

Análisis de Coyuntura

Cuadernos de trabajo
Programa de Economía

Capítulo 5 El sector fiscal ecuatoriano en 2011

ÍNDICE

Introducción.....	1
Evolución del gasto y el ingreso del sector público no financiero.....	2
Relaciones de sector fiscal y la economía.....	6
Estructura del ingreso.....	7
Estructura del gasto.....	100
Conclusiones.....	10
Referencias.....	13

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES,

Programa de Economía - mayo 2011

Autor:
Victor Aguiar
Luis Castro

Asistente de investigación:
Digna Angulo

Coordinadores
Alberto Acosta
Fernando Martin Mayoral



El sector fiscal ecuatoriano en 2011

Introducción

El Ecuador vive desde la llegada al poder del actual gobierno nacional un nuevo modelo económico. En este modelo el sector fiscal tiene un rol protagónico en la economía. Más aún debido a las limitadas posibilidades de política monetaria que tienen los gobiernos luego de la dolarización, las políticas fiscales son el principal instrumento a través del cuál

el sector público puede influenciar la economía. En este documento de coyuntura económica se investigan las principales tendencias de las variables del sector fiscal, así como su estructura y su crecimiento. Estas variaciones se analizan y se tratan de explicar para proveer una interpretación del estado actual de este principal agente de la economía.

En términos macro, el Estado está compuesto por el sector público no financiero (SPNF) y el sector público financiero, estos dos sectores conforman el sector monetario y bancario. El sector público no financiero incluye dos grupos a nivel de gobierno: el gobierno general (Gobierno central, fondos y fideicomisos petroleros, entidades autónomas y gobiernos provinciales y locales, todos ellos conforman el Presupuesto General del Estado) y las empresas públicas no financieras (Petroecuador, Empresa Nacional de Ferrocarriles-ENFE, TAME, Flota Petrolera Ecuatoriana-FLOPEC, otras empresas menores) y al sector público financiero le corresponde todo lo concerniente a la banca pública (Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento-BNF, Corporación Financiera Ecuatoriana-CFN, Banco Ecuatoriano de la Vivienda-BEV, e Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas-IECE). Para nuestro análisis nos concentraremos en el sector público no financiero.

En una primera parte se analiza la evolución temporal de los ingresos y gastos del sector público. Luego se estudia la estructura de sus ingresos, la estructura de sus gastos y su relación con la economía. Finalmente, se estudia el financiamiento de este gasto.

Evolución del gasto y el ingreso del sector público no financiero

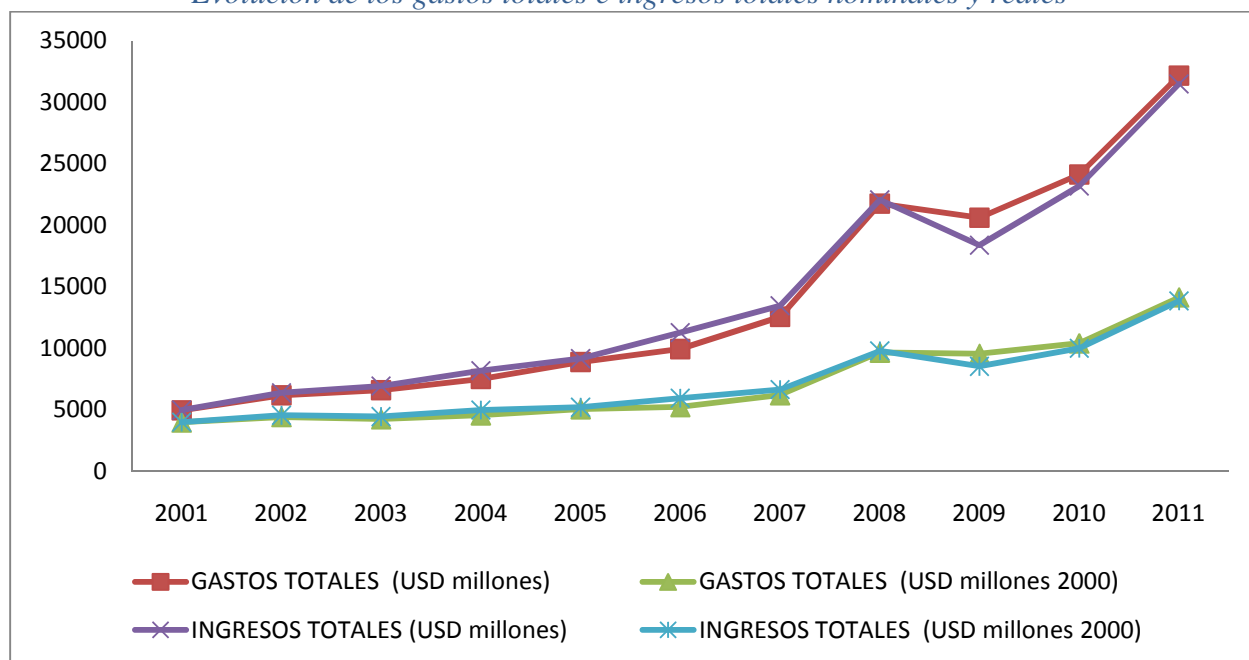
El gasto es uno de los componentes principales de la demanda agregada de una economía. Este rubro está compuesto por gastos corrientes, gastos de capital o de inversión y otras inversiones. Este flujo ha ido creciendo en importancia tanto en términos nominales como en términos reales. En el Gráfico 1 se puede observar que en la última década el gasto en términos nominales ha subido de 5000 millones de dólares estadounidenses a un total de 32170 millones en 2011. Una vez que se toma en cuenta el aumento de los precios y al

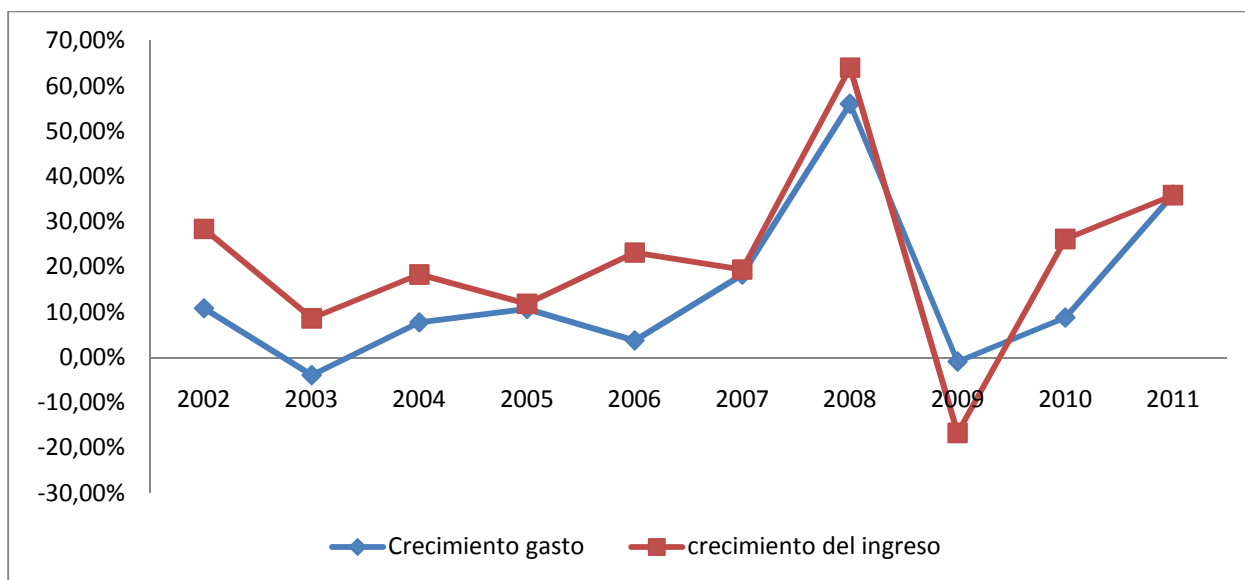
utilizar el deflactor implícito del PIB, observamos una tendencia creciente en todo el período analizado pero menos pronunciada que en términos nominales.

El ingreso del gobierno, está compuesto por ingresos petroleros, no petroleros y los superávits de las empresas públicas. En el período 2001-2011 ha tenido una evolución creciente y pronunciada. En todo el lapso de tiempo considerado el ingreso y el gasto del gobierno se mantienen muy cercanos. No obstante, el ingreso supera al gasto en 2004, 2005, 2006 y 2007. Se iguala en 2008, pero es superado por el gasto en 2009, el año de la crisis mundial, y se mantiene ligeramente por debajo el 2010 y el 2011 el ingreso vuelve a igualar al gasto.

En términos de crecimiento, como se puede observar en el Gráfico 1 (panel b), el gasto total tuvo su mayor crecimiento en 2008, 2009 y 2011. Con tasas de aproximadamente 20%, 50% y 30% respectivamente. Se puede explicar esta aceleración del gasto del sector público por tres razones: (i) Por el cambio de modelo económico, en 2008. (ii) Por las políticas expansivas de 2009 y por efectos del ciclo electoral en 2012.

Gráfico 1
Evolución de los gastos totales e ingresos totales nominales y reales





Elaboración: Autores.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Nota: Los flujos reales se obtienen con el deflactor implícito del PIB.

La rápida expansión de los gastos del gobierno ha tenido una contraparte en los niveles de crecimiento del ingreso. Desde 2008 las tasas de crecimiento del ingreso son muy similares a los del gasto. Cabe notar el año 2010 los ingresos caen en casi 10% respecto a 2009. Esto se compensa en el 2010 dónde el crecimiento del ingreso es cercano al 20% y crece aún más, al 30%, en 2011. Este rápido incremento de los ingresos en los últimos años, puede corresponder al incremento de los precios del petróleo, a la reforma del Servicio de Rentas Internas (SRI) y su mejoría continua en recaudación. En 2011 el crecimiento del ingreso es de casi 35%, lo que también puede estar asociado a las altas tasas de crecimiento económico y a los factores ya mencionados.

Tabla 1
Resultados del SPNF

	2008	2009	2010	2011
Ingreso Total	22061.7548	18378.4129	23185.6688	31495.1632
Gasto Total	21762.1821	20610.3626	24122.5717	32170.0155
Ajuste del Tesoro Nacional	0	0	0	0
Resultado Global	299.572767	-2231.94962	-936.902876	-674.852277

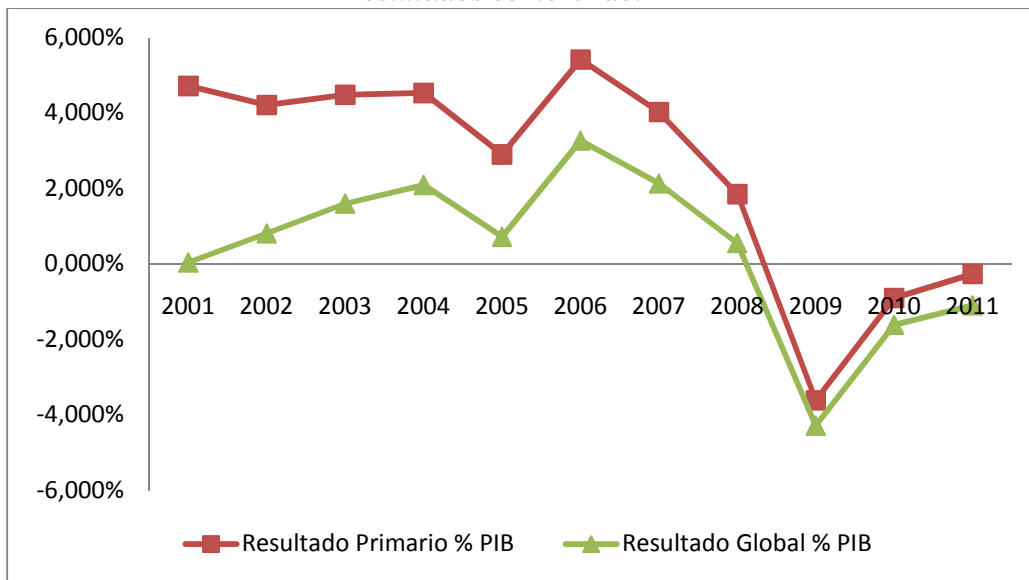
Resultado Primario	1004.16637	-1882.9128	-524.274137	-161.690858
PIB Nominal millones	54208.524	52021.861	57978.116	61297.2249
Resultado Primario % PIB	1.852%	-3.619%	-0.904%	-0.264%
Resultado Global % PIB	0.553%	-4.290%	-1.616%	-1.101%

Elaboración: Autores.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El resultado del déficit primario es alrededor de 500 millones en 2010 y 161 millones en 2011. Como porcentaje del PIB el resultado primario es menor a 1% y el resultado global es menor a 2%. Se redujo desde 4% en 2009 a estos valores mucho más bajos que muestran el vigoroso crecimiento de los ingresos gubernamentales (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2
Resultados como % del PIB



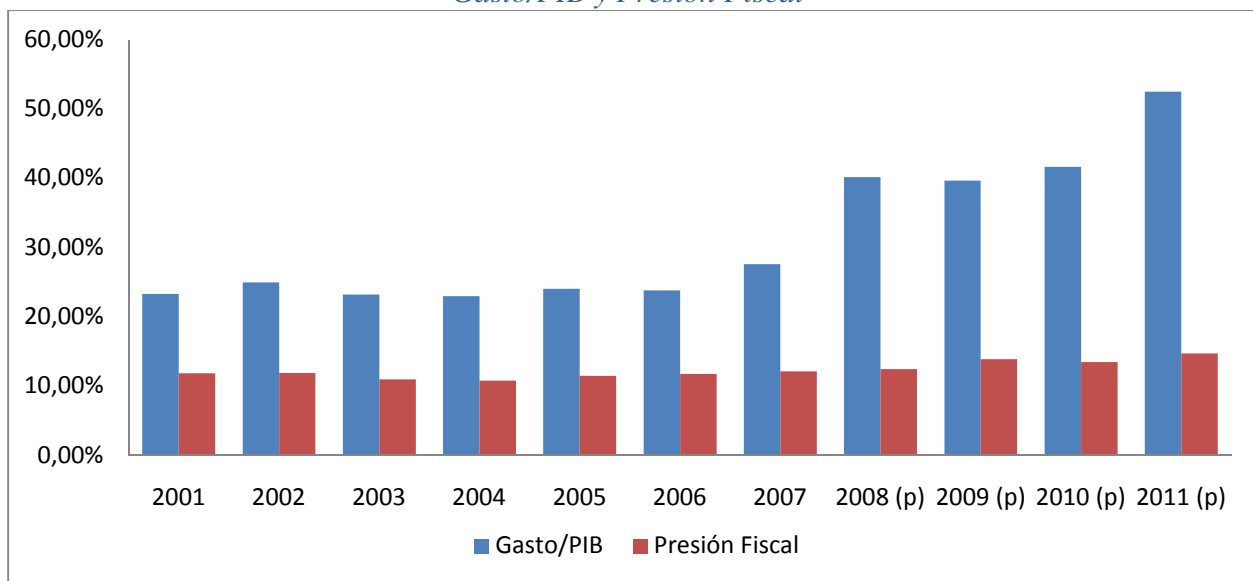
Elaboración: Autores.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Relaciones de sector fiscal y la economía

Las dos medidas más reconocidas en la literatura para medir el peso del SPNF en la economía son el ratio gasto total sobre PIB y la presión fiscal o el ratio de la recaudación tributaria total sobre el PIB (Luski & Weinblatt, 1998). La medida de Gasto/PIB presenta una tendencia creciente y pronunciada entre 2001 y 2011. En especial, esta tendencia se acentúa en los años 2008 hasta 2011. En base a las cifras preliminares del Banco Central del Ecuador, disponibles en mayo del 2012, el porcentaje que representa el gasto en el total del PIB sobrepasa el 40%. La presión fiscal medida como el ratio de los ingresos del sector público no financiero por concepto de tributación (IVA, Renta, ICE, Arancelarios) sobre el PIB se incrementa también en el lapso analizado. El valor de este ratio llega a casi 15% en 2011. Se debe notar que a pesar de que no todos los tributos nacionales se introdujeron en el este cálculo, pues no constan los tributos pagados a nivel subnacionales a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD's). No obstante, la presión fiscal presentada, es relevante en la medida de que permite observar la creciente presencia del gobierno en la economía (ver Gráfico 3).

*Gráfico 3
Gasto/PIB y Presión Fiscal*



Elaboración: Autores.

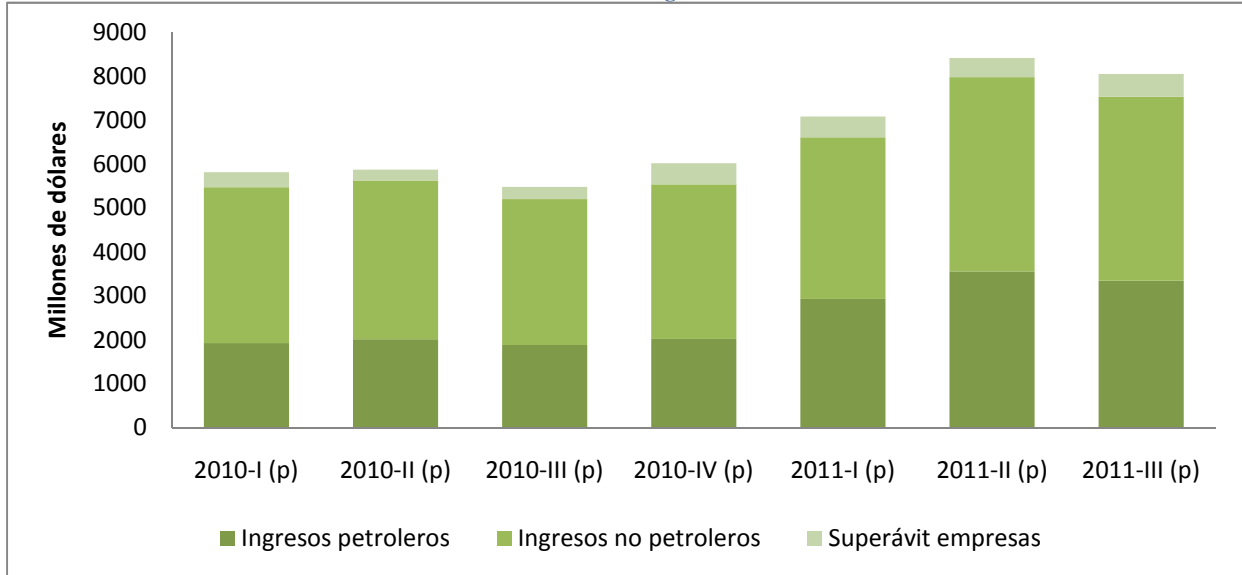
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Según Martín-Mayoral y Uribe (2009), la presión fiscal media de Latinoamérica es en general baja. Los autores proveen información que muestra que en el 2006 la presión fiscal promedio en la región era sólo 18% y Ecuador tenía solo 10.5%. Como se puede ver en el Gráfico 3, el Ecuador ha tenido un importante avance para mejorar su presión fiscal y acercarse al 18% promedio de la región.

Estructura del ingreso

En la sección de la evolución del ingreso y gasto del gobierno, se pudo observar que el ingreso y el gasto habían crecido de manera muy similar. De todas maneras, la sostenibilidad de este patrón en el largo plazo depende de la capacidad del sector fiscal de poner el mayor peso de la generación de ingresos en los ingresos no petroleros. En el Gráfico 4 se puede observar que en los trimestres del 2010 se tiene que los ingresos petroleros son menores a $1/3$ del total de ingresos totales. Desde el primer trimestre del 2011, los ingresos petroleros comienzan a ganar una mayor participación en el total. Hasta acercarse en el último trimestre observado a un 40%. También, del Gráfico 4, se observa que los ingresos absolutos no petroleros no se han incrementado tanto. Los ingresos petroleros, por otro lado, se incrementaron en 2011 y junto a ellos el total de los ingresos totales.

*Gráfico 4
Estructura del ingreso total*



Elaboración: Autores.

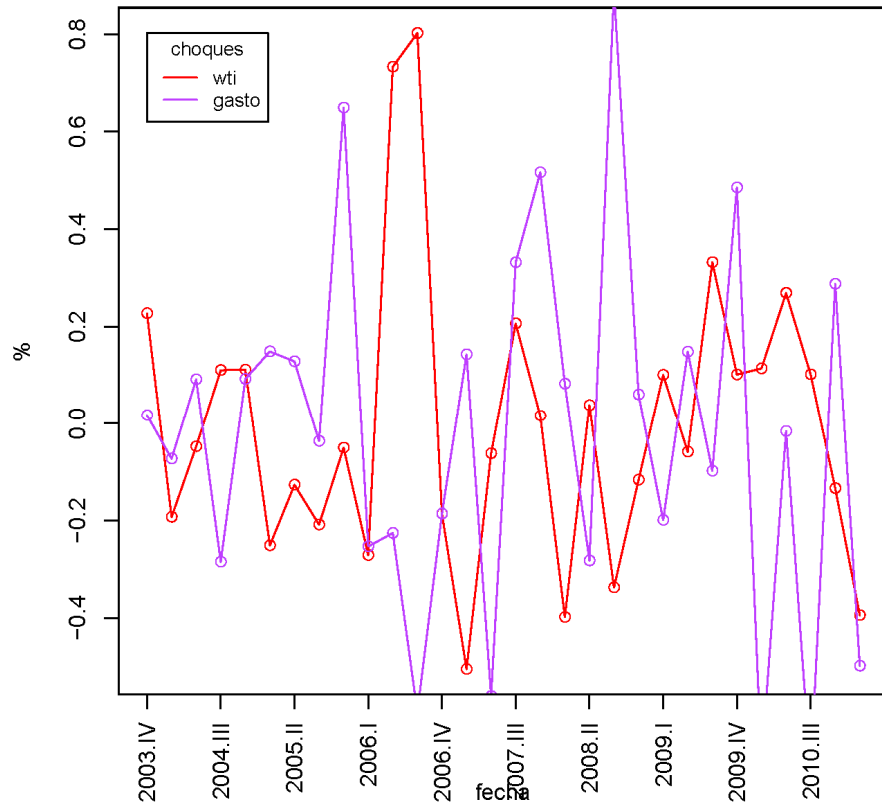
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Es un hecho conocido que el gasto del SPNF depende en gran medida del comportamiento de los precios del petróleo. Efectivamente, a través de la historia del Ecuador, los períodos con altos niveles de gasto han coincidido con períodos de altos precios del petróleo y altos niveles de exportación de crudo al exterior (Acosta, 2004).

No obstante, el vínculo entre los precios del petróleo, específicamente, del crudo WTI, ha sido atado formalmente a los cambios en el gasto del gobierno en el trabajo de Aguiar (2011). Este autor utiliza una técnica de VAR estructural para realizar una descomposición Blanchard-Quah de las series de tiempo de crecimiento económico, empleo, precios WTI y gasto del gobierno. El resultado relevante para este análisis es que desde 2008 los choques a los precios de WTI adelantan las variaciones en el gasto del gobierno. Es decir, cada aumento de los precios WTI es seguido en el mes siguiente por un aumento del gasto y una caída de estos precios también se reproduce en una disminución del gasto gubernamental (ver Gráfico 5). Por este motivo, se puede mencionar que debido a que se espera un desempeño hacia la alza de los precios del petróleo WTI también se puede esperar un comportamiento expansivo.

Gráfico 5

Sincronización de los choques a los precios del petróleo WTI y el gasto del gobierno



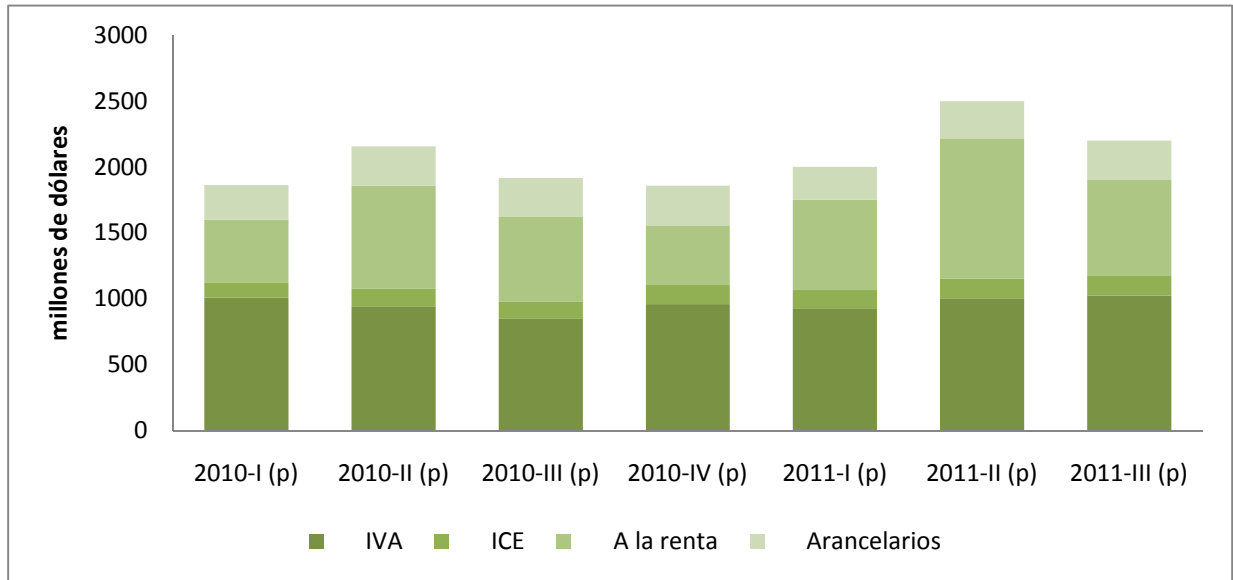
Elaboración: (Aguar, 2011).
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Por su relevancia en los ingresos totales del sector fiscal, se realiza una mirada más cercana a los ingresos no petroleros correspondientes a ingresos tributarios de carácter nacional. En el período analizado, se puede observar que la principal fuente de ingresos es el IVA, seguido por el impuesto a la renta y en tercer lugar se encuentran los aranceles. Existen variaciones estacionales debido a cómo es el calendario tributario y de cobros SRI. Por ejemplo, el incremento de la participación de impuesto a la renta en el segundo trimestre de los dos años analizados corresponde a las fechas establecidas por esta institución para la declaración de este impuesto específico (Ver Gráfico 6).

Se debe remarcar que los impuestos indirectos, es decir, el IVA, el ICE y los aranceles representan la mayor parte de los ingresos tributarios. Idealmente, se debería depender en

mayor grado del impuesto a la renta porque tiene características en su diseño que lo hacen un mecanismo de redistribución óptimo. Cabe recalcar, que el IVA no es regresivo, es más debido a sus exenciones es progresivo, el ICE y los aranceles tal vez no compartan esa virtud.

*Gráfico 6
Estructura de la recaudación tributaria*



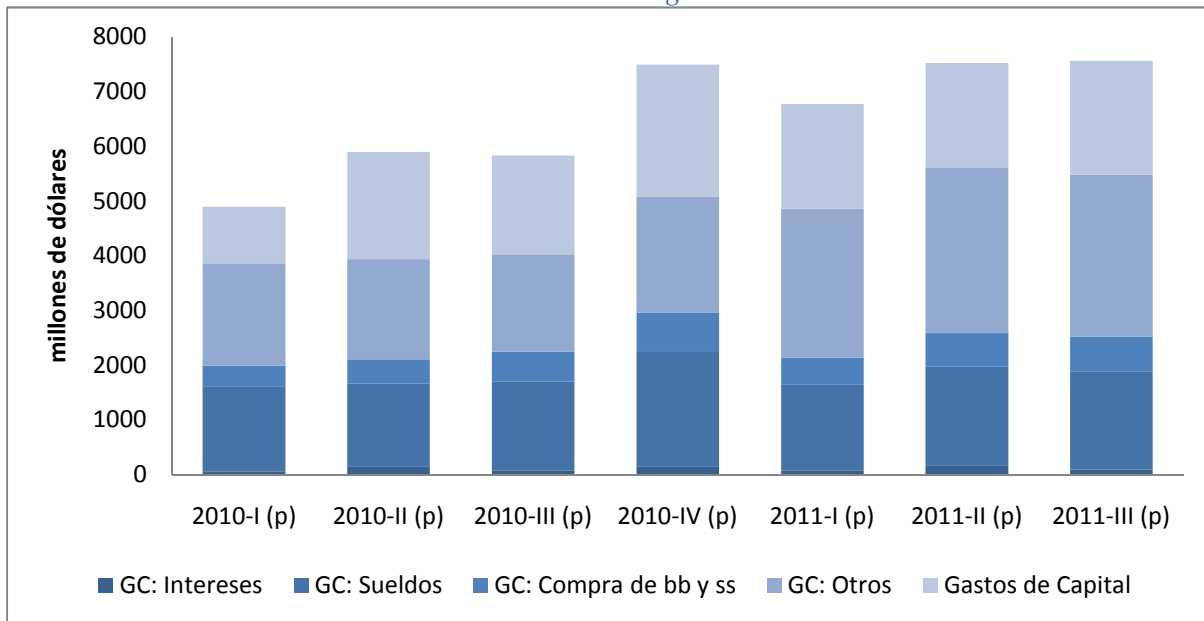
*Elaboración: Autores.
Fuente: Banco Central del Ecuador.*

Estructura del gasto

De los apartados anteriores, queda claro que el gasto del sector público es un componente cada vez más importante en la economía ecuatoriana. No obstante la estructura de este gasto puede tener consecuencias diametralmente distintas. En el Gráfico 7, se puede observar la estructura del gasto por trimestres. La primera observación es que en el lapso del primer trimestre del 2010 hasta el tercer trimestre del 2011, el gasto corriente representa aproximadamente 70% del total del gasto del SPNF. De los gastos

corrientes el principal componente es sueldos. El gasto de capital muestra una variación estacional pero no muestra un incremento del mismo. Se puede decir, que dada la estructura de gastos actual los gastos corrientes predominan y que se mantiene en el tiempo las participaciones relativas de los diferentes elementos.

*Gráfico 7
Estructura del gasto.*

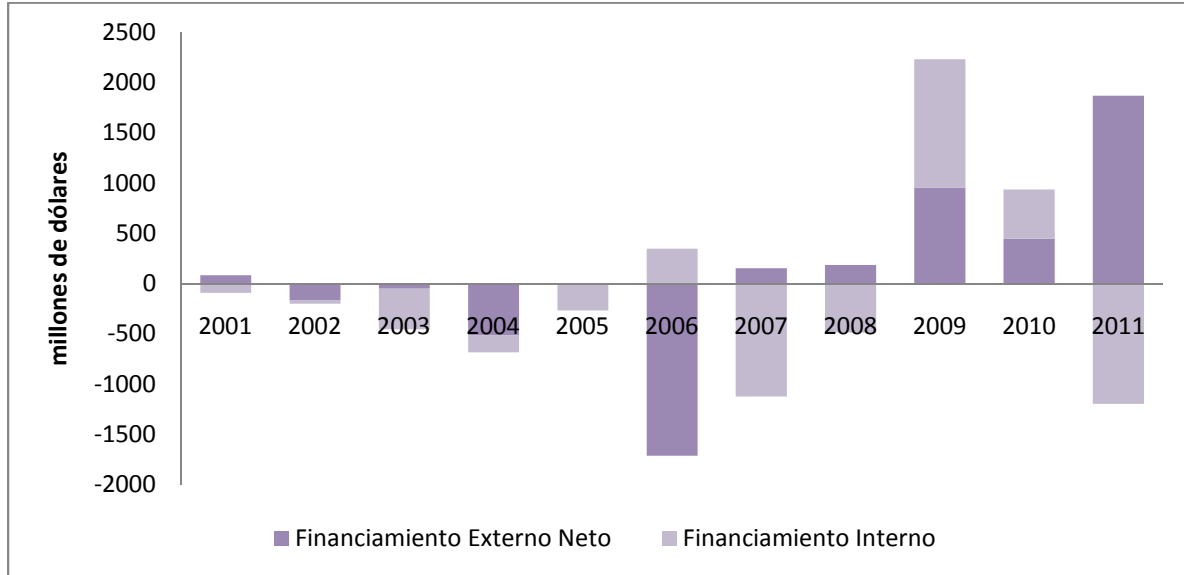


Elaboración: Autores.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El financiamiento del déficit del sector público no financiero desde 2006 que se pagó la mayor parte de la deuda externa ha comenzado a crecer ligeramente. Así en 2011 ya es de cerca de 2000 millones de dólares. La deuda interna es bastante importante en 2009 el año de la crisis internacional pero en 2011 se está pagándola.

Gráfico 8
Financiamiento



Millones de dólares	2007	2008	2009	2010	2011
Resultado bajo la línea SPNF	-970.137523	-299.588834	2231.94864	936.90136	674.711103
Financiamiento Externo Neto	151.898347	185.527886	952.96	446.787	1869.265
Financiamiento Interno	-1122.03587	-485.11672	1278.98864	490.11436	-1194.5539

Elaboración: Autores.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Conclusiones

El sector público no financiero tiene cada año un peso más importante en la economía ecuatoriana. El porcentaje que representa como porcentaje del PIB se está acercando al 50%, lo que quiere decir que la mitad de los bienes y servicios comercializados en el territorio ecuatoriano fueron adquiridos por el gobierno.

Para sostener este crecimiento tan importante del gasto, el gobierno ha fortalecido sus ingresos, tanto los externos que han sido beneficiados e influenciados por los altos precios del petróleo como por una mejoría en los mecanismos de recaudación tributaria.

Los impuestos indirectos son los principales de los ingresos tributarios. El IVA, ICE y los aranceles superan al Impuesto a la Renta. Los ingresos no petroleros han sido los más

importantes en esta última década pero los últimos años los ingresos petroleros están alcanzando la misma proporción que los anteriores.

El gasto del sector público no financiero es en su mayoría corriente, y los sueldos son el principal rubro.

Las necesidades de financiamiento son pequeñas y en su mayoría se cubren en 2011 con financiamiento externo.

Referencias

- Acosta, A. (2004). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Aguiar, V. (2011). Análisis del cambio de comportamiento de las variables macroeconómicas y su impacto en el comercio internacional. *Working Papers in Economics*.
- Luski, I., & Weinblatt, J. (1998). A dynamic analysis of fiscal pressure and demographic transition. *Applied economics*, 30(11), 1431–1442.
- Martín Mayoral, F., & Uribe, C. A. (2009). Determinantes económicos e institucionales del índice de esfuerzo fiscal: el caso de América Latina. *XVI Encuentro de Economía Pública: 5 y 6 de febrero de 2009: Palacio de Congresos de Granada* (p. 107).