

## POLÍTICA FISCAL 1999

Durante 1999, la gestión fiscal estuvo restringida por la evolución macroeconómica del país, que continuó deteriorándose en los ámbitos real, externo, monetario y financiero. Así también, las secuelas del fenómeno de El Niño, contribuyeron a profundizar los desequilibrios en el campo fiscal y financiero.

En 1999, el déficit del sector público no financiero alcanzó el 4.7% del PIB<sup>1</sup>, resultado menor al registrado en 1998 (-5.6%) pero que sin embargo refleja una frágil situación fiscal de la economía.

La búsqueda de fuentes de financiamiento para solucionar la brecha fiscal del sector público, derivó en importantes reformas tributarias, tendientes a fortalecer o ampliar ingresos tributarios ya existentes, establecer otros nuevos, gravar bienes y servicios anteriormente exentos; determinar un mayor control de la evasión tributaria y racionalizar los gastos del sector público.

Durante febrero de 1999 tuvieron lugar las primeras reformas en términos impositivos con el fin de obtener mayores ingresos tributarios. En el marco de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera aprobada el 1ro de Diciembre de 1998, se creó el impuesto del 1% a la circulación de capitales, eliminándose paralelamente el impuesto a la renta.

En el mes de abril el Gobierno envió al Congreso Nacional un paquete de medidas entre las que se contemplaba la restitución del impuesto a la renta<sup>2</sup>, la ampliación de la cobertura del impuesto al valor agregado, la creación de un impuesto al patrimonio y a los vehículos de lujo y la eliminación de algunas exenciones a las tarifas para importación.

El Congreso hizo modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo, planteando que el impuesto a la circulación de capitales fuese deducible contra el impuesto a la renta y algunas exenciones adicionales al impuesto a la renta.

En julio, el Gobierno incrementó el precio de los combustibles, pero tras las protestas populares los ajustes se eliminaron y se comprometió a congelar su precio hasta junio del año 2000.

**1** Sin considerar el costo de la reducción de personal y el del fortalecimiento del sector financiero privado. Considerando estos factores el déficit fue de 5.9% del PIB.

**2** El impuesto a la renta contemplaba una base imponible de S/80 millones en adelante y una tasa progresiva del 5 al 15% para personas naturales, del 15% para sociedades y del 25% para la banca privada y las empresas petroleras. La tasa impositiva máxima para personas naturales, fue ajustada el 5 de noviembre mediante Ley de Racionalización Tributaria determinándose un porcentaje de 25%, a aplicarse a partir del año 2000.

Dos meses más tarde, el ejecutivo envió al Congreso Nacional, el Proyecto de Reforma Tributaria, y el Presupuesto para el año 2000. Los principales planteamientos fueron: un incremento del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, ampliando paralelamente su cobertura; la elevación progresiva del impuesto a la renta, así como la ampliación de su cobertura; la reducción del impuesto a las transacciones financieras de 1% a 0.3% y la eliminación del impuesto a los vehículos de lujo y al patrimonio.

En noviembre, el Congreso modificó los planteamientos realizados por el Ejecutivo, así el impuesto al valor agregado se incrementó al 12% y el impuesto a las transacciones financieras se redujo al 0.8%, siendo deducible contra el impuesto a la renta.

A continuación se presenta un cuadro que resume la política fiscal aplicada en relación a las reformas tributarias:

### **Cuadro No. 1**

#### **REFORMAS TRIBUTARIAS EN 1999**

<b>NORMA</b>	<b>FECHA</b>	<b>TRIBUTO</b>
Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Area Tributario-Financiera	1 de Diciembre de 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Creación del Impuesto a la Circulación de Capitales.</li> <li>· Eliminación del impuesto a la renta.</li> </ul>
Ley para la Reforma a las Finanzas Públicas	30 de Abril de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Implantación del Impuesto a la Renta con menos exoneraciones y una base imponible de S/. 80 millones en adelante con un rango de tasas entre 5 y 15%.</li> <li>· Disminución de exenciones al IVA</li> <li>· Inclusión de servicios gravados con el IVA</li> <li>· Creación del Impuesto a la Propiedad de los Vehículos</li> <li>· Creación del Impuesto al Patrimonio</li> </ul>
Ley de Racionalización Tributaria	5 de noviembre de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Establecimiento de la corrección monetaria integral</li> <li>· Incremento de la base imponible del impuesto a la renta de 5 – 15% a 5 – 25%</li> <li>· Incremento de la tarifa del IVA del 10 al 12%.</li> <li>· Disminución de la tarifa del impuesto a la circulación de capitales de 1 a 0.8%.</li> <li>· Imputación del impuesto a la circulación de capitales al pago del impuesto a la renta</li> </ul>

La restitución del impuesto a la renta habría generado ingresos adicionales por un monto equivalente al 0.1% del PIB, mientras que por el concepto de eliminación parcial de las exenciones del IVA se obtendría un ingreso adicional equivalente al 0.5% del PIB y por la eliminación de exenciones arancelarias y cambios de tarifas, un monto equivalente al 0.3% del PIB.

## 7.1 Situación Global del Déficit Fiscal

Si bien el resultado global del sector público no financiero reflejó un menor déficit al registrado el año anterior, se evidencia un problema fiscal que no logra revertirse. Los ingresos totales como porcentaje del PIB pasaron de 20.3% en 1998 a 25.3% en 1999, mientras que el gasto alcanzó una participación de 30.0%, superior a la registrada el año anterior (25.9%).

### 7.1.1 Ingresos

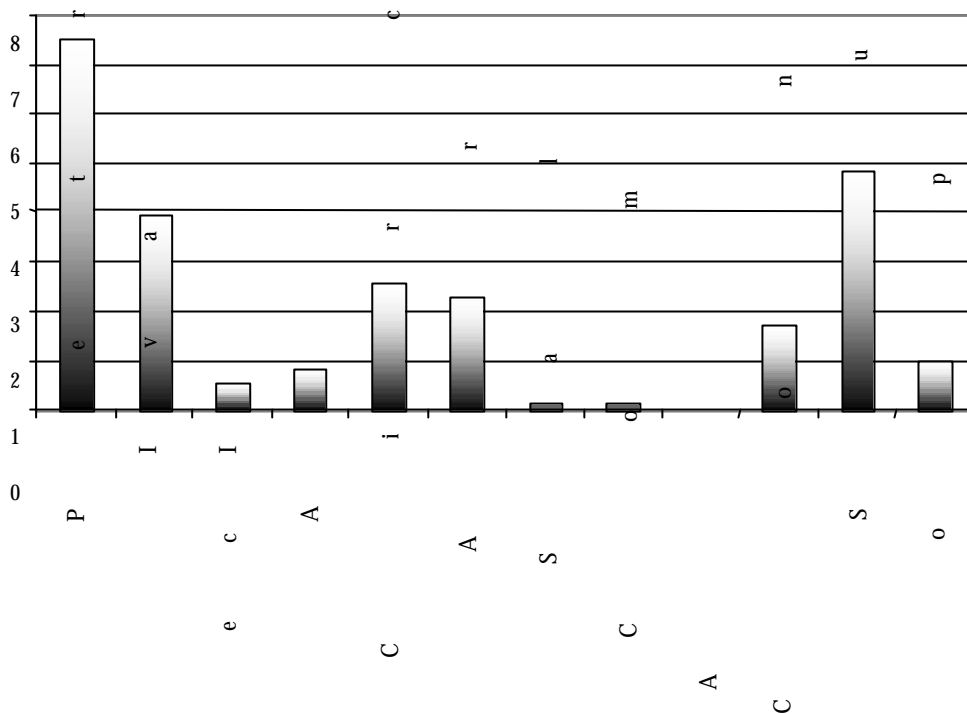
El incremento de los ingresos fiscales derivó de un mayor aporte de sus principales componentes: petroleros, no petroleros y el superávit operacional de las empresas públicas no financieras. De estos tres componentes, la mayor contribución correspondió a las *rentas petroleras* que en 1999 representaron el 30% del total de los ingresos y el 7.6% del PIB, frente a 4.6% del PIB registrado en 1998. Cabe anotar que dichos recursos petroleros aumentaron a causa del incremento del precio del crudo, pues si bien en los primeros meses de 1999 se registraron menores precios en el mercado internacional, desde mediados de marzo éste adquirió un ritmo ascendente hasta llegar a situarse a finales de año en U\$22.3 el barril<sup>3</sup>.

---

**3** A inicios de 1999, la elevada oferta de petróleo en el mercado mundial hizo que los precios cayeran a niveles de U\$10.0 por barril, frente a lo cual, los países miembros de la OPEP acordaron en marzo reducir la producción petrolera, lo que determinó en los próximos meses del año la mencionada escalada del precio.

**Gráfico No. 1**

**INGRESOS PETROLEROS**  
(porcentaje de PIB)



**FUENTE:** Banco Central del Ecuador.

Durante 1999, los *ingresos no petroleros* alcanzaron una participación respecto al PIB del 16.8% y de 66.4% respecto al total de ingresos. Los principales conceptos tributarios que alimentaron esta fuente de ingresos fueron, en orden de importancia: el IVA, el impuesto a la circulación de capitales, los derechos arancelarios y el impuesto a la renta.

La recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en términos del PIB, disminuyó ligeramente del 4.2% en 1998 a 4.0% durante 1999, debido a una caída en la demanda de bienes y servicios de consumo interno, consecuencia de la fuerte contracción económica experimentada en el transcurso del año, así como del importante descenso en las importaciones.

En cuanto al *Impuesto del 1% a la circulación de capitales*, pasó a representar el segundo impuesto de mayor recaudación después del IVA, alcanzando el 14.0% de los ingresos no petroleros. La vigencia de este impuesto, en lugar del impuesto a la renta, se aplicó por etapas durante el transcurso del mes de enero y su recaudación en 1999 (S/3.794.4 mil millones) sobrepasó ampliamente a los ingresos generados por el impuesto a la renta durante el año anterior (S/1.848.9 mil millones).

El rendimiento de los *Aranceles y la Tarifa de Salvaguardia*<sup>4</sup> registrado en 1999 (2.2% del PIB) fue menor al alcanzado en 1998 (3.0% PIB), lo cual se explica por la fuerte contracción de las importaciones y por la eliminación que en el marco de los acuerdos internacionales, realizó el Ecuador de la cláusula de salvaguardia para las importaciones provenientes de los países de la Comunidad Andina, estableciéndose además determinadas exoneraciones, entre ellas, a las importaciones de varillas de hierro.

Dentro del rubro de *Otros impuestos*, el impuesto del 1% al patrimonio de las sociedades vigente durante 1999, tuvo una recaudación relativamente baja, debido a un significativo número de empresas que declararon pérdidas en el transcurso de ese año, como consecuencia de la recesión económica del país.

El impuesto del 4% a la propiedad automotriz, aplicado a los vehículos que no se destinan al transporte público de pasajeros y cuyo avalúo sobrepasara los S/. 200 millones, recaudó en 1999 alrededor de S/. 700.2 mil millones, mientras que en 1998 dicha recaudación no sobrepasó S/. 78 mil millones.

Por su parte, el superávit operacional de las empresas públicas no financieras pasó del 0.1% en 1998 a 1% durante 1999, alcanzando así un monto de S/.1.540.1 miles de millones, explicado básicamente por el aumento de las tarifas públicas y la recuperación del precio del petróleo.

A nivel general, las reformas tributarias se orientaron a lograr mayores recursos y una gestión más eficiente de recaudación tributaria, otorgando facultades adicionales al Servicio de Rentas Internas y a la Corporación Aduanera (CAE), para reducir los niveles de evasión y ampliar la cobertura de control.

<sup>4</sup> La salvaguardia constituye una tarifa adicional a los niveles de Derechos Ad-Valorem fijados en el Arancel Nacional de Importaciones, cuyo nivel promedio se sitúa en 4.1%. D.E. 609 - R:O: 140, marzo 3/99.

**Cuadro No. 1**

**OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO  
(BASE DEVENGADO)  
(Porcentajes del PIB)**

<b>Transacciones / Periodo</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>27.1</b>	<b>25.4</b>	<b>25.8</b>	<b>24.9</b>	<b>24.4</b>	<b>25.5</b>	<b>24.4</b>	<b>23.8</b>	<b>20.3</b>	<b>25.3</b>
Petroleros	11.6	8.8	9.6	8.7	7.2	7.4	8.2	6.4	4.6	7.6
Por exportaciones	9.7	7.1	7.9	5.7	3.9	3.8	4.9	3.2	1.3	5.4
Por venta de derivados	1.9	1.7	1.7	2.9	3.3	3.6	3.3	3.2	3.3	2.2
No Petroleros	13.0	13.6	13.1	13.6	14.0	15.1	13.6	15.8	15.6	16.8
IVA	2.9	3.0	3.1	3.3	3.4	3.4	3.3	3.9	4.2	4.0
ICE	0.8	0.7	0.7	0.9	0.7	0.5	0.5	0.7	0.6	0.5
A la renta	1.3	1.4	1.4	1.3	1.5	1.9	1.8	2.0	1.8	0.8
A la circulación de capitales										2.4
Arancelarios	2.1	1.8	1.5	1.5	1.7	1.7	1.3	2.1	3.0	2.2
A la salida del país	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
A la compra-venta de divisas	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
A las operaciones de crédito en m/n	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Contribuciones Seguridad Social	2.3	2.7	2.9	2.7	2.7	2.8	2.4	2.3	2.3	1.7
Otros	3.2	3.4	3.1	3.7	3.7	4.4	4.2	4.4	3.5	5.1
Superávit operacional de empresas públicas no financieras	2.5	3.0	3.1	2.7	3.2	3.1	2.5	1.6	0.1	1.0
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>26.6</b>	<b>26.0</b>	<b>26.9</b>	<b>25.0</b>	<b>23.8</b>	<b>26.6</b>	<b>27.3</b>	<b>26.3</b>	<b>25.9</b>	<b>30.0</b>
Gastos corrientes	19.5	18.6	19.6	18.2	17.3	20.1	19.7	20.0	20.1	22.8
Intereses	6.4	5.8	4.8	4.6	4.0	4.4	4.3	5.0	5.0	8.5
Externos	5.9	5.3	4.3	4.0	3.5	3.7	3.4	3.8	3.8	6.0
Internos	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	1.2	1.2	2.5
Sueldos	7.3	7.0	7.2	7.3	7.4	7.9	7.8	7.8	8.5	7.1
Compra de bienes y servicios	2.9	2.5	2.9	3.0	2.2	1.7	2.8	3.0	2.9	2.9
Otros	2.9	3.3	4.7	3.4	3.7	6.1	4.8	4.2	3.7	4.3
Gastos de capital	7.1	7.4	7.3	6.8	6.5	6.6	7.6	6.3	5.8	7.2
Formación bruta de capital fijo	6.7	6.9	7.0	6.3	5.9	5.5	6.6	6.3	5.7	7.1
Gobierno central	0.9	0.5	0.7	0.9	2.2	2.1	2.6	2.4	3.0	3.5
Empresas públicas no financieras	2.0	3.1	3.1	3.0	2.6	2.2	2.8	2.5	1.0	1.8
Gobiernos seccionales	0.5	0.8	0.9	0.8	0.7	0.9	0.8	1.0	1.3	1.6
Otros	3.3	2.4	2.3	1.7	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4	0.2
Otros de capital	0.5	0.4	0.3	0.5	0.6	1.1	1.0	0.0	0.1	0.1
<b>RESULTADO GLOBAL</b>	<b>0.5</b>	<b>-0.6</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.6</b>	<b>-1.1</b>	<b>-3.0</b>	<b>-2.6</b>	<b>-5.6</b>	<b>-4.7</b>
Reducción de personal				0.5	0.8	0.3	0.2		0.4	0.2
Costo fortalecimiento sistema financiero privado										1.0
<b>RESULTADO GLOBAL + REDUCCIÓN + FORTALECIMIENTO</b>	<b>0.5</b>	<b>-0.6</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.2</b>	<b>-1.4</b>	<b>-4.1</b>	<b>-2.6</b>	<b>-6.0</b>	<b>-5.9</b>

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

## 7.1.2 Gastos

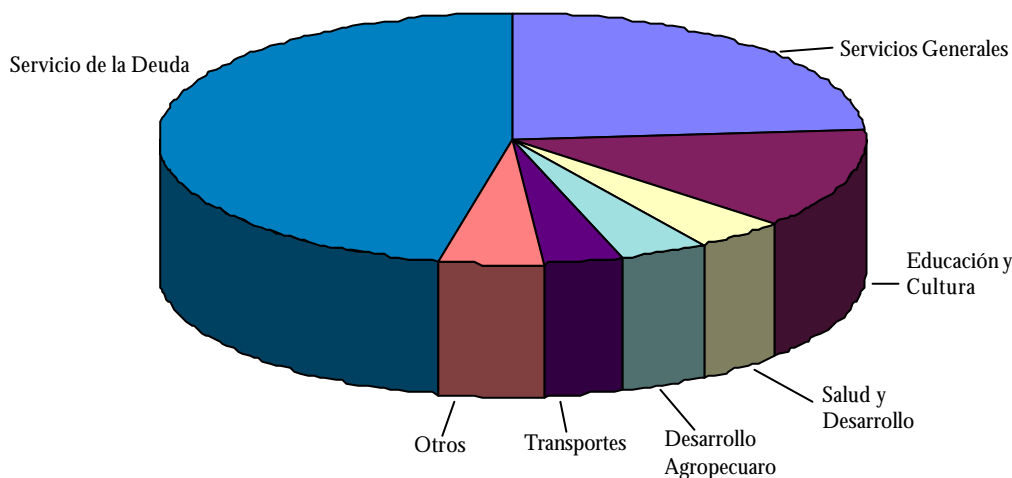
En 1999, la participación del gasto público en el PIB (30%) fue mayor a la registrada el año anterior (25.9%). El grueso de los gastos totales correspondieron al gasto corriente (76% del total), dentro del cual el pago de intereses de la deuda pública tanto interna como externa alcanzaron un monto equivalente al 8.5% del PIB y el pago de remuneraciones al sector público correspondió al 7.1% del PIB.

Ante la necesidad de limitar el gasto corriente, una de las medidas adoptadas fue la creación del Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM), organismo encargado de determinar las políticas salariales, las normas relativas al control de la masa salarial y su incremento en base a la disponibilidad de recursos del estado, y el régimen de jubilaciones patronales a nivel de las instituciones públicas.

En lo referente a la estructura porcentual del gasto del gobierno central, incluidas las amortizaciones e intereses, se observa que el servicio de la deuda pública representó en 1999 el 43.7% del total del gasto, frente al 12.8% del sector de la Educación, 4.1% del sector de la salud, 18.5% de los servicios generales, 4% del gasto en desarrollo agropecuario, 3.7% del egreso en el sector de transportes y comunicaciones y 13.2% en el rubro de otros.

**Gráfico No. 2**

### ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO (porcentajes de participación)



**FUENTE:** Banco Central del Ecuador.

El servicio de la deuda en dólares, creció en 9.3% en relación al monto observado en 1998, reflejando el impacto de una fuerte variación positiva de los intereses de la deuda interna (72.3%), así como de los egresos para su amortización (39.1%).

## 7.2 Deuda Pública

En lo referente a la deuda pública interna, en 1999, las colocaciones de bonos fueron más agresivas que en 1998, principalmente por la crisis del sistema financiero. La deuda del gobierno central pasó de S/.18.565.9 miles de millones en 1998 a S/. 60.419.3 miles de millones durante 1999, monto equivalente al 37.4% del PIB. Dentro de sus componentes los bonos del Estado, crecieron en el 237% respecto al valor registrado en el año anterior (S/. 16.947.9 miles de millones), alcanzando así un porcentaje de 35.4% respecto al PIB. Considerando que los bonos dólares tienen una alta participación en el total de la deuda pública interna, en octubre<sup>5</sup> el Gobierno propuso su reestructuración, disponiéndose que ésta se efectúe sobre la porción de los bonos dólares de tenedores privados. La condiciones de refinanciamiento incluían una reestructuración del capital a siete años plazo incluidos dos de gracia, a una tasa libor a 90 días más una margen del 2%. Los pagos de capital serían semestrales y los de los intereses trimestrales.

En cuanto al movimiento de la deuda pública interna, el monto de desembolsos fue de S/. 21.193.6 miles de millones, registrándose de esta manera un incremento de 74.5% respecto al año anterior. Por su parte, las amortizaciones pasaron del 3% del PIB durante 1998 a 5.6% en 1999, y los intereses alcanzaron un monto de S/. 4.032.1 mil millones (2.5% del PIB), triplicando el valor registrado el año anterior.

El saldo de la deuda pública externa a diciembre de 1999 fue de US\$ 13.752.4 millones, incluyendo atrasos e intereses, equivalente al 99.9% del PIB, participación dramáticamente superior a la registrada durante 1998 (67.2%), como consecuencia de la caída del nivel de producción en la economía registrada en 1999.

En la composición por acreedores de la deuda es evidente la preponderancia de los bancos y organismos internacionales, que mantienen el 79.1% del total, con montos que ascienden a US\$ 6.806.4 y US\$ 3.524.6 millones de dólares respectivamente.

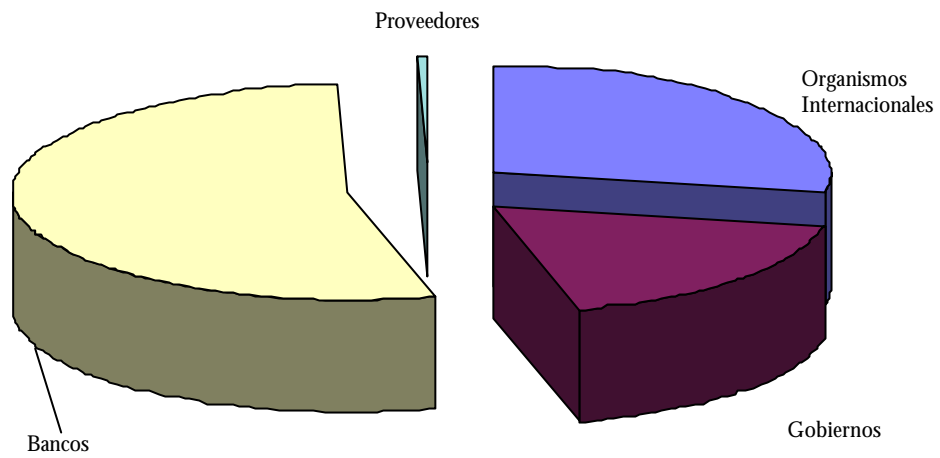
---

<sup>5</sup> Al 31 de octubre de 1999 los bonos dólares representaban en 31.7% del total de la deuda interna.



**Gráfico No. 3**

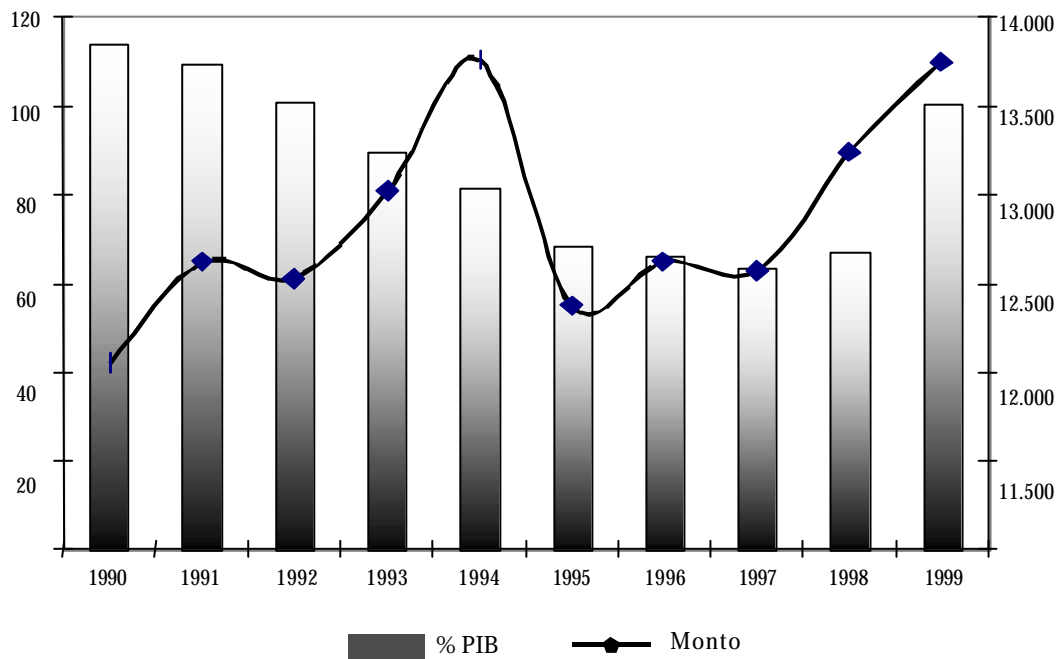
**COMPOSICIÓN DE LOS PRÉSTAMOS EXTERNOS POR ACREEDOR**



**FUENTE:** Ministerio de Finanzas.

**Gráfico No. 4**

**DEUDA EXTERNA PÚBLICA**



**FUENTE:** Banco Central del Ecuador.