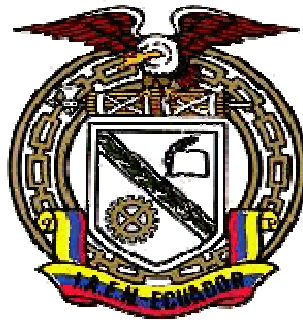


**REPUBLICA DEL ECUADOR**

**SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE  
SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD Y  
DESARROLLO**



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUAL  
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON  
MENCION EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA  
EMPRESARIAL**

**Í MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA ELIMINAR LA  
DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO  
DEL GOBIERNO CENTRAL, DE LAS RENTAS  
PETROLERASÍ**

**EC. HÉCTOR TAPIA BOADA**

**2002 - 2003**

## **REPUBLICA DEL ECUADOR**

**SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE  
SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD Y  
DESARROLLO**



**Í MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA ELIMINAR LA  
DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO  
DEL GOBIERNO CENTRAL, DE LAS RENTAS  
PETROLERASÎ**

**TESIS PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE MÁSTER EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON  
MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA  
EMPRESARIAL**

**AUTOR: EC. HÉCTOR TAPIA BOADA  
ASESOR DIRECTOR DE TESIS: EC. RAÚL NIETO JÁTIVA**



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**Quito, Junio del 2003**

**A la memoria de mis padres y hermanas**



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **AGRADECIMIENTO:**

**A Dios, por permitirme vivir para realizar el esfuerzo de superación diaria; a las autoridades del MICIP que facilitaron mi asistencia al XXX Curso; a los compañeros de institución egresados del I.A.E.N por brindarme su incondicional colaboración; al Instituto de Altos Estudios Nacionales por la formación integral recibida; a la Ec. Nelly Lupe Molina por su apoyo de amiga y profesional; y, al Ec. Raúl Nieto Játiva, por su valiosa orientación.**

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>BREVE ANÁLISIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA</b>	<b>17</b>
<b>VISIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA DURANTE EL 2002</b>	<b>20</b>
<b>LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO</b>	<b>23</b>
<b>EL INFORME DE GUSTAVO NOBOA B. AL CONGRESO NACIONAL</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>31</b>
<b>POLÍTICA ECONÓMICA</b>	<b>31</b>
1.1 POLÍTICA MONETARIA	33
1.2 POLÍTICA FISCAL	37
1.2.1 POLÍTICA TRIBUTARIA	42
1.2.1.1 EL SISTEMA TRIBUTARIO	43
1.2.1.2 ESQUEMA TRIBUTARIO EN EL ECUADOR	51
1.2.1.3 LA POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR	55
1.2.1.4 EFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL CRECIMIENTO	66
1.2.1.5 LA POLÍTICA FISCAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA	68
1.2.1.6 LINEAMIENTOS BÁSICOS SOBRE FINANZAS PÚBLICAS	69
1.2.2 POLÍTICA ARANCELARIA	71
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>78</b>
<b>DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>78</b>
2.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO	78
2.1.1 MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	78
2.1.1.1 PRESUPUESTO	78
2.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL	94
2.3 CAUSAS DE LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO	115
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>119</b>
<b>REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL</b>	<b>119</b>
3.1 MECANISMO E INSTRUMENTOS A APLICAR	119

<b>3.1.1 INGRESOS</b>	<b>120</b>
<b>3.1.2 GASTOS</b>	<b>128</b>
<b>3.1.3 EFECTO COMBINADO (INGRESOS Y GASTOS)</b>	<b>131</b>
<b>3.2 RESULTADOS EN EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS NO PETROLEROS EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZOS</b>	<b>133</b>
<b><u>CAPÍTULO IV</u></b>	<b><u>136</u></b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>136</b>
<b>4.1 CONCLUSIONES</b>	<b>136</b>
<b>4.1.1 EN LA ECONOMÍA</b>	<b>136</b>
<b>4.1.2 LA DOLARIZACIÓN</b>	<b>138</b>
<b>4.1.3 LA POLÍTICA FISCAL</b>	<b>140</b>
<b>4.2 RECOMENDACIONES</b>	<b>146</b>
<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>154</u></b>



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1: Ingresos Tributarios y Petroleros .....</b>	<b>57</b>
<b>Cuadro 2: Estructura Económica del Gasto .....</b>	<b>59</b>
<b>Cuadro 3: Presupuesto del Gobierno Central .....</b>	<b>63</b>
<b>Cuadro 4: Ingresos Petroleros.....</b>	<b>95</b>
<b>Cuadro 5: Ingresos Tributarios.....</b>	<b>99</b>
<b>Cuadro 6: Principales Ingresos Tributarios.....</b>	<b>101</b>
<b>Cuadro 7: Ingresos Petroleros y no Petroleros.....</b>	<b>103</b>
<b>Cuadro 8: Estructura Porcentual del Gasto Corriente.....</b>	<b>105</b>
<b>Cuadro 9: Crecimiento del Gasto Corriente .....</b>	<b>108</b>
<b>Cuadro 10: Estructura Económica del Gasto de Capital.....</b>	<b>109</b>
<b>Cuadro 11: Estructura Económica del Gasto .....</b>	<b>111</b>
<b>Cuadro 12: Déficit o Superávit del Presupuesto .....</b>	<b>113</b>



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Participación Porcentual de los Ingresos Petroleros .....</b>	<b>96</b>
<b>Gráfico 2: Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central .....</b>	<b>100</b>
<b>Gráfico 3: Estructura Porcentual de los Ingresos.....</b>	<b>104</b>
<b>Gráfico 4: Estructura Porcentual del los Gastos .....</b>	<b>106</b>
<b>Gráfico 5: Estructura Porcentual del Gasto.....</b>	<b>112</b>
<b>Gráfico 6: Ingresos, Gastos y Resultado del Presupuesto .....</b>	<b>114</b>





**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## INTRODUCCIÓN

### **Breve análisis de la coyuntura política**

El triunfo del coronel (r) Lucio Gutiérrez, en alianza con el movimiento indígena y los partidos de izquierda, se presenta como el desarrollo de un proceso que no se sabe a ciencia cierta cuál será su desenlace.

Este, como todos los procesos políticos y sociales, han recorrido un largo camino. El levantamiento indígena de 1990, que conmocionó al país, fue un momento decisivo de condensación de dos procesos: el renacimiento cultural de los pueblos aborígenes y la revitalización de la lucha por la tierra.

En 1997 una inmensa movilización popular logró desalojar del poder a Abdalá Bucaram. El paquete económico, que verdaderamente atentaba a los intereses de los sectores populares, con el que se propuso afrontar la crisis del país, terminó por acarrearle su destitución.

El 21 de enero de 2000, luego de implementar todas las medidas de ajuste indicadas por el Fondo Monetario Internacional, el Presidente Jamil Mahuad atrajo sobre sí el repudio de la mayoría de la población ecuatoriana que, liderada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, terminó por expulsarlo del poder. Ese día el pueblo tomó el Congreso Nacional, entre los ocupantes se hallaba el actual presidente electo. Finalmente los altos mandos de las Fuerzas Armadas desalojan el Parlamento y asume el vicepresidente Gustavo Noboa.



Estos trascendentales acontecimientos de 1997 y 2000, contienen dos elementos fundamentales. El primero, la presencia dominante (aunque no excluyente) del campesinado indígena. El segundo, un importantísimo soporte de participación popular organizada.

Estos levantamientos suponen una ratificación de los indígenas ecuatorianos, como sujeto social con un proyecto propio, que cuestiona en profundidad la hegemonía de las clases dominantes locales y el rol de los Estados Unidos en Ecuador. Los indígenas, que constituyen la columna vertebral de estas luchas, tienen una clara y sostenida convicción acerca de la necesidad de la participación directa.

Se trata de un proceso de elevación de la conciencia ciudadana paulatina y permanente, de carácter masivo. Se cuentan por millares los indígenas y campesinos que (desde 1990) vienen movilizándose, con propuestas cada vez más cuestionadoras y audaces. Este es un proceso mediante el cual el movimiento indígena se afirma en sus reclamos y reivindicaciones étnicas, y (simultáneamente) asume una actitud de disputa del poder, representando al conjunto de los explotados, oprimidos y excluidos.

En este marco se conforma la alianza que llegó al gobierno. Este agrupamiento de fuerzas está integrado por el Partido Sociedad Patriótica "21 de Enero", la organización cívico - militar liderada por el coronel Gutiérrez; el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País, el brazo político de la CONAIE; y el Movimiento Popular Democrático, la fuerza de izquierda más representativa, aunque no la única.

La llegada al gobierno no augura, automáticamente, un cambio de rumbo en las políticas. El coronel Gutiérrez siempre ha actuado con honestidad, pero las presiones de los tradicionales sectores de poder serán muy intensas. No obstante, debemos recordar que las estructuras más sólidas que lo respaldan, son el partido Pachakutik y la Confederación de Nacionalidades Indígenas.

El discurso de conciliación y unidad nacional de Lucio Gutiérrez, ha llegado como un mensaje tranquilizador en la sociedad. En el fondo, la mayoría de los 12 millones de ecuatorianos ha encontrado en su palabra la tan ansiada esperanza de cambio para el país. Sin embargo, sobre las propuestas del flamante mandatario y las renovadas ilusiones que éstas han generado en el pueblo ecuatoriano, se cierne una gran amenaza: el fantasma de la ingobernabilidad, mal enraizado en la política ecuatoriana que a lo largo de la historia ha tomado como rehenes a varios presidentes.

Dentro de ese marco, lograr equilibrar las relaciones entre las funciones del Estado y detener la profundización de la pugna de poderes será una de las mayores dificultades que deberá enfrentar Gutiérrez en su administración.

Sin el apoyo puntual del Congreso, los sectores productivos, los movimientos sociales e indígena, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, y en definitiva la sociedad ecuatoriana en su conjunto, no habrá voluntad ni liderazgo que valga.

Es decir, o los líderes de los grupos más representativos de la sociedad le apuestan al consenso básico para sacar al país del atolladero social y económico en que se encuentra, o nuevamente el Ecuador se verá



abocado a deambular por los caminos del enfrentamiento y la inestabilidad, con todas las nefastas implicaciones que aquello acarrea: más pobreza, debilitamiento de la dolarización y cierre de las líneas de financiamiento externo entre las más graves.

Lo anteriormente se sustenta en la incertidumbre que el accionar político del actual gobernante, genera falta de credibilidad y un clima de seguridad para el crecimiento y desarrollo productivo ; pues, al carecer de un liderazgo que cohesione a la población ecuatoriana, sus declaraciones continuamente modificadas al día siguiente, con aclaraciones que en lugar de orientar y explicar, parecen ser tardías y consecuencia de un mal asesoramiento o falta de firmeza de su parte. A lo expresado se debe añadir la no existencia de un plan de gobierno consolidado y que el grupo de personas que rodean el accionar presidencial, no parece ser un soporte moral y técnico para la conducción de los destinos del país, lo cual nos permite inferir que al Ecuador no le espera un futuro de buenas expectativas para el corto y mediano plazos.

Al terminar de escribir estas líneas, a duras penas ha logrado superar a las presiones a las que nos tiene acostumbrado gobierno, tras gobierno, la Unión Nacional de Educadores, sin que logre todavía encontrar una salida a las que ejercidas por los poderosos+ sindicatos petroleros.

### **Visión general de la economía durante el 2002**

Según el Banco Central del Ecuador<sup>1</sup> la coyuntura económica ha tenido un desempeño positivo, a pesar de la incertidumbre que se extiende por América Latina. Las proyecciones de crecimiento para la región para el

---

<sup>1</sup> **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Informe del Directorio del Banco Central del Ecuador al Presidente de la República y al Honorable Congreso Nacional, julio . diciembre del 2002

año 2002 elaboradas por el FMI y la CEPAL, son de 0.7 % y -0.8 %, respectivamente.

Los problemas para mantener de las cuentas fiscales en orden, fue la principal característica de la economía ecuatoriana durante el año 2002, esta situación impidió que se concrete un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, tornándose negativa la percepción de los agentes nacionales e internacionales sobre la situación económica del país.

El segundo semestre, a pesar de que se retomaron medidas de disciplina fiscal, éstas fueron insuficientes. Se desistió en el objetivo de llevar a cabo la privatización de los servicios telefónico y eléctrico. En el sector petrolero, las compañías socias y dueñas del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) aceleraron los planes de construcción con la finalidad de acortar su retraso e iniciar su operación lo antes posible en el año 2003.

En medio de la recesión de América Latina, cuya tasa de crecimiento real para el año 2002 fue de -0.5%<sup>2</sup>, la economía ecuatoriana ha mantenido sus expectativas de crecimiento económico por encima de las tasas de la región. La tasa de crecimiento real estimada para el año 2002 es de 3.3%.

La inflación promedio en el año 2002 fue de 12.5% y a fin de año 9.4%, con lo cual se cumplió el objetivo de llegar a un dígito. Estas tasas han permitido reducir la tasa de apreciación del tipo de cambio efectivo real, que varió en 9% en este último año frente al 18% en el año anterior. La apreciación del tipo de cambio real implica un reto crítico para el país y específicamente para el sector exportador, que deberá mejorar de manera

---

<sup>2</sup> CEPAL 2002, Balance Preliminar.

acelerada su productividad si quiere mantener su participación en el comercio mundial.

La tasa de desempleo se situó en el 7.7%, cerca de 3 puntos porcentuales menos que lo registrado en el año 2001.

<b>PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS</b>		
	<b>2001</b>	<b>2002 p/</b>
Inflación (promedio del período)	37,7%	12,5%
Inflación (fin del período)	22,4%	9,4%
Crecimiento real PIB	5,1%	3,3%
PIB nominal (en millones de dólares)	21,024%	24,417%
Desempleo total	8,1%	7,7%
<b>En Porcentaje del PIB</b>		
Balance Sector Público no Financiero	0,4%	1,3%
Balanza comercial	-1,9%	-4,2%
Cuenta corriente	-2,6%	-4,7%
<b>Petróleo</b>		
Precio de exportación de petróleo (US\$/Barril)	19,2%	21,8%
Volumen prod. de petróleo (mill. de barriles)	148,7%	143,3%
Volumen export. total petróleo crudo (mill.de barriles)	89,9%	84,3%
<hr/>		
<b>p/ Cifras preliminares</b>		

Fuente: Banco Central Del Ecuador

En el sector externo siguió ampliándose el déficit de la balanza comercial a pesar de la favorable evolución del precio del petróleo que alcanzó un promedio de US \$ 21.8 por barril, superior al del año anterior en US \$ 2.6. La producción y exportación de petróleo presentaron tasas negativas de crecimiento, producto de una menor eficiencia en la inversión. Por otra parte, siguieron en aumento las importaciones,



**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

asociadas al OCP y a la mayor demanda de bienes de consumo duraderos y no duraderos. Preocupa el crecimiento de las importaciones de este tipo de bienes, especialmente en el contexto de dolarización, en que la sostenibilidad de la balanza de pagos depende del influjo de divisas. El déficit comercial incidió directamente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la que se financió principalmente con deuda privada e inversión extranjera directa.

Las cifras fiscales reflejaron un superávit para el Sector Público No Financiero (SPNF) de 1.3% del PIB. No obstante, el gasto corriente ha tenido una tendencia creciente por sobre lo estimado, particularmente en concepto de salarios y compra de bienes y servicios.

La evolución de la economía enmarcada en el esquema de dolarización y la relativa estabilidad del país, mantuvo un nivel razonable de confianza de los empresarios por lo que algunas variables fundamentales de la economía no sólo se han movido hacia sus niveles históricos de tendencia, sino que en algunos casos apuntalan un nuevo crecimiento económico para el año 2003.

Por ello, y a la luz de la información que hasta la presente fecha se dispone, para el año 2003 se estima un crecimiento de 3.3%. La variación del PIB para el primer trimestre fue de 0.4%, para el segundo de 3.2% y para el tercero de 0.9%. La estimación de crecimiento para el cuarto trimestre sería de 1.3%, con lo cual se alcanzaría la previsión de 3.3% en el año.

### **La dependencia del petróleo**

Los ingresos públicos provenientes de los recursos generados por la explotación del petróleo, desde los inicios de su explotación allá por la



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

década de los setenta, se han constituido y se constituyen en una de las principales fuentes de recursos para financiar el gasto público.

Es un peligro que las finanzas públicas y la balanza de pagos dependan de la cotización de un producto con precio tan volátil. Sería un error para el Ecuador el que siga basando la economía del país en el petróleo y en el endeudamiento extremo e interno. Continuaríamos en la condición de país dependiente de las exportaciones de un recurso que es además no renovable y que en virtud de los acontecimientos en los que vive el país en el momento actual, no se avizora perspectivas ciertas.

Por otra parte, la inexistencia de políticas fiscales en materia tributaria y arancelaria que permitan que el grado de dependencia de los ingresos públicos de los recursos que origina la exportación del crudo disminuya, hace que éstos se vuelvan vulnerables a la cotización y coyuntura de los precios internacionales y que se torne más ineficiente la recaudación de los mecanismos e instrumentos tradicionales de captación de ingresos públicos: impuesto a la renta, IVA, ICC; y, por lo tanto muy proclives a la evasión y al engorrosos procedimientos para su captación.

De igual manera, el manejo político realizado por algunos gobiernos y congresos de turno, ha influido para que los recursos públicos originados en la explotación petrolera, sean manipulados y extraídos para satisfacer los intereses particulares o de ciertos grupos dominantes y de cúpulas sindicales enquistadas en las empresas petroleras estatales. Esta situación manifiesta, ha sido causa para que la orientación y destino de los ingresos públicos, no se destinen hacia la obra pública, la reactivación del aparato productivo y el pago de la deuda social en beneficio de los más desposeídos del Ecuador.



Un tercer aspecto importante tiene que ver con la política de gastos, tradicionalmente de tipo clientelar, creciente y desordenado. Estas características han llevado a que los ingresos públicos resulten siempre insuficientes para satisfacer los ilimitados gastos fiscales.

La disminución de la dependencia de los ingresos del Estado de aquellos provenientes del petróleo, resulta entonces, tarea prioritaria si se pretende sincerar la estructura diversificada de los ingresos públicos, buscar nuevas e imaginativas formas de obtenerlos y tener un déficit fiscal manejable.

En enero del 2000, el Ecuador al adoptar por un esquema de sustitución monetaria completa, la política fiscal pasó a constituir el vértice de la política económica, la misma que definirá en gran medida la sostenibilidad y trayectoria de crecimiento económico en el mediano y largo plazos.

La economía ecuatoriana es altamente dependiente de la actividad petrolera, constituyéndose el sector hidrocarburífero, no sólo en la principal rama de actividad económica del país, sino que además, es la principal fuente de ingresos de la balanza de pagos y de los ingresos de la caja fiscal.

Los incrementos reales del gasto público han tenido en promedio tasas de 8% teniendo un leve efecto multiplicador dentro de la reactivación y expansión de la economía. Esto se debe a que la mayor parte del gasto del sector público se ha concentrado en gasto corriente (80%), y muy modestamente (20%) en gasto de inversión y capital.

La incidencia del petróleo en el resultado global resulta obvia, genera un ritmo de gasto que no resulta ser sostenible en el tiempo, en particular



cuando se enfrentan a choques externos de magnitudes considerables que provienen del mismo mercado petrolero. De ahí que, en lugar de constituirse en un instrumento para contener la propagación de efectos que distorsionan la economía, más bien éste ha sido fuente y ha contribuido a propagar los mismos.

Es importante señalar que los años en cuales la participación de los ingresos tributarios se incrementó en forma importante, fue debido fundamentalmente a choques negativos en el sector petrolero como la ruptura del oleoducto en 1987 y la caída drástica en el precio de exportación del barril de crudo a US \$7 en 1998.

Desde el año 2000, la administración tributaria ha mejorado sustancialmente, a través de un mayor control y de una mejora en la información sobre los contribuyentes. No obstante, aún se necesitan mayores esfuerzos para alcanzar una recaudación óptima.

Actualmente, los ingresos del Gobierno Central, en promedio, alcanzan 23% del Producto Interno Bruto (PIB) de los cuales aproximadamente 60% son recaudación tributaria, 30% son ingresos petroleros y 10% son ingresos por transferencias e ingresos de autogestión de las entidades y organismos del Presupuesto del Gobierno Central.

Dentro de los principales ingresos tributarios, el Ecuador dispone del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Derechos Arancelarios sobre las importaciones y otros impuestos menores como a los vehículos motorizados y a las operaciones de crédito en moneda nacional. En cuanto a los ingresos petroleros son de dos categorías: exportación de crudo y venta interna de derivados para consumo interno.

En el 2002, el IVA tuvo una participación de aproximadamente 33.4% del total de los ingresos, el Impuesto a la Renta 11.6%, el ICE 4.8% y los Derechos Arancelarios 9.2%. Por su parte, la exportación de crudo representó el 20.6% y la venta interna de derivados para consumo interno 9.2% del total de ingresos. En suma, los ingresos antes mencionados representaron 88.8% del total de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, siendo el IVA y la exportación de petróleo crudo los de mayor ponderación.

En conclusión, históricamente las finanzas públicas se han caracterizado por: a) ser altamente dependientes de la evolución del sector petrolero; b) deficiente gestión tributaria; c) inflexibilidad en el gasto; y, d) elevados niveles de endeudamiento (interno y externo).

Estos hechos hacen que el ajuste y ciertas acciones para crear una verdadera disciplina fiscal y tributaria, sean elementos básicos para afianzar el proceso de dolarización, guiar correctamente las expectativas de los agentes y brindar consecuentemente incentivos adecuados en el sector real de la economía.

### **El informe de Gustavo Noboa B. al Congreso Nacional**

Según el Informe a la Nación<sup>3</sup> presentado por el ex presidente Gustavo Noboa B. al Congreso Nacional el 8 de enero del 2003, la economía ecuatoriana es la que más ha crecido en toda América Latina. El Producto Interno Bruto del Ecuador se incrementó de 16.674 millones de dólares en el 2000, a 24.512 millones de dólares en el 2002, esto significó en términos porcentuales, un 47% más que la cifra alcanzada en el año 2000.

---

<sup>3</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Informe a la Nación. Quito, 8 de enero del 2003.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Adicionalmente, entre otros aspectos relevantes en el informe se señala:

La deuda pública, externa e interna, se redujo en 2.356 millones de dólares. La inflación anual del 9,36% se redujo a un dígito. El Ecuador en el año 2000 tuvo una inflación del 60,7%.

La tasa de desempleo inferior al 8%, habiéndolo recibido en enero del 2000 en 16%. Reducción también el subempleo del 46% registrado en enero del 2000 a algo más de 30% a finales del año 2002.

Disminución de la dependencia que el presupuesto nacional tenía de los ingresos petroleros, al haberse éstos mantenido, en alrededor de los 1.400 millones de dólares anuales y al registrarse un dramático crecimiento de los ingresos no petroleros que se duplicaron de los 2.334 millones de dólares en el año 1999 a 4.699 millones de dólares para el año 2002. Si antes el petróleo representaba el 33% de los ingresos del Estado, al término del 2002 la dependencia se redujo al 22%.

Triplicación de las recaudaciones tributarias. Pasado de 1.114 millones de dólares en el año 1999, a 2.971 millones de dólares en el 2002.

Se ha pasado de una contracción económica del menos 7,3% experimentada en 1999, a 3 años de crecimiento real: crecimos 2,3% en el 2000, crecimos 5,6% en el 2001, la tasa más alta de América Latina y una de las más importantes del mundo; y crecimos 3,5% en el 2002. Todas por encima del crecimiento de la población. Las expectativas de todos los analistas internacionales conducen a creer que la economía para finales del 2003 crecerá a niveles del 4%.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Un sistema financiero fortalecido y sometido a nuevos y mejores controles; sistema financiero que al recibir la confianza de los ecuatorianos consiguió recuperarse del colapso del 70% de las instituciones financieras y pasar a registrar la cifra record de 5.590 millones de dólares en depósitos bancarios al cierre del 2002.

Cancelación de obligaciones por \$845 millones de dólares a 20.800 clientes de la banca quedando pendientes de arreglo \$148 millones de dólares de 4.300 clientes.

Con la construcción del OCP, el país ha recibido, en inversión directa más de 1.100 millones de dólares y registrará por inversión en exploración y explotación petrolera, otros 2.400 millones de dólares en un período de 4 años.

Se fijaron como principios de responsabilidad fiscal, que el Ministerio de Economía y Finanzas no podía presentar una pro forma presupuestaria con un déficit del sector público no financiero mayor al 2,5% y determinaron que los egresos destinados a cubrir el gasto corriente no podían superar en más del 5% a la inflación del año inmediatamente anterior.

Se obligaba además al Congreso Nacional a aprobar el presupuesto de ingresos y gastos sin tener la facultad de incrementar el monto de egresos e ingresos previstos en la pro forma enviada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El Ecuador dejó de percibir por concepto de IVA el año 2002, doscientos cincuenta millones de dólares tan necesarios para el fortalecimiento de la caja fiscal.



**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que presupone una acción planeada y transparente para prevenir los riesgos y corregir los desvíos que pueden afectar el equilibrio fiscal.

El gasto primario del gobierno central, no se incrementará anualmente en más del 3,5% en términos reales y el déficit resultante de los ingresos no petroleros menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero.

Sobre la reducción y límite al endeudamiento público, el Ministerio de Economía y Finanzas aplicará una política de disminución permanente de la deuda pública, de forma tal que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir de enero del 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda / PIB se encuentre en el 40%.

Otro aspecto importante de esta Ley es la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público. Este fondo deberá primero acumular un 2.5% del PIB; luego, su excedente podrá ser utilizado en un 70% para reducir la deuda pública, 20% para estabilizar los ingresos petroleros y atender las emergencias provocadas por desastres naturales y 10% para promover la educación y el desarrollo humano.

## CAPÍTULO I

### POLÍTICA ECONÓMICA

Con la finalidad de conceptualizar a la política económica, a continuación cito a Lucas Pacheco<sup>4</sup>:

Hemos de entender como política económica a la acción del Estado que trata de encauzar los intereses económicos de las clases sociales, conforme a determinados objetivos económicos, condicionados por una estructura de poder. En esta definición de política económica, encontramos los siguientes elementos fundamentales: en primer lugar, encontramos que la política económica es una acción; en segundo lugar, se entiende que las acciones que se desarrollan, tratan de alcanzar determinados objetivos económicos; en tercer lugar, se considera que dicha acción es protagonizada por el Estado; y, en cuarto lugar, al hablar del Estado y de estructura de poder, se está suponiendo la existencia de clases y grupos sociales que son las entidades destinatarias de las acciones de política económica.

La situación de la política económica<sup>5</sup> en el conjunto o sistema de las ciencias económicas, conduce a que se le atribuya un papel específico, que consiste en analizar y proponer medios para la consecución de un nivel de bienestar general más amplio.

La política económica no es una ciencia independiente, sino solo una rama de la ciencia económica general, que aplica a la realidad los

---

<sup>4</sup> **PACHECO, Lucas**, Política Económica, concepciones y estrategias. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito . Ecuador.

<sup>5</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. VIII

principios y desarrollos de otras ramas. No se puede hablar de independencia, aunque sí de autonomía, con entidad, problemas y métodos propios.

Desde el punto de vista social y científico es muy importante la utilización de ese caudal de conocimientos que proviene de diversas ramas o disciplinas, de modo que el conjunto permite obtener una visión más correcta de la realidad y un conjunto de recomendaciones.

Los objetivos en el corto plazo (coyuntural) de la política económica son: pleno empleo; estabilidad de precios; y, mejora de la balanza de pagos. Sin embargo, en el caso de una economía dolarizada, a estos objetivos se debe incluir el mejoramiento de la posición fiscal.

Los objetivos a largo plazo (estructural) en lo primario son : expansión de la producción; mejora en la asignación de los factores de la producción; satisfacción de las necesidades colectivas; mejora en la distribución de la renta y la riqueza; y protección y prioridades a determinadas regiones o industrias. En lo secundario son: mejora en las normas de consumo privado, y mejora en el tamaño o en la estructura de la población.

La política económica tiene instrumentos generales y específicos.

Los instrumentos generales son los siguientes:

- Impuestos
- Subvenciones
- Créditos
- Seguros





Compras y ventas  
Garantía de los créditos

Los instrumentos específicos son los siguientes:

Política Monetaria  
Política fiscal  
Política Agraria  
Política económica exterior

## 1.1 **POLÍTICA MONETARIA**

El Banco Central del Ecuador, es una persona jurídica de derecho publico, de duración indefinida, con autonomía técnica y administrativa, tiene como funciones establecer, controlar y aplicar la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y como objetivo. velar por la estabilidad de la moneda. Su organización, funciones y atribuciones se rigen por la Ley, su estatuto y los reglamentos internos, así como por las regulaciones que dicte su Directorio.

En lo específico, una de sus principales atribuciones constituye el ejecutar las políticas monetaria, financiera y cambiaria y servir como depositario oficial del sistema financiero y agente financiero del Estado, en concordancia con la base legal, reglamentaria y técnica que exista para el efecto.

Su misión es la de promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país, tendiente a su desarrollo, para lo cual deberá: realizar el seguimiento del programa macroeconómico; contribuir en el diseño de políticas y estrategias para el desarrollo de la nación; y, ejecutar el

régimen monetario de la República, que involucra administrar el sistema de pagos, invertir la reserva de libre disponibilidad; y, actuar como depositario de los fondos públicos y como agente fiscal y financiero del Estado.

Los objetivos principales que persigue esta institución son:

- Procurar la estabilidad macroeconómica
- Participar en la elaboración del programa macroeconómico y efectuar su seguimiento.
- Definir los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de largo plazo del país
- Administrar la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos
- Actuar como depositario oficial y agente financiero del Estado
- Preservar el patrimonio cultural del país
- Desarrollar programas de beneficio social marginal

Por más de tres décadas este régimen monetario enfrentó con éxito innumerables perturbaciones. Sin embargo, el rigor de la crisis de deuda externa desatada en 1981, los ajustes a los que fue indispensable someter a una economía en desequilibrio, las presiones fiscales, una inflación desbordada y, sobre todo, la necesidad de ordenar nuevamente el conjunto de la economía, a fin de retomar una ruta de crecimiento más apropiada, hizo necesario un nuevo cambio. Con este propósito, en mayo de 1992 se expidió la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, mediante la cual el Banco Central del Ecuador fue capacitado para intervenir en el sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto. Con este poderoso instrumento de política, ha sido posible controlar una inflación inédita en la historia monetaria ecuatoriana.

Adicionalmente, la necesidad de establecer nuevos compromisos de austeridad para el sector público obligó a conculcar la potestad de otorgar crédito al Fisco. Finalmente, con el fin de precautelar los intereses de los clientes del sistema bancario, el Banco Central del Ecuador quedó autorizado a operar como prestamista de última instancia, dentro de estrictos parámetros financieros. Queda claro, en la actualidad, que el principal compromiso de una institución de emisión es velar por la estabilidad de precios y por la viabilidad externa.

El 12 de febrero de 1999, el Banco Central del Ecuador, emitía un Boletín de Prensa<sup>6</sup>, bajo el título de **NUEVO ESQUEMA CAMBIARIO**, que, que por su trascendencia para el tema de la presente investigación, me permito citarlo a continuación:

Desde hace algunas semanas, el Banco Central del Ecuador ha venido ejecutando su política monetaria en medio de fuertes presiones sobre el tipo de cambio, mientras el Gobierno y el Congreso Nacional lograban un acuerdo sobre la Proforma Presupuestaria. La defensa de la banda cambiaria era la alternativa de menor costo para el país, puesto que haber modificado la política cambiaria en ausencia de una definición fiscal habría conformado un escenario de mayor incertidumbre e inestabilidad.

El día de ayer, el Congreso Nacional aprobó la Proforma Presupuestaria para 1999. Este instrumento contiene los lineamientos de lo que será la política fiscal en el presente año.

El camino hacia una menor inflación en el mediano plazo y, consecuentemente, hacia menores tasas de interés es compatible con un régimen cambiario que asegure que el precio de la divisa responda en todo momento a los requerimientos de la economía. En consecuencia, a partir de hoy 12 de febrero de 1999 se elimina el sistema de bandas cambiarias vigente desde finales de 1994, y se permite que el precio del dólar fluctúe. Este nuevo esquema no implica que el Banco Central dejará de intervenir en el mercado cambiario, sino que lo hará cuando las circunstancias lo ameriten, a efectos de evitar bruscos movimientos especulativos.

Con el objeto de contribuir al éxito de la nueva política cambiaria, el Banco Central del Ecuador cuidará en todo momento que la oferta de dinero responda a la demanda y sea consistente con el programa monetario y financiero que apunta a reducir la inflación en el mediano y largo plazo. Para ello, se ha establecido un nuevo régimen de intervención monetaria que entrará en vigencia a partir del

---

<sup>6</sup> <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000019>



miércoles 17 de febrero, mediante el cual el Banco Central asignará al sistema financiero diariamente los recursos que son compatibles con la meta de crecimiento de los agregados monetarios, a través de subastas de reportos y minibems.

El nuevo esquema cambiario ha permitido que el día de hoy las tasas de interés se reduzcan 50 puntos por debajo del nivel al que llegó ayer. Además, preserva el nivel de las reservas internacionales, que si bien ha disminuido, es aún suficiente para garantizar la solvencia financiera externa del país.

El Banco Central del Ecuador reafirma su compromiso de luchar contra la inflación y confía que el nuevo esquema monetario y cambiario, en conjunto con una política fiscal disciplinada y una sana política financiera, permita que el país retome la senda de reactivación económica y crecimiento sostenido en un contexto de reducción de la inflación en el mediano plazo.

La nueva Ley 2000-4 Para la Transformación Económica del Ecuador expedida el 13 de marzo del 2000, y la Ley Reformatoria a la Ley para La Transformación Económica del Ecuador del 31 de marzo del 2000, establecen las nuevas reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y otros cuerpos legales relacionados con la materia.

La nueva Ley y sus reformas establece el Régimen Monetario de la República, cuya ejecución corresponde al Banco Central del Ecuador. Régimen Monetario que se fundamenta en el principio de plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior.

El BCE recibe de todas las entidades del sistema financiero ecuatoriano los balances diarios, semanales y mensuales, a partir de los cuales, con las aplicaciones informáticas que para el efecto se han desarrollado, se obtienen una serie de indicadores que dan cuenta de la marcha del sector. Así, el BCE publica la RILD, la base monetaria, la emisión monetaria, las reservas bancarias, los depósitos a la vista, las cuentas del BCE, el sistema de balances del BCE, las cuentas monetarias de otras sociedades de depósito, el panorama monetario, el panorama financiero y todos los componentes de cada una de esas variables.

Cabe advertir que la implementación de la dolarización en la economía ecuatoriana, primero y luego la adopción de un nuevo catálogo de cuentas en julio de 2002, implicaron cambios significativos en la elaboración de los indicadores monetarios.

## 1.2 POLÍTICA FISCAL

Al hablar de política fiscal, equivale a decir ~~la~~ política económica del sector público+. Los ingresos y los gastos públicos inciden sobre la actividad del sector privado y, a su vez la situación económica incide sobre aquellos. La política fiscal es el conjunto de decisiones relativas a los ingresos y gastos del sector público, particularmente del Presupuesto del Gobierno Central, y su endeudamiento.

En la actualidad, como consecuencia de los avances teóricos y metodológicos a base de la cambiante realidad económica, la nueva concepción de las finanzas públicas, contempla cuatro campos en los que se sitúan los objetivos de la política fiscal o funciones fiscales: **i)** asignación o provisión de recursos y bienes y servicios; **ii)** estabilidad económica; **iii)** redistribución de la renta; y, **iv)** desarrollo económico.

La función asignativa<sup>7</sup> se cumple mediante la entrega de bienes y servicios a la comunidad o mediante la provisión de recursos para dicho fin. De ahí que la participación del Estado en la economía del país se registra como productor de bienes y servicios, y como productor de mercancías para ser vendidas en el mercado. En el primer caso, esta función se ejecuta por medio de las instituciones que conforman las denominadas administraciones públicas (APU, en Cuentas Nacionales); y,

---

<sup>7</sup> **MOLINA Nelly**, Consulta. Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador

las segundas, por medio de las empresas públicas (Petroecuador, TAME, entre otras).

La estabilidad económica representa un fin ciertamente complejo, al pretender una lucha contra el desempleo, la inflación, así como el equilibrio de la balanza de pagos. De todos modos, la política fiscal debe orientarse a tales objetivos, a partir de una posición de equilibrio en las cuentas fiscales.

La redistribución de la renta<sup>8</sup> se halla entre los objetivos prioritarios que ocupan la atención de la política fiscal, sobre todo como consecuencia de la creciente tendencia al logro del bienestar y de la alta valoración que, moral y socialmente, se concede al principio de la igualdad.

El desarrollo económico se ha considerado un campo al que la aportación del sector público resulta necesaria, sobre todo a través de aportaciones de capital público en las primeras etapas del desarrollo, hasta que se consigue una dotación básica de capital fijo social (carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, entre sus componentes más importantes). Sin embargo, no se puede soslayar la diferencia entre crecimiento y desarrollo, por lo que esta función fiscal se constituye quizá en el resultado del verdadero éxito de la política fiscal adoptada, pues conjuga la inversión y la redistribución el ingreso.

En la política fiscal se pueden distinguir dos tipos de instrumentos<sup>9</sup>. Por un lado, los llamados medios de conocimiento de la política fiscal, que son los que permiten conocer el campo de acción y los resultados de su

---

<sup>8</sup> **MOLINA Nelly**, Consulta. Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador

<sup>9</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. III



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

actividad. Entre éstos se cuentan los que permiten conocer el alcance y el tamaño del sector público y la clasificación económica y funcional de sus operaciones; en suma, una contabilidad nacional completa y eficaz constituye un medio esencial, lo mismo que la disponibilidad de buenas series estadísticas.

Por otro lado, están los llamados medios operativos de la política fiscal, como el presupuesto que constituye los ingresos y los gastos públicos. Hay que citar así mismo, la deuda pública y la seguridad social, que, en una consideración global, son útiles para el logro de los fines propios de la política fiscal.

La política fiscal analiza las variaciones en los programas de ingresos y gastos públicos, concebidas con el propósito de asegurar los fines de política macroeconómica. En resumen, el conjunto de ingresos y gastos públicos se encuentran materializados en el presupuesto, como expresión contable del plan económico de las finanzas públicas para un período de tiempo determinado. Se introducen así los conceptos de déficit o superávit presupuestario, como aquella situación en que los gastos públicos son respectivamente superiores o inferiores a los ingresos.

En general, se puede afirmar que un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos producirá un efecto expansivo sobre la demanda agregada (al disminuir los ingresos aumentará la renta disponible y, por lo tanto, la demanda). Una disminución de los ingresos o un incremento de los impuestos producirá un efecto contractivo sobre la economía, al restar demanda y liquidez al sistema.



Tendencias observadas de Política Fiscal<sup>10</sup> durante las dos últimas décadas, ha tenido lugar una adhesión creciente de las autoridades gubernamentales al pensamiento único, así como a los postulados que se le atribuyen en materia de política fiscal. En el ámbito de los impuestos, se observa: **a)** una reducción de la progresividad de los impuestos directos; **b)** una reorientación de los subsidios y de los privilegios fiscales, del trabajo al capital, del consumidor a las empresas, de la demanda a la oferta; **c)** aumento de la base de incidencia y de las partes alícuotas de los impuestos directos considerados más justos y voluntarios; y, **d)** eliminación parcial de los impuestos que inciden en el comercio exterior.

El manejo prudente de la política fiscal constituye un instrumento poderoso y efectivo para propiciar la estabilidad macroeconómica y financiera.

Las funciones atribuidas al sector público han experimentado un cambio radical a inicios del siglo XXI. Se ha pasado de una concepción de intervención del Estado representativa, que asumía múltiples actividades económicas y sociales: suministro y generación de bienes y servicios públicos dirigidos a la colectividad (enseñanza, justicia), producción de ciertos bienes de consumo (agua, electricidad), realización de prestaciones sociales (pensiones, sanidad), promoción del desarrollo regional, a un Estado menos participativo.

En esta nueva concepción, el sector público debe cumplir con funciones básicamente regulatorias y de dotación de bienes y servicios de orden social. De todos modos, para cumplir con sus objetivos, el sector público necesita una fuente de financiación: los ingresos públicos que no son un fin en sí mismos, sino un medio. La búsqueda de financiamiento es, por lo tanto, una actividad instrumental para el logro de las funciones

---

<sup>10</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA.** Ediciones Orbis S.A., 1985. V. III



del sector público: distribución de la renta, estabilidad y desarrollo económicos.

Existe una tendencia a identificar las fuentes de financiación del Estado con los impuestos. Si bien éstos representan en la mayoría de países más del 80 % de los ingresos públicos totales, sin embargo, los ingresos públicos son todas las sumas de dinero que perciben el Estado y los demás entes públicos.

Los ingresos públicos, según su origen se clasifican en dos grandes grupos: primero, los ingresos <sup>genuinos</sup>, que nacen del poder coactivo que posee el Estado, por ejemplo, los ingresos tributarios, las multas y los petroleros, en el caso ecuatoriano; y, los obtenidos por el sector público a partir del endeudamiento, que más que ingresos se consideran fuentes de financiamiento del déficit.

Según la finalidad que se persiga con el ingreso, podemos hablar de recursos ordinarios y extraordinarios. Un ingreso es ordinario cuando se dan las características de normalidad, recurrencia (no se recauda una sola vez, sino repetidas veces) y periodicidad (cada año, por ejemplo). Por el contrario, los ingresos extraordinarios son la emisión de dinero de curso legal, la deuda pública, entre los principales.

Con la crisis de la economía liberal y la progresiva intervención del Estado en la economía, caracterizada por un incremento espectacular del gasto público, los ingresos tributarios se han convertido en la fuente principal de financiación. Se ha pasado del Estado patrimonial al Estado fiscal.

---

Paralelamente, se ha producido un cambio cualitativo. El patrimonio del Estado ha dejado de ser un mero instrumento de recaudación de los ingresos para convertirse, cada vez más, en un mecanismo de regulación de la política económica.

Un ejemplo de estos ingresos constituye la transferencia del resultado cuasifiscal del Banco Central del Ecuador a la caja fiscal (Petroecuador ni ninguna otra empresa le transfiere recursos al Estado).

Se destaca que en el caso ecuatoriano, el petróleo desempeña un papel preponderante, pues el Presupuesto se nutre de modo significativo de los recursos provenientes de la exportación de crudo y de la venta interna de combustibles. Sin embargo, cabe tener en cuenta que estos recursos ingresan a la caja fiscal solo después de que Petroecuador recupera los costos y, de la distribución a los partícipes que constan en el marco legal vigente.

Los impuestos son instrumentos que el Estado posee para llevar a cabo su función, como respuesta a la elección de sus ciudadanos a través de la opción democrática.

### **1.2.1 Política tributaria**

Tributar es entregar por parte del contribuyente al Estado, para las cargas y atenciones públicas, cierta cantidad en dinero o en especie.

De acuerdo a la teoría económica<sup>11</sup> las leyes tributarias distinguen tres tipos de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Todos ellos son prestaciones exigidas por el Estado, radicando su

---

<sup>11</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA.** Ediciones Orbis S.A., 1985. V. III

diferencia en la naturaleza del hecho sometido a gravamen pero el mecanismo tributario es igual para las tres categorías: la ley fija un hecho (hecho imponible) cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación (obligación tributaria) de pagar una determinada cantidad de dinero como tributo (deuda tributaria)

### 1.2.1.1 El sistema tributario

No existe en la realidad un sistema tributario ideal, debido a que éste se ve influido por la realidad económica, política y social del país en que se aplique y por los objetivos que se persigan con él.

Según el grado de desarrollo alcanzado por cada país, se pueden distinguir tres tipos de estructuras tributarias<sup>12</sup>:

1. Los países en vías de desarrollo basan su estructura tributaria en los impuestos de producto (gravamen las manifestaciones de la riqueza, es decir, que recaen sobre un objeto, por ejemplo, los impuestos de producto, sobre el rendimiento de la tierra). Además, los ingresos patrimoniales constituyen una importante fuente de financiación.
2. En los países con un grado de desarrollo intermedio, la imposición directa es importante, pero el impuesto sobre la renta no es el mayoritario. Los impuestos sobre las ventas tienen gran importancia, al igual que los gravámenes sobre consumos específicos y sobre el sector externo (derechos arancelarios).
3. Los países más desarrollados se caracterizan por el predominio de la imposición directa (sobre la renta personal y el beneficio de las sociedades). En la imposición sobre el consumo destacan los

---

<sup>12</sup> ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. III

impuestos específicos, que recaen sobre los bienes de consumo no necesarios. Los impuestos sobre el comercio exterior tienen escasa significación.

Un sistema fiscal moderno debe comprender dos tipos de figuras impositivas:

Los impuestos esenciales que se subdividen en:

- a) Impuestos básicos: sobre la renta personal, las rentas de las sociedades y el volumen de operaciones de las mismas (o impuestos sobre las ventas) y,
- b) Impuestos de control o complementarios, tributos que persiguen una mejor asignación de recursos o una mejor ordenación de la actividad económica: sobre el comercio exterior, sobre algunos consumos de carácter específico (bebidas, tabaco, etc.).

Lo que se persigue en definitiva, es evaluar de alguna manera la capacidad económica del individuo y de la empresa a través de tres indicadores: la renta, el consumo y el patrimonio.

Todo sistema impositivo debe cumplir cinco finalidades. Un fin social: la justicia. Tres fines económicos: **a)** la eficacia en la asignación de recursos, **b)** la estabilidad (de precios, de producción y empleo, de balanza de pagos, etc.) y **c)** el desarrollo económico. Y por último, un objetivo instrumental: la eficacia en la administración de los impuestos.

## Los impuestos

**Los impuestos** son, cuantitativa y cualitativamente la parte más importante de los tributos. Se caracterizan al poseer dos notas específicas: la obligatoriedad y la ausencia de una contraprestación. Así, un individuo está obligado a pagar el impuesto sobre la renta simplemente por el hecho de obtener unos ingresos.

El impuesto será la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos a favor del Estado y de los demás entes dependientes de él, por un sujeto económico en virtud de una disposición legal, siendo fijadas las condiciones de la contraprestación de un modo unitario por el sujeto activo de la obligación tributaria.

En el cuadro que se presenta a continuación, se resume los criterios en que se basa la teoría económica para la clasificación de los impuestos:

TIPO DE IMPUESTO	DESCRIPCIÓN
Directos*	Gravan la riqueza o la renta en sí mismas, de una manera personal y progresiva..
Indirectos*	Gravan un hecho sin tener en cuenta la identidad de quien incurre en el mismo. Tienden a ser regresivos.
Objetivos	Recaen sobre un hecho sin tener en cuenta las circunstancias personales del contribuyente; por ejemplo, el impuesto sobre las ventas.
Subjetivos	A la hora de determinar la deuda tributaria tienen en cuenta, de una forma u otra, la situación personal del individuo: por ejemplo, las deducciones por número de hijos, matrimonio, etc., en el impuesto a la renta.
Instantáneos	Se devengan solo cuando acontece el hecho imponible; por ejemplo, el impuesto sobre sucesiones solo se paga cuando fallece la persona.

\*Según sea el objeto gravado

TIPO DE IMPUESTO	DESCRIPCIÓN
Periódicos	Se establecen con regularidad (normalmente un año); por ejemplo, el impuesto sobre la renta.

Reales	Gravan las manifestaciones de riqueza, es decir, que recaen sobre un objeto; por ejemplo, los impuestos de producto, sobre el rendimiento de la tierra.
Personales	Gravan la capacidad económica de un sujeto, esto es, que recaen sobre una persona física o jurídica, teniendo en cuenta las circunstancias en que se encuentra la misma; por ejemplo, el impuesto sobre el patrimonio.

**FUENTE: ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA.** Ediciones Orbis S.A., 1985. V.

III

**ELABORACIÓN:** El Autor

Los impuestos cumplen las siguientes funciones:

Facilitar ingresos al Estado.

Modificar la asignación de recursos.

Redistribuir la renta (principalmente con los impuestos directos)

Estabilizar la economía (utilizando los aumentos de impuestos para frenar la producción y el consumo, y su reducción para incrementarlos).

### **Impuestos directos:**

- **Impuestos directos sobre el individuo y la familia:**

#### **a) Impuesto sobre la renta de las personas**

Constituye el impuesto del individuo (o de la familia) por excelencia<sup>13</sup>. Es un tributo directo (recae sobre la renta del individuo), personal (grava a una persona o familia determinados) y progresivo (cuanto mayor sea la renta, mayor será el tipo impositivo).

---

<sup>13</sup> **FUENTE: ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA.** Ediciones Orbis S.A., 1985.

La renta sometida a gravamen es definida como la diferencia entre la totalidad de los ingresos obtenidos por el individuo y los gastos necesarios para la obtención de dicha renta (gastos deducibles). Dentro del concepto de renta no solo se incluyen aquellos rendimientos procedentes del trabajo, sino los de todo tipo, directos e indirectos, que perciba el individuo, sea cual fuere el origen de los mismos). Así, deberán incluirse en las rentas salariales, los rendimientos de capital mobiliario (dividendos, intereses, etc.), los rendimientos del capital inmobiliario (rentas de la tierra, alquiler de departamentos, etc.) y los incrementos y disminuciones de patrimonio (plusvalías).

#### **b) Impuesto sobre el patrimonio**

Es un impuesto de carácter periódico, que grava el valor neto del patrimonio que posee una persona. Se entiende por valor neto la diferencia que hay entre el valor total de activos (todos aquellos bienes y derechos de naturaleza económica) y las obligaciones (es decir, las hipotecas y los créditos) que recaen sobre los activos.

Su existencia se justifica por ser un buen instrumento de control para el impuesto sobre la renta: si los individuos tienen que declarar el patrimonio, es más fácil conocer, entre otras cosas, la renta que produce dicho patrimonio. Además, combinado con un impuesto sobre la renta, permite la discriminación a favor de las rentas del trabajo y en contra de los rendimientos del capital, ya que estos últimos son gravados no solo por el impuesto sobre la renta, sino también (de forma indirecta) por el impuesto sobre el patrimonio.

#### **c) Impuestos sobre sucesiones y donaciones**

Es una figura impositiva que existe en todos los sistemas tributarios, pero que ha perdido protagonismo en cuanto a los ingresos que proporciona al sector público. No grava la posesión de patrimonio, sino la transición del mismo, pudiendo ser de dos clases, según sea su origen: impuesto sobre sucesiones (grava las transmisiones por causa de muerte) e impuesto sobre las donaciones (recae sobre las transmisiones ~~no~~ intervivos+de carácter gratuito, esto es, sin contraprestación económica).

En el impuesto sobre sucesiones se suele aplicar un tipo impositivo mixto: por un lado se tiene en cuenta la cantidad heredada por cada beneficiario, siendo mayor el tipo a mayor cantidad; por otro, también cuenta el grado de parentesco que une a dicho beneficiario con el causante (el fallecido o el donante) siendo menor el tipo cuanto más estrecho sea el parentesco.

- **Impuestos directos sobre la empresa:**

- a) Impuestos sobre los beneficios de las sociedades**

Estos impuestos suelen generar confusión en su concepto ya que las sociedades son personas jurídicas integradas por personas físicas (accionistas) y, por lo tanto, podría pensarse que, en definitiva, se está gravando al accionista, que ya paga el impuesto sobre la renta. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los beneficios de las sociedades son repartidos entre accionistas en forma de dividendos, sino que una parte de ellos se retiene, por lo cual, de no existir el impuesto sobre los beneficios de sociedades, una parte de la renta de éstas no



estaría sometida a gravamen. Esta es la razón que justifica su existencia en todos los sistemas impositivos.

El impuesto sobre las sociedades debe verse actualmente como un instrumento más del que dispone las finanzas públicas para cumplir sus funciones económicas (asignación de recursos). Es un impuesto directo y personal, que recae sobre cada empresa que tenga personalidad jurídica diferenciada, y que grava el beneficio neto obtenido por las sociedades en el período fiscal correspondiente.

### **Impuestos indirectos:**

Los impuestos indirectos<sup>14</sup> son los que gravan un determinado hecho (por ejemplo el consumo) independientemente de la identidad y de las circunstancias personales de quien lo realiza. Reciben el nombre de indirectos porque, aunque inicialmente es el productor o vendedor el que paga el impuesto, la carga tributaria recae en última instancia (indirectamente) sobre el consumidor mediante una traslación vía precio. Esto es lo que se conoce con el nombre de traslación impositiva o repercusión del impuesto.

#### **▪ Impuestos sobre consumos específicos**

En este tipo de impuesto se elige el consumo como manifestación de la capacidad de pago de los sujetos (aunque con frecuencia la razón es práctica: es más sencillo cobrar un impuesto sobre ciertos bienes que, por ejemplo, sobre la renta). Son instrumentos que persiguen diferentes

---

<sup>14</sup> FUENTE: ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA. Ediciones Orbis S.A., 1985.  
V. III

finalidades: **a)** disminuir el consumo de ciertos bienes considerados perjudiciales para la salud (como por ejemplo el tabaco y las bebidas alcohólicas); **b)** obtener ingresos con el fin de financiar ciertos bienes públicos (impuestos sobre la gasolina); y, **c)** como control de la oferta de productos en el caso de los monopolios fiscales (petróleo, electricidad), etc.

Son impuestos que penalizan de alguna forma el consumo de cierto tipo de bienes. El ejemplo más significativo es el impuesto sobre el lujo, que podemos considerar como una especie de **%cargos** que hay que pagar al consumir bienes propios de una elevada capacidad de pago. El problema radica en la delimitación del concepto **%lujo**; concepto dinámico que evoluciona con el desarrollo de la sociedad.

- **Impuesto sobre las ventas**

Esta es otra forma de imposición indirecta. En este caso, se trata de elegir el gasto, y no el consumo, como índice de las capacidad económica del individuo. Por tanto, son impuestos indirectos, que recaen sobre el volumen de las ventas, con independencia de la identidad el comprador, y objetivos, ya que no tienen en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo.

Por otro lado, se diferencian también de los impuestos sobre el consumo. En contraposición con estos últimos, los impuestos sobre las ventas no son específicos, no gravan el hecho de consumir un bien determinado, sino que se aplican siempre que se efectúa la transmisión (o venta) de cualquier producto.

Los países que poseen un sistema impositivo moderno aplican otro tipo de impuesto sobre las ventas: el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Es, al igual que el anterior, un impuesto de muchas fases, pero a diferencia de éste, recae exclusivamente sobre el valor agregado en cada una de las fases y no sobre el valor total.

#### ▪ **Impuesto sobre el comercio exterior**

Entre estos impuestos se incluyen todos los aspectos del tráfico de mercancías con el exterior. Recaen sobre las importaciones (muchas veces con el objeto de desalentarlas) y sobre determinadas exportaciones, si bien en este último caso su fin no es limitativo, sino recaudatorio. Los fines de estos impuestos no son propiamente fiscales (obtener ingresos para financiar gastos públicos), sino fundamentalmente reguladores, es decir, de protección a la producción nacional.

Existen dos tipos de impuestos que afectan a los productos importados:

1. Los derechos de importación o derechos arancelarios, establecidos por razones meramente económicas (equiparar el precio de un producto fabricado en un país, con el precio del mismo producto fabricado por otro país) y,
2. El impuesto de compensación de gravámenes interiores, establecido por razones fiscales (conjunto de impuestos indirectos que gravan el producto de un país, dentro de otro país).

#### **1.2.1.2 Esquema tributario en el Ecuador**

Los principales impuestos en el Ecuador<sup>15</sup>, son los siguientes:

---

<sup>15</sup> **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**, Subsecretaría de Presupuestos. Estimación de los Ingresos del Presupuesto. Gobierno Central 2002.

**Impuesto a la renta global.** Grava los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito u oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes; los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales ecuatorianas domiciliadas en el país o por sociedades nacionales. La Base Legal es la Ley 56, 1989-12-20; R.O. 341, 1989-12-22, mediante la cual se implementa el sistema integral de Reforma Tributaria en el País, a través de la expedición nueva Ley de Impuesto a la Renta que se viene aplicando a partir del ejercicio económico de 1990.

**Impuesto a los vehículos motorizados de transporte terrestre.** Grava anualmente a los vehículos motorizados destinados al transporte terrestre de personas y / o carga, tanto para uso particular como de servicio público. La Base Legal es la Ley 2000-4, 2000-02-29; R.O. 34 2000-03-13. En su Art. 100 literal k) dispone que desde el año 1999 hasta el 2005, el SRI es beneficiario del 1.5% de los tributos que administra.

**Impuesto a la propiedad de los vehículos.** Se aplica al valor de gala o de recreo, aviones, avionetas y helicópteros de propiedad privada que no se destinen al transporte público de pasajeros. La Base Legal es la Ley 99-24, 29-04-99; R.O.S. 181, 30-04-99.

**Impuesto al Valor Agregado (IVA).** Se aplica a la transferencia de dominio o la importación de bienes muebles de naturaleza corporal en todas sus etapas de comercialización y al valor de los servicios prestados. La Base Legal es la Ley 56, 1989-12-20; R.O. 341, 1989-12-22. Entra en vigencia la Ley de Régimen Tributario Interno, por la que se derogan varias leyes entre ellas la de Transacciones

Mercantiles y Prestación de Servicios, sustituyéndola por la del Impuesto al del Valor Agregado.

**Impuesto a los consumos especiales.** Se aplica al consumo de cigarrillos, bebidas gaseosas, alcohol, productos alcohólicos, vehículos de hasta 3.5 toneladas, de procedencia nacional o importados y los siguientes bienes suntuarios que se importen: aviones, avionetas, helicópteros; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo; así como a la prestación del servicio por parte de las empresas de telecomunicaciones y radioelectrónicas. La Base Legal es la Ley No. 56; 1989-12-20. R.O. 341; 1989-12-22. Establece el Impuesto a los Consumos Especiales ICE, para cigarrillos, cervezas, bebidas gaseosas y productos alcohólicos.

**Arancelarios a las importaciones.** Las mercaderías extranjeras al ser introducidas al país, están sujetas al pago de derechos arancelarios. De acuerdo a la política cambiaria, las mercaderías se clasifican en Listas: de prohibida importación, las sujetas a autorización previa y las de libre importación.

**Impuesto a las operaciones de crédito.** Grava a todas las operaciones de crédito que realizan los bancos privados, financieras y demás instituciones o entidades privadas, inclusive las de intermediación financiera. La Base Legal es el D.S. 317, 1974-03-25; R.O. 522, 1974-03-28. Crea el impuesto único a las operaciones de crédito en moneda nacional.

**Impuesto a la salida del país por vía aérea.** Impuesto que se cobra a toda persona que sale del país utilizando la vía aérea. La Base Legal es la Ley 29; 1986-09-29. R.O.S. 532, 1986-09-29.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**1% pago contratos con entidades del Sector Público.** Se aplica a todos los contratos de construcción y / o estudios relacionados con obras de ingeniería civil y arquitectura, suscritos con las entidades del Sector Público, así como sobre los aumentos de volumen de obra, contratos modificatorios o complementarios. La Base Legal es la Ley 153, 1992-05-27; R.O. 953, 1992-0609. Crea la tarifa del 1% sobre el valor de todo contrato de construcción y / o estudios suscritos con entidades del Sector Público.

**Venta de pasaportes.** Son los ingresos por la venta de pasaportes en el país. La Base Legal es la Ley 11; 1989-02-16, R.O. 132; 1989-02-20. Expide la Ley de Documentos de Viaje entre ellos pasaportes.

**Intereses por mora tributaria.** La obligación tributaria que no fuere satisfecha en el tiempo que establece la Ley o en Reglamento, causará a favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de Resolución Administrativa un interés anual de mora, cuya tasa será fijada trimestralmente por el Banco Central del Ecuador. La Base Legal es la Ley 56 . Codificada, 1989-12-20; R.O. 341, 1989-12-22. El Art. 96 establece que para el cobro de intereses sobre obligaciones tributarias estará de acuerdo a lo previsto en el Artículo 20 del Código Tributario.

**Multas tributarias.** Son las sanciones pecuniarias que se imponen a quienes contravienen disposiciones legales concernientes al pago de obligaciones tributarias. La Base Legal es el D.S. 1016-A, 1975-12-06; R.O. 958, 1975-12-23. Se expide el Código Tributario, en su Título

II tipifica las sanciones para los casos de delito e incumplimiento tributario.

**No especificados tributarios.** En este rubro se agrupan todas aquellas rentas fiscales, tributarias y no tributarias, que no pueden ser clasificadas en los conceptos específicos del Presupuesto del gobierno Central. La Base Legal es el D.S. 1429, 1977-05-11, R.O. 337; 1977-05-16. En la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Artículo 172 se determina que a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, deben ingresar directamente todos los recursos financieros provenientes de cualquier fuente que alimentan el Presupuesto del gobierno Central y los Fondos Especiales.

### 1.2.1.3 La política fiscal en el Ecuador

Una vez que en el país se optó en el año 2000 por la dolarización como esquema monetario, la política fiscal pasó a constituir el eje de la política económica, la misma que definirá en gran medida la sostenibilidad y trayectoria de crecimiento económico en el mediano y largo plazos.

Según los análisis de realizados por especialistas<sup>16</sup> la política fiscal durante las últimas décadas demostró ser pro . cíclica, por cuanto el déficit fiscal del Gobierno Central (todos los organismos y entidades correspondientes a las Funciones, Judicial y Legislativa) ha estado altamente correlacionado con las variaciones reales del PIB.

El Sector Público no Financiero (Gobierno Central, Empresas Públicas y Resto del SPNF: IESS, BEDE, CGE, etc.) en los últimos veinte años, demostró tener una constante política de endeudamiento. Las tasas de

---

<sup>16</sup> <http://www.far.net> **PARREÑO, Lenin**, Ecuador: hechos estilizados de las finanzas públicas e implicaciones de la ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal.



variación del stock de la deuda desde 1983 hasta el año 2000 fueron positivas.

La volatilidad de los ingresos petroleros contribuyó notablemente al déficit del Gobierno Central. Solo a inicios de la década de los noventa, los ingresos petroleros no determinaron el resultado global del Gobierno Central (como consecuencia de una buena gestión el manejo de las cuentas públicas).

De acuerdo al análisis tradicional de los ingresos del Gobierno Central divididos en petroleros y tributarios, demuestra que los primeros se han caracterizado por ser inconstantes en el tiempo, con una importante participación dentro de los ingresos totales, fluctuando entre el 47% - 66% en la última década; y los segundos, entre el 33% - 52%. Así lo demuestra el Cuadro N° 1 que se presenta a continuación:



**Cuadro 1: Ingresos Tributarios y Petroleros**

<b>GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS Y PETROLEROS (Millones de dólares)</b>					
<b>AÑOS</b>	<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>%</b>	<b>INGRESOS PETROLEROS</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1993</b>	1058,70	50,26	1047,60	49,74	2106,30
<b>1994</b>	1311,70	54,96	1074,80	45,04	2386,50
<b>1995</b>	1433,80	54,44	1199,90	45,56	2633,70
<b>1996</b>	1406,60	48,73	1479,80	51,27	2886,40
<b>1997</b>	1886,50	61,01	1205,80	38,99	3092,30
<b>1998</b>	1997,50	69,24	887,60	30,76	2885,10
<b>1999</b>	1481,80	59,86	993,60	40,14	2475,40
<b>2000</b>	1623,20	53,75	1396,50	46,25	3019,70
<b>2001</b>	2368,60	64,93	1279,60	35,07	3648,20
<b>2002</b>	2747,60	66,85	1362,60	33,15	4110,20

**Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual N° 1813, Marzo del 2003**

**Elaboración: El Autor**

Los ingresos tributarios (impuesto a la renta, ICE, IVA y derechos arancelarios) participaron desde 1983 hasta 1996, tanto en términos del PIB (en promedio 8 %) como dentro de los ingresos totales (25 % - 30 %) de una forma estable.

A fines de la década de los ochenta, se cambió el impuesto a las transacciones mercantiles (ITM) por el impuesto al valor agregado (IVA), y también a mediados de los noventa, se introdujeron cambios como la cláusula de la salvaguardia (impuesto adicional aplicado a las importaciones desde 1997, con un rango del 2% al 10% sobre el arancel ad valorem total; se creó con límite de tiempo, por un año, para contribuir a equilibrar la balanza de pagos pero se mantuvo después de ese año al haberse constituido como otra fuente de ingresos fiscales), mejoras en la administración y recaudación del IVA (1998), e incorporación del impuesto a la circulación de capitales (1999).



Las cargas impositivas como cláusula de salvaguardia y el impuesto a la circulación de capitales, fueron adoptadas por algunas administraciones, generando distorsiones en las diferentes actividades económicas. En el primer caso, la generación de ingresos fiscales adicionales fue en desmedro de la actividad comercial y en el segundo caso, se incentivo la desintermediación financiera.

Los años en los cuales la participación de los ingresos tributarios se incrementó en forma importante, se debió básicamente a impactos negativos en el sector petrolero como la ruptura del oleoducto en 1987 y la caída drástica en el precio de exportación del barril de crudo a US \$ 7 en 1998.

Los gastos del Gobierno Central han evolucionado de manera relevante: la inflexibilidad del gasto corriente, representando en promedio entre el 75 % - 80 % del gasto total, dejando apenas de entre 20 al 25 % para el gasto de inversión.

El Cuadro N° 2 que a continuación se presenta, contiene las cifras que sustentan lo expresado anteriormente.

**Cuadro 2: Estructura Económica del Gasto**

GOBIERNO CENTRAL: ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO									
Millones de dólares									
AÑOS	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO TOTAL	ESTRUCTURA PORCENTUAL			CRECIMIENTO		
				%			%		
				CORRIENTE	CAPITAL	TOTAL	CORRIENTE	CAPITAL	
1993	916,30	402,40	1318,70	69,49	30,51				
1994	863,20	271,40	1134,60	76,08	23,92	-13,96	-5,80	-32,55	
1995	936,50	249,60	1186,10	78,96	21,04	4,54	8,49	-8,03	
1996	1009,80	254,20	1264,00	79,89	20,11	6,57	7,83	1,84	
1997	1106,00	285,20	1391,20	79,50	20,50	10,06	9,53	12,20	
1998	1095,90	353,30	1449,20	75,62	24,38	4,17	-0,91	23,88	
1999	708,10	268,90	977,00	72,48	27,52	-32,58	-35,39	-23,89	
2000	526,80	287,20	814,00	64,72	35,28	-16,68	-25,60	6,81	
2001	937,60	387,10	1324,70	70,78	29,22	62,74	77,98	34,78	
2002	1271,40	735,20	2006,60	63,36	36,64	51,48	35,60	89,93	

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual Nº 1813, Marzo del 2003  
Elaboración: El Autor

En los últimos años esta inflexibilidad se explica fundamentalmente por mantener (en promedio) una elevada masa salarial ( 6 % - 7 % del PIB), creciente compra de bienes y servicios (1 % del PIB) y un excesivo pago de intereses de la deuda pública (5 % - 6 % del PIB).

La estructura de ingresos y gastos señalada anteriormente, ha llevado a registrar casi en forma permanente déficits fiscales de magnitudes importantes para la economía ecuatoriana.

El déficit global promedio entre 1983 . 2001 ha sido entre 1 a 2 por ciento del PIB, mientras que el resultado primario se ha registrado en un rango de 4 al - 6 por ciento del PIB.

El desorden de las finanzas públicas tuvo como contraparte un elevado nivel de endeudamiento público, constituyéndose en una de los más

elevado de la región en términos del PIB (más del 100 % del PIB en 1988 y 1999).

Sin duda, este elevado monto de endeudamiento impone a su vez serias restricciones a la política fiscal, por la rigidez en una proporción considerablemente alta de los gastos del sector público destinados al pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública.

En el corto plazo, la política fiscal enfrenta una serie de restricciones. Los ingresos del Gobierno Central en promedio alcanzan 23 % del PIB, de los cuales aproximadamente 60 % son recaudación tributaria, 30 % son ingresos petroleros y 10 % son ingresos por transferencias e ingresos de autogestión de las entidades y organismos del Presupuesto General del Estado.

Entre los más importantes ingresos tributarios, el país dispone del Impuesto al Valor Agregado (actualmente es del 12 %), el Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) y Derechos Arancelarios sobre las importaciones. Los ingresos petroleros son de dos categorías: exportación de crudo y venta interna de derivados para consumo interno.

Para el año 2001, la participación aproximada del IVA fue de 35,6 % del total de ingresos, el Impuesto a la Renta 11,6 %, el ICE 3,8 % y los Derechos Arancelarios 9,9 %. Asimismo, la exportación de crudo y la venta interna de derivados (sin incluir el fondo de estabilización petrolera) para el consumo interno, representaron el 35 % del total de ingresos del Presupuesto General del Estado, entonces, el IVA y la exportación de petróleo crudo los de mayor significación. Las transferencias corrientes representaron el 0.6 % y los ingresos de capital 3.9 %.



Con la finalidad apoyar al análisis del comportamiento de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central reseñado en el párrafo anterior, en el Cuadro N° 3 se presenta la evolución de los mismos durante el período 1997 . 2001.

**Las tasas** son aquellos tributos que hay que pagar por la utilización de un bien público o por la prestación de un servicio público. Se da, por lo tanto, la contraprestación de la voluntariedad en la mayoría de los casos. En las tasas, el beneficio, utilidad o prestación recibida influye en gran medida en la fijación de su cuantía; la tasa viene a ser un sustitutivo del precio del mercado.

**Las contribuciones especiales** surgen cuando el sector público realiza una actividad dirigida a satisfacer una necesidad colectiva, pero que beneficia más a un individuo que a otro.

En las tasas no existe el carácter de obligatoriedad, pero la contribución es obligatoria.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**Cuadro 3: Presupuesto del Gobierno Central**

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL INGRESOS 1997 - 2001 Cifras en Miles de Dólares										
CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001	
	RECAUDACIÓN	PIB	RECAUDACIÓN	PIB	RECAUDACIÓN	PIB	RECAUDACIÓN	PIB	RECAUDACIÓN	PIB
INGRESOS DEL PETRÓLEO Y DERIVADOS (*)	1.240,883.9	6,25%	901,983,40	4,54%	732,856.3	5,28%	1.119.909,90	8,00%	1,251.505,60	6,96%
	1,000.0						1.000,00		1.000.0	
A la Renta de Empresas Petroleras de Prest, Servicios	2.033,40	0,01%	1.844,90	0,01%	2.227,90	0,02%	891.5	0,01%	26,028.4	0,14%
A la Renta de Empresas Petroleras de Servicios Espec.	5,979.3	0,03%	10,632.60	0,05%	7,025.8	0,05%	6.173,00	0,04%	12.847,00	0,07%
A la Venta Interna de Derivados	369.8	0,00%	140,4	0,00%	43.6	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Adicional por Barril de Crudo Exportado	60,734.8	0,31%	33.9	0,00%	32.7	0,00%	14,7	0,00%	9	0,00%
Exportaciones de Petroecuador-Ex Consorcio	70.278,70	0,35%	0.0	0,00%	14.059,60	0,10%	39.185.4	0,28%	61,896.2	0,34%
Exportaciones de Petroecuador Nororiente	30,565.2	0,15%	2.957,30	0,01%	13.669.5	0,10%	24,073,8	0,17%	34,373.7	0,19%
Sobre comeré. De Crudo Prestadoras de Servidos	0.0	0,00%	0.0	0,00%	1,211,8	0,01%	1.599,40	0,01%	221,1	0,00%
Exportaciones de Crudo de Regalías	114.906,50	0,58%	51.263.1	0,26%	96.063.4	0,69%	230,944.3	1,65%	277.112,20	1,54%
Exportaciones de Derivados cfel Petróleo	63.889,80	0,32%	48.990.5	0,25%	62.113,40	0,45%	175,450.7	1,25%	91,673.0	0,51%
Ventas internas de Derivados de Petróleo	655,581,7	3,30%	676.566,80	3,40%	353,544.4	2,55%	178,399.7	1,25%	356,979,70	1,99%
Tarifa de Transporte Oleoducto	21.932,60	0,11%	16.158,10	0,08%	17.966.5	0,13%	72,415.8	0,52%	83.277.7	0,46%
Liberación de recursos de ta Deuda	19.549.9	0,10%	0	0,00%	42.464.1	0,31%	50,148,8	0,36%	50.000.0	0,28%
Fondo de Inversión Petroíera	103.661,30	0,52%	82,313,4	0,41%	50.039,30	0,36%	51.588,20	0,37%	86.232.9	0,48%
Universidades	2.132,60	0,01%	72	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0.0	0,00%
Compra Venta de Divisas	29.5	0,00%	28,9	0,00%	111.3	0,00%	3.843,60	0,03%	329,8	0,00%
Cuenta Eslaü. Y Desarr. Económico y Social	89,222.3	0,45%	1,635,7	0,01%	15.909.8	0,11%	109,263,4	0,78%	38,669.9	0,22%
Excedentes Petroleros	0	0,00%	0	0,00%	55.875.3	0,40%	151.551,30	1,08%	3,334,40	0,02%
Exportaciones Crudo Participación Estado	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	91.687,30	0,02%
Exportación de crudo Campos Marginales	0.0	0,00%	0	0,00%	0.0	0,00%	0	0,00%	35.493,30	0,20%
Otros ingresos Petroleros	16,3	0,00%	9.325.8	0,05%	497.6	0,00%	24.366,40	0,17%	1.429,80	0,01%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	124.389,50	0,63%	152.922,90	0,77%	69.725.4	0,50%	9,6	0,00%	21.562,40	0,12%
INGRESOS DE CAPITAL	23.403,50	0,12%	17.032,70	0,09%	100.036,60	0,72%	17.257,50	0,12%	141.263,80	0,79%
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	1.376.151,10	6,93%	1.509.472,20	7,59%	1.216.396,70	8,77%	913.301,20	6,53%	531.708,4	2,96%

Nota: (\*) No incluye Fondo de Estabilización Petrolera

PARA LA CONVERSIÓN EN DÓLARES SE UTILIZO EL TIPO DE CAMBIO PROMEDIO ANUAL PARA LA VENTA DEL AÑO RESPECTIVO

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Estimación de los Ingresos del Presupuesto, Gobierno Central 2002

Elaboración: El Autor

Cuadro 3 Cont.

CONCEPTO	1997		1998		1999		2000		2001	
	RECAUDACION	PIB	RECAUDACION	PIB	RECAUDACION	PIB	RECAUDACION	PIB	RECAUDACION	PIB
INGRESOS CORRIENTES TOTALES	3.269.339,90	16,46%	3.086.610,20	15,55%	2.331.970,50	11,75%	2.852.084,50	14,37%	3.574.243,50	18,01%
INGRESOS TRADICIONALES	1.904.066,50	9,60%	2.031.703,90	10,22%	1.529.388,80	11,03%	1.732.165,0	12,38%	2.301.085,5	12,80%
TRIBUTARIOS	1.814.000,80	9,14%	1.990.019,00	10,01%	1.501.631,00	10,83%	1.714.720,60	12,26%	2.267.608,80	12,61%
Impuesto a la Renta	349.844,2	1,76%	345.496,2	1,74%	112.786,1	0,81%	282.051,5	2,02%	414.416,4	2,30%
Impuesto al Patrimonio de las Sociedades	0,0	0,00%	0,0	0,00%	41.803,10	0,30%	1.963,5	0,01%	0,0	0,00%
Impuesto a la Circulación de Capitales	0,0	0,00%	0	0,00%	336.929,7	2,43%	162.950,60	1,16%	7.762,0	0,0%
A la Matriculación Vehicular	19.791,20	0,10%	14.298,30	0,07%	7.900,80	0,06%	11.679,80	0,08%	23.142,6	0,13%
Impuesto a la Propiedad de Unidades de Transporte										
Suntuario	0,0	0,00%	0	0,00%	1.728,40	0,01%	300,1	0,00%	78,2	0,00%
Impuesto al Valor Agregado	768.168,70	3,87%	832.232,9	4,19%	560.801,30	4,04%	820.025,00	5,86%	1.271.980,7	7,07%
Impuesto a los Consumos Especiales:	148.514,70	0,75%	125.857,30	0,63%	69.609,80	0,50%	74.498,30	0,53%	136.197,7	0,76%
* Cigarrillos	40.397,5	0,20%	38.104,40	0,19%	26.567,30	0,19%	24.043,40	0,17%	38.177,00	0,21%
^Cerveza	49.308,70	0,25%	37.928,20	0,19%	23.853,80	0,17%	24.501,90	0,18%	39.176,4	0,22%
^Bebidas Gaseosas	10.379,50	0,05%	7.139,10	0,04%	7.278,10	0,05%	9.291,20	0,07%	14.476,20	0,08%
^Alcohol y Productos Alcohólicos	13.004,20	0,07%	4.677,20	0,02%	3.862,50	0,03%	5.566,10	0,04%	17.857,80	0,10%
^Aguas Minerales	616,0	0,00%	48	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
^Vehículos	34.808,8	0,18%	25.488,40	0,13%	7.890,90	0,06%	4.934,60	0,04%	14.933,8	0,08%
^Suntuarios	0,0	0,00%	12.471,90	0,06%	157,1	0,00%	6.081,30	0,04%	11.576,50	0,06%
Arancelarios a las Importaciones	341.866,00	1,72%	581.228,10	2,92%	232.063,70	1,67%	215.109,10	1,54%	353.757,70	1,97%
Tarifa de Salvaguardia	88.002,20	0,44%	1.464,60	0,01%	85.660,20	0,62%	102.947,80	0,74%	12.044,90	0,07%
1 % A la Venta de Divisas	21.031,70	0,11%	17.829,00	0,09%	17.600,80	0,13%	3.928,40	0,03%	0	0,00%
Ala Salida del Pais	12.100,50	0,06%	13.283,30	0,07%	13.796,80	0,10%	16.565,90	0,12%	18.274,6	0,10%
Operaciones de Crédito	29.130,80	0,15%	25.395,30	0,13%	1.232,20	0,01%	1.578,80	0,01%	1.318,20	0,01%
Multas Tributarias	8.753,5	0,04%	10.275,0	0,05%	7.744,40	0,06%	11.857,40	0,06%	18.279,5	0,10%
Intereses por Mora Tributaria	21.432,10	0,11%	20.247,00	0,10%	9.757,50	0,07%	7.483,80	0,05%	7.399,6	0,04%
1 % Contratos de Construcción	5.365,30	0,03%	2.412,1	0,01%	2.216,1	0,02%	1.774,90	0,01%	2.955,80	0,02%
NO TRIBUTARIOS	90.065,70	0,45%	41.684,90	0,21%	27.757,90	0,20%	17.444,2	0,12%	33.476,70	0,19%
Especies Fiscales	16.329,90	0,08%	13.889,30	0,07%	12.912,0	0,09%	13.202,50	0,09%	13.088,70	0,07%
No Especificados No Tributarios	73.735,80	0,37%	27.793,6	0,14%	14.845,90	0,11%	4.241,70	0,03%	20.388,00	0,11%

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Estimación de los Ingresos del Presupuesto, Gobierno Central 2002

Elaboración: El Autor





**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Por otra parte, por el lado de los gastos, durante el tiempo se observa que un 34 % del total de ingresos se destinaron para el pago de sueldos y salarios, 26 % para el pago de interés de la deuda pública (interna y externa), 13 % para transferencia de capital a Gobiernos Seccionales, gasto de capital e inversión 11 %, y 9 % para compra de bienes y servicios. Estos gastos constituyen el mínimo indispensable de la actividad gubernamental y comprometen aproximadamente el 90 % del total de ingresos del Presupuesto General del Estado.

De acuerdo a lo anterior, por el lado del gasto, el Presupuesto General del Estado apenas cuenta con un margen de acción para ejercer políticas de ajuste (en caso de que los ingresos caigan y o existan gastos imprevistos) de aproximadamente 7 % del total de ingresos, esto es aproximadamente 1,6 % del PIB (estas aproximaciones no incluyen las amortizaciones de la deuda pública interna y externa).

#### **1.2.1.4 Efecto de la política fiscal en el crecimiento**

Se ha reconocido fehacientemente el efecto positivo que la aplicación de una política fiscal expansiva tiene, en el corto plazo, sobre el ritmo de la actividad económica<sup>17</sup>. La discusión conceptual posterior se ha centrado más bien en la posibilidad de utilizar una política fiscal expansiva como instrumento para alcanzar tasas superiores de crecimiento del PIB en forma sostenida a través del tiempo. Es aquí donde la evidencia empírica demuestra los efectos perjudiciales que tal política puede tener sobre los principales equilibrios macroeconómicos, lo que provoca a su vez un deterioro de los niveles de inversión con su consiguiente efecto negativo sobre el crecimiento económico futuro.

---

<sup>17</sup> **ARÍZAGA, Alfredo**, Política Fiscal para estimular el desarrollo del Ecuador. Fundación de Estudios Sociales, FESO, 1977

La experiencia latinoamericana está llena de ejemplos de populismo económico que, luego de cortos períodos de bonanza, provocaron desbalances insostenibles en el sector externo o en el sector fiscal de las economías y que devinieron en crisis cambiarias o monetarias con su consiguiente impacto sobre el nivel de precios. Esta inestabilidad macroeconómica constituye una barrera importante para la inversión productiva porque incrementa la incertidumbre con la que los inversionistas deben planificar sus proyectos.

Por otra parte, las experiencias más exitosas en este sentido pueden servir de guía para el estudio y estructuración de propuestas de política fiscal, que busquen acelerar el crecimiento de una economía en forma sostenida en el tiempo. Stiglitz<sup>18</sup> sostiene que el éxito de las economías asiáticas durante los pasados quince años, caracterizadas por la mantención de altas tasas de crecimiento obedece a la aplicación combinada de una serie de políticas gubernamentales que produjeron altas tasas de ahorro en interacción con altos niveles de acumulación de capital humano, en un entorno de estabilidad económica y fortalecimiento del mercado (pero con activa intervención gubernamental) tendientes a provocar transferencia de tecnología hacia esos países.

Es fundamental establecer el rol que el Estado ha de jugar para el desarrollo de una economía. La intervención estatal positiva es aquella que se focaliza en complementar las deficiencias que todo mercado presenta, en lugar de pretender reemplazar al mercado como asignador de recursos.

El rol del Estado en su esfuerzo por promover el desarrollo económico debe concentrarse en mantener la institucionalidad jurídica, brindar

seguridad pública, crear mercados donde estos no existan, incrementar la efectividad de los mercados mediante regulaciones, asegurar en forma activa la estabilidad macroeconómica, promover la inversión privada y el ahorro interno, promover la movilidad social, garantizar el derecho de las personas y asegurar la estabilidad política.

#### **1.2.1.5 La política fiscal y la redistribución de la riqueza**

Para alcanzar un mayor desarrollo económico, la distribución de la riqueza, parece haber perdido su atractivo dentro de los analistas económicos ecuatorianos y suena más bien a frases estereotipadas que utilizan los políticos tradicionales y movimientos afines para captar clientela política. Sin embargo, las políticas implementadas por los países asiáticos, buscaron en forma explícita alcanzar una redistribución de la riqueza en forma simultánea al incentivo de la inversión privada, habiéndose encontrado con el tiempo que ello favoreció al proceso de crecimiento económico. Esto se debe a que la distribución más equitativa del ingreso produjo relaciones laborales más armoniosas, mejoró la productividad laboral e incrementó la estabilidad política, con su consiguiente efecto positivo sobre la inversión. Adicionalmente, al crecer la capacidad adquisitiva de la gente, los mercados se amplían, generando así mayores oportunidades de inversión y empleo, dentro de un círculo virtuoso.

Esto último no desconoce la necesidad de generar el ahorro interno para financiar de manera sostenida la inversión. Ellos se requiere para alcanzar altas tasas de crecimiento por períodos prolongados y el endeudamiento externo ha demostrado ser un alivio temporal pero no un reemplazo de la necesidad de ahorro interno. Por ello, la redistribución

---

<sup>18</sup> **STIGLITZ, JOSEPH.** La Economía del Sector Público. Barcelona: Antoni Bosch,

del ingreso debe ir acompañada de programas de incentivo al ahorro de los estratos sociales favorecidos.

#### **1.2.1.6 Lineamientos básicos sobre finanzas públicas**

Jaime Carrera Cárdenas<sup>19</sup> para señalar los lineamientos básicos, los sitúa en el siguiente contexto:

El descrédito de políticos, gobiernos, congresos y justicia, ha devenido en cansancio y escepticismo social. Las medidas de ajuste producen escoror y las demandas sociales para disminuir la pobreza son insostenibles. El gran dilema de los gobernantes es enfrentar la realidad de tomar medidas contrarias a sus prédicas y ofrecimientos de campaña, más aún cuando aquellas son suficientes ni para financiar los abultados déficit, y el legado de ofertas incumplidas los acosa.

El autor propone sus lineamientos bajo las siguientes premisas: amplios consensos de las finanzas públicas: ejercicio de la unidad nacional; búsqueda de un tamaño adecuado del presupuesto público: compatibilidad que exige crecimiento; correcta determinación del déficit: paso necesario hacia el equilibrio; reducción gradual del déficit: objetivo con pocas opciones; mayores ingresos para el fisco: sacrificios sociales inevitables; hacia la reducción de la carga de sueldos y salarios públicos: peso que los pobres no deben sostener; y, hacia la reducción del endeudamiento público: deuda moral con nuestros hijos.

Respecto a los amplios consensos de las finanzas públicas define las siguientes estrategias: consenso hacia el equilibrio fiscal, deber ético de los gobiernos; consensos para generar ingresos, esfuerzo inevitable; consenso para suspender el endeudamiento público, deuda moral con las futuras generaciones; consenso para contener el gasto público, imperativo nacional.

---

Septiembre, 1988.

<sup>19</sup> **CARRERA, Jaime**, Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza, última oportunidad para la ética política. Ediciones ABYA . YALA, Quito, 1998

Para la búsqueda de un tamaño del presupuesto, define que hay que ir un nivel adecuado; vincular el tamaño del presupuesto y la modernización del Estado; y, la relación ingresos . gastos debe fundamentarse en la razón.

En relación con la correcta determinación del déficit expresa: %a herencia del déficit, legado de pobreza; la cuenta ahorro inversión y fidelidad del déficit; y, presentar al país su déficit real, primer paso de un buen gobierno+.

Con la finalidad de una reducción gradual del déficit expone: que hay que entender el déficit normativo: mínima exigencia del manejo fiscal; como primer objetivo, llegar al déficit estructural o normativo; y, el equilibrio fiscal, una utopía mientras las obras se financien con deuda+.

Con el propósito de obtener mayores ingreso para el fisco propone: %a revisión de precios e impuestos, sacrificio para reducir la pobreza; más ingresos no son suficientes, reducción de gastos, un imperativo; disminuir la evasión fiscal sin generar déficit; y, hacer de la generación de ingresos un patrimonio político, premisa para reducir la pobreza+.

Relacionado con la reducción de la carga de sueldos y salarios públicos, estima lo siguiente: %a disminución del peso de los sueldos público en la economía, requisito para reducir la pobreza; reducción de la plantilla burocrática, antítesis del clientelismo político; manejo político de salarios, tumor a extirpar; cercanías al poder, perniciosas in fluencia que deben eliminarse; abrir el cofre de las autonomías, someterlas a los fines del Estado; no permitir el chantaje y aprovechamiento de la coyuntura para obtener beneficios salariales; y, rescatar la ética de la tarea de gobernar,

trasfondo unívoco de una política salarial sana; cortar el apetito remunerativo de sindicatos y escalafones, clamor nacional; producción del servidor público, parámetro para justificar su sueldo; y, sueldos y contribución al ahorro e inversión, ejercicio de solidaridad burocrática+

Para lograr reducir el endeudamiento público plantea: %a deuda y su servicio, cruda realidad que atenta al desarrollo; reducir la deuda pública / PIB, postulado inaplazable de futuros gobiernos; proporción de la Deuda Pública / PIB, indicador a observarse con cuidado; disminuir la carga de intereses; entender las amortizaciones para reducir el déficit, aún es posible; cambiar la herencia del servicio de la deuda por una de prosperidad; la carrera de la deuda interna, carrera peligrosa; abandonar el discurso del no pago de la deuda, demagogia que ha hecho daño; correcta presupuestación del servicio de la deuda, no mentirle al país; suspensión del endeudamiento, paréntesis para la reflexión; deuda, crecimiento y reducción de la pobreza, espejismo para olvidar; contrapartes nacionales, asignaciones que no pueden desaparecer; créditos de ajuste estructural, dirección correcta para sustituir la incapacidad e ineficiencia; para no endeudarse, vencer la inconsciencia colectiva; e, intereses ocultos tras la deuda, vencerlos, un reto+

### **1.2.2 Política arancelaria**

La política arancelaria<sup>20</sup> es, tal vez, la más importante de todas las políticas comerciales. La fijación de un arancel mejora la relación de intercambio de un país. El precio de los bienes importados se eleva en el país que establece el arancel, lo que hará que el volumen de sus importaciones disminuya. Pero, es además el Estado quien recibe los ingresos procedentes del mayor precio de las importaciones. Por lo tanto, los efectos de un arancel sobre las importaciones son similares a los que

---

<sup>20</sup> **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA.** Ediciones Orbis S.A., 1985. V. IV

produce la devaluación, pero los efectos sobre la relación real de intercambio son distintos. Mientras que una devaluación de la moneda supone un empeoramiento de la relación real de intercambio del país que la lleva a cabo, un alza en los aranceles no la empeora.

**El arancel** <sup>21</sup> es el valor en dinero que se paga cuando se realiza una importación de bienes o servicios. La tasa de este arancel, irá en relación inversa a la importancia del bien. En el Ecuador, va de 0 a 25 % y por excepción, vehículos con 35%. Los aranceles serán de tipo cuantitativo, cualitativo o mixto y cumplirán con las funciones de:

Medida de corte fiscal.

Protección y estimulación de la industria nacional.

Regular la competitividad nacional.

Están exentos del arancel, el Estado, lo que provenga de la CAN, lo que provenga de países suscritos a un convenio, las personas protegidas por la Ley de inmunidades y franquicias diplomáticas, donaciones por catástrofe y féretros que contengan cadáveres.

**Las clases de arancel** son las siguientes:

1. Arancel Ad - Valoren; es aquel que se cobra en función de un porcentaje del valor CIF de la mercancía,
2. Arancel específico; es aquel que se cobra en función de las unidades del bien o mercancía que se importa a saber: kilogramos, metros, toneladas, etc.,
3. Arancel mixto; es aquel en que se combinan los dos esquemas anteriores.

---

<sup>21</sup> **JARAMILLO, J;** Teoría del Comercio Exterior.





En el caso del Ecuador se aplica solo el Arancel Ad - Valorem

## **Política arancelaria del Ecuador**

Modernamente el Arancel es un instrumento de desarrollo y de política de comercio exterior como facilitador y asignador de recursos. El Ministerio de Economía y Finanzas, tradicionalmente, lo ha considerado como mecanismo de política fiscal, con fines de ingresos tributarios, desvirtuando el amplio concepto antes mencionado.

A través de la simplificación y reducción de los niveles arancelarios en 1989 y 1992, la apertura de la cuenta de capitales y en la cuneta corriente, y una agresiva liberalización financiera en 1992, el país definió los lineamientos básicos, de su política arancelaria<sup>22</sup>. En 1992, el tipo arancelario máximo se redujo de 290% al 40%. Actualmente está en el orden del 35% (exclusivamente para automóviles). El arancel ad valorem máximo es de 20%. Los niveles arancelarios promedio, se redujeron del 30 al 10%. En la actualidad, los niveles arancelarios promedios son los mismos que rigen para el Arancel Externo Común del Grupo Andino. Lo anterior no significa que el tema de simplificación arancelaria esté concluido; por el contrario, quedan aun espacios para avanzar en su simplificación, siempre y cuando estos procesos sean convenientes a los intereses de país.

Los pasos de apertura comercial iniciados a finales de los años 80, muestran evidencia de una reorientación en la estrategia comercial

---

<sup>22</sup> **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador. Quito, julio del 2002

ecuatoriana, enfocándose más hacia el mercado regional latinoamericano, tanto a nivel multilateral (ALADI y CAN) como bilateral. En efecto, la participación porcentual de nuestras exportaciones al mercado de la ALADI, pasó de 14% en 1990, a 23% en el 2001; mientras que en mercado andino (CAN), se incrementó de 8% a 18% durante igual período. De este modo, la región latinoamericana considerada como un todo, constituye actualmente nuestro segundo mercado de exportación, en especial para nuestras exportaciones de manufacturas. Sin embargo de esta reorientación de la estrategia comercial, Estados Unidos continua siendo el principal socio: representa alrededor del 37% de las exportaciones, incluido el petróleo.

Las negociaciones comerciales del Ecuador se han desarrollado en varios frentes: multilateral, bilateral, y unilateral (a este nivel es el país quien establece determinadas preferencias, sin que exista reciprocidad por parte de los otros países).

Sin embargo se puede afirmar que históricamente, desde el ingreso al Pacto Andino, la estrategia ha sido predominantemente multilateral y regional. Un panorama distinto se observa para las negociaciones bilaterales, las que únicamente en los años 90<sup>ϕ</sup> han empezado a desarrollarse a través de la firma de acuerdos de este tipo con países de la región.

La mayoría de las exportaciones ecuatorianas a la Unión Europea se encuentran con libertad de acceso y únicamente el banano, por tratarse de un producto muy sensible, tiene algunas restricciones. Hay que destacar la diferencia existente respecto de la política comercial de los Estados Unidos que, a pesar de mantener el programa de preferencias arancelarias para los países de la Comunidad Andina (ATPA), para el



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

caso de Ecuador todavía existen restricciones (arancelarias y para - arancelarias) para alrededor del 25% de productos ecuatorianos que no pueden ser exportados a dicho país. Esto sugiere enfocar la política comercial hacia una diversificación de productos por fuera del mercado norteamericano.

El Ecuador, en cuanto se refiere a política arancelaria, tiene retos inmediatos, como la aplicación del Arancel Externo Común (AEC) hacia terceros países. El plazo para definir la nueva estructura del AEC se fijó para 15 de octubre del 2002, fecha en la que la CAN presentó los aranceles base para la negociación a nivel del ALCA. La aplicación del AEC al interior de la CAN deberá estar lista hasta diciembre del 2003. Para el Ecuador esto significa que la actual estructura arancelaria, que consta de 7 niveles, deberá simplificarse a 4 (0%, 5%, 10% y 20%), según se estableció en el Acuerdo de Presidentes de Santa Cruz de la Sierra firmado en marzo de 2002; esto implica reclasificar las partidas arancelarias que se encuentran los niveles de 3%, 15% y 35%.

Sobre este tema Ecuador se espera que presente una propuesta de reforma arancelaria detallando las partidas arancelarias que estarán incluidas en cada uno de los 4 niveles arancelarios, con la aclaración adicional de que la aplicación del arancel de 20% a las partidas de los productos denominados *sensibles*, deberá estar sustentada en estudios técnicos que demuestren tal sensibilidad. Además se debe mencionar que al interior de las negociaciones CAN, el enfoque de Ecuador respecto a la desgravación arancelaria sería el de aplicar un proceso gradual; esta posición ha generado polémica pues algunos países andinos la consideran demasiado conservadora.

Ecuador, al ingresar a la OMC, a partir del 21 de enero de 1996, consolidó su arancel en 10 puntos más, del (Anexo 1)<sup>23</sup> del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina<sup>24</sup>. Existen alrededor de 200 partidas arancelarias que consolidó, en el mismo nivel del AEC. Adicionalmente, se establecieron contingentes arancelarios para varios productos agrícolas los mismos que se hallan sujetos al Sistema Andino de Franja de Precios. Respecto de automóviles, se consolidó al nivel del 40 % con reducciones hasta llegar, en cuatro años, al 35 %.

Las características para la aplicación del Arancel Externo Común se presentan a continuación:

- a) Mediante Decisión 370, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se aprobó la estructura del Arancel Externo Común con base en cuatro niveles arancelarios de 5,10,15 y 20 por ciento, con vigencia a partir del 01 de febrero de 1995, contenidas en el (Anexo1). Ecuador, como país de menor desarrollo económico relativo, está facultado para mantener una diferencia de 5 puntos, respecto a los niveles del AEC para 1990 subpartidas contempladas en el (Anexo 2)
- b) Por otra parte, Colombia. Ecuador y Venezuela están autorizados para tener una lista de excepciones (Anexo 4 ), en la siguiente forma:

Ecuador hasta 400 subpartidas

Colombia y Venezuela hasta 230 subpartidas.

---

<sup>23</sup> Los Anexos se citan solo como referencia indicativa del contenido de las subpartidas arancelarias.

<sup>24</sup> MICIP, Política Arancelaria del Ecuador, Borrador para la Discusión+

Para los productos no producidos en la Subregión Andina, los países miembros pueden diferir el AEC hasta un nivel del 5 % y, para el caso de materias primas y bienes de capital, al 0 %.

- c) Mediante Decisión 371, la Comisión de la Comunidad Andina estableció el Sistema Andino de Franja de Precios para productos agropecuarios.

El Ecuador, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Comunidad Andina, estableció su Arancel Nacional, con los niveles establecidos en los Anexos de la Decisión 370 y la Decisión 371.

Mediante Decreto Ejecutivo 609, de 19 de febrero de 1999, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 140 de marzo 3 de 1999, se estableció la salvaguardia aplicable a todo el universo arancelario, con niveles que van del 2 al 10 por ciento. Posteriormente, se exceptuó de esta disposición a las importaciones provenientes de la CAN.

El Arancel Externo Común está diseñado de acuerdo al grado de elaboración de los productos; de allí que las materias primas básicas y bienes de capital tienen un nivel del 5%; las materias primas con un proceso de elaboración un 10%, los productos intermedios o semielaborados un 15%; y, los productos finales y productos de consumo un 20%. Adicionalmente, los vehículos automotores tienen un nivel del 35%.

## CAPÍTULO II

### DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

#### 2.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

##### 2.1.1 Marco Teórico Referencial

##### 2.1.1.1 Presupuesto

Los diversos agentes<sup>25</sup>, individuos o instituciones, que desarrollan una actividad económica, realizan previsiones sobre los flujos de ingresos (recursos) y gastos e inversiones (empleos) que registrarán en un período futuro como resultado de las decisiones planificadas que adopten sobre sus operaciones de producción, consumo, inversión y distribución. Esto

---

<sup>25</sup> ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA. Ediciones Orbis S.A., 1985. Vol. III

es válido tanto para las familias y empresas como para el sector público. La consignación numérica de esas proyecciones se materializará en un documento contable o el plan financiero que recibe el nombre de presupuesto.

De esta forma se llega a una primera noción genérica del presupuesto del Estado: el plan financiero o resumen sistemático de las previsiones de ingresos y gastos públicos para un período de tiempo determinado, generalmente un año. Una vez establecida esta noción genérica, aplicable también a las empresas y familias, inmediatamente hay que subrayar que el presupuesto del Estado presenta unos rasgos propios que lo diferencian claramente de los presupuestos de otros agentes económicos.

### **El Presupuesto del Estado**

Las diferencias básicas entre los presupuestos de los distintos agentes económicos habrá que buscarlas en la diversa naturaleza de éstos. Desde esta perspectiva podemos destacar, ante todo, dos propiedades entrelazadas del presupuesto estatal que no se dan en los presupuestos de otros agentes económicos:

- a) Es un elemento o parte integrante de la actividad política del país; y,
- b) Está formado por un conjunto de ingresos y gastos que afectan directamente a toda la colectividad de la nación.

El primero de estos aspectos determina que las decisiones presupuestarias se desarrollen de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos propios del Estado, a diferencia de los que sucede en el ámbito de las previsiones presupuestaria de las empresas y familias, basadas en decisiones económicas inspiradas en la consecución



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

de un excedente y la satisfacción de necesidades, que constituyen los principios básicos en que descansa el mecanismo de mercado.

Una importante consecuencia de la naturaleza político . administrativa del presupuesto del Estado radica en que las previsiones contenidas en el mismo no son, como en el caso de las empresas y familias, meramente estimativas u orientativas, sino que poseen, en gran medida, carácter obligatorio o vinculante para el gobierno, desde un punto de vista tanto político como jurídico.

La segunda característica reseñada implica que en la elaboración del presupuesto converjan las presiones e influencias de los distintos grupos sociales, siendo el documento presupuestario el resultante final de una estrategia de acción colectiva, definida en función de las relaciones dominantes entre las diversas fuerzas políticas y sociales de un país, a diferencia de los presupuestos de familias y empresas, que responden a las estrategias estrictamente individuales o particulares de unas y otras.

Estas características distintivas del Presupuesto del Estado guardan estrecha relación con una serie de propiedades de los ingresos y gastos públicos que lo integran. La primera es la creciente y elevada dimensión relativa que han alcanzado los ingresos y los gastos públicos en las diferentes economías nacionales. Por otra parte, hay que significar la importancia cualitativa de esos ingresos y gastos, ya que son los únicos instrumentos de política económica que permiten una administración directa de recursos por parte del sector público, a diferencia de otros instrumentos, con los que exclusivamente se pretende influir sobre la asignación de recursos llevada a cabo por el sector privado. En fin, la mayor parte de los ingresos y una considerable proporción de los gastos son operaciones distributivas o de transferencia, a diferencia de los





**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ingresos y gastos de empresas y familias, que son básicamente operaciones de compra . venta de bienes y servicios.

### **El Presupuesto del Estado como instrumento de política económica.**

De conformidad con el Art. 259 de la Constitución Política de la República del Ecuador señala que **El** Presupuesto General del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas El Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales. No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público. Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado. El ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto y su liquidación anual. Solo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado+. De lo citado se puede decir, que el Presupuesto del Estado debería constituir un instrumento en el que se consolidarían los presupuestos de todas esas instituciones. Sin embargo, dichas instituciones son administrativamente independientes de la política fiscal que el Ejecutivo concreta en el Presupuesto. Esto ha ocasionado que la disposición constitucional no se cumpla en su totalidad, por lo que el gobierno en realidad cuenta con un Presupuesto del Gobierno Central, que es el documento analizado y aprobado por el Congreso Nacional que el Ejecutivo ejecuta a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Lo anterior explica que el Presupuesto del Gobierno Central, en conjunto y en sus partes, de todos modos constituye un formidable instrumento de política económica pública, pues su contenido y alcance se valora en función de los presupuestos de las instituciones que

conforman el Estado presentados por el gobierno. El Presupuesto resume, en efecto, las intenciones y propósitos de la política económica en los ámbitos de la asignación de recursos, la distribución de la renta y la estabilidad en el pleno empleo, los precios y la balanza de pagos.

Propósitos tan amplios están naturalmente vedados a los presupuestos de las empresas y familias por un doble motivo. En primer lugar, los fines que orientan las estrategias seguidas en la preparación de los presupuestos de las empresas y familias son diferentes de aquellos a los que trata de servir el presupuesto del Estado. La adopción de una determinada distribución de la renta y la riqueza o la corrección de desequilibrios básicos de la economía no figuran, salvo secundariamente, entre los fines considerados por empresas y familias en el momento de confeccionar sus presupuestos. Solo puede aducirse una afinidad o cercanía de propósitos entre los presupuestos del sector público y de los agentes privados en la búsqueda de una asignación eficiente de recursos. Pero, aun en este caso, hay que tener presente que la eficiencia en términos de costos y beneficios privados, que es la que guía la elaboración de los presupuestos de empresas y familias, difiere de la eficiencia medida según costos y beneficios sociales, que es la relevante para el presupuesto público.

Un segundo motivo para la diferencia de objetivos que pretenden alcanzar los presupuestos del sector público y de las empresas y familias reside en que la magnitud y la naturaleza de los ingresos y gastos estatales ofrecen unas potencialidades que no poseen los ingresos y gastos de una empresa o familia.

El contenido final del presupuesto público, la cifra global, la composición de sus ingresos y gastos, el déficit o el superávit previsto y

registrado, e incluso las diferentes modalidades que puede revestir su elaboración, presentación y ejecución, dependen del modo y de la intensidad con que en el proceso presupuestario se persigan esos diferentes propósitos que hemos reseñado.

### **Consideraciones legales relacionadas con el Presupuesto:**

A fin de sustentar de mejor manera el conocimiento del presupuesto en el Ecuador, estimo adecuado citar la normativa básica existente sobre la materia:

- **La Constitución Política de la República del Ecuador**<sup>26</sup>

En sus partes relacionadas más relevantes relacionadas con el presupuesto determina:

En su Art. 258, explica el procedimiento que debe seguir la elaboración del presupuesto, de la siguiente manera: ~~La~~ formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año+.

El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma. El Congreso en pleno conocerá la proforma y la

---

<sup>26</sup> **Constitución Política de la República del Ecuador.** R. O. N° 1 de 11 de agosto del 1998

aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo. En el año en que se posesione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior. El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley. Igualmente, en su Art. 260. dice: *La formulación y ejecución de la política fiscal será de responsabilidad de la Función Ejecutiva. El Presidente de la República determinará los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes.* Por otra parte, el Art. 71 señala que: *En el presupuesto general del Estado se asignará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo.* Lo que no se cumple debido a limitaciones financieras.

- **Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.**

Sus aspectos más representativos se destacan a continuación:

Planes plurianuales como orientadores de las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio (Artículos 1 y 2).

Planes operativos anuales base para la programación presupuestaria

La proforma del Presupuesto del Gobierno Central se sujetará a metas fiscales: crecimiento del gasto primario y reducción gradual del déficit respecto del PIB (Artículos 3 y 4).

Reducción y límite del endeudamiento público (Artículos del 5 al 10)

Directrices presupuestarias de cumplimiento obligatorio para orientar la elaboración de los presupuestos (Artículos del 33 al 40):

- política macroeconómica
- política fiscal
- política de programación presupuestaria
- aspectos metodológicos

Las proformas presupuestarias demostrarán su compatibilidad con los planes anuales y plurianuales.

Presentación de informes trimestrales de la ejecución presupuestaria y de los estados financieros.

- **Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.**

Sus aspectos más destacados son:

Esta Ley<sup>27</sup> regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos en beneficio de los consejos provinciales y municipios para planes o proyectos de inversión, tanto provinciales como municipales, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de

---

<sup>27</sup> **Ley Especial de Distribución del 15%** del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Desarrollo Seccional, FODESEC, y los que le correspondan de conformidad con otras leyes.

La asignación establecida en el artículo 1 de la presente Ley deberá constar, obligatoriamente, en la proforma del Presupuesto del Gobierno Central que remite anualmente el Presidente de la República al Congreso Nacional. De no establecérsela, la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto o el Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso, la incluirán de oficio.

Esta es una ley que preasigna recursos para los gobiernos seccionales, sin transferir competencia ni responsabilidad alguna. Es una ley que se aprobó sin el financiamiento correspondiente, por lo que anualmente deteriora la posición presupuestaria del Gobierno Central.

- **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

Sus principales características son:

Establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.



Rige para las instituciones del Estado, previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República del Ecuador; su aplicación se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

Se entienden por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.

- **Ley de Presupuestos del Sector Público (Ley No. 18)**

Sus aspectos más relevantes son:

Ámbito: el sector público excepto organismos seccionales y sus empresas.

Incorporación de los presupuestos del IESS y universidades

Coordinación de los sistemas de presupuesto y planificación

Reconocimiento de presupuestos institucionales con ingresos, gastos y financiamiento.

Institucionalización de la desconcentración y descentralización en el marco del proceso de modernización del Estado

Presupuestos como expresión de financiera de los planes y programas sectoriales e institucionales.

Los presupuestos se formularán sobre la base de las directrices y estrategias de la política económica y social y de los lineamientos de la política fiscal y presupuestaria a partir del marco macroeconómico.

Solo pueden incorporarse proyectos aprobados por el organismo de planificación sobre la base de los estudios técnico económicos planes anuales y plurianuales de inversión

Las proformas se elaborarán por las instituciones; se remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas y se aprobarán, reformarán o negarán justificadamente.

En caso de incumplimiento el Ministerio está en facultad de elaborar o prorrogar los presupuestos vigentes.

La Proforma del Presupuesto del Gobierno Central se remite al Presidente para su conocimiento y aprobación. El Ministerio de Economía y Finanzas integra y consolida las proformas aprobadas. Los presupuestos rigen a partir del 1 de enero.

Categorías programáticas: actividades y proyectos. Programa Anual de inversiones. Presupuestos por Resultados.

La ejecución presupuestaria comprende la programación de la ejecución, el establecimiento de compromisos, la autorización de entrega de fondos y el pago de las obligaciones legalmente exigibles.

La programación de caja sirve para definir los créditos presupuestarios que ejercerán las instituciones con cargo a sus presupuestos. Los réditos presupuestarios son objeto de compromisos y obligaciones. No pueden existir sin asignación presupuestaria que los respalde.





**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Los pagos solo pueden ser realizados sobre compromisos devengados y en los límites de la programación de caja.

Establecimiento de líneas y sublíneas de crédito para el acreditamiento de fondos a las cuentas institucionales sobre la base del programa de caja.

Los cobros y pagos pueden hacerse por medio del sistema bancario nacional.

Los recursos de aporte fiscal que no hayan sido utilizados al final del año deben ser reintegrados.

Los excedentes de caja y superávit de los estados de resultados anuales de las empresas y financieras podrán traspasarse al Tesoro Nacional.

Disposiciones sobre el control y evaluación presupuestaria: control interno, control de gestión. La evaluación presupuestaria en función de objetivos y metas considerando la situación económica y de las finanzas públicas.

Ciertas modificaciones presupuestarias pueden ser aprobadas por las instituciones.

Sistema de información presupuestaria compatible con el sistema de contabilidad gubernamental. Base de registro el criterio de devengado.

Obligación de presentar cuentas consolidadas trimestrales al Congreso Nacional.

La responsabilidad de la administración de los presupuestos es de la máxima autoridad y de los funcionarios encargados de su manejo.

**Funciones que debe cumplir el Estado en torno al tema presupuestario**

Las funciones que el Estado<sup>28</sup> debe cumplir varían según la concepción y el conjunto de valores que cada sociedad sostiene, como así también se relaciona con el proceso histórico objetivo que ésta ha sufrido y por el que está atravesando.

Estas funciones que debe cumplir el Estado se concretan en actividades de carácter regulatorio o presupuestario. Las primeras se refieren a la acción normativa del Estado, mientras que las segundas son las que le producen erogaciones.

El presupuesto nace cumpliendo múltiples funciones (limitar facultades impositivas, protección de las necesidades de los ciudadanos, permitir la previsibilidad), pero con el correr del tiempo se le encuentran una serie de nuevas funciones que lo convierten en una poderosa herramienta de gestión y de control.

Hoy se acepta que la programación del gasto sirve para expresar de manera cuantitativa el plan de gobierno, y que la confección del documento presupuestario en forma programática permite a los gobernantes hacer el seguimiento de las actividades de sus subordinados y, a los contralores públicos, verificar que se avanza en la persecución de los objetivos propuestos.

Esta visión supera a aquella que sostiene que controlar significa verificar el estricto cumplimiento de la ley por parte de los agentes públicos, ya que con esta observancia se está seguro de estar desempeñando en forma honesta el manejo de los fondos públicos.

---

<sup>28</sup> **VEGA, Juan A.** Seguimiento Físico Financiero del Presupuesto. Revista *El Proceso Presupuestario 2+*, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1996



**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

El enfoque moderno permite medir desvíos y asignar responsabilidades por los mismos, ahora también en el sentido del cumplimiento de las metas y no de la mera observancia formal, además de corregirlos cuando sea posible, o reprogramar cuando resulte necesario y conveniente.

Es así que el Estado necesita de herramientas de gestión adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos y el presupuesto es el instrumento que más ventajas tiene para cumplir ese rol, además de poder ser el eje de la transformación del sector público.

El sistema presupuestario debe convertirse entonces, en el vehículo que facilite el mejoramiento de los criterios de asignación de los recursos escasos y del proceso de toma de decisiones, fijando prioridades, explicitando claramente el plan de gobierno y brindando información mínima sobre qué hacer, cómo hacerlo, quién debe hacerlo, dónde deben realizarse las acciones concretas y cuáles son los medios necesarios para ello. Esta multiplicidad de fines interrelacionados exige la adopción de metodologías de presupuestación novedosas y altamente tecnificadas.

Sin embargo, este esfuerzo se enfrenta con obstáculos de diferente índole como son: el ambiente fiscal, el sistema de información, la operatividad del sistema presupuestario y los usuarios del sistema.

El primero tiene que ver con los distintos desequilibrios (macroeconómico y fiscal), los que deben ser eliminados o estar bajo control a través del manejo de diferentes herramientas de política económica y fiscal.



Estas herramientas tienen que ser lo menos distorsivas posibles de la actividad económica y con una evaluación previa del sentido de duración de los desequilibrios, a fin de evitar el desmejoramiento de la situación.

El sistema de información debe suministrar datos que necesitan los decisores gubernamentales para la toma de decisiones.

La operación del sistema tiene como limitante la calidad y la formación del recurso humano involucrado. Es de considerar también la afinidad o la especialidad técnica en relación al área en que se desempeñe, ya que en general el personal de la oficina central de presupuesto agota su formación en los conocimientos adquiridos en las áreas contables y administrativas.

Esto constituye una fuerte restricción para lograr la optimización de las tareas de formulación, como también las de ejecución y seguimiento presupuestarios. Hay que tener en cuenta que para lograr una ejecución efectiva deben tener fuerte participación aquellos que conocen y dominan el funcionamiento de los procesos productivos del sector público: los maestros y profesores en Educación, los médicos y enfermeros en salud, los policías en seguridad, etc.; todos ellos en amplia interacción con contadores, administradores y economistas. La oficina central de presupuesto debe incluir, o al menos contar con su colaboración en los momentos oportunos, profesionales de las áreas sectoriales de ejecución.

Este tema incluye otro aspecto como es el procesamiento y las comunicaciones de datos, sector que ha avanzado mucho en los últimos años y del que no existen tantos especialistas ni tampoco experiencia probada ajustada al requerimiento del sistema como de los usuarios.



## b) Gastos más amortizaciones

DENOMINACIÓN	DESGLOSE
<b>Gastos:</b>	<b>Gasto Corriente:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses</li> <li>• Sueldos y Salarios</li> <li>• Compra de Bienes y Servicios</li> <li>• Transferencias Corrientes</li> <li>• Otros Gastos Corrientes</li> </ul> <b>Gasto de Inversión</b>
<b>Amortizaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internas</li> <li>• Externas</li> </ul>

**FUENTE:** Ministerio de Economía y Finanzas

**ELABORACIÓN:** El Autor

## 2.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Con la finalidad de tener mayor objetividad en el análisis comparativo del presupuesto del Estado con otros años, he escogido una serie que va desde 1993 hasta el año 2002. Para el efecto, dividiré el análisis en dos partes: la primera, que tiene que ver con los ingresos y fuentes de financiamiento del presupuesto; y, la segunda, que se relaciona con los gastos.

Los ingresos del presupuesto se componen de los %petroleros+ que son aquellos provenientes de las exportaciones de petróleo y venta interna de sus derivados; y, aquellos llamados %no petroleros+ dentro de los cuales los más importantes son: los tributarios (Impuesto a la Renta; IVA; ICE; Arancelarios, Vehículos y a la salida del país); los originados por la autogestión de entidades y organismos; las transferencias; y, otros ingresos. Por otra parte, también se consideran ingresos a los

desembolsos originados en préstamos recibidos, los cuales pueden ser internos (bonos y certificados de tesorería) y externos (préstamos e importaciones). Igualmente, se consideran fuentes de financiamiento a las variaciones de depósitos y a los atrasos.

En el Cuadro Nº 4 se analiza el comportamiento de los ingresos petroleros del Gobierno durante el período: 1993 . 2002:

**Cuadro 4: Ingresos Petroleros**

GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS PETROLEROS								
Millones de dólares								
AÑOS	POR EXPORTACIONES	POR VENTA DE DERIVADOS	TOTAL	ESTRUCTURA PORCENTUAL		CRECIMIENTO %		
				EXPORTACION	DERIVADOS	TOTAL	EXPORTACION	DERIVADOS
1993	641,10	406,50	1047,60	61,20	38,80			
1994	525,10	549,80	1074,90	48,85	51,15	2,61	-18,09	35,25
1995	554,10	645,80	1199,90	46,18	53,82	11,63	5,52	17,46
1996	844,70	635,10	1479,80	57,08	42,92	23,33	52,45	-1,66
1997	561,40	644,40	1205,80	46,56	53,44	-18,52	-33,54	1,46
1998	224,20	663,40	887,60	25,26	74,74	-26,39	-60,06	2,95
1999	690,50	303,10	993,60	69,49	30,51	11,94	207,98	-54,31
2000	1223,40	173,10	1396,50	87,60	12,40	40,55	77,18	-42,89
2001	883,10	396,60	1279,70	69,01	30,99	-8,36	-27,82	129,12
2002	943,70	418,90	1362,60	69,26	30,74	6,48	6,86	5,62

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual Nº 1813, Marzo del 2003

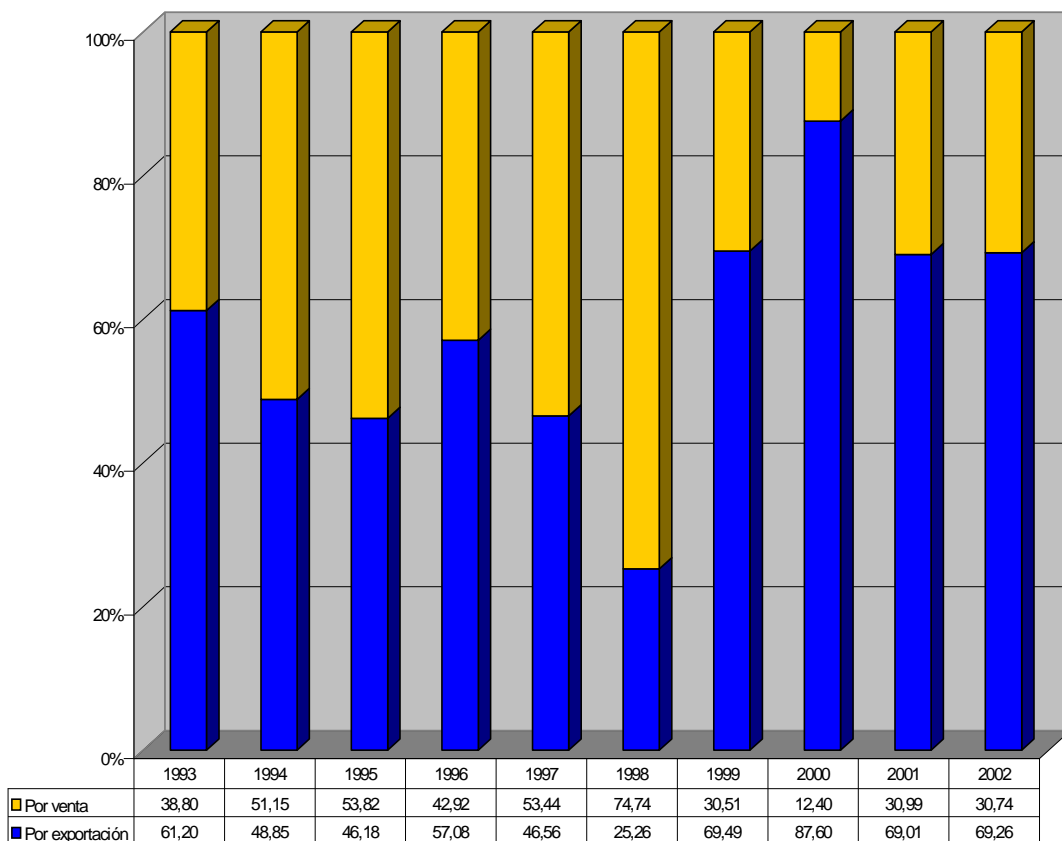
Elaboración: El Autor

Durante el período, la estructura porcentual de los ingresos petroleros originados por las exportaciones de petróleo oscilaron entre 25.26% y el 87.60%, porcentajes que se alcanzaron en 1998 y el 2000 respectivamente. Es importante resaltar que entre 1999 y el 2002, las exportaciones petroleras tuvieron un crecimiento sostenido entre el 69,49% y el 87.60%. Los ingresos provenientes de la venta de derivados del petróleo durante el período, representaron en promedio, el 41.95%, obteniéndose la participación más baja, del 12.40% en el año 2000 (año

en el que entró en vigencia la dolarización) y la más alta, del 74.74%, en 1998. Este comportamiento se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1: Participación Porcentual de los Ingresos Petroleros**

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS PETROLEROS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 1993-2002



En lo que se relaciona al crecimiento porcentual de los ingresos petroleros del Gobierno Central, en el año 2002 se registró la cifra más alta de crecimiento anual, 40.55% con relación al año anterior, y la más baja, (26.39%) en 1998, con relación a 1997. El crecimiento de los ingresos provenientes de la exportación petrolera tuvieron su punto más alto de crecimiento 207.98% en 1999, con relación a 1998; y su punto más bajo, (33.54%) en 1997, respecto a 1996. Los ingresos originados





Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

por la venta de derivados, tuvieron su máximo crecimiento del 129.12% en el 2001, respecto al 2000; y, su menor variación (54.31%) en el año 1999, en relación a 1998.

Estas variaciones tienen que ver con aspectos relativos a las fluctuaciones del precio internacional del crudo, al volumen de producción y exportación de crudo ecuatoriano y a los ajustes de los precios de los combustibles de consumo interno, básicamente; y, al nivel de la demanda doméstica.

En este sentido, cabe destacar que los precios internacionales registran una alta volatilidad. De acuerdo al Informe Pro forma del Gobierno Central del Ecuador 2003, elaborado por el Banco Central del Ecuador: El precio de exportación de petróleo crudo estimado para el año 2003 es de US \$ 18 por barril y de US \$ 13.8 por barril para la exportación de derivados. En lo que hace relación con el precio del petróleo para el presente año la proyección antes mencionada se basa en el comportamiento histórico y estructural de dicho precio. No obstante, es importante señalar que las proyecciones del precio realizadas por empresas especializadas están fuertemente influenciadas por factores básicamente coyunturales, como son la inminente guerra en Irak y la disminución de las exportaciones de Venezuela. Es de esperar que una vez que estas situaciones tengan su desenlace en el futuro inmediato, el precio del petróleo caería bruscamente...Por las razones antes expuestas, sustentar un precio elevado del petróleo, dada su alta volatilidad, generaría el riesgo de desfinanciar la Proforma en el corto plazo, lo que podría demandar nuevos ajustes para compensar dichos ingresos+



Asimismo, respecto al volumen de producción petrolera, se observa un decrecimiento progresivo debido a la insuficiente inversión y al agotamiento de algunos los pozos de Petroecuador.

Por su parte, el incremento de precios de los combustibles tiene que ver con las necesidades de la caja fiscal, generalmente en el marco de Programas Económicos de ajuste estructural. Su sentido es reducir el sacrificio fiscal y aún el subsidio que implica la importación de combustibles, particularmente gas licuado de petróleo de uso doméstico. Así, mientras la importación de 5 Kg. de dicho gas le cuesta al Estado aproximadamente US \$6.5, el precio de venta es de US \$1.5, ocasionando un subsidio de US \$4 en cada cilindro.

En cuanto a la demanda interna, esta tiene relación con el crecimiento de la economía, por lo que durante los períodos de crisis, se deprime el consumo de combustibles.

Los ingresos tributarios obtenidos por el Gobierno Central en el período 1993 . 2002, son analizados en el Cuadro N° 5 y su correspondiente gráfico:

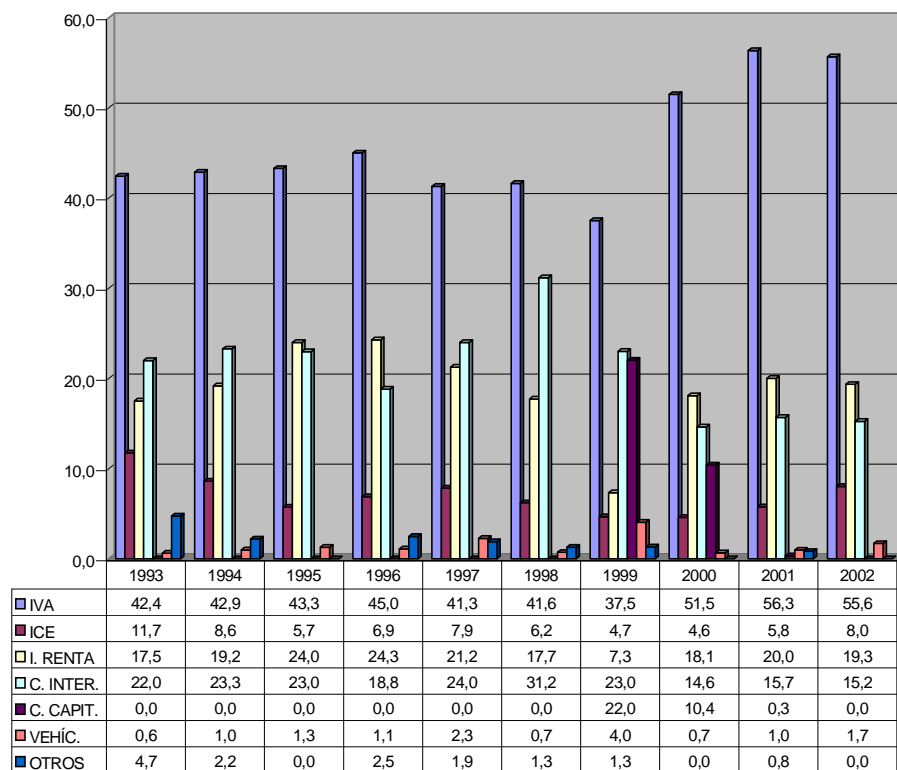
**Cuadro 5: Ingresos Tributarios**

GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS ESTRUCTURA PORCENTUAL										
ANOS	IVA	ICE	I. RENTA	C. INTER.	SUB TOT.	C. CAPIT.	O. CRED.	VEHIC.	OTROS	TOTAL
1993	42,42	11,75	17,50	21,98	93,64	0,00	0,98	0,64	4,73	100,00
1994	42,85	8,62	19,17	23,28	93,92	0,00	2,87	1,00	2,21	100,00
1995	43,28	5,72	23,99	22,97	95,95	0,00	2,75	1,29	0,00	100,00
1996	45,00	6,89	24,29	18,80	94,97	0,00	1,45	1,10	2,47	100,00
1997	41,31	7,85	21,24	24,00	94,40	0,00	1,43	2,26	1,91	100,00
1998	41,61	6,22	17,71	31,18	96,73	0,00	1,27	0,72	1,29	100,00
1999	37,52	4,68	7,32	23,00	72,52	22,01	0,09	4,05	1,32	100,00
2000	51,48	4,60	18,08	14,64	88,80	10,39	0,15	0,67	0,00	100,00
2001	56,34	5,78	20,01	15,68	97,81	0,32	0,06	0,98	0,83	100,00
2002	55,65	8,01	19,34	15,25	98,25	0,00	0,05	1,70	0,00	100,00

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual Nº 1813, Marzo del 2003  
Elaboración: El Autor

**Gráfico 2: Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central**

**Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central  
 1993-2002  
 Millones de dólares**



En una primera aproximación se puede observar que el IVA, el ICE, el Impuesto a la Renta y Comercio Internacional, son los rubros que durante el período de análisis representan en promedio, el 92.70% del total de los ingresos tributarios. El IVA tuvo una participación sobre el total de ingresos tributarios, en gran parte del período, en porcentajes que van desde el 41.31%, hasta el 56.34% alcanzados en 1997 y el 2001, respectivamente; con la salvedad que, en 1999, fue menor su participación, pues alcanzó solo el 37.52%. Los impuestos que se relacionan con el comercio exterior (arancelarios, a la salida del país y a la compra de divisas) tuvieron una participación menor pero no menos

representativa, en porcentajes que alcanzaron entre el 14.64% y el 31.18% en el período, correspondiendo a su nivel más bajo el año 2000 y su nivel más alto, 1998. Por otra parte, el Impuesto a la Renta, participó durante el mismo lapso, con porcentajes que van desde el 7.32% alcanzado en 1999, hasta el 24.29% logrado en 1996.

Con la finalidad de dar mayor solidez al análisis del comportamiento de los ingresos tributarios durante el período de análisis, a continuación, en el Cuadro N° 6 se presenta el crecimiento porcentual de los principales ingresos tributarios:

**Cuadro 6: Principales Ingresos Tributarios**

GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS										
Millones de dólares										
AÑOS	IVA	ICE	I. RENTA	COMERC. INTERNAC.	TOTAL	CRECIMIENTO %				
						IVA	ICE	I. RENTA	C. INTER.	TOTAL
1993	449,10	124,40	185,30	232,70	991,50					
1994	562,10	113,10	251,50	305,30	1232,00	25,16	-9,08	35,73	31,20	24,26
1995	620,60	82,00	343,90	329,30	1375,80	10,41	-27,50	36,74	7,86	11,67
1996	632,90	96,90	341,70	264,40	1335,90	1,98	18,17	-0,64	-19,71	-2,90
1997	779,30	148,10	400,70	452,80	1780,90	23,13	52,84	17,27	71,26	33,31
1998	831,20	124,30	353,80	622,80	1932,10	6,66	-16,07	-11,70	37,54	8,49
1999	556,00	69,40	108,50	340,80	1074,70	-33,11	-44,17	-69,33	-45,28	-44,38
2000	835,80	74,60	293,50	237,60	1441,50	50,32	7,49	170,51	-30,28	34,13
2001	1338,80	137,30	475,60	372,70	2324,40	60,18	84,05	62,04	56,86	61,25
2002	1529,00	220,10	531,40	418,90	2699,40	14,21	60,31	11,73	12,40	16,13

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual N° 1813, Marzo del 2003

Elaboración: El Autor

En este cuadro se puede observar que el total de los principales ingresos tributarios tuvieron un crecimiento variable durante el período.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Así, en 1999, (año de la crisis del sistema financiero) alcanzó un decrecimiento con relación a 1998, de (44.38%) y su crecimiento más alto, 61.25% en el 2001, con relación al 2000. En 1999, todos los principales impuestos tuvieron un decrecimiento si se los relaciona con el año anterior, 1998. Es importante también señalar que estos impuestos durante el 2001, crecieron considerablemente con respecto al 2000: IVA, 60.18%; ICE, 84.05%; I. Renta, 62.04%; y, Comercio Internacional, 56.86%. En el año 2002, el ICE fue el impuesto que más creció con relación al 2001, se situó en 60.31%, cifra algo menor a la también más alta alcanzada por este impuesto frente a los demás en el 2001, que fue de 84.05%.

Este comportamiento tiene que ver fundamentalmente con la elasticidad de los impuestos frente al crecimiento de la economía. Así, la recaudación deprimida de 1999 es consecuencia de la crisis económica que llevó a una tasa de crecimiento negativa del PIB, del orden de 7%.

Para concluir en análisis de los ~~% ingresos petroleros+~~ y los ~~% no petroleros+~~, en el Cuadro N° 7 se presenta una síntesis de su comportamiento durante el período 1993 . 2002:

**Cuadro 7: Ingresos Petroleros y no Petroleros**

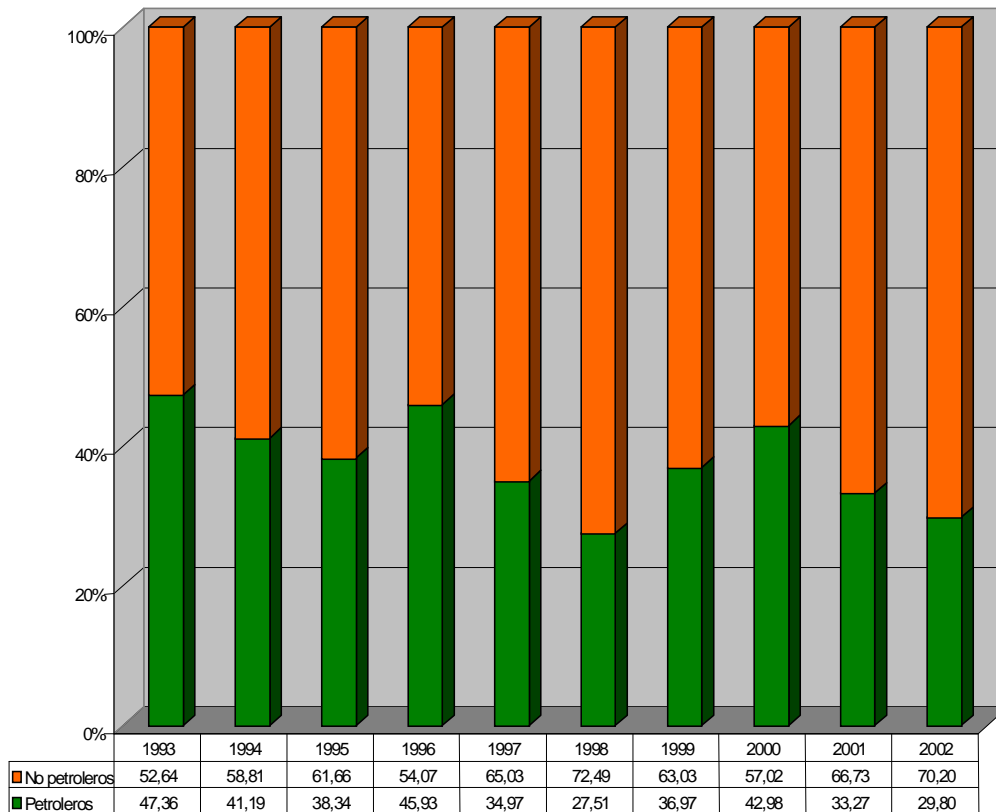
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS									
Millones de dólares									
AÑOS	PETROLEROS	NO PETROLEROS	TOTAL	ESTRUCTURA PORCENTUAL			CRECIMIENTO		
				%			%		
				PETROLEROS	NO PETROLEROS	TOTAL	PETROLEROS	NO PETROLEROS	
1993	1047,60	1164,20	2211,80	47,36	52,64				
1994	1074,80	1534,60	2609,40	41,19	58,81	17,98	2,60		31,82
1995	1199,90	1929,40	3129,30	38,34	61,66	19,92	11,64		25,73
1996	1479,80	1741,90	3221,70	45,93	54,07	2,95	23,33		-9,72
1997	1205,80	2242,20	3448,00	34,97	65,03	7,02	-18,52		28,72
1998	887,60	2339,00	3226,60	27,51	72,49	-6,42	-26,39		4,32
1999	993,60	1694,10	2687,70	36,97	63,03	-16,70	11,94		-27,57
2000	1396,50	1853,00	3249,50	42,98	57,02	20,90	40,55		9,38
2001	1279,70	2566,60	3846,30	33,27	66,73	18,37	-8,36		38,51
2002	1362,60	3209,50	4572,10	29,80	70,20	18,87	6,48		25,05

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual Nº 1813, Marzo del 2003  
Elaboración: El Autor

De la información contenida en cuadro anterior se desprende, que porcentualmente durante el período de análisis, los ingresos petroleros han ido relativamente perdiendo su peso en los ingresos totales del gobierno central, así, en 1993 representaban el 47.36% y en el año 2002 representaron el 29.80%; por el contrario, los ingreso no petroleros han incrementado su participación (debido fundamentalmente a una adecuada gestión del SRI) pasando del 52.64% en 1993 al 70.20% en el 2002. Si observamos el crecimiento anual de los ingresos petroleros, verificamos que es inestable pues en algunos años su crecimiento al relacionarlo con el año anterior, han tenido porcentajes negativos, como es el caso de 1997 y 1998 que registraron cifras de (18.52%) y (26.39%) respectivamente. En general se confirma que son bastante volátiles por el comportamiento de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Esta estructura se observa en el siguiente gráfico:

### Gráfico 3: Estructura Porcentual de los Ingresos

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL  
1993-2002



Una vez que se ha analizado el comportamiento de los ingresos del Gobierno Central, en los párrafos que siguen a continuación analizaré el comportamiento de los gastos.

Los gastos del Gobierno Central se componen de Gasto Corriente (intereses, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes y otros gastos de inversión) y de Gasto de Inversión. Adicionalmente a estos rubros hay que considerar a las amortizaciones (internas y externas).



Para analizar el gasto corriente, el Cuadro N° 8 y su respectivo gráfico nos permite definir su comportamiento y estructura porcentual:

**Cuadro 8: Estructura Porcentual del Gasto Corriente**

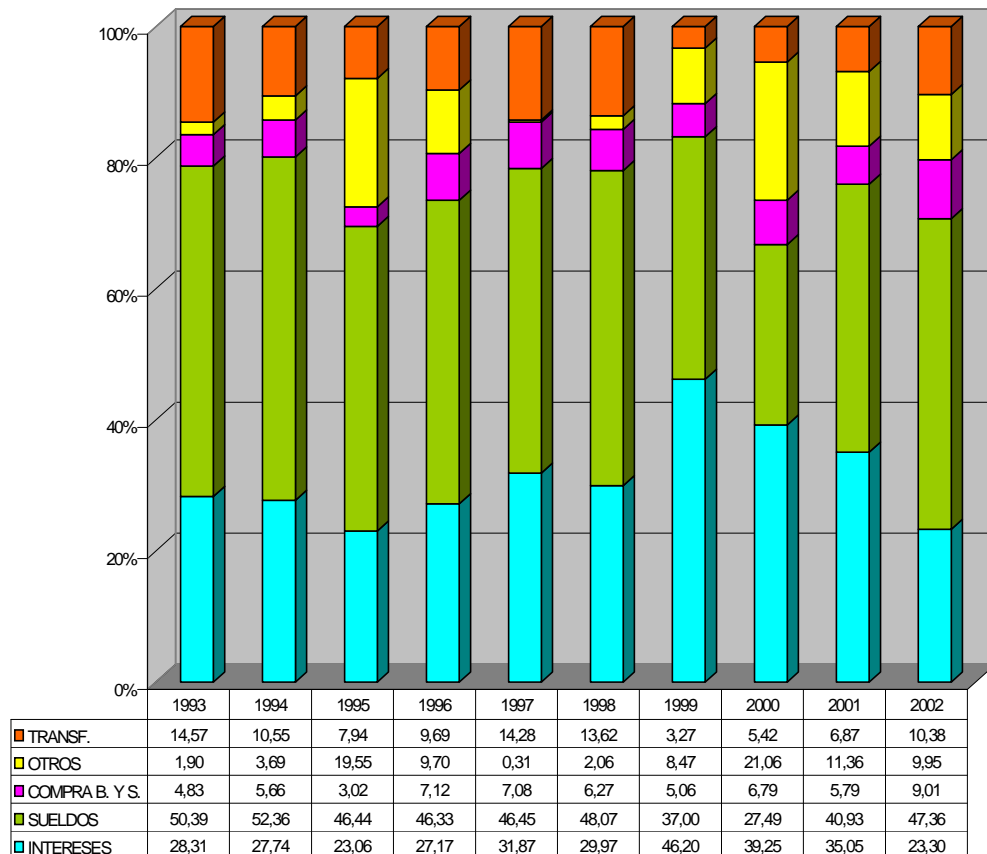
GOBIERNO CENTRAL: ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL GASTO CORRIENTE												
Millones de dólares												
AÑOS	INTERESES	SUELDOS	COMPRA B. y S.	OTROS	TRANSF.	TOTAL GASTO CORRIENTE	ESTRUCTURA PORCENTUAL					TOTAL
							%					
							INTERESES	SUELDOS	COMPRA B. Y S.	OTROS	TRANSF.	
1993	501,60	892,70	85,50	33,60	258,10	1771,50	28,31	50,39	4,83	1,90	14,57	100,00
1994	569,70	1075,30	116,20	75,80	216,70	2053,70	27,74	52,36	5,66	3,69	10,55	100,00
1995	621,60	1251,80	81,30	527,10	214,00	2695,80	23,06	46,44	3,02	19,55	7,94	100,00
1996	772,40	1317,30	202,30	275,70	275,40	2843,10	27,17	46,33	7,12	9,70	9,69	100,00
1997	939,40	1369,00	208,80	9,20	420,80	2947,20	31,87	46,45	7,08	0,31	14,28	100,00
1998	941,30	1509,70	197,00	64,80	427,70	3140,50	29,97	48,07	6,27	2,06	13,62	100,00
1999	1121,40	898,00	122,80	205,60	79,40	2427,20	46,20	37,00	5,06	8,47	3,27	100,00
2000	1009,30	706,90	174,50	541,50	139,50	2571,70	39,25	27,49	6,79	21,06	5,42	100,00
2001	932,30	1088,80	154,00	302,30	182,80	2660,20	35,05	40,93	5,79	11,36	6,87	100,00
2002	822,60	1672,20	318,00	351,40	366,40	3530,60	23,30	47,36	9,01	9,95	10,38	100,00

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual N° 1813, Marzo del 2003

Elaboración: El Autor

**Gráfico 4: Estructura Porcentual del los Gastos**

**Estructura porcentual de los Gastos del Presupuesto del Gobierno Central 1993-2002**



El Gasto Corriente tiene como componentes principales a los intereses internos y externos, y a los sueldos, juntos en el período de análisis representaron en promedio, el 75.47% del total. Los sueldos tuvieron su más baja participación en el año 2000, con el 27.49% y la más alta en 1994, con el 52.36%; durante los años 2001 y 2002, su participación ha ido aumentando con relación al 2000 en cifras que alcanzaron el 40.93% y el 47.36% respectivamente. La participación de los intereses fue variable, entre el 23 y 46% durante el período, la participación más baja se



estableció en el año 1995, cuando alcanzó el 23.06%, ligeramente inferior al 23.30% logrado en el 2002; y su participación más alta se registró en 1999, cuando alcanzó el 46.20%.

En este sentido cabe considerar que las cifras analizadas fueron originalmente ejecutadas en moneda nacional y solo a partir del cambio de sistema monetario en el año 2000, se tradujeron a dólares. Esto explica que si bien la masa salarial en moneda nacional es progresivamente creciente, se registre decrecimiento en los años 1999 y 2000, como consecuencia de las significativas devaluaciones que se registraban en esos años.

El crecimiento del Gasto Corriente durante el período, de acuerdo al Cuadro N° 9 que más abajo se presenta, tuvo la siguiente tendencia:

**Cuadro 9: Crecimiento del Gasto Corriente**

<b>GOBIERNO CENTRAL: CRECIMIENTO DEL GASTO CORRIENTE</b>					
<b>Millones de dólares</b>					
<b>AÑOS</b>	<b>CRECIMIENTO</b>				
	<b>%</b>				
	<b>INTERESES</b>	<b>SUELDOS</b>	<b>COMPRA B. Y S.</b>	<b>OTROS</b>	<b>TRANSF.</b>
<b>1993</b>					
<b>1994</b>	13,58	20,45	35,91	125,60	-16,04
<b>1995</b>	9,11	16,41	-30,03	595,38	-1,25
<b>1996</b>	24,26	5,23	148,83	-47,69	28,69
<b>1997</b>	21,62	3,92	3,21	-96,66	52,80
<b>1998</b>	0,20	10,28	-5,65	604,35	1,64
<b>1999</b>	19,13	-40,52	-37,66	217,28	-81,44
<b>2000</b>	-10,00	-21,28	42,10	163,38	75,69
<b>2001</b>	-7,63	54,02	-11,75	-44,17	31,04
<b>2002</b>	-11,77	53,58	106,49	16,24	100,44

**Fuente : Cuadro Nº 7**

**Elaboración: El Autor**

En este cuadro se verifica el comportamiento porcentual de los principales componentes del Gasto Corriente expresado en el cuadro anterior, así, los sueldos tuvieron su mayor crecimiento durante los años 2001 y 2002 con porcentajes que ascendieron al 54.02% y 53.58% respectivamente; mientras que en 1999, tuvieron un crecimiento negativo del (40.52%) respecto a 1998, en el 2000 igualmente su crecimiento fue negativo con relación al año 1999 (21.28%). Resulta importante también anotar que en relación al año 2001, la compra de bienes y servicios, y las transferencias crecieron en el orden del 106.49% y 100.44% respectivamente.

Continuando con el análisis del Gasto del Gobierno Central y sus componentes, seguidamente se analiza el Gasto de Capital.

Los Gastos de Capital se componen de la Formación Bruta de Capital más Otros Gastos de Capital y más las Transferencias. En el Cuadro N° 10, comentaré su comportamiento:

**Cuadro 10: Estructura Económica del Gasto de Capital**

GOBIERNO CENTRAL: ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL GASTO DE CAPITAL												
Millones de dólares												
AÑOS	F.B.K.F.	OTROS	TRANSF.	TOTAL GASTO CAPITAL	ESTRUCTURA PORCENTUAL %				CRECIMIENTO %			
					F.B.K.F.	OTROS	TRANSF.	TOTAL	F.B.K.F.	OTROS	TRANSF.	TOTAL
1993	119,70		257,10	376,80	31,77		68,23	100,00				
1994	365,70		211,50	577,20	63,36		36,64	100,00	205,51		-17,74	53,18
1995	381,30		173,10	554,40	68,78		31,22	100,00	4,27		-18,16	-3,95
1996	498,20		232,40	730,60	68,19		31,81	100,00	30,66		34,26	31,78
1997	478,40		300,50	778,90	61,42		38,58	100,00	-3,97		29,30	6,61
1998	602,10		443,30	1045,40	57,60		42,40	100,00	25,86		47,52	34,21
1999	485,40		250,80	736,20	65,93		34,07	100,00	-19,38		-43,42	-29,58
2000	424,50		234,00	658,50	64,46		35,54	100,00	-12,55		-6,70	-10,55
2001	681,90	232,40	630,40	1544,70	44,14	15,04	40,81	100,00	60,64		169,40	134,58
2002	610,60	-2,50	618,40	1226,50	49,78	-0,20	50,42	100,00	-10,46	-101,08	-1,90	-20,60

Fuente : B.C.E., Información Estadística Mensual N° 1813, Marzo del 2003

Elaboración: El Autor

En promedio, la Formación Bruta de Capital Fijo durante el período representó el 57.54% del Gasto de Capital, mientras que las Transferencias, igualmente en promedio significaron el 40.97%; y, Otros Gastos de Capital en promedio representaron, el 1.48% de los Gasto de Capital. Conjuntamente, la Formación Bruta de Capital Fijo y las Trasterencias representaron el 98.52% de los Gastos de Capital.

Si analizamos separadamente los componentes del Gasto de Capital durante el período, encontramos en primer lugar que la Formación Bruta de Capital Fijo tuvo por así decirlo, una participación significativa y constante durante una buena parte del período (1994 . 2000), con



porcentajes que van del 57.60% hasta el 68.78%, cifras que se alcanzaron el 1998 y 1994 respectivamente, valores que disminuyeron significativamente en el 2000 cuando alcanzó el 44.14% y en el 2001 participó con el 49.78%; en segundo lugar, encontramos que las Transferencias tuvieron un comportamiento variable durante el período, alcanzando porcentajes nada constantes que van del 31.22% logrado en 1996, hasta el 68.23% obtenido en 1993, sin embargo, se nota un importante aporte de las mismas en el año 2002 del 50.42%.

Es importante señalar también que el crecimiento del total del Gasto de Capital, del total de la Formación Bruta de Capital y del total de las Transferencias, tuvieron un importante impulso durante el año 2001, en el que se obtuvo 134.58%, 60.64% y 169.40% con relación al año 2000 respectivamente.

Este comportamiento se debe a la incidencia que tiene la aplicación de la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales. Estos recursos constituyen transferencias de capital que se deberían traducir en obras de inversión ejecutadas por cada gobierno local beneficiario.

A fin de consolidar el análisis del comportamiento del Gasto del Gobierno Central durante el período de análisis, con sus principales componentes de manera agregada, en el Cuadro N° 11, contempla su estructura y crecimiento:

**Cuadro 11: Estructura Económica del Gasto**

GOBIERNO CENTRAL: ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO									
Millones de dólares									
ANOS	TOTAL GASTO CORRIENTE	TOTAL GASTO CAPITAL	TOTAL GASTO	ESTRUCTURA PORCENTUAL %			CRECIMIENTO %		
				TOTAL GASTO CORRIENTE	TOTAL GASTO CAPITAL	TOTAL GASTO	TOTAL GASTO CORRIENTE	TOTAL GASTO CAPITAL	TOTAL GASTO
1993	1771,50	376,80	2148,30	82,46	17,54	100,00			
1994	2053,70	577,20	2630,90	78,06	21,94	100,00	15,93	53,18	22,46
1995	2695,80	554,40	3250,20	82,94	17,06	100,00	31,27	-3,95	23,54
1996	2843,10	730,60	3573,70	79,56	20,44	100,00	5,46	31,78	9,95
1997	2947,20	778,90	3726,10	79,10	20,90	100,00	3,66	6,61	4,26
1998	3140,50	1045,40	4185,90	75,03	24,97	100,00	6,56	34,21	12,34
1999	2427,20	736,20	3163,40	76,73	23,27	100,00	-22,71	-29,58	-24,43
2000	2571,70	658,50	3230,20	79,61	20,39	100,00	5,95	-10,55	2,11
2001	2660,20	1544,70	4204,90	63,26	36,74	100,00	3,44	134,58	30,17
2002	3530,60	1226,50	4757,10	74,22	25,78	100,00	32,72	-20,60	13,13

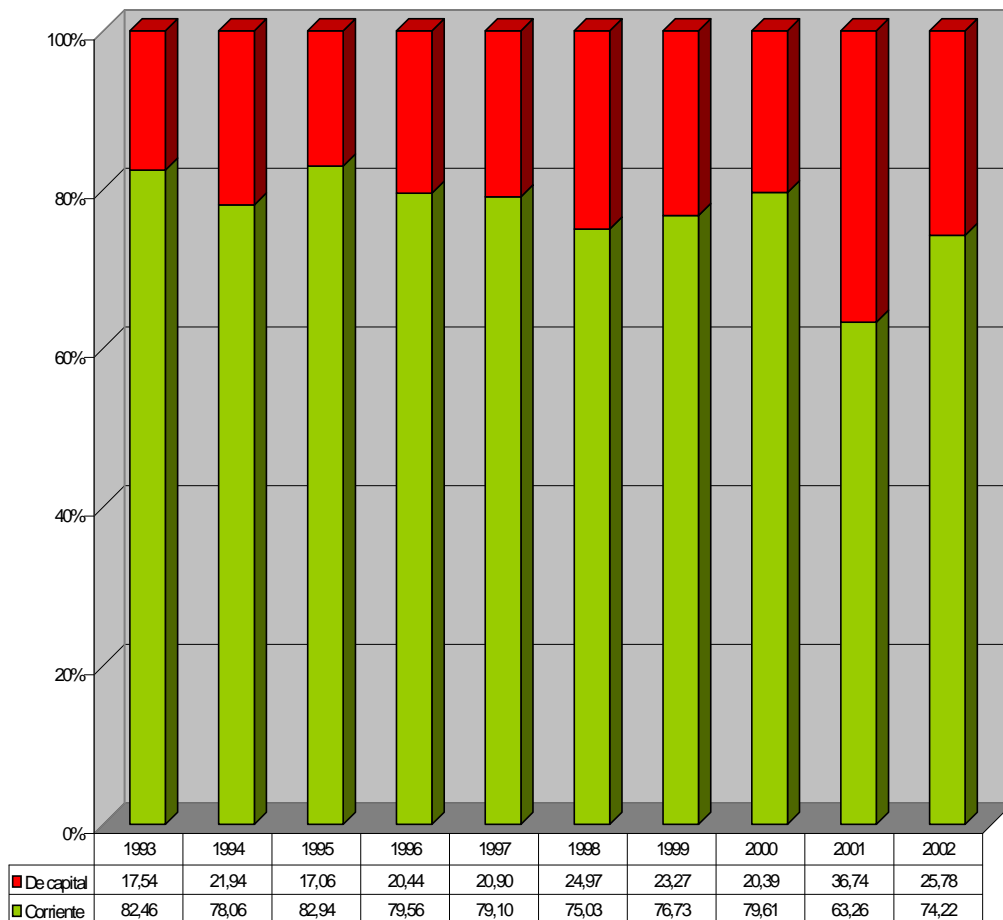
Fuente : Cuadros Nº 7 y Nº 9  
Elaboración: El Autor

De los datos presentados en el cuadro se desprende que durante el período de análisis, en promedio, el Gasto Corriente representó el 77.10% del total del gasto, en tanto que, igualmente en promedio, el Gasto de Capital significó el 22.90%. Únicamente en el año 2001 el Gasto Corriente tuvo una participación menor que en otros años, llegando a alcanzar el 63.26% del Gasto Total, en tanto que alcanzó su participación más alta el año de 1995, con un valor del 82,94%. Por otro lado, del análisis del crecimiento del Gasto Total que aumentó en promedio 10.39% durante el período, se observa que el año de 1999, marcado por la crisis del sector financiero, los niveles de gasto disminuyeron en porcentajes importantes (24.43%) en relación al año 1998, la recuperación del impacto se hizo notoria solo en el año 2001, en el cual, al relacionarlo con el año 2000, creció al 30.17%, disminuyendo su crecimiento en el año 2002, el

13.13%. La priorización del gasto corriente frente al de capital e inversiones se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 5: Estructura Porcentual del Gasto**

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL  
1993-2002



Al desagregar los componentes del Gasto Total, en relación a su crecimiento, encontramos que el Gasto Corriente creció en promedio durante el período en 9.14%, mientras que el Gasto de Capital lo hizo al 21.74%. En el año 1999, tanto el Gasto total, el Gasto Corriente y el Gasto de Capital, tuvieron crecimientos negativos del (24.43%), (22.71%) y (29.58%), respectivamente. El Gasto Corriente creció a su nivel más



alto en el año 2002, en relación al año 2001, alcanzando el 32.72%, mientras que el Gasto de Capital llegó a un decrecimiento muy importante del (20.60%), cifra algo menor a la obtenida en 1999, (29.58%).

Para concluir el análisis del Presupuesto de Gobierno Central, es necesario llegar a establecer el déficit o superávit del mismo, y poder inferir su problemática. Para el efecto, el Cuadro N° 12 y su correspondiente gráfico, incluye los resultados indicados:

**Cuadro 12: Déficit o Superávit del Presupuesto**

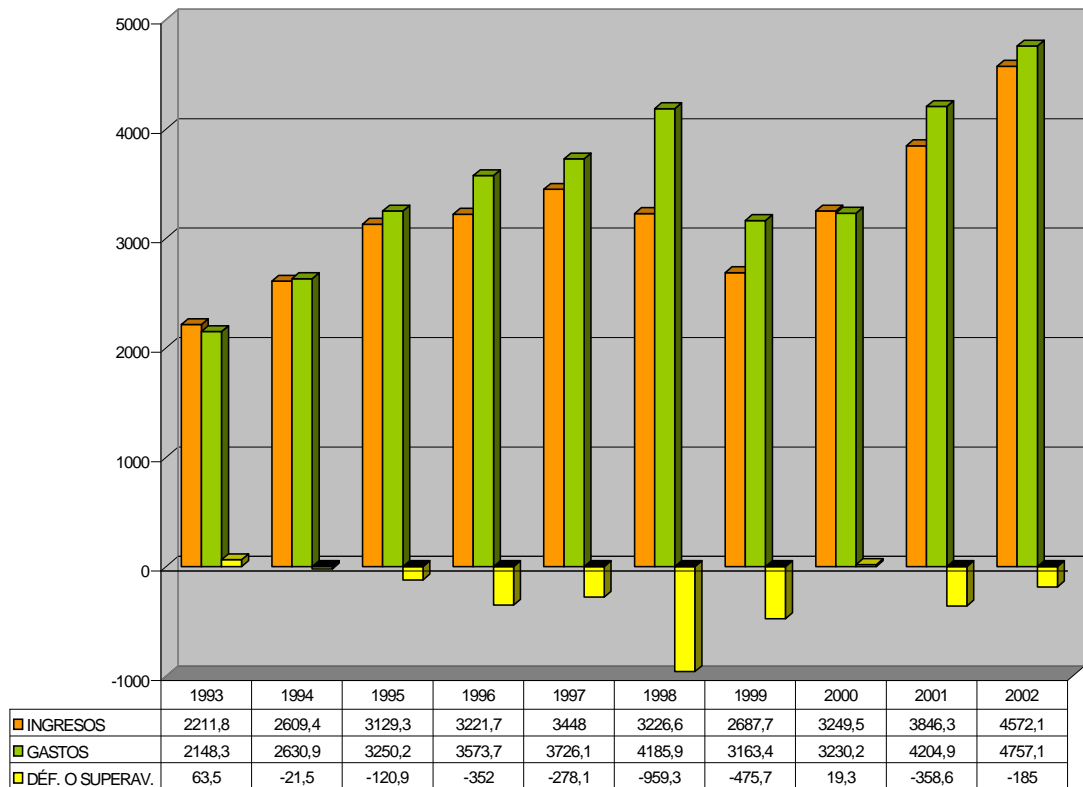
<b>GOBIERNO CENTRAL: DÉFICIT O SUPERÁVIT DEL PRESUPUESTO</b>					
<b>Millones de dólares</b>					
<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+)</b>	<b>PIB</b>	<b>EN RELACIÓN AL PIB %</b>
<b>1993</b>	2211,80	2148,30	63,50	15056,57	0,42
<b>1994</b>	2609,40	2630,90	-21,50	18572,84	-0,12
<b>1995</b>	3129,30	3250,20	-120,90	20195,55	-0,60
<b>1996</b>	3221,70	3573,70	-352,00	21267,87	-1,66
<b>1997</b>	3448,00	3726,10	-278,10	23635,56	-1,18
<b>1998</b>	3226,60	4185,90	-959,30	23255,14	-4,13
<b>1999</b>	2687,70	3163,40	-475,70	16674,50	-2,85
<b>2000</b>	3249,50	3230,20	19,30	15933,67	0,12
<b>2001</b>	3846,30	4204,90	-358,60	21024,09	-1,71
<b>2002</b>	4572,10	4757,10	-185,00	24310,94	-0,76

**Fuente : Cuadros N° 6 y N° 10. B.C.E., Información Estadística Mensual  
N° 1813, Marzo del 2003**

**Elaboración: El Autor**

### Gráfico 6: Ingresos, Gastos y Resultado del Presupuesto

**Ingresos, gastos y resultado del Presupuesto del Gobierno Central  
 1993-2002**  
 Millones de dólares



El cuadro muestra la realidad por la que ha atravesado y atraviesa el Presupuesto del Gobierno Central, esto es con déficits recurrentes, pues, durante el período de análisis, únicamente en 1993 y en el 2000, tuvo superávit de 63,50 y 19,30 millones de dólares. Es importante también señalar que los déficits más altos se registraron en 1998, 1999 y en el 2002, con cifras que alcanzaron 959,30; 475,70; y, 358,60 millones de dólares respectivamente. Igual tendencia se observa si lo comparamos en relación al PIB.

### 2.3 CAUSAS DE LA DEPENDENCIA DEL PETRÓLEO

A continuación señalaré a mi criterio, cuáles son las principales causas de la dependencia petrolera de los ingresos del Presupuesto del Estado:

**Magnitud de ingresos petroleros.** El país empezó a registrar importantes ingresos provenientes de las exportaciones de crudo a partir del boom petrolero de los años 70. En este contexto, las cuentas fiscales encontraron una fuente de ingresos que se ha venido considerando como **permanente** para cumplir las obligaciones presupuestarias. La ventaja de estos recursos es que no ocasionan ningún costo político ni social para los agentes económicos, así como ningún esfuerzo para las autoridades por encontrar fuentes sustitutivas de financiamiento.

**Limitada política tributaria (no petrolera).** El afincamiento de los ingresos presupuestarios en los ingresos provenientes de la exportación de crudo implicó un **abandono de la política tributaria** interna y externa. Como ejemplo, el país no tenía un Impuesto al Valor Agregado, ni un ordenamiento tributario adecuado. Tampoco se efectuaron reformas tributarias, porque no se sentía la necesidad de sustituir el ingreso de recursos petroleros (gratuitos) por ingresos tributarios que imponían costo político y social. Las series históricas muestran un crecimiento lento de los ingresos no petroleros, como fuente de recursos presupuestarios. En cambio se observa una participación más alta, en los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras.

**Gasto creciente e inflexible.** En cambio los **gastos** que sí son **permanentes**, a partir de la época petrolera se vienen financiando en gran medida con ingresos petroleros, que están sujetos a la volatilidad del precio internacional. Sin embargo, la estructura del gasto se ha vuelto inflexible, pues hay rubros cuya participación en el Presupuesto es **fija**, en cuanto no son sujetos de ajuste. Este es el caso de los sueldos y salarios, transferencias a los gobiernos seccionales<sup>29</sup> y servicio de la deuda pública interna y externa. Dentro de la inflexibilidad del gasto, cabe destacar que a partir de la perspectiva sectorial, el mayor gasto presupuestario corresponde a la Deuda, Educación y Defensa Nacional, sectores más bien sensibles, es decir, cuya reducción de recursos no es posible. Más aún, Educación debería absorber el 30% de los recursos del Presupuesto, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, y apenas alcanza aproximadamente a 20%, nivel que debería crecer progresivamente y no reducirse. En cuanto a la deuda pública, su cumplimiento no constituye una decisión que el país puede adoptar unilateralmente, sino en el marco de las negociaciones con los acreedores y en los términos suscritos en los contratos de endeudamiento.

**Preasignaciones.** Las **preasignaciones** de los impuestos e ingresos petroleros reducen la magnitud de recursos para el Presupuesto del Gobierno Central e impiden organizar de modo más eficiente la administración de ingresos fiscales. Esto se debe a que Petroecuador debe recuperar los costos de producción en que incurre, los partícipes reciben automáticamente los recursos correspondientes en el marco legal vigente, y solo el saldo se transfiere a la caja fiscal. Esto significa que cuando los costos de Petroecuador se incrementan

---

<sup>29</sup> **Ley de Distribución del 15%** de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales

o cuando se incluyen partícipes adicionales en las rentas petroleras, la caja fiscal percibe menores recursos por esta fuente.

**Iliquidez de la caja fiscal.** Los requerimientos de la caja obligan a aplicar medidas de corte coyuntural, dejando de buscar alternativas de mediano y largo plazo, como son las decisiones de política tributaria (Reforma Tributaria, eliminación de exenciones, amplia cobertura de contribuyentes, control de evasión, etc.). Esta iliquidez ha llevado a que las autoridades ~~no~~ prefieran contar con los recursos provenientes de las exportaciones petroleras, mientras los precios internacionales son iguales o superiores al incluido durante la presupuestación pública, pues si tales precios caen, se recrudecen las limitaciones de la liquidez de la caja fiscal.

**Presiones sociales y políticas.** Impiden la aprobación de proyectos de ley orientados a mejorar la recaudación tributaria (Proyecto actual de fusión del SRI y CAE) o al incremento de las tasas vigentes (vehículos de lujo). En este sentido, no se debe soslayar el elevado nivel de pobreza e iniquidad que se registra en el país, que dificulta cualquier incremento en la imposición interna, obligando más bien a mantener la dependencia respecto de los ingresos petroleros, básicamente por exportaciones. Asimismo, esto ha constituido una plataforma de promoción política para diversos gremios y partidos.

**Evación tributaria.** Si bien hay varios estudios relativos a la estimación de la evasión, se considera que su control generaría recursos fiscales, al menos por 200 millones en aduanas en este año. Asimismo, los avances que ha logrado el SRI respecto del IVA, se debería ampliar a los demás impuestos, particularmente al cobro del impuesto a la renta. Contar con menores recursos arancelarios



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

conduce a fortalecer la dependencia de los ingresos petroleros, de ahí la necesidad de encausar esfuerzos para controlar la evasión tributaria.

**Elevada informalidad.** En el país, no todas las actividades económicas cumplen las disposiciones legales vigentes, por diversas causas económicas y sociales. Esto ha llevado a una elevada informalidad que no tributa en los niveles que le correspondería y que sin embargo, consume los bienes y servicios públicos y por tanto, representa una competencia desleal para las actividades productivas formales.

## CAPÍTULO III

### REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

Después de haber expuestos las causas de la dependencia petrolera, a continuación se proponen soluciones que deberían formar parte de la política fiscal en su conjunto.

#### 3.1 MECANISMOS E INSTRUMENTOS A APLICAR

Debido a la gestión ineficiente de la política fiscal de los últimos 30 años, las alternativas para reducir la dependencia presupuestaria respecto de los ingresos petroleros, son progresivamente menores. Así, en la coyuntura, la perspectiva de esta reducción tiene algunas restricciones de carácter estructural como es la actual **carga tributaria** de los ciudadanos ecuatorianos, que es alta en relación al nivel de ingresos.

En este sentido, cabe mencionar que el PIB per cápita es de US \$ 1959<sup>30</sup>, el nivel de pobreza oscila alrededor del 80%<sup>31</sup>. Por su parte, el precio de los combustibles y de las tarifas de servicios públicos se incrementan continuamente.

---

<sup>30</sup> BCE, Boletín de Información Estadística Mensual N° 1815, mayo del 2003

<sup>31</sup> FUNDACIÓN JOSÉ PERALTA, Ecuador, su realidad. Quito, septiembre del 2002

Por lo expuesto, la presión sobre la estructura tributaria vigente es de difícil práctica; y, más bien, como consecuencia, se considera que los mecanismos para reducir la dependencia de los ingresos petroleros deben ser propuestos y analizados como un conjunto coordinado con visión macroeconómica y de largo plazo.

A continuación, las soluciones se agrupan en tres partes, las que tienen que ver con los ingresos, con los gastos y con efectos combinados de ingresos y gastos. Asimismo, cada solución cuenta con los correspondientes mecanismos e instrumentos, cuyos efectos se registrarían a partir de la coyuntura y trascenderían al corto, mediano y largo plazos.

### **3.1.1 Ingresos**

#### **Cumplimiento de la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal.**

Esta Ley constituye un instrumento para reducir la dependencia petrolera en cuanto dispone la organización de las cuentas fiscales a partir de planes plurianuales y anuales, el cumplimiento de reglas macrofiscales y la difusión y transparencia de resultados.

En el aspecto puntual de la dependencia de ingresos petroleros, dicha Ley dispone su reducción mediante una disminución anual de 0.2% del PIB hasta llegar a cero, del déficit resultante de los ingresos totales sin los que provienen de las exportaciones petroleras, menos los gastos totales.

$$DE = (IT - IXp) - GT$$

Donde,



DE = Déficit o superávit esperado

IT = Ingresos totales: petroleros, tributarios, no tributarios y transferencias.

IXP = Ingresos por exportaciones petroleras

GT = Gastos Totales: corrientes y de capital

La disminución anual de 0.2% de este déficit implica el incremento de ingresos no petroleros y / o la racionalización del gasto. Es decir, no permite la posibilidad de financiar el déficit con endeudamiento interno ni externo, pues dispone la reducción y eliminación del déficit.

Otro aspecto puntual dispuesto en la Ley, constituye el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), conforme consta en el Título III De la Estabilización Fiscal de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Dicho Fondo funciona a partir del actual Fondo de Estabilización Petrolera y sobre todo de los ingresos que se recaudarán como consecuencia de la actividad del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Este mecanismo está diseñado para evitar que los ingresos excedentes del precio de exportación del petróleo presupuestado se destinen a gasto, particularmente corriente, sino más bien hacia la reducción permanente del endeudamiento<sup>32</sup>, inversión social e inversión financiera, cuyos beneficios trascienden de modo intergeneracional. De esta manera, se reduce la dependencia de ingresos petroleros en la coyuntura y potencia su utilización en el mediano y largo plazos.

---

<sup>32</sup> El artículo 5 de la Ley de Responsabilidad Fiscal dispone la reducción como mínimo en 16 puntos porcentuales durante el período gubernamental de 4 años contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda PIB se encuentre en el 40%+.



Esto se verifica en la distribución del FEIREP, conforme consta en el artículo 17 de la mencionada Ley:

El 70% a recomprar deuda pública externa a valor de mercado, para dar cumplimiento así a lo estipulado en el Artículo 5 de esta Ley y a la cancelación de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno Bruto (PIB), índice que deberá mantenerse de manera permanente; y, a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias legalmente declaradas conforme el artículo 180 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

El 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo humano.

### **Ingresos de autogestión**

Una fuente de ingresos complementarios constituye la autogestión de las instituciones públicas. Si bien este proceso se ha iniciado, aún resta por mejorarlo a fin de que provea recursos que financien los gastos institucionales aún de modo parcial. En este sentido, la política de autogestión debe ser analizada conjuntamente desde las perspectivas económica y social. Así, compone una fuente de ingresos que alivia la presión sobre los recursos tributarios del Presupuesto, sin embargo, debería transformarse también un incentivo para mejorar la calidad de los servicios prestados a la comunidad, y como contraparte, la población puede exigir la eficiencia de dichos servicios. La evidencia empírica muestra que si bien se registra un incremento de los ingresos por autogestión, la calidad de los servicios aún debe mejorar. Esto tiene que



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ver con que el destino de dichos recursos es, generalmente, la adquisición de bienes y servicios y equipamiento, el mismo que de modo usual ha sido financiado con ingresos del Presupuesto, diferentes de los de autogestión. Es decir, el proceso de autogestión, a la fecha, solo constituye un mecanismo para sustituir una fuente de ingresos que financia parcialmente los gastos operativos de las instituciones públicas. Por consiguiente, es importante contar con indicadores que midan la calidad de los servicios públicos que coadyuvan a su mejoramiento efectivo.

Adicionalmente, los ingresos de autogestión permiten transparentar los costos de producción de los servicios públicos y reducirlos hasta eliminar el sacrificio fiscal que actualmente implican, el peso de tasas y otros recargos que distorsionan la naturaleza del servicio prestado, a la vez que esconde ineficiencias de instituciones que se nutren de los recursos provenientes de tales tasas adicionales.

### **Control de la evasión tributaria**

- **Marco legal.** Para esto se requiere de un marco legal transparente y sencillo, de manera que resulte de fácil difusión, comprensión y aplicación. Con este propósito, y como consecuencia de los visibles progresos registrados por la gestión administrativa del SRI se estima conveniente la aprobación por parte del Congreso Nacional, del Proyecto de Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Aduanas que confiere al Servicio de Rentas Internas (SRI), nuevas facultades dentro de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) que, probablemente servirán para incrementar las recaudaciones arancelarias del comercio exterior. Este proyecto contempla igualmente, que para ser Director del la CAE como requisito básico se

exigirá que sea una persona especializada en las materias afines al tema aduanero y, adicionalmente, prevé que el SRI maneje la información constante el las declaraciones de importación y exportación de bienes transables con el exterior; lo cual, en cierta medida, ayudaría a la transparencia del proceso aduanero.

Sin embargo, no se debe dejar de ver la posibilidad de que al cambiar los actuales lineamientos gerenciales para eventualmente ceder a presiones políticas, podría desmejorar no solo la recaudación arancelaria, sino aún la de los impuestos internos. Lo cual supone cambios estructurales en la organización, control y difusión que redundarán en beneficio de la caja fiscal y de la cultura tributaria de la comunidad.

- **Eliminación de exenciones tributaria.** Las exenciones tributarias se implantaron inicialmente con el propósito de beneficiar a la comunidad respecto al consumo de determinados bienes considerados vitales o algunos de capital, para promover el crecimiento y desarrollo. Sin embargo, en el transcurso del tiempo se ha observado que dichas exenciones se han constituido en escudos fiscales que generan elusión fiscal y por tanto perjudican al Estado ecuatoriano. Por consiguiente, la eliminación de las exenciones debe constituir un proceso, sin desestimar la orientación inicial de dichas exenciones, es decir, manteniéndolas bajo la forma de tarifa cero, por ejemplo, en el caso de bienes y servicios que comprometen no solo la salud sino aún la vida humana.
- **Gestión administrativa.** La aplicación de sistemas de control que en la actualidad se ha diseñado por parte del SRI<sup>33</sup>, orientados a mejorar

---

<sup>33</sup> **Servicio de Rentas Internas**, consulta. Ec. Wilson Ruales

su gestión administrativa; en el corto plazo permitirá cruzar información existente en una base de datos actualizada, con la finalidad de detectar los niveles de evasión tributaria especialmente en la que se ha detectado existe en la declaración del impuesto a la renta. Este monitoreo logrará detectar: vía la confrontación con los balances que se presentan a la Superintendencia de Compañías a través del Estado de Pérdidas y Ganancias, los niveles de ventas y utilidad declarados; y, vía la identificación de los proveedores de bienes y servicios de una empresa, cuál es el valor real de sus ventas.

### **Reducción de la informalidad**

Con la finalidad de reducir la informalidad, el SRI ha preparado un Proyecto de Ley denominado: *Ley de Creación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)*<sup>34</sup>, que entre sus considerandos expresa el deseo de facilitar a los pequeños contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mediante la simplificación de trámites y procedimientos para el efecto; impulsar el proceso de la formación de una cultura tributaria en el Ecuador; y, que los contribuyentes deben pagar los impuestos en la medida de su capacidad económica.

El articulado principal del Proyecto de Ley dice:

**Art. 1.- Creación y Ámbito de aplicación.-** Se establece el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), para los pequeños contribuyentes que voluntariamente opten por él y que comprende sus Impuestos a la Renta y al Valor Agregado.

**Art. 2 .-** Definición de pequeño contribuyente.- Para efectos de esta Ley, son pequeños contribuyentes las personas naturales que desarrollan actividades de producción y venta de bienes o prestación de servicios,

siempre que hayan obtenido durante los últimos doce meses anteriores al de su inscripción, ingresos brutos que no superen los cien mil dólares de Estados Unidos de América (US \$ 100.000).

Se entenderán por pequeños contribuyentes a los artesanos, comerciantes minoristas, trabajadores autónomos y microempresarios siempre que sus ingresos brutos anuales no superen el valor señalado en el inciso anterior.

También se considerará pequeño contribuyente a las personas naturales que inician actividades y cuyos ingresos brutos anuales presuntos se encuentren dentro del límite máximo señalado en el primer inciso.

Los trabajadores en relación de dependencia, que además desarrollen actividades de venta de bienes o prestación de servicios en forma independiente, serán considerados pequeños contribuyentes para efectos del presente régimen, siempre y cuando, el monto de sus ingresos obtenidos en relación de dependencia no supere la fracción básica del Impuesto a la Renta gravada con tarifa cero por ciento (0%), contemplada en el Art. 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno y que, éstos en conjunto con los ingresos brutos generados por la actividad empresarial, no superen los cien mil dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 100,000).

Para la aplicación del presente Régimen, el Servicio de Rentas Internas contará con la colaboración de las organizaciones gremiales respectivas.

---

<sup>34</sup> **Servicio de Rentas Internas**, consulta. Ec. Miguel Avilés

Art. 3 .- Excepciones.- No se acogerán al Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano, los agentes económicos que desarrollen las siguientes actividades:

Importación y Exportación. No comprende la importación de materias primas e insumos que sean utilizados por el propio pequeño contribuyente ni las exportaciones de los bienes producidos por el mismo.

Agentes de Bolsa.

Agencias de Propaganda y publicidad.

Almacenamiento o depósito de productos de terceros.

Empresario, director o productor de espectáculos públicos.

Profesiones para las que se requiere título universitario.

Comisionistas.

Agentes de aduana.

Producción de bienes gravados con el Impuesto a los Consumos Especiales.

Trabajadores y empleados en relación de dependencia, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

Agencias de viaje.

Comercializadoras y distribuidores de combustibles, excepto los de distribución de gas al consumidor final y combustibles de forma manual.

Casinos, Bingos y Casas de Juego.

Corredores de Bienes Raíces

▪ **Descentralización y desconcentración**

La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social tiene por objeto ~~impulsar~~ impulsar la ejecución de la descentralización y

desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado+. La ejecución de esta ley se verifica mediante un proceso que debe enmarcarse en el concepto de unidad nacional, solidaridad, equidad y responsabilidad, a fin de asegurar la optimización de los recursos fiscales, la eficiencia del gasto, la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales autónomos y por consiguiente el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos.

Esto es importante porque un proceso eficiente debe mejorar el nivel de recaudaciones locales, evitar la duplicidad de gastos de los gobiernos seccionales y el nacional, el desperdicio de recursos atando sus transferencias con las correspondientes responsabilidades, entre otros. Lo cual no se ha cumplido a la fecha, pues se observa que todas las transferencias que se entregan a los gobiernos seccionales autónomos son gratuitas, es decir, se ejecutan sin la transferencia de ninguna responsabilidad, lo que fortalece la dependencia respecto del Gobierno Nacional, y por tanto, el peso creciente sobre éste. Tal comportamiento es adverso a un proceso exitoso de descentralización, pues no contempla ningún compromiso por parte de los gobiernos seccionales para ejecutar políticas de autogestión que promuevan la mayor recaudación local y se orienten a una rendición de cuentas ante la comunidad.

### **3.1.2 Gastos**

#### **Racionalización del gasto**

Con este propósito, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Fiscal dispone el cumplimiento de techos de gasto primario en los siguientes términos:



%b) El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en concepto de gasto total, no están incluidas las amortizaciones;+

Adicionalmente, a continuación se proponen los siguientes mecanismos e instrumentos:

Prohibición de aprobar gasto sin el financiamiento correspondiente. Este es el caso de la Ley de Distribución del 15% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central, mediante la cual el Congreso Nacional aprobó un incremento de gastos presupuestarios, sin determinar las fuentes de financiamiento por el mismo monto. En vista de que se trata de la aprobación de leyes, es importante que el Congreso Nacional cumpla esta restricción previo a la propuesta, debate y aprobación correspondiente.

Prohibición de aprobar gastos que impliquen sacrificio para la caja fiscal, mientras no se establezcan fuentes alternativas de ingresos que compensen de forma permanente dicho sacrificio. Este es el caso de la reciente Ley que otorga, a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los municipios y consejos provinciales del país+(Ley No. 92). Asimismo, el Congreso Nacional debería cumplir esta restricción fiscal, previa la aprobación de las leyes respectivas.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Focalización del subsidio al gas. La pérdida que ocasiona este subsidio a la caja fiscal, no se compensa con el fin último que debería ser el beneficio a la población más vulnerable, pues actualmente se entregan indiscriminadamente a toda la población y aún se observa la salida de los bienes y servicios fuera de las fronteras. Por tanto es importante su focalización por medio del bono solidario, es decir, eliminando el subsidio para compensarlo exclusivamente a los beneficiarios de dicho bono.

Focalización del subsidio a la energía eléctrica (tarifas diferenciadas). La energía eléctrica contiene el subsidio al diesel para la generación y el rezago de las tarifas aplicadas al consumo. En consecuencia, es importante eliminar dichos subsidios mediante el ajuste tarifario correspondiente, aplicando una diferenciación de acuerdo a tramos de consumo, a fin de no afectar a la población de menores ingresos y compensar más bien mediante el incremento proporcional a los mayores consumos que corresponden (en términos generales) a las fracciones de la población de mayor ingreso. A la vez que mejora la posición de la caja fiscal, tiende a ser social y económicamente equitativo.

Sustitución del Bono Solidario por un bono productivo. Esta sustitución es importante porque el bono vigente constituye un gasto corriente para el Estado; y, se traduce en un consumo inmediato para los beneficiarios. En cambio al convertirlo en un bono productivo, incentivaría la actividad económica de los beneficiarios, lo que además de mejorar su calidad de vida en la coyuntura, incrementa no solo el consumo sino la producción.

Aplicación de Indicadores de gestión y calidad del gasto. La construcción y aplicación de estos indicadores permitiría conocer el grado de eficiencia y eficacia del gasto; y, por consiguiente, evidenciaría los mecanismos de optimización de los recursos para tales fines. Por ejemplo, es importante conocer cuánto de cada dólar destinado al gasto social efectivamente está beneficiando a los usuarios, a fin de propiciar una reducción de los gastos que abultan en el costo total y que no llegan a la comunidad.

### 3.1.3 Efecto combinado (ingresos y gastos)

#### Mejoramiento de la liquidez de la caja fiscal

Este mejoramiento tiene que ver con el flujo de ingresos y gastos, por lo que es importante, entre otros aspectos, los siguientes:

- **Previsión de la estacionalidad de ingresos y gastos y priorización.** El análisis de la estacionalidad permite ejecutar políticas procíclicas o anticíclicas de acuerdo a las condiciones de cada ciclo económico. Así, en el caso del impuesto a la renta, su mayor recaudación se registra en marzo y abril de cada año, lo que permite organizar el cumplimiento de compromisos de gasto que no necesariamente se verifican en dichos meses, sino posteriormente.
- **Racionalización de los gastos.** Una vez que se aplican indicadores y otros **mecanismos** para racionalizar los gastos, se generan espacios de holgura o de menor presión para la caja fiscal. Esto puede ser aprovechado por el Estado para llevar adelante una política de gastos eficiente, donde se prioricen objetivos y metas sociales, por ejemplo.

#### Armonización de políticas económicas

La política económica debería contener una visión de unidad en la que converjan todos los ámbitos macroeconómicos, a fin de que la aplicación no resulte indiscriminada o implique efectos en la posición fiscal, como generalmente se observa. En tal previsión, se proponen los siguientes mecanismos:

**Armonización de planes nacionales e institucionales.** Si bien esto contempla el Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, actualmente no se verifica su cumplimiento, pues contrariando el espíritu de la Ley, se está permitiendo que diversas decisiones de orden económico afecten las finanzas públicas, sin prever los mecanismos que procuren una posición de equilibrio fiscal. Es decir, toda decisión institucional debería formar parte de un Plan de Gobierno general que proteja los equilibrios macroeconómicos, particularmente el fiscal.

**Armonización de planes plurianuales y anuales.** Como en el caso anterior, la aplicación de políticas económicas debe previamente analizar el impacto de mediano y largo plazo, conforme consta en el Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, tampoco esta disposición se está cumpliendo, en gran parte como consecuencia de las graves limitaciones que registra la coyuntura. De todos modos, el espíritu de esta disposición tiene que ver con la necesidad de evitar la improvisación y el cortoplacismo, para más bien fortalecer políticas estructurales, esto es, que trasciendan al mediano y largo plazos.

## **Rendición de cuentas**

La Ley de Responsabilidad Fiscal contiene disposiciones relativas a la transparencia fiscal, mediante la difusión de los resultados obtenidos. En

este sentido, es importante ampliar tales disposiciones a fin de que la difusión implique un verdadero conocimiento por parte de la comunidad, de modo veraz, completo y oportuno. Esto debería implicar también la difusión no solo mediante una página web, sino permanentemente a través de los medios de comunicación.

### **Participación ciudadana (Pacto Fiscal)**

En vista de que el éxito de la política fiscal no constituye una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, es importante la participación ciudadana, mediante su conocimiento, análisis y actitud propositiva. Con este propósito, en otros países se han llevado adelante procesos de Pacto Fiscal que contienen el compromiso de todos los agentes económicos y sociales, con el fin de mejorar los niveles de recaudación tributaria, optimizar los limitados recursos disponibles, mejorar la calidad del gasto y por consiguiente mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, juegan un rol preponderante las veedurías ciudadanas, el presupuesto participativo, las juntas parroquiales y otros mecanismos que además de mejorar la posición fiscal también fortalecen el sistema democrático.

### **3.2 RESULTADOS EN EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS NO PETROLEROS EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZOS**

A continuación se expone un ejercicio que muestra la liberación de recursos potenciales que se podría esperar en el marco de los siguientes supuestos:

Eliminación total de todos los subsidios vigentes: bono solidario, a los combustibles, a la energía eléctrica.

Eliminación de la totalidad de evasión arancelaria estimada en el 50% de la recaudación actual. Con este propósito se estima que la carga arancelaria actual de 6% debería alcanzar el 12% para reducirse en la medida en que se ejecute el proceso de desarancelización en el marco de acuerdos y convenios internacionales.

Incremento de la eficiencia administrativa institucional que generaría recursos por autogestión del orden de 0.3% del PIB, toda vez que actualmente alcanza 1.2% del PIB y no se han implantado políticas de incentivos para mejorar la recaudación.

<b>Recursos potenciales totales (1)</b>			
<b>Año 2003</b>			
	<b>Millones</b>	<b>%del PIB</b>	<b>Observaciones</b>
Subsidios vigentes	400	1,5	Bono solidario y combustibles (g/p)
Evasión arancelaria	461	1,7	Supuesto: 50% de recaudación efectiva
Autogestión	81	0,3	Supuesto: Gestión administrativa
<b>Recursos potenciales</b>	<b>942</b>	<b>3,5</b>	

(1) Se denomina "Ingresos Potenciales" a los recursos que actualmente la caja fiscal está dejando de recibir como consecuencia de los subsidios vigentes, evasión arancelaria e insuficientes ingresos por autogestión.

El resultado de este ejercicio muestra la liberación de recursos por 3.5% del PIB aproximadamente. Se trata de un escenario apalancado en la eliminación de todos los subsidios y de la evasión arancelaria, no contempla la evasión de impuestos internos ni el ahorro que podría obtenerse por racionalización del gasto. En el caso de la racionalización, no se cuenta con indicadores que midan su efectividad actual, lo que dificulta las proyecciones que se requieren para este ejercicio.

En vista de la dificultad de orden político que implica el escenario anterior, también se construyó uno en el que se mantiene exclusivamente el Bono Solidario al que se incluye el costo de compensación por incremento del precio de gas de uso doméstico.

Recursos potenciales viables (1)			
Año 2003			
	Millones	% del PIB	Observaciones
Subsidios vigentes excepto Bono Solidario (2)	128	0,5	Ahorro en subsidios
Evasión arancelaria	461	1,7	Recuperación del 50% de evasión arancelaria
Autogestión	81	0,3	Recuperación adicional de 0,3% de ingresos
<b>Recursos potenciales viables</b>	<b>670</b>	<b>2,5</b>	

(1) Se denomina "Ingresos Viables" a los que se considera que el Estado podría recuperar a partir de la situación actual contenida en el cuadro anterior (Recursos potenciales).  
 (2) Se elimina el subsidio al gas de uso doméstico y se compensa con un incremento de \$5 al Bono Solidario.

En este caso, se estima que es viable la liberación de recursos potenciales por 2.5% del PIB, aproximadamente. Este nivel representa el 90.5% de los ingresos petroleros presupuestados para el año 2003, US \$ 740 millones para el Gobierno Central.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 CONCLUSIONES

##### 4.1.1 En la economía

La coyuntura económica ha tenido un desempeño positivo, a pesar de la incertidumbre que se extiende por América Latina. Las proyecciones de crecimiento para la región para el año 2002 elaboradas por el FMI y la CEPAL, son de 0.7 % y 0.8 %, respectivamente.

La tasa de crecimiento real de América latina para el 2002 fue de (-0.5%). La economía ecuatoriana ha mantenido sus expectativas de crecimiento económico por encima de las tasas de la región. La tasa de crecimiento real estimada para el año 2002 fue de 3.3%.

Durante el año 2002, el Ecuador ha tenido dificultades para mantener las cuentas fiscales ordenadas, lo cual impidió que se concrete el acuerdo con el FMI y que la imagen sobre la situación económica del país se torne negativa por parte de los agentes económicos nacionales e internacionales.





**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

La tasa de inflación a fines del 2002 se situó en 9.4 %, lo que permitió reducir la tasa de apreciación del tipo de cambio efectivo real, de un 9% en el 2002 con relación al 18% del 2001.

La balanza comercial continuó deficitaria a pesar de la evolución favorable del precio del petróleo que alcanzó un promedio de US \$ 21.8 por barril, mayor al del año anterior en US \$ 2.6. La producción y exportación de petróleo presentaron tasas negativas de crecimiento, producto de una menor eficiencia en la inversión por parte de la empresa estatal.

Durante el año 2002, el incremento real del consumo de los hogares se fue de 3.9%, que se explica fundamentalmente por la importante demanda de bienes de consumo duradero como vehículos y electrodomésticos, impulsada en gran medida por las remesas recibidas de los emigrantes y el crédito de consumo.

En el año 2002, la formación bruta de capital fijo creció en el 12.8 % fundamentalmente por la adquisición de bienes de capital para la industria y las inversiones realizadas en el sector de la construcción.

Las importaciones de bienes y servicios en el 2002 crecieron en términos reales en 13.2%, mientras que en términos nominales en 15%. En tanto, el volumen de exportaciones reales registra una variación negativa de 0.7%, debido fundamentalmente a la caída del volumen de las exportaciones petroleras del 5%. En términos nominales, en cambio, se tiene un crecimiento en el valor de las exportaciones de bienes y servicios, explicado por el incremento en los precios internacionales del crudo.



**PDF  
Complete**

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Los ingresos públicos provenientes de los recursos generados por la explotación del petróleo, desde inicios de su explotación de la década de los setenta, se han constituido y constituyen una de las principales fuentes de recursos para financiar el gasto público.

#### **4.1.2 La dolarización**

Durante los últimos años, el impacto de choques adversos como la caída en el precio del petróleo y el impacto del Fenómeno del Niño, se reflejó en un deterioro fundamental de la economía. Estos hechos volvieron evidentes las debilidades del sistema financiero, así como ahondaron el déficit fiscal y fueron ingredientes que contribuyeron al mayor deterioro de las variables claves de la economía. En este contexto la política monetaria por si sola no pudo enfrentar la crisis y debió en un momento subordinarse a las necesidades del sistema financiero.

En enero 2000, Ecuador decidió eliminar su propia moneda e introducir al dólar americano como medio de pago oficial. Dicha decisión fue tomada en medio de una crisis económica profunda y una situación política muy inestable.

El más severo enemigo de la dolarización es el quitar la solvencia de la moneda que usamos lo cual provocaría una confusión monetaria con el manejo de un dólar ecuatoriano, pero hoy con tres años de proceso se ha vuelto ya irreversible.

Se logró la estabilidad monetaria que repercutió en el restablecimiento de la capacidad de ahorro, que ayuda a la disponibilidad de recursos

para atender inversiones de corto plazo y sostener un ritmo creciente en los artículos de consumo masivo, aún de los de mayor duración.

La principal desventaja de la dolarización es que no se consigue un control sobre la inflación a pesar de su notable reducción.

La evolución de la economía enmarcada en el esquema de dolarización y la relativa estabilidad del país, mantuvo un nivel razonable de confianza de los empresarios por lo que algunas variables fundamentales de la economía no solo se han movido hacia sus niveles históricos de tendencia, sino que en algunos casos apuntalan un nuevo crecimiento económico para el año

Como un efecto esperado de la aplicación del mecanismo de la dolarización, para el año 2002 se llegó a un crecimiento de 3.3%. La variación del PIB para el primer trimestre fue de 0.4%, para el segundo de 3.2% y para el tercero de 0.9%. La estimación de crecimiento para el cuarto trimestre fue de 1.3%, con lo cual se concreta las estimaciones realizadas para ese año en el orden del 3.3% en el año.

El proceso de dolarización impone serias exigencias al sector exportador, en la medida que deja de contar con el tipo de cambio como un instrumento que proporcione ventajas comparativas. Además los flujos de divisas que ingresen al país por exportaciones serán vitales para disponer de la liquidez necesaria para dinamizar el aparato productivo.

El seguimiento de la situación del sector fiscal bajo el nuevo esquema monetario, constituye el principal eje de la política económica, la que definirá el sostenimiento y la trayectoria del crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo.

Más allá de la evolución coyuntural de las cuentas fiscales, las reformas estructurales que se adopten al interior del sector fiscal y la normatividad que acompaña al proceso de dolarización, permite que este sector enfrente las demandas impuestas por este esquema con relativo éxito.

#### **4.1.3 La política fiscal**

La inexistencia de políticas fiscales en materia tributaria y arancelaria que permitan que el grado de dependencia de los ingresos públicos de los recursos que origina la exportación del crudo disminuya, hace que éstos se vuelvan vulnerables a la cotización y coyuntura de los precios internacionales y que se torne más ineficiente la recaudación de los mecanismos e instrumentos tradicionales de captación de ingresos públicos: impuesto a la renta, IVA, ICC; y, por lo tanto muy proclives a la evasión y al engorroso procedimiento para su captación.

La reducción de la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo, se torna prioritaria, sobre todo si se pretende sincerar la estructura diversificada de los ingresos públicos, buscar nuevas e imaginativas formas de obtenerlos y tener un déficit fiscal manejable.

Una vez que en el país se optó en el año 2000 por la dolarización como esquema monetario, la política fiscal pasó a constituir el eje de la política económica, la misma que definirá en gran medida la

sostenibilidad y trayectoria de crecimiento económico en el mediano y largo plazos.

La economía ecuatoriana es altamente dependiente de la actividad petrolera, constituyéndose el sector hidrocarburífero, no sólo en la principal rama de actividad económica del país, sino que además, es la principal fuente de ingresos de la balanza de pagos y de los ingresos de la caja fiscal.

La incidencia del petróleo en el resultado global, genera un ritmo de gasto que no resulta ser sostenible en el tiempo, en particular cuando se enfrentan a choques externos de magnitudes considerables que provienen del mismo mercado petrolero. De ahí que, en lugar de constituirse en un instrumento para contener la propagación de efectos que distorsionan la economía, más bien éste ha sido fuente y ha contribuido a propagar los mismos.

Desde el año 2000, la administración tributaria ha mejorado sustancialmente, a través de un mayor control y de una mejora en la información sobre los contribuyentes. No obstante, aún se necesitan mayores esfuerzos para alcanzar una recaudación óptima.

En el 2002, el IVA tuvo una participación de aproximadamente 33.4% del total de los ingresos, el Impuesto a la Renta 11.6%, el ICE 4.8% y los Derechos Arancelarios 9.2%. Por su parte, la exportación de crudo representó el 20.6% y la venta interna de derivados para consumo interno 9.2% del total de ingresos. En suma, los ingresos antes mencionados representaron 88.8% del total de los ingresos del Presupuesto del Gobierno Central, siendo el IVA y la exportación de petróleo crudo los de mayor ponderación.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Históricamente las finanzas públicas se han caracterizado por: a) ser altamente dependientes de la evolución del sector petrolero, b) deficiente gestión tributaria, c) inflexibilidad en el gasto; y, d) elevados niveles de endeudamiento (interno y externo).

La política fiscal durante las últimas décadas demostró ser pro . cíclica, por cuanto el déficit fiscal del Gobierno Central (todos los organismos y entidades correspondientes a las Funciones, Judicial y Legislativa) ha estado altamente correlacionado con las variaciones reales del PIB.

De acuerdo al análisis tradicional de los ingresos del Gobierno Central divididos en petroleros y tributarios, demuestra que los primeros se han caracterizado por ser inconstantes en el tiempo, con una importante participación dentro de los ingresos totales, fluctuando entre el 47% - 66% en la última década; y los segundos, entre el 33% - 52%.

Los gastos del Gobierno Central han evolucionado de manera relevante: la inflexibilidad del gasto corriente, representando en promedio entre el 75 % - 80 % del gasto total, dejando apenas de entre 20 al 25 % para el gasto de inversión.

En los últimos años esta inflexibilidad se explica fundamentalmente por mantener (en promedio) una elevada masa salarial ( 6 % - 7 % del PIB), creciente compra de bienes y servicios (1 % del PIB) y un excesivo pago de intereses de la deuda pública (5 % - 6 % del PIB).

La estructura de ingresos y gastos señalada anteriormente, ha llevado a registrar casi en forma permanente déficits fiscales de magnitudes importantes para la economía ecuatoriana.

El déficit global promedio entre 1983 . 2001 ha sido entre 1 a 2 por ciento del PIB, mientras que el resultado primario se ha registrado en un rango de 4 al 6 por ciento del PIB.

En el corto plazo, la política fiscal enfrenta una serie de restricciones. Los ingresos del Gobierno Central en promedio alcanzan 23 % del PIB, de los cuales aproximadamente 60 % son recaudación tributaria, 30 % son ingresos petroleros y 10 % son ingresos por transferencias e ingresos de autogestión de las entidades y organismos del Presupuesto General del Estado.

Para el año 2001, la participación aproximada del IVA fue de 35,6 % del total de ingresos, el Impuesto a la Renta 11,6 %, el ICE 3,8 % y los Derechos Arancelarios 9,9 %. Asimismo, la exportación de crudo y la venta interna de derivados (sin incluir el fondo de estabilización petrolera) para el consumo interno, representaron el 35 % del total de ingresos del Presupuesto General del Estado, entonces, el IVA y la exportación de petróleo crudo los de mayor significación. Las transferencias corrientes representaron el 0.6 % y los ingresos de capital 3.9 %.

Por otra parte, por el lado de los gastos, durante el tiempo se observa que un 34 % del total de ingresos se destinan para el pago de sueldos y salarios, 26 % para el pago de interese de la deuda pública (interna y externa), 13 % para transferencia de capital a Gobiernos Seccionales, gasto de capital e inversión 11 %, y 9 % para compra de

bienes y servicios. Estos gastos constituyen el mínimo indispensable de la actividad gubernamental y comprometen aproximadamente el 90 % del total de ingresos del Presupuesto General del Estado.

De acuerdo a lo anterior, por el lado del gasto, el Presupuesto General del Estado apenas cuenta con un margen de acción para ejercer políticas de ajuste (en caso de que los ingresos caigan y o existan gastos imprevistos) de aproximadamente 7 % del total de ingresos, esto es aproximadamente 1,6 % del PIB (estas aproximaciones no incluyen las amortizaciones de la deuda pública interna y externa).

Los ingresos del presupuesto se componen de los ~~% petroleros~~+ que son aquellos provenientes de las exportaciones de petróleo y venta interna de sus derivados; y, aquellos llamados ~~% no petroleros~~+ dentro de los cuales los más importantes son: los tributarios (Impuesto a la Renta; IVA; ICE; Arancelarios, Vehículos y, a la salida del país); los originados por la autogestión de entidades y organismos; las transferencias; y, otros ingresos.

El Gasto Corriente tiene como componentes principales a los intereses internos y externos, y a los sueldos, juntos en el período 1993 - 2002 representaron en promedio, el 75.47% del total.

El crecimiento del total del Gasto de Capital, del total de la Formación Bruta de Capital y del total de las Transferencias, tuvieron un importante impulso durante el año 2001, en el que se obtuvo 134.58%, 60.64% y 169.40% con relación al año 2000 respectivamente.



Durante el período 1993 - 2002, en promedio, el Gasto Corriente representó el 77.10% del total del gasto, en tanto que, igualmente en promedio, el Gasto de Capital significó el 22.90%.

El país empezó a registrar importantes ingresos provenientes de las exportaciones de crudo a partir del boom petrolero de los años 70. En este contexto, las cuentas fiscales encontraron una fuente de ingresos que se ha venido considerando como permanente para cumplir las obligaciones presupuestarias. La ventaja de estos recursos es que no ocasionan ningún costo político ni social para los agentes económicos, así como ningún esfuerzo para las autoridades por encontrar fuentes sustitutivas de financiamiento.

El afincamiento de los ingresos presupuestarios en los ingresos provenientes de la exportación de crudo implicó un abandono de la política tributaria interna y externa.

Los gastos que sí son permanentes, a partir de la época petrolera se vienen financiando en gran medida con ingresos petroleros, que están sujetos a la volatilidad del precio internacional.

Las preasignaciones de los impuestos e ingresos petroleros reducen la magnitud de recursos para el Presupuesto del Gobierno Central e impiden organizar de modo más eficiente la administración de ingresos fiscales.

Los requerimientos de la caja obligan a aplicar medidas de corte coyuntural, dejando de buscar alternativas de mediano y largo plazo, como son las decisiones de política tributaria (Reforma Tributaria, eliminación de exenciones, amplia cobertura de contribuyentes,

control de evasión, etc.). Esta iliquidez ha llevado a que las autoridades ~~ya~~ prefieran contar con los recursos provenientes de las exportaciones petroleras, mientras los precios internacionales son iguales o superiores al incluido durante la presupuestación pública, pues si tales precios caen, se recrudecen las limitaciones de la liquidez de la caja fiscal.

Las presiones sociales y políticas impiden la aprobación de proyectos de ley orientados a mejorar la recaudación tributaria (proyecto actual de fusión del SRI y CAE) o al incremento de las tasas vigentes (vehículos de lujo). En este sentido, no se debe soslayar el elevado nivel de pobreza e iniquidad que se registra en el país, que dificulta cualquier incremento en la imposición interna, obligando más bien a mantener la dependencia respecto de los ingresos petroleros, básicamente por exportaciones. Asimismo, esto ha constituido una plataforma de promoción política para diversos gremios y partidos.

Contar con menores recursos arancelarios conduce a fortalecer la dependencia de los ingresos petroleros, de ahí la necesidad de encausar esfuerzos para controlar la evasión tributaria.

En el país, no todas las actividades económicas cumplen las disposiciones legales vigentes, por diversas causas económicas y sociales. Lo cual ha llevado a una elevada informalidad que no tributa en los niveles que le correspondería y que sin embargo consume los bienes y servicios públicos y por tanto representa una competencia desleal para las actividades productivas formales.

## 4.2 RECOMENDACIONES

**El gobierno nacional a través del frente económico,** debería realizar esfuerzos para mejorar los niveles de competitividad y productividad del aparato productivo. Para lo cual, con la participación activa de los sectores público y privado, se profundice la ejecución de la Agenda Nacional de Competitividad, llegando a establecer los acuerdos de competitividad que permitan conseguir tal propósito. El mejoramiento de la producción generaría mayores ingresos para el Estado, vía sistema impositivo.

**El Banco Central del Ecuador conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, deben afianzar el proceso de la dolarización,** mediante reformas de largo alcance en el ámbito económico, cultural, educativo y el político.

**El gobierno nacional a través del frente social en coordinación con su frente económico y conjuntamente con otras organizaciones de la sociedad civil,** deben comprometer recursos humanos y económicos para que las asignaciones presupuestarias, contemplen porcentajes significativos de dinero para alcanzar la tan anhelada justicia social, que permita incrementar el nivel de vida de la población, a fin de compensar los posibles ajustes que se deban hacer para consolidar el proceso de dolarización.

**Es indispensable que se dé el normal cumplimiento de la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal,** con la finalidad de organizar las cuentas fiscales a partir de planes plurianuales y anuales, el cumplimiento de reglas macrofiscales y la difusión y transparencia de resultados; reducir anualmente el 0.2% del PIB hasta llegar a cero, del déficit resultante de los ingresos totales sin los que provienen de las exportaciones

petroleras, menos los gastos totales; y, evitar que los ingresos excedentes del precio de exportación presupuestado se destinen a gasto, particularmente corriente, sino más bien hacia la reducción permanente del endeudamiento inversión social e inversión financiera, cuyos beneficios trascienden de modo intergeneracional. De esta manera, se reduce la dependencia de ingresos petroleros en la coyuntura y potencia su utilización en el mediano y largo plazos.

**Que la política de autogestión sea analizada conjuntamente desde las perspectivas económica y social.** Así, constituye una fuente de ingresos que alivia la presión sobre los recursos tributarios del Presupuesto, sin embargo, debería constituir también un incentivo para mejorar la calidad de los servicios prestados a la comunidad, y como contraparte, la población puede exigir la eficiencia de dichos servicios.

**Que se controle la evasión tributaria** mediante la promulgación de un marco legal transparente y sencillo, de manera que resulte de fácil difusión, comprensión y aplicación; y, que la eliminación de las exenciones sea un proceso, sin desestimar la orientación inicial de dichas exenciones, es decir, manteniéndolas bajo la forma de tarifa cero, por ejemplo, en el caso de bienes y servicios que comprometen no solo la salud sino aún la vida humana.

**Que se fortalezca la gestión administrativa del SRI** orientados a mejorar su gestión de control, que en el corto plazo permita cruzar información existente en una base de datos actualizada, con la finalidad de detectar los niveles de evasión tributaria especialmente en la que se ha detectado existe en la declaración del impuesto a la renta.



**Que para Reducir la informalidad** en el Congreso Nacional se apruebe el Proyecto de Ley preparado por el SRI denominado: **Ley de Creación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)**, que entre sus considerandos expresa el deseo de facilitar a los pequeños contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mediante la simplificación de trámites y procedimientos para el efecto; impulsar el proceso de la formación de una cultura tributaria en el Ecuador; y, que los contribuyentes deben pagar los impuestos en la medida de su capacidad económica.

**Que con la finalidad de descentralizar y desconcentrar**, se impulse la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, propiciada por la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. La ejecución de esta ley se verifica mediante un proceso que debe enmarcarse en el concepto de Unidad Nacional, solidaridad, equidad y responsabilidad, a fin de asegurar la optimización de los recursos fiscales, la eficiencia del gasto, la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales autónomos y por consiguiente el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos.

Por otra parte, se debe prohibir la aprobación del gasto sin el financiamiento correspondiente. Este es el caso de la Ley de Distribución del 15% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central, mediante la cual el Congreso Nacional aprobó un incremento de gastos presupuestarios, sin determinar las fuentes de financiamiento por el mismo monto. En vista de que se trata de la aprobación de leyes, es importante que el Congreso Nacional cumpla esta restricción previo a la propuesta, debate y aprobación correspondiente.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Igualmente se debe prohibir la aprobación de gastos que impliquen sacrificio para la caja fiscal, mientras no se establezcan fuentes alternativas de ingresos que compensen de forma permanente dicho sacrificio. Este es el caso de la reciente Ley que otorga, a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los municipios y consejos provinciales del país (Ley No. 92). Asimismo, el Congreso Nacional debería cumplir esta restricción fiscal, previa la aprobación de las leyes respectivas.

**Que se focalice el subsidio a la energía eléctrica** (tarifas diferenciadas). La energía eléctrica contiene el subsidio al diesel para la generación y el rezago de las tarifas aplicadas al consumo. En consecuencia, es importante eliminar dichos subsidios mediante el ajuste tarifario correspondiente, aplicando una diferenciación de acuerdo a tramos de consumo, a fin de no afectar a la población de menores ingresos y compensar más bien mediante el incremento proporcional a los mayores consumos que corresponden (en términos generales) a las fracciones de la población de mayor ingreso. A la vez que mejora la posición de la caja fiscal, tiende a ser social y económicamente equitativo.

**Que se sustituya el Bono Solidario por un Bono Productivo.** Esta sustitución es importante porque el bono vigente constituye un gasto corriente para el Estado y se traduce en un consumo inmediato para los beneficiarios. En cambio, al convertirlo en un bono productivo, incentivaría la actividad económica de los beneficiarios, lo que además de mejorar su calidad de vida en la coyuntura, incrementa no solo el consumo sino la producción.

**Que se construyan y apliquen indicadores de gestión y calidad del gasto.** La construcción y aplicación de estos indicadores permitiría conocer el grado de eficiencia y eficacia del gasto; y, por consiguiente, evidenciaría los mecanismos de optimización de los recursos para tales fines. Por ejemplo, es importante conocer cuánto de cada dólar destinado al gasto social efectivamente está beneficiando a los usuarios, a fin de propiciar una reducción de los gastos que abultan en el costo total y que no llegan a la comunidad.

**Que se prevenga la estacionalidad de ingresos y gastos y su priorización,** a fin de ejecutar políticas procíclicas o anticíclicas de acuerdo a las condiciones de cada ciclo económico. Así, en el caso del impuesto a la renta, su mayor recaudación se registra en marzo y abril de cada año, lo que permite organizar el cumplimiento de compromisos de gasto que no necesariamente se verifican en dichos meses, sino posteriormente.

**Que se racionalicen los gastos.** Una vez que se aplican indicadores y otros mecanismos para racionalizar los gastos, se generan espacios de holgura o de menor presión para la caja fiscal. Esto puede ser aprovechado por el Estado para llevar adelante una política de gastos eficiente, donde se prioricen objetivos y metas sociales, por ejemplo.

**Que se armonicen las políticas económicas,** a fin de que su aplicación no resulte indiscriminada o implique efectos en la posición fiscal, como generalmente se observa. En tal previsión, se debe armonizar los planes nacionales e institucionales, y, de planes plurianuales y anuales.



**Que se institucionalice la rendición de cuentas**, a fin de que las disposiciones relativas a la transparencia fiscal contempladas en la Ley de Responsabilidad Fiscal, se difundan para un verdadero conocimiento por parte de la comunidad, de modo veraz, completo y oportuno.

**Que se propicie la participación ciudadana (pacto fiscal)** mediante su conocimiento, análisis y actitud propositiva. Con este propósito, en otros países se han llevado adelante procesos de Pacto Fiscal que contienen el compromiso de todos los agentes económicos y sociales, con el fin de mejorar los niveles de recaudación tributaria, optimizar los limitados recursos disponibles, mejorar la calidad del gasto y por consiguiente mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, juegan un rol preponderante las veedurías ciudadanas, el presupuesto participativo, las juntas parroquiales y otros mecanismos que además de mejorar la posición fiscal también fortalecen el sistema democrático.

**Que se liberen recursos potenciales** que se podría esperar en el marco de los siguientes supuestos:

- Eliminación total de todos los subsidios vigentes: bono solidario, a los combustibles, a la energía eléctrica.
- Eliminación de la totalidad de evasión arancelaria estimada en el 50% de la recaudación actual. Con este propósito se estima que la carga arancelaria actual de 6% debería alcanzar el 12% para reducirse en la medida en que se ejecute el proceso de desarancelización en el marco de acuerdos y convenios internacionales.



- Incremento de la eficiencia administrativa institucional que generaría recursos por autogestión del orden de 0.3% del PIB, toda vez que actualmente alcanza 1.2% del PIB y no se han implantado políticas de incentivos para mejorar la recaudación.
- El resultado de este ejercicio muestra la liberación de recursos por 3.5% del PIB aproximadamente. Se trata de un escenario apalancado en la eliminación de todos los subsidios y de la evasión arancelaria, no contempla la evasión de impuestos internos ni el ahorro que podría obtenerse por racionalización del gasto. En el caso de la racionalización, no se cuenta con indicadores que midan su efectividad actual, lo que dificulta las proyecciones que se requieren para este ejercicio.

**Que en vista de la dificultad de orden político que implica el escenario anterior,** se construya uno alternativo en el que se mantenga exclusivamente el Bono Solidario, en la medida en que la implementación del Bono Productivo, progresivamente, al generar ingresos de autogestión para los beneficiarios, libere al Estado de la asignación presupuestaria para dicho fin. Mientras tanto, se debe incorporar al Bono Solidario un valor que incluya el costo de compensación por incremento del precio de gas de uso doméstico. En este caso, se estima que es viable la liberación de recursos potenciales por 2.5% del PIB, aproximadamente. Este nivel representa el 90.5% de los ingresos petroleros presupuestados para el año 2003, US \$ 740 millones para el Gobierno Central.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## BIBLIOGRAFÍA

- **ARÍZAGA, Alfredo**, Política Fiscal para estimular el desarrollo del Ecuador. Fundación de Estudios Sociales, FESO, 1977
- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Informe del Directorio del Banco Central del Ecuador al Presidente de la República y al Honorable Congreso Nacional (enero . junio 2002)
- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador (2002)

- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Política fiscal
- **BANCO MUNDIAL**, Informe de evaluación sobre la política mundial
- **BOLETINES I Y II DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**, UNICEF
- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Informe del Directorio del Banco Central del Ecuador al Presidente de la República y al Honorable Congreso Nacional, julio . diciembre del 2002
- **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**, Una Propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo de Largo Plazo para el Ecuador. Quito, julio del 2002
- **BCE**, Boletín de Información Estadística Mensual N° 1813, marzo del 2003
- **BCE**, Boletín de Información Estadística Mensual N° 1815, mayo del 2003
- **CARRERA, Jaime**, Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza, última oportunidad para la ética política. Ediciones ABYA . YALA, Quito, 1998
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**. R. O. N° 1 de 11 de agosto del 1998
- **CEPAL**. El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile, 1998.
- **CEPAL 2002**, Balance Preliminar
- **EDUARDO DROYRAN GARRÓN, GRETTEL LÓPEZ CASTRO EDITORES**, Transición hacia una economía petrolera en el Ecuador, Retos y Perspectivas INCAE.
- **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. III
- **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. VIII
- **ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMÍA**. Ediciones Orbis S.A., 1985. V. IV

- **FUNDACIÓN JOSÉ PERALTA**, Ecuador, su realidad. Quito, septiembre del 2002
- **GUTIÉRREZ, MIGUEL** Modelo fiscal en el Estado de la Nación. 16 Enero 2002.
- <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000019>
- <http://www.far.net> **PARREÑO, Lenin**, Ecuador: hechos estilizados de las finanzas públicas e implicaciones de la ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal.
- **JARAMILLO, J**; Teoría del Comercio Exterior
- **LEY** orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal
- **LEY** 56, 1989-12 - 20; R.O. 341, 1989-12-22. Se implementa el sistema integral de reforma tributaria en el país.
- **LEY** 99-24, 29-04-99; R.O.. 181, 30-04-99. Se emite la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, mediante la cual se establece el impuesto del 4 % a la propiedad de los vehículos.
- **LEY** 99-20, 1999-02-11; R.O. S. 181, 1999-04-30. Expide la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, reforma el Art. 27 de la Ley Orgánica de Aduanas.
- **LEY** Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**, Estimación de los ingresos del presupuesto
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**, Subsecretaría de Presupuestos. Estimación de los Ingresos del Presupuesto. Gobierno Central 2002.
- **MICIP**, Política Arancelaria del Ecuador, Borrador para la Discusión+
- **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, Informe a la Nación. Quito, 8 de enero del 2003.
- **PACHECO, Lucas**, Política Económica, concepciones y estrategias. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito . Ecuador.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- **SERVICIO DE RENTAS INTERNAS**, Proyecto de Ley: Ley de Creación del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE)
- **STIGLITZ, JOSEPH**. La Economía del Sector Público. Traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia. 1. ed. Barcelona: Antoni Bosch, Septiembre, 1988.
- **REVISTA GESTIÓN, economía y sociedad**. Nº 107, Quito, mayo del 2003,
- **VEGA, Juan A.** Seguimiento Físico Financiero del Presupuesto. Revista El Proceso Presupuestario 2+, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1996



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación

Quito, junio del 2003

**EC. HÉCTOR TAPIA BOADA**