

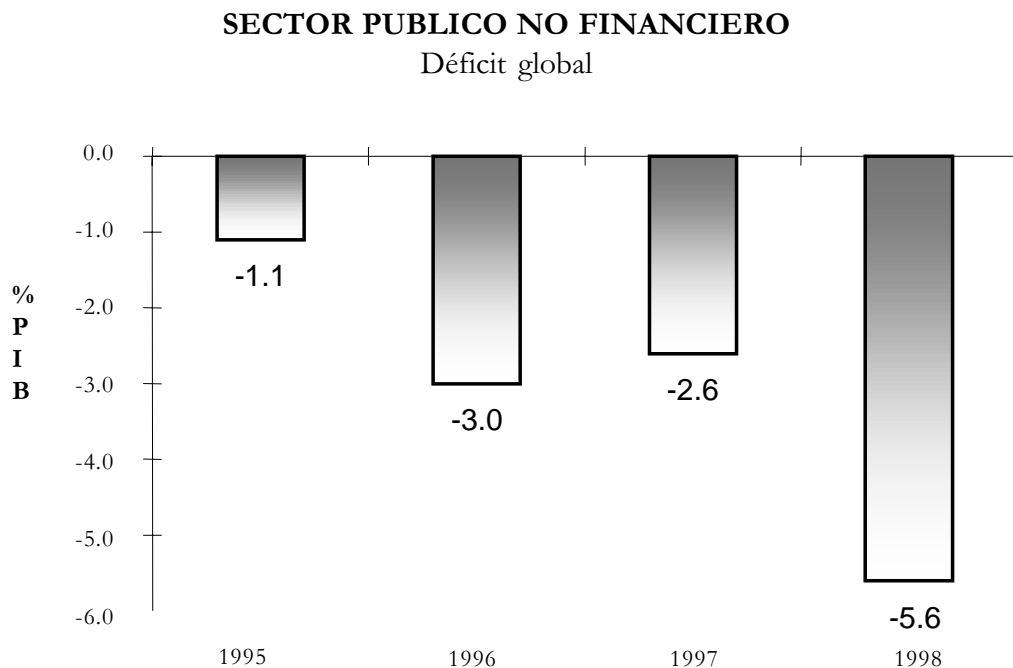
POLÍTICA FISCAL

El año 1998 constituyó un período particularmente difícil para las finanzas públicas. Una serie de acontecimientos exógenos y de orden interno contribuyeron a ahondar la situación de déficit fiscal poniendo en evidencia la fragilidad de las finanzas públicas y la dificultad de restablecer su situación bajo un esquema de priorización de gastos orientado hacia el logro de la estabilidad económica.

Dichos acontecimientos estuvieron vinculados especialmente con el costo generado por la ejecución de obras emergentes y la reconstrucción asociadas al fenómeno de El Niño¹, la caída de los precios del petróleo, la incertidumbre política por la expectativa de un nuevo gobierno y la crisis en los mercados financieros internacionales a finales de 1998.

El comportamiento del sector público no financiero (SPNF)²/, principal indicador de evaluación del sector fiscal, muestra en 1998 un claro deterioro en relación a años anteriores.

Gráfico No. 1



- 1 Este suceso adverso provocó pérdidas totales por US\$2.900 millones con una incidencia directa en el presupuesto del Estado del 1.3% del PIB (aproximadamente US\$260 millones de asignaciones no presupuestadas).
- 2 Comprende el presupuesto del Gobierno Central, las empresas públicas no financieras, los gobiernos seccionales y otras entidades.

En efecto, desde inicios de la década de los 90 hasta 1995 el déficit del SPNF no había superado el 1.2% del PIB, en 1996 y 1997 ya se observa un crecimiento del déficit situándose en no menos del 2.6%, mientras, en 1998 el déficit fiscal alcanzó 5.6 puntos porcentuales del PIB como resultado de los factores de origen exógeno ya señalados, pero también debido a una política fiscal expansiva en un período de escasez de recursos.

El comportamiento del resultado primario, cuya medida excluye todo pago de intereses del resultado fiscal, registró para 1998 un superávit de 2.9% en términos del PIB, porcentaje mayor en 0.4 puntos al de 1997. Estas cifras revelan que el valor que demanda el sector público para honrar sus compromisos de endeudamiento interno y externo por concepto de intereses, en 1998 no deja de ser importante, pues en este año los gastos financieros absorbieron el 3.5% del PIB.

La brecha del sector público no financiero consolidado para 1998 mantenía un potencial -8.5% del PIB, frente a lo cual el gobierno inició un proceso de racionalización de subsidios que en conjunto representaron al Estado un ahorro equivalente a U\$564 millones, a través de las siguientes medidas, puestas en vigencia durante el mes de septiembre:

- *Eliminación del subsidio al gas doméstico*, en razón de que por falta en la focalización del mismo, no se beneficiaban a los grupos sociales más pobres (el 40% de la población de escasos recursos sólo percibía el 27% del subsidio al gas), sino los sectores de mayores ingresos, dando lugar al desperdicio y al contrabando.
- *Eliminación del subsidio eléctrico*, para los abonados que consumen más de 150w/h al mes, manteniéndose el subsidio en favor de los abonados que consumen menos de dicho nivel. La población más pobre sólo recibía el 20% del subsidio eléctrico.
- *Incremento de los precios de los combustibles*, vía aumento del precio de venta interna del diesel en 40% y de la gasolina en 12%. Adicionalmente se continuó con el ajuste de los precios de los combustibles, en base al esquema de indexación al tipo de cambio.

Como compensación a estas medidas se creó el *bono solidario* en favor de aquellos sectores de escasos ingresos. Este mecanismo de compensación consistió en la entrega mensual de S/100.000 destinados a las 1'200.000 madres de familia más pobres del Ecuador y S/ 50.000 para, aproximadamente, 200.000 personas de la tercera edad, compensación a pagarse por medio de las instituciones financieras del país. Se estima que el impacto anualizado de esta medida en 1998 fue del 1.7% del PIB. El objetivo fue establecer una armonización de la política de austeridad del gasto fiscal sin perjudicar a los grupos sociales más vulnerables.

Con el propósito de fortalecer las finanzas públicas, el 30 de noviembre de 1998 el Gobierno decretó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-Financiera³, a través de la cual se estableció el impuesto del 1% a la circulación de

3 R.O. 78-17 del 2 de diciembre de 1998

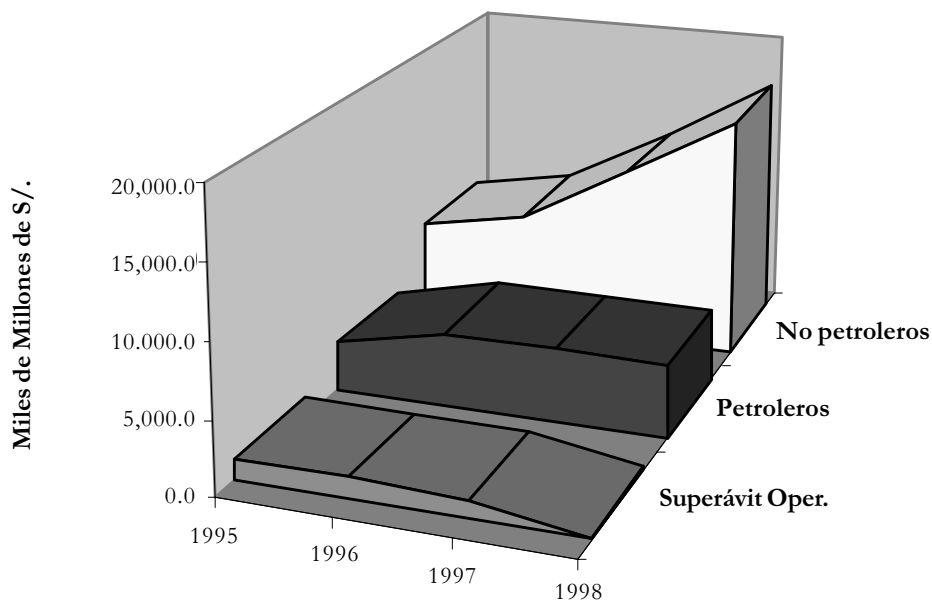
capitales que involucra todas las transacciones monetarias que realizan las instituciones que integran el sistema financiero nacional. Este impuesto establecido en lugar del impuesto a la renta, entró efectivamente en vigencia en 1999.

6.1 INGRESOS

Los ingresos del sector público tienen 3 componentes básicos, estos son: los ingresos petroleros, no petroleros y el superávit operacional de las empresas públicas no financieras. Durante 1998, los ingresos totales representaron el 20.3% del PIB, bajo una estructura de participación diferente, fundamentada principalmente en los ingresos no petroleros y con menor soporte en el superávit operacional de las empresas públicas no financieras. Los ingresos no petroleros aportan cada vez más a los ingresos totales, en comparación a los años anteriores, aunque en términos del PIB se mantuvieron en alrededor del 15%. Por su parte, el flujo total de ingresos, a pesar de los esfuerzos realizados en el campo de la recaudación tributaria, reflejó una constante disminución; éstos, durante 1998, disminuyeron en 3.5% del PIB en relación a 1997.

Gráfico No. 2

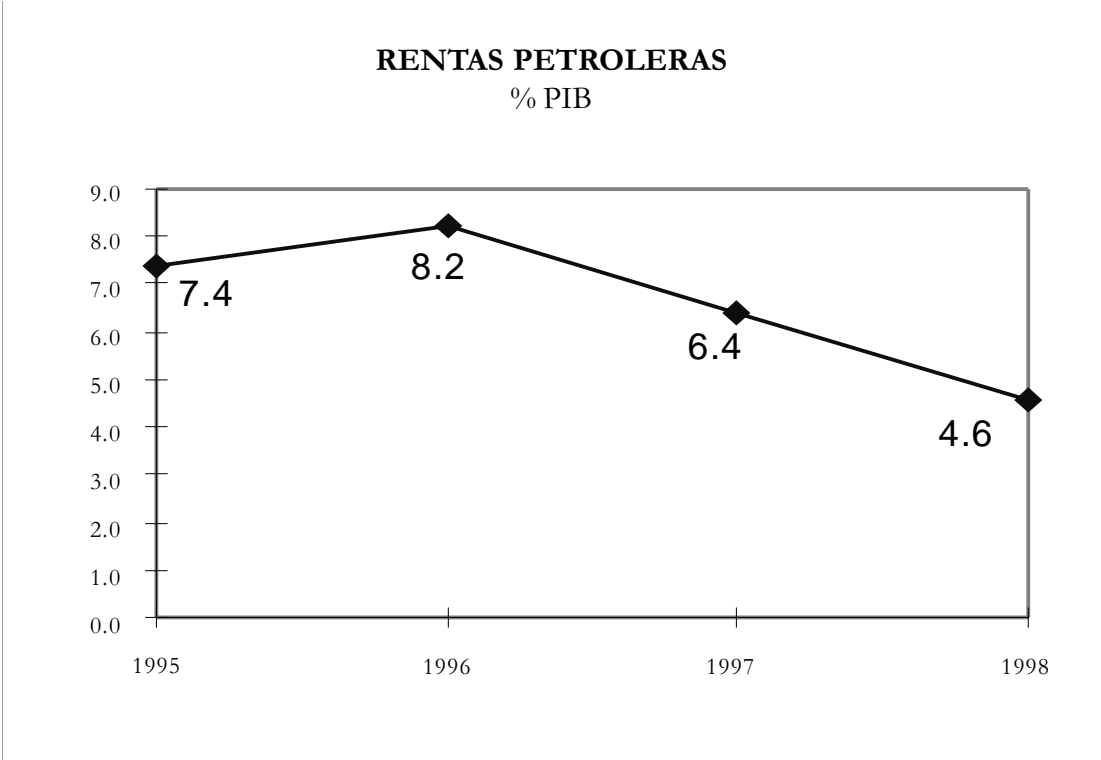
FUENTE DE LOS INGRESOS FISCALES



6.1.1 Ingresos Petroleros

La contribución de los ingresos petroleros a la caja fiscal, aunque no deja de ser relevante, es menos participativa. En 1998, los recursos generados por la actividad petrolera representaron el 22.7% del total; sin embargo, su aporte a las finanzas públicas viene registrando una importante caída debido especialmente a la baja del precio del petróleo en el mercado internacional, proceso que tiene lugar desde inicios de 1997. A partir de ese entonces, el precio del barril de crudo (U\$ 20.5) comenzó un descenso paulatino hasta llegar a situarse en U\$7 a diciembre de 1998, que es el más bajo registrado en el período.

Gráfico No. 3



La caída del precio del petróleo generó un impacto fiscal muy grave en 1998, pues el Presupuesto se aprobó tomando como base U\$16 por barril y al final del año alcanzó un promedio ponderado de tan solo US\$9.19 por barril. Por otra parte, las rupturas del oleoducto Transecuatoriano -SOTE- y el incumplimiento de cronogramas de inversión de PETROECUADOR impidieron que se incorpore mayor producción hidrocarburífera, cayendo la producción anual de 141 millones de barriles registrados en 1997 a 137 millones en 1998. Estos dos factores ocasionaron una pérdida combinada para la economía ecuatoriana de alrededor de U\$632 millones, es decir del 3.2% del PIB.

Cuadro No. 1

PRECIOS DEL PETRÓLEO, US\$/BARRIL (Enero-Diciembre 1998)

Enero	11.99
Febrero	10.6
Marzo	9.47
Abril	9.38
Mayo	8.77
Junio	8.32
Julio	8.58
Agosto	8.19
Septiembre	10.19
Octubre	9.78
Noviembre	8.18
Diciembre	6.95
Precios Promedio Ponderado	9.19

Fuente: Banco Central del Ecuador

Los ingresos petroleros igualmente provienen de la venta interna de derivados, rubro que ha cobrado significativa importancia desde mediados de la década por el incremento progresivo de sus precios, especialmente en 1998, año en el cual la comercialización de derivados aportó a las arcas fiscales 39.6% más en relación a 1997.

El aumento de los precios de los combustibles afectó la demanda, la misma que llegó a ser menor a la de 1997 en un 0.4%, siendo las gasolinas y el gas doméstico, GLP, los que más decrecieron en su consumo.

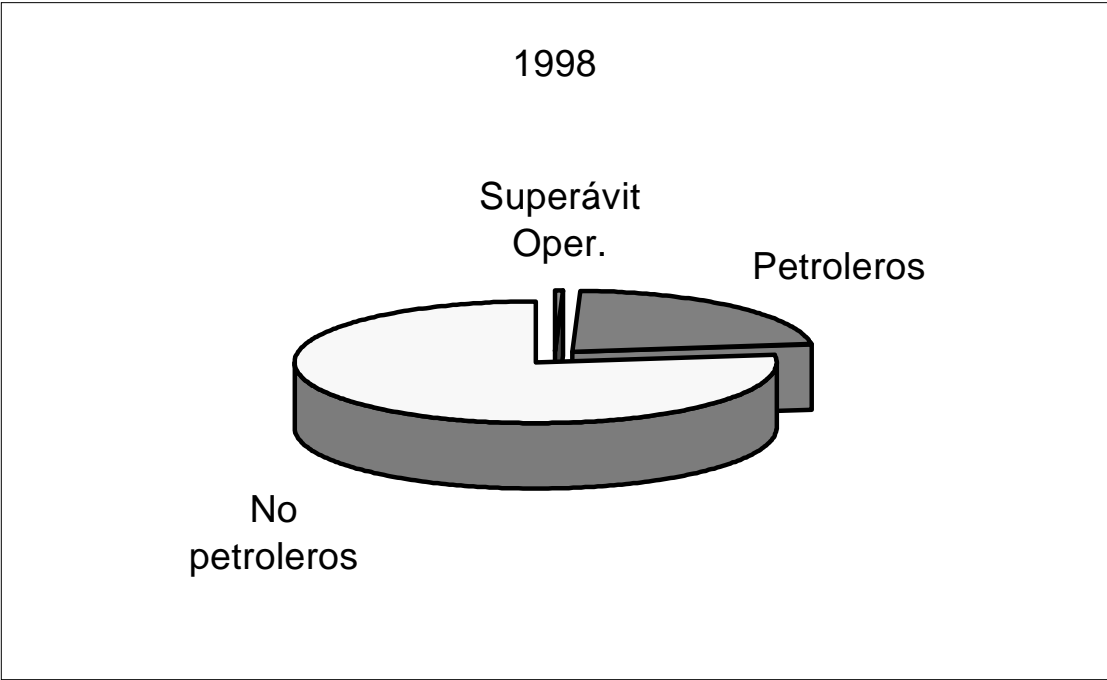
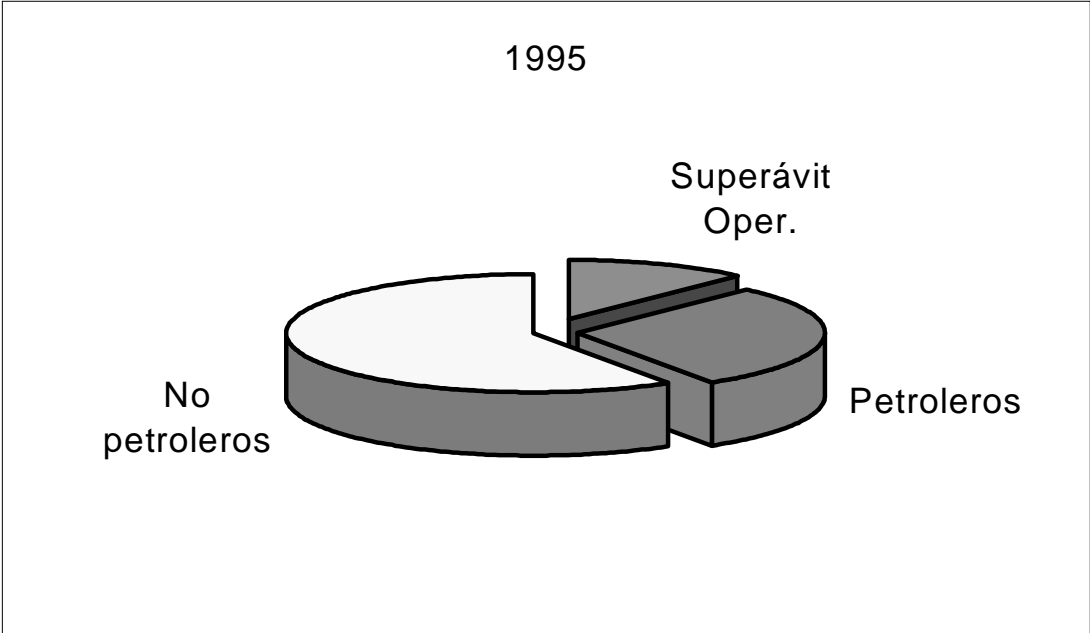
No obstante, el diesel 2 y el fuel oil tuvieron mayor demanda por parte del sector eléctrico, 126.1% y 5.7% más que en 1997, respectivamente, al igual que el asfalto que se utilizó en un 48% más que el año precedente, para reparar la red vial del país, que se vio afectada gravemente por el fenómeno de El Niño.

6.1.2 Ingresos No Petroleros

Desde la segunda mitad de los años 90, la participación de los ingresos no petroleros a la caja fiscal ha sido cada vez más creciente, mientras en 1995 generaba el 59% de los recursos, en 1998 su participación ascendió al 77%.

Gráfico No. 4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL ESTADO



Las rentas que alimentan el rubro de los ingresos no petroleros son de tipo tributario y no tributario. En el *primer* grupo, cuyo valor en 1998 se situó en los S/ 10.792,5 mil millones (10.7% del PIB), aportaron en orden de importancia el impuesto al valor agregado -IVA (40.3%), los aranceles (28.5%), el impuesto a la renta (16.6%) y el impuesto a los consumos especiales ICE (6.0%). En el *segundo* grupo, el de los no tributarios, contribuyeron las aportaciones a la seguridad social y otros, totalizando para 1998 S/6.516 mil millones. (6.1% del PIB).

De las rentas descritas, merece especial atención el IVA. Los ingresos de este impuesto indirecto son de origen interno y externo habiéndose recaudado, durante 1998, un 46.6% más que en el año anterior. No obstante, la estructura impositiva del Ecuador tiene numerosas exenciones y deducciones aplicadas en especial a las transacciones de origen externo, que disminuyeron el potencial de ingresos provenientes de este impuesto en alrededor de U\$386.6 millones (2% PIB) . Este espacio tributario otorga posibilidades de mejorar la recaudación en beneficio del Estado.

De igual manera, los derechos arancelarios crecieron significativamente en 1998. De S/ 1.371.6 mil millones registrados en 1997 ascendieron a S/ 3.184.9 mil millones en el transcurso del año (132.2% de incremento). Este aumento respondió básicamente a la mayor recaudación por la militarización de las aduanas, por el alza de los aranceles a las importaciones de derivados de petróleo y, por el incremento de las importaciones destinadas a la rehabilitación de la Costa.

Por su parte, la contribución del impuesto a la renta no registró un crecimiento importante, éste fue del orden del 32.7%, sin que se haya logrado optimizar los ingresos de esta fuente.

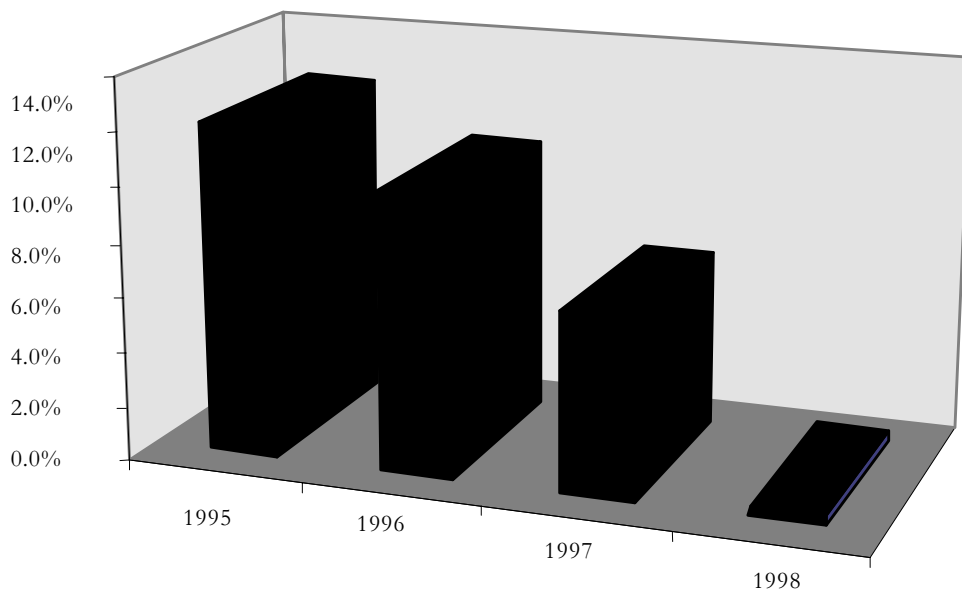
Cabe señalar que las entidades y organismos centralizados generaron ingresos por autogestión, sin embargo, fueron pocas las entidades que lograron financiar totalmente sus presupuestos, lo que determinó que el Gobierno Nacional siga subvencionando sus gastos de funcionamiento e inversión.

6.1.3 Superávit Operacional

El superávit operacional de las empresas públicas dejó de aportar significativamente recursos al fisco en 1998. Su contribución en este año fue de apenas del 0.5% dentro de los ingresos totales, porcentaje que en términos de suces representa S/ 1.135.7 mil millones menos en relación a 1997. Este comportamiento tiene su explicación en la separación de EMETEL del sector público, lo que implicó dejar de percibir alrededor del 0.8% del PIB y, en el deterioro de la situación financiera de INECEL, que no logró recaudar la totalidad de ingresos por venta de energía eléctrica a pesar de haberse establecido, en octubre de 1998, el incremento de las tarifas eléctricas, aumento que generó ingresos adicionales equivalentes al 0.8% del PIB.

Gráfico No. 5

SUPERAVIT OPERACIONAL



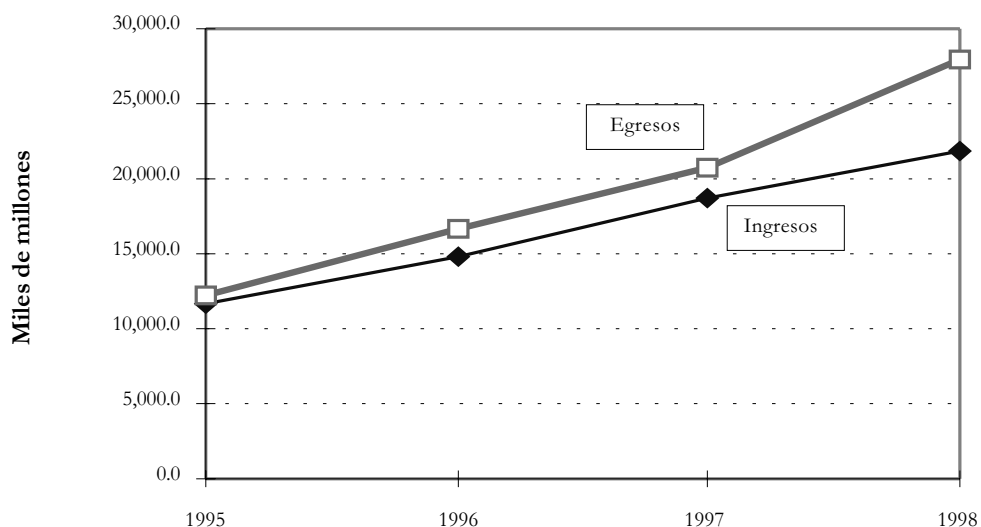
Cabe señalar que la disponibilidad del superávit de las empresas se encuentra sustentada en la aplicación de los artículos 29 y 30 de la Ley de Presupuestos de Sector Público, que permite el traslado de los saldos de caja de las entidades que conforman el Gobierno Central, así como de la utilidades de las empresas públicas.

6.2 EGRESOS

La política del gasto en 1998 que refleja inflexibilidad en su estructura y crecientes presiones, contribuyó a una situación fiscal deficitaria especialmente complicada en este año. El presupuesto del ejercicio fiscal fue aprobado con un fuerte desfinanciamiento, incrementándose los gastos extra-presupuestarios mediante la aprobación de una serie de leyes que contribuyeron al abultamiento del gasto público (3.4% del PIB) sin el respaldo respectivo. Es así como los egresos registraron un mayor ritmo de crecimiento en relación al de los ingresos fiscales. En términos del PIB los ingresos representaron el 20.3% mientras que los gastos registraron el 25.9%.

Gráfico No. 6

INGRESOS vs EGRESOS



El rubro de gastos está conformado por gastos corrientes y gastos de capital. El primer subgrupo representa el 77.8 del total y, el segundo, el 22.5%.

Los principales componentes de los gastos corrientes son los sueldos y salarios del sector público (42%), los intereses de la deuda, en especial externa (18.6%), la compra de bienes y servicios (14.6%) y otros, donde constan las transferencias.

Estos conceptos dejan un reducido espacio para efectuar una política fiscal de ajuste, puesto que tanto las remuneraciones como el servicio de la deuda externa y las transferencias a los gobiernos seccionales, son conceptos inflexibles y tienen una tendencia ascendente en el tiempo. En 1998, los gastos corrientes aumentaron en 36.3% en relación a 1997, debido fundamentalmente a preasignaciones y compromisos salariales anteriormente adquiridos sin el respectivo financiamiento.

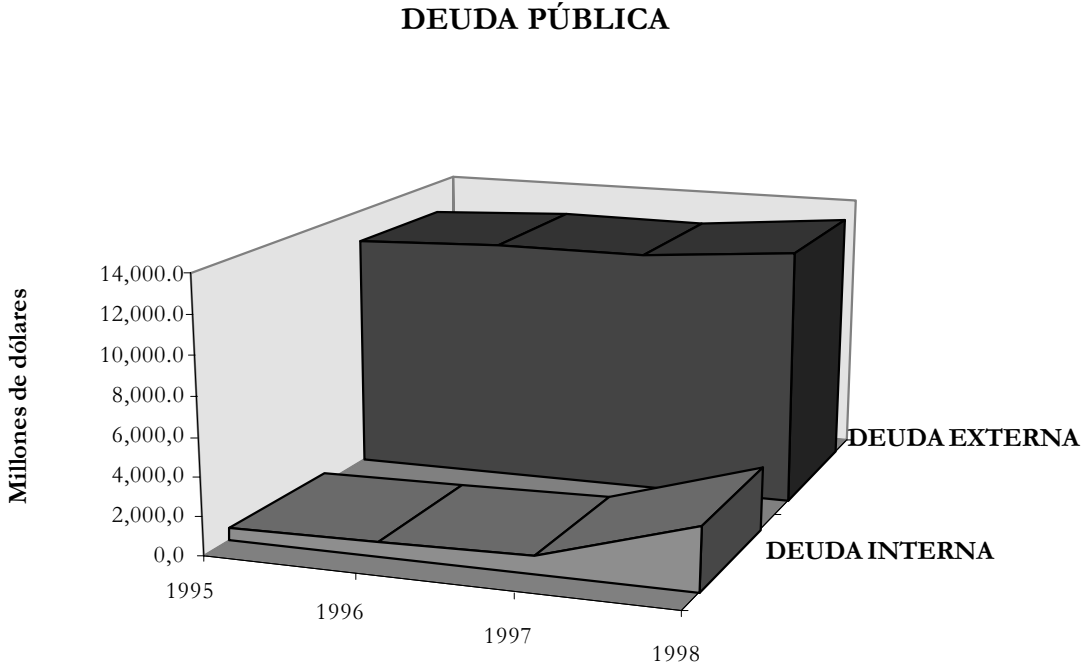
Los gastos de capital por su parte (22% del total de egresos) registraron un crecimiento muy inferior al de los gastos corrientes y fueron objeto de ajuste parcial dentro de los esfuerzos por disminuir el déficit fiscal, dada la inflexibilidad de los gastos corrientes.

Lo señalado abona a la necesidad de efectuar una reforma fiscal profunda que permita al Ministerio de Finanzas y Crédito Público tener un control y seguimiento sobre la totalidad del gasto del sector público no financiero. Igualmente, en el caso de los gobiernos seccionales es importante que las transferencias de recursos vayan acompañadas de un traslado de responsabilidades de gasto.

6.2.1 Deuda Pública

Uno de los problemas de mayor preocupación dentro de las finanzas públicas es el manejo de la deuda pública, en especial la de origen externo, cuyo peso (intereses y amortización) dentro del presupuesto del Estado representó en promedio el 48% del gasto total. Para 1998 el saldo de la deuda pública totalizó U\$16.600 millones de dólares, U\$ 3.086 millones adicionales comparados con la deuda total del año anterior. Este incremento obedece al crecimiento tanto de la deuda externa como interna, ésta última debido a la necesidad de financiamiento del déficit fiscal.

Gráfico No. 7

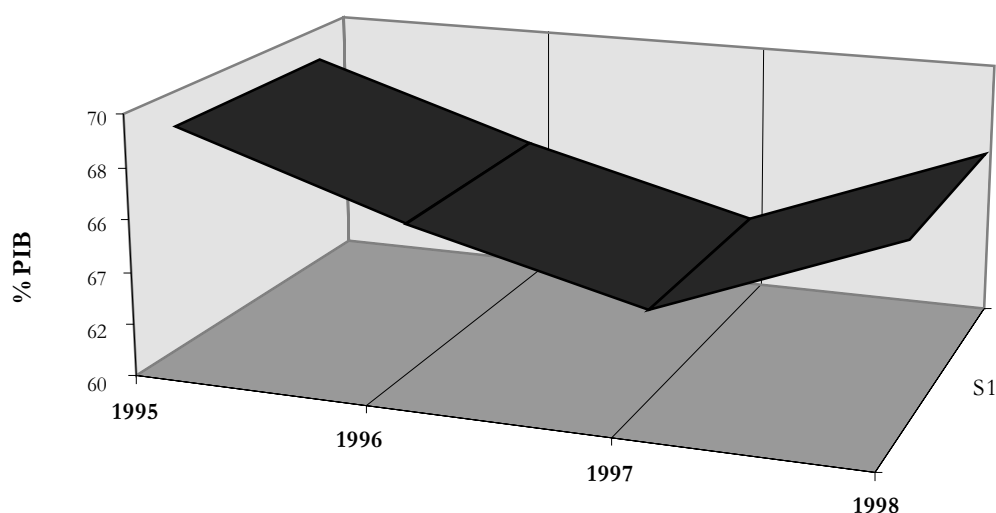


6.2.2 Deuda externa

El endeudamiento externo público, como porcentaje del PIB, se incrementó en 1998 al 67.2%, revirtiéndose así la tendencia de este indicador que venía decreciendo desde principios de la década. A dicho crecimiento contribuye la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa, especialmente con los países miembros del Club de París, que entre 1997 y 1998, ascendió en 118%.

Gráfico No. 8

DEUDA EXTERNA EN % DEL PIB

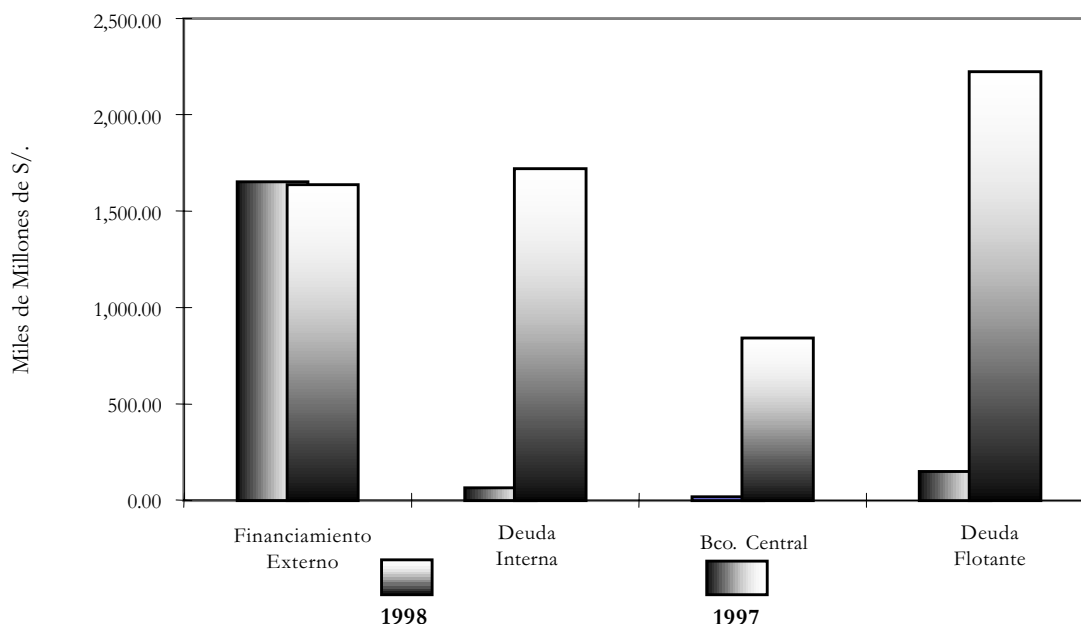


6.3 FINANCIAMIENTO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Para financiar el déficit fiscal público de 5.6% del PIB, el Ecuador acudió a un mayor endeudamiento público, privilegiando el de origen interno (1.6% del PIB) y la acumulación de obligaciones contraídas y no canceladas, es decir la denominada deuda flotante (2.1% del PIB). El endeudamiento externo neto financió dicho déficit en el equivalente a 1.5% del PIB, en tanto que el uso de recursos del sector público depositados en el Banco Central del Ecuador, el anticipo de utilidades de este Banco entregado al Ministerio de Finanzas, entre otros menores conceptos, ascendieron a 0.4% del PIB.

Gráfico No. 9

COMPONENTES DEL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL



El financiamiento mediante la colocación neta de bonos por S/.1,717 mil millones, redujo la disponibilidad de recursos financieros para la inversión del sector privado, con el consiguiente impacto sobre la tasa de interés y la cotización de la divisa. Por su parte, el incremento de la deuda flotante, originado principalmente en el retraso del pago de sueldos y salarios y de obligaciones a contratistas, generó reacción de los respectivos sectores. El financiamiento externo del déficit fue difícil, especialmente en un contexto internacional caracterizado por restricciones de crédito y liquidez.

La resolución del desequilibrio fiscal mediante mayor endeudamiento es insostenible en el mediano plazo debido a la elevada carga del servicio de la deuda. Por ello, el Banco Central del Ecuador, en coordinación con el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y conforme a los objetivos de la programación macroeconómica, establece el límite de endeudamiento público, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de la República.

La reducción del déficit fiscal constituye un aspecto importante para restablecer la estabilidad y la confianza de los agentes, siendo la meta principal alcanzar la estabilización que conduzca a la credibilidad en la política económica establecida por el Gobierno, apoyar la reactivación de los sectores productivos y privilegiar las soluciones a los problemas sociales. En este contexto deberá tenderse a reducir el financiamiento del fisco mediante mayor deuda pública.