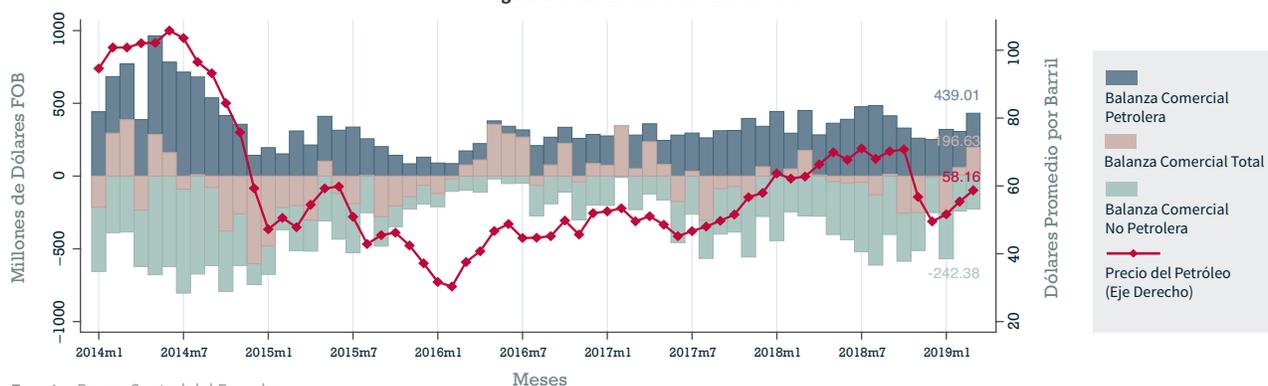
Al primer trimestre de 2019, gracias a la recuperación paulatina de los precios del petróleo (dependencia analizada en publicaciones previas), luego de su caída en el segundo semestre del 2018, la balanza comercial total muestra un saldo favorable de USD 196.63 millones (Figura 8). De igual manera, el saldo de la balanza comercial no petrolera resulta alentador para este periodo (Figura 9). El déficit comercial total se reduce en USD 14 millones respecto al mes de febrero. Este escenario es favorable para la posición monetaria del país, en la medida en que se traduce en un incremento de reservas internacionales; efecto que, contrario a lo que se piensa, depende del manejo de la liquidez del sector exportador.

El comercio bilateral del Ecuador con sus principales socios muestra cambios importantes. El resultado comercial con Estados Unidos, al mes de marzo, es deficitario: USD -4.29 millones, lo que representa un cambio frente a superávits sostenidos observados a partir del 2016. A la par, los déficits con los demás socios comerciales se han reducido y muestran una tendencia

favorable, particularmente con China. En gran medida, estos resultados responden a una recuperación de las exportaciones de productos tradicionales: camarón (6.6%) y cacao (22.5%), llegando a representar el 19.2% y 3.2% del total de exportaciones de productos primarios, respectivamente.

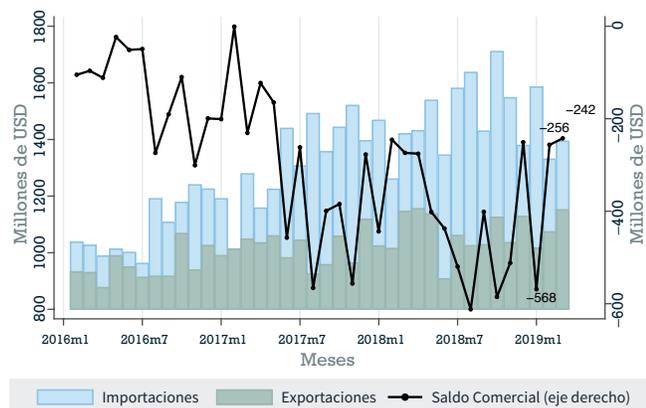
Para promover las oportunidades de negocios e incentivar la inversión privada, el Ecuador avanza hacia una agenda de acuerdos comerciales. El más reciente se firmó en junio de 2018 con la Asociación Europea de Libre Comercio, además del acuerdo con la Unión Europea (UE) en enero de 2017. Sin embargo, los acuerdos no fueron del todo exitosos y, si bien hay estabilidad en el balance comercial con la región, el nivel promedio de volumen comercial (exportaciones más importaciones) no muestra diferencias significativas antes y después del acuerdo. Estos resultados reafirman una vez más la necesidad de proponer políticas paralelas a los acuerdos bilaterales que contribuyan a mejorar los equilibrios externos.

Figura 8: Balanza Comercial Ecuatoriana



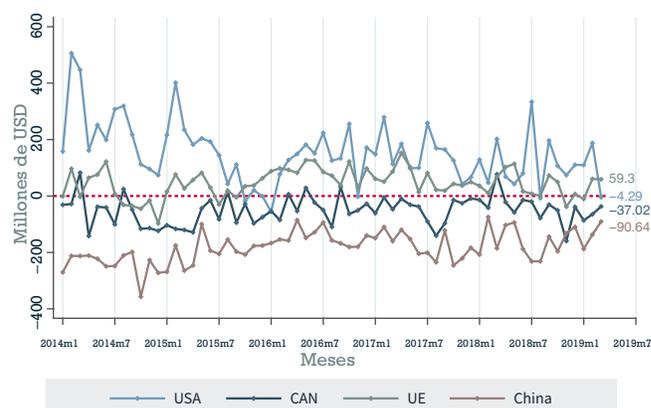
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC - ESPOL

Figura 9: Balanza Comercial No Petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 10: Balanza Comercial Bilateral (Millones FOB)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

CONSOLIDACIÓN FISCAL Y METAS DEL FMI

En esta edición analizamos la evolución de las estadísticas monetarias y fiscales, en el contexto de los criterios de desempeño y metas propuestas por el Gobierno para la firma del acuerdo con el FMI (Tabla 1). El resultado monetario más relevante es el incremento en el stock de reservas internacionales netas (NIR, por sus siglas en inglés) de USD 3.097 millones, y; del resultado fiscal, la reducción del déficit primario no petrolero del SPNF a -3.3% del PIB, ambos a diciembre de 2019. Las metas son ambiciosas y su cumplimiento exige menos gradualismo del esperado.

Mediante aproximaciones informadas, ajustamos el indicador de NIR para analizar la evolución semanal de las reservas (Figura 11). Las reservas internacionales mantienen una tendencia positiva desde inicios de año, en donde, leves mejoras del equilibrio externo comercial y los nuevos desembolsos, promovieron un dramático cambio de tendencia frente a los resultados del 2018. A marzo de 2019, el país obtuvo un resultado favorable de acumulación de NIR, cumpliendo así con la revisión de la meta del programa; no obstante, para junio de 2019, se debieron acumular USD 2.627 millones en el stock de NIR (Tabla 1). Según nuestras estimaciones, al 30 de junio, la NIR se ubica en USD -42 millones. Este indicador ubica al país en posición de incumplimiento; sin embargo, las autoridades nacionales han cuestionado su uso, cuya metodología de cálculo es del FMI, mientras que el Ecuador da seguimiento únicamente al stock bruto de reservas (RI), que alcanzó los USD 4.095 millones a la fecha de análisis. A pesar de estos resultados, el 28 de junio el FMI aprobó la revisión de desempeño del país, dando paso al siguiente desembolso de USD 251.14 millones.

El mayor control del Gobierno está sobre el indicador del déficit primario no petrolero del SPNF. La consolidación fiscal del programa económico persigue esa meta. Para cumplirla, incluyendo USD 1,000 millones de monetización de activos, los ajustes para el 2019 van por el lado del gasto (Tabla 1). Analizamos tres posibles escenarios (Figura 12). En el escenario (1): no se cumplen los ajustes del acuerdo y se mantienen las tendencias de las operaciones del SPNF; en estas condiciones, el resultado se ubica desfavorablemente en -5.6%. Escenario (2): las tendencias operativas se mantienen y se cumple con todos los acuerdos del programa; el resultado alcanza el -3% del PIB, superando la meta. Sin embargo, mayores ajustes fiscales, particularmente en los subsidios a los combustibles, han demostrado una resistencia política que plantea dificultades en su consolidación. El tercer escenario (3) evidencia la sensibilidad de los resultados frente al ajuste del gasto; de no cumplirse con esta reducción (USD 1,800 aproximadamente), el déficit asciende a -4.7% del PIB, incumpliendo por mucho la meta y poniendo en riesgo futuras revisiones del programa y los desembolsos correspondientes.

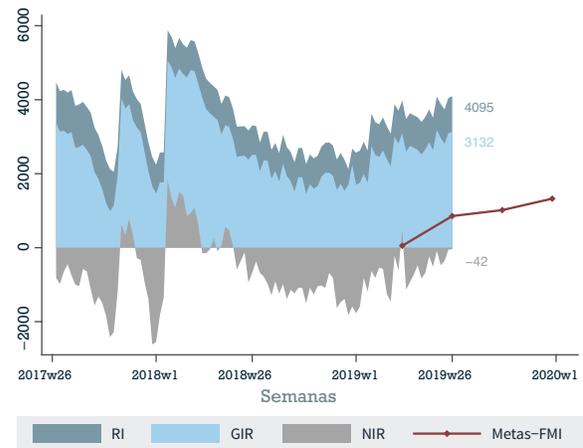
Tabla 1: Criterios de desempeño cuantitativo con el FMI

Metas Fiscales	2019			
	mar-19	jun-19	sep-19	dic-19
Balance primario no petrolero del SPNF (millones USD)	-712	-885	-2450	-3506
% PIB				-3,3%
Medidas del gasto primario*				
Realineación de masa salarial				-0,5%
Optimización de subsidios al combustible				-1,7%
Eficiencia en gasto de bienes y servicios				-0,5%
Reducción en gastos de capital				0,0%
Metas Monetarias				
Cambio en el stock de NIR (millones USD)	1823	2627	2788	3097

* Estas medidas son variaciones interanuales como porcentaje del PIB.

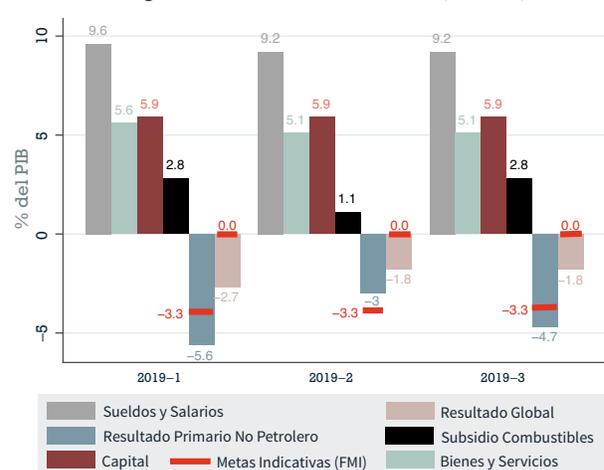
Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas, FMI
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 11: Reservas Internacionales (Millones de USD)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL

Figura 12: Resultados Fiscales del SPNF (% del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CIEC-ESPOL



SECCIÓN DE INTERÉS:

Política Fiscal y Monetaria



Los alcances de la política fiscal en el proceso de ajuste macroeconómico en el Ecuador

Autor: Juan Lorenzo Maldonado
Credit Suisse Economics.

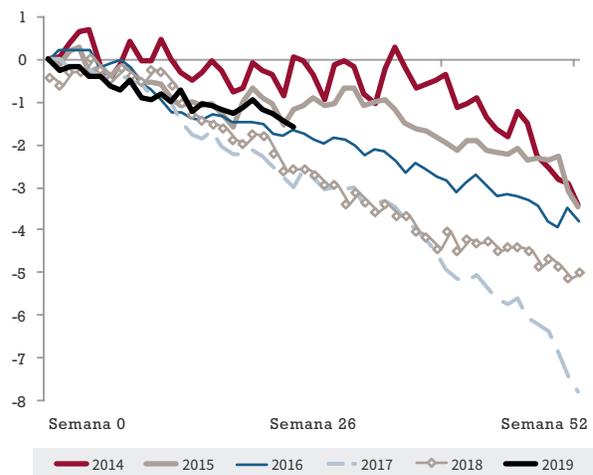
El origen de la crisis de balanza de pagos en Ecuador

La economía ecuatoriana está en desequilibrio. Éste se manifiesta a través de una constante pérdida de reservas internacionales, que narra la existencia de un déficit estructural en la balanza de pagos. En términos sencillos: salen más dólares de los que entran a la economía. Desde el año 2015, el Ecuador ha financiado el déficit en balanza de pagos mediante la emisión de deuda externa pública. Sin tomar en cuenta los flujos de deuda externa de libre disponibilidad del Gobierno, la pérdida subyacente de reservas internacionales (RI) entre 2014 y 2018 fue de más de \$4.5 mil millones por año, financiado en gran parte por colocaciones de bonos en mercados internacionales.

El déficit en la balanza de pagos es el resultado de la combinación entre el shock de precios del petróleo en 2014 y la respuesta de política económica basada en la expansión del balance del Banco Central del Ecuador (BCE) para monetizar gasto público entre 2015 y 2017. Esta política contagió el shock inicial (fiscal y externo) al sector monetario. Esta combinación, al parecer, creó una economía de un tamaño y de niveles de liquidez interna inconsistentes con la sostenibilidad de su balanza de pagos, que aún no encuentra un nuevo equilibrio.

Durante el año 2017 y principios del 2018, condiciones externas benignas, caracterizadas por la depreciación del dólar, un incremento de precios del petróleo, y apetito por activos de riesgo en mercados internacionales, opacaron vulnerabilidades estructurales en el sector fiscal y en la balanza de pagos del Ecuador. Sin embargo, estos factores se revirtieron hacia el verano del 2018: la postura monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) empezó a volverse más restrictiva, el dólar empezó a apreciarse, y surgieron riesgos políticos en Europa y tensiones comerciales. Esta combinación fue negativa para el apetito por activos de riesgo en mercados internacionales y el costo de financiamiento internacional, lo que dejó al descubierto las vulnerabilidades de algunas economías emergentes, como el Ecuador.

Figura 1: Pérdida subyacente acumulada de reservas internacionales (\$ miles de millones) (excluye financiamiento de libre disponibilidad de gran escala)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autor.

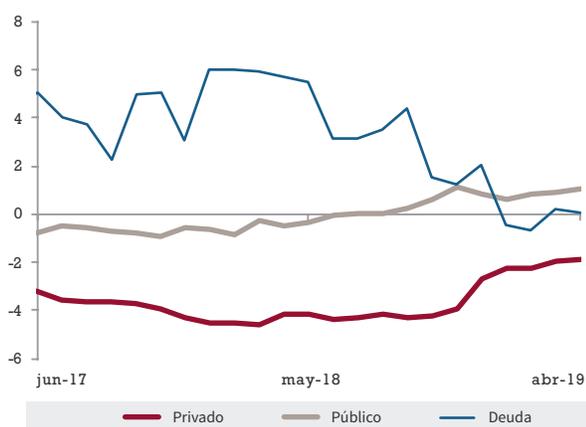
Figura 2: Desembolsos externos de libre disponibilidad al Gobierno (\$ millones)

Año	Bonos	Préstamos	Total libre disponibilidad	Pérdida subyacente de RI
2014	2000	1000	3000	3411
2015	1500	500	2000	3453
2016	2750	2820	5570	3807
2017	5500	500	6000	7808
2018	3000	1820	4820	4595
Promedio	2950	1328	4278	4615

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Autor.

En este contexto, el Gobierno finalmente solicitó apoyo financiero al Fondo Monetario Internacional (FMI) a principios de 2019. El acuerdo con el FMI abrió las puertas para que otros organismos multilaterales también incrementaran su presencia en el país, asegurando un financiamiento multilateral incremental (relativo a los desembolsos que estos organismos ya tenían programados para el país) de alrededor de \$6.5 mil millones para los próximos tres años, en gran parte de libre disponibilidad. En términos generales, el financiamiento del FMI está diseñado para solventar problemas de balanza de pagos. En algunos casos, el soporte a la balanza de pagos se da a través de apoyo presupuestario. Este fue el caso en el Ecuador, en donde el encadenamiento más relevante entre el sector fiscal y la balanza de pagos está en la cuenta de capital, al ser la deuda pública externa, hasta hace poco, la mayor fuente de dólares a la reserva internacional.

Figura 3: Contribuciones netas a la reserva internacional
(\$ miles de millones, acumulado 12 meses)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autor.

La dificultad del Gobierno en asegurar financiamiento externo llevaría, bajo las condiciones actuales, a que el país no pueda financiar el déficit estructural de balanza de pagos. Esto se traduciría en una caída de reservas internacionales a niveles en los que la capacidad operativa del BCE podría verse comprometida. El BCE cumple con dos roles esenciales: ser el garante del sistema de pagos local, y ser el agente de pago de la economía con el resto del mundo. Esto incluye garantizar la demanda local de efectivo para cajeros, ventanillas, etc., y hacer pagos de la economía al resto del mundo: importaciones públicas y privadas, pagos de intereses y amortizaciones de deuda externa, etc. El activo líquido con el que cuenta el Banco Central para poder cumplir con estos roles son las reservas internacionales, que además respaldan a los pasivos en su balance, sean públicos o privados, sin distinción. El BCE necesita un nivel mínimo de reservas internacionales en todo momento para poder cumplir con estos requerimientos a cabalidad.

Resulta entonces que la restricción presupuestaria, para que el Gobierno pueda ejecutar sus pagos de deuda externa, no es únicamente los depósitos que este mantenga en el BCE, si no las reservas internacionales que el BCE tenga a su disposición para hacer dichos giros. Esto es particularmente relevante cuando consideramos que en la próxima década el Ecuador deberá pagar varias amortizaciones de bonos internacionales que tendrán un impacto inmediato de entre uno y tres mil millones de dólares en la reserva internacional cada vez. Por ende, el objetivo transversal del programa con el FMI debería ser corregir el desequilibrio de balanza de pagos para lograr que la economía genere reservas internacionales de forma endógena. Las reformas económicas del programa, incluida la reforma fiscal, deben estar encapsuladas dentro de este objetivo. Ecuador necesita estabilizar su balanza de pagos para crear un modelo económico sostenible en el mediano plazo que no dependa del acceso a mercados financieros internacionales para salvaguardar tanto la liquidez pública como la porción de la liquidez privada custodiada por el BCE.



La economía ecuatoriana está en desequilibrio. Éste se manifiesta a través de una constante pérdida de reservas internacionales, que narra la existencia de un déficit estructural en la balanza de pagos.



2. La estrategia de ajuste del programa con el FMI

El acuerdo firmado con el FMI se enfoca en gran parte en un ajuste fiscal como el principal vehículo para reestablecer equilibrios macroeconómicos. A grandes rasgos, el programa asume que este ajuste tendrá un impacto severo en la demanda doméstica, lo cual a su vez ayudará a mejorar la cuenta corriente. Se espera que los flujos de la cuenta de capital del sector privado se vuelvan fuertemente superavitarios y financien de una manera muy importante la balanza de pagos, mientras el financiamiento externo público se contrae. En el programa, la acumulación de depósitos del sector público en el BCE, fruto del ajuste fiscal, y los flujos del sector privado, llevarían a una acumulación importante de reservas internacionales netas y brutas.

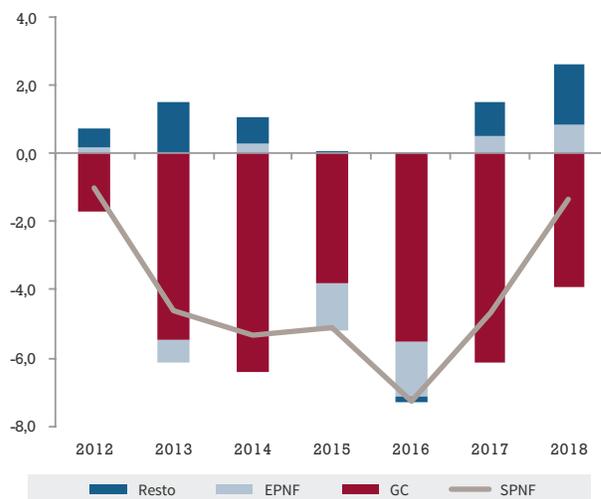
Existen dos metas cuantitativas que el Ecuador debe cumplir dentro del programa del FMI. La primera, es una reducción de 5% del PIB en tres años del balance primario no petrolero, incluyendo subsidios, del sector público no financiero (SPNF). Este ajuste vendría determinado por una mezcla entre menos gastos en salarios y en compras de bienes y servicios, menos subsidios gracias a un menor precio del petróleo, y una reforma tributaria para incrementar ingresos en casi 2% del PIB. La reforma tributaria buscaría, entre otras cosas, simplificar el sistema tributario y migrar la estructura impositiva de impuestos directos a impuestos indirectos.

La segunda es una meta sobre la acumulación de reservas internacionales netas (RIN). Pese a su nombre, esta meta debe ser entendida como un segundo objetivo fiscal, que nace de una identidad contable del balance del BCE: manteniendo los activos internos constantes, el movimiento de la reserva internacional debe corresponderse siempre con los movimientos de los depósitos del sector público o del sector privado en el balance del BCE. La RIN no es otra cosa que el despeje de los depósitos públicos de esa ecuación.¹ Entendemos que, en el programa del FMI, la acumulación de depósitos del sector público en el BCE es el resultado en caja del ajuste fiscal. Vale clarificar que la acumulación de depósitos públicos en el BCE no es garantía que las reservas brutas se incrementen; se puede mejorar el saldo de la RIN sin afectarlas. La acumulación de depósitos públicos llevaría a una mejor posición de reservas brutas si está ligada a desembolsos de deuda externa o a un recorte de importaciones públicas, por ejemplo. Por otro lado, el Gobierno podría absorber liquidez del sector privado mediante impuestos más altos, colocaciones de deuda interna, o generando atrasos en pagos locales. La RIN también mejoraría este caso, sin incrementar reservas internacionales brutas.

3. La relevancia del sector monetario sobre el impacto del ajuste fiscal

Durante 2017 y 2018, el déficit del SPNF ya se contrajo en sobre 6% del PIB, con poco impacto en la actividad económica: estos años, la economía creció 2.4% y 1.4%, y la demanda interna 5.5% y 2.8%, respectivamente. La mayor parte del ajuste fiscal en el período vino de una caída del gasto de inversión del Gobierno Central de más de 2.5% del PIB, mayores ingresos petroleros, mejores resultados en empresas públicas, y del resto del SPNF, que incluye fondos de seguridad social y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Mientras tanto, el gasto corriente, excluyendo intereses del Gobierno Central, creció en sobre 1.5% del PIB desde su punto más bajo en 2016. Una explicación para que el ajuste fiscal de estos años no haya afectado mucho a la actividad económica es que varios ítems clasificados como gasto de inversión no hayan tenido encadenamientos productivos relevantes. Otras son que porción del ajuste vino de mayores ingresos petroleros, que es una variable exógena, y que los mejores resultados en otros niveles del SPNF tendrían poco impacto en la actividad económica, y; por ende, en las cuentas externas. Mientras tanto, la cuenta corriente se deterioró durante este período a pesar del incremento en el ahorro público, toda vez que el desahorro privado fue mayor. La cuenta corriente alcanzó un superávit de 1.3% del PIB en 2016, que se contrajo hasta un déficit de 1.3% del PIB en 2018, pese al ajuste fiscal y a mayores precios del petróleo.

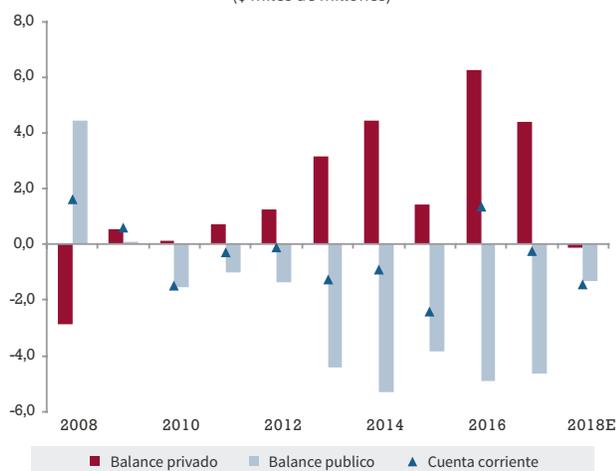
Figura 4: Balance del Sector Público No Financiero por nivel de Gobierno (\$ miles de millones)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autor.

¹ Se excluyen también activos no líquidos, activos colateralizados, y pasivos con el FMI excluyendo apoyo presupuestario.

Figura 5: Balances ahorro-inversión internos versus cuenta corriente (\$ miles de millones)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autor.

Parecería, entonces, que el diseño del ajuste fiscal es tan relevante como su magnitud para ayudar a corregir el desequilibrio externo actual. En términos de ejecución, los canales de transmisión directos para que el ajuste fiscal afecte la balanza de pagos se encuentran en la cuenta corriente, vía importaciones públicas y los pagos de interés de la deuda externa, por ejemplo. Generar ahorro fiscal mediante una reducción de importaciones directas tendría un efecto positivo inmediato en las reservas internacionales. La reducción de compras públicas de productos importados a vendedores nacionales, eventualmente, podría tener un efecto similar.

Sin embargo, es posible que la dinámica del sector monetario haya sido el mayor obstáculo para que el ajuste fiscal actual no haya tenido el impacto esperado tanto en crecimiento como en cuentas externas. Antes de explorar esta dinámica, vale la pena hacer algunas puntualizaciones sobre el funcionamiento del sector monetario en dolarización.

- En primer lugar, en dolarización, bajo condiciones de equilibrio, la balanza de pagos funciona como una válvula que regula a la oferta monetaria. Superávits de balanza de pagos, que generan incrementos de la reserva internacional, son una fuente de dinero ‘primario’ que nutre a los depósitos domésticos. Esto ayuda dinamizar el crédito interno, que eventualmente lleva a mayor actividad económica y transacciones con el resto del mundo, que implican caídas de la reserva internacional y contracción monetaria.
- Segundo, la reserva internacional se mueve única y exclusivamente por transacciones con el resto del mundo. La única transacción doméstica que impacta a la reserva

internacional es el retiro de efectivo que se hace del sistema en general.

- Tercero, debemos recordar que el dinero se crea mediante crédito, sea público o privado. La expansión del balance del BCE representó creación primaria de dinero, mientras que el crédito bancario constituye creación secundaria.

La creación de dinero primario por parte del BCE, desde hace varios años, ha venido debilitando los mecanismos automáticos de ajuste y las condiciones de equilibrio entre el sector monetario y la balanza de pagos, generando una bola de nieve de liquidez doméstica que aún atenta contra la reserva internacional. En particular, la monetización del gasto fiscal, a través de la expansión del balance del BCE durante 2015 – 2017, ayudó a que los depósitos de la banca privada se establecieran y crezcan durante 2016. La oferta monetaria creció 16% ese año, en disonancia con una contracción nominal y real de la economía. La mayor liquidez en la banca ayudó a que el ciclo del crédito se fortaleciera en 2017 y 2018, creciendo a tasas promedio anuales cercanas al 15%. Mientras tanto, la tasa de crecimiento anual de los depósitos promedió tan solo 3% durante el 2018. Esta fortaleza en el crédito privado habría brindado un colchón al gasto privado, ayudando a mantener tasas de crecimiento económico más altas y previniendo el ajuste del sector externo² que el ajuste fiscal hubiera sugerido ex ante. Esta divergencia entre los ciclos del crédito y depósitos llevó al deterioro de los ratios de intermediación financiera de la banca.

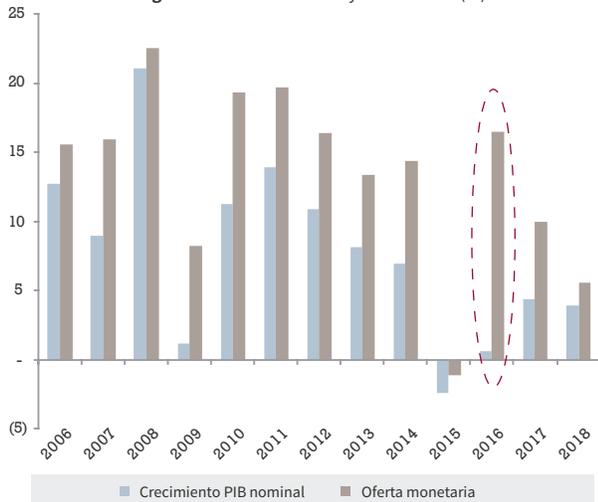
Por otro lado, los niveles de liquidez que el sistema financiero mantiene en el BCE representan una fuente de recursos de la cual se puede valer el sector privado para hacer sus giros al exterior. Este exceso de liquidez interna tiene su origen tanto en la creación de dinero primario por parte del BCE, como en las regulaciones paralelas que obligan al sistema financiero a mantener esa liquidez dentro del país, introducidas a la par de la aceleración de la expansión del balance del BCE en 2012.

Por consiguiente, un ajuste fiscal puede ser insuficiente para corregir la dinámica de balanza de pagos si se ignora la dinámica monetaria imperante. Reestablecer condiciones de equilibrio entre el sector monetario y la balanza de pagos puede ser complejo. Una política de encajes más restrictiva, en conjunto con la eliminación de algunas restricciones de liquidez, podría contribuir a eliminar distorsiones en el sector monetario y reestablecer dichos equilibrios sin causar una salida abrupta de recursos de la economía. Este esfuerzo debería ser coordinado con mucho cuidado para salvaguardar tanto la salud del sistema financiero como la estabilidad de la reserva internacional. El encaje luego podría ser reducido paulatinamente para liberar liquidez de manera ordenada y soportar a la actividad económica.

² La reducción de salvaguardias e impuestos locales habrían contribuido también a dicho deterioro.

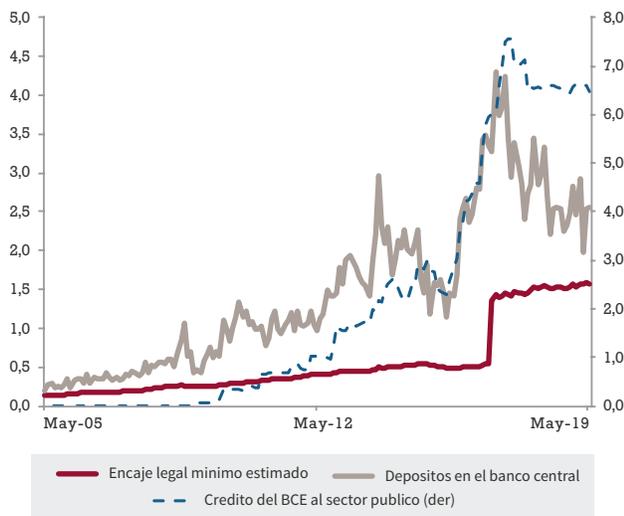
4. La relevancia del sector laboral

Figura 6: Oferta monetaria y PIB nominal (%)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Autor.

Figura 7: Depósitos bancarios en el BCE y crédito del BCE al sector público (\$ miles de millones)



Fuente: DATALAB Asobanca, Banco Central del Ecuador
Elaboración: Autor.

El shock negativo en los términos de intercambio, a raíz de la caída de los precios del petróleo en 2014, estuvo acompañado de un fortalecimiento del dólar, lo que exacerbó la apreciación del tipo de cambio real en Ecuador. En economías vecinas que sufrieron un shock de términos de intercambio de magnitud similar, como Colombia, el tipo de cambio real se depreció para amortiguar el shock. Esto sucedió porque la depreciación cambiaria implica un abaratamiento de costos laborales medidos en dólares de manera inmediata. Por consiguiente, al Ecuador no tener moneda, destaca la necesidad de generar condiciones de empleo más flexibles y de reducir costos laborales en términos generales, como vehículo para dar flexibilidad al tipo de cambio real y potenciar la recuperación del sector exportador no-petrolero.

Existen mecanismos fiscales diseñados para acelerar procesos de ajuste externo y promover empleo, como la devaluación fiscal. Esta tiene como objetivo replicar el ajuste de precios relativos que la depreciación del tipo de cambio nominal lograría en una economía con moneda, al tiempo de promover la creación de empleo. La literatura existente sobre este tema propone, por ejemplo, combinar una reducción de las contribuciones de los empleadores a la seguridad social con un incremento de impuestos a la compra de bienes de consumo doméstico. En teoría, el resultado sería una reducción de los costos de producción domésticos, tanto de bienes para exportación como para consumo doméstico, y el encarecimiento relativo de bienes importados. Una reforma de este estilo puede ser diseñada de forma que sea fiscalmente neutra, al destinar la recaudación de impuestos al fondeo de la seguridad social. La literatura explica que estos mecanismos podrían funcionar en economías con rigideces cambiarias y salariales, y advierten que su efectividad sería de corto plazo y dependiente de varias consideraciones de orden microeconómico. Por consiguiente, no buscarían reemplazar si no complementar reformas estructurales de largo plazo.

La reforma tributaria del 2012 en Colombia es un ejemplo de cómo este tipo de mecanismos (con algunas variantes) pueden dinamizar el sector laboral. A grandes rasgos, el Gobierno redujo costos parafiscales y aportes a la seguridad social de los empleadores, normalizó las tarifas del impuesto al valor agregado (IVA), e incrementó impuestos sobre las utilidades a las empresas (Osorio 2016). El resultado ha sido el surgimiento de un sector laboral robusto y generación de empleo formal, incluso durante periodos de crecimiento más bajos como el 2015-2018. En dolarización, las dinámicas del sector laboral son aún más relevantes para determinar la flexibilidad o rigidez del tipo de cambio real. Mayor flexibilidad en términos de movilidad y costos laborales deberían traducirse en una mayor flexibilidad del tipo de cambio real.



Imagen: Beverage factory interior - www.shutterstock.com

5. Conclusión

Los desequilibrios macroeconómicos actuales en el Ecuador ponen en evidencia un conflicto entre los determinantes actuales del crecimiento económico y la sostenibilidad del modelo económico. Al respecto, el impacto de una consolidación fiscal y monetaria sobre la actividad económica podría ser fuertemente recesivo en el corto plazo. Si bien este ajuste implicaría una pérdida inevitable de bienestar, habría que cuantificar las pérdidas asociadas a la insostenibilidad del modelo económico en el mediano plazo. Para que la dolarización en Ecuador sea sostenible en el mediano plazo, la dinámica actual de la balanza de pagos debe revertirse; al ser una economía dolarizada con Banco Central, y al enfrentar un importante cronograma de vencimiento de bonos internacionales durante la próxima década que presionarán a la reserva internacional. Pero la balanza de pagos no es sino el cúmulo del resto de interacciones y equilibrios macroeconómicos internos y con el resto del mundo. Las fuerzas subyacentes que deben ser atendidas, como mínimo, radican tanto en la sostenibilidad fiscal, como en el restablecimiento de equilibrios monetarios, y la generación de condiciones y costos laborales más flexibles.

Las políticas fiscales y monetarias podrían contribuir a equilibrar el flujo de dólares de corto plazo, mientras que reformas estructurales en los sectores laboral y real serían necesarias para promover crecimiento económico asociado al ingreso de dólares en el mediano plazo. En conjunto, esta combinación debería ayudar a paliar las presiones coyunturales del flujo de dólares de la economía, mejorar las perspectivas de crecimiento y de ingresos de dólares en el largo plazo, y generar las condiciones para que el tipo de cambio real sea más flexible. De esta forma, la reserva internacional podría mejorar de manera endógena, permitiendo a la economía absorber shocks externos permanentes o transitorios con mayor facilidad, y encontrar nuevos equilibrios macroeconómicos minimizando pérdidas de bienestar.



Referencias Bibliográficas

- De Mooij, R. and M. Keen (2012). Fiscal devaluation and fiscal consolidation: the VAT in troubled times. *IMF Working Paper*. WP/12/85.
- Koske, I. (2013). Fiscal Devaluation – Can it Help to Boost Competitiveness? *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1089, OECD Publishing, Paris.
- IMF (2016), Articles of Agreement of the International Monetary Fund.
- IMF (2010), Staff Guidance Note on the Use of Fund Resources for Budget Support.
- IMF (2019), Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility.
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre Política Económica*. 34: 126-145.







Mantener o ajustar: El dilema de los subsidios a los combustibles en el Ecuador

Autores: José Gabriel Castillo
Centro de Investigaciones Económicas-CIEC
Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL.
jcastil@espol.edu.ec

Némesis Gómez
Centro de Investigaciones Económicas-CIEC
Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL.
nlgomez@espol.edu.ec

1. Introducción¹

Ante el endurecimiento de las condiciones financieras globales, la incertidumbre de los precios internacionales del petróleo, y la urgencia de reformas que reviertan el desequilibrio de las cuentas públicas, el Gobierno ha iniciado un proceso de consolidación fiscal que incluye compromisos adquiridos para la obtención de recursos externos de parte de organismos multilaterales. Como parte de los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se incluyen metas fiscales como: reducir la relación deuda-PIB, reducir el déficit primario no petrolero del sector público no financiero en un 5% del PIB, y alcanzar un superávit global del 2,9% hasta el 2021.²

Bajo este escenario de ajustes y en medio de la presión por la ralentización de la economía, el dilema de eliminar, mantener, reducir, o focalizar los subsidios a los combustibles, como una medida potencial para reducir el déficit por la vía del gasto, motiva nuevamente uno de los debates fiscales más relevantes del ciclo político del Ecuador. Quienes están a favor de la eliminación, enfatizan en el impacto de una reducción en las cuentas fiscales -menor déficit-; la ineficiencia, al no beneficiar a la población más necesitada, y; las distorsiones de mercado, que influyen en la formación de precios de otros productos. En el otro extremo, quienes rechazan estas reformas centran sus argumentos en la necesidad de mantener una estructura subsidiaria que brinde soporte a la población menos favorecida, en donde la inflación juega un papel fundamental; aunque también -contradictoriamente- hay sectores empresariales que argumentan su competitividad se vería seriamente afectada, lo que sugiere altos niveles de dependencia de los subsidios en los procesos productivos.

Una reforma a los subsidios corresponde a una política de alto impacto social y cuyo costo político ha desmotivado antes a los Gobiernos de turno. A pesar de ello, la optimización y focalización de los subsidios son fundamentales para corregir las distorsiones de mercado, tanto en el consumo como en la producción, reducir los niveles de ineficiencia e inequidad en la distribución de recursos públicos, contribuir a la sostenibilidad fiscal, y mantener la dolarización.

El Gobierno ha manifestado que continuará con el proceso de optimización de los subsidios, pero sin nuevas reformas hasta el año 2021. Pero ¿qué tan conveniente resulta para los objetivos del ajuste fiscal poner una pausa a las reformas a los subsidios, y, hasta cierto punto, desaprovechar los bajos precios del petróleo que crean un ambiente propicio para la aplicación de estas medidas? Evaluar la pertinencia de los ajustes en condiciones que ayuden a minimizar el golpe en el bolsillo de los consumidores, queda en manos de las autoridades. Para informar este proceso, el presente estudio expone un análisis de la evolución de los subsidios en el Ecuador, durante el período 2007-2017, y plantea algunos escenarios de potenciales reformas, como un punto de partida para el análisis del impacto fiscal de las alternativas de política.

¹ Este artículo constituye una síntesis divulgativa del documento de trabajo denominado: Subsidios a los combustibles en Ecuador: diagnóstico y perspectivas. CIEC-2019.

² Se trata de un Acuerdo de Servicio Ampliado (SAF) por un monto de USD 10.200,00 millones en tres años; USD 4.200 millones del FMI y los demás distribuidos entre el BID, CAF, FLAR, Banco Mundial y el apoyo del Banco Europeo de Inversiones y la Agencia Francesa para el Desarrollo.

2. Reformas fiscales y de subsidios en Ecuador

Los subsidios en América Latina y el Caribe tienden a ser onerosos debido a que se fijan precios internos de combustibles por debajo de los precios internacionales, como parte de una política social para transferir a la población la riqueza derivada de los recursos naturales del país (FMI, 2014). No obstante, asumir la carga de la diferencia entre los precios de importación y venta de los derivados representa un problema para el Estado, sobre todo en un escenario de déficits fiscales insostenibles.

Hasta inicios de la década pasada estos esfuerzos se redujeron a intentos fallidos en los ajustes de precios de los combustibles (Carrillo, Díaz-Cassou y Tejeda, 2018). Desde el 2010, junto con la reducción de los ingresos petroleros, se han realizado varios ajustes, aunque los más representativos son: la eliminación parcial del subsidio al combustible aéreo, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1283 del 2012,³ y; en octubre de 2015, cuando el Gobierno retiró parcialmente el subsidio al diésel industrial a través del Decreto Ejecutivo No. 799.⁴ El Estado impulsó otros proyectos con miras a reducir el consumo de hidrocarburos y la dependencia energética de combustibles fósiles. Entre estos está la construcción de centrales hidroeléctricas y el Programa de Eficiencia Energética. No obstante, el impacto de estas medidas fue débil y el alcance fiscal cuestionable.

Como un primer paso hacia la equidad y a la eficiencia, en 2018 se hicieron algunos cambios de timón en la política económica del país. El Gobierno puso en marcha una serie de acciones para reducir el déficit fiscal y mejorar las condiciones del endeudamiento público enmarcadas en el Plan de Prosperidad 2018-2021,⁵ entre ellas la optimización del uso de los recursos públicos. Este proceso inició con el incremento del precio de la gasolina súper que, desde el 27 de agosto del 2018, pasó de aproximadamente USD 2,20 y USD 2,34, a USD 2,98 por galón. Una disposición posterior ordenó el incremento de USD 0,25 por galón del diésel industrial atunero y camaronero, y un aumento de USD 0,10 por galón del diésel para otras actividades pesqueras. Más recientemente, la reducción del subsidio a la gasolina extra y a la gasolina ecopaís, mediante el Decreto Ejecutivo No. 619,⁶ en donde se establece que el precio de venta al público de estos derivados pasa de USD 1,48 a USD 1,85, y se libera el margen de ganancia de la gasolina súper en las estaciones de servicio, el precio se fija mensualmente por Petroecuador, en función de los precios internacionales.

Estas medidas se reflejaron en la reducción del monto para los subsidios en la Proforma Presupuestaria del 2019. El Gobierno estima que este año ahorrará alrededor de USD 400 millones

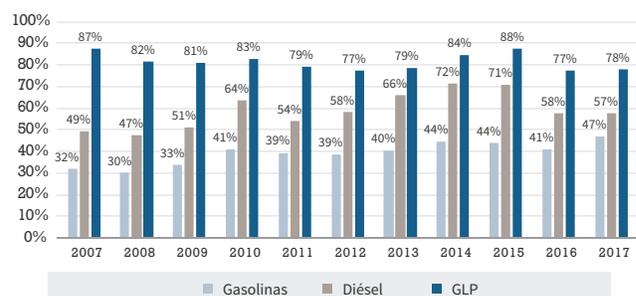
correspondientes al ajuste en los precios de las gasolinas extra, ecopaís y súper. Sin embargo, las estimaciones del FMI son más ambiciosas; se espera que los subsidios a los combustibles se reduzcan de un 3,5 % del PIB registrado en 2018 a un 1,4 % del PIB al 2021, lo que significaría una reducción de USD 2.100 millones.

3. Estructura y dinámica de los subsidios en Ecuador

Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), en el 2015 los subsidios energéticos representaron alrededor del 61% del total de subsidios en la región y mantienen una tendencia decreciente. En Ecuador, la dinámica marca diferencias importantes. Los bajos precios locales de combustibles, acompañados de un crecimiento económico y demográfico, y la escasa injerencia de las energías renovables, constituyen factores clave para el incremento de la demanda de derivados de petróleo. A su vez, la escasa capacidad de producción de las refinerías estatales genera un déficit de oferta que tiene que ser cubierto vía importaciones (Espinoza & Guayanlema, 2017).

En el año 2017 la oferta total de derivados, compuesta por la producción nacional más importaciones, presentó un incremento del 4,19% respecto al año anterior y continúa su tendencia al alza. El gas licuado de petróleo (GLP) es el derivado con mayor dependencia de la oferta internacional (Figura 1). Desde el año 2009 la participación de las importaciones de este derivado presenta un aumento sostenido hasta el año 2015 en el que representó el 88% de la oferta total. Para el año 2017 este porcentaje se reduce a 78%. Durante este período se observa un patrón similar en la composición de la oferta total de diésel; mientras que, para el caso de las gasolinas, las importaciones son cada vez más relevantes.

Figura 1: Participación de las importaciones sobre la oferta total de diésel, gasolinas y GLP, 2007 – 2017.



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2017.

Elaboración: CIEC-ESPOL.

³ Publicado en el Registro Oficial No.788 el 13 de septiembre de 2012.

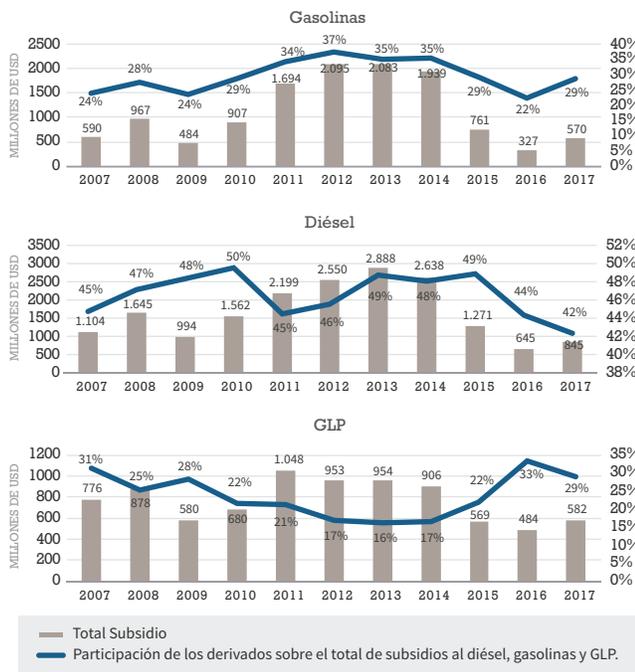
⁴ Registro Oficial No.613 el 22 de octubre de 2015.

⁵ Registro Oficial Suplemento No.309 de 21 de agosto de 2018.

⁶ Registro Oficial No. 394 del 26 de diciembre del 2018.

El incremento en las importaciones de derivados de petróleo impacta directamente en el monto de los subsidios, por el diferencial entre los ingresos y costos por comercialización interna. Para el año 2017 los subsidios al diésel, gasolinas y GLP, sumaron alrededor de USD 1.996 millones, el 96% del gasto total en subsidios a los derivados de hidrocarburos; mientras que, entre el período 2007 - 2015, este porcentaje se mantuvo alrededor del 85% (Figura 2). Para el caso del diésel, el monto del subsidio pasó de USD 1.104 millones en 2007 a USD 2.888 millones en 2013. Para el año 2016, la reducción fue drástica, entre otras razones, debido a: la caída del precio del petróleo; una leve disminución de las importaciones; la reducción de los subsidios por el Decreto 799 en el año previo y el aumento de la producción nacional.

Figura 2: Evolución del subsidio al diésel, gasolinas y GLP, 2007 - 2017.

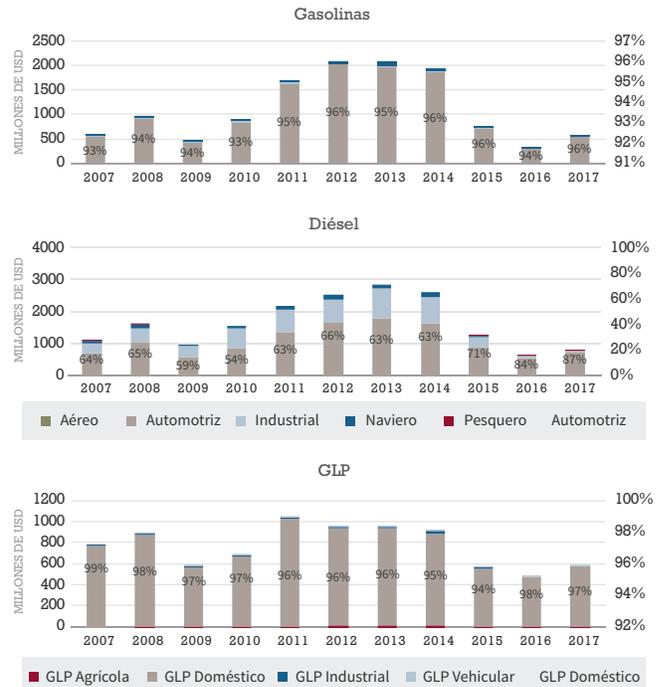


Fuente: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, 2018.
Elaboración: CIEC-ESPOL.

Respecto a los subsidios a las gasolinas, con la recuperación del precio del petróleo para el año 2017 se observa un aumento en el monto de los subsidios a los derivados. El subsidio al GLP presenta un incremento del 20% con respecto al período anterior, lo que obedece principalmente a un aumento de la demanda de los sectores agrícola e industrial. El diésel es el derivado en el que más ha gastado el Estado ecuatoriano en la última década, representando en promedio el 47% del gasto total en subsidios a los combustibles; las gasolinas representan un 30% y el gas licuado de petróleo un 24%, en promedio.

Desde el punto de vista del segmento de consumo (Figura 3), el sector más representativo en los subsidios a las gasolinas es el sector automotriz con aproximadamente el 95%, seguido del pesquero (4%), el industrial (1%) y el naviero (0.01%).

Figura 3: Evolución del subsidio a los derivados por segmento de consumo, 2007 - 2017.



Fuente: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, 2018.
Elaboración: CIEC-ESPOL.

En cuanto al diésel, el Ecuador mantiene uno de los precios por galón más bajos del mundo. En este combustible se concentran la mayor parte de los subsidios y aproximadamente el 67% de su consumo también corresponde al sector automotriz que agrupa al transporte pesado y transportación pública; aunque también participan de él vehículos de uso doméstico y comercial informal (ej. vehículos de repartición de mercadería o transportes escolares expresos). El segmento industrial, hasta el año 2015, participó con un 27% y el naviero con 5%; no obstante, a partir del Decreto 799 que retira gran parte del subsidio al sector, la participación se redujo a alrededor del 8% (2017), por las excepciones vigentes para el sector pesquero nacional y camaronero.⁷ El sector pesquero participa con un 3% a partir del 2015. Por último, el sector de mayor debate, y cuya sensibilidad política hace tambalear democracias en la región desde hace décadas (Castillo, 2007), es el relacionado al GLP. El mayor segmento de consumo de este combustible es el doméstico, que abarca, en promedio, el 97% del total del subsidio cada año, mientras que los demás segmentos: industrial, agrícola y vehicular, participan con alrededor del 1%.

⁷ Art. 4 del Decreto: "...El precio de venta en terminal para el sector naviero nacional e internacional del Diésel 1, 2, Premium y gasolinas, será el mismo que el establecido para el sector industrial, excepto para el sector pesquero nacional y camaronero..."

4. Alternativas de ajuste para Ecuador: perspectivas fiscales

En Ecuador, pese a que ya se han dado los primeros pasos, el margen para mejorar la asignación de los subsidios -su eficiencia- es bastante amplio. Las políticas de reducción de los subsidios implementadas en el último año reconocen las diferencias en los niveles de equidad en el consumo. Sin embargo, los dos combustibles en donde se observan menos avances son el diésel y el gas de uso doméstico. Este último es uno de los combustibles cuya distribución del consumo ha mejorado en el tiempo y es hoy la más equitativa (Tabla 1); sin embargo, el 62% de la población beneficiaria del subsidio pertenece a los tres quintiles superiores de ingresos, con plena capacidad adquisitiva para asumir el costo real de una bombona de 15Kg; en otras palabras, el 40% más pobre de la población consume sólo el 37,14% de este derivado.

Por su parte, el diésel representa el mayor reto desde el punto de vista económico y político; mientras en el caso del GLP los beneficiarios constituyen consumidores dispersos (hogares), aunque hay organizaciones sociales que han adoptado su defensa; el subsidio al diésel tiene una estructura gremial de respaldo en los transportistas y sector productivo, estructura que ha impedido de manera efectiva su revisión en el pasado.

Tomando en cuenta estos argumentos, planteamos dos escenarios de reforma a los subsidios en el Ecuador detallados en la Tabla 2, con el objetivo de estimar y proyectar el ahorro fiscal que representaría para el Estado plantearse estrategias de ajuste en un período de tres años.

Tabla 1: Distribución del subsidio al gas de uso doméstico por quintiles de pobreza (2014)

Quintiles de pobreza por consumo (ECV)	Distribución porcentual del subsidio
Quintil 1 (20% más pobre)	17,93%
Quintil 2 (20% pobre)	19,21%
Quintil 3 (20% clase media)	19,57%
Quintil 4 (20% clase media)	20,02%
Quintil 5 (20% más rico)	23,27%
Total Sub. Gas Uso Doméstico	100%

Fuente: Banco Central del Ecuador, Encuesta de Condiciones de Vida - ECV, sexta ronda, 2014.
Elaboración: Autores.

Tabla 2: Descripción de escenarios propuestos

Derivado	Escenario Base	Escenario de Ajuste
Gasolinas Extra y Ecopais	<p><i>Se mantiene la estructura actual.</i></p> <p>Se considera el reciente incremento del precio de la gasolina de 0.37 USD establecido en el Decreto Ejecutivo 619 (R.O. 394). La gasolina súper se considera sin subsidio, luego de las reformas.</p>	<p><i>Eliminación total del subsidio.</i></p> <p>La eliminación se realiza en un año. El Estado establece techos de precios en función de los precios internacionales (evitar colusión) y liberaliza la administración de márgenes de ganancia de las estaciones de servicio (promover la competencia).</p>
Diésel	<p><i>Los precios del derivado se mantienen.</i></p> <p>No se aplica ninguna medida de reducción o eliminación del subsidio.</p>	<p><i>Desmontaje progresivo del subsidio.</i></p> <p>Mediante una tasa de reducción anual de 1/3 (33%), a partir del 2019, tanto para el sector automotriz como industrial vigente. Así, para el 2021 se espera la eliminación total del subsidio.</p>
Gas Licuado de Petróleo	<p><i>Se mantiene el subsidio universal.</i></p> <p>El supuesto de soporte es que el subsidio beneficia a toda la población.</p>	<p><i>Focalización del subsidio.</i></p> <p>Periodo de ajuste en un año. A través de los beneficiarios del BDH, que incluyen los hogares de los 2 quintiles más pobres de la población.</p>

Elaboración: Autores.



Imagen: Truck with Fuel and Industrial Storage Site - www.shutterstock.com

5. Metodología de estimación y resultados

Para este análisis empleamos un enfoque directo. El subsidio, tanto para el galón de diésel y de gasolina, y el subsidio por kilogramo del gas licuado de petróleo, para cada escenario planteado, lo calculamos diferenciando el precio promedio internacional de importación y el precio de venta en terminal de los derivados, sin considerar otros factores como: costos de transportación, comercialización, almacenamiento, y distribución. Finalmente, multiplicamos el subsidio por la cantidad total de derivados consumidos en cada período para obtener el subsidio total:

$$SUB_i = (PPI_i - PVT_i) * D_i \quad (1)$$

En donde: PPI_i es el precio promedio de importación y PVT_i el precio de venta en terminal para cada derivado i , y D_i es la demanda interna de los derivados, dada por el monto de los despachos de combustibles y GLP a las empresas comercializadoras.

Para el año base, 2017, se presentan las cifras reales del subsidio al diésel, gasolina extra y ecopaís, y GLP, mientras que para los siguientes períodos se estima el monto de los subsidios en base a los valores pronosticados de la demanda de cada derivado y de

los precios promedio de importación. Para realizar el pronóstico de los despachos de cada derivado, empleamos modelos estocásticos uni y multivariados que incluyen: modelos autorregresivos (AR), de media móvil (MA), procesos combinados (AR-I-MA). Los precios promedio de importación de derivados se pronosticaron en función de los precios internacionales futuros del crudo, consultados de múltiples fuentes oficiales, mediante una función lineal simple:

$$PPI_t = \alpha_0 + \alpha_1 PIC_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

En donde, PIC_t es el precio internacional del crudo, y $\varepsilon_t \sim i.i.d.$, el error idiosincrático. El coeficiente de estimación α_1 representa como cambia el precio promedio de importación de cada derivado por cada unidad de cambio del precio internacional del crudo. El coeficiente α_0 es el promedio incondicional del PPI_t .

En la Tabla 3 resumimos los resultados de la implementación de los escenarios propuestos. Desagregamos las estimaciones y pronósticos por tipo de combustible, para que sea posible evaluar varias alternativas a los escenarios de ajuste.

Tabla 3: Simulación de reformas al subsidio del diésel, gasolinas y GLP.

	2017	2018	2019	2020	2021
Pronóstico de los precios del petróleo (1)	52,81	69,62	68,76	65,73	63,1
Diésel					
Demanda (gal) (2)		1.137.672.448,00	1.199.251.968,00	1.213.398.400,00	1.198.132.736,00
Precio promedio de importación (USD/gal)		2,14	2,12	2,03	1,96
Precio en terminal (USD/gal) (3)		0,8	0,8	0,8	0,8
Subsidio escenario base (USD/gal) (4)		1,34	1,32	1,23	1,15
Subsidio total escenario base (USD) (5)	844.564.124,00	1.524.864.638,46	1.577.919.203,33	1.491.430.731,29	1.382.587.838,13
Subsidio escenario de ajuste (USD/gal)			1,05	0,7	0,36
Subsidio total escenario de ajuste (USD)			1.259.654.520,55	847.392.835,72	428.684.875,31
Ahorro escenario de ajuste (USD)			318.264.682,78	644.037.895,56	953.902.962,83
Gasolinas					
Demanda gasolina extra (gal) (6)		1.124.091.648,00	1.198.914.048,00	1.250.040.320,00	1.279.295.872,00
Precio promedio de importación (USD/gal)		2,19	2,16	2,08	2,01
Precio en terminal gas. extra (USD/gal)		1,17	1,5	1,5	1,5
Subsidio escenario base gas. extra (USD/gal)		1,02	0,66	0,58	0,51
Subsidio total escenario base (USD) (7)	526.936.630,00	1.142.942.932,58	795.993.576,61	730.252.423,31	658.792.294,13
Subsidio escenario de ajuste (USD/gal)			0	0	0
Subsidio total escenario de ajuste (USD)			0	0	0
Ahorro escenario de ajuste (USD)			795.993.576,61	730.252.423,31	658.792.294,13
Gas Licuado de Petróleo					
Demanda (kg)		1.114.391.040,00	1.102.275.712,00	1.103.857.152,00	1.115.106.688,00
Precio promedio de importación (USD/kg)		0,58	0,58	0,56	0,54
Precio en terminal (USD/kg)		0,1	0,1	0,1	0,1
Subsidio escenario base (USD/kg) (8)		0,7	0,69	0,67	0,65
Subsidio total escenario base (USD)	581.864.711,00	779.689.801,50	764.394.364,36	741.431.617,91	727.891.532,08
Demanda escenario de ajuste (kg) (9)			409.368.419,10	409.955.741,84	414.133.648,25
Subsidio total escenario de ajuste (USD)			283.884.430,27	275.356.415,81	270.327.834,06
Ahorro escenario de ajuste (USD)			480.509.934,09	466.075.202,10	457.563.698,02
TOTAL					
Subsidio total escenario base (USD)			3.138.307.144,30	2.963.114.772,51	2.769.271.664,34
Subsidio total escenario de ajuste (USD)			1.543.538.950,82	1.122.749.251,54	699.012.709,36
Ahorro total escenario de ajuste (USD)			1.594.768.193,48	1.840.365.520,98	2.070.258.954,98

Notas:

- (1) Para 2017 y 2018 se usan los precios de la cesta de la OPEP. Para los años siguientes se usa el pronóstico del FMI.
- (2) La demanda de derivados está dada por los despachos de combustibles pronosticados.
- (3) Los precios en terminal de los derivados no incluyen IVA.
- (4) El subsidio por galón del diésel y las gasolinas está dado por la diferencia entre el precio promedio de importación y el precio en terminal.
- (5) Para el año 2017, el subsidio total en cada escenario y para cada derivado corresponde a los valores reales proporcionados por la EP. Petroecuador. Para los años siguientes este monto está dado por la multiplicación entre la demanda de los derivados y el subsidio por galón o kilogramo.
- (6) En este ejercicio se considera solo a las gasolinas extra y ecopais, y se excluye a la gasolina súper debido a la eliminación del subsidio del 27 de agosto de 2018 y la liberalización de su precio con el D.E. 619 publicado el 26 de diciembre de 2018 en el Registro Oficial No. 394.
- (7) El escenario base considera el incremento de 37 centavos a la gasolina extra y extra con etanol a partir del año 2019.
- (8) El subsidio por kilogramo resulta de la diferencia entre los costos de comercialización y el precio en terminal del derivado. Estos costos de comercialización incluyen el precio de importación más un costo promedio adicional de USD 0.21 por kg.
- (9) La demanda de GLP para los últimos 3 años en el escenario de ajuste solo cubre el 37.14% de la demanda total. Este porcentaje corresponde a los 2 primeros quintiles de pobreza por consumo.

Fuentes: Banco Central del Ecuador, EP Petroecuador, OPEP, Fondo Monetario Internacional.
Elaboración: Autores.

Un aumento progresivo en el precio del diésel, propuesto en el escenario de ajuste, generaría un ahorro para el Estado de aproximadamente USD 318 millones para el primer año de ejecución de la reforma; aproximadamente USD 644 millones en el segundo año, y USD 954 millones en el último año, con respecto al escenario base. Esto representa un ahorro total del programa de USD 1.916 millones en tres años; a partir de los cuales el costo por el subsidio desaparece.

Para el caso de las gasolinas extra y ecopaís, un elemento de referencia en el análisis es estimar cuánto habría cubierto el Estado si no se hubiese implementado la reforma en el precio de este combustible (D.E. 619). El subsidio pre-reforma asciende a USD 1.191 millones. Bajo el escenario base -que ya incluye la reforma-, el subsidio estimado asciende a USD 796 millones para el primer año, es decir, un ahorro aproximado de USD 396 millones, cifra cercana a la proyectada por el Gobierno en la implementación. En el escenario de ajuste propuesto (eliminación total del subsidio), cuyo período de eliminación es de un año, estos recursos representarían un ahorro directo para el Estado. Para el segundo año estimamos un ahorro de USD 730 millones y finalmente un ahorro de aproximadamente USD 659 millones en el tercer año, para un ahorro total de USD 2.185 millones en los tres años de análisis.

Finalmente, con respecto al GLP, en el escenario base se mantiene la estructura actual del subsidio universal. Nuestra estimación del subsidio alcanza los USD 764 millones en el 2019. Existen múltiples propuestas de focalización de este subsidio que han sido discutidas y promovidas por múltiples instituciones vinculadas. La propuesta más convincente, desde nuestra perspectiva, constituye la focalización del subsidio a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, en general hogares que se ubican en los dos primeros quintiles de pobreza del país, aunque la base de beneficiarios se ha reducido en el tiempo. Esta iniciativa lleva años de discusión (Castillo 2007) y resulta inverosímil que no se haya producido ningún cambio en la estructura o propuestas alternativas de compensación. En el escenario de ajuste, la focalización del GLP hacia los dos primeros quintiles de la población reduce el drásticamente el nivel de subsidio que ascendería a USD 284 millones. Con ello, el Estado potencialmente experimenta un ahorro de USD 481 millones en el primer año de implementación; mientras que, para los dos años subsiguientes este ahorro sería de USD 466 y 458 millones, respectivamente. El ahorro total de esta estrategia asciende, según nuestras estimaciones, aproximadamente a USD 1.404 millones, en los tres años de análisis.

La implementación integral del escenario de ajuste, en todos los tipos de combustible y los plazos propuestos, liberaría recursos fiscales por un total aproximado de USD 5.505 millones hasta el tercer año: USD 1.595 millones en el primero; USD 1.840 millones en el segundo y alrededor de USD 2.070 en el tercero; cifras importantes tomando en cuenta los esfuerzos del Gobierno para reducir el déficit fiscal.



La implementación integral del escenario de ajuste, en todos los tipos de combustible y los plazos propuestos, liberaría recursos fiscales por un total aproximado de USD 5.505 millones hasta el tercer año.



6. Comentarios finales

El ejercicio de análisis de la estructura de subsidios en el Ecuador, y la predicción del impacto fiscal de algunas alternativas de reforma, propuestas en este documento, intentan describir y evidenciar las múltiples aristas a evaluar en el debate, uno que se ha postergado por múltiples razones, que son económicas, pero fundamentalmente políticas. La falta de visión de los Gobiernos de turno, la debilidad de sus plataformas políticas y la tentación por el populismo, son todas razones que han congelado la revisión de los argumentos que motivaron la implementación de los subsidios en primera instancia.

Pero, ¿qué no se ha dicho aún en este documento? El análisis presentado plantea los escenarios fiscales de una reforma ambiciosa de eliminación de los subsidios a los combustibles; no obstante, un tema crucial y que merece un espacio propio es la evaluación de los efectos sociales y económicos. Una reforma de tal magnitud puede ir más allá de las presiones inflacionarias y afectar los niveles de pobreza, desigualdad y demanda de trabajo. Esta política debe estar acompañada de medidas compensatorias que atenúen sus efectos, al menos en el corto plazo, sin que constituyan un juego de suma cero; es decir, en donde su implementación contribuya al objetivo fundamental de consolidación fiscal.



Referencias Bibliográficas

- BCE (Banco Central del Ecuador). *Serie Cifras Petroleras 2007-2017*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>. Consultado en noviembre de 2018.
- Carrillo, P., Diaz-Cassou, J., & Tejeda, J. (2018). El Impacto macroeconómico de la reforma energética ecuatoriana. Nota técnica del BID no. 1451. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Castillo, J.G. (2007). Una nota acerca de los subsidios, la política y la economía. *Cuestiones Económicas del BCE*. Vol. 23, No 3:3-3, 171-181.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2012). Decreto Ejecutivo 1283. Reformas al Reglamento sustitutivo para la Regulación de los precios de los derivados de hidrocarburos. Publicado en el *Registro Oficial* No.788, del 13 de septiembre de 2012. Ecuador.
- _____. (2015). Decreto Ejecutivo 799. Se reforma el Reglamento sustitutivo para la regulación de los precios de los derivados de los hidrocarburos. Publicado en el *Registro Oficial* No. 613, del 22 de octubre de 2015. Ecuador.
- _____. (2018). Decreto Ejecutivo 619. Se reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 2 de agosto de 2005. (Ajustes en el precio de venta de diésel y gasolinas). Publicado en el *Registro Oficial* No. 394, del 26 de diciembre de 2018. Ecuador.
- Espinoza y Guayanlema. (2017). Balance y proyecciones del sistema de subsidios energéticos en Ecuador. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador.
- EP Petroecuador. *Serie de Despachos de Derivados por producto y segmento de consumo 2007-2017*.
- EP Petroecuador. *Precios de venta a nivel de terminal para las comercializadoras calificadas y autorizadas a nivel nacional*. (Varios años).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014). *Perspectivas económicas. Las Américas. Desafíos Crecientes*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- _____. (2018). *World Economic Outlook Database*.
- MERNNR (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables). *Subsidios Históricos a los Derivados de petróleo 2007-2017*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Plan de Prosperidad 2018-2021.
- OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). (2017). *Reporte Anual OPEP 2017*.
- FMI. (2019). Ecuador: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador. IMF Country Report No. 19/79. International Monetary Fund.





Las consecuencias del envejecimiento poblacional: Una perspectiva desde el lado del gasto en los sectores de salud y pensiones

Autora: María Cristina Aguirre, MSc.
Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL.
mcaguirr@espol.edu.ec

1. Introducción

Ecuador ha experimentado enormes cambios en su composición demográfica desde la segunda mitad del siglo XX y actualmente se encuentra iniciando la última etapa en la transición demográfica. Esta etapa está caracterizada por una creciente esperanza de vida, bajas tasas de fecundidad y una población envejecida. Según la División de Población de la ONU (2017), se proyecta que la población mayor a 65 años incremente de 1 millón de habitantes en el 2015 a 2.2 millones en el 2030 y a 3.8 millones en el 2050. A partir de esta información nace la pregunta: ¿cuál es el impacto del envejecimiento poblacional sobre la situación fiscal del país? Considerando que el Estado financia un importante porcentaje de los beneficios sociales, un incremento en la demanda de beneficios no contributivos y servicios de salud por parte de la población en edad avanzada tendrá un impacto directo sobre el lado del gasto y la inversión pública.

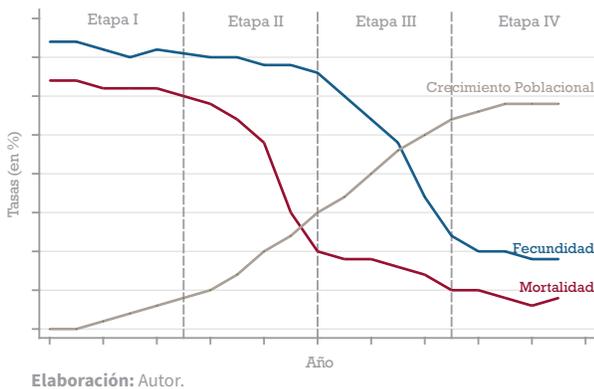
Actualmente, el país enfrenta un periodo complejo, tanto a nivel fiscal, como a nivel de la seguridad social. Por un lado, el alto endeudamiento público, los bajos precios del petróleo y los bajos niveles de reservas internacionales han debilitado la capacidad del Gobierno para responder ante eventualidades. Por otro lado, la fragilidad en el sistema de pensiones ha incrementado la incertidumbre sobre su sostenibilidad, principalmente ante el escenario de una creciente población adulta mayor. El rápido proceso de envejecimiento poblacional implica que el país enfrentará un desafío mayor debido a la necesidad de garantizar el bienestar de este segmento de la población.

En este contexto, el presente artículo examina las consecuencias del envejecimiento de la población sobre el gasto en los sectores de salud y pensiones. Debido a su relevancia, el análisis incorpora el compromiso del Gobierno con el FMI en incrementar el gasto social hacia sectores vulnerables, entre ellos los adultos mayores. El artículo culmina con una breve discusión sobre las posibles reformas a realizar en el sistema de pensiones, de modo que se pueda garantizar la sostenibilidad, suficiencia y cobertura en el pago de las mismas.

2. Contexto Demográfico

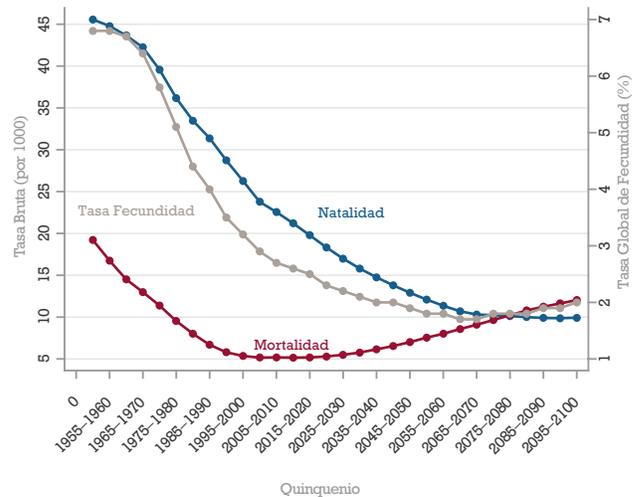
La transición demográfica es el proceso por el cual la estructura demográfica¹ de un espacio territorial cambia. Este proceso conlleva cuatro etapas (figura 1): primero, cuando la población experimenta un crecimiento poblacional casi nulo debido a las altas tasas de fecundidad y mortalidad. Segundo, cuando existe una reducción en los índices de mortalidad que provocan un alto crecimiento poblacional. Tercero, un crecimiento demográfico más lento provocado por la reducción tanto en la mortalidad como en las tasas de fecundidad. Y cuarto, un periodo en el cual el crecimiento poblacional es, nuevamente, nulo debido a las bajas tasas de mortalidad y fecundidad.

Figura 1: Etapas en el proceso de la transición demográfica.



La primera etapa de la transición demográfica en Ecuador se observó antes de 1900, cuando el crecimiento poblacional era bajo debido a los elevados índices de fecundidad y mortalidad (INEC, 2015). En la figura 2 se observan las tasas brutas de mortalidad y natalidad por cada mil habitantes en Ecuador desde el año 1955. La tasa de mortalidad inició su tendencia a la baja desde la primera mitad del siglo XX, mientras que la natalidad y la tasa global de fecundidad se mantuvieron elevadas hasta finales de 1950. Según Saad (2010), la reducción en la mortalidad en Latinoamérica se dio principalmente por mejoras en el control de enfermedades respiratorias, infecciosas y parasitarias, que incidieron esencialmente en la contracción de la mortalidad en infantes. Durante este periodo, el crecimiento poblacional fue acelerado, alcanzando cerca del 30 por ciento a finales de 1960 (figura 3). Posteriormente, el crecimiento de la población inició una desaceleración como producto de grandes declives en la tasa de fecundidad, la misma que se contrajo de 6.7 hijos por mujer en edad fértil en 1960 a un promedio de 2.5 en el 2015 (figuras 2,3). Según la CELA-DE (2017), se estima que la tasa de fecundidad disminuya hasta converger al rededor del nivel de reemplazo² en el año 2030.

Figura 2: Tasas Brutas de Mortalidad y Natalidad (por 1000 habitantes) y Tasa Global de Fecundidad en Ecuador desde 1955



Fuente: CELA-DE.
Elaboración: Autor.

Como se puede observar en la figura 4, la reducción en la mortalidad y las mejoras en nutrición y sanidad han impulsado un crecimiento progresivo en la esperanza de vida al nacer desde la segunda mitad del siglo XX,³ en donde, en promedio, los ecuatorianos vivían menos de 50 años. Un ecuatoriano promedio en la actualidad vive cerca de 76 años y se espera que viva al rededor de 80 años en las próximas dos décadas.

El declive a largo plazo en la tasa de fecundidad, en conjunto con el crecimiento progresivo en la esperanza de vida al nacer, implica que el país se encuentre en un acelerado proceso de envejecimiento poblacional. Es decir, que la proporción relativa de la población en cohortes en edad de trabajar ha disminuido, y seguirá haciéndolo, en comparación con las cohortes en edad avanzada (60 años o más). Este es un hecho que se ha venido suscitando a lo largo de este siglo (figura 5) y, según proyecciones de la CELA-DE (2017), se espera que para el año 2050 por cada 100 personas en edad de trabajar, existan cerca de 40 personas de 60 años o mayores. Este incremento dramático en el ratio de dependencia implica que Ecuador enfrentará un desafío fiscal sustancialmente mayor al que enfrenta en la actualidad debido a la necesidad de garantizar el bienestar de la población una vez terminado su periodo de vida laboral, principalmente en los sectores de salud y de pensiones.

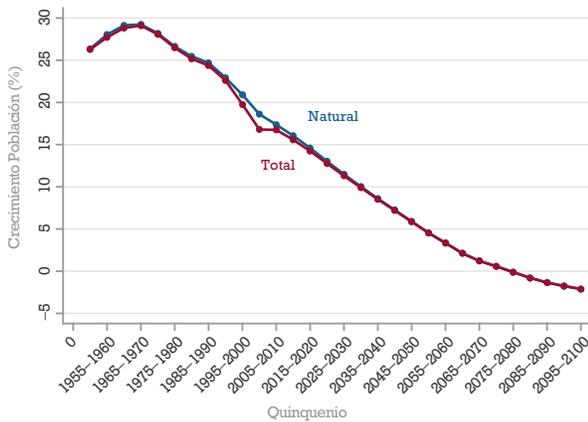
¹ Entiéndase como la clasificación de la población en diferentes cohortes o grupos poblacionales.

² El nivel de reemplazo de 2.1 hijos por mujer, es el número promedio de hijos por mujer que se necesitan para reemplazar a ambos padres dentro de la población (asumiendo cero migración).

³ Principalmente como consecuencia de la reducción en la mortalidad infantil.

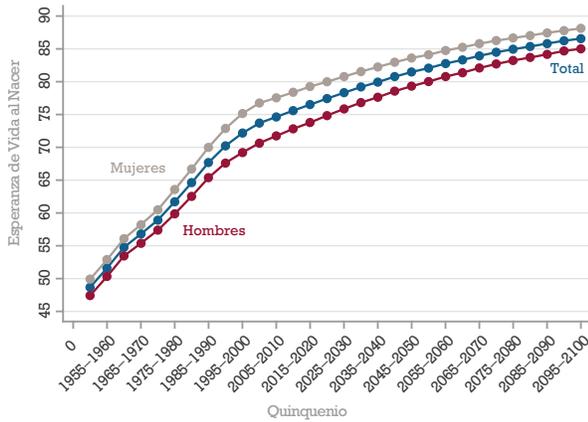
3. Contexto Fiscal y de Pensiones

Figura 3: Tasas de Crecimiento Poblacional Natural y Total en Ecuador



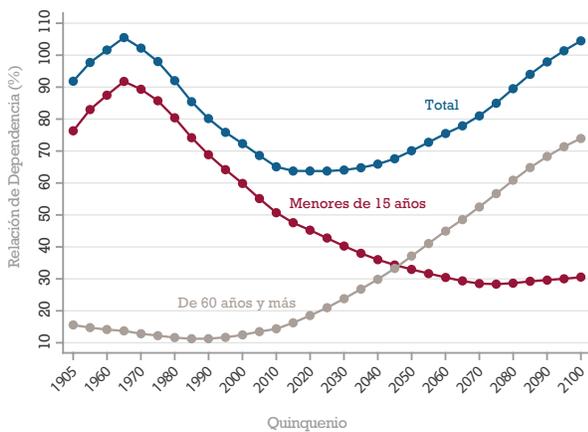
Fuente: CELADE.
Elaboración: Autor.

Figura 4: Esperanza de Vida al Nacer en Ecuador



Fuente: CELADE.
Elaboración: Autor.

Figura 5: Ratio de Dependencia (%), Ecuador



Fuente: CELADE.
Elaboración: Autor.

En la actualidad Ecuador enfrenta un momento complejo a nivel fiscal; en tan solo un periodo de diez años casi duplicó el nivel de deuda pública, pasando de un 24 por ciento del PIB, en el año 2008, al 45 por ciento en el año 2018 (IMF, 2019). Esto, en conjunto con precios bajos del petróleo y un bajo nivel de reservas internacionales, ha provocado que la capacidad del Gobierno para responder ante eventualidades a nivel nacional e internacional se debilite. Adicionalmente, se especula que el déficit actuarial en el fondo de pensiones del IESS supere los USD 20.000 millones para el año 2050.⁴ Esta situación resalta aún más la importancia del estudio de las presiones que genera el envejecimiento de la población debido a las necesidades de pensiones, servicios de salud y protecciones sociales a este grupo de la población que se encuentra en aumento.

¿Cuál será el impacto que tendrá el envejecimiento de la población sobre la situación fiscal del país? Debido a que el Estado financia un importante porcentaje de los beneficios sociales, un incremento en la demanda de los servicios de salud y beneficios no contributivos, por parte de la población en edad avanzada, tendrá un impacto directo sobre el lado del gasto y la inversión pública. De manera similar, este fenómeno generará una presión directa sobre el gasto destinado a pensiones, ratificando la importancia de mitigar el déficit actuarial del IESS.

En este contexto, se debe considerar que, como parte de las directrices del Plan de Prosperidad, el Gobierno ecuatoriano se ha comprometido con el FMI en restaurar el orden en las cuentas fiscales, principalmente mediante la ejecución de ejes de acción para reducir el déficit primario no petrolero, sin que esto descuide un continuo y amplio acceso a los servicios de salud. Se pretende que una parte de los ingresos generados con estas medidas sea destinada a incrementar los gastos de asistencia social y proporcionar mayor apoyo a los segmentos más vulnerables, entre ellos los adultos mayores. Es decir, es cierto que la presión fiscal en Ecuador se intensificará, no solo por el efecto del cambio demográfico, sino también por los imperativos de expandir la cobertura y aumentar los beneficios de los más vulnerables.

⁴ Según un informe borrador de la Dirección Actuarial del IESS. Se estima que los informes actuariales oficiales de pensiones y salud sean publicados a mediados del presente año según ha mencionado el presidente del consejo directivo del IESS.

4. Marco Teórico

Con el fin de proyectar las presiones producto del envejecimiento poblacional, este estudio emplea el enfoque de descomposición desarrollado por Miller, Mason y Holz (2010). Cabe destacar que el estudio se enfoca en el gasto en salud y el gasto en pensiones por jubilación debido a que son importantes componentes del gasto que están directamente relacionados al proceso de envejecimiento de los individuos. La metodología de Miller et al. (2010) descompone el gasto en dos componentes, el primero corresponde al impacto del gasto social, o BGR (por sus siglas en inglés: Benefit Generosity Ratio),⁵ y la segunda parte representa el impacto del cambio demográfico per sé,⁶ como se muestra a continuación:

$$\frac{GASTO}{Y} = \left[\frac{\frac{GASTO}{ELEGI}}{\frac{Y}{W}} \right] * \frac{ELEGI}{W}$$

Donde GASTO es el gasto público ya sea en salud o en pensiones; Y representa el PIB, ELEGI corresponde al número de personas que cumplen con las condiciones para recibir un beneficio establecido (ejemplo: personas que califican para un ingreso por pensiones), W es la población en edad de trabajar (PET).⁷ La elegibilidad (ELEGI) en el sector de pensiones corresponde a la población mayor de 60 años. Siguiendo Cai et al. (2018), se asume que la elegibilidad de los beneficiarios de programas de salud es de 10 veces el número anual de muertes en el país.⁸

Acorde a las premisas señaladas anteriormente, se establecen dos escenarios para ilustrar las implicaciones del envejecimiento poblacional y del BGR sobre el gasto. Primero, se considera el escenario de *solo envejecimiento*, en donde el BGR se mantiene constante y la estructura poblacional cambia de acuerdo con las proyecciones elaboradas por la División de Población de la ONU (2017), siguiendo cuatro escenarios de fertilidad: alta, media, baja y constante.

El segundo escenario es de envejecimiento y expansión social, en donde ambos componentes cambian. Según el FMI (2019), en promedio, Ecuador destinará un porcentaje adicional del 0.4 por ciento del PIB en gasto social, por lo que se asume que el BGR en salud y en pensiones incrementará en la misma proporción. Por otro lado, en este escenario, el envejecimiento demográfico únicamente sigue el marco de fertilidad media proyectado por la ONU. Las figuras 6 y 7 muestran las proyecciones en los gastos de salud y pensiones de acuerdo con la metodología y escenarios antes mencionados.

Según se observa en la figura 6, bajo el escenario de solo envejecimiento, Ecuador no parece incurrir en un incremento significativo en el gasto de salud. Según los resultados de la descomposición, se estima que el gasto en salud, como porcentaje del PIB, incremente hasta el año 2045 en aproximadamente 1 punto porcentual. En general, las diferentes suposiciones en fertilidad muestran un impacto mínimo en el gasto de salud en el corto, mediano y largo plazo. Por otro lado, cuando se toma en consideración la expansión social (fertilidad media, incrementa BGR) se puede observar un incremento sustancial en la variable en mención. Es decir, el aumento en BGR jugará un papel más importante en el incremento del gasto en salud. Incrementar el BGR anualmente en el 0.4 por ciento, en promedio, incrementará la participación en el PIB del gasto en salud a 12 por ciento en el año 2045. Estos resultados se replican en el caso del gasto total, donde se evidencia una mayor presión por las necesidades de expansión de beneficios sociales en comparación con el efecto aislado del envejecimiento poblacional.

Figura 6: Proyección del Gasto en Salud en Ecuador como porcentaje del PIB ante varios escenarios.

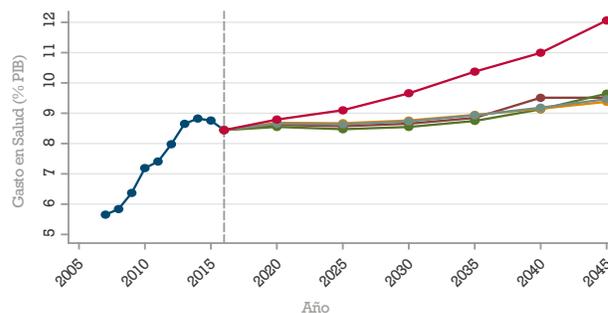
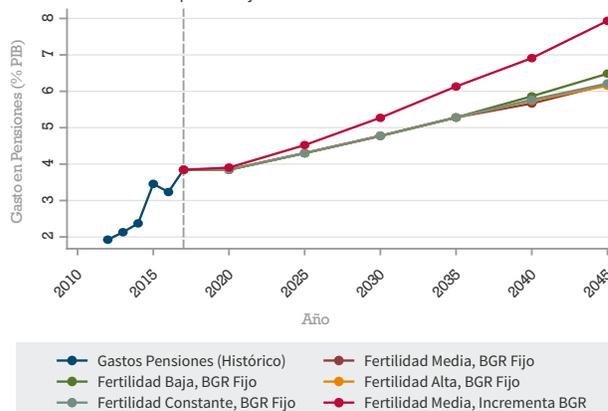


Figura 7: Proyección de Gastos en Pensiones en Ecuador como porcentaje del PIB ante varios escenarios.



Fuente: CELADE, IEES, INEC, UN y estimaciones propias.
Elaboración: Autor.

⁵ El BGR mide el gasto por individuo que se encuentra en la edad apropiada para recibir los beneficios de programas de salud y pensiones de jubilación como una fracción de la productividad promedio de un individuo en edad de trabajar.

⁶ ELEGI/W es una variante del ratio de dependencia.

⁷ En Ecuador la PET esta definida por individuos mayores a 15 años.

⁸ Estudios han demostrado que los gastos en salud ocurren, en su mayoría, en los últimos 10 años de vida de los individuos (Miller et al., 2010).

En el caso del gasto en pensiones, se puede observar un incremento importante en todos los escenarios proyectados (figura 7). Bajo el escenario de solo envejecimiento y fertilidad baja, el gasto en pensiones se espera se duplique y supere el 6 por ciento del PIB en el año 2045. Si existiesen incrementos a corto plazo en la fertilidad (escenario de fertilidad alta, BGR fijo), solo reflejarán una diferencia en el gasto de pensiones después del 2040, debido a que cualquier incremento en los niveles de fertilidad en la actualidad, se verán reflejados en una fuerza laboral más grande dentro de aproximadamente 20 años.

Considerando el escenario de *envejecimiento y expansión social*, el gasto en pensiones alcanzaría el 5,27 por ciento del PIB en 2030 y 7.93 por ciento en 2045. A diferencia del gasto total y el gasto en salud, el cambio demográfico será la fuerza dominante de las presiones que se generarán en el gasto destinado a pensiones en el largo plazo.

5. **Discusión**

A pesar de la simplicidad del modelo desarrollado en este artículo, es posible evidenciar el aumento inevitable en el peso del gasto asociado con el envejecimiento de la población y el desarrollo del sector social, principalmente en el sector de pensiones. Lo que preocupa es que, a pesar de que la población ecuatoriana es aún relativamente joven,⁹ los fondos de jubilación del IESS se encuentran en una situación crítica, y se estima que estas presiones se intensifiquen a medida que la población envejece y la demanda por pensiones crece. A pesar del compromiso del Gobierno en mejorar la focalización e incrementar la cobertura de los programas de pensión no contributiva, a través del Plan de Prosperidad, el sistema contributivo es el que necesita mayor atención.

El sistema de pensiones tiene que resolver problemas globales de diseño que afectan su capacidad, así como apoyarse en instrumentos para expandir su cobertura. Entre las alternativas que han sido debatidas en el medio, se puede resaltar la ampliación de la edad de jubilación, la modificación de los porcentajes de aporte patronal, la implementación de un sistema de capitalización a cuenta individual y la expansión de la cobertura por medio de la creación de empleos.

En la actualidad, muchos países han aumentado las edades de jubilación, como es el caso del Reino Unido y otros países de la



Los resultados muestran que el cambio demográfico será la fuerza dominante de las presiones sobre el gasto en pensiones en el mediano y largo plazo.



OCDE, en donde en promedio las personas se jubilan a los 65 años. Otros países de la región, como es el caso de Chile, ya han propuesto una reforma al sistema y se pretende incrementar la edad de jubilación a 67 años para quienes trabajan hoy, y a 70 años para quienes nacieron en el siglo XXI. En otras palabras, eventualmente Ecuador deberá considerar incrementar la edad de jubilación oficial, principalmente en el caso de las mujeres debido a que su esperanza de vida es superior a la de los hombres (Figura 4).

Por otro lado, el exitoso sistema de pensiones sueco, reconocido por su transparencia y sostenibilidad, ha resaltado los beneficios de la implementación de un sistema mixto, con un pilar de reparto y un pilar de capitalización a cuenta individual. Según la experiencia de este país, este régimen permite incrementar el ahorro, disminuir la incertidumbre y equilibrar el sistema, dotándolo de una mayor equidad entre contribuciones y prestaciones. De manera similar, se ha resaltado la necesidad de expandir la cobertura del sistema, incentivando la creación de empleos formales que contribuyan a la seguridad social y fomentando el crecimiento de pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, no se puede olvidar que a medida que el país se embarca en la tarea a largo plazo de preservar el sistema de seguridad social, primero deberá devolver el déficit fiscal a un nivel sostenible.

⁹ Es decir que la proporción de la población en edad de trabajar y contribuir a la seguridad social supera a la proporción de la población que recibe beneficios de jubilación.



Imagen: Concepto de jubilación - www.pixabay.com/es/

6. Comentarios finales

Para realizar el análisis de las presiones sobre los gastos en los sectores de salud y pensiones en el país, como consecuencia del envejecimiento poblacional, se planteó el modelo de descomposición propuesto por Miller et al. (2010). Con este modelo se desagregó el gasto en dos partes: el componente que concierne a la expansión social (BGR) y el correspondiente al cambio demográfico. Luego se establecieron dos escenarios para ilustrar los impactos de ambos componentes sobre el gasto, el escenario de solo envejecimiento y el de envejecimiento y expansión social.

Utilizando diferentes escenarios de fertilidad, se llega a la conclusión de que el proceso de envejecimiento poblacional, por sí solo, no tendrá un efecto significativo sobre el gasto total y el gasto en salud en el corto, mediano y largo plazo. No obstante, en cuanto al gasto en pensiones, los resultados muestran que el cambio demográfico será la fuerza dominante de las presiones sobre el gasto de este sector en el mediano y largo plazo. Estos resulta-

dos, en conjunto con el incremento progresivo de la población adulta mayor, agudizan la necesidad de reformas en el actual sistema de pensiones. Por un lado, se debe apuntar a expandir su cobertura, creando empleos e incentivando la creación de actividades microempresariales. Por otro lado, eventualmente se debería considerar el aumento en la edad de jubilación y evaluar la implementación de un modelo híbrido, donde interactúen los sistemas de reparto y capitalización individual.

Finalmente, al analizar el escenario de envejecimiento y expansión social, se llega a la conclusión de que el BGR promoverá incrementos tanto en el gasto total, como en salud y pensiones; sin embargo, este jugará un papel fundamental en el incremento que se proyecta en el gasto en salud. Esto refleja las presiones adicionales que se generarán sobre el gasto debido a los imperativos de expandir la cobertura y aumentar los beneficios de los segmentos más vulnerables.



Referencias Bibliográficas

- Cai, Y., Feng, W., & Shen, K. (2018). Fiscal Implications of Population Aging and Social Sector Expenditure in China. *Population and Development Review*, 44(4), 811–831.
- CELADE. (2017). *División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.*
- IMF. (2019). Ecuador: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador (No. 19/79).
- INEC. (2015). *Una mirada histórica a la estadística del Ecuador (1a. ed.)*. Quito: INEC.
- Miller, T., Mason, C., & Holz, M. (2010). The Fiscal Impact of Demographic Change in ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions. In Cotlear, Daniel (Ed.), *Population aging: is Latin America ready?* (pp. 233–270).
- Saad, P. (2010). Demographic Trends in Latin America and the Caribbean. In *Population Aging: Is Latin America Ready?* World Bank Publications.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision.*
- World Health Organization. (2019). *Global Health Observatory visualizations.*







SECCIÓN DE INTERÉS:

Política Comercial

“Guerra de titanes”:

Estados Unidos vs. China, en una arena donde retirarse es la mejor estrategia.

Autora: Cristina Yoong Párraga, MSc.

Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, FCSH-ESPOL.

cryoong@espol.edu.ec



Introducción

El primer párrafo del Artículo I, Parte I, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), firmado en 1947 para establecer las reglas del intercambio de bienes entre países, reza: “*Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, (...) cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.*”

Este Artículo se denomina “trato general de la Nación Más Favorecida,” porque, básicamente, establece las medidas de política comercial por producto y no por país, con ciertas excepciones como, por ejemplo, donde existe la formación de un área de preferencias arancelarias, o cuando la procedencia de algún bien implica riesgo para la salud humana, animal o vegetal. También, hoy constituye la esencia del primer principio del sistema de comercio de bienes y servicios, el “principio de la Nación Más Favorecida” o de no discriminación, promulgado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada el 1 de enero de 1995 con fundamento en el GATT. Actualmente, la OMC se ha expandido a 164 miembros, representando el 98% de los países del mundo, incluyendo los dos comerciantes más grandes, que agrupan alrededor del 22%¹ del comercio mundial de mercancías: por un lado Estados Unidos, una economía capitalista, con elevada dotación de mano de obra de muy alta cualificación, con nivel de desarrollo e ingreso per cápita envidiable, y; por otro lado, China, una economía gobernada durante más de seis décadas por un partido comunista, con elevada dotación de mano de obra de baja cualificación, aún en desarrollo y con ingreso per cápita bajo.

Aunque la historia del comercio de larga distancia tiene sus inicios hace más de diez mil años con la Revolución Neolítica y el sedentarismo, fue el despegue de la innovación en la segunda mitad del siglo XVIII, propiciado por la Revolución Industrial, lo que permitió el inicio del proceso de globalización y de la senda de crecimiento económico global, impulsados por el incremento sostenido del comercio mundial y la reducción de costos de transporte y de comunicación. Un quiebre de esta tendencia representa, en 1914, la Primera Guerra Mundial y, con esta, una época oscura para la integración de los mercados que finaliza en 1945 con la Segunda Guerra Mundial y la derrota nazi.

En este periodo de entreguerras, específicamente en la década de los años 1930's, se suscitó una de las recesiones más acentuadas de la historia, que involucró a Estados Unidos, como principal paciente, con síntomas de deflación, desempleo y contracción de la producción, y; a varias potencias económicas europeas contagiadas, lo que se diagnosticó como la Gran Depresión. Durante ésta, cuando la presidencia de Estados Unidos estaba al mando de Herbert Hoover, se firmó el Acta de Aranceles de Estados Unidos de 1930, conocida también como el Acta de Aranceles de Smoot-Hawley, quizás el principal episodio de barreras arancelarias con el objetivo de proteger y estimular la producción local. Esto generó que los países europeos afectados se defendieran con una retaliación de aranceles similares, agravando la situación y desmejorando los indicadores macroeconómicos. Posteriormente, en 1934, durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt, se firmó el Acta de Acuerdos Recíprocos de Comercio de 1934, paliando en parte los malestares de la Gran Depresión a través de un comercio más libre y menos discriminatorio.

No obstante, los inicios de una nueva guerra no traían vientos alentadores en temas de intercambio de mercancías; todos los países participantes de la Segunda Guerra Mundial preparaban sus ejércitos y provisiones “cerrando” sus fronteras mediante barreras comerciales para autoabastecerse. Consecuentemente, se evidenció destrucción de capital físico y de relaciones económicas internacionales. Al finalizar el conflicto, con ansias de reanudar las relaciones comerciales, se firmó el GATT, iniciando así la segunda ola de globalización en la segunda mitad del siglo XX, con una reducción sustancial de las restricciones comerciales, reactivándose desde entonces los mercados mundiales y manteniendo el comercio en crecimiento, con base en las normas para un comercio justo, no discriminatorio, transparente y libre.

Ni siquiera la crisis financiera del 2008 generó una reversión de la tendencia del comercio, pese a que afectó a la economía estadounidense, que tiene una importante representación en las transacciones globales. Una de las razones para ello fue el activo comercio de China, que, a partir de las reformas económicas de los años 1980's, incrementó su participación en el comercio mundial hasta llegar al 13% en el 2017,² la mayor porción junto con la de Estados Unidos.

¹ World Trade Statistical Review (2018). *World Trade Organization*

² World Trade Statistical Review (2018). *World Trade Organization*

2 Retorno al proteccionismo: encuentros y desencuentros

Una de las promesas de campaña del actual presidente estadounidense, Donald Trump, fue volver a su gran economía, mediante el “retorno” de los empleos a su país, los cuales fueron sustituidos por contrataciones de personal en China y en otros países en desarrollo. Es importante exponer que esto último se ha dado como resultado del nuevo modelo de comercio a través de offshoring e Inversión Extranjera Directa (IED), debido a la sucesiva introducción de tecnologías que han reducido los costos de comunicación, logística y transporte, permitiendo a las firmas fraccionar sus procesos productivos y aprovechar menores costos de los factores de producción en mercados internacionales en donde su oferta es abundante.

Siguiendo este discurso, desde el año pasado Estados Unidos se ha embarcado en una serie de medidas de política comercial contractivas del comercio, a través de aranceles a productos chinos,

provocando respuestas similares de China y desatando lo que ya ha alcanzado los niveles de una guerra comercial.

Según datos de la OMC, China adquirió de Estados Unidos un 7% del total de sus importaciones en el 2018 y es su cuarto socio comercial más importante para estas operaciones, después de República de Corea, Japón y Taiwán. Por su lado, Estados Unidos importó el 22% de China, siendo su principal proveedor de productos, seguido por Canadá y México.

Como se observa en el Figura 1, los principales productos chinos que Estados Unidos importa corresponden a aparatos eléctricos (28%) y artefactos mecánicos (21%). El Figura 2 muestra que China importa los mismos grupos de productos con un 25% de participación en sus compras, además de vehículos y sus partes, los que representan un 11%.

Figura 1: Importaciones estadounidenses de productos chinos: participación por producto, 2018

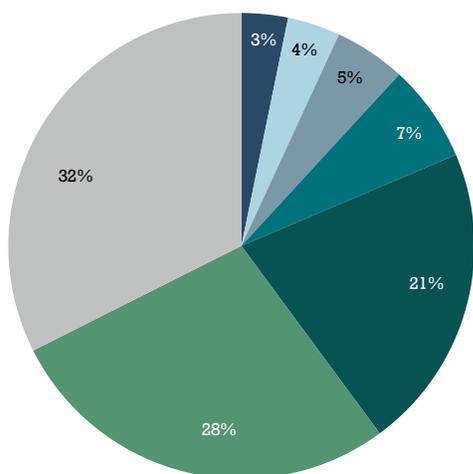
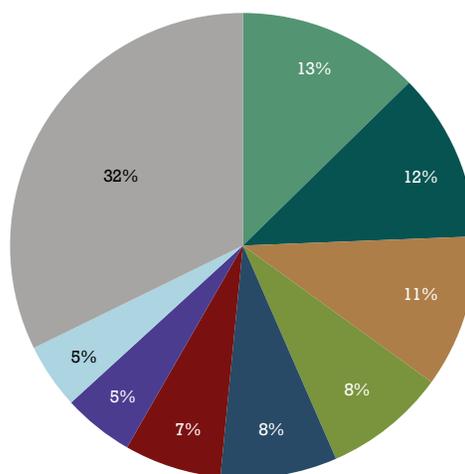


Figura 2: Importaciones chinas de productos estadounidenses: participación por producto, 2018



- Vehículos, sus partes y accesorios
- Plásticos y sus manufacturas
- Juguetes y artículos para el recreo o deporte, sus partes y accesorios
- Muebles, mobiliario medicoquirúrgico, letreros, construcciones prefabricadas
- Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, y sus partes
- Máquinas, material eléctrico, aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en TV, y sus partes
- Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida o precisión, medicoquirúrgicos, y sus partes
- Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes
- Combustibles minerales, aceites minerales y los productos de su destilación
- Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales, paja y forraje
- Otros productos

Fuente: United Nations Comtrade Database.
Elaboración: Autora.

Pero, ¿qué efecto tienen los aranceles? Básicamente, como cualquier impuesto, al incrementar artificialmente el precio de un bien, provocan un efecto distorsionador tanto en el consumo, como en la producción, puesto que el precio es la variable fundamental para la toma de decisiones por los agentes económicos que concurren en los mercados. Los consumidores, por supuesto, comprarán menos o nada de lo que podían adquirir en ausencia del arancel, no porque el costo de producción se haya elevado o porque el producto sea naturalmente escaso, sino por un impuesto que ha encarecido su valor. Los productores locales generarán una mayor cantidad de bienes que naturalmente vendría importar porque la ventaja comparativa en esos productos la posee el resto del mundo, con lo cual se reduce la eficiencia en la utilización de recursos.

La suma de ambos efectos en estos agentes económicos se conoce como la pérdida de eficiencia social o “peso muerto,” causado por el arancel. Este efecto negativo es indudable en economías pequeñas, que no pueden afectar el precio mundial en un mercado; mientras que las economías grandes pueden utilizar un arancel “óptimo” para lograr que sus menores importaciones conlleven a contraer la demanda mundial del bien protegido y así beneficiarse de un menor precio para ese producto.

Pese a ello, este efecto “positivo” (sólo para país importador), que mejora los términos de intercambio o el ratio del precio de los bienes exportables respecto al de los bienes importables, es anulado si es que el exportador afectado al otro lado utiliza una retaliación de igual magnitud. Ejemplo de esto último son las acciones suscitadas en la cronología de este combate.

En enero del 2018 Estados Unidos impuso aranceles a paneles solares y lavadoras. En marzo del mismo año agregó aranceles del 10% al aluminio y del 25% al acero, con el objetivo de “fortalecer” la industria local de estos metales, perjudicando no sólo a China sino también a la Unión Europea. China respondió fijando aranceles sobre USD 3 mil millones de mercancías estadounidenses. Las exportaciones estadounidenses hacia China declinaron un 17% en abril de ese año (Figura 3).

Entre junio y agosto del 2018 Estados Unidos incrementó a 25% los aranceles sobre USD 50 mil millones de productos chinos, argumentando prácticas desleales que socavan los derechos de propiedad intelectual y el comercio justo.

En respuesta a esta medida, China impuso aranceles sobre USD 50 mil millones de productos estadounidenses, como: la soya; automóviles y químicos, afectando negativamente a estados como Iowa, importantes en el proceso electoral. El producto esencial de exportación de este estado es la soya y su principal comprador es China. El precio del producto se desplomó tras imponer el arancel, en detrimento de los productores estadounidenses que además pierden participación en el mercado chino que adquiere esta leguminosa a países en vías de desarrollo.

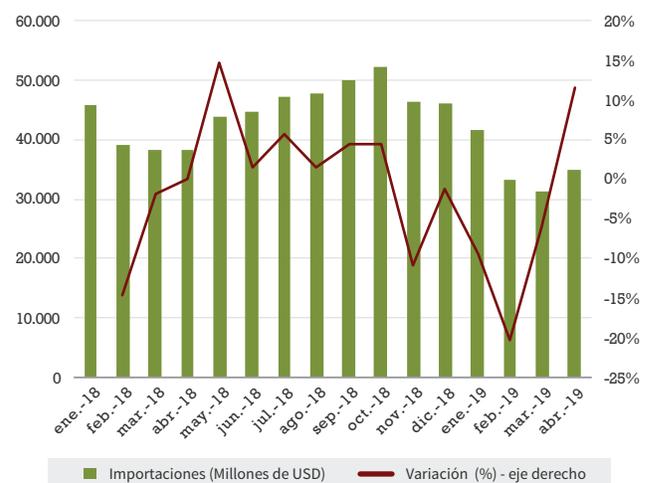
En septiembre del 2018 el presidente Trump anunció aranceles sobre USD 200 mil millones de productos chinos, alrededor de un tercio de las compras totales a China, amenazando con incrementarlos al 25% en el 2019, cuyo efecto se observa en el Figura 4, con una caída de las importaciones de origen chino del 11% en noviembre del 2018. China anunció responder, imponiendo aranceles sobre USD 60 mil millones de productos estadounidenses.

Figura 3: Evolución mensual de las exportaciones estadounidenses con destino China



Fuente: United States Department of Commerce.
Elaboración: Autora.

Figura 4: Evolución mensual de las importaciones estadounidenses con origen China



Fuente: United States Department of Commerce Database.
Elaboración: Autora.

En diciembre, el presidente Trump y el presidente chino Xi Jinping acordaron una tregua de 90 días, retrasando el incremento de los aranceles anunciado por Estados Unidos.

Entre los productos estadounidenses afectados por el incremento de aranceles en China se enlistan los productos agrícolas, carnes derivadas de porcinos y bovinos. En enero del 2019 las exportaciones estadounidenses hacia China cayeron un 34% (Figura 3), mientras que las importaciones estadounidenses de productos chinos se redujeron un 20% en febrero del 2019 (ver Figura 4).

Este febrero, China acordó incrementar sus importaciones de bienes estadounidenses como los productos de la agricultura, mientras que la OMC advirtió a China de reducir el otorgamiento de subsidios excesivos a estos productos, puesto que ello contradice el principio de un comercio justo en el sistema mundial de intercambio de bienes.

En abril del año en curso, la Comisión Federal de Comunicaciones estadounidense rechazó la provisión de servicios de telecomunicación por China Mobile Ltd., empresa que ha venido observando el declive de sus márgenes de utilidad desde el 2018. A finales del mes, el presidente Xi prometió no devaluar más el yuan, que se cotizaba en 6.73 yuanes por USD.

En mayo, Estados Unidos hizo efectiva la amenaza de anunciada en septiembre del 2018, pasando de tasas del 10% al 25% sobre los USD200 mil millones de bienes chinos. A inicios de junio, China respondió con la imposición de aranceles a USD 60 mil millones de productos estadounidenses, junto con una devaluación del yuan contra la moneda estadounidense, incrementando su cotización a 6.92 yuanes por USD. Asimismo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos agregó a Huawei Technologies Co. Ltd. y sus afiliadas en la lista de empresas que no pueden negociar con empresas locales de telecomunicaciones sin autorización gubernamental.

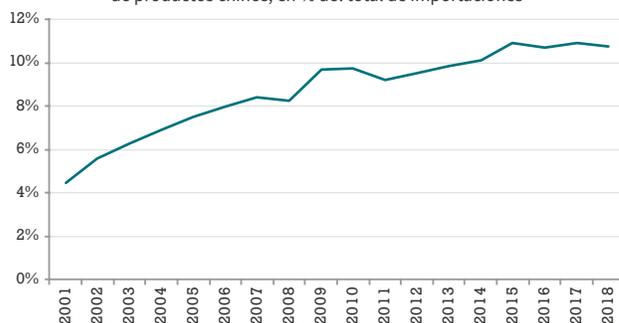
3. Las consecuencias inevitables

Muchas empresas estadounidenses y chinas, así como los consumidores de ambas economías, han sido perjudicados por estas medidas, alejándose del equilibrio Pareto-eficiente del libre comercio y aniquilando las ganancias de un intercambio sin barreras. Esto se debe a que las mejoras en los términos de intercambio están ancladas a qué tan grandes son estos dos países en los mercados donde compiten y que han sido alterados por los aranceles, además cuya existencia depende de que el otro país no imponga retaliaciones de igual cuantía. Es decir, las ganancias del

proteccionismo comercial en algunos sectores estadounidenses, es compensada por la pérdida en otros sectores y las distorsiones en los niveles de eficiencia que puede generar todo arancel; igual para China.

Más aún, de perdurar esta dinámica, podrían generarse importantes cambios en los patrones del comercio y desplazamientos ineficientes de sectores productivos, principalmente en Estados Unidos, en donde los aranceles han sido más elevados y las importaciones chinas son más importantes. A nivel agregado (Figura 5), las importaciones estadounidenses de productos chinos se han mantenido en el 11% desde el año 2015.

Figura 5: Evolución de las importaciones estadounidenses de productos chinos, en % del total de importaciones



Fuente: United Nations Comtrade Database

Elaboración: Autora.

Como es de esperarse, los mercados financieros han reaccionado mostrando su pesimismo frente a anuncios de imposición de barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, deteriorando los principales indicadores bursátiles; pero, exhibiendo sus expectativas positivas ante las conversaciones y treguas para un cese a la guerra comercial, logrando recuperaciones en estos índices.

Y, así, entre treguas y amenazas cumplidas, entre llamadas telefónicas, cumbres e intenciones de cooperación y superación del conflicto, Estados Unidos se muestra más agresivo con las medidas restrictivas, lo cual es consistente con la mayor importancia que tienen los productos chinos en las compras estadounidenses.

La violación del principio de la Nación Más Favorecida, y del comercio no discriminatorio, es una falta grave al GATT, y; por tanto, a las reglas del intercambio internacional. Estos episodios traen a la memoria las enseñanzas de la historia. “Un pueblo libre de elegir siempre elegirá la paz,” fueron las palabras de Ronald Reagan, el mismo que dijo alguna vez: “vamos a hacer a América grande nuevamente,” y que firmó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988, rechazando en su discurso el proteccionismo y abogando por un comercio libre y dentro de las reglas.



Referencias Bibliográficas

The American Presidency Project. (26 de Noviembre de 1988). Ronald Reagan. Obtenido de Radio Address to the Nation on the Canadian Elections and Free Trade: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/radio-address-the-nation-the-canadian-elections-and-free-trade>

The Economist. (21 de Febrero de 2019). The global soyabean market has been upended. Obtenido de The Economist: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/02/21/the-global-soyabean-market-has-been-upended>

The Economist. (27 de Abril de 2019). Why you should never start a trade war with anautocracy. Obtenido de <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/04/27/why-you-should-never-start-a-trade-war-with-an-autocracy>

Woolley, J., & Peters, G. (Febrero de 2019). The American Presidency Project. Obtenido de University of California Santa Barbara: <https://www.presidency.ucsb.edu/>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). Educational attainment and labour force status.









espol Escuela Superior
Politécnica del Litoral

www.ciec.espol.edu.ec

☎ (+593) 42-269096

✉ ciec@espol.edu.ec

f Centro-de-Investigaciones-Económicas-CIEC-ESPOL

t @CIEC_ESPOL