

## SECTOR FISCAL<sup>67</sup>

96

### 2.3.1 Operaciones del Sector Público No Financiero

Las operaciones del Sector Público No Financiero ecuatoriano (SPNF) durante el año 2008<sup>68</sup>, muestran que los ingresos por USD 21.628 millones (39,5% del PIB) y los gastos por US 22.095 millones (40,4% del PIB), generan un **déficit global** de USD 467 millones (-0,9% del PIB), el mismo que contrasta con el resultado superavitario de 2007, USD 970 millones (2,1% del PIB), y con los registrados durante el período 2000-2007.

<sup>67</sup> Para los análisis macroeconómicos y de Finanzas Públicas, el Sector Fiscal se refiere a las instituciones, cuentas y fondos que conforman el Sector Público No Financiero (SPNF) ecuatoriano. Este, a su vez, está conformado por las instituciones, cuentas y fondos correspondientes a las Empresas Públicas No Financieras (EPNF) y Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF).

<sup>68</sup> A partir de marzo de 2008, el Ministerio de Finanzas modifica la metodología de registro de los ingresos petroleros, en cuanto opta por un “registro bruto” de dichos ingresos, mediante la creación de la Cuenta de Administración de Importación de Derivados (CADID) para este propósito. Por este motivo, el total de ingresos y gastos de 2008 no son comparables con los de 2007 ni con los de períodos anteriores.

**Cuadro 24. Operaciones del Sector Público no Financiero<sup>69</sup>**  
**2007-2008**

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>Total Ingresos</b>	<b>13,451</b>	<b>21,628</b>	<b>8,177</b>	<b>60.8</b>	<b>29.4</b>	<b>39.5</b>
Ingresos Petroleros	3,318	8,675	5,357	161.5	7.2	15.9
Ingresos no petroleros	9,558	11,996	2,438	25.5	20.9	21.9
Ingresos tributarios	5,565	6,876	1,310	23.5	12.2	12.6
Contribuciones a la Seg. Social	1,795	2,097	302	16.8	3.9	3.8
Otros	2,197	3,023	826	37.6	4.8	5.5
Resultado Oper. Empr. Púb. no Financ.	575	957	381	66.3	1.3	1.7
<b>Total Gastos</b>	<b>12,554</b>	<b>22,095</b>	<b>9,541</b>	<b>76.0</b>	<b>27.4</b>	<b>40.4</b>
Gasto Corriente	9,148	15,094	5,946	65.0	20.0	27.6
Gasto de Capital y préstamo neto	3,406	7,000	3,594	105.5	7.4	12.8
<b>Ajustes Tesorería de la Nación</b>	<b>-73</b>	<b>0</b>	<b>73</b>	<b>-100.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.0</b>
<b>Resultado Global SPNF</b>	<b>970</b>	<b>-467</b>	<b>-1,437</b>	<b>-148.1</b>	<b>2.1</b>	<b>-0.9</b>
<b>Resultado Primario</b>	<b>1,831</b>	<b>259</b>	<b>-1,572</b>	<b>-85.9</b>	<b>4.0</b>	<b>0.5</b>

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Por su parte, el **superávit primario** (sin intereses internos y externos) se ve afectado por el mencionado resultado deficitario, pues pasa de USD 1,831 millones (4% del PIB) en 2007 a USD 259 millones (0,5% del PIB) en 2008. En este sentido, se destaca el efecto favorable que ocasionan las menores erogaciones por pago de intereses de la deuda pública registradas durante 2008.

Previo al análisis de los ingresos y gastos del SPNF, es importante considerar que en 2008 se incluye una modificación metodológica en el registro de los ingresos petroleros, la misma que si bien no afecta al resultado global, incide en el nivel de ingresos y gastos del SPNF. Una explicación general relativa al cambio metodológico se presenta en el siguiente recuadro.

#### *Algunos aspectos metodológicos del registro de la importación de derivados*

En marzo de 2008, y sobre la base de un convenio entre el Ministerio de Finanzas y Petroecuador, se crea la *Cuenta de Financiamiento de Importación de Derivados (CFIDID)* con el fin de registrar explícitamente el proceso financiero de la importación de derivados de petróleo, es decir, de registrar en *términos brutos*. Hasta 2007, el proceso de importación correspondió a Petroecuador, para cuyo propósito, en el marco de la **anterior metodología**, en la base fiscal, se efectuaban los siguientes registros:

*i. Ingresos operacionales.* Constituye un solo rubro agregado que contiene algunos conceptos, entre los cuales constaba la *recuperación de costos correspondientes a la importación de derivados*. Al presentarse en la base fiscal un solo rubro agregado de ingresos operacionales, no se identificaban los recursos destinados a la mencionada importación.

*ii. Gastos operacionales.* Este rubro contiene una desagregación que permite conocer los conceptos que conforman los gastos operacionales, entre otros, la *importación de derivados*.

<sup>69</sup> Ver nota anterior.

Al determinarse la diferencia de ingresos operacionales y gastos operacionales se obtiene el *resultado operacional*, mismo que constituye un resultado neto que constituye una de las tres fuentes de ingresos del SPNF (además de los ingresos petroleros y los no petroleros). Esto significa que la importación de combustibles se registraba en *términos netos* y formaba parte del *resultado operacional de las EPNF* que también constituye un resultado neto.

En cambio, la **nueva metodología** a partir de la creación de la cuenta CFDID hace visible el proceso financiero de la importación de derivados, pues se trata de una cuenta independiente de Petroecuador y del Gobierno Central, cuyos ingresos y gastos se consolidan directamente en los ingresos petroleros y en los gastos corrientes del SPNF. Al respecto, en la cuenta CFDID se efectúan los siguientes registros:

*i. Ingresos.* Este rubro contiene una desagregación de los recursos para la importación de derivados y se consolida dentro de los ingresos petroleros del SPNF, razón por la cual estos ingresos resultan mayores a los de períodos anteriores a la vigencia de la CFDID.

*ii. Gastos.* Este rubro contiene las erogaciones de la CFDID correspondientes a la importación de derivados y a la transferencia de recursos al Presupuesto del Gobierno Central, y se consolida en los “otros gastos corrientes” del SPNF, lo cual también conlleva a un incremento de este concepto respecto a los de períodos anteriores a la vigencia de la CFDID.

A continuación se presenta un cuadro que muestra la estructura de la cuenta CADID, con las cifras proporcionadas por el Ministerio de Finanzas, correspondientes al año 2008:

**Cuadro 25. Cuenta CFDID**

USD millones

	<b>2008</b>
<b>Ingresos</b>	<b>3,370</b>
Venta interna de derivados	1,321
Exportación de crudo Napo Petroecuador trueque	1,525
Financimiento con otros ingresos petroleros	524
<b>Gastos</b>	<b>3,788</b>
Egresos por importación de derivados	1,036
Importación de derivados	2,006
Transferencia al Presupuesto Gobierno Central	746
<b>Superávit (+) o Déficit (-)</b>	<b>-418</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

La cuenta CFDID registra ingresos petroleros por USD 3.370 millones que son consolidados dentro de los ingresos petroleros del SPNF y destinados a la importación de derivados (USD 3.042 millones), así como a la transferencia al Gobierno Central (USD 746 millones). El resultado de la CFDID constituye un déficit de USD 418 millones. En este contexto, el siguiente cuadro muestra un ejercicio de lo que serían los resultados de 2008 derivados de la aplicación de las dos metodologías:

**Cuadro 26. Operaciones del SPNF:**

*Con cuenta CFDID y sin ella*

	Año 2008		Variaciones	
	USD millones		Absoluta	Relativa
	Nueva	Anterior		
<b>(Con CFDID) (Sin CFDID) (e)</b>				
<b>a.</b>	<b>b.</b>		<b>c=a-b</b>	<b>d=c/b</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>21,628</b>	<b>17,839</b>	<b>3,788</b>	<b>21.2</b>
Ingresos Petroleros	8,675	4,887	3,788	77.5
<i>d/c Ingresos CFDID</i>	<i>3,370</i>		<i>3,370</i>	
Ingresos no petroleros	11,996	11,996	0	0.0
Resultado Oper. de las EPNF	957	957	0	0.0
<b>Total Gastos</b>	<b>22,095</b>	<b>18,306</b>	<b>3,788</b>	<b>20.7</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>15,094</b>	<b>11,306</b>	<b>3,788</b>	<b>33.5</b>
Intereses	726	726	0	0.0
Sueldos y salarios	4,869	4,869	0	0.0
Compra de bienes y servicios	2,086	2,086	0	0.0
Prestaciones de seguridad social social	1,563	1,563	0	0.0
Otros	5,851	2,062	3,788	183.7
<i>d/c CFDID: importación de derivados</i>	<i>3,788</i>		<i>3,788</i>	
<b>Gasto de Capital y préstamo neto</b>	<b>7,000</b>	<b>7,000</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>
Ajustes del Tesoro Nacional				
<b>Resultado Global (Sobre la línea)</b>	<b>-467</b>	<b>-467</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>

(e) Estimación

La columna “a” contiene los resultados del SPNF, que incluyen las operaciones de ingresos y gastos de la cuenta CFDID, y la columna “b” corresponde al ejercicio de aproximación al comportamiento que se observaría al prescindir de la mencionada cuenta. En este sentido, entre los aspectos más relevantes se consideran los siguientes:

- Independientemente de la metodología, el déficit fiscal global permanece inalterado en USD 467 millones. Esto se debe a que el resultado global constituye el resultado de la consolidación de todas las operaciones de las entidades, cuentas y fondos que conforman el SPNF, más allá de las entidades que participen en el proceso de importación de combustibles, pues lo que incide en el resultado son los montos destinados para dicha operación y no el canal por el que se instrumente.
- En la columna b se observa que los ingresos y los gastos del SPNF presentan una diferencia del orden de USD 3,788 millones. En el caso de los ingresos petroleros, éstos contienen también la incidencia del valor del déficit de la cuenta CFDID (USD 418 millones). Los gastos del SPNF se ven afectados exclusivamente por el monto correspondiente a las erogaciones de la mencionada cuenta.
- Con la vigencia de la CFDIF para desagregar el registro del proceso financiero bruto de la importación de combustibles, se observa que el registro derivado de la nueva metodología ocasiona un aumento en los ingresos y en los gastos del SPNF, conforme consta en el cuadro anterior. Sin embargo, cabe destacar que tales ingresos no constituyen recursos adicionales para el SPNF, y que la erogación en importación tampoco constituye un gasto adicional a los que se registraban en el marco de la anterior metodología, sino que son resultado de la incorporación de la cuenta CFDID en la consolidación del SPNF. Además, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Finanzas, la CFDID no se consolida dentro del Gobierno Central sino directamente en el SPNF.

iv) Por su parte, los ingresos operacionales y los gastos operacionales de Petroecuador -que de acuerdo a la metodología anterior contenían los valores correspondientes a la importación de combustibles- se ven reducidos por la aplicación de la nueva metodología, en los montos correspondientes a la importación de derivados, debido a que esta operación corresponde al Gobierno Central a partir de marzo de 2008. Sin embargo, el resultado global de la empresa estatal no debería modificarse bajo la consideración que si bien Petroecuador deja de recibir recursos (registrados en ingresos operacionales) para efectuar la importación, tampoco incurre en los gastos operacionales correspondientes a dicha transacción.

Con fines de comparabilidad, a continuación se presenta un cuadro en el que se observan las diferentes tasas de crecimiento de los “ingresos petroleros” y de los “otros gastos corrientes”.

**Cuadro 27. Resultados de las operaciones del Sector Público no Financiero**  
USD millones y Porcentajes del PIB

	2007		Año 2008		Variaciones		Variaciones	
	Anterior	Nueva	Anterior	Nueva	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
	metodología	metodología	metodología	metodología	2008 sin CADID /	2007 /	2008 con CADID /	2007 /
	SIN CADID	(Sin CFDID) (e)	(Con CADID)					
	a	b.	c.		d=b-a	e=b/a	f=c-a	g=c/a
<b>Total Ingresos</b>	13,451		17,839	21,628	4,389	32.6	8,177	60.8
Ingresos Petroleros	3,318		4,887	8,675	1,569	47.3	5,357	161.5
<i>d/c Ingresos CFDID</i>				<b>3,370</b>			<b>3,370</b>	
Ingresos no petroleros	9,558		11,996	11,996	2,438	25.5	2,438	25.5
Resultado Oper. de las EPNF	575		957	957	381	66.3	381	66.3
<b>Total Gastos</b>	<b>12,554</b>		<b>18,306</b>	<b>22,095</b>	<b>5,752</b>	<b>45.8</b>	<b>9,541</b>	<b>76.0</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>9,148</b>		<b>11,306</b>	<b>15,094</b>	<b>2,158</b>	<b>23.6</b>	<b>5,946</b>	<b>65.0</b>
Intereses	861		726	726	-135	-15.7	-135	-15.7
Sueldos y salarios	3,693		4,869	4,869	1,176	31.8	1,176	31.8
Compra de bienes y servicios	1,576		2,086	2,086	510	32.4	510	32.4
Prestaciones de seguridad social	1,276		1,563	1,563	287	22.5	288	22.5
Otros	1,742		2,062	5,851	320	18.4	4,108	235.8
<i>d/c CFDID: importación de derivados</i>				<b>3,788</b>			<b>3,788</b>	
<b>Gasto de Capital y préstamo neto</b>	<b>3,406</b>		<b>7,000</b>	<b>7,000</b>	<b>3,594</b>	<b>105.5</b>	<b>3,594</b>	<b>105.5</b>
Ajustes del Tesoro Nacional	-73							
<b>Resultado Global (Sobre la línea)</b>	<b>970</b>		<b>-467</b>		<b>-467</b>	<b>-1,437</b>	<b>-148.1</b>	<b>-1,437</b>

(e) Estimación

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Al comparar el año 2008 con el 2007 a partir del anterior ejercicio, se observa que los ingresos presentarían un crecimiento de 32,69% en lugar de 60,8%, y los gastos, de 45,8% en lugar de 76%. Sin embargo, independientemente de las magnitudes de los ingresos y de los gastos de los dos últimos años, el resultado fiscal global pasa de un superávit de USD 970 millones en 2007 a un déficit de USD 467 millones en 2008, lo que implica un deterioro de 148,1%, USD -1.437 millones.

### 2.3.2 Ingresos

En 2008, el SPNF registra ingresos por USD 21,628 millones, de los cuales, el 40.13% proviene de fuente petrolera (USD 8,675 millones), 55.5% (USD 11,996 millones) de fuentes no petroleras y 4,4% (USD 957 millones) del Superávit Operacional de las Empresas Públicas no Financieras, conforme se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 28. Ingresos del Sector Público no Financiero**

2007-2008

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>Total Ingresos</b>	<b>13,451</b>	<b>21,628</b>	<b>8,177</b>	<b>60.8</b>	<b>29.4</b>	<b>39.5</b>
<b>Ingresos Petroleros</b>	<b>3,318</b>	<b>8,675</b>	<b>5,357</b>	<b>161.5</b>	<b>7.2</b>	<b>15.9</b>
Exportación	3,318	8,675	5,357	161.5	7.2	15.9
<b>Ingresos no petroleros</b>	<b>9,558</b>	<b>11,996</b>	<b>2,438</b>	<b>25.5</b>	<b>20.9</b>	<b>21.9</b>
Ingresos tributarios	5,565	6,876	1,310	23.5	12.2	12.6
Impuesto a la renta	1,689	2,339	650	38.5	3.7	4.3
IVA	2,753	3,104	351	12.8	6.0	5.7
ICE	349	474	124	35.6	0.8	0.9
Arancelarios	700	816	116	16.6	1.5	1.5
Otros Impuestos	74	143	69	93.0	0.2	0.3
Contribuciones a la Seg. Social	1,795	2,097	302	16.8	3.9	3.8
Otros	2,197	3,023	826	37.6	4.8	5.5
<b>Resul. Oper. Empr. Pùb. No Financ.</b>	<b>575</b>	<b>957</b>	<b>381</b>	<b>66.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.7</b>

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Los **ingresos petroleros** de 2008 en términos nominales superan en USD 5.357 millones a los registrados en 2007, a causa del alto precio de exportación del petróleo ecuatoriano, así como por la introducción de la cuenta CFDID en la consolidación del SPNF, que en términos del PIB representó 8,6%. El Cuadro 29 y gráfico muestra que el incremento proviene de la cuenta CFDID (USD 3.370 millones) y del Presupuesto del Gobierno Central (USD 3.089 millones). Tales incrementos contrastan con las disminuciones registradas en las Otras instituciones públicas (USD 43 millones) debido a la eliminación de los partícipes petroleros; y, en los fondos petroleros (USD 1.060 millones en su conjunto), debido a su eliminación en abril de 2008.

101

**Cuadro 29. Ingresos petroleros del SPNF**

2007-2008

	USD millones		Variaciones		%PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
Ppto. Gob. Central	1,311	4,401	3,089	235.6	2.9	8.0
FEP	453	241	-212	-46.8	1.0	0.4
CEREPS	379	528	150	39.6	0.8	1.0
FEISEH	1,123	126	-998	-88.8	2.5	0.2
Otras Instit. Pùblicas	52	9	-43	-82.4	0.1	0.0
CFDID	3,370	3,370	0	0	6.2	6.2
<b>Total I. petrol. SPNF</b>	<b>3,318</b>	<b>8,675</b>	<b>5,357</b>	<b>161.5</b>	<b>7.2</b>	<b>15.9</b>

USD millones
5000
4500
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0

Total 2007 (eje derecho)
Total 2008 (eje derecho)

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Desde 2006, la totalidad de los mencionados ingresos provienen exclusivamente de las **exportaciones petroleras**, y en el año 2008 recogen, entre otros aspectos, los siguientes:

- i. Elevado precio de exportación del crudo ecuatoriano en el mercado internacional. Así, el precio promedio anual en 2008 alcanzó a USD 82,99 por barril, nivel sin precedentes en la economía nacional, el mismo que supera en 27,9% al precio de 2007 que fue de USD 59,9 por barril.
- ii. Efecto del incremento del porcentaje de participación del Estado ecuatoriano en los excedentes del precio de exportación de petróleo en el mercado internacional a 99%, de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 662 expedido el 4 de octubre de 2007.
- iii. Vigencia de la cuenta CFDID a partir de abril de 2008, mediante la cual se explicita el proceso financiero correspondiente a la importación de derivados para el mercado interno. Los ingresos de esta cuenta se consolidan en los ingresos petroleros del SPNF, lo cual no sucedía antes de la vigencia de esta cuenta. Sin embargo, en este caso no se trata de un incremento efectivo de ingresos.

**Cuadro 30. Producción, exportación e ingresos petroleros del SPNF**

2007-2008

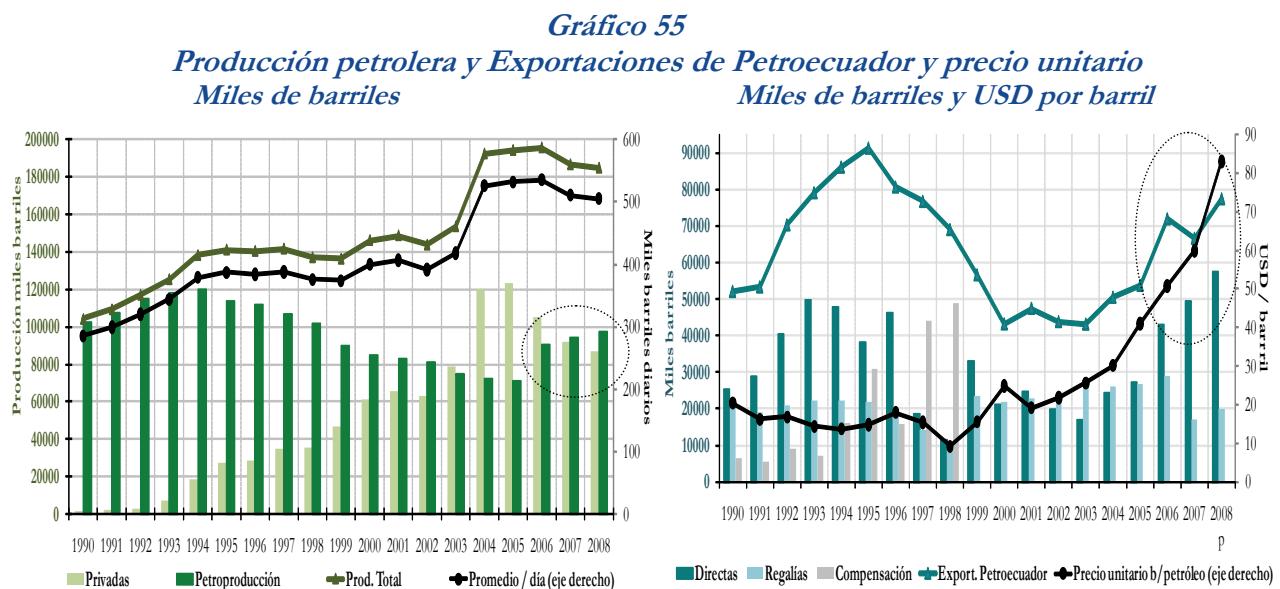
	2007	2008	Variaciones	
	Miles de barriles		Absoluta	Relativa
<b>Producción nacional petróleo</b>	<b>186,547</b>	<b>184,727</b>	<b>-1,820</b>	<b>-1.0</b>
Privadas	92,213	87,157	-5,056	-5.5
Petroproducción	94,334	97,571	3,237	3.4
Producción promedio diaria	511	505	-6	-1.2
<b>Exportaciones petroeras</b>	<b>124,098</b>	<b>127,352</b>	<b>3,254</b>	<b>2.6</b>
Exportaciones Petroecuador	66,607	77,481	10,874	16.3
Export. Directas Petroecuador	49,519	57,337	7,818	15.8
Export. Regalías Petroecuador	17,088	20,144	3,056	17.9
Exportaciones Cías. Privadas	57,491	49,872	-7,619	-13.3
<b>Precio unitario</b>	<b>USD / barril</b>			
	<b>59.86</b>	<b>82.99</b>	<b>23.13</b>	<b>38.6</b>
Export. Directas Petroecuador	60.29	85.02	24.73	41.0
Export. Regalías Petroecuador	60.05	78.87	18.82	31.3
Exportaciones Cías. Privadas	59.43	82.31	22.88	38.5
<b>Ingresos petroleros</b>	<b>USD millones</b>			
SPNF	<b>3,318</b>	<b>8,675</b>	<b>5,357</b>	<b>161.5</b>
d/c Gobierno Central	1,764	4,642	2,877	163.1
Presupuesto del Gob. Central	1,311	4,401	3,089	235.6
Fondo de Estabilización Petr. (FEP)	453	241	-212	-46.8

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

Los ingresos petroleros que nutren al SPNF están en función del nivel de exportación y del precio internacional. Estos a su vez dependen del nivel de producción y del comportamiento del mercado internacional. En este sentido, el cuadro anterior muestra que si bien la producción y exportación de las compañías privadas decrecen en 5.5% y 13.3%, respectivamente, las de Petroproducción presentan tasas de crecimiento de 3.4% y 16.3%, en el mismo orden. Por su parte, el precio unitario de exportación del

crudo ecuatoriano presenta un incremento de 38.6%, siendo el más alto el de las exportaciones de Petroecuador, (41%), debido a que se trata de crudos de mejor calidad.

En vista de la importancia que tiene la producción y exportación de Petroecuador, así como el precio de venta al resto del mundo, en el *Gráfico 55* se muestra el comportamiento de los conceptos mencionados:



Fuente: Banco Central del Ecuador

103

Como se puede apreciar, los niveles de producción de la empresa estatal presentan un lento crecimiento en los últimos años, después de la declaratoria de caducidad del contrato del Estado ecuatoriano con la Compañía Oxy en 2006. Sin embargo, las exportaciones de Petroecuador muestran un crecimiento que de mantenerse este ritmo, podría recuperarse los altos niveles registrados hacia 1995.

En cuanto a los recursos provenientes de la **venta interna de combustible**, a partir de 2006, el Estado ecuatoriano no registra ingresos por este concepto. Al respecto, más bien cabe tener en cuenta que en 2008 se registra una diferencia negativa de USD 1,891 millones entre los egresos por la importación de derivados y los ingresos generados por la comercialización interna de los referidos combustibles importados. Dicho monto supera al de 2007 (USD 1,426 millones) y a los de años anteriores, como consta en el siguiente cuadro:

**Cuadro 31. Diferencia Ingresos-Egresos: comercialización interna de derivados importados**

				2005	2006	2007	2008
	$a = g + m + s$	Volumen de importaciones (miles de barriles)		22,173	25,932	29,329	27,859
	$b = c / a$	Precio promedio de Importación (dólares / barril) (2)		66.5	75.3	83.0	103.3
<b>Total</b>	$c = i + o + u$	Costo de importación (USD millones)		1,474	1,952	2,435	2,878
<b>derivados</b>	$d = e / a$	Precio promedio venta a nivel nacional (dólares / barril)		34	34	34	35
	$e = k + q + w$	Ingreso por ventas internas importaciones (USD millones)		745	878	1,008	987
	$f = e - c$	<b>Diferencial entre ingresos y costos por ventas internas de import. (USD mill.)</b>		<b>-730</b>	<b>-1,074</b>	<b>-1,426</b>	<b>-1,891</b>
	$g$	Volumen de importaciones (miles de barriles)		6,038	6,175	7,785	7,413
	$h = i / g$	Precio promedio de Importación (dólares / barril) (2)		75	85	92	109
<b>Nafta de alto</b>	$i$	Costo de importación (USD millones)		451	524	718	806
<b>octano</b>	$j$	Precio promedio venta a nivel nacional (dólares / barril) (3)		55	55	55	55
	$k = g * J$	Ingreso por ventas internas importaciones (USD millones)		333	340	429	409
	$l = k - i$	<b>Diferencial entre ingresos y costos por ventas internas de import. (USD mill.)</b>		<b>-118</b>	<b>-183</b>	<b>-288</b>	<b>-397</b>
	$m$	Volumen de importaciones (miles de barriles)		8,122	11,325	11,844	11,160
	$n = o / m$	Precio promedio de Importación (dólares / barril) (2)		80	84	91	126
<b>Diésel</b>	$o$	Costo de importación (USD millones)		648	950	1,083	1,406
	$p$	Precio promedio venta a nivel nacional (dólares / barril) (3)		41	40	40	42
	$q = m * p$	Ingreso por ventas internas importaciones (USD millones)		330	450	475	468
	$r = q - o$	<b>Diferencial entre ingresos y costos por ventas internas de import. (USD mill.)</b>		<b>-318</b>	<b>-500</b>	<b>-607</b>	<b>-938</b>
	$s$	Volumen de importaciones (miles de barriles)		8,013	8,432	9,700	9,286
	$t = u / s$	Precio promedio de Importación (dólares / barril) (2)		47	57	65	72
<b>Gas licuado</b>	$u$	Costo de importación (USD millones)		375	478	635	666
<b>de petróleo</b>	$v$	Precio promedio venta a nivel nacional (dólares / barril) (3)		10	10	11	12
<b>(GLP)</b>	$w = s * v$	Ingreso por ventas internas importaciones (USD millones)		82	87	104	110
	$x = w - u$	<b>Diferencial entre ingresos y costos por ventas internas de import. (USD mill.)</b>		<b>-293</b>	<b>-391</b>	<b>-531</b>	<b>-556</b>

(1) Se registran los volúmenes de los productos importados cuando éstos llegan al país. Considera únicamente Nafta de Alto Octano, Diesel y Gas licuado de petróleo (GLP)

(2) No incluye valor del IVA, gastos operacionales, pago de tributos por nacionalización del producto en aduanas, valor pago CORPEI y costo de seguro que suman aproximadamente 14.5% del valor C&F.

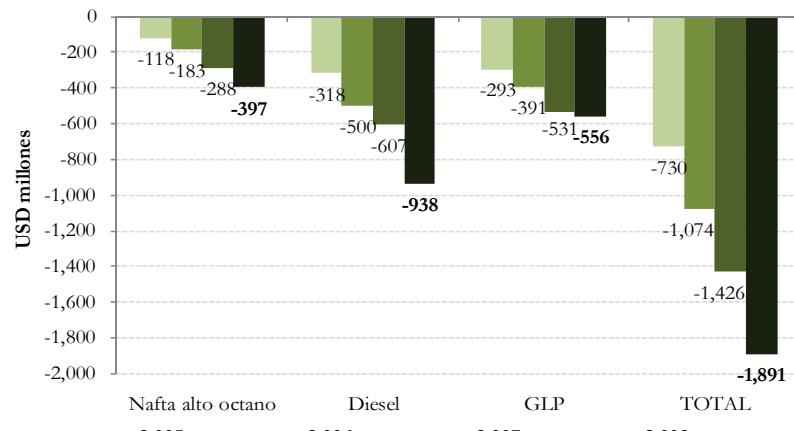
(3) Se obtiene dividiendo los valores totales de ventas internas para los volúmenes totales vendidos en el mercado interno, para el caso de la nafta de alto octano se considera el precio de la gasolina extra que la utiliza como insumo intermedio.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador y Petroecuador

Al analizar la composición de la Diferencia Ingresos-Egresos, se observa que los USD 938 millones correspondientes al diesel constituyen el 50% de la totalidad del sacrificio fiscal incurrido en la comercialización interna de combustibles importados en 2008; los USD 556 millones correspondientes al gas licuado de petróleo equivalen al 29% del total; y, los USD 397 millones por concepto de nafta de alto octano, representan el 21% restante del sacrificio fiscal.

El *Gráfico 56* muestra que la Diferencia Ingresos-Egresos por comercialización interna de derivados importados viene incrementándose progresivamente en los últimos años:

**Gráfico 56**  
**Evolución histórica de la Diferencia Ingresos-Egresos por comercialización interna de derivados importados**  
**2005-2008**



Fuente: Banco Central del Ecuador y Petroecuador

El comportamiento creciente que la Diferencia Ingresos-Egresos registra en los últimos años, deriva de dos aspectos fundamentales: i) el insuficiente nivel de producción nacional de combustibles para satisfacer la demanda interna, mismo que obliga a efectuar importaciones; y, ii) el incremento de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional. En el siguiente cuadro se presenta la evolución del precio promedio de importación, del volumen de importaciones y de la diferencia entre ingresos y costos por ventas internas de importaciones, por producto:, correspondientes a los últimos años:

105

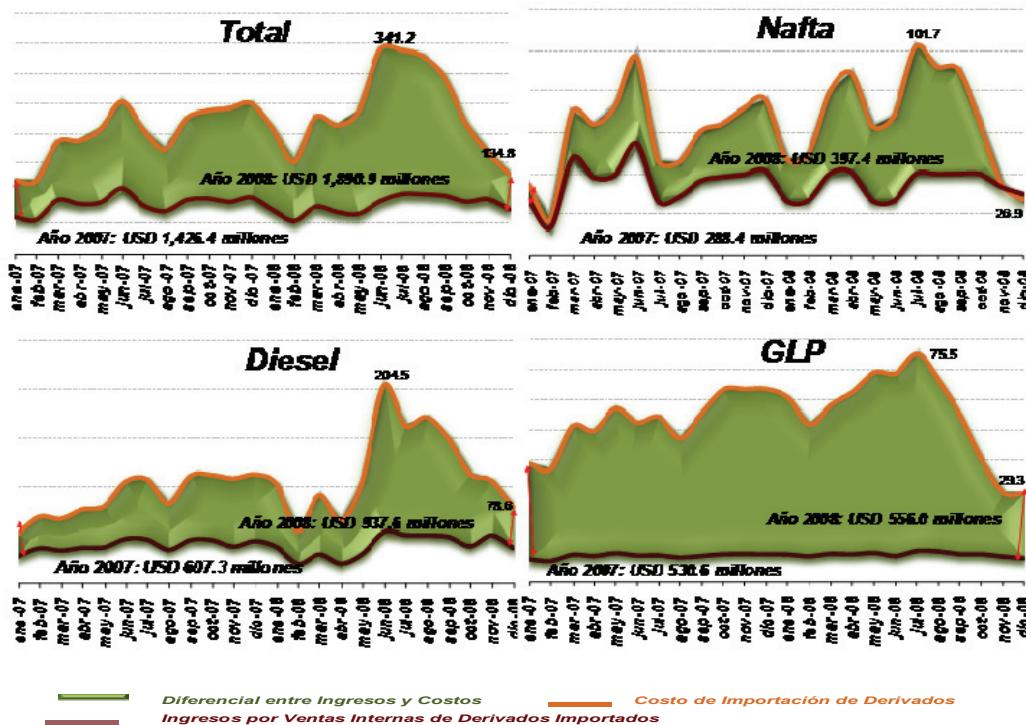
**Cuadro 32. Precios promedio, Volumen de combustibles importados y Diferencia Ingresos-Egresos en la venta interna de combustibles importados**

	Precio promedio de Importación				Volumen de importaciones				Diferencia entre ingresos y costos por venta interna de derivados importados			
	Nafta alto octano	Diesel	GLP	TOTAL	Nafta alto octano	Diesel	GLP	TOTAL	Nafta alto octano	Diesel	GLP	TOTAL
	USD / barril				Miles de barriles				USD millones			
2004	55.0	53.4	38.7	47.8	4,649	5,540	7,159	17,348	0	-72	-204	-275
2005	74.7	79.8	46.8	66.5	6,038	8,122	8,013	22,173	-118	-318	-293	-730
2006	84.8	83.9	56.7	75.3	6,175	11,325	8,432	25,932	-183	-500	-391	-1,074
2007	92.2	91.4	65.4	83.0	7,785	11,844	9,700	29,329	-288	-607	-531	-1,426
2008	108.8	126.0	71.7	103.3	7,413	11,160	9,286	27,859	-397	-938	-556	-1,891
Variación absoluta												
2005	19.6	26.4	8.1	18.7	1,389	2,582	854	4,825	-118	-247	-90	-455
2006	10.2	4.1	9.8	8.8	137	3,203	419	3,759	-65	-182	-97	-344
2007	7.4	7.5	8.7	7.8	1,610	519	1,268	3,397	-105	-107	-140	-352
2008	16.6	34.5	6.3	20.3	-372	-685	-413	-1,470	-109	-330	-25	-465
Tasas de crecimiento												
2005	35.7	49.5	21.0	39.2	29.9	46.6	11.9	27.8	343.5	44.2	165.3	
2006	13.6	5.1	21.0	13.2	2.3	39.4	5.2	17.0	55.5	57.1	33.1	47.2
2007	8.7	9.0	15.4	10.3	26.1	4.6	15.0	13.1	57.3	21.5	35.8	32.8
2008	18.0	37.8	9.6	24.4	-4.8	-5.8	-4.3	-5.0	37.8	54.4	4.8	32.6

Fuente: Petroecuador y Banco Central del Ecuador

Es importante señalar que cada combustible pondera en diferentes magnitudes, tanto en el precio promedio de importación de los productos, como en el volumen de derivados importados y en la totalidad de la diferencia Ingresos-Egresos mismo. Por ejemplo, en el caso del diesel -que constituye el combustible que genera la mayor diferencia Ingresos-Egresos, 50%, la tasa de crecimiento del precio promedio de importación del año 2008 es del orden del 37,8% y supera a la de 2007 (9%); tal comportamiento contrasta con el de la tasa de crecimiento del volumen importado de dicho combustible, que alcanza -5,8%, menor a la de 2007 (4,6%). El efecto combinado del precio y del volumen del diesel conduce a que la tasa de crecimiento de la diferencia Ingresos-Egresos de 2008 presente un crecimiento de 54,4%, más del doble de la del año anterior (21,5%).

**Gráfico 57**  
**Diferencia Ingresos-Egresos de Venta de Derivados del Petróleo**  
 Millones de dólares



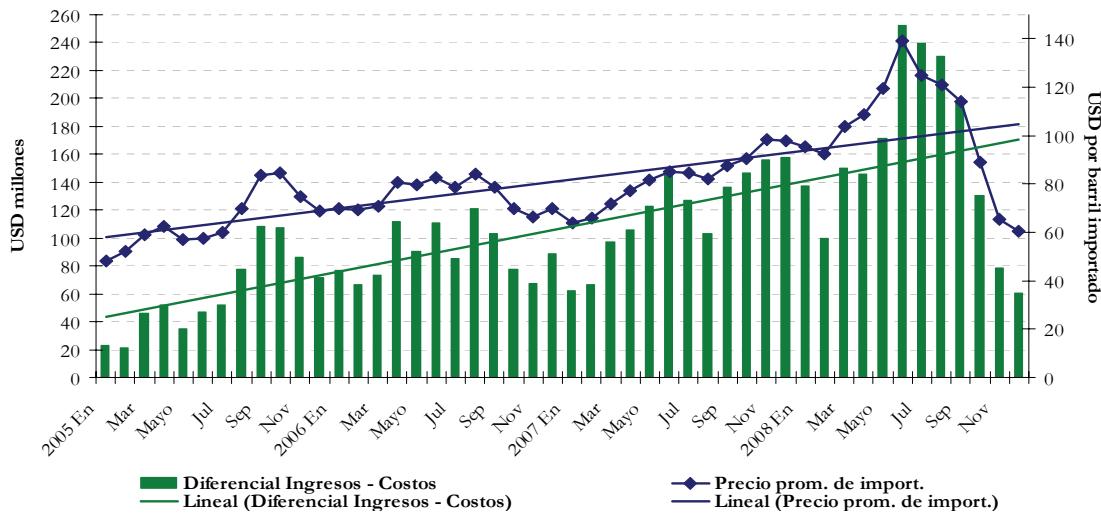
Fuente: Petroecuador

En este contexto, se debe considerar que los precios de los derivados de petróleo en el mercado internacional presentan tendencias similares a las de los precios de los crudos, por lo que si bien el alto precio internacional del hidrocarburo favorece a los *ingresos por exportaciones petroleras* para el Estado, por otro lado, impacta adversamente a los *ingresos por venta de derivados en el mercado interno*, toda vez que el país requiere importar combustibles como consecuencia de su limitada producción interna.

También se debe tener en cuenta que en 2008 los precios de los hidrocarburos continuaron el ascenso observado en los últimos años. Así, el precio más alto se registró en junio de 2008, USD 139,1 por barril, mes a partir del cual se inicia un descenso como consecuencia de la crisis económica mundial que afectó

al mercado petrolero, registrándose el precio más bajo en diciembre, en el orden de USD 60,5 por barril. De todos modos, el precio promedio anual de importación de los derivados pasó de USD 83 por barril en 2007 a USD 103,3 por barril en 2008, que implica una tasa de crecimiento nominal de 24,4%.

**Gráfico 58**  
**Diferencia Ingresos-Egresos de Venta de Derivados del Petróleo y Precio unitario de importación de los Derivados**  
**2005-2008**

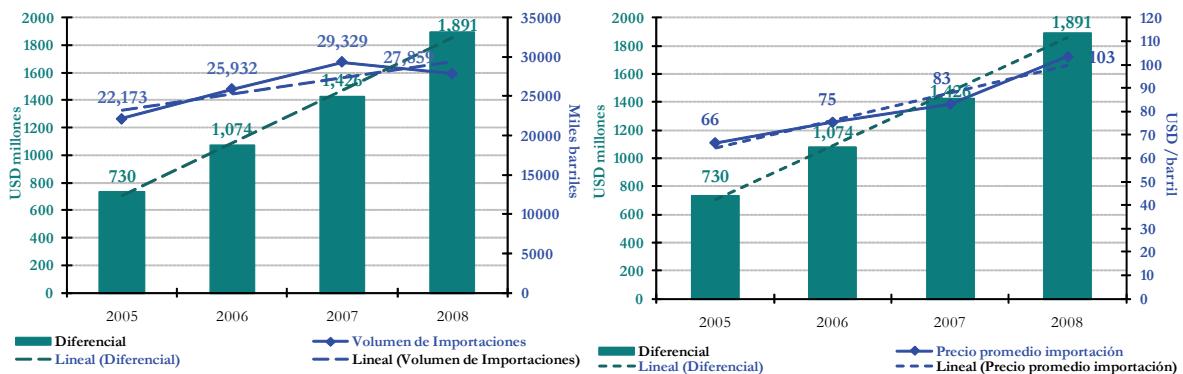


Fuente: Petroecuador

107

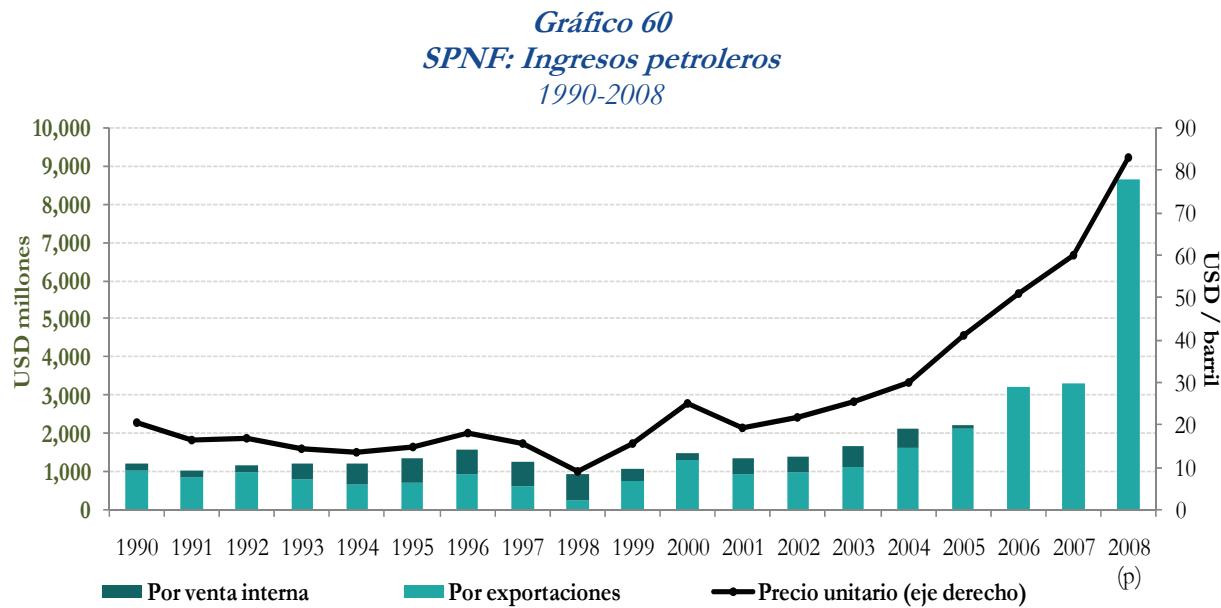
El Gráfico 58 muestra que si bien hay una importante correlación entre la Diferencia Ingresos-Egresos y el precio promedio de importación de los derivados, el primero muestra una mayor pendiente positiva que el precio, debido a que la mencionada diferencia también incluye el efecto del volumen de importación. Sin embargo, en 2008 se registra una contracción del volumen importado del orden del 5%, al pasar de 29.329 mil barriles en 2007 a 27.859 mil barriles en 2008. Esto significa que el precio de importación ha ocasionado mayor incidencia en la Diferencia Ingresos-Egresos, que el volumen de importación de derivados, conforme se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 59**  
**Diferencia Ingresos-Egresos de Venta de Derivados del Petróleo y Precio unitario de importación de los Derivados**  
**2005-2008**



Fuente: Petroecuador

La decisión de mantener los precios de venta de los derivados en el mercado interno sin modificaciones, ha contribuido en los bajos niveles de inflación, lo cual ha redundado positivamente en la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos. En un escenario de elevados precios internacionales de los hidrocarburos, la mencionada decisión ha implicado que desde 2006 las cuentas fiscales prescindan de los ingresos provenientes de la venta interna de combustibles, como muestra el siguiente gráfico:



**Fuentes:** Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas

El segundo grupo de ingresos está conformado por los **ingresos no petroleros**, dentro de los cuales, los ingresos tributarios presentan un incremento en términos del PIB del orden de 0,7%, las contribuciones a la seguridad social mantienen el mismo nivel de recaudación y los otros ingresos presentan una ligera disminución de 0,1%. En el caso de las **contribuciones a la seguridad social**, el aumento se debe, entre otras, a las siguientes causas: i) el proceso de homologación y unificación salarial del sector público, que implicó una ampliación de la base de cálculo de las contribuciones; ii) la gestión administrativa de la institución para recaudar contribuciones; y, iii) el nivel de actividad económica nacional.

En relación con los **ingresos tributarios**, la carga correspondiente al conjunto de los impuestos nacionales como son: a la renta, impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a los consumos especiales (ICE) e impuestos arancelarios, representa 12,6% del PIB de 2008, el nivel más alto de la serie histórica que muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico 61**  
**SPNF: Ingresos tributarios<sup>70</sup>**  
**Porcentajes del PIB 1990-2008**



**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, MEF e Instituciones del SPNF

El importante nivel de recaudación de 2008 tiene que ver básicamente con: i) el nivel de la actividad económica nacional; ii) la vigencia de la Reforma Tributaria; y, iii) los esfuerzos de la gestión administrativa, particularmente en lo relativo a la recaudación de impuestos internos. Al respecto, la **Reforma Tributaria** se llevó adelante en el marco de la *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador* (RO 242 de 29 de diciembre de 2007), la misma que contempla como los aspectos más destacados, los siguientes:

- i. Impuesto a la Renta:
  - Nueva tabla de cálculo del impuesto a la renta de personas naturales
  - Nueva fórmula para el cálculo de anticipos del impuesto a la renta
  - Dedución de gastos personales (alimentación, educación, salud y vivienda), de la base imponible del impuesto a la renta de personas naturales.
  - Dedución del gasto de nuevos trabajadores y discapacitados afiliados al IESS, del impuesto a la renta de las personas jurídicas que efectúen las contrataciones.
  - Eliminación de la tarifa 0% en servicios profesionales
- ii. Impuesto al Valor Agregado
  - Tarifa de 0% para el Sector Público
  - Pago del IVA a 30 días, por parte de los agentes de retención.
- iii. Creación del impuesto a la salida de divisas, con una tarifa de 0,5% sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero.
- iv. Creación del impuesto a las tierras rurales, sobre la propiedad o posesión de inmuebles de superficie de 25 hectáreas o más, según la delimitación efectuada por cada municipalidad, conforme se determina en el Reglamento, y sumando todos los predios del contribuyente.
- v. Implementación del Régimen Impositivo Simplificado (RISE), para el impuesto a la renta e IVA, con el propósito de facilitar la inserción voluntaria de personas naturales que desarrollen actividades económicas y cumplan las condiciones de ley como contar con ingresos brutos no mayores a USD 60 mil anuales.

<sup>70</sup> No contiene los impuestos correspondientes al régimen seccional (municipios y consejos provinciales).

- vi. Eliminación de las preasignaciones que se establecían en la Ley de Régimen Tributario Interno e implantación de las respectivas compensaciones a cargo del Presupuesto General del Estado, por un valor de por lo menos el equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará anualmente conforme el deflactor del PIB. El Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, establecerá los parámetros y el mecanismo de compensación.

En este contexto, la recaudación del **impuesto a la renta** en 2008 presenta un incremento de 0,7% del PIB frente a 2007 como consecuencia básicamente de los cambios introducidos en la normativa legal mencionados antes.

En el caso de los **ingresos arancelarios**, el comportamiento observado en 2008 está asociado a tres aspectos fundamentales:

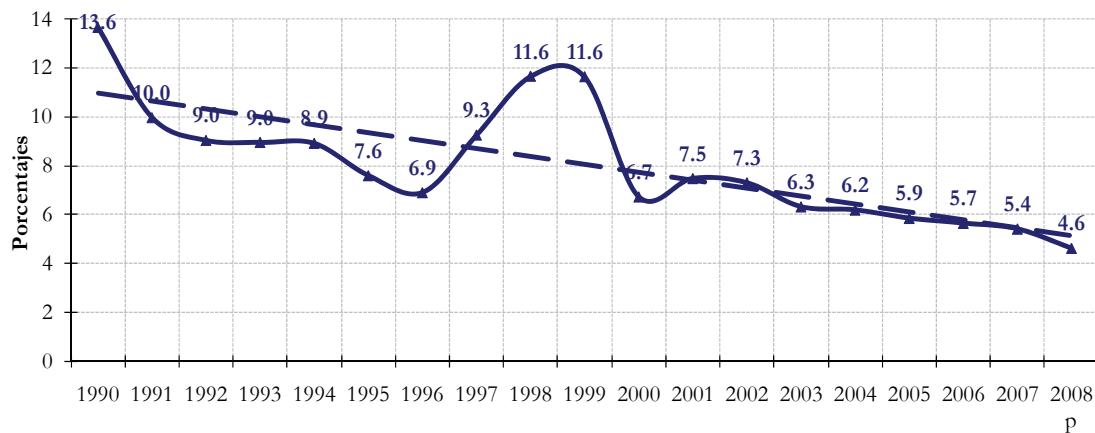
- i. Las reducciones y diferimientos arancelarios aprobados durante el segundo semestre de 2007 y durante 2008.
- ii. El nivel de las importaciones, cuya desaceleración se verificó a partir del último trimestre del año.
- iii. La composición de dichas importaciones.

La decisión del Gobierno Nacional de apoyar la importación de bienes de capital e insumos, así como la preferencia por bienes de consumo importados, influye también en la composición de la recaudación del **impuesto al valor agregado** (IVA), del cual, según información del SRI, aproximadamente el 49.2% proviene del mercado externo a través de la importación de productos gravados; y, 50.8%, del mercado interno, manteniéndose así la continuidad de la tendencia observada en años anteriores: en 2007, el 49.5% provenía de fuente externa y 50.5% del mercado interno; y, en 2006, el 48.7%, de fuente externa, y 51.3% del mercado interno.

110

Al relacionar las recaudaciones con las importaciones efectuadas por el país, se observa que en 2008 la carga arancelaria disminuye respecto de los años anteriores, conforme muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico 62**  
**Carga arancelaria**  
1990 - 2008



Fuentes: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

En cuanto al **impuesto a los consumos especiales (ICE)**, su contribución en 2008 es del orden de 0,9% del PIB, 0,1% adicional a 2007, como consecuencia de la aplicación de la Reforma Tributaria mencionada. En este sentido, la estructura del ICE muestra que la recaudación proveniente del mercado externo (a través de la importación de productos gravados con ICE) pasa de 16,6% en 2007 a 29,5% en 2008, mientras la proveniente del mercado interno pasa de 83,4% en 2007 a 70,5% en 2008.

El tercer y último grupo de ingresos constituye el **resultado operacional de las EPNF**, el mismo que en 2008 constituye un superávit del orden de 1,6% del PIB, mayor al 1,3% del PIB registrado en 2007. Este aumento de 0,3 puntos porcentuales se debe básicamente al comportamiento de PETROECUADOR, empresa estatal cuyo superávit operacional es del orden de 1,5% en 2008, mientras en 2007 alcanzó 1,1% del PIB. Se debe considerar que el superávit operacional del conjunto de las empresas públicas no financieras alcanza USD 893 millones, del cual, el 89,2% corresponde al superávit operacional generado por PETROECUADOR, mismo que, a su vez, contribuye a cubrir los gastos no operacionales y de capital e inversión de la empresa estatal. Adicionalmente, el resultado operacional de otras empresas públicas como TAME, FLOPEC, Empresas Menores (municipales y provinciales), etc. es superavitario y también contribuye al resultado positivo del conjunto de las Empresas Públicas No Financieras.

### 2.3.3 Gastos

Los **gastos del SPNF** se incrementaron en USD 9.541 millones, con una tasa de crecimiento de 76%, al pasar de USD 12.554 millones a USD 22.095 millones. Sin embargo, al igual que los ingresos, este nivel de gastos contiene el efecto de la vigencia de la cuenta CADID desde el segundo trimestre de 2008, conforme se explicó anteriormente.

**Cuadro 33. Gastos del SPNF**

2007-2008

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>Total Gastos</b>	<b>12,554</b>	<b>22,095</b>	<b>9,541</b>	<b>76.0</b>	<b>27.4</b>	<b>40.4</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>9,148</b>	<b>15,094</b>	<b>5,946</b>	<b>65.0</b>	<b>20.0</b>	<b>27.6</b>
Intereses	861	726	-135	-15.7	1.9	1.3
Externos	765	685	-80	-10.4	1.7	1.3
Internos	96	41	-56	-57.6	0.2	0.1
Sueldos y salarios	3,693	4,869	1,176	31.8	8.1	8.9
Compra de bienes y servicios	1,576	2,086	510	32.4	3.4	3.8
Prestaciones de Seg. Social	1,276	1,563	288	22.5	2.8	2.9
Otros	1,742	5,851	4,108	235.8	3.8	10.7
<b>Gasto de Capital y préstamo neto</b>	<b>3,406</b>	<b>7,000</b>	<b>3,594</b>	<b>105.5</b>	<b>7.4</b>	<b>12.8</b>
Formación bruta de capital	3,173	6,929	3,756	118.4	6.9	12.7
Gobierno Central	1,672	4,308	2,636	157.7	3.7	7.9
Resto del SPNF	965	1,313	348	36.1	2.1	2.4
Empresas Públicas no Financ.	536	1,308	772	143.9	1.2	2.4
Otros gastos de capital	233	71	-162	-69.4	0.5	0.1
<b>Ajustes Tesorería de la Nación</b>	<b>-73</b>	<b>0</b>	<b>73</b>	<b>-100.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.0</b>
<b>Resultado Global SPNF</b>	<b>970</b>	<b>-467</b>	<b>-1,437</b>	<b>-148.1</b>	<b>2.1</b>	<b>-0.9</b>
<b>Resultado Primario</b>	<b>1,831</b>	<b>259</b>	<b>-1,572</b>	<b>-85.9</b>	<b>4.0</b>	<b>0.5</b>

Fuente: BCE, MEF e Instituciones del SPNF

111

Cabe indicar que la aceleración del crecimiento nominal del gasto público está asociada básicamente al comportamiento del **gasto de capital e inversión**, cuya tasa de crecimiento alcanzó 105,5%. Esto se explica fundamentalmente por la disponibilidad de recursos provenientes de la exportación de petróleo a

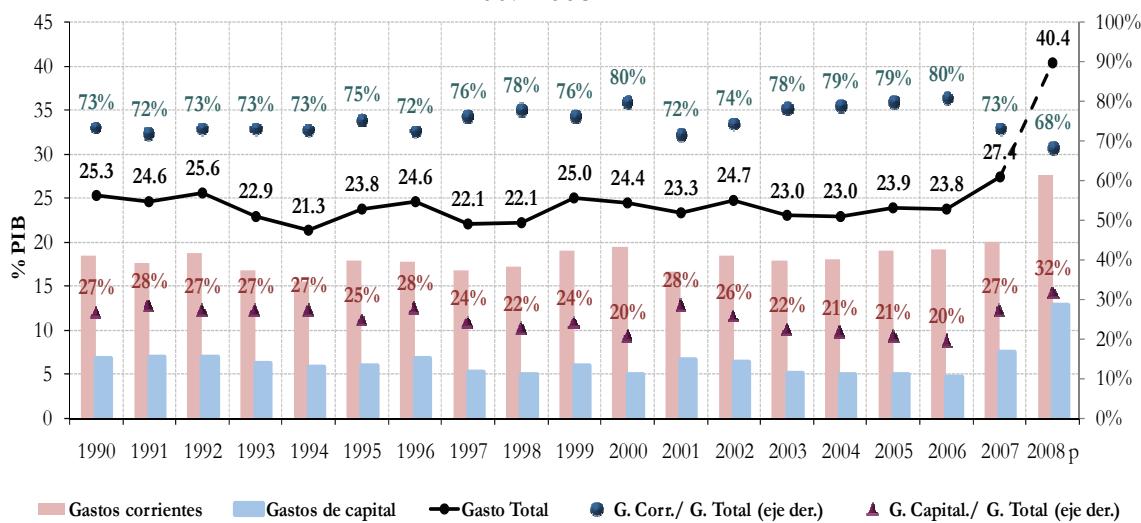
precios elevados, la misma que ha permitido concretar en gran medida la inversión pública priorizada en este período, así como la correspondiente a las declaratorias de emergencias. Se debe considerar también la disponibilidad de recursos registrada como consecuencia de la eliminación de los fondos petroleros mediante la “Ley Orgánica para la Recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento” publicada en Registro Oficial No. 308 de 4 de abril de 2008).

Por su parte, el **gasto corriente** de 2008 registra un crecimiento de 65% respecto al de 2007. En 2008, los gastos corrientes representan el 68,3% de la totalidad de gastos, mientras en 2007 representaron el 72,9%. Al respecto, cabe considerar que los gastos corrientes constituyen, en general, *gastos permanentes* en los que incurre el Estado en el proceso productivo de bienes y servicios esenciales para la comunidad (salud, educación, defensa, entre otros). Vista la importancia de estos gastos, es fundamental que se financien con *ingresos permanentes*, conforme manda la Constitución del Ecuador<sup>71</sup>. También se debe tener en cuenta que los gastos de inversión y de capital generan un efecto positivo en términos de productividad y competitividad tanto del sector público como del privado, por lo que también es fundamental precautelar su sostenibilidad.

En el marco de la composición del gasto del SPNF correspondiente a 2008, se debe mencionar que el crecimiento de los gastos corrientes se explica en gran medida por la inclusión de la cuenta CFDID explicada al inicio de este capítulo; y, el de los gastos de capital e inversión, por la preeminencia otorgada a la inversión pública.

112

**Gráfico 63**  
**Gastos Corrientes y de Capital e Inversión del SPNF**  
2007-2008

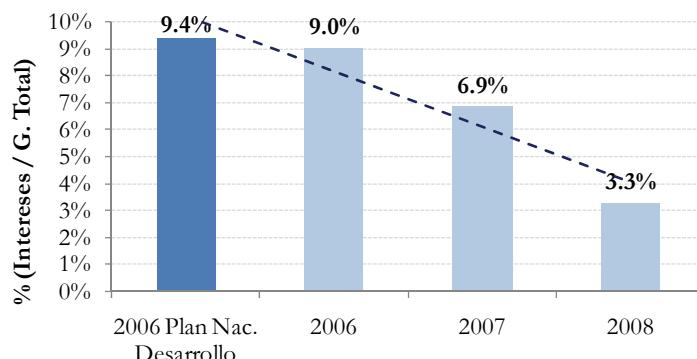


Fuente: BCE, MEF e Instituciones del SPNF

<sup>71</sup> **Art. 286.**- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Dentro de los gastos corrientes de 2008, el pago de los **intereses** de la deuda pública interna y externa en 2007 representa el 1,3% del PIB, equivale al 3,3% del gasto total, y presenta una tasa de variación de -15,7% respecto a 2007. Es así como pago por servicio de intereses en 2008, medido en términos del PIB, constituye el más bajo de la última década y contribuye a cumplir la meta de “disminuir el servicio de la deuda en un 30%”, conforme consta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010<sup>72</sup>. Al respecto, en el siguiente gráfico se puede observar la evolución del servicio de intereses del SPNF:

**Gráfico 64**  
**Intereses internos y externos del SPNF**  
2007-2008



**Fuente:** SENPLADES, Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas

En cuanto a los **sueldos y salarios**, las erogaciones correspondientes a 2008 presentan una tasa de crecimiento de 31,9%, que en términos del PIB se traduce en un incremento de 0,8 puntos porcentuales, al pasar de 8,1% en 2007 a 8,9% en 2008. Este comportamiento es consecuencia básicamente de aspectos asociados a: i) la creación de nuevas instituciones públicas, para las cuales se requiere la contratación de personal; ii) la continuidad del proceso de unificación y homologación salarial; iii) los incrementos salariales aprobados durante el período corriente y el anterior; y, iv) aumentos efectuados en el marco de leyes especiales.

113

Respecto a los gastos en la **adquisición de bienes y servicios**, éstos presentan una tasa de crecimiento de 32,4% con respecto a 2007 y un incremento de 0,4 puntos porcentuales en términos del PIB, pues pasan de 3,4% en 2007 a 3,8% en 2008. Este rubro recoge el efecto de aspectos como son: i) el nivel de la inflación registrada en 2008, la misma que fue de 8,4%, la más alta de los últimos años; ii) las adquisiciones efectuadas en el marco de la creación y funcionamiento de las nuevas instituciones públicas; y, iii) los gastos efectuados en el marco del proceso electoral llevado a cabo en 2008.

Por su parte, las **prestaciones de la Seguridad Social** presentan una tasa de crecimiento de 22,5%, que en términos del PIB implican el aumento de 0,1 punto porcentual, al pasar de 2,8% en 2007 a 2,9% en 2008. En este comportamiento influyen aspectos como la devolución de los fondos de reserva que inciden en este concepto. También se debe considerar que el ritmo de crecimiento de las Prestaciones (22,5%) supera a la tasa de crecimiento de las Contribuciones a la Seguridad Social (16,8%).

En cuanto a **otros gastos corrientes**, éstos registran una variación relativa de 247,9% al pasar de 1.742 millones a USD 6,063 millones en 2008, lo cual en términos del PIB implica un incremento de 7,3 puntos

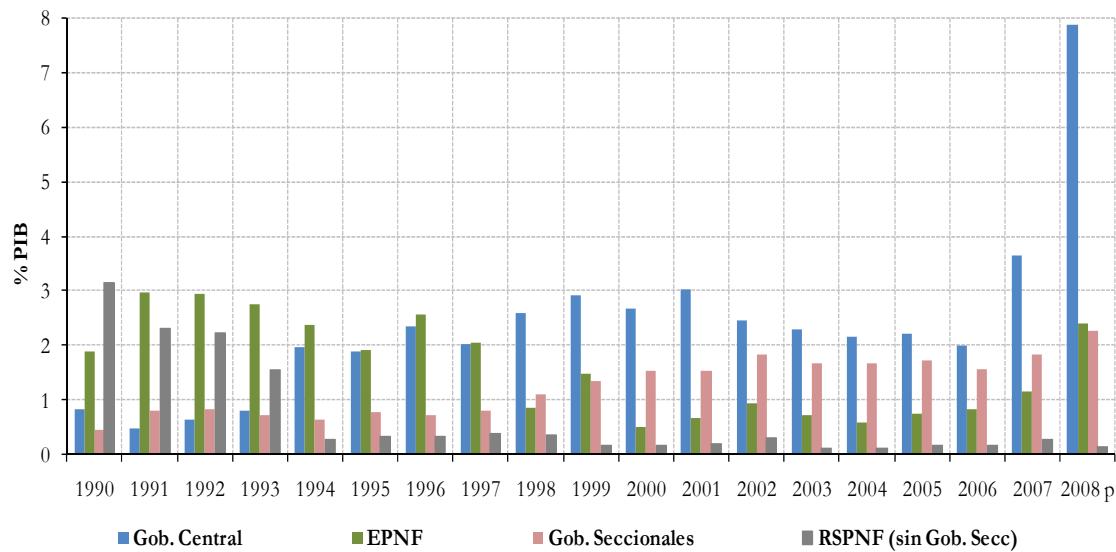
<sup>72</sup> En la página 418 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 se registra 9,4% por concepto de “Servicios de la deuda pública como % del gasto total (PIB)”. La información actualizada del Ministerio de Finanzas y de las demás instituciones públicas que conforman el SPNF, reporta una menor relación del servicio de intereses sobre el gasto total, la misma que sería del orden de 9%.

porcentuales. Si bien se trata de un incremento cuantioso, éste se explica fundamentalmente porque los otros gastos corrientes de 2008 contienen las erogaciones correspondientes a la cuenta CFDID, la misma que fue creada en este año y que ascienden a USD 3.788 millones, de los cuales, USD 3.042 (5,6% del PIB) se consolidan dentro de otros gastos corrientes del SPNF.

En lo relativo al **gasto de capital y préstamo neto**, éste asciende a USD 6.995 millones, de los cuales, USD 6.930 millones corresponden a formación bruta de capital fijo (FBKF) y USD 65 millones al resultado neto de la concesión de préstamos entregados por el IESS a sus afiliados, menos la respectiva recuperación. Respecto a la FBKF, se observa un importante crecimiento en los dos últimos años, lo que refleja dos aspectos básicos: i) la prioridad que se ha dado a la inversión pública en estos años; y, ii) la disponibilidad de recursos con que ha contado el Estado ecuatoriano para financiar los proyectos y programas de inversión, básicamente como consecuencia de los altos precios de exportación del petróleo que nutre al SPNF.

El importante desempeño de la inversión pública se refleja en todos y cada uno de los niveles de gobierno, particularmente en el caso del Gobierno Central, de los gobiernos seccionales, mismos que forman parte del Resto del SPNF y de Petroecuador, que forma parte de las Empresas Públicas no Financieras.

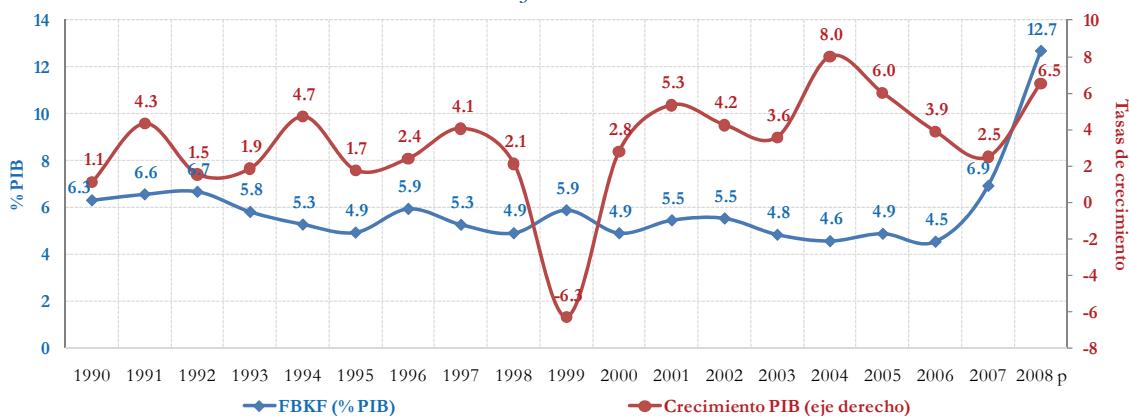
**Gráfico 65**  
**Formación Bruta de Capital Fijo del SPNF, por niveles de gobierno**  
**1996-2008**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones Públicas del SPNF

Al medir la inversión del SPNF en términos del PIB, se observa que en el año 2008, ésta influye favorablemente en el crecimiento de la economía nacional, lo cual reviste importancia si se considera que el comportamiento del PIB venía mostrando una tendencia a disminuir después de 2004, conforme muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico 66**  
**Formación Bruta de Capital Fijo del SPNF y Crecimiento del PIB**  
 Porcentajes: 1996-2008



Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

### 2.3.4 Financiamiento Sector Público no Financiero (SPNF)

El mencionado resultado global del SPNF, en el período enero-diciembre de 2008, presenta las siguientes operaciones relativas al financiamiento.

**Cuadro 34. Financiamiento del SPNF (\*)**

Resultado global (sobre la línea)	Enero-Dic 2007		Ene.-Dic. 2008	
	USD mill.	% PIB	USD mill.	% PIB
<b>Resultado global (sobre la línea)</b>	948	2.1	-468	-0.9
a. Superávit (-) o Déficit (+) (d+e)	-948	-2.1	468	0.9
b. Amortizaciones	1,488	3.2	1,276	2.3
Amortización Internas	463	1.0	10	0.0
Amortización Externas	1,025	2.2	1,267	2.3
c. Desembolsos	1,673	3.7	361	0.7
Desembolsos internos	316	0.7	5	0.0
Desembolsos externos	1,357	3.0	355	0.6
Atados a proyectos	284	0.6	355	0.6
Multilaterales	1,073	2.3	0	0.0
BID	105	0.2	0	0.0
CAF	967	2.1	0	0.0
d. Total financiamiento interno y externo (c-b)	185	0.4	-916	-1.7
e. Otras fuentes de financiamiento (1+2+3+4)	-1,133	-2.5	1,384	2.5
1. Var. Depósitos del SPNF en el BCE	-1,338	-2.9	-740	-1.4
2. Var. Depósitos del SPNF en las IFIs	34	0.1	-277	-0.5
3. Var. Activos FEIREP CEREPS y FAC	-196	-0.4	1,327	2.4
d/c CEREPS	11	0.0	220	0.4
FAC	177	0.4	235	0.4
FEISEH	-245	-0.5	944	1.7
Variación de activos FEISEH	-118	-0.3	-87	-0.2
Fondo de Solidaridad	-21	-0.0	15	0.0
4. Var. Deuda pendiente de pago	368	0.8	1,075	2.0

p/ provisional

\*/ signo negativo significa superávit

Fuente: Banco Central del Ecuador

Dentro de las amortizaciones de deuda pública, las externas totalizaron USD 1.267 millones, de las cuales el pago a organismos internacionales fue de USD 688 millones; a gobiernos USD 182 millones; a bancos USD 387 millones incluye USD 335 millones de recompra de los Globales 2012 y 2030; y a proveedores USD 7 millones. Las internas ascendieron únicamente a USD 10 millones.

Por su parte en lo que respecta a los desembolsos, los de origen externo fueron del orden de USD 355 millones, la totalidad de estos valores constituyeron transferencias de recursos atados a proyectos específicos. En cambio, las colocaciones de títulos de deuda interna al sector privado alcanzaron únicamente a USD 5 millones.

El resultado del movimiento de las cuentas de deuda pública del SPNF presentó un financiamiento neto negativo de USD 916 millones, contrariamente a lo sucedido en igual período del año anterior en donde el financiamiento neto fue positivo en USD 185 millones. Durante el 2007, con los recursos provenientes básicamente de la CAF (libre disponibilidad) se efectuaron operaciones de reingeniería y preservación de capital, que permitieron mejorar las condiciones financieras tanto en plazo como en tasa de interés del endeudamiento público. De otro lado, cabe señalar que el financiamiento neto negativo en el período enero- diciembre 2008 estuvo básicamente dado por los movimientos de deuda externa, ya que el financiamiento de deuda interna fue prácticamente nulo.

En cuanto a las otras fuentes de financiamiento del SPNF durante el 2008, se mencionan las siguientes:

- ✓ Los depósitos del SPNF en el Banco Central del Ecuador (BCE), presentaron un aumento de USD 740 millones, que obedece principalmente a: i) incorporación de los recursos de los fondos petroleros que de acuerdo a la “Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa del Endeudamiento Público” estos fueron incluidos entre otras disposiciones al Presupuesto del Gobierno Central; y, depositados en la Cuenta Corriente Única del Gobierno Central en el BCE, monto que ascendió a USD 1,427 millones; ii) incremento de los depósitos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en USD 682 millones producto del superávit de la entidad; iii); recaudación tributaria; iv) precio del petróleo entre otros ingresos. Igualmente, los depósitos e inversiones del SPNF en el sistema financiero nacional se incrementaron en USD 277 millones.
- ✓ Por su parte las cuentas de los fondos petroleros y variación de activos del FEISEH presentan durante este período una contracción de USD 1.327 millones, debido al efecto combinado de los incrementos y disminuciones que se observaron básicamente en el período enero-abril del año 2008, fecha hasta la cual tales fondos permanecían vigentes, a excepción del Fondo de liquidez que sigue vigente.
- ✓ La cuenta **CEREPS** disminuyó 220 millones, cabe señalar que a esta cuenta durante el período enero- abril ingresaron recursos por USD 369 millones que aunado al saldo registrado al 31 de diciembre de 2007 de USD 220 millones totalizarían ingresos por USD 589 millones, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 35. Operaciones de la CEREPS**

USD millones

	USD millones
<b>Saldo al 31 de diciembre /2007</b>	<b>220</b>
Ingresos del período enero-abril 2008	369
Egresos del período enero-abril 2008	589
Tranferencia al Fac	319
Salud y Educación	58
Obras públicas	11
Transferencia a la cuenta corriente única*	201
<b>Saldo al 30 de abril del 2008</b>	<b>0</b>

\* De acuerdo a la "Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa del Endeudamiento Público" estos fondos deben ser incorporados al Presup. del Gobierno Central y depositados en la CCU del Gobierno Central en el BCE

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

En cuanto a las erogaciones registradas por la cuenta CEREPS en el período enero-abril 2008, éstas alcanzaron USD 589 millones. Los destinatarios fueron: i) FAC, al que se transfirieron USD 319 millones; ii) proyectos de salud y educación a cargo del Ministerios de Salud Pública y Educación por USD 58 millones; iii) obras públicas por USD 11 millones; y, iv) transferencia a la cuenta corriente única por USD 201 millones. El conjunto de estos destinatarios alcanza el 100% de las erogaciones del período.

De otro lado el **FAC** (Fondo de Ahorro y Contingencia) disminuyó en USD 235 millones durante el período de análisis. A este fondo durante el 2008 ingresaron USD 327 millones, que junto al saldo al 31 de diciembre de 2007, este fondo alcanza un monto de USD 561 millones:

**Cuadro 36. Operaciones del FAC**

USD millones

	USD millones
<b>Saldo al 31 de diciembre /2007</b>	<b>235</b>
Ingresos del período enero-abril 2008	327
Egresos del período enero-abril 2008	561
Emergencia Comunidadesn Tungurahua	3
Emergencia Eléctrica	48
Emergencia para las Penitenciarias y otros	7
Salud ( Ministerio de salud, v proy. FODEM)	7
Lineas de Crédito al Sector Productivo	100
Transferencia a la cuenta corriente única*	397
<b>Saldo al 30 de abril del 2008</b>	<b>0</b>

\* De acuerdo a la "Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa del Endeudamiento Público" estos fondos deben ser incorporados al Presup. del Gobierno Central y depositados en la CCU del Gobierno Central en el BCE

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

En cuanto al destino de los recursos del FAC, estos se orientaron a la atención de emergencia de la comunidad Tungurahua (USD 3 millones); emergencia eléctrica (USD 48 millones); emergencia a las penitenciarías USD 7 millones; erogaciones al Ministerio de Educación y Cultura

(USD 7 millones); líneas de crédito al sector productivo a través del BNF USD 100 millones; y, la transferencia a la cuenta corriente única por USD 397 millones.

En lo que respecta al Fideicomiso **FEISEH**, al 31 de diciembre de 2008, este fondo se contrajo en 944 millones con respecto al 31 de diciembre de 2007. Durante enero-abril ingresaron USD 793 millones adicionales al saldo de USD 944 millones observado a fines del año anterior.

**Cuadro 37. Operaciones del FEISEH**  
USD millones

	USD millones
<b>Saldo al 31 de diciembre /2007</b>	<b>699</b>
Ingresos del período enero-diciembre 2007	793
Egresos del período enero-diciembre 2007	1738
Proyectos hidroeléctricos y estudios de factibilidad	258
Proyectos Petroleros	91
Transferencia 27% al CEREPS	211
Gastos de inversión y operativos bloque 15	265
Transf. a la CCU ( Compensación I. Renta)	145
Transferencia a la cuenta corriente única*	767
<b>Saldo al 30 de abril del 2008</b>	<b>0</b>

\* De acuerdo a la "Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa del Endeudamiento Público" estos fondos deben ser incorporados al Presup. del Gobierno Central y depositados en la CCU del Gobierno Central en el BCE

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

Los egresos del FEISEH que se efectuaron durante este período fueron: recursos para financiar proyectos hidroeléctricos y estudios de factibilidad por USD 258 millones; proyectos petroleros por USD 91 millones; transferencia a la cuenta CEREPS por USD 211 millones; recursos destinados a cubrir los gastos de inversión y operativos del Bloque 15 USD 265 millones; transferencia a la CCU por compensación de impuesto a la renta USD 145 millones y la transferencia a la cuenta corriente única del Gobierno Central por USD 767 millones.

Finalmente, la variación de activos del FEISEH se incrementó en USD 182 millones, como consecuencia básicamente del otorgamiento de los préstamos y participaciones: hidroeléctrica Baba USD 80 millones; hidroeléctrica Ocaña USD 16 millones, hidroeléctrica Toachi Pilatón USD 144. De otro lado también se presentaron algunas devoluciones como los recursos destinados al programa Nacional de Microfinanzas (CFN y BNF) que a partir del mes de abril de 2008 pasaron a formar parte de la CCU por USD 60 millones

Respecto a los atrasos (deuda pendiente de pago), se observa que en el período enero-diciembre 2008 este rubro aumenta en USD 1,074 millones, es decir USD 728 millones más que en igual período 2007.

### 2.3.5 Los niveles de gobierno

Con fines de analizar las Finanzas Públicas ecuatorianas, se cuenta con una muestra representativa de instituciones que conforman el SPNF, las mismas que están agrupadas en los denominados *niveles de gobierno* que para este propósito son: Gobierno Central, Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF) y Empresas Públicas No Financieras (EPNF). Los resultados globales de cada uno de éstos determinan el resultado global del SPNF, que para los años 2007 y 2008 constan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 38. Resultado Global, por niveles de gobierno**  
2007 - 2008

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
Gobierno Central	-64	-615	-551	864.2	-0.1	-1.1
Resto del SPNF	927	36	-891	-96.1	2.0	0.1
EPNF	107	112	6	5.2	0.2	0.2
<b>SPNF</b>	<b>970</b>	<b>-467</b>	<b>-1,437</b>	<b>-148.1</b>	<b>2.1</b>	<b>-0.9</b>

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

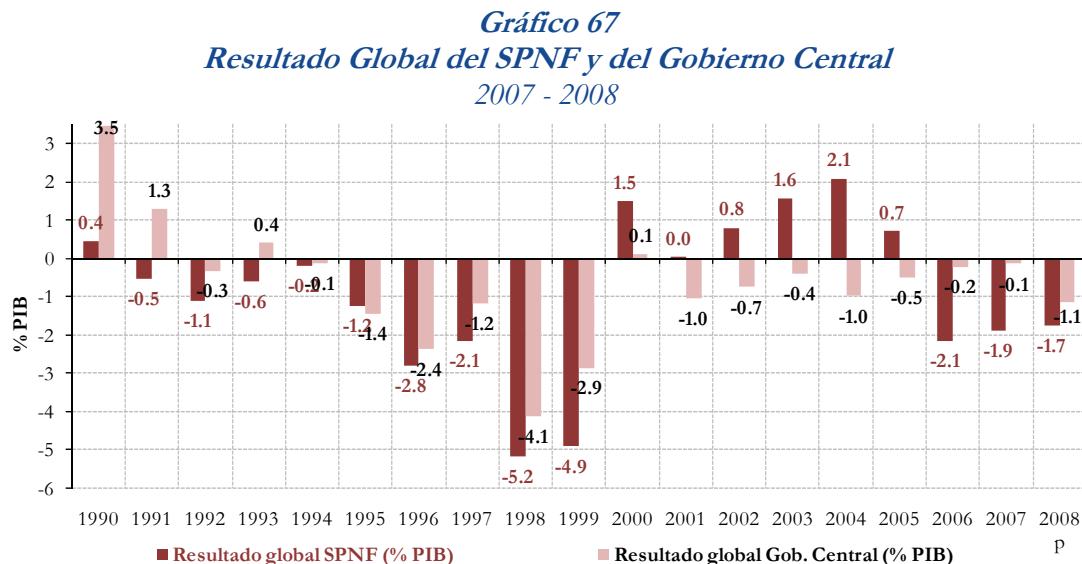
El resultado global del SPNF recoge el efecto combinado del déficit del Gobierno Central y de los superávit generados por las instituciones que conforman el Resto del SPNF y las Empresas Públicas no Financieras.

#### 2.3.5.1 Gobierno Central

Está conformado por el Presupuesto del Gobierno Central y el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)<sup>73</sup>; también estuvo integrado por el Fondo de Estabilización Petrolero (FEP), hasta su eliminación en abril de 2008.

El Gobierno Central constituye el nivel de gobierno más significativo dentro del SPNF; así, en este año, sus ingresos representan el 62,5% de la totalidad de ingresos del SPNF y sus gastos el 64,6% de la totalidad de los gastos de dicho sector. Conforme se observa en el siguiente gráfico, el resultado del Gobierno Central es generalmente deficitario, al igual que el SPNF en los últimos años y antes de la dolarización.

<sup>73</sup> A la fecha, el peso del FODESEC es de apenas el 1% del Gobierno Central; en períodos anteriores llegó hasta 2.3% del mismo. Si bien la representatividad del FODESEC dentro del Gobierno Central es ínfima, conviene considerar que se trata de un fondo de distribución de recursos a los gobiernos seccionales, el mismo que se nutre exclusivamente con recursos fiscales y cuya única operación de egresos constituye la transferencia de recursos a las municipalidades y consejos provinciales ecuatorianos. Hasta 2007, el FODESEC participaba de la recaudación del impuesto a la renta (USD 155 millones en ese año) y además recibía transferencias del Presupuesto del Gobierno Central (USD 37 millones en el mismo año). Con la eliminación de la participación en el impuesto a la renta, el Presupuesto del Gobierno Central incrementó la transferencia a USD 139 millones en 2008. El conjunto de los estos ingresos (USD 193 millones en 2007 y USD 139 millones en 2008) son transferidos a su vez a los gobiernos seccionales, en el marco de parámetros como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entre otros que pretenden precautelar principios de equidad asignativa.



**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

En 2008, los ingresos del Gobierno Central alcanzaron USD 13.799 millones (25,2% del PIB) y los gastos USD 14,414 millones (26,4% del PIB), por lo que se registra un déficit global de USD 615 millones (-1,1% del PIB) y un resultado primario de USD 183 millones (0,3% del PIB). Las tasas de variación de estos resultados, principalmente el déficit global, muestran un fuerte deterioro con respecto a los de 2007, año en el cual, el déficit global fue de USD 64 millones (0,1% del PIB) y el superávit primario de USD 851 millones (1,9% del PIB), como consta en el siguiente cuadro:

**Cuadro 39. Operaciones del Gobierno Central**

2007-2008

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>8,490</b>	<b>13,799</b>	<b>5,309</b>	<b>62.5</b>	<b>18.5</b>	<b>25.2</b>
Petroleros	1,764	4,642	2,877	163.1	3.9	8.5
No Petroleros	5,255	7,539	2,284	43.5	11.5	13.8
Transferencias	1,471	1,618	147	10.0	3.2	3.0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>8,627</b>	<b>14,414</b>	<b>5,787</b>	<b>67.1</b>	<b>18.8</b>	<b>26.4</b>
Gastos Corrientes	6,000	8,485	2,485	41.4	13.1	15.5
Gastos de Capital	2,627	5,929	3,301	125.6	5.7	10.8
Ajuste del Tesoro Nacional	-73	0	73	-100.0	-0.2	0.0
<b>DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) GLOBAL</b>	<b>-64</b>	<b>-615</b>	<b>-551</b>	<b>864.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>-1.1</b>
<b>RESULTADO PRIMARIO</b>	<b>851</b>	<b>183</b>	<b>-669</b>	<b>-78.5</b>	<b>1.9</b>	<b>0.3</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

Se debe tener en cuenta que el resultado del Gobierno Central es generalmente deficitario, aunque en distintas magnitudes, de acuerdo a las políticas fiscales adoptadas en cada coyuntura. También es importante considerar que los ingresos petroleros y los gastos corrientes del Gobierno Central se ven incrementados a partir de la eliminación de los fondos petroleros, cuyas operaciones pasan a formar parte de este nivel de gobierno, tanto en ingresos como en gastos, lo cual dificulta la comparabilidad con períodos anteriores en los que los fondos petroleros, excepto el FEP, se registraban dentro del SPNF pero independientemente del Gobierno Central.

### 2.3.5.1.1 *Ingresos del Gobierno Central*

En 2008, los ingresos del Gobierno Central presentan una tasa de crecimiento de 62,5% respecto a los ingresos del año anterior. Esto se traduce, en términos del PIB, en un incremento de 6,7%.

**Cuadro 40. Ingresos del Gobierno Central**  
2007 - 2008

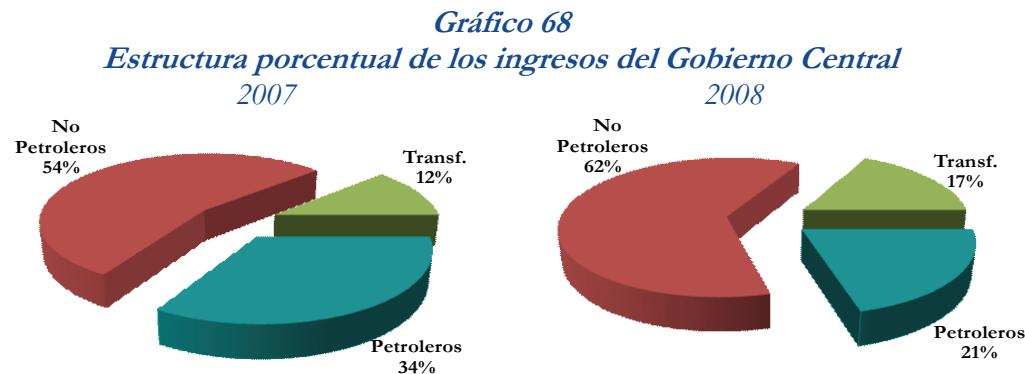
	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>8,490</b>	<b>13,799</b>	<b>5,309</b>	<b>62.5</b>	<b>18.5</b>	<b>25.2</b>
<b>Petroleros</b>	<b>1,764</b>	<b>4,642</b>	<b>2,877</b>	<b>163.1</b>	<b>3.9</b>	<b>8.5</b>
Por exportaciones	1,764	4,642	2,877	163.1	3.9	8.5
<b>No Petroleros</b>	<b>5,255</b>	<b>7,539</b>	<b>2,284</b>	<b>43.5</b>	<b>11.5</b>	<b>13.8</b>
<b>Tributarios</b>	<b>4,749</b>	<b>6,570</b>	<b>1,820</b>	<b>38.3</b>	<b>10.4</b>	<b>12.0</b>
A los bienes y servicios	2,729	3,299	570	20.9	6.0	6.0
IVA	2,509	2,825	316	12.6	5.5	5.2
ICE	220	474	254	115.5	0.5	0.9
A la renta	1,268	2,339	1,071	84.4	2.8	4.3
Arancelarios	679	789	111	16.3	1.5	1.4
A los vehículos	72	95	24	33.1	0.2	0.2
Otros	3	48	45	1,723.5	0.0	0.1
<b>No Tributarios</b>	<b>505</b>	<b>969</b>	<b>464</b>	<b>91.8</b>	<b>1.1</b>	<b>1.8</b>
<b>Transferencias</b>	<b>1,471</b>	<b>1,618</b>	<b>147</b>	<b>10.0</b>	<b>3.2</b>	<b>3.0</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

121

Es importante señalar que en 2008, todos los ingresos del Gobierno Central registran tasas de crecimiento positivas respecto a 2007, como consecuencia de diversos aspectos generados por la política fiscal, por el mercado internacional del petróleo, entre otros.

El Gobierno Central cuenta con ingresos provenientes de fuente petrolera, no petrolera y transferencias, que aportan con el 34%, 54% y 12% de la totalidad de los ingresos (USD 13,799 millones), respectivamente. Esta **composición de ingresos** que registra el Gobierno Central en el año 2008 difiere de la observada en 2007, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



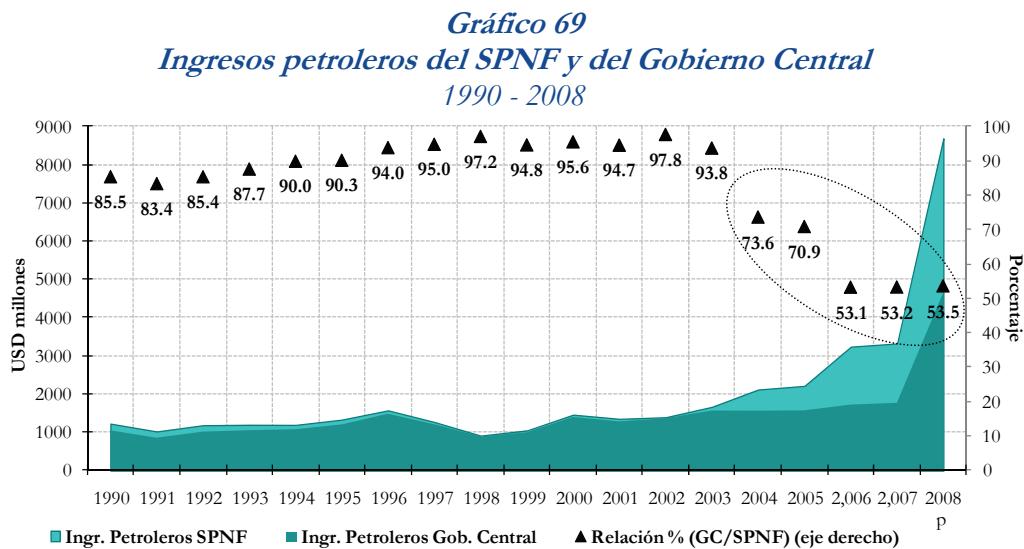
Fuente: Ministerio de Finanzas

El cambio en la composición de ingresos se explica por la reducción de la contribución de los ingresos petroleros, de 34% a 21%, como consecuencia de la eliminación de los fondos petroleros en abril de este año, y el consiguiente ingreso de la totalidad de los ingresos petroleros a la caja fiscal, a partir de esa fecha.

### *Ingresos petroleros*

122

Los ingresos petroleros del Gobierno Central, en 2008 son del orden de USD 4.642 millones (8,5% del PIB) y presentan una tasa de crecimiento de 163,1% respecto a 2007. La totalidad de estos ingresos proviene de la exportación petrolera, toda vez que la venta interna de combustibles no genera ingresos para la caja fiscal a partir de 2006. En 2008, los ingresos petroleros del Gobierno Central representan el 53,5% de la totalidad de ingresos petroleros del SPNF, la mayor participación de los últimos tres años, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Los ingresos petroleros del Gobierno Central presentan una participación de 53,5% respecto a la totalidad de ingresos petroleros del SPNF, porcentaje similar a los registrados en 2007 y 2006. Como se puede apreciar en el gráfico anterior, esos valores son menores a los observados en períodos previos, en los que sobrepasaban el 90%. Esta menor participación se debe básicamente a los siguientes aspectos:

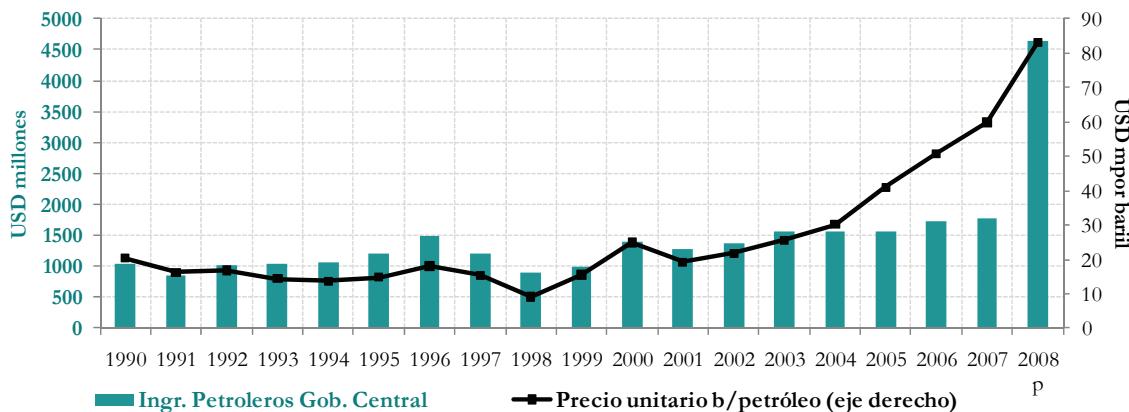
- i. Los ingresos petroleros del Presupuesto del Gobierno Central estuvieron limitados por el precio de exportación con el cual el Congreso Nacional aprobaba la Proforma Presupuestaria de cada año. Sin embargo, los ingresos petroleros del FEP (fondo que se nutría con los recursos provenientes de la diferencia entre el precio presupuestado y el precio efectivo de exportación) se consolidaban dentro del Gobierno Central, debido a que formaba parte de éste.
- ii. Los fondos petroleros, incluido el FEP, estuvieron vigentes hasta el primer trimestre de 2008. Los ingresos de la cuenta CEREPS y del FEISEH no se consolidaban dentro del Gobierno Central debido a que fueron creados para que los gobiernos puedan instrumentar políticas anticíclicas. Los ingresos por exportaciones de crudo de estos fondos se consolidaban directamente dentro de los ingresos petroleros del SPNF.
- iii. La vigencia de diversos partícipes de la renta petrolera también incide en el nivel de participación de los ingresos petroleros del Gobierno Central frente a los del SPNF.

Sí bien en el año 2008 se eliminaron los fondos petroleros y la participación de los partícipes petroleros, en este último caso, se prevé una compensación mediante transferencias efectuadas por el Presupuesto del Gobierno Central.

En este contexto, se debe destacar que los fondos recibían recursos por exportaciones de crudo, los mismos que, a su vez, financiaban gastos que se ejecutaban a través del Presupuesto del Gobierno Central básicamente, para lo cual, los mencionados fondos transferían recursos al Presupuesto. En consecuencia, la parte de ingresos petroleros de los fondos que ingresaban al Presupuesto del Gobierno Central, eran registrados por éste como *transferencias* y no como ingresos petroleros, por lo que serán analizados en la sección de ingresos del Gobierno Central por transferencias.

Cabe señalar que en 2008, a partir de la eliminación de los fondos, los ingresos petroleros del Gobierno Central vuelven a registrar la importante correlación con respecto al precio de exportación del crudo ecuatoriano que registraban antes de la vigencia de los mencionados fondos, conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 70**  
**Ingresos petroleros del Gobierno Central y Precio unitario**  
**1990 - 2008**



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Entre otros efectos de la preeminencia de los ingresos petroleros en el Presupuesto, se debe considerar el afianzamiento de la dependencia de las finanzas del Gobierno Central respecto a los ingresos provenientes de la exportación petrolera, y por ende, a la vulnerabilidad de tales ingresos ante las fluctuaciones que se generan en el mercado internacional. A su vez, esto puede incidir en la sostenibilidad de los gastos financiados con recursos provenientes de la exportación petrolera.

### *Ingresos no petroleros*

Dentro de este grupo, los más importantes constituyen los **ingresos tributarios**, los mismos que en 2008 ascienden a USD 6.570 millones (12% del PIB, con una tasa de crecimiento de 38,3% respecto a los USD 4.749 millones recaudados en 2007 (10,4% del PIB). Este comportamiento tiene que ver con la actividad económica registrada en 2008, con la Reforma Tributaria aplicada durante este año, así como con la gestión administrativa del SRI, entre otros aspectos.

Los ingresos tributarios que nutren al Gobierno Central son menores a los del SPNF debido a la presencia de partícipes, los mismos que, en su conjunto han recibido alrededor del 15% de los ingresos del SPNF, por lo que el restante 85% corresponde al Presupuesto del Gobierno Central. En este sentido, la presencia de **preasignaciones** constituye una de las **rigideces presupuestarias** que dificulta la administración de las finanzas públicas, por lo que desde hace varios años se ha planteado su eliminación o al menos su revisión en función del cumplimiento de objetivos, disponibilidad efectiva de recursos por parte de la caja fiscal, términos de equidad respecto a otras instituciones y proyectos que eventualmente podrían beneficiarse de los recursos tributarios, entre otros aspectos. De ahí que se debe destacar que la eliminación parcial de estas preasignaciones en 2008, constituye una decisión de política fiscal orientada a contribuir al ordenamiento de la administración de los recursos provenientes de los gravámenes nacionales, por lo que debe redundar a favor de la función fiscal relativa a la redistribución del ingreso. Se advierte que la eliminación de las participaciones no debe afectar al desenvolvimiento de las entidades beneficiarias, puesto que éstas recibirán transferencias del Presupuesto del Gobierno Central por montos equivalentes, a fin de evitar que la eventual insuficiencia de recursos incida en la prestación de servicios de dichas instituciones a la comunidad.

124

En el siguiente cuadro se puede observar que la eliminación parcial de preasignaciones tributarias permite que la participación del Presupuesto del Gobierno Central mejore en 15% al pasar de 79% en 2007 a 95% en 2008.

La mencionada eliminación parcial de las preasignaciones se traduce en un incremento de recursos tributarios para el Presupuesto del Gobierno Central del orden de 1,9% del PIB en 2008, con una reducción de orden similar para los partícipes. A la fecha, se mantienen las preasignaciones del impuesto al valor agregado y de los arancelarios, los mismos que, en su conjunto, equivalen a 0,7% del PIB en 2008, conforme consta en el cuadro anterior.

### Cuadro 41. Preasignaciones de ingresos tributarios<sup>74</sup>

2007 - 2008

Impuestos	USD millones						Porcentajes					
	2007			2008			Variación Absoluta		Tasas de crecimiento			
	Total	Ppto. G. Central	Partícipes Efectivo	Total	Ppto. G. Central	Partícipes Efectivo	Total	Ppto. G. Central	Partícipes Efectivo	Total	Ppto. G. Central	Partícipes Efectivo
A la renta	1,741	1,113	628	2,339	2,339	0	598	1,226	-628	34.3	110.2	-100.0
IVA	2,788	2,509	279	3,144	2,825	319	356	316	40	12.8	12.6	14.4
ICE	457	220	237	474	474	0	17	254	-237	3.7	115.5	-100.0
Arancelarios	722	679	43	840	789	51	118	111	8	16.4	16.3	17.5
<b>Total (1)</b>	<b>5,707</b>	<b>4,520</b>	<b>1,187</b>	<b>6,796</b>	<b>6,426</b>	<b>369</b>	<b>1,089</b>	<b>1,907</b>	<b>-818</b>	<b>19.1</b>	<b>42.2</b>	<b>-68.9</b>
% PIB	12.5	9.9		2.6	12.4	11.8	0.7	-0.04	1.9	-1.9		
<b>Porcentaje:</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>		<b>21%</b>	<b>100%</b>	<b>95%</b>	<b>5%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>	<b>-15%</b>		

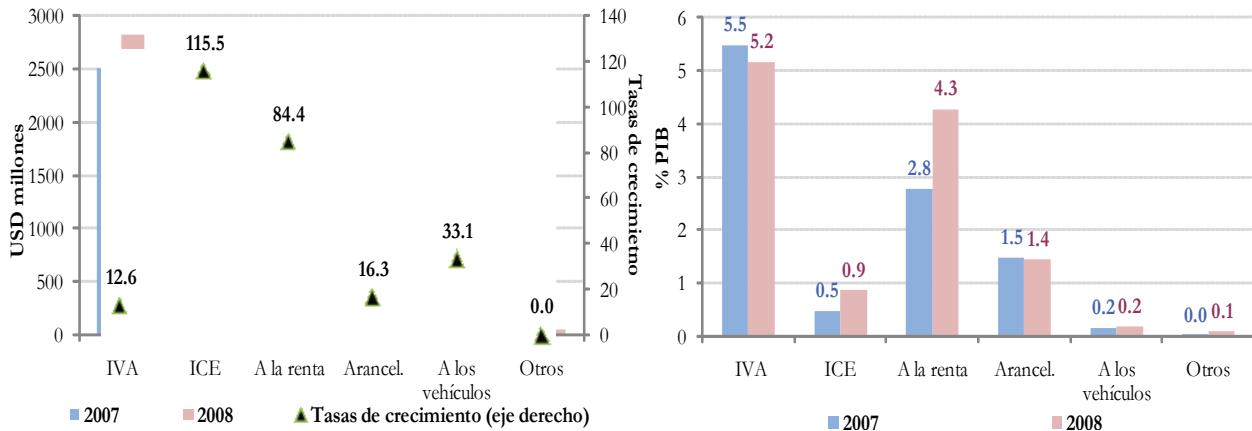
(1) En 2008, los ingresos tributarios del Gobierno Central alcanzan USD 6,570 millones al incluir USD 95 millones del impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre y USD 48 millones de otros impuestos. En 2007, los ingresos tributarios llegaron a USD 4,779 millones, al incluir USD 72 millones del impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre, USD 3 millones de otros impuestos y USD 155 millones que el FODESEC recibía por concepto de participación en el impuesto a la renta.

Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

En el análisis de los ingresos tributarios del Gobierno Central es importante tener en cuenta diversos aspectos, entre ellos: i) la contribución de cada uno de los impuestos, a la caja fiscal; ii) la representatividad que cada uno de los impuestos tiene dentro de este nivel de gobierno; y, iii) la efectividad alcanzada en la recaudación respecto a lo inicialmente presupuestado.

125

**Gráfico 71**  
**Gobierno Central: Evolución de los impuestos**  
2007 - 2008



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Como se puede apreciar, la **recaudación** de todos los impuestos registrada en 2008 supera en USD 1.820 millones a la de 2007, y registra tasas de crecimiento que también en términos del PIB permiten superar los niveles del año anterior, excepto en el caso del IVA que presenta una contracción de 0,3 puntos

<sup>74</sup> Ver anexo.

porcentuales, y de los ingresos arancelarios que registran una disminución de 0,1 punto porcentual. Esta evolución favorable tiene que ver, en general, con aspectos como los siguientes:

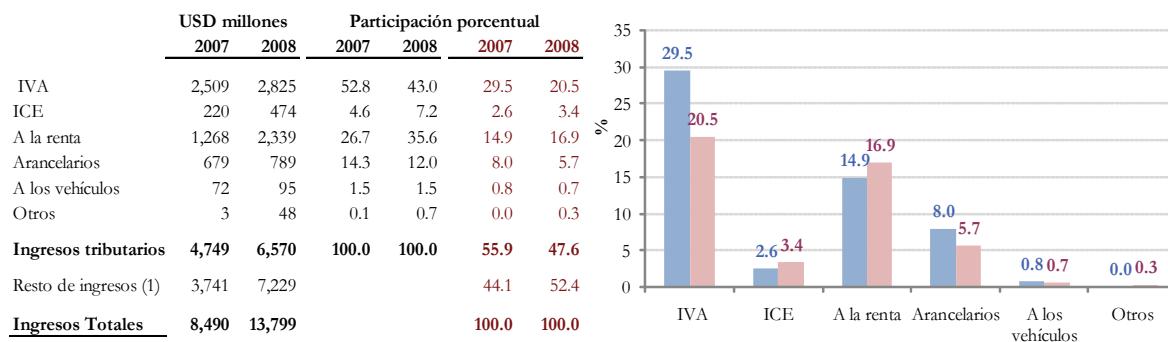
- i. La actividad económica nacional, considerando que el PIB de 2008 creció a un ritmo de 6,5%, mientras el de 2007, de 2,5%.
- ii. La inflación, que fue del orden de 8,4% en 2008, casi cuatro veces más a la de 2007 que alcanzó 2,3%.
- iii. La Reforma Tributaria aprobada a fines de 2007 y aplicada en 2008.

Respecto a la **representatividad** de los ingresos tributarios, en 2008 éstos constituyen el 47,6% de la totalidad de ingresos del Gobierno Central, participación menor a la de 2007, que alcanzó 55,9%. Visto el crecimiento de la recaudación de los ingresos tributarios tanto en términos nominales como del PIB, la mencionada disminución es consecuencia más bien de la elevada participación que registran los ingresos petroleros en este año, debido básicamente a los altos precios internacionales del crudo y al ingreso de la totalidad de los recursos provenientes de las exportaciones petroleras a la caja fiscal, tras la eliminación de los fondos petroleros.

En razón de que los ingresos tributarios tienen el carácter de permanentes, éstos constituyen una fuente que contribuye a precautelar la sostenibilidad no solo del Presupuesto del Gobierno Central sino de las Finanzas Públicas ecuatorianas en general, lo cual es de especial importancia en el marco de la dolarización.

126

**Cuadro 42. Representatividad porcentual de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central**  
2007-2008



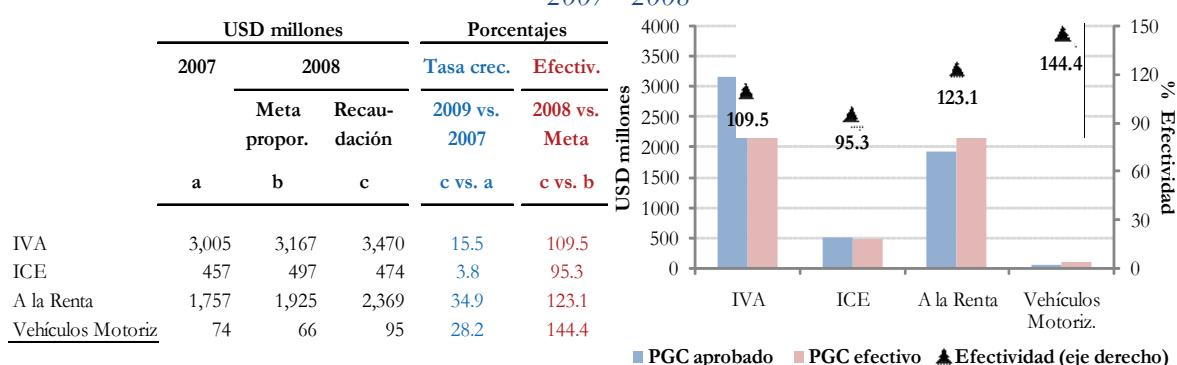
(1) Induye Ingresos Petroleros, No Tributarios y Transferencias.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

En cuanto a la **efectividad**, el organismo responsable de la recaudación constituye el Servicio de Rentas Internas, el mismo que presenta los siguientes resultados de la efectividad lograda en el año 2008, respecto de los más importantes impuestos internos:

#### Cuadro 43. Efectividad de la recaudación de impuestos internos del Gobierno Central

2007 - 2008



Fuente: SRI

Como se puede apreciar, la recaudación de los impuestos internos de 2008 supera no solo a la lograda en 2007 sino también a la presupuestada para 2008, con excepción del ICE, que presenta una tasa de crecimiento de apenas 3,8% respecto al año anterior, la misma que resulta insuficiente para alcanzar lo presupuestado para 2008, por lo que la tasa de efectividad solo llega a 95,3%. Los altos niveles de efectividad de los demás impuestos, que en monto superan ampliamente al del ICE, constituyen un importante apoyo para la gestión presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2008. La efectividad recaudatoria es producto, además de los aspectos señalados antes (actividad económica, aplicación de la Reforma Tributaria, inflación, entre otros), de la gestión tributaria llevada adelante por el SRI.

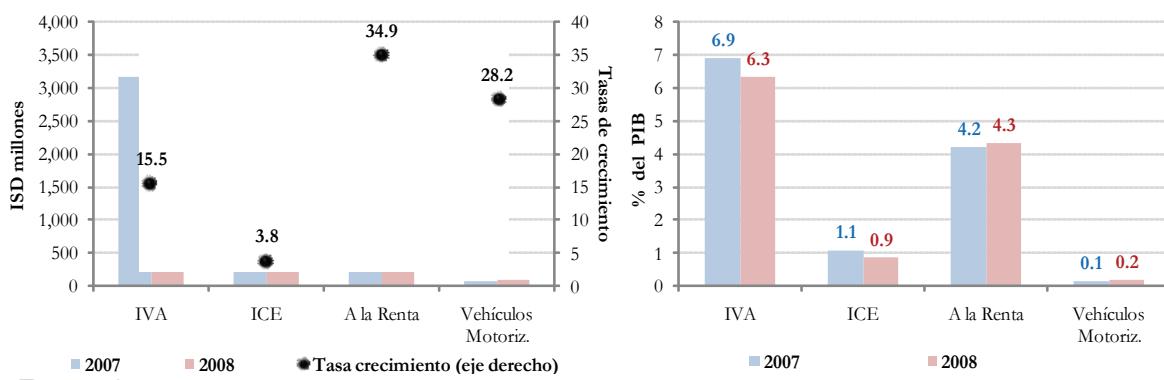
En lo relativo a los **impuestos internos** del Gobierno Central 2008, si bien las tasas de crecimiento nominal superan al crecimiento de la economía y a la inflación, éstas no resultan suficientes para mantener los niveles en términos del PIB que se alcanzaron en 2007. Las excepciones constituyen dos incrementos: i) el impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre, cuyos montos son exiguos y muestran un incremento en alrededor de 0,1 punto porcentual del PIB; y, ii) el impuesto a la renta, que también se incrementa en 0,1 punto porcentual del PIB, básicamente por efecto del ingreso de la totalidad de la recaudación al Gobierno Central, tras la eliminación de los partícipes de este impuesto.

127

#### Gráfico 72

#### Recaudación de los principales impuestos internos del Gobierno Central

2007 - 2008



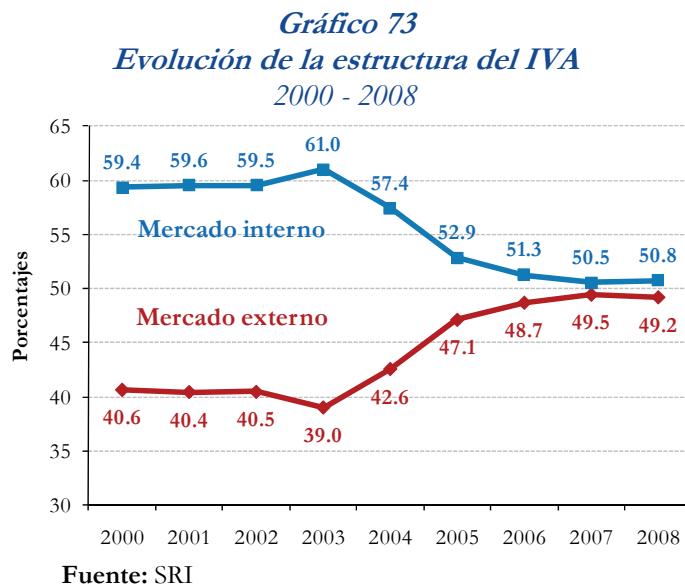
Fuente: SRI

En este contexto general, se debe considerar que el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)** constituye el impuesto que más contribuye a la caja fiscal, 20,5% de los ingresos totales del Gobierno Central y 52,8% de los ingresos tributarios de este nivel de gobierno. En vista de que se trata de un impuesto indirecto, la legislación actual contempla algunos aspectos tendientes a contrarrestar la regresividad y propender a una

mayor equidad, como es el caso de la vigencia de tarifas cero y exoneraciones para los bienes básicos como productos agrícolas y medicinas, así como de servicios de educación y salud, entre otros. Adicionalmente, la Reforma Tributaria incluye la tarifa cero a las compras e importaciones efectuadas por el Sector Público, lo cual redunda en beneficio de la liquidez de la caja fiscal. También contempla tarifa cero para los servicios de seguro de salud, bienes de capital e insumos agropecuarios, y para las importaciones de derivados de petróleo. El pago del IVA a 30 días por parte de los agentes de retención, previsto en la Reforma mencionada, incide en el nivel de liquidez de la caja fiscal.

En el marco de la Reforma Tributaria, se observa que la efectividad recaudatoria alcanzada por el SRI llega a 109,5%.

La estructura de este impuesto muestra que el 51% de la recaudación proviene del mercado interno, y el 49% corresponde al IVA que grava a las importaciones, niveles similares a los registrados en 2007 y 2006, como se observa en el siguiente gráfico:



Es importante señalar que el IVA de origen importado recoge la incidencia de la decisión de cambiar la responsabilidad de la importación de combustibles y derivados de petróleo, de Petroecuador al Ministerio de Finanzas, con lo cual tales importaciones dejan de pagar el mencionado impuesto. Esta decisión influye positivamente en el flujo de la caja fiscal.

En cuanto al **impuesto a la renta** que ingresa al Gobierno Central, éste constituye el único impuesto que grava directamente a las rentas de las personas naturales y jurídicas, y registra un incremento de USD 1.071 millones respecto a 2007, el mismo que implica una tasa de crecimiento nominal de 84,4%, y de 1,5 puntos porcentuales en términos del PIB. Estos significativos incrementos se traducen en una contribución del impuesto a la renta del orden de 16,9% a la totalidad de los ingresos del Gobierno Central en 2008, mientras en 2007 contribuyó con el 14,9%. Este comportamiento favorable está asociado con algunos aspectos contenidos en la Reforma Tributaria, como la nueva concepción de

cálculo del impuesto a la renta, que persigue el objetivo de mejorar los términos de equidad horizontal y vertical, así como de mejorar el control a través de la instrumentación de cruce de información a partir del proceso de facturación, de la eliminación de la tarifa cero para los servicios profesionales, de la deducción del gasto de nuevos trabajadores y discapacitados afiliados al IESS del impuesto a la renta de las personas jurídicas que efectúen tales contrataciones; reducción del 2% a 1% de retención en la compra de bienes muebles; retención por pagos al exterior de gastos financieros; entre otras. Además, en el marco del Mandato Agrario, se exonera al sector agrícola del pago del impuesto 2008 y 2009 y del anticipo.

Como consecuencia de los instrumentos e incentivos mencionados, el impuesto a la renta permite un mayor ingreso de recursos para el Presupuesto del Gobierno Central en el año 2008.

Respecto a la efectividad del referido impuesto a la renta, se destacan los anticipos efectuados durante el ejercicio fiscal, como consta en el siguiente cuadro:

**Cuadro 44. Recaudación del Impuesto a la renta**  
2007 - 2008

	USD millones			Porcentajes	
	2007		2008	Tasa crec.	Efectiv.
	Meta propor.	Recau-dación	2008 vs. 2007		
	a	b	c	c vs. a	c vs. b
<b>Impuesto a la Renta Global</b>	<b>1,757</b>	<b>1,925</b>	<b>2,369</b>	<b>34.9</b>	<b>123.1</b>
Retenciones en la fuente	1,063	1,300	1,414	33.0	108.7
Anticipos a la Renta	227	200	352	55.4	176.2
Declaraciones	467	425	603	29.2	142.0
Herencias, legados y donaciones	3		3	-1.8	
Personas naturales	39		60	53.0	
Personas jurídicas	424		540	27.2	

Fuente: SRI

129

En este sentido cabe considerar que la recaudación por retenciones en la fuente corresponde al período corriente, y representa el 59,7% de la recaudación del impuesto. La recaudación por declaraciones corresponde al período anterior y constituye el 25,5% del impuesto. En este caso, las declaraciones de personas jurídicas oscilan alrededor de 90% y las de las personas naturales de 10%; sin embargo, la tasa de crecimiento de las primeras es del orden de 27,2%, menor a la de las segundas, que crecen al 53%, nuevamente, como efecto de la aplicación de las reformas tributarias.

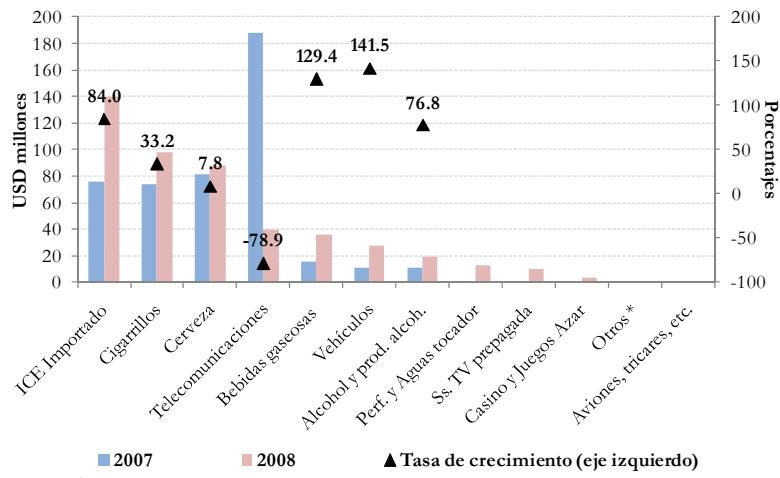
Es importante destacar que en 2008 se implanta el **Régimen Impositivo Simplificado (RISE)** para el impuesto a la renta y para el IVA, con el propósito de facilitar la inserción voluntaria de personas naturales que desarrollen actividades económicas y cumplan las condiciones de ley como contar con ingresos brutos no mayores a USD 60 mil anuales. Si bien la recaudación el RISE en términos nominales no es significativa, se considera que se trata de un mecanismo importante para mejorar los niveles de cultura no solo tributaria sino fiscal, toda vez que más allá de las pequeñas contribuciones que genera, éstas reflejan la decisión voluntaria de los ciudadanos de contribuir con el Estado ecuatoriano.

En cuanto al **Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)**, los USD 474 millones que ingresaron al Gobierno Central en 2008 superan en USD 254 millones al ingreso de 2007, lo que implica un crecimiento nominal de 115,5%, el más alto de los impuestos internos, que se traduce en un aumento de 0,4 puntos porcentuales del PIB. Este significativo incremento tiene que ver básicamente con la eliminación de los partícipes del ICE, a partir de la cual se permite un mayor ingreso de recursos para la

caja fiscal. Cabe reiterar que se ha previsto compensar a los anteriores partícipes del ICE, mediante la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central.

La recaudación por producto permite observar que la de mayor magnitud corresponde al ICE aplicado a las importaciones, seguido por el ICE aplicado a los cigarrillos, a la cerveza y a las telecomunicaciones. En cambio, resultan marginales las recaudaciones correspondientes al ICE aplicado a aviones, tricaires y otros, así como a las cuotas de membresías a clubes, armas de fuego, videojuegos, etc. De ahí que si bien se registran altas tasas de crecimiento en productos como el alcohol y los productos alcohólicos, vehículos y bebidas gaseosas, tales productos generan recaudaciones poco significativas para la caja fiscal, conforme se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 74**  
**Recaudación del Impuesto a los Consumos Especiales**  
**2007 - 2008**



Fuente: SRI

En el año 2008 se incorporan nuevos bienes y servicios para ser gravados con ICE, como es el caso de las mencionadas cuotas de membresía a clubes, perfumes y aguas de tocador, servicios de televisión prepagada, casino y juegos de azar, armas de fuego, entre otros. Si bien la aplicación del ICE constituye una forma de castigo al consumo de los bienes y servicios mencionados, y la recaudación de éstos es marginal -como muestra el gráfico anterior-, en cambio se considera que constituye un mecanismo que promueve la equidad y la redistribución del ingreso.

En vista de que el ICE grava a productos nacionales e importados, cabe tener en cuenta que el 71% de la recaudación de 2008 proviene del mercado interno y el 29% del externo, a través de las importaciones. La estructura del impuesto a los consumos especiales en 2007 fue de 83% y 17%, en el mismo orden.

En cuanto al impuesto a los **vehículos motorizados de transporte terrestre**, su recaudación registra la efectividad más alta (144,4%), asociada al proceso de matriculación vehicular. Al igual que en 2007, en 2008 este impuesto representa el 0,2% del PIB y el 1,5 % de los ingresos tributarios del Gobierno Central, pues alcanza a USD 95 millones.

Adicionalmente, es importante señalar la creación del **impuesto a la salida de divisas**, con una tarifa de 0,5% sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero. La totalidad de la recaudación de este impuesto ingresa a la caja fiscal.

Los impuestos **arancelarios** contribuyeron con USD 789 millones al Gobierno Central en 2008. Si bien se registra una tasa de crecimiento nominal de 16,3% respecto a 2007, en términos del PIB se observa una contracción de 0,1 puntos porcentuales al pasar de 1,5% en 2007 a 1,4% en 2008. Adicionalmente, este impuesto constituye el 10,5% de los ingresos tributarios del Gobierno Central y el 5,7% de la totalidad de ingresos de este nivel de gobierno. Estos resultados recogen el efecto de las decisiones de reducir los niveles arancelarios para la importación de bienes de capital y de insumos, adoptadas por el Gobierno con el propósito de contribuir a elevar los niveles de producción, mejorar los términos de productividad y competitividad de los sectores productivos.

En el marco de las políticas de fomento a la productividad y competitividad de los sectores nacionales en el mercado mundial, el COMEXI aprobó el diferimiento arancelario de subpartidas correspondientes a bienes de capital industrial, materias primas e insumos para el sector agropecuario.

Cabe considerar que los partícipes de los impuestos arancelarios son la Corporación Aduanera Ecuatoriana, Junta de Recursos Hidráulicos de Jipijapa, Paján y Puerto López, Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y Comisión Especial Interinstitucional del Proyecto Puerto de Transferencia Internacional de Carga en Manta.

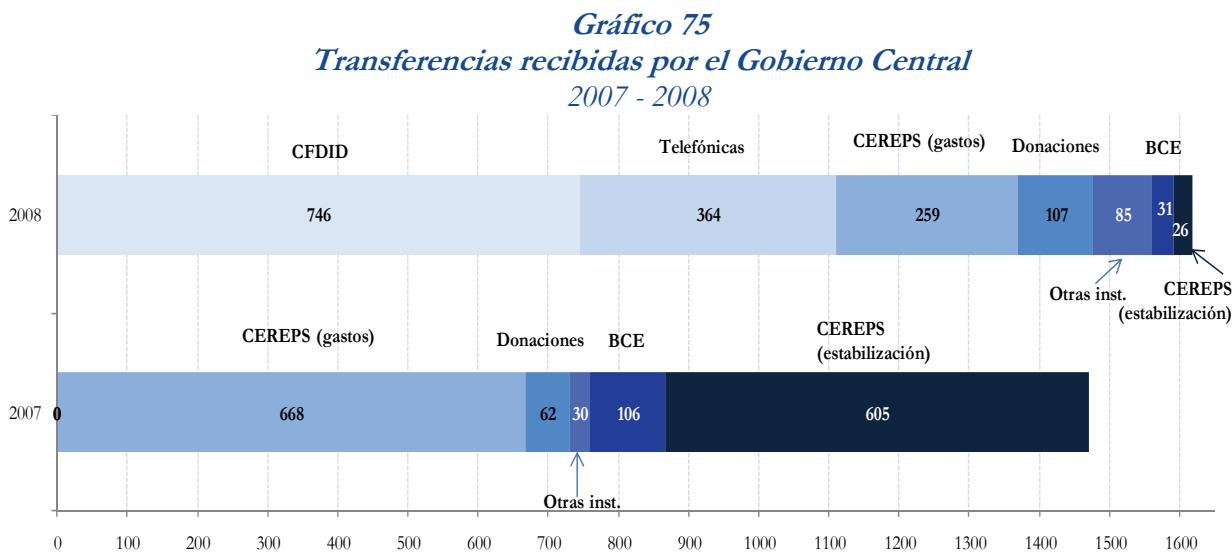
La última fuente de ingresos del Gobierno Central constituyen las **transferencias**, mismas que en 2008 fueron del orden de USD 1,618 millones, equivalentes al 3% del PIB, y con una tasa de crecimiento del orden de 10% respecto a 2007. En el siguiente cuadro consta una desagregación de las transferencias de 2008 y 2007:

**Cuadro 45. Transferencias recibidas por el Gobierno Central**  
2007 - 2008

		USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
		2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>I=(II-1)</b>	<b>Transferencias del Gobierno Central</b>	<b>1,471</b>	<b>1,618</b>	<b>147</b>	<b>10.0</b>	<b>3.2</b>	<b>3.0</b>
<b>II.</b>	<b>Transf. del Presupuesto del Gob. Central</b>	<b>1,922</b>	<b>1,693</b>	<b>-229</b>	<b>-11.9</b>	<b>4.2</b>	<b>3.1</b>
1	Del FEP	451	75	-376	-83.4	1.0	0.1
2	Del BCE	106	31	-75	-70.7	0.2	0.1
3	De Telefónicas		364	364		0.0	0.7
4	De Donaciones	62	107	46	73.9	0.1	0.2
5	De CFDID		746	746		0.0	1.4
6	De otras instituciones públicas	30	85	55	181.6	0.1	0.2
7	De CEREPS y FEISEH para gastos	668	259	-409	-61.2	1.5	0.5
8	De CEREPS para estabilización	605	26	-579	-95.7	1.3	0.0

**Fuente:** Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Como se puede apreciar, en 2008 se incorporan nuevas cuentas en el marco de las reformas llevadas adelante durante este ejercicio fiscal. Este es el caso de las transferencias provenientes de las telefónicas por USD 364 millones y de las provenientes de la cuenta CFDID por USD 746 millones, que en su conjunto constituyen el 68,6% de las transferencias recibidas por el Gobierno Central en 2008.



**Fuente:** Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Entre otros aspectos, el gráfico muestra el cambio de magnitud de la cuenta CEREPS, misma que en su conjunto pasó de USD 1.273 millones en 2007 a USD 285 millones en 2008, los cuales fueron transferidos durante el primer trimestre del año, pues den abril esta cuenta fue eliminada al igual que los demás fondos petroleros. Cabe considerar que la totalidad de transferencias de la cuenta CEREPS representó el 86,6% de las transferencias recibidas por el Gobierno Central en el año 2007, comparable con el impuesto a la renta que ingresó en ese mismo año al Gobierno Central (USD 1.268 millones).

Así mismo, el monto de transferencias recibidas por el Gobierno Central de la cuenta CEREPS en 2007 equivale al 100% del impuesto a la renta que ingresó al Gobierno Central, y superó a las transferencias remitidas por el Gobierno Central a los gobiernos seccionales y otras instituciones públicas en ese año. Por su parte, el conjunto de las transferencias de las telefónicas y de la cuenta CFDID registradas en 2008, equivale al 47,5% del impuesto a la renta y cerca del 68% de las transferencias entregadas por el Gobierno Central a los gobiernos seccionales este año.

#### 2.3.5.1.2 *Gastos del Gobierno Central*

En el año 2008, el Gobierno Central efectúa gastos por USD 14.414 millones, los mismos que deben ser analizados en el marco de las limitaciones explicadas al iniciar el acápite del SPNF. De la totalidad de gastos, USD 8.485 millones (58,9%) son de naturaleza corriente y USD 5.929 millones (41,1%) de capital.

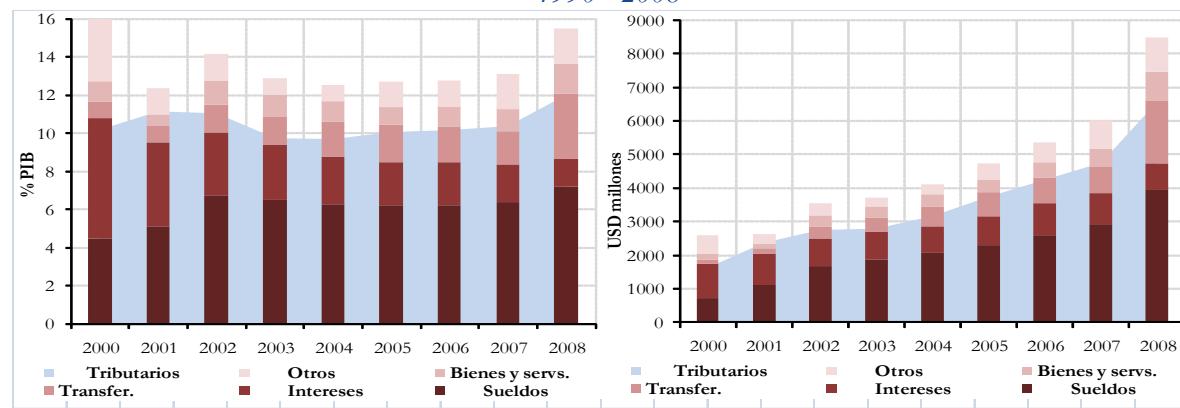
**Cuadro 46. Gastos del Gobierno Central  
2007 - 2008**

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>8,627</b>	<b>14,414</b>	5,787	67.1	18.8	26.4
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>6,000</b>	<b>8,485</b>	2,485	41.4	13.1	15.5
Intereses	915	797	-118	-12.9	2.0	1.5
Externos	734	652	-81	-11.1	1.6	1.2
Internos	182	145	-37	-20.3	0.4	0.3
Sueldos	2,914	3,929	1,015	34.8	6.4	7.2
Compra de bienes y servicios	537	845	307	57.1	1.2	1.5
Otros	833	1,035	201	24.2	1.8	1.9
Transferencias	800	1,881	1,081	135.1	1.7	3.4
<b>Gastos de Capital</b>	<b>2,627</b>	<b>5,929</b>	3,301	125.6	5.7	10.8
Formación bruta de capital fijo	1,672	4,308	2,636	157.7	3.7	7.9
Transferencias	956	1,621	665	69.6	2.1	3.0
<b>Ajuste del Tesoro Nacional</b>	<b>-73</b>	<b>-</b>	73	-100.0	-0.2	0.0
<b>Déficit (-) o Superávit (+) Global</b>	<b>-64</b>	<b>-615</b>	-551	864.2	-0.1	-1.1

Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

En lo relativo a los **gastos corrientes**, el cuadro anterior muestra un incremento nominal de 41,4% de estos gastos en 2008, respecto de 2007, así como de 2,4 puntos porcentuales en términos del PIB. En vista de que, en general, los gastos corrientes abarcarían los denominados “gastos permanentes”, necesarios para la operatividad de las instituciones que conforman el Gobierno Central, es necesario tener en cuenta su nivel respecto al de los ingresos tributarios que también son permanentes.

**Gráfico 76**  
**Gobierno Central: Gastos Corrientes e Ingresos Tributarios**  
**1990 - 2008**



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

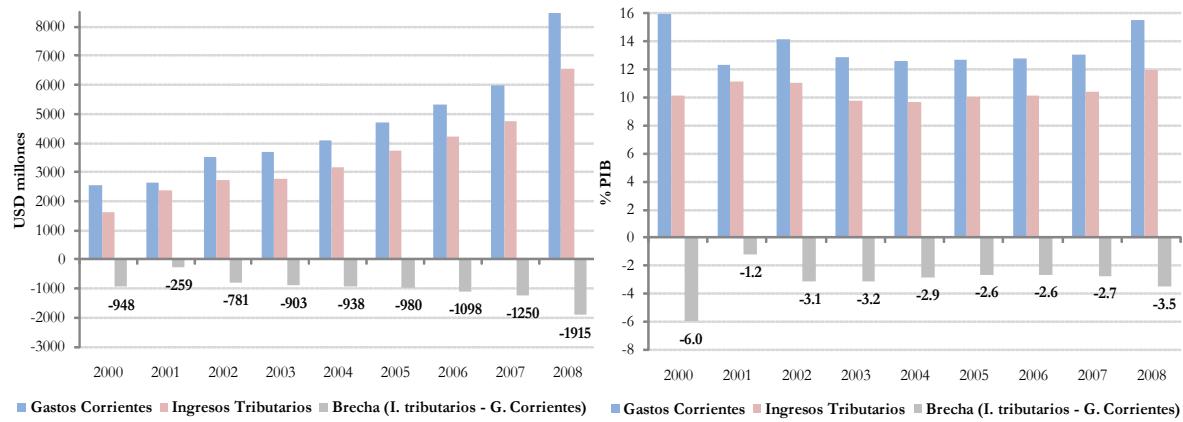
En 2008, los ingresos tributarios presentan un crecimiento nominal de 38,3% respecto a 2007; sin embargo, los gastos corrientes crecen a un ritmo de 41,4%. Al igual que en años anteriores, en 2008, los ingresos son menores que los gastos corrientes del Gobierno Central, sin embargo, en este año la brecha entre los dos conceptos se incrementa en 1,0 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 2,7% del PIB en

2007 a 3,7% del PIB en 2008. La diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos tributarios tiene que ser cubierta con recursos provenientes de los ingresos no tributarios y las transferencias corrientes que recibe el Presupuesto.

En 2008, los ingresos tributarios presentan un crecimiento nominal de 38.3% respecto a 2007; sin embargo, los gastos corrientes crecen a un ritmo de 41.4%. Al igual que en años anteriores, en 2008, los ingresos son menores que los gastos corrientes del Gobierno Central, sin embargo, en este año la brecha entre los dos conceptos se incrementa en 0.8 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 2.7% del PIB en 2007 a 3.7% del PIB en 2008. La diferencia entre los gastos corrientes y los ingresos tributarios tiene que ser cubierta con recursos provenientes de los ingresos no tributarios y las transferencias corrientes que recibe el Presupuesto.

Las consideraciones mencionadas resultan importantes por diversos motivos, entre otros, los siguientes: i) en el marco de la necesidad de precautelar la **sostenibilidad** no solo del gasto corriente sino de los niveles de gasto de capital e inversión actualmente cubiertos por ingresos genuinos; ii) la economía ecuatoriana es dolarizada; iii) el 15% de los ingresos corrientes están preasignados para ser transferidos por ley a los gobiernos seccionales, lo cual agravaría la brecha entre los ingresos tributarios y los gastos corrientes del Gobierno Central.

**Gráfico 77**  
**Brecha entre Gastos Corrientes e Ingresos Tributarios**  
1990 - 2008



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador

Al analizar cada uno de los conceptos que conforman los gastos corrientes, se observa que el pago de **intereses** de la deuda pública en 2008 es del orden de USD 797 millones, que representa el 1,5% del PIB, con una tasa de variación de -12,9% respecto a 2007. Del total de la disminución (USD 118 millones), USD 81 millones corresponden a intereses de la deuda pública externa, y USD 37 millones a intereses de la deuda pública interna. En término del PIB, la contracción es del orden de 0,5 puntos porcentuales. Se debe mencionar que esta reducción está asociada al menor nivel de endeudamiento que el Gobierno Central requiere para financiar sus operaciones, como consecuencia a su vez de la disponibilidad de recursos provenientes del alto precio del petróleo y de la eliminación de los fondos petroleros. Sin embargo de este favorable comportamiento de los intereses, el **resultado primario** del Gobierno Central

pasa de un superávit de USD 852 millones en 2007 a USD 182 millones en 2008, como consecuencia del mayor déficit global registrado en este año.

Un rubro significativo dentro del gasto corriente constituye el pago de **sueldos y salarios**, los mismos que en 2008 son del orden de USD 3.929 millones, que representan el 7,2% del PIB e implican una tasa de crecimiento nominal de 34,8% respecto a 2007. Este incremento de USD 1.015 millones, 0,8 puntos porcentuales en términos del PIB, tiene que ver con algunos aspectos, entre otros los siguientes:

- i. Continuidad del proceso de aplicación de la Ley de Unificación y Homologación Salarial, mismo que implica aumentos en la masa salarial. Se prevé que este proceso culminará en el año 2010.
- ii. Equiparaciones salariales en las FFAA y Policía Nacional; techos de actas transaccionales; incorporación de nuevos docentes; nivelaciones de las diferencias en las escalas de médicos, odontólogos y de otros funcionarios del servicio civil; etc.
- iii. Creación de nuevas instituciones públicas, como los Ministerios de Coordinación, nuevas Carteras de Estado, Secretarías y otras entidades, cuyo funcionamiento implica el aumento de empleados y funcionarios públicos y por consiguiente, de la respectiva masa salarial.
- iv. Aplicación de regímenes especiales para determinados sectores, conforme manda el marco legal vigente.

En este sentido, a continuación se presenta un cuadro elaborado en base a información proporcionada por el Ministerio de Finanzas, que muestra la evolución del número de servidores públicos del Gobierno Central agrupados de acuerdo a las diferentes leyes vigentes:

**Cuadro 47. Servidores públicos del Gobierno Central**  
Por marco legal (2001-2008)

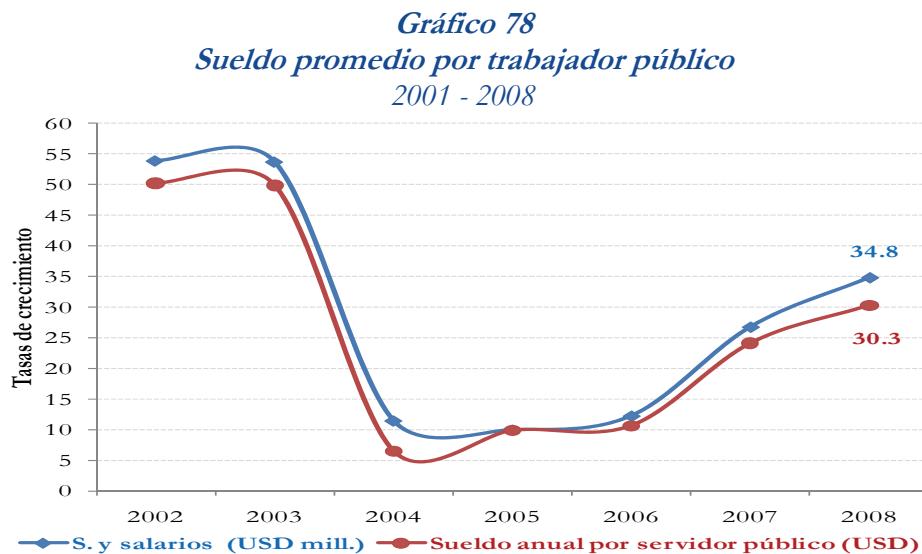
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Número de servidores públicos</b>								
Ley de Carrera de la Función Legislativa	319	319	319	330	333	341	342	341
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Mag.	112,724	112,789	112,715	112,682	113,427	113,427	114,615	114,568
Ley de Escalafones Profesionales	7,062	7,234	2,448	6,058	122	0	0	0
Ley de Personal FFAA	56,196	56,196	56,193	66,193	66,193	67,313	61,500	61,500
Ley de Personal de la Policía Nacional	22,008	26,008	33,303	36,907	36,907	36,907	40,589	40,589
LOSCCA	40,139	40,635	44,333	41,075	48,456	48,283	56,738	57,865
Ley de Servicio Exterior	597	611	611	647	n/d	278	296	296
Ley Orgánica de la Función Judicial	4,270	4,901	4,902	4,914	4,914	4,916	4,916	4,916
Sujetos al Código del Trabajo	20,258	19,490	19,138	18,734	18,654	18,225	18,470	18,379
Servicios personales por contrato	2,530	2,530	9,614	9,496	8,255	12,422	12,841	9,924
Otras	6,267	8,329	2,554	2,369	2,366	1,785	105	12,818
<b>Total</b>	<b>272,370</b>	<b>279,042</b>	<b>286,130</b>	<b>299,405</b>	<b>299,627</b>	<b>303,897</b>	<b>310,412</b>	<b>321,196</b>
<b>Porcentajes</b>								
Ley de Carrera de la Función Legislativa	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ley de Carrera Docente y Escalafón del Mag.	41.4	40.4	39.4	37.6	37.9	37.3	36.9	35.7
Ley de Escalafones Profesionales	2.6	2.6	0.9	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ley de Personal FFAA	20.6	20.1	19.6	22.1	22.1	22.1	19.8	19.1
Ley de Personal de la Policía Nacional	8.1	9.3	11.6	12.3	12.3	12.1	13.1	12.6
LOSCCA	14.7	14.6	15.5	13.7	16.2	15.9	18.3	18.0
Ley de Servicio Exterior	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Ley Orgánica de la Función Judicial	1.6	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5
Sujetos al Código del Trabajo	7.4	7.0	6.7	6.3	6.2	6.0	6.0	5.7
Servicios personales por contrato	0.9	0.9	3.4	3.2	2.8	4.1	4.1	3.1
Otras	2.3	3.0	0.9	0.8	0.8	0.6	0.0	4.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>							

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

Como se puede apreciar, al igual que en años anteriores, en 2008 se registra una concentración de servidores públicos amparados en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y Ley de Personal de la Policía Nacional, que en su conjunto suman el 67,5% de los servidores públicos del Gobierno Central, en 2008.

No se debe soslayar que en el caso del Magisterio, en este año se verifica un menor número de servidores amparados en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, como consecuencia de una mejor clasificación de los empleados y funcionarios que prestan sus servicios en el Sector Educación.

Sin soslayar las limitaciones de distribución que implica la obtención de un sueldo por trabajador público promedio, a continuación se muestra una comparación de la tasa de crecimiento de éste con la de la totalidad de sueldos y salarios erogados anualmente por el Gobierno Central:



Fuente: Ministerio de Finanzas

Como se puede apreciar, la tasa de crecimiento nominal del gasto en sueldos y salarios efectuado por el Gobierno Central es generalmente mayor a la del sueldo anual promedio por trabajador público; sin embargo, en 2008 se observa una desaceleración del ritmo de crecimiento del sueldo promedio por trabajador público respecto a 2007.

Por su parte, la adquisición de **bienes y servicios** efectuada en 2008 asciende a USD 845 millones, con una tasa de crecimiento de 57,2% respecto al año 2007. Este significativo ritmo de crecimiento implica un aumento de 0,3 puntos porcentuales en término del PIB. En este sentido, se debe considerar que en 2008 se recogen los efectos de algunos aspectos como la creación de nuevas instituciones públicas, para cuyo funcionamiento se requiere destinar recursos para la adquisición de bienes y servicios. También se debe tener en cuenta que en 2008 se llevó adelante el proceso correspondiente al referéndum para la aprobación de la nueva Constitución del Ecuador por parte de los ciudadanos, el mismo que incide en la compra de bienes y servicios. Finalmente, no se debe soslayar el efecto que la inflación nacional e internacional ocasiona en el rubro analizado, toda vez que las adquisiciones se efectúan tanto en el mercado doméstico cuanto en el extranjero.

Entre las erogaciones que contiene el concepto **otros gastos corrientes** se puede mencionar al Bono de Desarrollo Humano, mismo que beneficia alrededor de un millón doscientos mil personas, y que en 2008

asciende a USD 432 millones anuales; y, subsidio eléctrico por USD 193 millones, entre otros gastos corrientes.

Finalmente, un rubro de importante magnitud constituye el de las **transferencias corrientes**, que en 2008 llegan a USD 1.881 millones. En el siguiente cuadro se presenta el contenido de estas transferencias:

**Cuadro 48. Transferencias Corrientes del Gobierno Central**

2007 - 2008

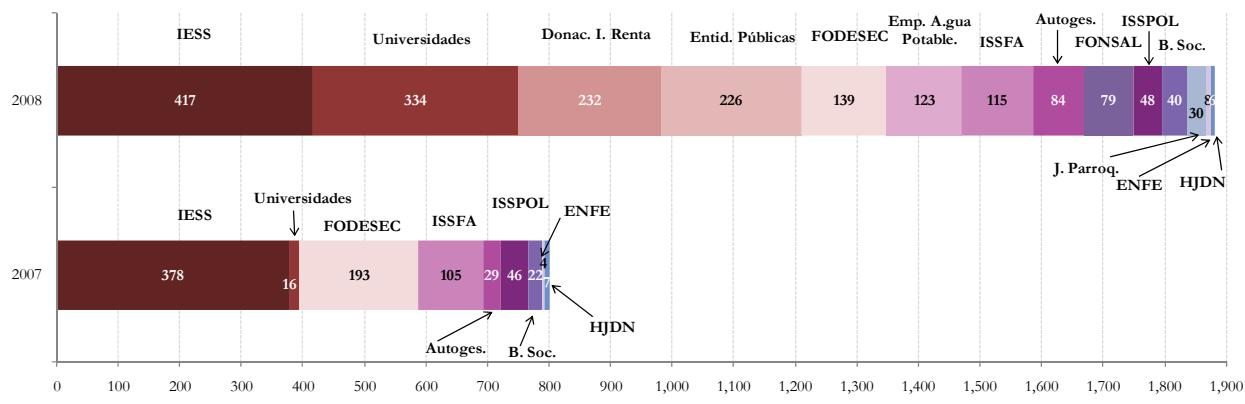
	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>Transferencias Corrientes del Gobierno Central</b>	<b>800</b>	<b>1,881</b>	<b>1,081</b>	<b>135.1</b>	<b>1.7</b>	<b>3.4</b>
A FODESEC	193	139	-54	-28.0	0.4	0.3
A Juntas Parroquiales		30	30		0.0	0.1
A Donaciones 25% Impuesto a la Renta 2008		232	232		0.0	0.4
A FONSAL		79	79		0.0	0.1
A Ferrocarriles del Estado	4	8	5	115.8	0.0	0.0
A Empresas de Agua Potable		123	123		0.0	0.2
Al IEES	378	417	38	10.1	0.8	0.8
A Junta de Defensa Nacional	7	6	-1	-19.4	0.0	0.0
A Entidades		226	226		0.0	0.4
A Universidades	16	334	317		0.0	0.6
A ISSFA	105	115	10	9.7	0.2	0.2
A ISSPOL	46	48	3	5.6	0.1	0.1
A Bienestar Social	22	40	18	80.2	0.0	0.1
Autogestión	29	84	54	185.6	0.1	0.2

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

137

Conforme se mencionó en el análisis de los ingresos tributarios, en 2008 se eliminan las preasignaciones del impuesto a la renta y del ICE y se establece un mecanismo de compensación a través de la entrega de transferencias por parte del Presupuesto del Gobierno Central a las entidades beneficiarias de tales impuestos. Esto se refleja en los USD 334 millones (0,7% del PIB) entregados a las universidades y escuelas políticas, USD 232 millones (0,4% del PIB) por concepto de las donaciones del 25% del impuesto a la renta, USD 79 millones al FONSAL, USD 226 millones transferidos a entidades del sector público

**Gráfico 79**  
**Transferencias Corrientes del Gobierno Central**  
USD millones: 2007-2008



**Fuente:** Ministerio de Finanzas

El mecanismo de compensación explica el significativo crecimiento de las transferencias a las universidades y a las entidades públicas, básicamente. Cabe considerar que en el caso de las transferencias de Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), éstas son netas de los ingresos que recibe este fondo, el mismo que a su vez, distribuye a las municipalidades y consejos provinciales del país.

Finalmente, dentro de los gastos corrientes, cabe considerar que éste recoge el efecto de algunas políticas orientadas a promover la actividad productiva del país así como de diversas políticas sociales que se instrumentan a través de la entrega de subsidios como los siguientes, entre otros:

- i. Subsidio directo al productor agropecuario en la compra de productos agroquímicos,
- ii. Implementación del subsidio a la harina de trigo.
- iii. Entrega de bonos para la adquisición de viviendas para las personas migrantes y/o su familia

Por su parte, los **gastos de capital e inversión** en 2008 son del orden de USD 5.929 millones, es decir, USD 3.301 millones adicionales a los USD 2.627 millones de 2007, con una tasa de crecimiento nominal de 125,6%. En términos del PIB, se observa un incremento de 5,1 puntos porcentuales respecto del año anterior, cifra inédita en las últimas décadas.

El rubro más significativo de los gastos de capital e inversión constituye la **Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)**, misma que alcanza USD 4.308 millones y representa el 72,7% de la totalidad de los mencionados gastos de capital e inversión. Este nivel de inversiones es posible gracias a la disponibilidad de recursos provenientes tanto del elevado precio del petróleo crudo por exportación como por la eliminación de los fondos petroleros, mecanismo mediante el cual se liberaron los recursos acumulados en tales fondos para destinarlos a proyectos de inversión pública.

Entre los proyectos más importantes destacan las obras de infraestructura, como los siguientes, entre otros:

- i. Red vial. Carreteras y mantenimiento vial que se están llevando adelante en todo el territorio ecuatoriano, tanto los proyectos de arrastre de años anteriores como los correspondientes a 2008.
- ii. Proyectos de energía
- iii. Equipamiento de instituciones de los sectores de la salud y educación
- iv. Proyectos de inversión social como, entre otros,
  - a. Proyectos de vivienda
  - b. Programas de salud
  - c. Proyectos de alimentación escolar
  - d. Proyectos de universalización de la educación básica
  - e. Equipamiento de instituciones de los sectores de la salud y educación.
- v. Proyectos contemplados en el marco de la atención de la emergencia del Volcán Tungurahua; etc.

La ejecución de los programas y proyectos de inversión pública a cargo del Gobierno Central se enmarcan en lo contemplado en el Plan Anual de Inversiones de la SENPLADES, en los Mandatos Constitucionales y en la Emergencia Eléctrica.

En cuanto a las **transferencias**, si bien el incremento es menor al registrado por la FBKF, alcanza la importante tasa de 69,6%, al pasar de USD 956 millones en 2007 a USD 1.621 millones en 2008, y en términos del PIB, implica un incremento de 0,9 puntos porcentuales. Cabe considerar que la mayor parte de estas transferencias constituyen entregas de recursos del Gobierno Central a los gobiernos seccionales en el marco de la Ley de Distribución del 15% de los Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central. Si bien se trata de una importante cantidad de recursos que contribuye positivamente para los proyectos de inversión básicamente, a cargo de los gobiernos seccionales, ésta afianza la dependencia de las instituciones seccionales respecto del Gobierno Central.

### 2.3.5.1.3 *Financiamiento del Gobierno Central*

El financiamiento del Gobierno Central a diciembre de 2008 registró un déficit de USD 615 millones equivalente a 1,2% del PIB, monto superior en USD 551 millones al superávit registrado en igual período del año anterior, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 49. Gobierno Central: Requerimientos de Financiamiento**  
USD millones

Resultado G. Central Consolidado	Ene. - Dic. 2007		Ene. - Dic. 2008	
	USD mill.	% PIB	USD mill.	% PIB
	-64	-0.1	-615	-1.2
<b>a. Superávit (-) o Déficit (+) (d+e)</b>	<b>64</b>	<b>0.1</b>	<b>615</b>	<b>1.2</b>
b. Amortizaciones	2,677	5.8	2,419	4.6
Amortización Internas	1,717	3.8	1,286	2.4
d/c CETES	1,118	2.4	7	0.0
Amortización Externas	960	2.1	1,134	2.2
c. Desembolsos	2,910	6.4	1,942	3.7
Desembolsos y Créditos Internos	1,680	3.7	1,691	3.2
d/c CETES	825	1.8	7	0.0
Desembolsos externos	1,230	2.7	251	0.5
Atados a proyectos	158	0.3	251	0.5
Multilaterales	1,073	2.3	0	0.0
BID	106	0.2	0	0.0
CAF	967	2.1	0	0.0
d. Total financiamiento interno y externo ( c-b)	232	0.5	-477	-0.9
e. Otras fuentes de financiamiento ( 1+2+3+4+5)	-168	-0.4	1,092	2.1
1. Var. Depósitos del Gobierno Central en el BCE*	-796	-1.7	233	0.4
2. Var. Depósitos del Gobierno Central en las IFIs	59	0.1	4	0.0
3. Var. Activos CEREPS	0	0.0	0	0.0
4. Var. Deuda pendiente de pago	569	1.2	-572	-1.1
5. Var. Activos Fondos Petroleros			1,427	2.7

\* Excluye cuenta CEREPS

p/ provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador

139

El déficit observado durante el período enero-diciembre de 2008 registra lo siguiente en cuanto al financiamiento:

Las amortizaciones de deuda pública ascendieron a USD 2,419 millones. Este monto incluye pagos de deuda externa por USD 1,134 millones, realizados principalmente a la Corporación Andina de Fomento (CAF) por USD 341 millones; al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) por USD 167 millones; al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) USD 164 millones; y al refinanciamiento de los Bonos Globales 2012 y 2030 por USD 335 millones entre otros. Por su parte las amortizaciones internas ascendieron a USD 1,286 millones que corresponden a pagos realizados por el Ministerio de Finanzas

dentro del mismo sector público no financiero básicamente al IESS por alrededor de USD 1,100 millones y Banco del Estado USD 140 millones.

En cuanto a los desembolsos, estos totalizaron USD 1,942 millones. De los cuales USD 1,691 millones son de origen interno y corresponden a: reconocimiento de la deuda que el Gobierno Nacional mantenía con el IESS por USD 888 millones, relacionada con el pago de aportaciones de los empleados públicos al IESS, colocaciones de títulos de mediano y largo plazo USD 724 millones, créditos directos al Banco del Estado USD 72 millones y Certificados de Tesorería<sup>75</sup> (CETES) USD 7 millones. Los externos ascendieron a USD 251 millones, cabe señalar que la totalidad de estos constituyeron transferencias de recursos atados a proyectos específicos y provienen básicamente de organismos internacionales. El resultado de los movimientos de deuda provocó un financiamiento neto negativo de aproximadamente USD 477 millones.

Por su parte el Gobierno Central desacumuló depósitos en el Banco Central del Ecuador y en el sistema financiero nacional por alrededor de USD 237 millones, esta contracción de los depósitos se da básicamente en los últimos meses de 2008 en donde empieza a observarse una disminución importante del precio de petróleo, lo cual contrajo de manera importante los ingresos a la caja fiscal.

Respecto a los **atrasos** (deuda pendiente de pago), se observa que en el período enero-diciembre 2008, se estaría disminuyendo en USD 572 millones, lo cual recoge la disminución de deuda que el Gobierno Nacional mantenía con el IESS.

Finalmente, en cuanto al movimiento de los **fondos petroleros**, estos disminuyeron en alrededor de USD 1,427 millones, producto de lo que ya se mencionó anteriormente de la eliminación de los fondos petroleros que de acuerdo a la “Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa del Endeudamiento Público” estos deben ser incorporados al Presupuesto del Gobierno Central; y depositados en la Cuenta Corriente Única del Gobierno Central en el Banco Central del Ecuador.

### **2.3.5.2 Resto del Sector Público No Financiero**

El Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF) está conformado por instituciones diferentes a las del Gobierno Central y a las Empresas Públicas no Financieras. Las de mayor peso constituyen: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), gobiernos seccionales (municipalidades y consejos provinciales), Fondo de Solidaridad, universidades, Banco del Estado, entre otras. Cabe mencionar que los fondos petroleros CEREPS y FEISEH también formaban parte del RSPNF, hasta su eliminación.

Las operaciones del RSPNF efectuadas durante 2008 generan un superávit global de USD 36 millones, como resultado de la diferencia entre USD 11,030 millones de ingresos y USD 10,994 millones de gastos, conforme consta en el siguiente cuadro:

---

<sup>75</sup> Colocaciones hasta un año plazo

**Cuadro 50. Operaciones del Resto del SPNF**

2007-2008

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>8,273</b>	<b>11,030</b>	<b>2,757</b>	<b>33.3</b>	<b>18.1</b>	<b>20.2</b>
Petroleros	2,043	4,299	2,256	110.4	4.5	7.9
No Petroleros	6,230	6,732	502	8.1	13.6	12.3
Contribuciones a la Seguridad Social	1,808	2,109	300	16.6	3.9	3.9
Intereses y utilidades	287	360	73	25.6	0.6	0.7
Otros	1,309	982	-327	-25.0	2.9	1.8
<b>TOTAL GASTOS (1)</b>	<b>7,346</b>	<b>10,994</b>	<b>3,649</b>	<b>49.7</b>	<b>16.0</b>	<b>20.1</b>
Gastos Corrientes	6,205	9,610	3,404	54.9	13.6	17.6
Gastos de Capital	1,141	1,385	244	21.4	2.5	2.5
<b>DEFICIT(-) O SUPERAVIT(+)</b>	<b>927</b>	<b>36</b>	<b>-891</b>	<b>-96.1</b>	<b>2.0</b>	<b>0.1</b>

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones Públicas del SPNF

En 2008, los ingresos más significativos provienen de la exportación petrolera, los mismos que se incrementan en USD 2,256 millones respecto a 2007, es decir, a una tasa de crecimiento nominal de 110,4% y con 3,4 puntos porcentuales adicionales en términos del PIB. Este comportamiento se debe al elevado precio de exportación del petróleo crudo ecuatoriano, a partir del cual, los recursos ingresan no solo al Gobierno Central sino también a la Cuenta CEREPS y FEISEH.

Respecto a la **Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS)**, las magnitudes de sus movimientos de ingresos y egresos no son comparables con los registrados en 2007, debido a que ésta fue eliminada en abril de 2008. Con este antecedente, a continuación se presenta el movimiento de las operaciones de la referida cuenta con la estructura porcentual de los ingresos y egresos de los dos años:

**Cuadro 51. Operaciones de la cuenta CEREPS**

2007-2008

	USD millones		% Participación	
	2007	2008 *	2007	2008 *
<b>Ingresos</b>	<b>994</b>	<b>337</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
De regalías OCP	379	126	38.1	37.2
Transf. del FEP/FEISEH	615	212	61.9	62.8
<b>Egresos</b>	<b>1,180</b>	<b>192</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Para gasto social	233	55	19.7	28.8
Para otros gastos	67	11	5.7	5.7
Para estabilización del Gob. Central	605	26	51.3	13.5
Para recompra de deuda pública	0	0	0.0	0.0
Producción	276	100	23.4	52.0
<b>Resultado</b>	<b>-186</b>	<b>145</b>		

\* Hasta la eliminación de la CEREPS en abril de 2008.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas

Como se puede apreciar, la estructura de los ingresos de la CEREPS en 2008 es similar a la observada en 2007. De otro lado, de los recursos registrados hasta comienzos de abril de 2008, solo se alcanzó a utilizar el 56,9%, mientras el restante 43,1% constituyó el saldo superavitario de esta cuenta.

En lo relativo a los gastos registrados por la cuenta en análisis, la mayor parte de ellos (52%), constituyó una importante fuente de financiamiento del instrumento de la política del gobierno para incentivar la producción nacional, la misma que se concreta mediante los créditos concedidos por el Banco Nacional de Fomento (BNF) y Corporación Financiera Nacional (CFN) básicamente. El 28,8% está constituido por una diversidad de gastos sociales, educación y salud, que también son prioritarios para el Gobierno Nacional. Le sigue en importancia el egreso correspondiente a contribuir con la caja fiscal para cubrir diferentes gastos de inversión del Presupuesto del Gobierno Central. En este sentido, cabe considerar que en 2007, el apoyo de la cuenta CEREPS al Presupuesto superó la mitad de los egresos de la cuenta de ese año (51,3%), al haber alcanzado USD 605 millones (1,4% del PIB), conforme se indicó en la sección de las transferencias recibidas por el Gobierno Central.

Previo a la revisión de los programas y proyectos financiados con recursos de la cuenta CEREPS, se debe tener en cuenta que el **Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)** se nutre con recursos de la mencionada cuenta CEREPS, los mismos que son destinados a financiar proyectos de inversión considerados necesarios para atender las declaratorias de emergencia autorizadas por el Ejecutivo. Entre los más importantes proyectos, se puede mencionar los siguientes:

Utilización FAC:

- i. Dotación de medicinas, insumos médicos, instrumental médico menor, alimentación, lencería y suministros varios hospitales y área de salud a nivel nacional, a través del Ministerio de Salud.
- ii. Transferencias a través del Ministerio de Transporte y Obras públicas a: Pelileo, Tisaleo, Penipe y Guano.
- iii. Atención a la emergencia eléctrica.
- iv. Transferencia al BNF para que conceda créditos para atender a través de éste, la emergencia del sector agropecuario.
- v. Dirección de Rehabilitación Social
- vi. Emergencia eléctrica.
- vii. Subsidio eléctrico.
- viii. Emergencia del Volcán Tungurahua.

142

Utilización CEREPS:

- i. Proyectos y programas de inversión en el sector salud.
- ii. Proyectos de mantenimiento vial.
- iii. Proyectos en programas de salud.
- iv. Proyectos de alimentación escolar y universalización de la educación básica.

En cuanto al **FEISEH**, el siguiente cuadro presenta el movimiento de sus operaciones de ingresos y gastos:

### Cuadro 52. Operaciones del FEISEH

2007-2008

	USD millones		% Participación	
	2007	2008 *	2007	2008 *
<b>Ingresos Netos</b>	<b>1,123</b>	<b>528</b>		
Ingresos	1,613	793		
Costos	489	265		
<b>Egresos</b>	<b>878</b>	<b>448</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Transf. al Presupuesto del Gob. Central	93	93	10.6	20.8
A Universidades	20	20	2.3	4.5
A Municipios	32	32	3.6	7.1
A CEREPS	615	212	70.1	47.3
A CFN	60	0	6.8	0.0
Transferencia para Gasto de Inversión	58	91	6.6	20.3
Petroecuador	0	91	0.0	20.3
Proyectos Energéticos	58	0	6.6	0.0
<b>Resultado</b>	<b>246</b>	<b>80</b>		

\* Hasta la eliminación del FEISEH en abril de 2008.

Fuente: Ministerio de Finanzas

En 2008, casi el 85% de los ingresos netos de costos (USD 528 millones) se destinaron a cubrir gastos (USD 448 millones) y el 15% constituyó el saldo positivo del ejercicio (USD 80 millones). En cuanto a las erogaciones, la más significativa corresponde a las transferencias del FEISEH a la cuenta CEREPS, seguidas por las entregadas al Presupuesto del Gobierno Central, y las destinadas a Petroecuador. En todos los casos, los recursos son destinados a financiar proyectos de inversión pública. Al respecto, en el siguiente cuadro se presentan los principales proyectos en construcción y para estudio que han sido financiados con recursos provenientes del fideicomiso FEISEH:

143

### Cuadro 53. Proyectos financiados con recursos del FEISEH

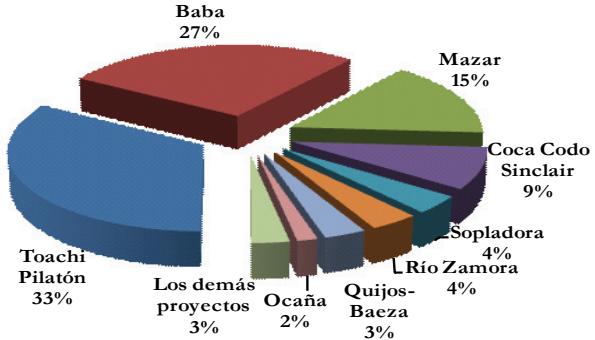
USD millones

Toachi Pilatón	210
Baba	170
Mazar	96
Coca Codo Sinclair	54
Sopladora	24
Río Zamora	24
Quijos-Baeza	20
Ocaña	10
Río Luis	6
Minas	3
La Unión	3
Soldados-Yanuncay-Minas	2
Buenos Aires	2
Llanganates	1
Jondachi	1
Río Mazar y Dudas	1
<b>Total</b>	<b>627</b>

% PIB

1.1%

Fuente: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Electricidad y Energía Renovable



Además de los fondos petroleros, las operaciones del **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS** contribuyen de manera significativa no solo al conjunto del RSPNF sino a las finanzas públicas ecuatorianas. Así, en 2008, sus ingresos alcanzaron USD 2.758 millones (5% del PIB), con una tasa de

crecimiento de 16,4% respecto a 2007. El rubro de mayor relevancia constituyen las contribuciones a la seguridad, mismas que representan el 76,4% de los ingresos de la institución, al igual que en 2007. De éstas, el 85,3% proviene del sector privado (USD 1.798 millones) y el restante 14,7% (USD 311 millones), del sector público. En 2007, la participación del sector privado fue de 85,4% y la del sector público 15,7%.

En lo relativo a la recaudación de contribuciones, ésta recoge el efecto de diversos aspectos, entre otros, los siguientes:

- i. La aplicación de la Ley de Unificación y Homologación Salarial, misma que amplía la base imponible.
- ii. La gestión administrativa del IESS para promover el cumplimiento completo y oportuno de las obligaciones contributivas.
- iii. El nivel de la actividad económica que influye directamente en el empleo y por tanto en las contribuciones. Al respecto, se destaca la importancia de la creación de trabajo en los sectores privados, toda vez que son éstos los que aportan con más del 85% de las contribuciones recibidas por el IESS.

Otra fuente de ingresos constituyen las transferencias entregadas por el Presupuesto del Gobierno Central al IESS, las mismas que presentan una tasa de crecimiento de 10,1% al pasar de USD 378 millones en 2007 a USD 417 millones en 2008, comportamiento que conduce a mantener el mismo nivel de transferencias en términos del PIB (0,8%).

Por el lado de los gastos efectuados por el IESS en 2008, entre los más significativos, se registran los siguientes:

- i. Pensiones, con una tasa de crecimiento nominal de 9,5%, al pasar de USD 815 millones a USD 892 millones, siendo ésta la tasa más baja de las erogaciones efectuadas por el IESS en este año. En este sentido, cabe tener en cuenta el limitado incremento de pensiones efectuado en 2008.
- ii. Devolución de los fondos de reserva, por USD 448 millones, es decir, USD 159 millones adicionales a los entregados en 2007.
- iii. Compras de bienes y servicios por USD 241 millones, las mismas que incluyen medicamentos y más insumos médicos que requieren los hospitales del IESS y las unidades médicas en todo el territorio ecuatoriano para brindar la prestación de servicios médicos.
- iv. Servicio médico, por USD 222 millones. Este concepto incluye el pago de los sueldos y salarios del área médica, entre otros.
- v. Concesión neta de préstamos por USD 71 millones, menor en USD 162 millones a los USD 233 millones registrados en 2007. Esta disminución se debe a que en 2008 se incrementan los montos por concepto de recuperación de los préstamos que fueron concedidos en períodos anteriores.

Como consecuencia de los referidos ingresos y gastos, el resultado global del IESS en el año 2008 constituye un superávit de USD 828 millones, mismo que supera al de USD 602 millones registrado en 2007. En términos del PIB, esta diferencia es del orden de 0,2 puntos porcentuales.

Adicionalmente, es preciso indicar que el IESS cuenta con un nivel de liquidez alto y permanente en el tiempo, lo cual le permite constituirse en la más significativa fuente de financiamiento con que cuenta el Gobierno Central en el ámbito interno.

De otro lado, es importante señalar que en el marco de las políticas sociales del Gobierno Nacional, el Consejo Directivo del IESS aprobó el “Reglamento General de Préstamos Hipotecarios para la adquisición de unidades de vivienda terminada; construcción; remodelación; y, ampliación de vivienda (Registro Oficial 408 de 21 de agosto de 2008.

Por su parte, los **gobiernos seccionales**, conformados por las municipalidades y consejos provinciales, en 2008 presentan un resultado superavitario de USD 27 millones, menor en USD 87 millones al superávit de USD 114 millones registrados en 2007. El mencionado valor es el resultado de la diferencia entre los ingresos de USD 2.594 millones (4,7% del PIB) y los gasto de USD 2.567 millones (4,7% del PIB). En 2007, los ingresos fueron de USD 2.041 millones (4,5% del PIB) y los gasto de USD 1.927 millones (4,2% del PIB). Por tanto, si bien se trata de resultados superavitarios en los dos años, en 2008 se observa un deterioro de la posición financiera de este nivel de gobierno del orden de 0,2 puntos porcentuales del PIB. Esta consideración es importante debido a que una parte de los recursos del superávit se destina a cubrir los pagos de amortizaciones por deudas contraídas en el país o en el exterior; y, otra, como saldos.

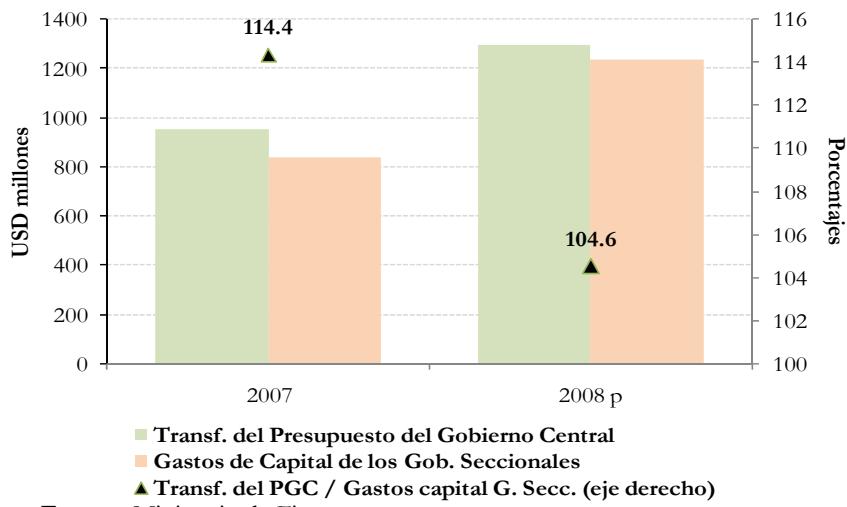
Entre los ingresos con que cuentan los gobiernos seccionales en 2008, constan los ingresos propios por USD 741 millones, mismos que superan a los USD 577 millones correspondientes a 2007, por lo que la tasa de crecimiento es del orden de 28,3%. Este crecimiento tiene que ver con la continuidad de los procesos relativos a la elaboración de catastros y aplicación de los mismos para el cobro de impuestos especialmente municipales. A pesar del esfuerzo mencionado, tales ingresos representan el 28,6% de la totalidad de ingresos, nivel similar al registrado en 2007 (28,3%).

Por su parte, las transferencias que en 2008 los gobiernos seccionales reciben del Presupuesto del Gobierno Central, FODESEC, Fondo de Salvamento, donaciones del impuesto a la renta y otros, alcanzan a USD 1.853 millones, las mismas que superan en USD 389 millones a las recibidas en 2007. Dentro de éstas, se destacan las transferencias remitidas por el Presupuesto, por USD 1.294 millones, las mismas que contienen una tasa de crecimiento de 35,4% respecto a las de 2007. Esto significa que, sin soslayar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos seccionales, es mayor el esfuerzo efectuado por el Gobierno Central.

En cuanto a los gastos de este nivel de gobierno, los de naturaleza corriente son del orden de USD 2.567 millones en 2008, 51,8% de los gastos totales, siendo los más representativos, los sueldos y salarios y la adquisición de bienes y servicios que en su conjunto superan el 80 % de los gastos corrientes y el 42% de la totalidad de los gastos. Frente a 2007, los gastos corrientes presentan una tasa de crecimiento nominal de 21,8%.

En el año 2008, el 55,7% de los gastos corrientes logran ser financiados con ingresos propios, nivel similar al de 2007 (52,9 %). Esto sin duda obliga a destinar parte de las transferencias recibidas del Gobierno Central, básicamente, a completar el financiamiento de los gastos de operación de los gobiernos seccionales, limitando así la posibilidad de destinar mayores recursos a proyectos de inversión.

**Gráfico 80**  
**Gobiernos Seccionales:**  
**Transferencias recibidas del Presupuesto del Gob. Central y Gastos de Capital e**  
**inversión**  
**2007-2008**



Fuente: Ministerio de Finanzas

146

Al respecto, en 2008 los gastos de capital e inversión son del orden de USD 1.237 millones (2,3% del PIB) y presentan una tasa de crecimiento de 48,1% frente a los observados el año anterior. Conviene tener en cuenta que este incremento contiene el efecto de los proyectos de inversión efectuados por los gobiernos seccionales en 2008 con recursos provenientes del endeudamiento, de las transferencias fiscales en el marco de la participación del 15% de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central; y, adicionalmente, se debe considerar que el proceso de elecciones llevado a cabo en este año influye para incrementar el nivel de las inversiones de los gobiernos seccionales en todo el país.

### 2.3.5.3 Empresas Públicas No Financieras

El grupo de las Empresas Públicas No Financieras (EPNF) está constituido por Petroecuador, TAME, FLOPEC, Ferrocarriles del Estado y empresas Menores (de agua potable y alcantarillado). Las operaciones del conjunto de estas empresas genera un superávit global de USD 112 millones, que en términos del PIB permite mantener el mismo nivel del año 2007 (0,2%).

El siguiente cuadro muestra las operaciones que las EPNF de los años 2007 y 2008:

**Cuadro 54. Operaciones de las Empresas Públicas no Financieras**

*2007-2008*

	USD millones		Variaciones		Porcentajes PIB	
	2007	2008	Absoluta	Relativa	2007	2008
Ingresos Operacionales	5148	3242	-1906	-37.0	11.2	5.9
Egresos Operacionales	4573	2349	-2224	-48.6	10.0	4.3
<b>Déficit (-) o Superávit (+) Operacional</b>	<b>575</b>	<b>893</b>	<b>317</b>	<b>55.2</b>	<b>1.3</b>	<b>1.6</b>
Ingresos no Operacionales	241	782	541	225.0	0.5	1.4
Egresos no Operacionales	173	254	82	47.2	0.4	0.5
Egresos de Capital	536	1308	772	143.9	1.2	2.4
<b>DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+)</b>	<b>107</b>	<b>112</b>	<b>6</b>	<b>5.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>

**Fuentes:** Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas e Instituciones del SPNF

La mayor contribución proviene de **Petroecuador**, la empresa estatal más grande del país. Así, el superávit operacional de ésta representa el 83,3% del superávit operacional del conjunto de las Empresas Públicas No Financieras ecuatorianas.

Los ingresos operacionales presentan una caída de USD 2.052 millones, que implica una tasa de variación de -43,5% respecto de 2007; y, los egresos operacionales, de USD 2.339 millones, con una tasa de variación de 55,6% frente al año anterior. Tales caídas se explican por la vigencia de la Cuenta de Financiamiento de Importación de Derivados (CFDID)<sup>76</sup> creada especialmente para explicitar el proceso financiero de la importación de combustibles que abastecen al mercado nacional. Hasta 2007, los recursos destinados para dicha importación formaban parte de los ingresos operacionales de Petroecuador, y el gasto correspondiente a la importación se registraba en los egresos operacionales de la empresa estatal.

En cuanto al gasto de capital e inversión de las EPNF en su conjunto, éste asciende a USD 1.308 millones, con un incremento de USD 772 millones respecto al registrado en 2007 (USD 536 millones), por lo que en términos del PIB, este aumento equivale a 1,2 puntos porcentuales.

La inversión más significativa corresponde a Petroecuador, con USD 1.147 millones, que equivalen al 87,7% de la totalidad de la inversión de las EPNF, le sigue en importancia la de las Empresas Menores, con USD 145 millones, equivalentes a 11,1%; y, los restantes USD 15 millones, al conjunto de las demás EPNF<sup>77</sup>.

En el caso de la inversión de Petroecuador, ésta duplica a la de 2007 debido a que en 2008 contó con recursos provenientes no solo del superávit operacional de la empresa, sino también de transferencias efectuadas por el Presupuestos del Gobierno Central por USD 327 millones y por los fondos petroleros, como es el caso del FEISEH, que en este año transfirió USD 92 millones para financiar los proyectos petroleros de la empresa estatal. Cabe mencionar que la inversión de Petroecuador constituye el 87,7% de la inversión del conjunto de empresas públicas ecuatorianas en este año. A su vez, dentro de la

147

<sup>76</sup> Ver recuadro cuenta CFDID.

<sup>77</sup> FLOPEC no entrega información al Banco Central del Ecuador, debido a que, según ésta, se trata de una empresa estratégica para el Estado. Esta limitación es resuelta por el Banco Central mediante estimaciones estadísticas.

empresa, USD 570 millones corresponde a las inversiones de Petroproducción, USD 421 millones a las de Petroamazonas, USD 61 millones a Petrocomercial, USD 49 millones a la Matriz de Petroecuador, USD 36 millones a Petroindustrial y USD 9 millones a la Gerencia de Oleoducto.

Estas inversiones tienen que ver con proyectos de exploración, perforación, facilidades de producción, yacimientos, proyectos ambientales, adquisición de activos fijos, básicamente.

El resultado global de las Empresas Públicas No Financieras en 2008 constituye un superávit de USD 35 millones, 0,1% del PIB, nivel similar al observado en 2007.

## 2.4 SECTOR MONETARIO Y FINANCIERO

### 2.4.1 Balance del Banco Central del Ecuador (BCE)

EL balance del BCE, incluye cuatro sistemas contables creados con la dolarización como una herramienta didáctica, para informar a la población, que organiza la información del Balance del Banco Central según su nivel de exigidibilidad y cuyo registro y evolución se resume a continuación:

**Cuadro 55 Balance del Banco Central del Ecuador**

148

#### Balance del Banco Central del Ecuador

Activos	Pasivos
RILD	
RILD 1.....	Espe.Monet.en Circulación
RILD 2.....	Depósitos de IFIS (encaje)
RILD 3.....	Depósitos del SPNF
Repos	Pasivos de Med.y Lar.Platos
Títulos del Gobierno	Títulos BCE
Títulos Del Gobierno	Otros Pasivos
Otros Activos	
	Sistema de Canje
	Sistema de Reserva Financiera
	Sistema de Operaciones
	Sistema de Otras Operaciones

#### 2.4.1.1 Sistema de canje

En este primer sistema contable se registran como pasivo las especies monetarias nacionales (fraccionario) emitidas por el BCE, que se encuentren en circulación; en su activo se contabiliza el monto de Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) necesario para respaldar el 100% del pasivo. Así, el saldo de fraccionario en circulación a diciembre de 2008 mostró un incremento de USD 5,9 millones respecto al monto observado en diciembre de 2007, ascendiendo a monto de USD 77,3 millones. Este aumento obedece al crecimiento de la economía así como a la inflación.