

**DETERMINANTES DEL DEFICIT Y  
POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR  
(1979-1987)**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL  
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1991**

LC/L.624  
Junio de 1991

Este trabajo fue preparado por los investigadores de CEPLAES, señores G. Abril, S. Urbano y R. Urriola del Ecuador, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, con la colaboración de Luz María Tamayo y Francisco Burgos del Banco Central del Ecuador.

Las opiniones expresadas en este estudio, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

### *Página*

Prefacio . . . . .	5
Introducción . . . . .	7
I. Estado de fuentes y usos del sector público no financiero . . . . .	9
1. Administración central . . . . .	13
2. Empresas públicas no financieras . . . . .	18
3. Sector público no financiero consolidado . . . . .	28
4. Déficit operacional, primario e impuesto inflación . . . . .	31
II. Estado de fuentes y usos del sector público financiero . . . . .	35
1. Sector público financiero consolidado . . . . .	36
2. Banco Central del Ecuador . . . . .	40
3. Componente cuasifiscal . . . . .	45
III. Determinantes del déficit fiscal . . . . .	55
IV. Política fiscal . . . . .	67
Notas . . . . .	73
Bibliografía . . . . .	77

## PREFACIO

El presente documento forma parte de los estudios desarrollados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD (RLA/87/003).

La *Serie de Política Fiscal* tiene el propósito de divulgar el resultado de las investigaciones que, sobre diversos aspectos y tópicos de política fiscal y finanzas públicas, se vienen realizando en CEPAL.

El estudio de caso aquí presentado, esta referido al período 1979-1987 y tiene como objetivo último determinar si los resultados fiscales observados en Ecuador pueden ser atribuidos principalmente a la implementación de una política fiscal activa o si habrían sido más bien consecuencia del comportamiento de variables externas y/o del entorno macroeconómico.

Para tal fin, inicialmente se procede a una medición del déficit anual del sector público consolidado. Esta última sirve de base para la descomposición de las variaciones registradas en las distintas partidas contables que lo conforman, de acuerdo con la metodología de descomposición desarrollada y adoptada por el proyecto.

Finalmente, se procede a una clasificación y análisis de los determinantes económicos de las variaciones del déficit anual del sector público consolidado, distinguiendo entre el efecto de choques externos, de cambios en el entorno macroeconómico y de decisiones específicas de la política fiscal en Ecuador.

## INTRODUCCION

Este es un estudio de caso dentro del Proyecto Regional CEPAL-PNUD, RLA/87/003 que presenta las características y evolución de la política fiscal en Ecuador durante el período 1979-1987. Su objetivo es analizar la trayectoria de la política fiscal a través de la medición del déficit del Sector Público y la descomposición de las variables relevantes en base a la metodología de fuentes y usos de fondos explicitada en Marshall y Schmidt-Hebbel (1989).

De los cuatro capítulos y el anexo presentado, en el primero, se cuantifica y discute la evolución del estado de fuentes y usos del sector público no financiero (SPNF). El análisis del déficit se lo realiza por separado para la Administración Central (AC), las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y el Sector Público no Financiero (SPNF) que agrupa los anteriores. Adicionalmente, se ha intentado una periodización acorde con las medidas de política fiscal y el contexto macroeconómico.

En el segundo capítulo se realiza el mismo ejercicio, pero para el Sector Público Financiero (SPF), incluyendo un estudio detallado del estado de fuentes y usos del Banco Central del Ecuador (BCE), entidad que responde, en promedio, por más del 50% de las diferentes cuentas del SPF. Además, contiene una cuantificación de los gastos de carácter fiscal incurridos por el BCE (gastos "cuasifiscales") la misma que se realiza con el propósito de determinar la magnitud del "déficit cuasifiscal" del Sector Público.

En la tercera parte, se analizan los resultados de la descomposición del déficit del SPNF considerando los efectos de las variables fiscales, de otras variables macroeconómicas y de las variables externas. El análisis destaca por períodos las políticas relevantes que cada año influyeron en las variaciones de las finanzas públicas.

Finalmente, en el capítulo sobre la política fiscal se resumen los diferentes aspectos que han sido abordados en las secciones anteriores. Este capítulo puede entenderse como resultado o conclusiones del trabajo en su conjunto.

Cabe notar que, además, se han incorporado dos anexos con detalles metodológicos y de cálculos que se efectuaron para obtener las cifras básicas empleadas en la descomposición.

## I. ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

Para poder analizar el déficit del sector público no financiero (SPNF) según la metodología de Marshall y Schmidt-Hebbel(1989) es necesario contar con una clasificación del sector que obedezca a criterios económicos más que a criterios legales o de fiscalización.

En el Ecuador, el presupuesto del Estado se distribuye entre todas aquellas instituciones determinadas por ley (ni las instituciones financieras públicas ni el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social están comprendidos en el Presupuesto General del Estado).

La información sobre el presupuesto es manejada tanto por el Ministerio de Finanzas como por la Contraloría General del Estado y su objetivo es la fiscalización o control financiero del Estado desde un punto de vista legal. De acuerdo a la ley, el Presupuesto del Estado utiliza un concepto contable "mixto": por un lado, registra los gastos devengados, en cambio, los ingresos se contabilizan sólo cuando han sido efectivizados (criterio de caja).

La inversión financiera y el financiamiento del déficit se obtienen de información proveniente de los activos y pasivos del sector, la cual no está disponible en el Ministerio de Finanzas ni en la Contraloría. En las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central del Ecuador (BCE), se publica información de las finanzas públicas utilizando criterios económicos para su clasificación e incluyendo información financiera que abarca todos los organismos públicos donde el Estado tiene, al menos, el 50% de participación accionaria.

Por lo tanto, la fuente de información más adecuada para este trabajo ha sido la de Cuentas Nacionales. Sin embargo, se han utilizado también estadísticas del Ministerio de Finanzas y de los archivos del BCE.

La información de Cuentas Nacionales utiliza el concepto de caja (estados efectivizados)<sup>1</sup> y clasifica al SPNF según la actividad económica que desempeña cada institución. Además de la Administración Central y organismos seccionales, en el SPNF se incluyen entidades productoras de bienes, servicios públicos o dedicadas a la comercialización, y que se encuentran clasificadas como empresas públicas.

Adicionalmente, un segundo criterio de clasificación depende de la fuente principal de ingresos. Cuando estos provienen en su mayoría de la propia actividad empresarial se la considera empresa pública; de lo contrario, forma parte de la Administración Central. Por ejemplo, el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), cuya actividad es la producción de servicios eléctricos, recibe la mayor parte de sus ingresos (70%) de las rentas petroleras o de transferen-

cias directas del sector público. Por ello INECEL está clasificada dentro de la Administración Central y no en empresas públicas.

El sector público ecuatoriano comprende todas aquellas entidades que pertenecen al Estado y cuya estructura legal es la siguiente:

- 1) Entidades adscritas al gobierno central y las empresas públicas.
- 2) Entidades del régimen seccional: Consejos provinciales, Consejos municipales y entidades locales.
- 3) Entidades autónomas y descentralizadas.

El Presupuesto General del Estado (PGE) comprende todas aquellas entidades que pertenecen al primer grupo y su aprobación depende del Congreso Nacional. El segundo grupo, en cambio, debe presentar sus presupuestos al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) a través del Ministerio de Finanzas. El tercer grupo tiene su control financiero de acuerdo a la constitución legal de cada una de las entidades, tienen autonomía administrativa y en algunos casos financiera (las instituciones financieras por ejemplo están controladas por la Superintendencia de Bancos) (Pacheco, 1985 y Sumario de legislación del Ecuador, 1985).

Para los fines de este estudio, se consideró una clasificación del sector público de acuerdo a criterios económicos y a los requerimientos de la metodología dividiéndolo en: administración central, empresas públicas no financieras y sector público financiero.

La administración central comprende:

- 1) El gobierno central que esta conformado por las entidades dependientes tales como los Ministerios, CONADE, Tribunales de justicia, comisiones especiales y aquellas empresas públicas no financieras cuyos recursos provienen en su mayoría de otras rentas públicas y no de su actividad misma (en total 115 organismos).
- 2) El subsector local que comprende a todas las entidades seccionales tales como los Consejos Provinciales, Municipios y otras entidades como las Casas de la Cultura (provinciales), colegios municipales, etc. (en total 164 organismos).
- 3) Y por último, el subsector seguridad social que corresponde al IESS, entidad regida por autoridades públicas pero con autonomía financiera y administrativa.

Las empresas públicas comprenden 60 entidades dedicadas a la producción de bienes y/o servicios conforme se detalla en el cuadro siguiente.

A continuación se describe y cuantifica el déficit de cada uno de los subsectores que conforman el SPNF (Administración Central y empresas públicas). Luego, se analiza el déficit del SPNF consolidado.

Cuadro 1

## EMPRESAS PUBLICAS SEGUN ACTIVIDAD Y ESTATUTO LEGAL

Empresas públicas	Actividad	Estatuto legal
18 Eléctricas	servicios	autónomas-dependientes de los Municipios
16 Agua potable y alcantarillado	servicios	autónomas-dependientes de los municipios
Empresa Pesquera Nacional (EPNA)	transporte	adscrita al Ministerio de Recursos Naturales (MRN)
Empresa Nacional de Semen (ENDES)	producción	adscrita al Ministerio de Agricultura (MAG)
Empresa de rastro	comercial	dependiente de Municipios
Empresa de alcoholes	producción	adscrita al MRN.
Empresa de abonos	producción	adscrita al MAG
Cemento Chimborazo	producción	mixta
Cemento Guapán	producción	mixta
Cementos Selva Alegre	producción	mixta
ENPROVIT	comercial	adscrita al MAG
ENAC	comercial	adscrita al MAG
Empresa de suministros	comercial	adscrita al Ministerio de Finanzas (MF)
Empresa de ferrocarriles del Estado	transporte	adscrita al Ministerio de Obras Públicas MOP
FLOPEC	transporte	adscrita al Ministerio de Defensa (MD)
TRANSSAVE	transporte	adscrita al MD
3 Autoridades portuarias	servicios	autónomas
Ecuatoriana de aviación	transporte	adscrita al MD
Dirección de aviación civil	servicios	adscrita al MD
TAME	transporte	mixta
Empresa de correos	servicios	adscrita al MOP
IETEL (telecomunicaciones)	servicios	adscrita al MOP
EMPRODE	servicios	adscrita al Ministerio de Gobierno (MG)
Talleres demostrativos	producción	autónoma
CEPE (Petroecuador)	producción	adscrita al MRN
Empresa Municipal de transporte terrestre	transporte	autónoma-dependiente del Municipio de Quito

El estudio de los resultados fiscales se puede efectuar a varios niveles de acuerdo a la definición que se utilice, para lo cual se han empleado cuatro conceptos de déficit:<sup>2</sup>

- *El ahorro corriente* es decir los ingresos corrientes menos los gastos corrientes.
- *El déficit convencional* que resulta de sustraer todos los gastos, incluidos los financieros y de capital, del total de ingresos.
- *El déficit operacional* que resulta de sustraer la corrección monetaria de la deuda pública mobiliaria del déficit convencional.
- *El déficit primario* que equivale al operacional menos los gastos financieros (intereses pagados).

Estos criterios permiten analizar la situación financiera del sector y tener una visión mas amplia de los resultados fiscales del SPNF. Asimismo, ayudan a evaluar el efecto de la inflación y de los gastos financieros sobre los déficit.

A continuación se presentan los resultados de la AC, de las EPNF y la consolidación de estos dos subsectores, a través del Estado de Fuentes y Usos del SPNF.

El período analizado esta marcado por un entorno macroeconómico claramente delimitado por políticas económicas expansivas (1979-1981); de ajuste y estabilización (1982-1985) y de "emergencia" (1986-1987).

El primer período estudiado (1979-1981), se caracteriza por un crecimiento del déficit convencional inducido principalmente, por el aumento del gasto. En esta época, la restauración de la democracia asumida por el gobierno de J. Roldós va acompañada de medidas redistributivas, especialmente el alza del salario mínimo en 100% en 1980. Adicionalmente, el Ecuador, ya reconocido como país petrolero, obtenía con facilidad créditos externos abundantes y a bajas tasas de interés que permitían financiar el déficit sin inducir desequilibrios inmediatos. En fin, el aumento de los precios internacionales del petróleo en 1980 auguraban solvencia en los ingresos fiscales lo que estimulaba los gastos adicionales.

El segundo período (1982-1985), se caracteriza por un doble ajuste en las finanzas públicas -aumento de ingresos y reducción de gastos- que intentaba compensar los efectos generales de la reversión en el flujo de fondos del exterior a causa de la crisis externa (cabe notar que, simultáneamente, aumenta la proporción de los intereses pagados). Las medidas que afectan a la reducción del déficit son, entonces, la devaluación que abulta los impuestos indirectos provenientes del petróleo y, por otra parte, una drástica reducción de la inversión pública.

En el tercer período (1986-1987), a diferencia del primero, son las reducciones en el ingreso -y no el aumento de gastos- que impactan sobre el déficit; en especial los impuestos directos, una vez más relacionados con la baja internacional de los precios del petróleo. El ligero aumento en las remuneraciones y en las inversiones se explican como decisiones que intentan compensar los nítidos efectos recesivos de las políticas de los años anteriores. En general, un

marco económico recesivo con dificultades serias en los términos de intercambio generan una estrechez en el margen de maniobra de la política fiscal que es lo relevante en este período.

### 1. Administración Central (cuadro 2)

Los ingresos de la AC están compuestos principalmente por impuestos directos, indirectos, contribuciones a la Seguridad Social y alquileres recibidos. Cabe anotar que, más del 50% de los impuestos directos, 30% de los indirectos y, entre el 50% y 60% de los alquileres recibidos corresponden a pagos de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE). Adicionalmente, existen otros impuestos como: impuesto a la renta de las empresas petroleras privadas, 65% de la tasa de servicio de compra-venta de divisas petroleras, impuesto a los derivados del petróleo de consumo interno, 6% a los fletes marítimos por el transporte del petróleo, participación en el incremento de los precios de los derivados de petróleo de consumo interno, regalías petroleras pagadas por las empresas petroleras privadas, por incremento en los precios del petróleo crudo y derivados de exportación y 5 sucres por barril exportado de petróleo crudo. Todo esto implica que el petróleo aporta con más del 50% de los ingresos totales de la AC.

A más de los impuestos petroleros tenemos los impuestos a las importaciones (derechos arancelarios) y a las transacciones mercantiles<sup>3</sup> que representan, en promedio, más del 30% del total de ingresos percibidos por la AC.

Por el lado de los gastos, los componentes más significativos son las remuneraciones (alrededor de 45% de los gastos corrientes), compra de bienes y servicios (cerca del 22%), gastos financieros<sup>4</sup> (con una proporción promedio similar) y la inversión real que, por su parte, adiciona en promedio, poco más del 30% de los gastos corrientes.

Con respecto a la inversión financiera los rubros más importantes son los depósitos en instituciones financieras públicas y la suscripción de acciones. La participación de la AC en el mercado financiero es marginal no llegando a representar ni el 1% del PIB, con excepción del año 1981. Por lo demás, esta participación corresponde principalmente al IESS que interviene en el mercado financiero para comprar cédulas hipotecarias de la banca privada y para financiar construcción de vivienda.

Por último, los ingresos de capital o financiamiento del déficit están compuestos por fuentes tradicionales como son el crédito interno y el crédito externo, alternando la importancia de su participación a lo largo del período. La emisión de bonos por parte del Estado no ha constituido una fuente importante de financiamiento. Además, las tasas de interés de los bonos han sido inferiores a la inflación, por lo que su negociación no ha constituido una inversión atractiva<sup>5</sup> para el ahorrista.

CUADRO No.2  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL  
En porcentajes del PIB  
1979 - 1987

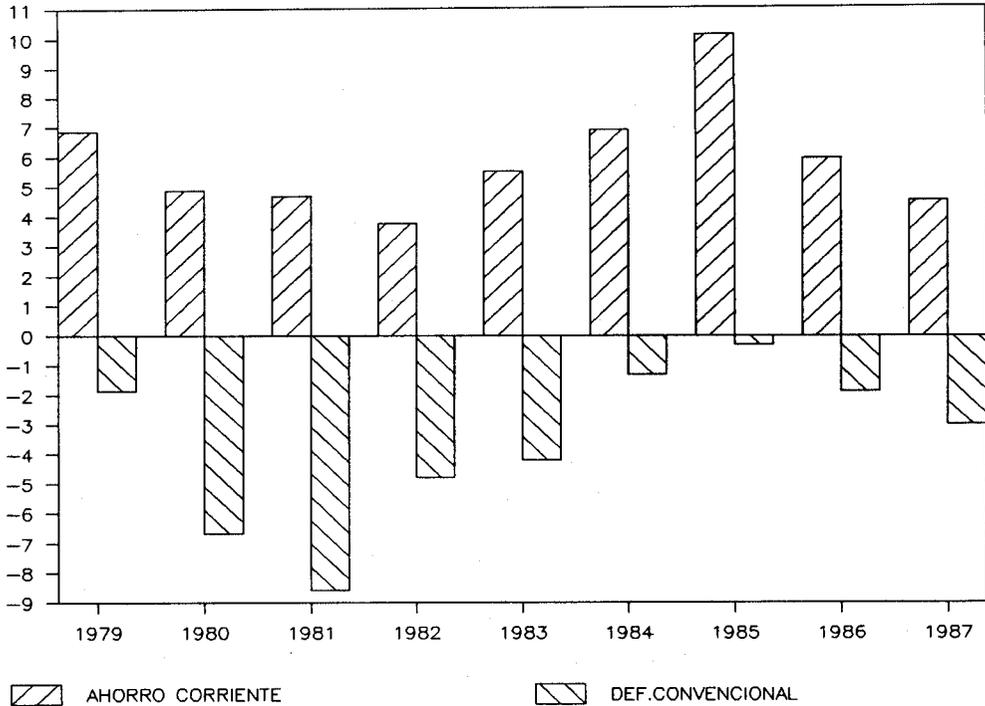
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>I. INGRESOS CORRIENTES TRIBUTARIOS</b>	19.22	20.29	20.20	20.70	19.44	20.44	24.96	21.67	19.24
Impuestos directos	7.26	7.63	6.56	7.90	7.34	8.57	8.40	5.06	3.55
Impuestos indirectos:	8.76	9.18	10.25	9.46	8.69	8.90	13.71	13.60	12.87
A las transacciones mercantiles ITM			1.53	1.52	1.32	1.40	1.62	2.73	2.65
derechos arancelarios	4.14	4.10	3.55	2.92	2.81	3.29	3.79	4.66	4.42
petroleros	0.84	1.60	3.63	3.51	2.84	2.16	6.22	4.89	4.37
otros	3.78	3.48	1.54	1.51	1.73	2.05	2.09	1.32	1.42
Contribuciones a la Seguridad Social (1)	3.20	3.47	3.38	3.34	3.41	2.97	2.86	3.01	2.83
<b>II. INGRESOS CORRIENTES NO TRIBUTARIOS</b>	4.57	4.25	4.22	4.26	4.84	4.61	3.29	2.64	2.25
Utilidades distribuidas	0.05	0.04	0.04	0.03	0.10	0.26	0.16	0.07	0.16
Excedente bruto de explotación	0.13	0.10	-0.02	0.14	0.08	0.21	0.15	0.17	0.22
Intereses recibidos por:	1.33	1.01	1.12	1.20	1.00	0.79	0.84	0.86	0.83
Préstamos otorgados por la SS.	1.12	0.98	1.08	1.13	0.95	0.71	0.77	0.75	0.75
Otros (multas, moras, etc.)	0.21	0.04	0.04	0.07	0.05	0.08	0.07	0.11	0.08
Alquileres recibidos (2)	2.77	2.68	2.78	2.59	3.41	3.08	1.82	1.16	0.70
Otros (3)	0.29	0.42	0.30	0.31	0.26	0.27	0.32	0.37	0.35
<b>III. TRANSFERENCIAS CORRIENTES NETAS (4)</b>	0.37	0.13	0.51	0.44	0.39	0.17	1.42	1.70	1.52
<b>(A) TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>24.16</b>	<b>24.66</b>	<b>24.92</b>	<b>25.40</b>	<b>24.67</b>	<b>25.22</b>	<b>29.67</b>	<b>26.01</b>	<b>23.01</b>
<b>I. GASTOS CORRIENTES OPERACIONALES</b>	14.90	17.20	17.09	16.71	14.79	14.50	15.19	15.98	15.10
Remuneraciones	7.63	9.26	9.32	8.81	7.72	8.02	7.97	8.52	8.14
Prestaciones de Seguridad Social	1.82	2.30	2.22	2.16	2.26	1.92	1.86	1.62	1.54
Compras de bienes y servicios	4.85	4.78	4.65	4.86	4.45	3.99	3.21	3.38	3.74
Subsidios	0.60	0.87	0.89	0.87	0.36	0.57	2.14	2.46	1.68
<b>II. GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS</b>	2.39	2.59	3.17	4.94	4.38	3.84	4.38	4.13	3.41
Intereses pagados	2.39	2.59	3.17	4.94	4.38	3.84	4.38	4.13	3.41
internos			0.87	0.86	0.85	0.75	1.13	1.24	1.26
externos			2.30	4.08	3.53	3.09	3.25	2.89	2.15
<b>(B) TOTAL GASTOS CORRIENTES</b>	<b>17.29</b>	<b>19.79</b>	<b>20.25</b>	<b>21.64</b>	<b>19.17</b>	<b>18.34</b>	<b>19.56</b>	<b>20.11</b>	<b>18.51</b>
<b>AHORRO CORRIENTE (A-B)</b>	<b>6.87</b>	<b>4.87</b>	<b>4.67</b>	<b>3.76</b>	<b>5.50</b>	<b>6.88</b>	<b>10.11</b>	<b>5.89</b>	<b>4.51</b>
<b>III. GASTOS DE CAPITAL</b>	5.92	7.29	9.22	8.14	5.28	4.68	5.11	6.23	6.34
Inversión Real	5.27	6.42	7.32	6.54	4.77	4.37	4.88	5.81	6.05
Variación de existencias	0.12	0.24	0.22	0.15	0.14	0.11	0.09	0.08	0.08
Transferencias de capital	0.53	0.62	1.67	1.45	0.37	0.20	0.14	0.34	0.21
<b>(C) TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>23.21</b>	<b>27.08</b>	<b>29.47</b>	<b>29.78</b>	<b>24.45</b>	<b>23.02</b>	<b>24.68</b>	<b>26.35</b>	<b>24.85</b>
<b>(D) INVERSION FINANCIERA</b>	2.80	4.26	4.04	0.40	4.41	3.50	5.29	1.52	1.16
Billetes y monedas.	0.02	0.92	1.55	-0.23	1.45	0.29	1.58	0.57	1.30
Depósitos en Inst. Financ. Públicas. (5)	1.20	1.18	-0.37	-1.77	0.81	1.09	1.88	-0.34	-0.97
Suscripción de acciones en:	0.86	1.40	1.66	1.86	1.69	1.73	2.23	1.26	0.74
Empresas Públicas.	0.30	0.24	0.36	0.17	0.17	0.05	0.30	0.29	0.09
Otros (6)	0.56	1.16	1.30	1.69	1.52	1.68	1.93	0.97	0.64
Compra de papeles valor	0.71	0.75	1.21	0.54	0.46	0.40	-0.39	0.03	0.09
<b>(E) TOTAL GASTOS</b>	<b>26.01</b>	<b>31.32</b>	<b>33.51</b>	<b>30.18</b>	<b>28.86</b>	<b>26.52</b>	<b>29.97</b>	<b>27.86</b>	<b>26.01</b>
<b>(F) DEFICIT CONVENCIONAL (A-E)</b>	<b>-1.85</b>	<b>-6.65</b>	<b>-8.59</b>	<b>-4.78</b>	<b>-4.19</b>	<b>-1.30</b>	<b>-0.30</b>	<b>-1.85</b>	<b>-2.99</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
<b>(G) INGRESOS DE CAPITAL (MFSP)</b>	1.85	6.65	8.59	4.78	4.19	1.30	0.30	1.85	2.99
Emisión Bonos y Certif. Tesorería.	0.16	-0.12	0.48	0.96	1.71	0.08	-0.47	0.28	0.98
Crédito total: (7)	1.42	6.28	8.27	3.40	2.68	1.45	0.75	1.60	1.93
Crédito interno (8)	0.00	1.04	2.99	3.56	2.27	1.02	1.22	0.47	0.00
Crédito externo	0.00	5.36	5.38	-0.05	0.50	0.53	-0.47	1.12	0.00
Bonos	0.00	-0.12	-0.10	-0.11	-0.09	-0.10	-0.01	0.00	0.00
Venta neta de activos	0.04	-0.07	-0.03	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.01
ajuste estadístico (9)	0.24	0.57	-0.14	0.41	-0.22	-0.26	-0.01	-0.04	0.07

FUENTES: BCE: Cuentas Nacionales N.11, Quito 1988

- (1) Se trata de contribuciones netas a la SS, e incluye participación en la reserva de seguro de vida y cesantía.
- (2) Incluye regalías petroleras, pesqueras y mineras.
- (3) Incluye tasas, multas y sanciones.
- (4) Se trata de transferencias netas.
- (5) Por ley la AC no puede tener depósitos en Bancos Privados (a excepción del IESS, cuyo valor es marginal).
- (6) Incluye IFP y sector privado. (se ha sacado por diferencia)
- (7) Incluye cuentas por pagar y por cobrar. No existe desglose para los años 1979 y 1987.
- (8) Se ha sacado por diferencia, en vista de que solo se ha encontrado el valor de crédito externo.
- (9) Son ajustes explícitos efectuados por Cuentas Nacionales.

## ADM.CENTRAL

En % del PIB



### a) *Evolución de los ingresos y gastos*

Los ingresos fiscales de la AC han representado, en promedio, el 25% del PIB, mientras que los gastos (en promedio) han representado 28.9% del PIB. Esto nos da una primera idea del déficit que han experimentado las finanzas públicas durante el período analizado.

El análisis general de las finanzas de la AC muestra resultados deficitarios a lo largo del período estudiado (déficit convencional) llegando a su máximo nivel el año 1981 (8.6% del PIB), año en el cual los egresos totales también llegan a su tope (33.5% del PIB) mientras que los ingresos se mantienen en los niveles de años anteriores y en el promedio anual del período. El menor déficit se observa en 1985 (0.30% del PIB), año en el cual los ingresos fiscales llegan a su máximo nivel (29.7% del PIB), mientras que los egresos se mantienen en niveles superiores al promedio anual.

Contrariamente a lo que sucede con el déficit convencional, el ahorro corriente presenta saldos positivos a lo largo del período, con un promedio anual de 5.9% del PIB, valor que representa un promedio superior a lo experimentado por otros países latinoamericanos como Chile y Uruguay (Larrañaga, 1989; Roldós, 1989).

El ahorro corriente no logra cubrir los gastos de capital (inversiones y transferencias) ni las inversiones financieras (suscripción de acciones, compra de valores mobiliarios, etc.) lo que es una de las características de los países latinoamericanos. Es decir,

la insuficiencia de ahorro doméstico *vis-à-vis* las necesidades de financiamiento para las inversiones (Lerda, 1989) obliga a recurrir a otras fuentes que, en el caso de Ecuador, no difieren del comportamiento de los otros países de la región: crédito externo, hasta la crisis financiera de 1982 y luego crédito interno, especialmente de emisión del Banco Central. La reducción del financiamiento o las decisiones de contracción del gasto repercuten en la paralización de proyectos de inversión que se puede observar en la tendencia a la baja que experimentan los gastos de capital, especialmente entre 1981 y 1985.

Por último, es importante recordar que dentro de la AC se encuentran los gobiernos seccionales y algunas empresas de servicios públicos (electricidad), cuyas principales actividades son la dotación de infraestructura y servicios básicos que demandan ingentes recursos para sus inversiones de capital.

El déficit crónico y la insuficiencia de ahorro corriente ameritan un análisis más desagregado de los ingresos y de los gastos fiscales, así como de las políticas implementadas por los diferentes gobiernos.

En cuanto a la recaudación tributaria se observa que el total de ingresos se ha mantenido prácticamente constante, inclusive experimenta una leve disminución entre 1979 y 1987. Solamente el año 1985 muestra un crecimiento considerable con respecto a los años anteriores (4% del PIB), lo que obedece al crecimiento de los impuestos indirectos, especialmente del petróleo (2.16% del PIB en 1984 y 6.22% en 1985).

Se puede observar que, a principios del período, el aporte de los impuestos directos e indirectos es similar; después, mientras que los primeros tienden a disminuir su participación, los impuestos indirectos se convierten en la principal fuente de financiamiento (1985, 1986 y 1987). De éstos, son los petroleros los que más crecen, de 0.84% del PIB en 1979 al 6.22% en 1985 y a 4.37% del PIB en 1987. Como se verá en la descomposición, esto obedece al aumento constante de los precios de los combustibles y a las devaluaciones sucesivas que favorecen el ingreso en moneda nacional de las exportaciones de crudo.

La política cambiaria ha permitido mejorar la recaudación fiscal por los mayores ingresos en sures correspondientes a las divisas recibidas por el sector público en tanto exportador directo. Cabe notar que las devaluaciones han sido sistemáticas desde 1982 (32%); 27% en 1983 y minidevaluaciones hasta agosto de 1984 para luego imponer una nueva devaluación de 20% y, luego otra de 43% en 1985.

La carga tributaria<sup>6</sup> (impuestos directos + indirectos dividido para el PIB) ha mantenido un promedio anual del orden del 17.5% del PIB durante la década (cuadro 2), inferior a los presentados por otros países latinoamericanos como Venezuela (20.5% del PIB carga bruta real) y Chile (20.5% del PIB). Adicionalmente, son los impuestos indirectos los que experimentan una tendencia progresiva a lo largo del período, con aumentos considerables (5% del PIB) en los últimos años. Los impuestos directos en cambio tienen una estructura pareja a lo largo de los años estudiados, a excepción de los últimos

años (1986 y 1987) en que se reducen a la mitad comparado con el año 1979.

Se evidencia aquí, que las políticas gubernamentales intentaron aumentar la carga tributaria a través de los impuestos indirectos; en efecto, la tasa impositiva del impuesto a la renta no varía durante todo el período.

Los impuestos indirectos, en cambio, sufren alteraciones por el aumento de la tasa impositiva del ITM del 6% al 10% en 1985, aumento de las tarifas públicas, especialmente los precios de los combustibles, y aumento de algunas tasas impositivas de impuestos al consumo (por ejemplo, cigarrillos). Estas medidas aisladas se toman especialmente a partir de 1982.

En definitiva, se ha dado poca importancia a la corrección del déficit vía aumento de los ingresos. Si bien se intentaron algunas políticas encaminadas a ello, otros factores como, la baja del nivel de actividad, las catástrofes naturales y los factores externos (petróleo y deuda externa) contrarrestaron los efectos de éstas.

Por el lado de la reducción de los gastos, se considera que los impactos fueron mayores. En efecto, a partir de 1981, año en el que el déficit convencional y los gastos llegan a su máximo nivel, los gastos totales tienden a disminuir pasando de 33% del PIB a finales de 1981 a 26% del PIB en 1987. En este sentido son los gastos corrientes (remuneraciones y compra de bienes y servicios) y los de capital (inversiones reales y transferencias) que se reducen; especialmente entre 1981 y 1985, período en el cual se aplican políticas estrictas de austeridad.

Hasta 1981, como se mencionó anteriormente, las políticas fueron expansivas (los gastos totales se incrementan en 7% del PIB) ocasionadas especialmente por el aumento de las remuneraciones reales, inversiones en infraestructura, programas sociales, etc. Hasta ese entonces el financiamiento externo y el nuevo incremento del precio internacional del crudo posibilitaban financiar el aumento considerable de los gastos. En cambio, en 1986 y 1987 la política de austeridad y reducción del gasto público se ve afectada por factores externos y por las catástrofes naturales que obligan a aumentar los gastos de capital, particularmente las inversiones reales y a buscar otras fuentes de financiamiento (para sustituir al petróleo) como: crédito externo, aumento de los precios internos de los combustibles y aumento de los derechos arancelarios.

La principal fuente de financiamiento fue el crédito externo, llegando a representar el 5.38% del PIB en 1981 lo que permitió seguir expandiendo los gastos sin recurrir a aumentos de los impuestos, salvo petróleo, que constituye una fuente interna (propia del Estado). Esta situación no es sostenible a partir de 1982 y se recurre entonces al crédito interno del BCE que, por ley, no puede exceder el 10% del total de ingresos ordinarios percibidos por la AC (calculado en base al promedio de los tres últimos años según el Art. 65 de la Ley de Régimen Monetario).

En 1986 y 1987 el crédito externo vuelve a constituirse en una fuente importante de financiamiento, sin embargo limitada a rubros

específicos (como la reconstrucción del oleoducto) o a aliviar la baja de los ingresos petroleros ocasionado por la baja del precio internacional de crudo. En todo caso, estos valores no se asemejan a los recibidos en la década del 70 ni en las condiciones ni en los montos.

En el cuadro 2 se observa que la Seguridad Social distribuye menos prestaciones que las contribuciones recibidas lo cual no es habitual en las SS de América Latina y Europa. Empero, hay diversos factores que explican esta situación.

De una parte, en estos rubros no están incluidos los gastos corrientes y de capital del propio IESS. No obstante, lo mas importante es que la relación entre activos y pasivos (jubilados) es extremadamente baja: 6.6% del total de la población afiliada en 1986 (Torres, 1989). Adicionalmente, el pago por jubilación promedio en 1986 era de 9 322 sucres, mientras que la cotización promedio de cada asegurado era de 3 905 sucres lo que explica el superávit.

Por otra parte, el IESS no posee la infraestructura necesaria a nivel nacional para atender los requerimientos de servicios de salud. En este sentido, el Ministerio de Salud Pública cubre también gratuita o subsidiariamente las necesidades de la población, incluidos los afiliados al IESS. En efecto el IESS abastece con solo el 10% de los servicios hospitalarios del país.

En fin, a diferencia de la estructura de seguridad social de otros países, en el Ecuador el IESS solo cubre al asegurado y no a la familia completa, agregando que esta cobertura exige al afiliado estar al día en sus aportes.

## 2. Empresas públicas no financieras (cuadros 3, 3-A y 3-B)

Como se mencionó, PETROECUADOR (antes CEPE)<sup>7</sup> es la principal empresa que conforma este grupo. Por esta razón el estado de fuentes y usos comprende una clasificación entre empresas petroleras y no petroleras.

La actividad petrolera en el Ecuador data de principios de siglo (exploración), pero solo en 1972 se alcanza niveles de producción y exportación significativos. Hasta entonces, la explotación estaba en manos de empresas extranjeras; desde 1972 se fomentó una política petrolera "nacionalista" con la participación del Estado en todas las etapas de la actividad hidrocarburífera. Con la promulgación del Decreto Nº 430 del 6 de junio de 1972 se pone en vigencia la Ley de Hidrocarburos y se crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana con el fin de que realice la producción, refinación, transporte y comercialización del petróleo. Los recursos hidrocarburíferos del país provienen de dos cuencas sedimentarias. La primera es la cuenca pequeña en la península de Santa Elena; su participación anual a nivel nacional representa menos del 1%, cuya producción está a cargo de CEPE; y la cuenca Oriente, que está ubicada en la región amazónica, donde se encuentran las principales reservas del país. La explotación de esta área la efectuó el consorcio CEPE-TEXACO (CEPE 62.5% y 37.5% TEXACO) que producía el 78% del crudo; CEPE con una producción del 20% y CEPCO (Consortio Empresa City y CEPE) el 2% restante (OLADE, 1979).

CUADRO No.3  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DE LAS  
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS  
Porcentajes del PIB  
(1979-1987)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987**
I. Ingresos Corrientes operacionales	10.79	11.05	11.24	11.94	12.11	13.00	15.58	10.98	9.20
Ventas netas (1)	10.79	11.05	11.24	11.94	12.11	13.00	15.58	10.98	9.20
de las empresas petroleras	8.53	8.73	8.68	9.00	9.84	10.93	13.51	8.50	6.79
de las no petroleras	2.26	2.32	2.56	2.94	2.28	2.07	2.07	2.48	2.40
II. Ingresos corrientes no operacionales	0.39	0.38	0.31	0.21	0.36	0.67	2.15	2.24	1.18
Subsidios	0.15	0.24	0.22	0.13	0.22	0.57	2.04	2.10	1.00
a las empresas petroleras	0.02	0.08	0.06	0.03	0.11	0.46	1.94	2.00	0.88
a las empresas no petroleras	0.13	0.16	0.16	0.11	0.11	0.10	0.10	0.11	0.12
Intereses recibidos:	0.20	0.11	0.07	0.06	0.12	0.09	0.10	0.13	0.16
por las empresas petroleras	0.15	0.08	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01
por las no petroleras	0.05	0.04	0.04	0.05	0.12	0.07	0.10	0.12	0.16
Otros (2)	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
de las empresas petroleras	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
de las no petroleras	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(A) TOTAL INGRESOS CORRIENTES	11.18	11.43	11.55	12.15	12.47	13.67	17.73	13.22	10.38
I. Gastos Corrientes operacionales	8.27	9.59	10.44	12.01	11.07	11.39	14.24	10.09	8.30
Remuneraciones (3)	1.53	1.56	1.62	1.60	1.53	1.51	1.41	1.48	1.53
de las petroleras	0.36	0.31	0.32	0.30	0.28	0.42	0.35	0.37	0.33
de las no petroleras	1.17	1.25	1.30	1.30	1.25	1.09	1.06	1.11	1.20
Contribuciones a la S.S.	0.11	0.10	0.11	0.10	0.11	0.09	0.09	0.08	0.08
de las petroleras	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
de las no petroleras	0.08	0.07	0.08	0.08	0.09	0.07	0.07	0.07	0.07
Intereses pagados:	0.44	0.51	0.59	0.56	0.36	0.40	0.33	0.33	0.46
por las petroleras	0.17	0.21	0.15	0.21	0.08	0.09	0.07	0.08	0.16
por las no petroleras	0.26	0.30	0.43	0.35	0.28	0.30	0.27	0.25	0.31
Impuestos indirectos	0.96	1.73	3.79	3.72	3.02	2.29	6.34	5.09	4.54
de las petroleras	0.84	1.60	3.63	3.51	2.84	2.16	6.22	4.89	4.37
de las no petroleras	0.12	0.13	0.16	0.21	0.17	0.14	0.13	0.19	0.17
Impuestos directos	3.71	4.52	3.00	4.41	3.66	4.98	4.91	2.43	1.08
de las petroleras	3.71	4.52	2.99	4.41	3.66	4.98	4.91	2.43	1.08
de las no petroleras	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Alquileres pagados (4) (petroleras)	1.49	1.13	1.29	1.58	2.35	2.05	1.09	0.62	0.54
Otros (5)	0.04	0.04	0.03	0.05	0.04	0.06	0.07	0.06	0.07
de las petroleras	0.03	0.02	0.01	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	0.02
de las no petroleras	0.02	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.05
II. Transferencias pagadas: (6)	0.04	0.06	0.08	0.09	0.08	0.07	1.35	1.42	0.74
de las petroleras	0.00	0.02	0.01	0.03	0.03	0.04	1.30	1.36	0.69
de las no petroleras	0.04	0.05	0.06	0.06	0.04	0.04	0.05	0.07	0.05
(B) TOTAL GASTOS CORRIENTES	8.32	9.65	10.51	12.10	11.15	11.46	15.59	11.51	9.04
(C) AHORRO CORRIENTE (A-B)	2.86	1.78	1.03	0.05	1.32	2.21	2.14	1.71	1.34

(continuación cuadro No.3)

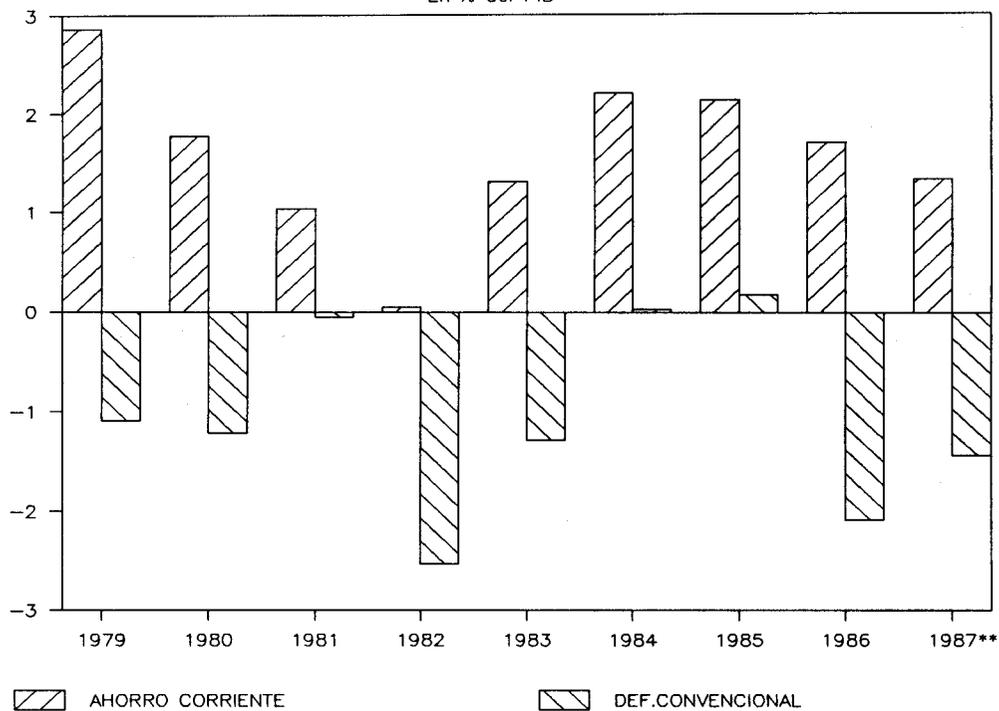
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987**
(D) Transferencias de capital	0.52	0.60	1.67	1.45	0.36	0.16	0.12	0.31	0.19
a las petroleras	0.24	0.33	1.22	1.21	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00
a las no petroleras	0.28	0.27	0.46	0.24	0.15	0.16	0.12	0.31	0.19
(E) Gastos de capital:	3.81	3.22	2.76	3.45	2.99	2.16	1.82	3.45	2.96
Inversión real (7)	3.72	2.90	3.07	2.97	2.99	1.94	1.64	3.02	2.60
de las petroleras	1.09	0.76	1.13	1.33	1.19	0.83	0.64	1.59	1.08
de las no petroleras	2.63	2.14	1.94	1.64	1.80	1.11	0.99	1.43	1.52
Variación de existencias	0.09	0.32	-0.31	0.48	0.00	0.21	0.18	0.43	0.36
de las petroleras	0.04	0.05	-0.68	0.24	0.06	0.13	0.15	0.28	0.26
de las no petroleras	0.05	0.27	0.37	0.24	-0.05	0.08	0.02	0.15	0.10
(F) TOTAL INGRESOS (A+D)	11.69	12.03	13.22	13.60	12.82	13.83	17.85	13.53	10.57
(G) TOTAL GASTOS CTES Y DE CAPITAL (B+E)	12.12	12.87	13.27	15.55	14.14	13.62	17.41	14.96	12.00
(H) INVERSION FINANCIERA	0.65	0.37	0.00	0.58	-0.03	0.18	0.26	0.66	0.00
Billetes y Monedas	0.60	0.46	-0.26	-0.23	0.29	0.18	0.34	0.36	0.00
Depósitos en IFP o BPR o ME	0.05	-0.27	0.44	0.84	-0.40	0.03	-0.12	0.35	0.00
Bonos públicos	0.00	0.18	-0.17	-0.02	0.02	-0.03	0.04	-0.04	0.00
Utilidades distribuidas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00
(I) TOTAL EGRESOS	12.78	13.25	13.27	16.13	14.11	13.80	17.67	15.62	12.00
(J) DEFICIT CONVENCIONAL (F-I)	-1.09	-1.21	-0.05	-2.53	-1.28	0.03	0.18	-2.09	-1.44
FINANCIAMIENTO									
(J) INGRESOS DE CAPITAL	1.09	1.21	0.05	2.53	1.28	-0.03	-0.18	2.09	0.00
Crédito total: (8)	1.75	1.06	0.20	2.55	1.16	-0.08	-0.48	2.22	0.00
crédito interno (9)		0.04	0.26	2.52	1.95	-0.95	-0.84	-0.22	0.00
crédito externo		1.02	-0.06	0.03	-0.79	0.88	0.36	2.44	0.00
Emisión de acciones	0.30	0.24	0.36	0.17	0.17	0.05	0.30	0.29	0.00
ajuste estadístico (10)	-0.96	-0.08	-0.51	-0.19	-0.05	-0.01	0.01	-0.42	0.00

FUENTE: BCE, Cuentas Nacionales N.11, Quito, 1988.

- (1) Se trata de Producción bruta menos consumo intermedio.
  - (2) Incluye indemnizaciones por seguros, dividendos recibidos y alquileres recibidos.
  - (3) Incluye 15% participación en las utilidades.
  - (4) Se trata de regalías petroleras (alquileres recibidos por la AC)
  - (5) Incluye primas pagadas por seguros.
  - (6) Se trata de transferencias netas.
  - (7) Incluye PBCF mas Compra neta de activos.
  - (8) Incluye cuentas por pagar y por cobrar. No existe desglose para 1979 y 1987.
  - (9) Se saca por diferencia entre crédito total y externo.
  - (10) Ajuste explícito efectuado por Cuentas Nacionales.
- \*\* No existe información financiera para este año.

# EMP.PUBLICAS NO FINAN.

En % del PIB



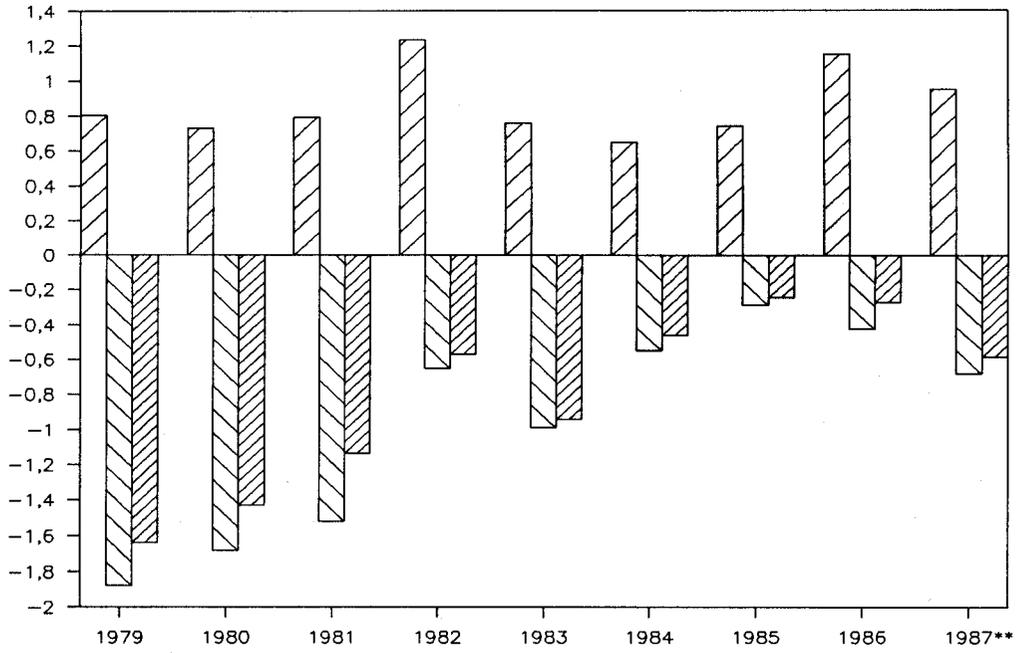
CUADRO No.3-A  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DE LAS  
EMPRESAS PUBLICAS NO PETROLERAS NO FINANCIERAS  
Porcentajes del PIB  
(1979-1987)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987**
I. Ingresos Corrientes operacionales	2.26	2.32	2.56	2.94	2.28	2.07	2.07	2.48	2.40
Ventas netas	2.26	2.32	2.56	2.94	2.28	2.07	2.07	2.48	2.40
II. Ingresos corrientes no operacionales	0.08	0.06	0.06	0.07	0.13	0.08	0.10	0.13	0.17
Intereses recibidos:	0.05	0.04	0.04	0.05	0.12	0.07	0.10	0.12	0.16
Otros	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(A) TOTAL INGRESOS CORRIENTES (I + II)	2.34	2.38	2.62	3.00	2.40	2.15	2.17	2.61	2.57
I. Gastos Corrientes operacionales	1.53	1.65	1.83	1.77	1.64	1.50	1.43	1.46	1.62
Remuneraciones	1.17	1.25	1.30	1.30	1.25	1.09	1.06	1.11	1.20
Contribuciones a la S.S.	0.08	0.07	0.08	0.08	0.09	0.07	0.07	0.07	0.07
Intereses pagados	0.26	0.30	0.43	0.35	0.28	0.30	0.27	0.25	0.31
Otros	0.02	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.05
(B) TOTAL GASTOS CORRIENTES	1.53	1.65	1.83	1.77	1.64	1.50	1.43	1.46	1.62
(C) AHORRO CORRIENTE (A-B)	0.80	0.73	0.79	1.24	0.76	0.65	0.74	1.15	0.95
(E) Gastos de capital:	2.68	2.41	2.31	1.88	1.74	1.19	1.02	1.57	1.62
Inversión real	2.63	2.14	1.94	1.64	1.80	1.11	0.99	1.43	1.52
Variación de existencias	0.05	0.27	0.37	0.24	-0.05	0.08	0.02	0.15	0.10
(F) TOTAL INGRESOS	2.34	2.38	2.62	3.00	2.40	2.15	2.17	2.61	2.57
(G) TOTAL GASTOS CTES Y DE CAPITAL (B+E)	4.21	4.06	4.14	3.65	3.39	2.69	2.45	3.03	3.24
(H) DEFICIT CONVENCIONAL (F-G)	-1.88	-1.68	-1.52	-0.65	-0.99	-0.55	-0.28	-0.42	-0.67
Transferencias de la AC	0.41	0.43	0.62	0.35	0.27	0.26	0.22	0.42	0.31
Subsidios	0.13	0.16	0.16	0.11	0.11	0.10	0.10	0.11	0.12
Transferencias de capital	0.28	0.27	0.46	0.24	0.15	0.16	0.12	0.31	0.19
Transferencias a la AC	0.17	0.18	0.23	0.27	0.22	0.17	0.18	0.26	0.22
Impuestos indirectos	0.12	0.13	0.16	0.21	0.17	0.14	0.13	0.19	0.17
Impuestos directos	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferencias pagadas	0.04	0.05	0.06	0.06	0.04	0.04	0.05	0.07	0.05
(I) Saldo intersectorial (AC y EPNP)	0.24	0.26	0.38	0.08	0.05	0.09	0.04	0.16	0.09
(J) DEFICIT CONVENCIONAL TOTAL (H + I)	-1.64	-1.42	-1.13	-0.57	-0.94	-0.46	-0.24	-0.26	-0.58

FUENTE: Cuadro No 3

# emp.pub.no petroleras

En % del PIB



 a.corriente

 convencional

 conv.total

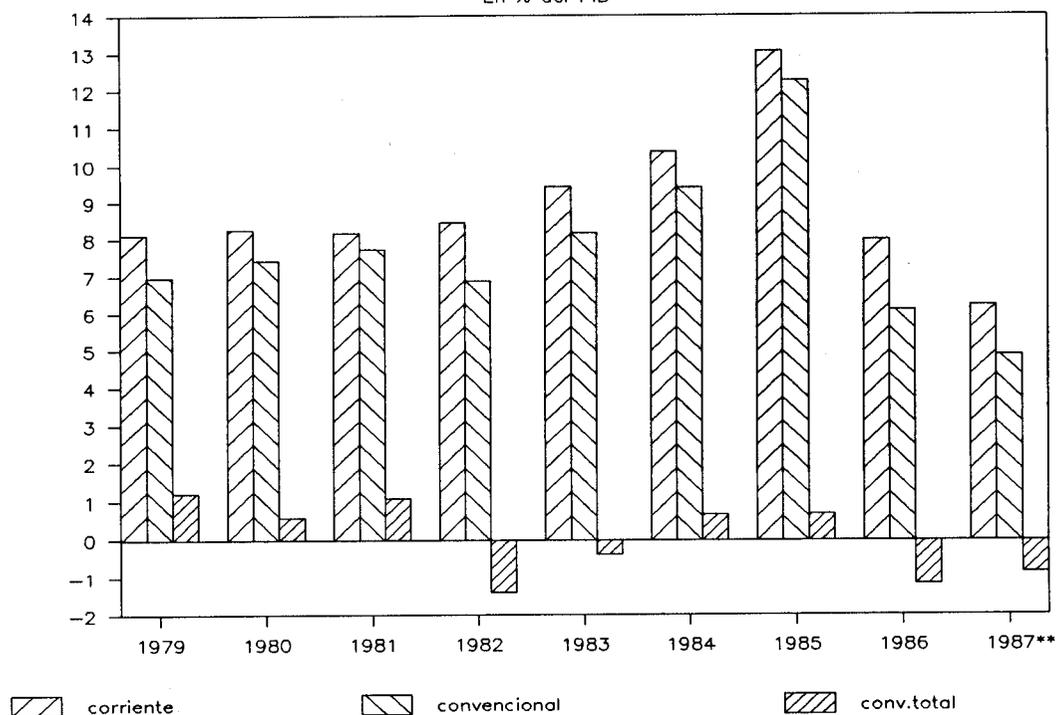
CUADRO No.3-B  
 ESTADO DE FUENTES Y USOS DE LAS  
 EMPRESAS PUBLICAS PETROLERAS NO FINANCIERAS  
 Porcentajes del PIB  
 (1979-1987)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987**
I. Ingresos Corrientes operacionales	8.53	8.73	8.68	9.00	9.84	10.93	13.51	8.50	6.79
Ventas netas	8.53	8.73	8.68	9.00	9.84	10.93	13.51	8.50	6.79
II. Ingresos corrientes no operacionales	0.16	0.08	0.03	0.01	0.01	0.02	0.01	0.00	0.01
Intereses recibidos	0.15	0.08	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01
Otros	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
(A) TOTAL INGRESOS CORRIENTES (I + II)	8.69	8.81	8.70	9.01	9.84	10.95	13.52	8.51	6.80
I. Gastos Corrientes operacionales	0.59	0.56	0.52	0.54	0.40	0.56	0.46	0.49	0.53
Remuneraciones	0.36	0.31	0.32	0.30	0.28	0.42	0.35	0.37	0.33
Contribuciones a la S.S.	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Intereses pagados	0.17	0.21	0.15	0.21	0.08	0.09	0.07	0.08	0.16
Otros	0.03	0.02	0.01	0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	0.02
(B) TOTAL GASTOS CORRIENTES	0.59	0.56	0.52	0.54	0.40	0.56	0.46	0.49	0.53
(C) AHORRO CORRIENTE (A-B)	8.10	8.25	8.18	8.47	9.44	10.39	13.06	8.01	6.27
(E) Gastos de capital:	1.13	0.81	0.45	1.57	1.25	0.96	0.80	1.88	1.34
Inversión real	1.09	0.76	1.13	1.33	1.19	0.83	0.64	1.59	1.08
Variación de existencias	0.04	0.05	-0.68	0.24	0.06	0.13	0.15	0.28	0.26
(F) TOTAL INGRESOS	8.69	8.81	8.70	9.01	9.84	10.95	13.52	8.51	6.80
(G) TOTAL GASTOS CTES Y DE CAPITAL (B+E)	1.71	1.38	0.97	2.11	1.65	1.53	1.26	2.37	1.87
(H) DEFICIT CONVENCIONAL (F-G)	6.97	7.44	7.73	6.90	8.19	9.43	12.26	6.14	4.93
Transferencias de la AC	0.26	0.41	1.28	1.24	0.31	0.46	1.94	2.00	0.88
Subsidios	0.02	0.08	0.06	0.03	0.11	0.46	1.94	2.00	0.88
Transferencias de capital	0.24	0.33	1.22	1.21	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferencias a la AC	6.03	7.27	7.93	9.52	8.89	9.22	13.52	9.29	6.67
Impuestos indirectos	0.84	1.60	3.63	3.51	2.84	2.16	6.22	4.89	4.37
Impuestos directos	3.71	4.52	2.99	4.41	3.66	4.98	4.91	2.43	1.08
Alquileres pagados	1.49	1.13	1.29	1.58	2.35	2.05	1.09	0.62	0.54
Transferencias pagadas	0.00	0.02	0.01	0.03	0.03	0.04	1.30	1.36	0.69
(I) Saldo intersectorial (AC y EPP)	-5.77	-6.86	-6.65	-8.29	-8.57	-8.76	-11.58	-7.30	-5.79
(J) DEFICIT CONVENCIONAL TOTAL (H + I)	1.20	0.58	1.08	-1.39	-0.38	0.67	0.68	-1.16	-0.86

FUENTE: Cuadro No 3

## emp.pub.petroleras

En % del PIB



Desde octubre de 1989 la parte correspondiente a TEXACO en el Consorcio pasó a manos de CEPE.

La producción petrolera ecuatoriana se destina al consumo interno y a la exportación, siendo el Ministerio de Energía y Minas y CEPE los que determinan las cuotas de crudo que debe entregar cada productor para consumo interno.

En cuanto a la refinación de petróleo, esta se efectúa por tres empresas: CEPE, Anglo Ecuatoriana Oilfields y Repetrol S.A. CEPE tiene una capacidad de producción del 70% del total de la capacidad instalada en el país; Anglo tiene el 23.6% y Repetrol el 6.4%. El transporte de crudo y la comercialización de los derivados son responsabilidad exclusiva de CEPE. Sin embargo, la distribución vía surtidor esta en su totalidad en manos del sector privado; CEPE no efectúa ninguna actividad en este sentido (*ibid.*).

Desde entonces (1972) el petróleo ha constituido la fuente principal de ingresos para el Estado ecuatoriano; su legislación es sumamente compleja. Existen alrededor de 18 diferentes impuestos para la actividad petrolera y alrededor de 18 organismos que participan de sus rentas. CEPE fue constituida como entidad adscrita al Ministerio de Energía y Minas, sin autonomía financiera; siendo considerada, como una más de los partícipes del petróleo. Así, por ejemplo, de las exportaciones totales de crudo, después de deducir costos operativos, el 28% va para CEPE y el resto para otros partícipes.

a) *Evolución de los ingresos y gastos*

El rubro más importante de los ingresos lo constituye las ventas de las empresas públicas, de las cuales CEPE aporta con cerca del 80%.

Le siguen en importancia las transferencias de capital provenientes de la AC, pero cuyo aporte no llega al 1% del PIB con excepción de los años 1981 y 1982.

Los gastos más importantes son: la inversión de capital, impuestos directos, las remuneraciones y los alquileres pagados. De estos rubros, los impuestos directos y los alquileres pagados pertenecen a CEPE, mientras que la inversión en capital y las remuneraciones pertenecen a los dos grupos de empresas, siendo las no petroleras las que más aportan.

La inversión financiera es marginal dentro del total de gastos y esta constituida en su mayoría por depósitos en las Instituciones Financieras Públicas (IFP).

En cuanto al financiamiento tenemos que sus fuentes principales son el crédito interno y el crédito externo. La emisión de acciones también es otra fuente de financiamiento, pero marginal, y es exclusivamente la AC que compra dichas acciones.

Los primeros años (1979-1981) se caracterizan por un deterioro constante del déficit convencional, con excepción del año 1981 (cuadro 3). La recuperación durante 1981 está dada por un aumento de las transferencias de capital para las empresas petroleras, resultado de un impulso, por parte del gobierno, en materia de exploración. (CEPE inició la exploración de gas en el Golfo de Guayaquil), así como en las posibilidades de industrialización. Sin embargo, ninguno de estos proyectos llegaron a finiquitarse (OLADE, 1989).

Los gastos se incrementan durante el período, pero se compensan mediante subsidios de la AC. En 1982, la tendencia de crecimiento de los gastos se acentúa sin que puedan ser compensados por los ingresos de las empresas. Así, el déficit convencional alcanza al 2.53% del PIB, el registro más alto del período ocasionado por el incremento de los impuestos directos y de los alquileres pagados.

En 1982 se efectuó la primera devaluación, lo que ocasionó, para CEPE específicamente, el aumento de sus ingresos en sucres pero también el aumento de sus egresos en sucres, ya que sus impuestos se calculan en divisas y luego al tipo de cambio que rige para el efecto. Es importante además señalar que a partir de 1980 todos los incrementos de los precios de los derivados pasaron a financiar el presupuesto del Estado. En 1981 y 1982 se incrementan los precios de ciertos derivados para consumo interno. (Reflejado en los impuestos indirectos retenidos por CEPE, cuadro 3.)

Las necesidades de financiamiento en este período se contraen hasta 1981 pero se incrementan notablemente en 1982. Mientras el crédito externo es relevante hasta 1980, en 1981 y 1982 decrece notablemente, convirtiéndose el crédito interno en la principal fuente de financiamiento.

El segundo período (1983-1985) se caracteriza por un mejoramiento de las finanzas de las EPNF; su déficit pasa de 2.53% del PIB

en 1982 a un superávit de 0.18% en 1985. Los ingresos aumentan considerablemente, 4 puntos con respecto al PIB entre 1982 y 1985; mientras que los egresos se incrementan en menos de 1 punto. Este mejoramiento de los ingresos obedece principalmente al aumento de las ventas de las empresas petroleras, que se hallan influenciadas por la política cambiaria del período.

La demanda de créditos por parte de las EPNF se mantiene en altos niveles en 1982 y 1983, especialmente, por el fuerte invierno que azotó a la producción agrícola lo que obligó a financiar el abastecimiento de productos a través de las empresas comercializadoras ENAC y ENPROVIT. Los siguientes años se efectúa una amortización del crédito utilizado, especialmente del proveniente de fuentes internas.

El último período (1986-1987), como se dijo anteriormente, está marcado por catástrofes naturales y por la baja del precio internacional del crudo. En consecuencia, las ventas de las empresas petroleras bajan de 13.5% del PIB en 1985 a 6.8% del PIB en 1987. No obstante, como la proporción de ingresos por ventas retenidas por CEPE es aproximadamente un cuarto de su valor (la diferencia es contabilizada como impuestos directos), el deterioro de las finanzas de las EPNF es menor que el esperado por la baja de sus egresos.

También en el período aumentan los gastos de capital por la ampliación de la Refinería Esmeraldas y la construcción de la Refinería Amazonas (BCE, 1986). Asimismo, crece el endeudamiento externo en 1986, debido a un "crédito de facilidad petrolera" que se le otorgó a CEPE para contrarrestar la baja del precio en el mercado internacional de crudo (OLADE, 1989).

En resumen, se puede decir que las EPNF, con excepción de CEPE, tienen una actividad más bien marginal y que sus ingresos, constituidos por sus ventas, logran cubrir sus gastos corrientes más no sus inversiones de capital. Las inversiones de capital están financiadas por transferencias de capital de la AC o por crédito interno. Existe poca autonomía financiera y son más bien apéndices de la AC, supeditadas a sus políticas y posibilidades financieras.

Sin embargo, en el caso de Ecuador (al igual que en el de Venezuela), las diferencias entre la empresa petrolera y el resto de las EPNF en cuanto a aporte a los ingresos generales del sector público son tan grandes que ameritan algunos comentarios adicionales.

En general, las EPNF han significado un constante peso para la AC, en vista de ser deficitarias y dependientes financieramente del gobierno central; sin embargo, CEPE ha representado siempre una fuente de financiamiento para el resto del sector público e inclusive ha permitido el acceso a créditos especiales, por ejemplo, en 1986 cuando recibió crédito de "facilidad petrolera" por la baja del precio internacional de crudo (OLADE, 1989). A su vez, el resto de empresas públicas han sido constantemente deficitarias, por lo cual han dependido en gran medida de los recursos de la AC, especialmente para sus inversiones.

En los cuadros 3-A y 3-B se ha efectuado una desagregación entre empresas no financieras petroleras y no petroleras.<sup>8</sup> Las empresas públicas no petroleras presentan déficit constantes a lo largo del

período, inclusive con los aportes de la AC. Sus ingresos logran cubrir -con dificultad- sus gastos corrientes, pero su ahorro corriente en ningún año logra cubrir sus necesidades de inversión. Los aportes netos de la AC (subsidios y transferencias) no representan más del 0.25% del PIB, monto que no logra compensar la insuficiencia de ahorro interno.

Hasta 1981, el déficit de las empresas no petroleras representa el 1.4% del PIB; mientras que entre 1982 y 1987 el promedio de este es de 0.5% del PIB. Asimismo, 1985 es el año de mejores resultados para estas empresas, llegando a presentar el menor déficit del período (siendo el mayor en 1979); se observa un ajuste en los gastos corrientes (bajan de 1.53% a 1.43% del PIB) y los de capital bajan de 2.68% a 1.02% del PIB entre 1979 y 1985, repercutiendo principalmente en sus inversiones reales, que en 1985 representan la tercera parte de lo de 1979.

Los aportes de la AC comienzan a disminuir a partir de 1982, para recuperar sus niveles en 1986 y experimentar una leve baja en 1987. Sin embargo, las transferencias efectuadas por estas a la AC se mantienen constantes, inclusive se da un leve aumento si comparamos los valores entre 1979 y 1987.

Todo lo cual genera en estas empresas una gran dependencia de las políticas gubernamentales. Además, la mayor parte de ellas tienen precios controlados para sus ventas, por lo que tampoco poseen una autonomía que les permita mejorar por sí solas sus resultados fiscales.

Todo lo contrario sucede con la empresa petrolera (CEPE) que genera un ahorro corriente sustancial (en promedio, 8.9% del PIB) superior aun al ahorro corriente de la AC. El 98% se transfiere a la AC. Esta circunstancia explica el valor bajo que consta como inversión real y gastos de capital.

Las transferencias de CEPE hacia la AC se incrementaron del 6% del PIB en 1979 al 13,5% en 1985. En 1986 y 1987 la baja es considerable debido a la baja del precio internacional del crudo en 1986 y a la paralización del oleoducto en 1987.

### 3. Sector público no financiero consolidado (cuadro 4)

En esta sección se presentan los resultados del Estado de Fuentes y Usos del SPNF. Este resulta de la consolidación de los Estados de Fuentes y Usos de la AC y de las EPNF.

El procedimiento para la consolidación es la agregación de los ingresos y gastos de los dos sectores, anulándose las partidas que representan transacciones entre los dos subsectores. Así por ejemplo, los impuestos directos del SPNF corresponden a la diferencia entre los impuestos directos percibidos (ingresos) por la AC y los impuestos directos pagados (egresos) por las EPNF (ver anexo 1).

Las cuentas que se anulan en la consolidación son los impuestos, las contribuciones a la SS, alquileres pagados, transferencias pagadas por las EPNF a la AC y por otro lado, los subsidios y transferencias

CUADRO No. 4  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO  
Porcentajes del PIB  
1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>I. INGRESOS CORRIENTES TRIBUTARIOS</b>	25.23	24.99	24.53	24.41	24.77	26.08	29.20	25.06	22.74
Impuestos directos	3.55	3.11	3.56	3.49	3.68	3.59	3.48	2.63	2.47
Impuestos indirectos	7.80	7.45	6.46	5.74	5.68	6.61	7.37	8.52	8.33
A las transacciones mercantiles ITM	0.00	0.00	1.53	1.52	1.32	1.40	1.62	2.73	2.65
derechos arancelarios	4.14	4.10	3.55	2.92	2.81	3.29	3.79	4.66	4.42
otros	3.66	3.35	1.38	1.30	1.55	1.92	1.96	1.13	1.25
Contribuciones a la Seguridad Social	3.09	3.37	3.27	3.26	3.30	2.88	2.77	2.92	2.75
Ventas netas (1)	10.79	11.05	11.24	11.94	12.11	13.00	15.58	10.98	9.20
<b>II. INGRESOS CORRIENTES NO TRIBUTARIOS</b>	3.32	3.26	3.01	2.76	2.55	2.66	2.31	2.15	1.89
Utilidades distribuidas	0.05	0.04	0.04	0.03	0.03	0.26	0.16	0.07	0.16
Excedente bruto de explotación	0.13	0.10	-0.02	0.14	0.08	0.21	0.15	0.17	0.22
Intereses recibidos por:	1.53	1.13	1.19	1.25	1.12	0.88	0.94	0.98	1.00
Préstamos otorgados por la SS.	1.12	0.98	1.08	1.13	0.95	0.71	0.77	0.75	0.75
la AC, otros (multas, moras, etc.)	0.21	0.04	0.04	0.07	0.05	0.08	0.07	0.11	0.08
las Empresas públicas	0.20	0.11	0.07	0.06	0.12	0.09	0.10	0.13	0.16
Alquileres recibidos	1.28	1.55	1.49	1.02	1.05	1.03	0.73	0.54	0.16
Otros (2)	0.33	0.44	0.32	0.32	0.27	0.28	0.32	0.38	0.36
<b>III. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS (3)</b>	0.33	0.06	0.44	0.35	0.31	0.09	0.06	0.28	0.78
<b>(A) TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>28.87</b>	<b>28.31</b>	<b>27.97</b>	<b>27.52</b>	<b>27.64</b>	<b>28.83</b>	<b>31.57</b>	<b>27.49</b>	<b>25.41</b>
<b>I. GASTOS CORRIENTES OPERACIONALES</b>	16.32	18.56	18.52	18.22	16.14	15.51	14.62	15.42	15.70
Remuneraciones	9.16	10.82	10.95	10.41	9.26	9.53	9.38	10.00	9.67
Prestaciones de Seguridad Social	1.82	2.30	2.22	2.16	2.26	1.92	1.86	1.62	1.54
Compras de bienes y servicios	4.85	4.78	4.65	4.86	4.45	3.99	3.21	3.38	3.74
Subsidios	0.45	0.62	0.67	0.73	0.14	0.01	0.10	0.36	0.68
Otros (4)	0.04	0.04	0.03	0.05	0.04	0.06	0.07	0.06	0.07
<b>II. GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS</b>	2.83	3.10	3.75	5.50	4.74	4.24	4.71	4.46	3.87
Intereses pagados	2.83	3.10	3.75	5.50	4.74	4.24	4.71	4.46	3.87
<b>(B) TOTAL GASTOS CORRIENTES (I+II)</b>	<b>19.15</b>	<b>21.65</b>	<b>22.27</b>	<b>23.71</b>	<b>20.88</b>	<b>19.74</b>	<b>19.33</b>	<b>19.88</b>	<b>19.57</b>
<b>AHORRO CORRIENTE (A-B)</b>	<b>9.73</b>	<b>6.66</b>	<b>5.70</b>	<b>3.81</b>	<b>6.75</b>	<b>9.09</b>	<b>12.24</b>	<b>7.61</b>	<b>5.84</b>
<b>III. GASTOS DE CAPITAL</b>	9.21	9.91	10.30	10.14	7.91	6.67	6.81	9.37	9.11
Inversión Real	8.99	9.33	10.39	9.51	7.76	6.31	6.51	8.83	8.66
Variación de existencias	0.21	0.56	-0.09	0.63	0.14	0.32	0.27	0.51	0.44
Transferencias de capital	0.01	0.02	0.00	0.00	0.02	0.04	0.03	0.03	0.02
<b>(C) TOTAL GASTOS CTES. Y DE CAPITAL (I+II+III)</b>	<b>28.36</b>	<b>31.57</b>	<b>32.57</b>	<b>33.85</b>	<b>28.80</b>	<b>26.42</b>	<b>26.14</b>	<b>29.25</b>	<b>28.68</b>
<b>(D) INVERSION FINANCIERA</b>	3.15	4.19	3.85	0.82	4.13	3.65	5.22	1.93	1.16
Billetes y monedas.	0.63	1.38	1.28	-0.47	1.74	0.46	1.92	0.93	1.30
Dep. en Inst. Financieras Públicas.	1.25	0.91	0.06	-0.94	0.42	1.12	1.76	0.01	-0.97
Suscripción de acciones	0.56	1.16	1.30	1.69	1.52	1.68	1.93	0.97	0.74
Compra de papeles valor	0.71	0.75	1.21	0.54	0.46	0.40	-0.39	0.03	0.09
<b>(E) TOTAL EGRESOS (C+D)</b>	<b>31.51</b>	<b>35.76</b>	<b>36.42</b>	<b>34.68</b>	<b>32.93</b>	<b>30.07</b>	<b>31.36</b>	<b>31.18</b>	<b>29.84</b>
<b>(F) DEFICIT CONVENCIONAL (A-E)</b>	<b>-2.64</b>	<b>-7.45</b>	<b>-8.45</b>	<b>-7.16</b>	<b>-5.29</b>	<b>-1.24</b>	<b>0.21</b>	<b>-3.70</b>	<b>-4.43</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987**</b>
<b>(G) INGRESOS DE CAPITAL</b>	2.64	7.45	8.45	7.16	5.29	1.24	-0.21	3.70	2.99
Emisión Bonos y Certif. Tesorería.	0.16	-0.30	0.66	0.98	1.69	0.11	-0.50	0.33	0.98
Crédito total: (5)	3.16	7.34	8.48	5.95	3.85	1.38	0.27	3.82	1.93
Crédito interno (6)	3.16	1.07	3.26	6.08	4.22	0.07	0.39	0.26	1.93
Crédito externo de:		6.26	5.22	-0.13	-0.37	1.31	-0.12	3.56	
Administración central		5.36	5.38	-0.05	0.50	0.53	-0.47	1.12	
Empresas públicas		0.88	0.12	0.21	-0.61	0.64	0.36	0.62	
CEPE		0.14	-0.18	-0.18	-0.18	0.23	0.00	1.81	
Bonos		-0.12	-0.10	-0.11	-0.09	-0.10	-0.01	0.00	
Venta neta de activos	0.04	-0.07	-0.03	0.01	0.02	0.03	0.03	0.01	0.01
ajuste estadístico (7)	-0.72	0.48	-0.65	0.22	-0.27	-0.27	0.00	-0.46	0.07

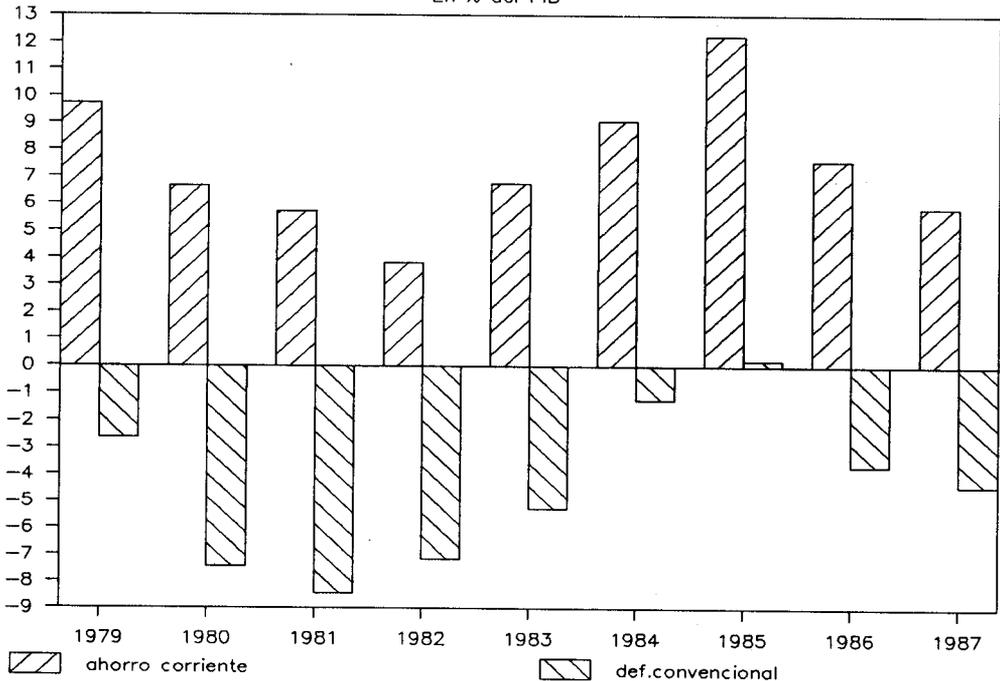
FUENTES: Tomado de los Estados de Fuentes y Usos de la AC y de las EPNF.

- (1) Se trata de producción bruta menos consumo intermedio de las E.Públicas.
- (2) Incluye tasas, multas y sanciones de la AC e indemnizaciones por seguros, dividendos recibidos y alquileres recibidos por las empresas públicas.
- (3) Se trata de transferencias corrientes netas.
- (4) Incluye primas pagadas por seguros.
- (5) Incluye cuentas por pagar y por cobrar.
- (6) Se ha sacado por diferencia entre crédito total y crédito externo.
- (7) Son ajustes explícitos efectuados por Cuentas Nacionales.

\*\* Para las empresas públicas no existe la información financiera, por esto no esta cuadrado este año.

# spnf

En % del PIB



pagadas por la AC a las EPNF. También se anulan las inversiones financieras efectuadas por la AC que representan una fuente de financiamiento para las EPNF (acciones) y las inversiones financieras de las EPNF que implican una fuente de financiamiento para la AC (bonos públicos).

En el estado consolidado se mantienen las tendencias experimentadas por las EPNF y las de la AC; siendo 1981 el año más crítico para la AC, así como para el sector en su conjunto. En cambio, 1982 es el año más crítico para las EP.

De 1982 a 1985 el SPNF presenta una tendencia a la baja en el déficit convencional logrando incluso un superávit en este último año. Los años 1986 y 1987 están marcados por un nuevo deterioro fiscal, por la brusca caída del precio internacional del crudo. También influyen en este comportamiento el incremento de las remuneraciones en 1986 y de los gastos de capital, tanto de las EPNF como de la AC.

Al comparar el SPNF con sus componentes (AC y EPNF) se comprueba que ambos son deficitarios aportando en el período el 3.6% y 1.9% del déficit convencional respectivamente. En este sentido se verifica que solo el petróleo compensa los déficit sectoriales; lo cual reafirma la vulnerabilidad a factores externos de la política fiscal.

Las diferentes medidas que se tomaron luego de la crisis financiera internacional como: aumento de la recaudación tributaria; reducción de los gastos; aumento de los precios internos de los combustibles; devaluación de la moneda nacional y reducción de la distribución de las rentas petroleras permitieron en efecto, obtener un superávit de 0,21% del PIB en 1985. No obstante, dos hechos fortui-

tos desde el punto de vista de la política económica interna provocan el retroceso observado en los años 1986 y 1987: los precios internacionales más bajos del crudo y la suspensión de la producción (por seis meses) por causa del terremoto, respectivamente.

#### 4. Déficit operacional, primario e impuesto inflación

El cuadro 5 señala los resultados del déficit convencional, operacional y primario para la AC, las EPNF y el SPNF. La relación, en este orden, es decreciente en tanto el déficit operacional rescata, esencialmente, las "ganancias" de la AC en cuanto sus gastos no se indexan automáticamente. Por ello es que el déficit operacional es menor en cerca de 1% del PIB que el déficit convencional, exceptuando el año 1985 en que es prácticamente nulo porque los bonos adquieren signo negativo, es decir, corresponden a un pago del sector.

Por su parte, el déficit primario (operacional menos gastos financieros) debiera, en principio, reflejar el peso de los intereses pagados por la deuda. La ampliación de la brecha entre los déficit operacional y primario expresa el aumento de los intereses que paga la AC y que alcanza al 4% del PIB en los últimos años.

La misma tendencia general se observa para las EPNF y el SPNF.

En el cuadro 6, siguiendo a Marfán (1987), se ha calculado el impuesto inflación (II) y los seignorages nominal (SN) y real (SR). Tal como podría preverse los indicadores alcanzan sus máximos valores en los años de mayor inflación (1983-1984 y 1987-1988) y son directamente proporcionales a las variaciones de la base monetaria para financiar el déficit.

CUADRO No.5  
(Porcentajes del PIB)  
(1980-1986)

ADMINISTRACION CENTRAL	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
DEFICIT CONVENCIONAL	-6.65	-8.59	-4.78	-4.19	-1.30	-0.30	-1.85
DEFICIT OPERACIONAL	-5.91	-7.42	-4.04	-2.28	-0.98	-0.33	-1.45
DEFICIT PRIMARIO	-3.33	-4.26	0.89	2.10	2.86	4.04	2.68
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
DEFICIT CONVENCIONAL	-1.21	-0.05	-2.53	-1.28	0.03	0.18	-2.09
DEFICIT OPERACIONAL	-1.05	0.00	-2.19	-0.81	0.04	0.20	-1.64
DEFICIT PRIMARIO	-0.54	0.59	-1.63	-0.45	0.44	0.54	-1.31
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
DEFICIT CONVENCIONAL	-7.45	-8.45	-7.16	-5.29	-1.24	0.21	-3.70
DEFICIT OPERACIONAL	-6.57	-7.45	-6.37	-4.12	-0.98	0.28	-3.06
DEFICIT PRIMARIO	-3.48	-3.70	-0.87	0.61	3.26	4.99	1.40

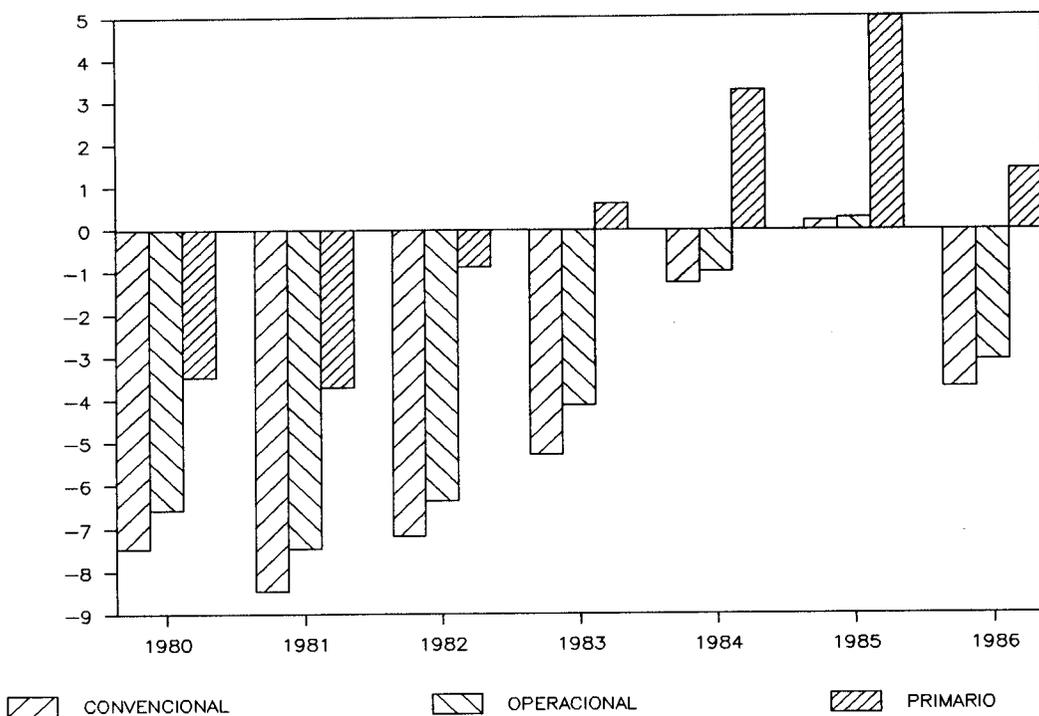
ELABORACION: PROPIA  
FUENTE: VARIAS

Cuadro No.6  
IMPUESTO INFLACION  
En porcentajes del PIB  
(1981-1988)

AÑOS	S.N. =	S.R. +	I.I.
1981	0.54	0.47	0.06
1982	0.78	0.67	0.10
1983	1.48	1.12	0.36
1984	2.10	1.50	0.60
1985	1.52	1.17	0.35
1986	1.65	1.32	0.34
1987	2.20	1.74	0.46
1988	2.26	1.57	0.69

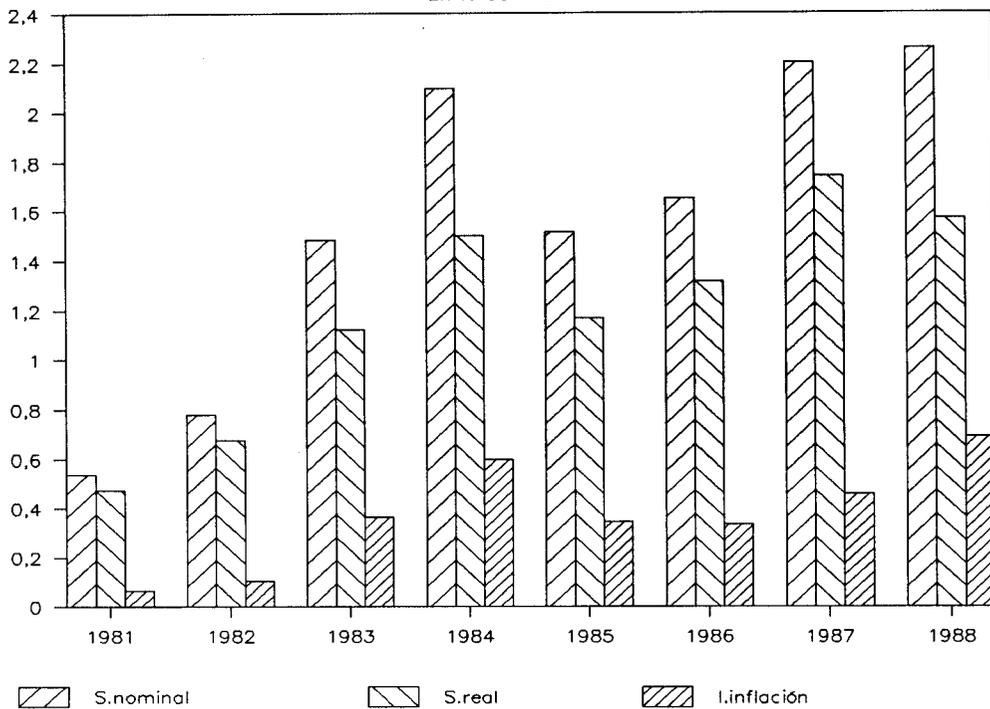
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
ELABORACION: PROPIA

## DEFICIT SPNF



## IMPUESTO INFLACION

En % del PIB



## II. ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO

En esta sección se presenta el resultado de fuentes y usos de fondos del Sector Público Financiero (SPF) para el período elegido. Luego de una revisión de la evolución de los déficit: corriente y convencional y de los principales rubros que inciden en ellos, se presenta el estado de fuentes y usos del Banco Central del Ecuador (BCE), entidad que responde por cerca del 50% en promedio, de las diferentes cuentas del SPF. En este caso, se presenta también un estimado del "déficit cuasifiscal" y una discusión detallada acerca de las actividades que lo conforman.

La información utilizada para obtener el consolidado del SPF y los diferentes déficit a nivel global, ha sido tomada directamente de Cuentas Nacionales. Al carecerse de información elaborada de cada una de las entidades financieras,<sup>9</sup> aquella utilizada en el caso del BCE, ha sido conseguida de fuentes primarias y agregada de acuerdo con la metodología utilizada en este documento. Para los fines de cuantificación del "déficit cuasifiscal", la omisión indicada no constituye una deficiencia, ya que el BCE responde por la totalidad de actividades que pueden atribuirse a este rubro.

En algunos países durante los últimos años, la banca central ha tomado a su cargo una serie de actividades de orden fiscal, no necesariamente relacionadas con la implementación de la política monetaria (actividades "cuasifiscales"); volviendo cada vez más difusa la diferenciación entre la responsabilidad del Fisco (Política Fiscal) y los mecanismos monetarios que el Gobierno debe controlar (Blejer y Cheasty, 1990).

El BCE no ha sido la excepción y quizá con mayor antelación que otros ha incursionado directamente y a través del sector financiero público y privado en actividades del tipo mencionado. Ya en 1927, el Estado creó las bases que luego harían posible otorgar al BCE facultades para promover el desarrollo de actividades productivas privadas (agrícolas e industriales) con la provisión de créditos concesionarios (Abril, 1990) diferentes a los redescuentos convencionales. Estas facultades se expanden luego con la creación de fondos diversos de asistencia a grupos rurales marginales, financiamiento y promoción de actividades culturales, artísticas, programas de acción social, y transferencias para el rescate de unidades financieras con problemas. Las actividades cuasifiscales del último tipo crecen significativamente durante los últimos años en relación con los desequilibrios originados en la crisis financiera internacional (1982-1983), el acontecimiento de desastres naturales (1983 y 1987) y la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional (1985-1986) producto de cuyas ventas provienen la mayoría de los ingresos fiscales.

## 1. Sector público financiero consolidado

El estado de fuentes y usos del SPF, obtenido a los niveles referidos: corriente y convencional aunque con cierta diferencia en intensidad, presenta un comportamiento similar en cuanto a la existencia de un déficit crónico durante el período observado (cuadro 7).

### a) *Ingresos y gastos corrientes*

En términos de porcentajes del PIB (cuadro 7) se encuentra que con excepción de 1980, 1984 y 1986, los ingresos corrientes se mantienen constantes, alrededor del 1.5%.

De los ingresos corrientes, aquellos percibidos por intereses de la actividad financiera misma (de créditos concedidos) constituyen la principal fuente. Aunque no ha sido posible un mayor desglose, según Cuentas Nacionales la totalidad de estos intereses provienen del crédito interno concedido por las entidades consideradas. En ningún caso, estas entidades proporcionan créditos al exterior (son absorbedoras absolutas de crédito externo). Aunque con pequeños altibajos la tendencia de los ingresos por intereses es creciente a lo largo del período (del 1.9% del PIB en 1979 llegan a 3.17% en 1987). La fase de crecimiento más notoria se inicia en 1982, acentuándose en 1983 y 1984. Estos fueron años de inundaciones y cierre del flujo de créditos externos de la banca privada internacional, donde los afectados fueron asistidos con créditos del BCE (recursos de emisión) o nuevos créditos de organismos financieros internacionales y trasladados a los beneficiarios finales a través del SPF, que incrementa sus volúmenes operativos y, por lo tanto, los ingresos percibidos por su intermediación financiera. Esta tendencia, que continua hasta 1987, refleja la mayor dependencia de este nuevo tipo de recursos de crédito que va adquiriendo el sistema.

El segundo rubro en importancia, aunque de sentido contrario, corresponde a dividendos (Excedente Bruto de Explotación) que se refiere a utilidades repartidas; cuya posición neta es negativa a lo largo del período, afectando sustantivamente a la posición de ingresos corrientes del sector. Como se verá luego, esta situación no es válida para el Banco Central del Ecuador, que presenta un aparente superávit anual en su actividad. El rubro otros, que incluye indemnización por seguros de riesgo, mantiene una participación insignificante.

La evolución de los ingresos, tiene su contraparte en los gastos corrientes que durante el período crecen a un ritmo mayor, principalmente a partir de 1984 en que estos se duplican (de 1.73% del PIB en 1983, a 3.53% en 1984 y a 4.46% en 1987). Al observar la composición de gastos se encuentra que los intereses pagados por el SPF (mayoritariamente, intereses de la deuda externa), responden enteramente por este comportamiento, dejando a la zaga a sus otras dos componentes principales: remuneraciones y transferencias corrientes netas.<sup>10</sup>

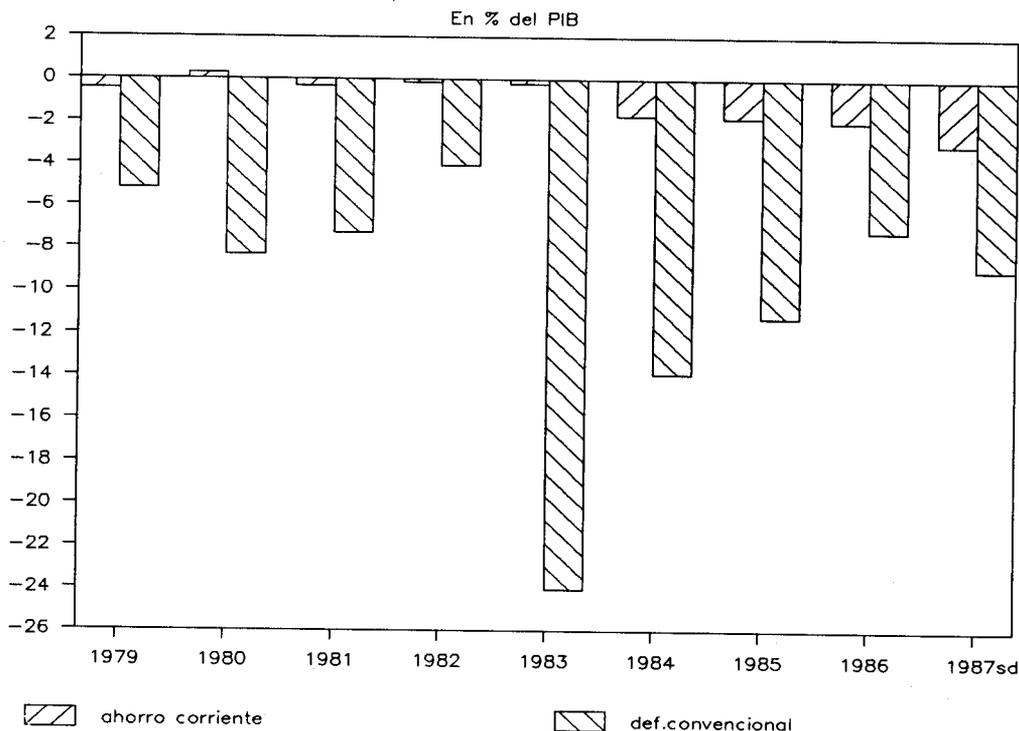
CUADRO N.7  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL SECTOR PUBLICO FINANCIERO  
Porcentajes del PIB  
1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987sd
(A) INGRESOS CORRIENTES	1.32	1.74	1.45	1.54	1.53	1.85	1.47	2.08	1.46
Intereses (1)	1.90	2.43	2.23	2.47	2.92	3.48	2.86	3.31	3.17
Dividendos Netos (2)	-0.58	-0.70	-0.79	-0.93	-1.39	-1.63	-1.40	-1.24	-1.71
Otros (3)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
(B) GASTOS CORRIENTES	1.79	1.45	1.78	1.68	1.73	3.53	3.24	4.02	4.46
Remuneraciones	0.57	0.60	0.64	0.66	0.55	0.58	0.66	0.80	1.01
Contribuciones S.S.	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04
Intereses	0.64	0.54	0.62	0.57	0.84	2.68	2.33	2.63	2.70
Transferencias Corrientes Netas	0.53	0.27	0.47	0.41	0.29	0.23	0.21	0.56	0.70
Otros (4)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
(C) AHORRO CORRIENTE (A-B)	-0.47	0.28	-0.33	-0.14	-0.19	-1.67	-1.78	-1.95	-3.00
(D) TRANSFERENCIAS NETAS DE CAPITAL	0.06	0.06	-0.10	-0.17	0.13	0.02	0.03	-0.05	-0.07
(E) GASTOS DE CAPITAL	0.57	0.56	0.57	0.53	0.37	0.61	0.48	0.95	0.51
Inversión Real (5)	0.57	0.56	0.57	0.53	0.37	0.61	0.48	0.95	0.51
(F) TOTAL INGRESOS (A+D)	1.38	1.79	1.34	1.38	1.66	1.88	1.50	2.03	1.39
(G) TOTAL GASTOS (B+E)	2.36	2.02	2.35	2.21	2.10	4.14	3.73	4.98	4.97
(H) DEFICIT (F-G) (6)	-0.98	-0.22	-1.01	-0.83	-0.44	-2.26	-2.23	-2.95	-3.58
(I) INVERSION FINANCIERA (8)	4.19	8.10	6.28	3.22	23.59	11.63	9.01	4.21	5.37
Medios de pago internac. netos	0.01	0.26	0.32	-1.00	-1.27	-0.78	-0.24	0.78	-0.09
Billetes, monedas, depósitos M/N	0.01	0.09	0.08	0.25	-0.01	0.07	0.04	0.04	0.02
Depósitos no monetarios	0.79	2.31	-2.52	-1.30	2.69	0.64	1.14	-2.59	0.02
Compra Bonos	0.12	0.68	0.39	0.79	2.24	1.12	0.21	0.37	1.17
Crédito concedido (7)	3.64	5.09	8.45	5.00	20.40	10.99	8.42	6.45	5.09
Compra acciones	0.18	0.27	0.26	0.16	0.12	0.06	0.17	0.22	0.14
Ajuste Estadístico (Reservas)	-0.56	-0.60	-0.71	-0.69	-0.59	-0.47	-0.72	-1.05	-0.98
(J) DEFICIT CONVENCIONAL (H-I)	-5.17	-8.32	-7.29	-4.05	-24.02	-13.89	-11.24	-7.16	-8.95
(K) INGRESOS DE CAPITAL (8)	5.17	8.32	7.29	4.05	24.02	13.89	11.24	7.16	8.95
Crédito recibido:	1.34	1.06	0.78	1.67	17.87	6.29	3.97	2.96	3.33
Crédito interno	0.98	0.94	0.57	1.30	1.48	-0.32	0.71	-0.23	1.92
Crédito externo	0.36	0.12	0.21	0.37	16.39	6.62	3.26	3.19	1.41
Billetes, moneda, depósitos a la vista	0.68	2.31	2.84	-0.15	1.94	1.49	3.08	1.83	1.96
Depósitos no monetarios	2.64	3.61	2.14	0.39	2.38	4.36	1.58	1.42	1.30
Emisiones acciones	0.52	1.24	1.49	1.69	1.56	1.46	1.94	0.95	0.64
Emisiones bonos	-0.06	0.08	-0.03	0.42	0.25	0.25	0.63	-0.05	1.68
Otros (seg. vida)	0.04	0.02	0.08	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05

FUENTES: Cuadro No 7-A

- (1) No hay posibilidad de mayor desglose
- (2) El B.C.E. incluye las Utilidades Repartidas
- (3) Incluye indemnización por seguros de riesgo
- (4) Constituyen las primas netas de seguros de riesgo
- (5) Incluye: Variación de existencias, F.B.K.F. y compras netas tierras y terrenos
- (6) El déficit equivaldría al préstamo neto, hasta aquí toda la parte real
- (7) Incluye créditos comerciales, cuentas por cobrar
- (8) Todos los rubros correspondientes a la cuenta de capitales (gastos e ingresos) corresponden a variaciones anuales.

## s.publ.financiero



Como resultado de lo anterior, con excepción de 1980, el ahorro corriente refleja un déficit constante que llega al 3% del PIB en 1987. Principalmente, esto tiene que ver con los intereses pagados por la deuda externa y el alza de las remuneraciones desde 1985.

La cuenta de capitales (transferencias netas e inversión real) reduce el resultado anterior. La situación superavitaria de las transferencias netas registrada en ciertos años, se ve neutralizada por los gastos de capital que, luego de un significativo descenso en 1983, crecen abruptamente en 1984, y aunque los niveles de 1985 y 1987 son inferiores a los de 1979, contribuyen a mantener un déficit crónico a lo largo del período. Esta negatividad en el saldo de la cuenta de capitales, sumado al déficit corriente, resulta en un déficit constante, que a partir de 1984 sobrepasa el 2% del PIB y que llega al 3.58% en 1987.

Cierta importancia en este proceso tiene la inversión real, que incluye variación de existencias, formación bruta de capital fijo (FBCF) y compras netas de tierras y terrenos. El crecimiento del último se acentúa en 1984 pero, particularmente en 1986, cuando el SPF (finalmente el BCE) se ve obligado a recibir como compensación de pasivos ("dación en pago") inmuebles y terrenos hipotecados de clientes privados cuya morosidad atenta contra la solidez de los intermediarios financieros (bancos y financieras públicas y privadas).<sup>11</sup>

b) *Déficit convencional*

Por el lado de los gastos financieros, el correspondiente al saldo del crédito concedido a empresas públicas y privadas crece en un 450% a precios corrientes, o del 5% del PIB en 1982 al 20.4% en 1983. Esto da una idea de la magnitud del crédito interno concedido con recursos de emisión del BCE y nuevos préstamos de organismos multilaterales, en respuesta a los desequilibrios registrados.<sup>12</sup>

Un rubro interesante es el referente al ajuste estadístico, que también podría interpretarse como la variación de las "reservas" (fondos mantenidos en caja, en función del porcentaje legal establecido y cuya posición anual no es publicada en cuentas nacionales) que se mantiene negativo a lo largo del período. Esto refleja un constante deterioro de la solidez del sistema financiero público.

La variación en el resto de rubros registra fluctuaciones similares, aunque su peso en el total es de segundo rango. Empero, conviene resaltar la negatividad del rubro medios de pagos internacionales netos, resultado del mismo proceso de deterioro del sector externo (real y financiero).

Al agregar la cuenta de gastos financieros (inversión financiera) a las de gastos e ingresos corrientes y de capital, se obtiene el déficit convencional del SPF. Este déficit se vuelve explosivo entre 1983 y 1984 (24% y 13.89% del PIB, respectivamente) y mantiene niveles elevados en adelante.

La evolución del financiamiento del déficit resulta el corolario de lo anterior. En esta evolución el mayor peso corresponde al crédito externo recibido por el SPF, que del 0.37% del PIB en 1982 sube al 16.4% en 1983. Este crédito, en cuanto a nuevos préstamos externos, provino de organismos multilaterales de financiamiento pero mayoritariamente tiene que ver con la deuda externa del sector privado que fue trasladada al Estado Ecuatoriano (proceso de sucretización de la deuda externa privada). Adicionalmente, el mayor volumen de crédito externo (expresado en sucres) es el resultado del proceso de devaluación de la moneda nacional a partir de 1982. Sin embargo, los porcentajes señalados indican que los desequilibrios fiscales fueron en mucho resueltos alterando la estructura (composición) del endeudamiento externo.

A diferencia de los años anteriores a 1982, en que predominó el endeudamiento con la banca privada internacional, esta vez los créditos son del BIRF, BID, CAF al Estado Ecuatoriano y de éste, a través del BCE al sector público y privado (BCE, 1984).

De acuerdo a su importancia se hallan luego los depósitos no monetarios (ahorro interno), los monetarios (depósitos a la vista) y de emisión de acciones. Aunque en menor proporción los depósitos no monetarios, crecieron substancialmente entre 1983-1984, pero luego se redujeron constantemente. Esto proporciona una idea de la insuficiencia de recursos de ahorro del sector público; compensada parcialmente con recursos del sector privado, a través de la emisión de acciones y de bonos, que se llevó a cabo para solventar el déficit fiscal prevaeciente. Este proceso, también alimentado con recursos de

emisión del BCE, se ve claramente luego al analizar más en detalle la evolución de las cuentas de este Banco, sobre todo en lo que a variables cuasifiscales respecta.

## 2. Banco Central del Ecuador

Para una mejor comprensión de los factores que inciden sobre el estado de fuentes y usos de fondos del BCE y de aquellos que determinan el componente cuasifiscal, conviene precisar las funciones atribuidas en el Ecuador a esta institución.

El BCE, además de las actividades inherentes a la función de la banca central (ejecutora de la política monetaria y prestación de servicios bancarios)<sup>13</sup> se ha atribuido otras de carácter fiscal, transformándose en algo que se podría calificar como "banco de desarrollo, del arte, la cultura y de acción social".

En la provisión de facilidades de crédito, a parte de los redescuentos provistos al sistema financiero, el BCE asigna créditos al sector productivo privado,<sup>14</sup> con dinero de emisión (recursos de "costo cero") a tasas de interés preferenciales, generalmente menores a las de mercado y negativas en términos reales (Abril, 1985). Este tipo de créditos de fomento sectorial, también canalizados a través del sistema financiero público y privado, al ser directamente dirigidos a promover las inversiones en diferentes sectores, en un sentido estructural, difieren de los créditos de redescuento, que son otorgados a la banca sin dirección específica, debiendo considerarse como "préstamos cuasifiscales" (Robinson y Stella, 1989).<sup>15</sup>

Según Robinson y Stella, aun los redescuentos concedidos a tasas de interés subsidiadas deberían considerarse, por lo menos parcialmente, como un gasto cuasifiscal. Si bien esto es cierto, el hecho de que el BCE mayoritariamente concede tanto los créditos de fomento sectorial como los de redescuento con recursos de emisión (de "costo cero") ha llevado a que al subsidio implícito no se lo cuantifique ni contabilice en sus cuentas, imposibilitando su integración a los cálculos de fuentes y usos de fondos para el período estudiado.<sup>16</sup> Lo que el BCE contabiliza anualmente es el rendimiento de este tipo de créditos, o los intereses cobrados, que es diferente al "subsidio" y que ha pasado a constituir una de sus principales fuentes de ingresos y "ganancias".

Este tipo de omisión tiene una importante justificación conceptual. Hasta el punto en que los créditos concedidos con recursos de emisión son de "costo cero", la diferencia entre la tasa de interés de mercado y la preferencial cobrada por el BCE más que un subsidio concedido constituye un "sacrificio fiscal"; es decir, constituye un ingreso que el BCE deja de percibir al no cobrar el interés de mercado. El subsidio se actualizaría si los costos marginales de emisión y transacción para el BCE fuesen mayores al interés preferencial cobrado; lo cual puede acontecer cuando los créditos se vuelven irrecuperables.<sup>17</sup> No obstante, no se puede desconocer que desde el punto de vista de los beneficiarios del crédito (las empresas), existe

un subsidio implícito, que ha vuelto apetecible a este tipo de recursos y cuya magnitud se refleja en la dependencia que el sector financiero nacional ha adquirido respecto a los recursos de emisión del BCE.

A partir de la segunda mitad de los años setenta el volumen de crédito de dicha índole creció aceleradamente, sustituyendo a los recursos de ahorro a tal punto que a mediados de los años ochenta (1986) llegó a responder por cerca del 70% del total de los créditos que se conceden en el sistema financiero nacional; entre el 65 y 70% de la cartera total de los bancos provenían del propio BCE (Emanuel, 1987). Según estimaciones del BCE, el mecanismo de tasas de interés menores a las de mercado, solo en el caso de créditos de promoción de exportaciones de productos industrializados, conjuntamente con los "Certificados de Abono Tributario" (creados con fines similares) significaron entre 1970 y 1983 una reducción de los costos de operación de esas actividades superior a los 2000 millones de sucres anuales (BCE, 1983). En 1982, este valor correspondía a un 45% del valor de las inversiones totales de la manufactura, a un 16.7% del volumen exportado de productos industrializados y a un 24% del mismo, pero descontado derivados de petróleo (cálculos propios).

Como aportador directo para el desarrollo, el BCE en 1978 estableció una unidad encargada de canalizar recursos para proyectos integrales, dirigidos a comunidades campesinas, denominada "Fondo de Desarrollo Rural Marginal" (FODERUMA). Dicha canalización se la realiza en forma de créditos reembolsables, a tasas de interés preferenciales, y no reembolsables (asignaciones). Los primeros son créditos con recursos de emisión similares a los de fomento sectorial referido anteriormente y por lo tanto, el subsidio recibido por los beneficiarios no se halla tampoco contabilizado en ninguna cuenta.<sup>18</sup> Los segundos (créditos no reembolsables) son provistos con recursos de las "ganancias" anuales del Banco Central del Ecuador y también se hallan contabilizados en la cuenta de transferencias.

Además de financiar al FODERUMA, las ganancias anuales del BCE, son utilizadas para promover directamente actividades de carácter fiscal como: preservación del patrimonio nacional, difusión cultural, y apoyo a actividades de beneficio social. Al igual que en los casos anteriores estos gastos están contabilizados en el rubro transferencias. Al respecto, conviene resaltar que un primer aspecto importante constituye el hecho de que, según los balances publicados del BCE, la institución mantiene aparentemente un superávit constante (ganancias) distribuido anualmente en gastos del tipo descrito. Como se analiza luego, además de estos gastos, existen otros no incluidos en el balance anual del BCE y que son contabilizados en cuentas de pago diferido, bajo el concepto de devengado, cuya naturaleza es también fiscal.

Las cuentas de pago diferido tienen relación que con pérdidas de capital, asumidas en el rescate de entidades financieras en problemas; renegociación de la deuda externa pública y privada; préstamos incobrables; operaciones en el mercado de divisas a futuro; garantías cambiarias; variación de activos y pasivos en moneda extranjera, etc.

Las pérdidas y ganancias corrientes, o de "flujo de caja" (ocasionadas durante el ejercicio económico) se encuentran contabilizadas, en forma convencional, en el balance anual del banco.<sup>19</sup> En las publicaciones oficiales, el BCE aparece con un superávit operacional constante que oculta parte de los gastos cuasifiscales que se ubican en la inversión financiera.

#### a) *Ingresos*

Básicamente, los ingresos corrientes del BCE están constituidos por ingresos financieros, resultantes de los valores efectivamente ganados a través de: intereses, comisiones, rentas de valores mobiliarios, utilidades por fluctuación de tipo de cambio; y otros ingresos de sus distintas operaciones en el respectivo ejercicio económico.

El estado de fuentes y usos del BCE (cuadro 8) señala que, casi totalmente los ingresos de la Institución son intereses de créditos concedidos al Sector Público y Privado con recursos de costo cero (incremento de la base monetaria) que representan un 56.5%, en promedio, de los intereses que reciben anualmente las instituciones del SPF.

En forma coherente con la evolución de los intereses que el conjunto del SPF recibe, se observa que en 1983 estos ingresos en el BCE, se incrementaron significativamente en alrededor del 1% del PIB mantenido hasta 1982 a sobre el 2% en 1984 (cuadro 8). Situación que, en parte, refleja el reajuste de tasas de interés (en el intento por reducir la negatividad que en términos reales había predominado) y en parte confirma la política de crédito expansiva del BCE, implementada en sustitución de la disminución del flujo de créditos externos. Aunque la proporción se reduce posteriormente, se mantiene sobre el promedio del período anterior a 1983.

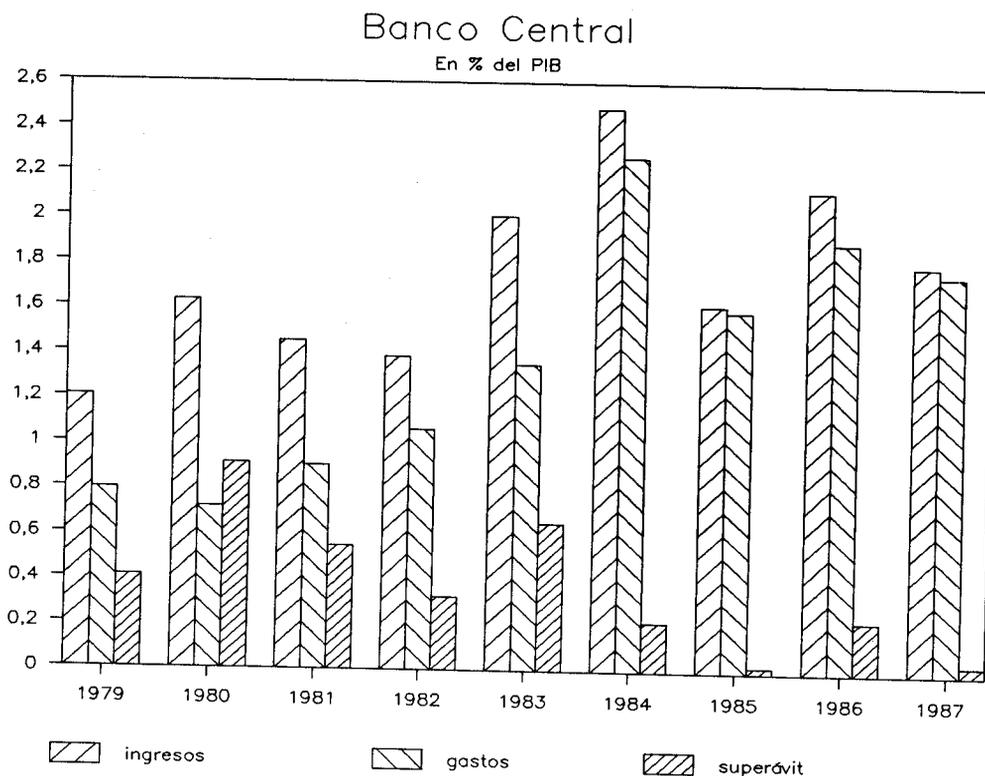
El bajo nivel del rubro "otros ingresos financieros", que en parte recoge los ingresos por compra y venta de títulos en el mercado de valores, refleja la poca importancia que en el país se ha otorgado a las operaciones de mercado abierto, como un mecanismo de control de la liquidez del sistema. Fundamentalmente, esto tiene relación con el incipiente desarrollo del mercado de capitales, fruto a su vez de la elevada provisión de créditos con dinero de emisión del Banco Central del Ecuador, a tasas de interés real negativas, para inversión privada que, como se señaló, llegó a sustituir el ahorro interno en forma alarmante. La sustitución de recursos de ahorro, conjuntamente con la política inadecuada de tasas de interés y el aceleramiento del proceso inflacionario deben haber influido significativamente en la colocación de recursos domésticos en el exterior ("fuga de capitales"). Hasta 1988 el monto de recursos de ahorro nacional colocado en bancos del exterior se estima en alrededor de un 45% de la deuda externa del sector privado (Younger, 1990) ahora traspasada al Gobierno Central. Informaciones periodísticas recientes informan que el monto mencionado puede haber ya sobrepasado el 90% de la deuda externa total del país.

CUADRO No.8  
ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
Porcentajes del PIB  
1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
(A) INGRESOS CORRIENTES	1.07	1.51	1.28	1.22	1.84	2.31	1.55	1.61	1.52
Intereses recibidos	1.04	1.45	1.27	1.17	1.77	2.27	1.53	1.58	1.31
Otros ingresos financieros	0.02	0.02	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.17
Otros ingresos operacionales	0.01	0.03	0.01	0.05	0.01	0.04	0.02	0.03	0.04
(B) OTROS INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL (1)	0.14	0.12	0.17	0.16	0.17	0.17	0.07	0.52	0.28
(I) TOTAL INGRESOS (A+B)	1.21	1.63	1.45	1.38	2.01	2.49	1.61	2.13	1.80
(C) GASTOS CORRIENTES	0.53	0.49	0.50	0.68	0.52	0.55	0.71	0.87	0.98
Remuneraciones	0.28	0.28	0.31	0.32	0.32	0.28	0.29	0.36	0.49
Contribuciones a la SS	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Otros gastos corrientes	0.04	0.07	0.11	0.03	0.12	0.02	0.39	0.47	0.00
Transferencias corrientes (2)	0.19	0.11	0.06	0.32	0.07	0.26	0.01	0.02	0.48
(D) GASTOS OPERACIONALES	0.13	0.11	0.24	0.22	0.66	1.54	0.81	0.51	0.50
Intereses pagados	0.06	0.08	0.13	0.10	0.54	1.13	0.70	0.45	0.39
Otros gastos financieros (3)	0.01	0.01	0.02	0.02	0.00	0.25	0.10	0.00	0.03
Otros gastos operacionales	0.07	0.03	0.09	0.10	0.12	0.17	0.02	0.05	0.08
(E) GASTOS DE CAPITAL	0.14	0.12	0.17	0.16	0.17	0.17	0.07	0.52	0.27
Inversión real	0.14	0.12	0.17	0.16	0.17	0.17	0.07	0.52	0.27
(II) TOTAL GASTOS (C+D+E)	0.80	0.72	0.90	1.06	1.35	2.27	1.59	1.90	1.75
SUPERAVIT CONVENCIONAL (I - II) (ganancias distribuidas)	0.41	0.91	0.55	0.32	0.65	0.22	0.03	0.23	0.04

FUENTE: CUADRO No.8-A

- (1) Estimado en base a datos del Balance y de Cuentas Nacionales.
- (2) No especificado en la fuente si se trata solamente de transferencias corrientes. Para los años 84, 85 y 87 son estimaciones en base al Balance y Cuentas Nacionales.
- (3) En los años 84 y 85 constan pérdidas por pagos o transferencias de intereses de la deuda externa u otros gastos deuda externa.



En lugar de operaciones en el mercado abierto, para controlar la liquidez del sistema, la autoridad monetaria ha variado el encaje legal y restringido temporalmente el crédito programado, alterando constantemente las reglas de juego. En el caso del encaje legal mínimo, sobre depósitos a la vista, que a inicios de 1981 se encontraba en un 20%, variando continuamente, a veces de un mes a otro, llegó a finales de 1987 al 37%. Paulatinamente, además, se han introducido requisitos de encaje para depósitos a plazo de diferente orden (Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, N° 1614); lo que ha implicado la captación de recursos de ahorro a intereses menores a los de mercado, que juntamente con los de otros depósitos de la banca comercial, depósitos previos a las importaciones, etc. (de costo cero) generan utilidades, aunque de magnitudes pequeñas al ser reciclados al sistema y que se hallan registradas en la cuenta "otros ingresos corrientes".

A finales del período estudiado, 1986-1987, la cuenta otros ingresos corrientes y de capital también crece. Este incremento se halla explicado por la participación del BCE en una serie de actividades no precisamente de la banca central, como almaceneras (sistema de almacenamiento de granos), controles aduaneros (en el intento de reducir irregularidades de sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones) y la comercialización de divisas (compra-venta anticipada).

Para lograr consistencia en los conceptos cabe considerar que, si se define como gasto cuasifiscal al subsidio recibido por los beneficiarios de un crédito de redescuento provisto a tasas de interés menores a las de mercado, y a los gastos en actividades no bancarias, se debería definir como "ingreso cuasifiscal" a las utilidades percibidas por la colocación de recursos de ahorro captados a costos menores a los de mercado, o cero, y a los ingresos de actividades no bancarias como las últimamente mencionadas".<sup>20</sup> No obstante, en el BCE, se encuentra que dichos ingresos y gastos están incluidos en los diferentes rubros del balance, sobre cuyo resultado neto se han calculado las ganancias distribuidas anualmente.

#### b) **Gastos**

En principio, los gastos del Banco Central del Ecuador se efectúan por dos razones: una relacionada con su funcionamiento, contabilizada en la cuenta de "resultados-gastos" (gastos brutos) e identificada en este estudio en el rubro gastos corrientes; y la otra relacionada con la actividad bancaria misma, "gastos operacionales", causados por: egresos y/o pérdidas en relación con pagos de intereses, comisiones y otros conceptos (gastos financieros), variaciones en la paridad oro del sucre, o en la paridad de otras monedas, y otros gastos o egresos. Los últimos provienen de costos financieros anuales relacionados con los créditos externos concedidos al Gobierno Central, al sector público o al privado; transferencias; y créditos de estabilización del Banco Central del Ecuador a entidades financieras públi-

cas o privadas que se han encontrado en situaciones de iliquidez e inclusive en quiebra. En el Ecuador no ha existido un sistema de garantía de depósitos, que proteja al cuenta correntista, cuenta ahorrista y más. Pero, cuando ha quebrado un banco o entidad financiera (no más de tres durante el período en estudio) ha sido el Banco Central del Ecuador, el que a nombre del Gobierno, ha asumido las pérdidas (Emanuel, 1987).

Cuando los gastos operacionales afectan las cuentas de Resultados en uno o más ejercicios económicos, se contabilizan en "cuentas diferidas". Los valores registrados en estas cuentas tienen carácter de provisionales y deben ser liquidados cuando se devenguen. Por regla general, como se precisa en la próxima sección, los gastos contabilizados en las cuentas diferidas corresponden al tipo definido como "cuasifiscal" bajo el concepto de devengado.

El conjunto de gastos del BCE registrado en el balance es inferior a los ingresos; hasta 1982 los gastos corrientes y de ellos las remuneraciones, son los más importantes. Dentro de los gastos corrientes los rubros otros gastos y transferencias se incrementan notablemente. Desafortunadamente la fuente (el Balance del BCE) no especifica su naturaleza, empero revisando las fuentes primarias se encuentra que son gastos fiscales (transferencias a otras entidades públicas).

En 1984 y 1985 los gastos operacionales sobrepasan a los gastos corrientes. Entre los rubros más importantes se encuentran los intereses pagados (que explican casi completamente el incremento registrado) y otros gastos financieros. Según las fuentes primarias los intereses pagados corresponden a la deuda externa, y otros gastos a pérdidas por pagos de intereses o transferencias de la misma, que han sido absorbidos por el BCE en su calidad de agente fiscal y financiero del Gobierno.

Los gastos de capital o inversión real, mantienen hasta 1985 una importancia secundaria que se altera en 1986 y 1987, como efecto de nuevas inversiones en infraestructura física y por la compra de obras de arte, museos, etc.

Así, los gastos totales, siendo inferiores a los ingresos, resultan en un superávit constante, que en el Consolidado del BCE se registra como utilidades distribuidas.

### 3. Componente cuasifiscal

En este estudio, todo gasto del Banco Central que no competa a sus actividades específicas y que debiera ser absorbido por el fisco, será considerado como gasto cuasifiscal. De los tres tipos de gastos cuasifiscales identificados a continuación, el tercero cae bajo el concepto de "devengado" (gastos a liquidarse anualmente en el futuro); mientras los dos primeros son gastos erogados en cada ejercicio económico.

Al revisar las fuentes primarias del BCE se observa, primero, que parte de las transferencias corrientes registradas en el cuadro 8

han constituido gastos que son de carácter fiscal y que al no estar incluidos en las cuentas del SPNF distorsionan el resultado de fuentes y usos de la Administración Central, constituyendo por lo tanto un gasto cuasifiscal. Entre ellos se hallan los gastos en: restauración de monumentos, apoyo a la investigación y cultura, mantenimiento de museos, programas de apoyo a menores desamparados, donaciones a Universidades, a entidades privadas sin fines de lucro, préstamos no reembolsables a campesinos marginados (a través de FODERUMA), etc. (cuadro 9, grupo I).

Segundo, se encuentra también que parte de las ganancias anuales del BCE han sido utilizadas en transferencias para consolidar empréstitos, pagar intereses de créditos externos correspondientes al BNF y aportar a la constitución de diferentes bancos (cuadro 9, grupo II). Puesto que estos gastos competen a la AC constituyen también un gasto cuasifiscal. A los gastos, contabilizados dentro de las ganancias distribuidas anualmente (cuadro 8) y a los anteriores (los contabilizados en las transferencias anuales del BCE) se ha denominado "gastos cuasifiscales corrientes". Puesto que dichos gastos han sido erogados anualmente, durante cada ejercicio económico, no caen bajo el concepto de devengado.

CUADRO No. 9  
GASTOS CUASI-FISCALES CORRIENTES  
DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
(Porcentajes del PIB)  
1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
(I) GASTOS CUASI-FISCALES (1)	0.19	0.11	0.06	0.32	0.07	0.26	0.10	0.02	0.48
Fondo salvamento "Ingapirca"	0.00	0.00	0.00	0.00			(7)		
Centro de Investigación y Cultura		0.00	0.00		0.00	0.00		0.00	0.00
Museo del Banco Central del Ecuador	0.00	0.00	0.00	0.02		0.00		0.00	
Programa del Muchacho Trabajador						0.01			0.01
Aporte a Univ. y Conv. de estudios (inv.)	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02		0.00	0.01
Otras donaciones y subvenciones (2)	0.12	0.05	0.03	0.22	0.00	0.13		0.01	0.40
FODERUMA asignaciones (3)	0.05	0.04	0.01	0.06	0.06	0.10	0.10	0.01	0.05
(II) GASTOS CUASI-FISCALES (4)	0.17	0.07	0.09	0.20	0.05	0.02	0.01	0.01	0.01
Banco Nacional de Fomento (5)	0.05	0.04	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
Banco Nacional de Fomento (6)	0.09	0.03	0.05	0.17	0.03	0.00	0.00		
Constitución del Banco del Exterior y de los Andes ( aporte )	0.03								
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES CORRIENTES (I+II)	0.37	0.18	0.15	0.51	0.12	0.28	0.12	0.03	0.48

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

- (1) Valores incluidos en la cuenta "transferencias" del Banco Central.
- (2) Este es el rubro más significativo, fundamentalmente está compuesto por aportes del sector privado: Cámaras (comercio, industria y agricultura), Clubs deportivos, asociaciones, comités de damas, personas naturales, escuelas y colegios pobres.
- (3) Se trata de préstamos no reembolsables.
- (4) Estas actividades provienen de las utilidades distribuidas del BCE.
- (5) Se trata de consolidación de empréstitos.
- (6) Se trata de provisiones para el pago de intereses sobre los créditos externos.
- (7) Esta cifra para 1985 se diferencia significativamente de su correspondiente en el cuadro 6 (transferencias corrientes) y debe tomarse con cautela. Aparentemente existe un error contable en FODERUMA, de cuyas cuentas ella proviene.

*Tercero*, además de los gastos cuasifiscales corrientes, se encuentran otros que el BCE ha contabilizado en cuentas diferidas; es decir, son de carácter devengado y no aparecen en la contabilización de gastos e ingresos corrientes del Banco. Para diferenciarlos de los anteriores, a este tipo se ha denominado "gastos cuasifiscales devengados" y, fundamentalmente se refieren a: pérdida por revaluaciones de moneda extranjera, comisiones de refinanciamiento de la deuda externa, pérdidas por revaluación de intereses en el refinanciamiento de la deuda externa privada, y pérdida por revaluación de intereses de créditos de estabilización a empresas privadas que cayeron en situación de iliquidez por endeudamiento externo (cuadro 10). Si los gastos cuasifiscales devengados, se hubieran contabilizado cuando las pérdidas se realizaron, a partir de 1982, el banco podría haber registrado una situación deficitaria anual, que aquí se denomina como déficit cuasifiscal del BCE. Si la inclusión del déficit en las cuentas de gastos e ingresos corrientes del SPNF produjera una posición deficitaria en su balance o acentuara una que ya existiera, se tiene el déficit cuasifiscal del SPNF.

a) *Gastos cuasifiscales corrientes*

En el cuadro 9, grupo I, se observa que a lo largo del período estudiado los rubros: donaciones y subvenciones y asignaciones al Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) en su orden, absorbieron el mayor monto de transferencias del BCE. Es notable el incremento registrado en estos rubros en: 1982, cuando las inundaciones afectaron gran parte de la capacidad productiva y exportadora del agro ecuatoriano; 1984, cuando para regular el desequilibrio fiscal que se arrastraba, se aplica una severa política de austeridad del gasto público cuya reducción presupuestaria ha sido paulatinamente cubierta con mayor participación del FODERUMA en inversiones del SP; y 1987, cuando el terremoto de marzo destruye el oleoducto ecuatoriano y paraliza la producción y exportación de petróleo, con severas consecuencias para los ingresos fiscales. Conviene resaltar que las cifras en este caso subestiman el verdadero valor del gasto cuasifiscal ya que no incluyen el subsidio implícito en los créditos reembolsables provistos a los beneficiarios a tasas de interés menores a las de mercado, ni los valores de la cartera irrecuperable, que parece ser significativa en este tipo de créditos. En todas las situaciones detalladas, el BCE se constituye en un sustituto financiero de las deficiencias del Presupuesto de la Administración Central solventando directamente actividades de sectores privados, gremios de productores (Cámara de la Producción), clubes deportivos, asociaciones diversas, escuelas, colegios, etc. Sin embargo, visto en porcentaje del PIB en ningún año los gastos cuasifiscales del grupo I llegan al 0.5%.

En cuanto a los gastos del Grupo II, del cuadro 9, se encuentra que los aportes al Banco Nacional de Fomento responden por la mayoría de los gastos cuasifiscales del BCE registrados con cargo a sus

utilidades. Sin embargo, con excepción de 1979 y 1982, no llegan a representar el 0.1% del PIB.<sup>21</sup>

Puesto que los gastos cuasifiscales corrientes están incluidos en las cuentas de gastos e ingresos anuales del BCE y por lo tanto también en las del SPF, en los rubros: dividendos netos y transferencias corrientes netas (cuadro 7) su consideración no afecta el resultado de fuentes y usos del SP en su conjunto. Empero, si por su carácter fiscal, el monto anual de estos gastos cuasifiscales es incluido en el estado de fuentes y usos del SPNF, el déficit registrado a lo largo del período para este sector sería mayor (en montos proporcionales a los porcentajes anuales indicados en el cuadro 9).

Como adición al "efecto fiscal", en caso de que el financiamiento de las actividades cuasifiscales fuese con recursos de emisión, se debería considerar un "efecto monetario". Empero, aquí no se puede hablar de ninguna expansión adicional de la base monetaria, ya que excepto lo indicado en la nota 17 al financiarse las actividades con las ganancias (ingresos del sistema) no existe emisión extra y, de cualquier forma, por decretos especiales, las ganancias anuales del BCE deben ser distribuidas en casi su totalidad al Sector Público. En el BCE las ganancias anuales sólo parcialmente han sido asignadas a sus reservas. Hasta hace algunos años, luego de la distribución de dividendos, las ganancias iban a alimentar los ingresos de la Junta de Defensa Nacional y, posteriormente, también gastos de bienestar social. La monetización se daría en el caso de gastos superiores a las ganancias anuales, lo que se tratará en el punto siguiente.

#### b) *Gastos cuasifiscales devengados*

Más detalladamente, los gastos fiscales que se han denominado devengados, son aquellos no contabilizados en las cuentas de ingresos y gastos anuales del BCE, sino en cuentas diferidas. No quiere decir, sin embargo, que en ejercicios futuros no se hayan registrado los tramos cancelados anualmente.

En parte, tales gastos se actualizan por pérdidas del BCE relacionadas con: regulaciones económicas de carácter fiscal, pero instrumentadas a través de un sistema cambiario de multiparidad; el manejo (desde 1982) de las obligaciones de pago de la deuda externa, "confiado" por el Gobierno Nacional al BCE; y con las pérdidas atribuidas al BCE en el rescate de entidades financieras (públicas y privadas) en problemas.

Hasta 1975 existían dos mercados cambiarios, oficial y libre, con una paridad que no difería en más de un 10% en promedio (BCE, 1988). En 1976, se implanta un tercer mercado, "de intervención del BCE", originándose una tercera paridad cambiaria. Con ciertas variaciones en el tiempo, en cuanto al tipo de actividades del sector externo asignadas a los distintos mercados, el sistema de multiparidad cambiaria rige hasta momentos actuales.

En general, al mercado oficial (con un tipo de cambio menor al de "intervención del BCE" y al del mercado libre) se han asignado: las

exportaciones de petróleo (que pertenecen al Estado) y las importaciones de bienes considerados esenciales (productos farmacéuticos, ciertos insumos agrícolas, productos vitales oferta local insuficiente, importaciones del sector público, etc.); pagos contractuales; intereses y amortizaciones de empréstitos y otras obligaciones del Estado; pagos de dividendos, regalías, repatriación de utilidades; importación de combustibles e insumos para la actividad petrolera; servicio de la deuda externa pública y privada; amortización de deuda de apoyo a la Balanza de Pagos; y gastos médicos en el exterior y becas de estudio.

Al mercado de intervención se han asignado: la totalidad de exportaciones del Sector Privado (sistema de incautación de divisas) y sus importaciones (excepto las de tratamiento preferencial mencionadas anteriormente); el ingreso y egreso de divisas para inversión extranjera directa y los resultados de su operación, etc. En el mercado libre, con cierta excepción para el período 1985-1988 (medios de año) en que se intentó una unificación cambiaria, se han encontrado las actividades de turismo e invisibles (entre las que se halla la colocación financiera de capitales, que es libre en el Ecuador). En principio, la asignación de mercados, en lo que respecta importaciones, estaba de acuerdo con las diferentes Leyes de Fomento a la producción (que establece tratamientos preferenciales diversos, inclusive arancelarios y fiscales).

El sistema de multiparidad, que no es específico para el Ecuador, da lugar a efectos fiscales y monetarios. En lo fiscal se puede identificar pérdidas de dos tipos que han sido absorbidas por el BCE. Las primeras resultan del hecho que el Instituto Emisor debe comprar divisas a un tipo de cambio más alto (por ejemplo de exportaciones privadas asignadas al mercado de intervención) y vender a uno menor para las importaciones esenciales u otras con un tratamiento preferencial, asignadas al mercado oficial. Las segundas se actualizan por variaciones del tipo de cambio que, a partir de 1982-1983 con los problemas atribuibles a la crisis de la deuda externa, se aceleran drásticamente, generando pérdidas sustantivas por revalorización de moneda extranjera. Dentro del problema de pago de la deuda externa, se actualizan las pérdidas mencionadas por incremento en tasas de interés, condiciones establecidas en los procesos de renegociación y más gastos, que llegan a ser cubiertos por el BCE.

En lo monetario, se puede mencionar un efecto de expansión de la base monetaria resultante de la obligación del BCE de comprar divisas de exportación a un tipo de cambio más alto (en el mercado de intervención) y venderlas a un tipo de cambio menor (en el mercado oficial). Dependiendo de su magnitud dicha monetización puede acelerar el ritmo de crecimiento del nivel de precios y agravar el déficit de la balanza de pagos, exigiendo la aplicación de medidas reguladoras compensatorias, típicas en el Ecuador desde 1984 (subida de encajes legales sobre depósitos monetarios y no monetarios, restricción crediticia, operaciones limitadas de mercado abierto, etc.). En definitiva, el efecto de expansión de la base monetaria, y las medidas compensatorias, no hacen más que agudizar una reasignación de recursos

del sector privado al sector público, o a los agentes económicos que han gozado de un tratamiento preferencial.

En el cuadro 10, utilizando fuentes primarias del BCE, se presenta un estimado de los gastos cuasifiscales devengados, registrados en cuentas diferidas (gastos y pérdidas absorbidos por el BCE, en su calidad de agente financiero del Gobierno Central en el manejo de la deuda externa, provisión de garantías cambiarias diversas en relación con transacciones externas y la existencia de los tipos de cambio referidos).

Hasta 1983 el único rubro registrado se refiere a pérdidas por revaluaciones en moneda extranjera. El incremento registrado ese año (de explosión de la crisis financiera internacional e inicio de la estatización de la deuda externa del sector privado) es significativo; del 0.39% del PIB en 1982 al 7.55% en 1983. En 1984, el incremento se vuelve explosivo, acercándose al 24% del PIB cuando casi la totalidad de la deuda del Sector privado se había estatizado y el efecto del proceso de ajuste de la paridad cambiaria, casi completamente había sido absorbido por el BCE, tanto en lo que a la deuda pública como privada se refiere. Igualmente, en 1984 se siente el impacto del proceso de refinanciamiento de la deuda externa, dando lugar a dos nuevos tipos de gastos, "comisiones de refinanciamiento" y "pérdidas por revaluaciones de intereses" de la misma deuda. Considerados los dos rubros, los gastos cuasifiscales devengados suben en total a un 24.47% del PIB en 1984. En 1985 se reducen a un 6% del PIB, cifra aún significativa. En 1986 se actualiza otro tipo de pérdidas, por revaluación de intereses de créditos de estabilización (créditos otorgados desde 1983 a las empresas que mantenían problemas de endeudamiento externo). Aunque su volumen no es mayor relativamente, sumados al resto de variables cuasifiscales, en 1986, llegan todos a representar un 0.9% del PIB; el mismo que crece en un 30% en 1987.

c) *Magnitud relativa del déficit cuasifiscal*

La magnitud de los gastos cuasifiscales devengados registrados entre 1983 y 1985, particularmente en 1984, dan una idea del peso que para la solidez del BCE representó el proceso de estatización de la deuda externa del sector privado y refinanciamiento del total de la deuda externa (pública y privada). Sin temor a equivocaciones, se podría decir que de no haberse registrado las pérdidas (realizadas) en cuentas diferidas, el BCE se encontraría en una situación de virtual quiebra. Al incluir esas pérdidas en las cuentas de gastos e ingresos corrientes del BCE se encuentra que en lugar de ganancias, la institución desde 1982 mantiene una posición deficitaria (déficit cuasifiscal) que en porcentajes del PIB se refleja en las cifras siguientes:<sup>22</sup>

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
0.24	0.51	0.46	-0.07	-6.91	-24.25	-6.05	-0.65	-1.17

CUADRO No. 10  
 GASTOS CUASI-FISCALES DEVENGADOS  
 DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (1)  
 (Porcentajes del PIB)  
 1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PERDIDAS POR REVALUACIONES EN MONEDA EXTRANJERA	0.17	0.40	0.09	0.39	7.56	23.80		0.24	1.21
COMISION REFINANCIAMIENTO DE LA DELDA EXTERNA						0.01	0.00	0.00	0.00
PERDIDAS POR REVALUACIONES DE LOS INTERESES REFINANCIADOS DE LA DELDA EXTERNA PRIVADA						0.66	6.08	0.58	0.00
PERDIDAS POR REVALUACIONES DE LOS INTERESES SOBRE LOS CREDITOS DE ESTABILIZACION								0.06	0.00
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES DEVENGADOS	0.17	0.40	0.09	0.39	7.56	24.47	6.08	0.88	1.21

(1) Se trata de valores contabilizados en cuentas diferidas  
 FUENTE: CUADRO No. 10-A

CUADRO No. 11  
 TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
 (Porcentajes del PIB)  
 1979 - 1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES CORRIENTES (I)	0.19	0.11	0.06	0.32	0.07	0.26	0.10	0.02	0.48
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES CORRIENTES (II)	0.17	0.07	0.09	0.20	0.05	0.02	0.01	0.01	0.01
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES DEVENGADOS	0.17	0.40	0.09	0.39	7.56	24.47	6.08	0.88	1.21
TOTAL GASTOS CUASI-FISCALES (1)	0.53	0.58	0.24	0.90	7.67	24.75	6.19	0.91	1.70

(1) Déficit cuasifiscal SPNF  
 FUENTE: CUADROS No. 11-A

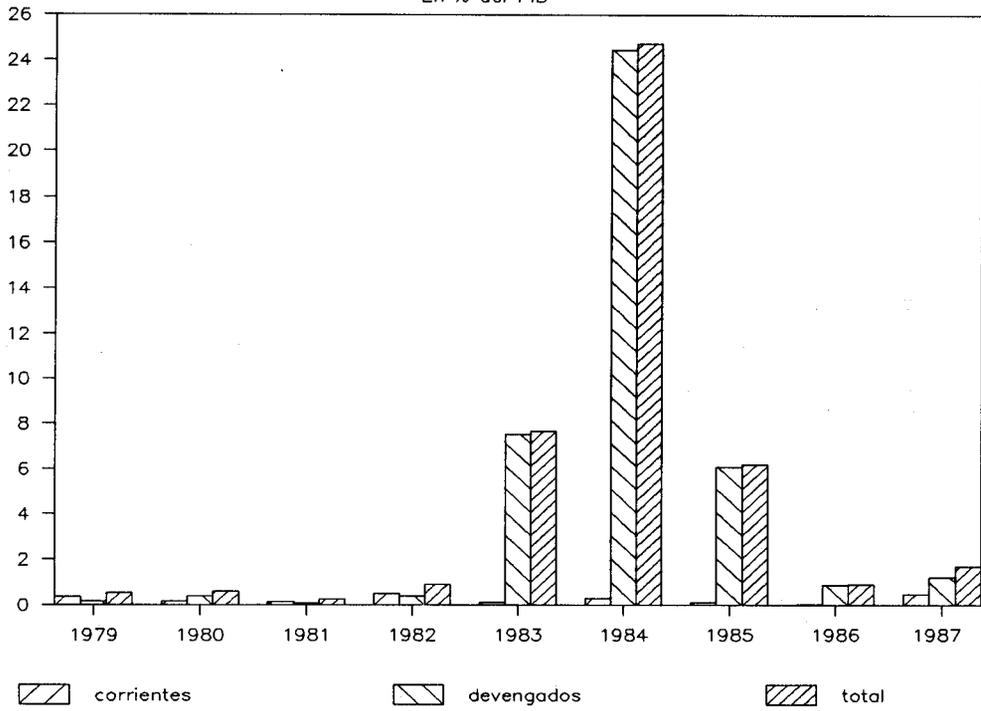
CUADRO No. 11-A  
 DEFICIT TOTAL

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
A. Déficit convencional SPNF	-2.64	-7.45	-8.45	-7.16	-5.29	-1.24	-0.21	-3.7	-4.43
B. Déficit cuasifiscal SPNF	-0.53	-0.58	-0.24	-0.9	-7.67	-24.75	-6.19	-0.91	-1.7
C. Déficit total SPNF (A+B)	-3.17	-8.03	-8.69	-8.06	-12.96	-25.99	-6.4	-4.61	-6.13

FUENTE: CUADRO No. 4 y No. 11

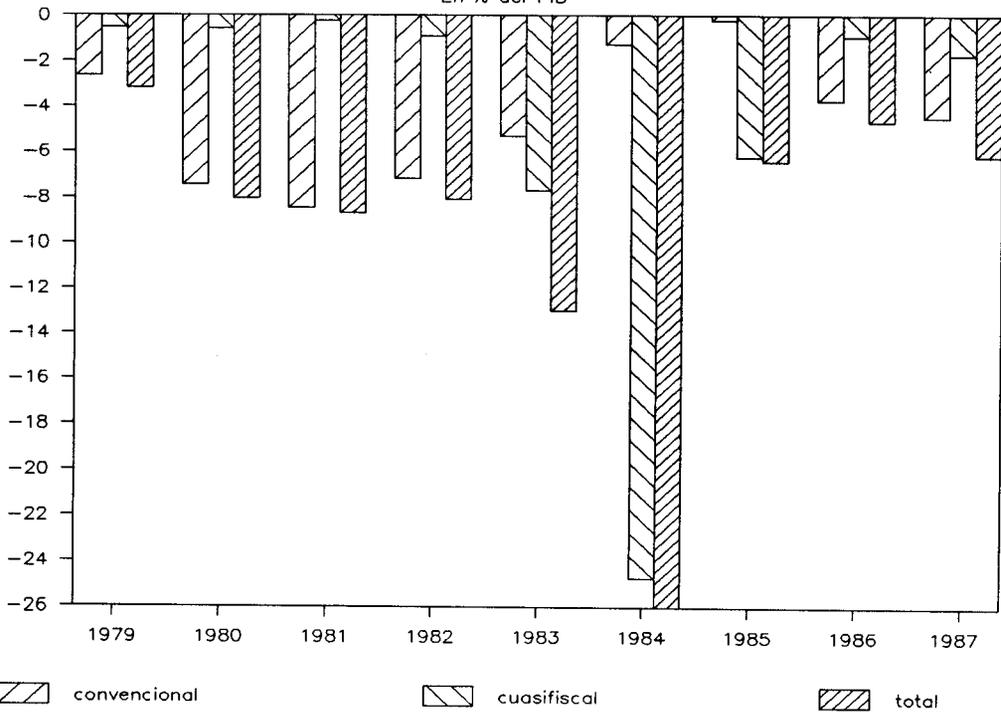
## gastos cuasi-fiscales

En % del PIB



## deficit total del SPNF

En % del PIB



Empero, lo importante para los fines del estudio, es considerar que el déficit del SPNF, a quien conciernen los gastos atribuidos al BCE, es por lo menos entre 1983 y 1985, sustantivamente mayor al registrado. Más aún si a los gastos cuasifiscales devengados se les suma los gastos cuasifiscales corrientes referidos anteriormente (los del cuadro 9). Al realizar el ejercicio (cuadro 11) se obtiene que esta suma en porcentajes del PIB para los años correspondientes llega a: 0.53, 0.58, 0.24, 0.90, 7.67, 24.75, 6.19, 0.91 y 1.70%, respectivamente. Si los porcentajes del déficit cuasifiscal del SPNF son sumados a los de su déficit convencional (presentados en el cuadro 4, rubro F, de la primera parte de este estudio) se obtiene una mejor aproximación del déficit total del SPNF, de la magnitud siguiente:

<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
-3.17	-8.03	-8.69	-8.06	-12.96	-25.99	-6.4	-4.61	-6.13

Estos son resultados que difieren marcadamente de los registrados por el SPNF y que alteran dramáticamente la aparente recuperación de las finanzas públicas registradas entre 1982-1986 (cuadro 11-A). Particularmente en 1984, el déficit registrado de 1.3% del PIB sube al 25% más o menos.

### III. DETERMINANTES DEL DEFICIT FISCAL

En esta sección se analiza la descomposición global de las variables que intervienen en el presupuesto público. El cuadro 12 resulta de las descomposiciones de ingresos y gastos, señaladas en el anexo 2. Entre los primeros se incluye impuestos directos, los impuestos indirectos relevantes (a las transacciones mercantiles, al petróleo, tasa de aranceles) y ventas (crudo de exportación, crudo en el mercado interno, derivados de petróleo). Las variables de gastos descompuestas incluyen: la seguridad social, las remuneraciones a los empleados, las compras generales de bienes y servicios que, por falta de información, no se pudo desagregar entre transables y no transables, los intereses internos y externos y la inversión real.

En las páginas anteriores se analizó la estructura e importancia de los rubros que componen el presupuesto público. Ahora, se trata de analizar los efectos de las variaciones, independientemente, del volumen de los componentes. De acuerdo a la metodología común a los estudios de caso que componen este proyecto regional, se agruparon los efectos de la descomposición según estos provengan de variables de política fiscal, otras variables macroeconómicas y variables externas.

Entre las primeras -política fiscal- encontramos aquellas controladas directamente por las autoridades económicas (el Ministerio de Finanzas en el caso ecuatoriano). Se incluyó las tasas de los impuestos descompuestos mas no las bases en tanto, se consideró que la variación en la base dependía principalmente del ritmo global de la actividad económica. Luego, se incluyó la tasa media de aportes a la seguridad social, el número de empleados públicos y la variación de salarios.

Esta última variable puede ser también considerada en términos de política económica general ya que, en cierta medida, los salarios públicos "siguen" el ritmo de los salarios globales. No obstante, por el poder de decisión de las autoridades económicas sobre las alzas del SMVG se la ha considerado como variable de política fiscal. El volumen de compras y de inversión del gobierno fueron también incluidos en las variables de política fiscal.

En la presentación del cuadro 12 se agregó a las variables de política fiscal un subtotal precios para destacar el efecto de las variaciones de precios de los derivados y del crudo en este rubro.

Se entendió por otras variables macroeconómicas aquellas que escapan del control directo de la autoridad fiscal. También son conocidas como endógenas (Marfán, 1987) y corresponden al entorno macroeconómico interno. Además de las bases de tributación se incluyó el número de afiliados a la Seguridad Social, las bases de cotización

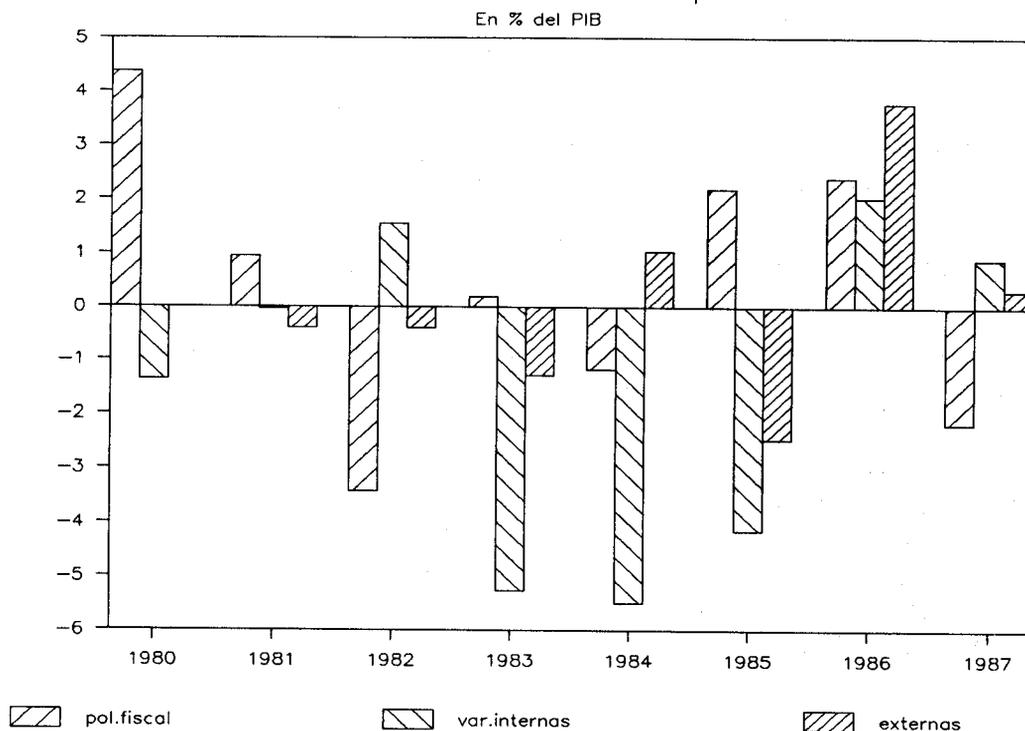
CUADRO No.12  
DESCOMPOSICION DEL DEFICIT PUBLICO  
( 1980 - 1987 )

VARIABLES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>DE POLITICA FISCAL</b>		4.37	0.94	-3.43	0.19	-1.17	2.18	2.38	-2.16
tasa tributacion directa (td)		0.00	-0.19	-0.08	-0.11	0.20	0.07	0.06	-0.02
tasa imp. trans. mercantiles (titm)				0.00	0.00	0.00	0.00	-1.08	0.00
tasa de arancel (tae)		-0.64	-0.68	-0.62	0.74	-0.10	-0.77	-0.44	1.40
tasa de cotización s. social (tcs)		-0.08	-0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
número de empleados (l)		0.49	0.68	0.79	0.84	0.69	1.44	0.43	0.30
salario (w)		3.72	1.42	0.64	1.13	3.61	1.60	2.53	2.29
volumen de compras gob.(qpbs)		-0.23	0.07	0.33	-0.19	-0.53	-0.70	-0.04	0.29
volumen inversión real (qpc)		1.12	-0.27	-0.42	-1.40	-0.87	0.52	1.78	-1.19
base deuda interna (des)				-0.26	0.15	0.06	0.80	0.41	0.53
base deuda externa dólares (ded)				1.84	-0.31	-0.72	1.31	-0.09	0.42
<b>SUBTOTAL PRECIOS</b>		0.00	0.03	-5.65	-0.66	-3.49	-2.08	-1.17	-6.18
precio interno del crudo (pivmi)				-0.15	-0.39	-0.39	-0.79	-0.72	-1.80
precio de gasolinas vtas. derivados (pg)				-5.64	0.00	-2.27	0.00	0.00	-2.60
precio de otros vtas. derivados (po)				0.00	-0.69	-0.88	-1.48	-0.46	-1.77
diferencia en precio barril petroleo (cp)			0.03	0.14	0.42	0.05	0.18		
<b>OTRAS VARIABLES MACROECONOMICAS</b>		-1.36	-0.04	1.54	-5.28	-5.50	-4.16	2.02	0.89
base tributación directa (bd)		-0.35	-0.88	-0.50	-1.33	-1.82	-1.26	0.14	-0.57
base imp.trans. mercantiles (bitm)				-0.28	-0.26	-0.71	-0.81	-0.43	-0.73
base importaciones (bi)		-0.31	0.48	1.13	-0.28	-0.26	0.00	-0.09	-0.89
número de cotizantes (lc)		-0.18	-0.19	-0.08	-0.14	-0.17	-0.14	-0.13	-0.14
ingreso sobre el que se cotiza (wc)		-0.80	-0.17	-0.50	-1.03	-0.67	-0.72	-0.71	-0.51
volumen crudo interno (qvomi)				0.09	0.00	-0.48	0.48	-0.20	0.49
galones de gasolina vtas. deriv.(qg)				-0.09	0.85	-0.23	-0.09	-0.06	0.07
galones de otros vtas. deriv. (qp)				0.01	0.37	-0.41	-0.03	0.04	0.12
precio de bienes gob. (dfc)		1.44	0.67	0.76	1.37	2.12	1.33	1.06	1.12
precios de la inversión real (dfbcf)		1.87	2.68	2.30	2.24	2.97	1.96	2.43	4.28
pib		-0.61	-0.57	-0.10	0.28	-0.20	-0.08	0.03	0.30
df		-2.42	-2.06	-1.48	-3.85	-1.91	-0.57	0.22	-2.19
<b>SUBTOTAL VARIABLES MONETARIAS</b>		0.00	0.00	0.29	-3.50	-3.73	-4.22	-0.29	-0.47
tasa de interés int.(ti)				0.56	0.11	0.20	0.00	0.00	0.00
tipo de cambio IPP (tcipp)			0.00	-0.17	-0.41	-0.27	-0.15		
tipo de cambio importaciones (tci)		0.00	0.00	-0.79	-1.70	-1.42	-0.89	-1.28	-2.29
tipo de cambio efectivo vtas crudo exp. (tce)				0.10	-3.69	-3.82	-3.63	-0.25	1.82
tipo de cambio deuda externa (tode)				0.59	2.17	1.58	0.45	1.24	0.00
<b>VARIABLES EXTERNAS</b>		0.00	-0.40	-0.40	-1.28	1.02	-2.46	3.78	0.31
volumen de exportaciones crudo (qipp)			-0.40	-0.18	-0.23	0.04	-0.18		
precio externo por barril (pe)				0.14	0.29	0.06	0.29	4.43	-1.01
volumen de exp. de crudo CEPE (qvce)				-0.27	-0.53	0.42	-2.24	-0.14	1.63
tasa de interés externa (tie)				-0.08	-0.81	0.50	-0.34	-0.52	-0.31
<b>RESIDUO</b>		-0.52	-0.10	3.94	1.28	2.63	1.15	-1.37	2.51
<b>DEFICIT CONVENCIONAL DEL AÑO ANTERIOR</b>		-2.63	-7.45	-8.45	-7.16	-5.30	-1.24	0.21	-3.70
<b>DEFICIT CONVENCIONAL DEL AÑO</b>	-2.63	-7.45	-8.45	-7.16	-5.30	-1.24	0.21	-3.70	-4.43
<b>VARIACION DEFICIT ( + CUANDO EL DEF.AUMENTA)</b>		4.82	1.00	-1.29	-1.86	-4.06	-1.45	3.91	0.73
<b>SUMA EXPLICADA (VARIABLES + RESIDUO)</b>		2.49	0.40	1.66	-5.08	-3.01	-3.29	6.82	1.55

NOTA: Los ingresos se los cambia de signo, los egresos se mantiene el signo.

FUENTES: VARIAS

## Variables de la descomposición



a la SS, que es una medida de salarios nominales y reales, los volúmenes de venta de empresas públicas (reducidos en nuestro caso a CEPE) y los precios que la economía fija a los bienes y servicios (corrientes y de capital) comprados por el SPNF.

También se incluye un subtotal con variables monetarias que rescata la idea general de que, a menudo, las decisiones monetarias tienen una intención fiscal.

En fin, las variables externas corresponden al volumen y precio internacional de las exportaciones petroleras y a las tasas de interés de los mercados mundiales.

Cabe notar que, como es de uso común, los valores positivos identifican efectos del mismo signo sobre el déficit y viceversa.

Para mayor claridad en los resultados se incluye el cuadro 13 que identifica las cifras globales macroeconómicas para el período de estudio.

Como se insinuó anteriormente es posible considerar tres períodos para el análisis de la descomposición.

### a) *Período 1979-1981*

El déficit convencional creció constantemente durante el período, pasando de un déficit de 2.6% del PIB a un déficit de 8.5% del PIB en 1981.

CUADRO No.13  
INDICADORES MACROECONOMICAS  
(1979-1987)

INDICADORES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Tasa de crecimiento del PIB (precios 1975)	5.3	4.9	3.9	1.2	-2.8	4.2	4.3	3.2	-5.2
2. Tasa de inflación	10.1	12.8	14.7	14.7	48.1	30.4	28.0	23.0	30.4
3. Saldo de la balanza comercial (mill. US dólares)	54	278	174	140	927	1055	1294	555	-33
4. Saldo cuenta corriente (mill.US dólares)	-625	-642	-1993	-1201	-134	-263	114	-541	-1175
5. Términos del intercambio (año base 1980)		100	85.6	68.0	52.6	47.3	35.3	21.6	22.2
6. Exp.de petróleo crudo y ref. (mill.US dólar)	1178	1563	1710	1508	1733	1835	1927	982	151
7. Precio internacional del crudo por barril	23.11	35.22	34.56	32.49	27.75	27.37	25.86	12.72	16.34
8. Saldo de la deuda externa (fin período) millones de dólares	3554.1	4651.7	5869.8	6632.9	7380.7	7596	8110.7	9075.9	10283.7
9. Servicio deuda externa (mill.dolares)	1598.9	1409.1	2138.7	2655.6	2519.8	2492.7	2335.2	3043.9	1601.5

- FUENTES: 1. Tomado de CN N.11 pag.23  
2. Tomado del Boletín del BCE N.11, pg.95. Año base Mayo 78-Abril 79.  
3. Boletín BCE N.11 pg. 109  
4. Idem  
5. Memoria BCE 1988 pg.78  
6. Tomado del Boletín del BCE N.11, pg. 109 y 110  
7. Idem. Se trata del precio por barril de crudo.  
8 y 9. Tomado de "La deuda eterna", Alberto Acosta, Quito 1990.

Durante los años 1980 y 1981, es la política fiscal la que determina este crecimiento del déficit (de 4.4% y de 0.94% del PIB respectivamente para cada año); mientras que las otras variables macroeconómicas y externas tienden a disminuir el déficit.

El año 1980 está marcado por un crecimiento del PIB -aunque menor que el registrado en 1979- por un crecimiento de la tasa de inflación de 2 puntos y por un incremento de los ingresos petroleros por exportaciones debido, principalmente, al aumento del precio internacional del barril de crudo. Adicionalmente, se instaura un gobierno democrático que, promoviendo el slogan de "cambio" y realizando planes de carácter social implanta medidas expansionistas de la economía. Estas condiciones tendrán repercusiones en las finanzas del SPNF.

En efecto, en 1980 es la variación de salarios decretada por el nuevo presidente Roldós que juega un rol fundamental. Esta alza significó un incremento real del 77% en el salario mínimo vital general (ILDIS, 1988) y tendió a incrementar el déficit en 3.7% del PIB. Asimismo, la variación en los puestos de trabajo que genera la administración pública impacta en el aumento del déficit (0.5% del PIB). Por su parte, las inversiones públicas que obedecían a criterios generales de política económica privilegiando grandes obras de infraestructura y de generación de servicios (electrificación, salud, educación) también impactan en el aumento del déficit (1.12% del PIB). En este año, como en el siguiente, se mantiene una política general de control de precios con fines antiinflacionarios lo que mantuvo estable el precio de venta interno de los combustibles. Estas medidas

de política fiscal aumentan el total de gastos en alrededor de 3% del PIB con respecto a 1979 (cuadro 4).

El aumento de los gastos del SPNF trata de ser compensado con medidas fiscales para aumentar los ingresos. Así, la tasa de cotización de la SS y la tasa efectiva de aranceles se incrementan, mientras que el volumen de compras de bienes del sector disminuye. Sin embargo, ni el conjunto de medidas de política fiscal logran compensar el considerable aumento de los gastos.

Por su parte, las variables macroeconómicas influyen de manera contraria, logrando reducir parte del creciente déficit. En 1981, la política monetaria permanece pasiva de tal modo que, el tipo de cambio nominal, no varía al igual que en los ocho años anteriores.

La tributación directa sufre un aumento ocasionado por la expansión económica del año. Las importaciones siguen su tendencia creciente registrada en la década anterior, sin que se registre ningún cambio en la legislación sobre aranceles ni en las variables que afectan al sector externo. El saldo de la balanza comercial registra un aumento del orden de 414% en dólares corrientes, ocasionado principalmente por el aumento en los precios internacionales del crudo.

El número de afiliados también aumenta, especialmente por las sostenidas contrataciones en el sector público. Asimismo, aumenta el ingreso sobre el que se cotiza a causa de los aumentos salariales. Sin embargo, el alza en los precios de las compras de bienes y servicios y de la inversión neutralizan a las otras variables macroeconómicas.

Por último, las variables externas, que no han podido ser cuantificadas en la descomposición para estos años (y que pueden ser relacionadas con el residuo), influyeron en la reducción del déficit. Gracias al aumento del precio internacional del barril de crudo que pasó de 23.11 dólares en 1979 a 35.22 dólares en 1980 y a 34.56 dólares en 1981, los ingresos petroleros provenientes de las exportaciones de crudo y derivados pasaron de 1 178 millones de dólares a 1 536 millones de 1979 a 1981. Sin embargo, la tasa de interés externa, aumentó de 10.8% a 14.4% entre 1979 y 1980, rubro que disminuyó el efecto positivo del petróleo.

Además, en 1980 se decreta que el precio oficial del crudo será de 23.5 dólares por barril y que la diferencia con el precio internacional de venta pasará a formar parte del presupuesto del Estado (Acuerdo Ministerial 57, febrero 11, 1980; Registro Oficial 129, febrero 15, 1980), aumentando una fuente más de ingresos petroleros para beneficio del Estado.

En 1981, se reduce el efecto deficitario del manejo de la política fiscal porque la variación de salarios es menor pero, en cambio, se mantiene constante la tasa de incremento de empleo que oscila en alrededor de 8% anual para el sector público durante el período (CONADE, 1988). Lo que resulta significativo, a partir de este año, es que las presiones inflacionarias empiezan a hacerse sentir a través de los precios de la inversión real que tienden a aumentar el déficit en 2.7% del PIB. Por lo tanto, el contexto macroeconómico en su conjunto, al empezar a perder dinamismo, no logra compensar los efectos deficitarios.

El déficit convencional del SPNF continúa aumentando de 7.45% en 1980 a 8.45% del PIB en 1981. La política fiscal también influye positivamente en el déficit, aumentándolo en 1% del PIB. Nuevamente los salarios y el número de empleados aumentan, aunque en menor proporción que el año anterior 1.4% y 0.7% del PIB respectivamente. A modo de compensación hay alzas en la tasa de cotización a la SS al igual que en la tasa efectiva de aranceles. Además, se comienza a reducir el volumen de las inversiones reales (favoreciendo a la disminución del déficit en 0.3% del PIB), es decir, hay una política fiscal expansiva a través de los gastos corrientes que contrasta con una política contractiva en las inversiones de capital.

Las variables macroeconómicas experimentan nuevamente un efecto positivo para disminuir el déficit pero, en proporciones que no logran compensar el aumento en los gastos. Para reducir las importaciones como respuesta a la escasez de divisas se toman medidas como: prohibición de importar vehículos y cambios en las listas preferenciales arancelarias para ciertos bienes, pasando bienes de la Lista I a la lista II, con lo que el arancel aumenta (BCE, 1981). Así, hay una baja en el nivel de importaciones lo que redundará en una caída de la recaudación de impuestos por aranceles.

Por otro lado, los precios de los bienes de capital aumentan considerablemente, anulando los efectos positivos del resto de variables lo que influye sobre los gastos incrementándolos en 1% del PIB entre 1980 y 1981 (cuadro 4), mientras que los ingresos continúan su tendencia a la baja (0.34% del PIB entre esos años).

La situación financiera del Estado continúa deteriorándose en 1981 al igual que los indicadores macroeconómicos. La tasa de crecimiento del PIB se reduce, la inflación aumenta en dos puntos, el saldo de la balanza comercial disminuye y la variación de los términos del intercambio es desfavorable para el país.

#### b) *Período 1982-1985*

En el período se desencadena la crisis general de la deuda externa con sus secuelas en términos de la situación nacional. No obstante, se inicia un ajuste de tipo ortodoxo en diversos campos de la economía. El país sigue las recomendaciones del FMI en cuanto a ajuste, que se definen en función de precios reales para las divisas (tipo de cambio), para los bienes públicos y las tasas de interés. Esto último, sin embargo, no ha sido objeto central de la política económica ya que durante el decenio, ha habido de manera permanente, tasas de interés real negativas.

El año 1982 presenta un déficit convencional del 7.16% del PIB. Se intenta mejorar las finanzas públicas a través de una política fiscal contractiva; sin embargo, las variables macroeconómicas no explicadas (residuo) compensan este ajuste.

Asimismo, 1982 se verá marcado por una reducción aún mayor de la tasa de crecimiento del PIB; la inflación logra mantener el nivel del año anterior; se acusan reducciones en el saldo de la balanza

comercial; disminuyen los ingresos petroleros, baja el precio internacional del crudo y continúa el deterioro de los términos del intercambio. Todo ello explica el inicio en la aplicación de las políticas de ajuste.

En 1982 hay una transformación de la política fiscal lo que se debe exclusivamente al inicio de una política de ajuste en los precios de los derivados, fundamentalmente, en el precio interno de la gasolina que aumenta de 15 sucres por galón a 30 sucres en este año. Dicho de otro modo, sin la variación de precios, los efectos restantes de la política fiscal se hubiesen mantenido constantes con el agravante que, a partir de este año, empieza a pesar el endeudamiento externo.

La inversión real sigue disminuyendo mientras que el número de empleados y el nivel de salarios afectan al déficit, pero la política de precios contrarresta el aumento de los gastos.

Este año se dictan medidas de ajuste a las importaciones, por un lado vía devaluación monetaria y, por otro lado, se prohíben las importaciones de "121 partidas arancelarias constantes en la listas IB y II que se consideran no indispensables para el desarrollo del país" (BCE, 1982). Además, en noviembre, "Se prohíbe la importación de 502 partidas de lista II, calificadas de tipo suntuario." (BCE, 1982). Es decir, en el año empiezan a notarse los síntomas de agotamiento en el ritmo de crecimiento de la economía. Al mismo tiempo, empiezan a realizarse los ajustes cambiarios que permiten neutralizar el déficit pero, como es obvio, ello también aumenta los sacrificios en el pago de la deuda.

Es importante señalar que la política monetaria influye directamente en el déficit; las devaluaciones ocasionan disminución en las recaudaciones de aranceles, pero aumento en los ingresos petroleros y, a su vez, aumento de gastos por concepto de la deuda externa.

La situación de 1982 es reveladora de la estrecha vinculación que existe entre los sectores: fiscal, monetario y el desenvolvimiento económico del país. En este año se aplica una política de precios que debía mejorar notablemente las finanzas públicas (en 5.65% del PIB), lo que fue contrarrestado por decisiones monetarias (devaluación, limitación de importaciones y aumento en las tasas de interés interna) y por la desaceleración de la actividad económica, llegando a reducir levemente el déficit.

El año 1983 se caracteriza por una crisis, la tasa de crecimiento del PIB es negativa, la inflación sube 34 puntos porcentuales con respecto a 1982; los términos del intercambio continúan siendo desfavorables y, por último, las inundaciones que azotaron al país fueron causas de esta recesión económica. Por consiguiente, todas las políticas económicas se encaminan a realizar un ajuste así como a contrarrestar la situación de emergencia.

En este año son las otras variables macroeconómicas (5.28%) y las variables externas (1.28%) que permiten reducir el déficit convencional, el mismo que baja de 7.16% del PIB en 1982 a 5.30% en 1983 (la diferencia es explicada por la política fiscal y el residuo). La política fiscal jugó un rol pasivo mostrando siempre la tendencia de los últimos años de favorecer los gastos corrientes contra las inver-

siones de capital. En efecto, se incrementan tanto los salarios como el número de empleados, mientras que la inversión de capital disminuye drásticamente; aumentan, además, las tasas de los impuestos a los cigarrillos y se crea el impuesto al consumo selectivo. En cuanto a los precios de los derivados, aumentan los de menor impacto político, manteniéndose los precios de la gasolina.

En lo que respecta a las variables macroeconómicas, lo más importante es la baja del PIB y el aumento de los precios, influyendo directamente en las bases impositivas. Adicionalmente, el aumento del número de afiliados al IESS y del ingreso sobre el que se cotiza tiene relación directa con el crecimiento de salarios y del número de contrataciones del SPNF.

En cuanto a las importaciones, su aumento obedece a la situación de crisis que obligó a efectuar importaciones de productos agrícolas de primera necesidad (generalmente realizadas por el sector público o subvencionadas). Por otro lado, las importaciones privadas sufren contracciones, debido a las medidas monetarias tomadas ese año (devaluaciones y creación de recargos de estabilización monetaria sobre las importaciones, en el 5% y el 8% sobre las listas I y de 1% a 15% sobre lista II). Las variables monetarias cobran vital importancia este año, determinando en gran medida la baja del déficit logrando hasta contrarrestar el impacto negativo del endeudamiento (es importante recordar que el BCE asume la deuda externa y sus consecuencias).

Por último, las variables externas también tienen un resultado neto favorable para disminuir el déficit, gracias al aumento del volumen de las exportaciones de crudo y a la disminución de la tasa de interés efectivamente pagada en el año que permitió compensar la baja del precio internacional del barril de petróleo.

El año 1984 se caracteriza por una gran disminución del déficit de 4.06% con respecto al PIB. En el mismo año todas las variables, a excepción de las externas, favorecen a la disminución del déficit, sin embargo, son las políticas de precios (3.49% del PIB) y las políticas monetarias (3.73% del PIB) que justifican la mayor parte de este resultado.

La política fiscal mantiene su tendencia de los años anteriores, siendo los salarios que determinan el aumento de gastos. Pero ellos se vieron financiados con el aumento en los precios de los derivados de consumo interno. Es decir, la contracción en los gastos se da por el lado de compras y de las inversiones.

La relativa reactivación económica (otras variables macroeconómicas) influyen positivamente en la disminución del déficit, aunque lo más representativo son las variables monetarias. Las devaluaciones constantes influyen en los ingresos petroleros y en las importaciones, contrarrestando el aumento del endeudamiento.

Por último, las variables externas tienen repercusiones negativas sobre el déficit. Por un lado, bajan las exportaciones de crudo, pero se compensan internamente con el tipo de cambio; y por otro, aumenta la tasa de interés externa.

Se podría decir que 1984 se caracteriza por políticas de ajuste estrictas tanto en el campo fiscal como en el monetario, lo que ayudó

favorablemente a obtener la reducción del déficit del año; tendencia que continúa en 1985, obteniéndose el único superávit del período. Son las variables macroeconómicas (4.16% del PIB) y externas (2.46% del PIB) que favorecen este resultado fiscal, mientras que la política fiscal (2.18% del PIB) tiende a aumentar el déficit por el aumento de los salarios y del número de empleados del SPNF que, al igual que el alza del volumen de la deuda externa afectan los gastos. La inversión real presenta una reactivación siendo financiada con el aumento de los precios de los derivados de petróleo.

De las variables macroeconómicas son las monetarias las que inciden en la caída del déficit, sobre todo el tipo de cambio de las ventas de CEPE. En 1985 se observa una nueva devaluación del orden del 43% y, adicionalmente, se dispone que las ventas de crudo de CEPE pasen del mercado oficial al de intervención, mejorando notablemente la recaudación en sucres tanto para CEPE como para los diferentes participantes.

Es importante señalar además que el aumento de salarios implica un aumento de la base de tributación directa. En este año, dos veces fueron actualizadas dichas tablas que se siguen en base al SMVG (BCE, 1985, p. 58).

Asimismo, se dictan medidas que afectan a las importaciones, reincorporando 202 partidas de prohibida importación y fijando derechos arancelarios para éstas (mayo 1985 RJM) y se modifica el precio de las divisas por pagos arancelarios, pasándolas del mercado oficial al de intervención (de 66.5 a 95 sucres por dólar).

Por último las variables externas tienen un impacto positivo en las finanzas, gracias al aumento del volumen de exportación de crudo y a la disminución de la tasa de interés, es decir, la baja del precio internacional del crudo es compensada con el incremento del volumen de ventas y del tipo de cambio. Una vez más son las políticas monetarias y de precios que logran bajar el déficit.

Adicionalmente, el año 1985, se caracteriza por un crecimiento del PIB, con una inflación controlada, saldo positivo de la balanza comercial y el primer año de saldo positivo de la cuenta corriente. Sin embargo, los términos del intercambio siguen desfavorables para el país, con una continua baja del precio del crudo en el mercado internacional (cuadro 13).

En definitiva, el período 1982-1985 se caracteriza por medidas de ajuste de corto plazo, encaminadas a mejorar la recaudación fiscal, la balanza de pagos y contrarrestar los efectos negativos del entorno internacional. La política fiscal ha jugado el rol de expandir los gastos corrientes, especialmente salarios y empleo, controlar la inversión y las compras de bienes y servicios. Los ingresos han sido buscados a través de las políticas de precios o monetarias. Se han observado pequeños cambios en la legislación fiscal y arancelaria, pero obedeciendo siempre a circunstancias coyunturales y no buscando cambios estructurales en las fuentes de recaudación fiscal.

c) *Período 1986-1987*

Estos dos años se caracterizan por situaciones de emergencia. Por un lado, la baja del 51% en los precios internacionales del petróleo en 1986 y, por otro lado, el terremoto de 1987 (cuadro 13).

Ambas circunstancias determinan una baja en el crecimiento del PIB (5% en 1987). La tendencia de desaceleración de la tasa de inflación es invertida; los términos del intercambio llegan a su nivel más bajo en 1986; los ingresos petroleros caen en 49% en 1986 y en 85% en 1987 y el precio internacional del crudo llega a los niveles más bajos de la década. El gobierno se ve obligado a tomar medidas de "emergencia" para poder contrarrestar la baja de ingresos fiscales. En efecto, el déficit alcanza a 3.70% del PIB en 1986 y a 4.43% en 1987. En general, un contexto macroeconómico recesivo, que golpea especialmente a los sectores de bajos ingresos, genera la necesidad de reajustar los salarios y casi duplicar la inversión en 1986 con respecto a 1984.

Por consiguiente, 1986 está caracterizado por una política fiscal expansiva (2.38% del PIB) provocada por el aumento salarial en enero que estuvo financiado, en parte, con el incremento de la tasa por ITM (pasó de 6% a 10%) y con cambios en las listas arancelarias lo que permitió una mayor recuperación por este concepto. También el aumento considerable de la inversión real (ocasionado por los resultados favorables en 1985) se relaciona con la política fiscal expansiva. Por lo tanto, una vez más, el alza de los precios de los derivados tiene por objeto mejorar los ingresos fiscales, para contrarrestar el aumento del resto de gastos. Las variables macroeconómicas (2.02% del PIB) también influyen en el aumento del déficit, principalmente, por el aumento del nivel de precios que influye en las compras de bienes por parte del gobierno.

En cuanto a las variables externas, cabe destacar que la caída en 1986 del precio internacional del crudo de 26 dólares a 13 dólares por barril tiene un fuerte impacto sobre el déficit, condicionando definitivamente el deterioro de los resultados fiscales. Las variables monetarias no lograron, esta vez, compensar los factores externos ni la política fiscal expansiva establecida en el año.

También en 1986 se decreta la liberalización del mercado de cambios para las exportaciones e importaciones privadas y la apertura de importaciones para partidas prohibidas, especialmente los vehículos. Esto influirá sobre la recaudación fiscal en el año 1987.

El año 1987 se caracteriza por políticas de emergencia tendientes a contrarrestar los efectos adversos del terremoto de marzo. Así, todas las variables fiscales y monetarias tratan de compensar las pérdidas ocasionadas por la paralización del oleoducto.

En cuanto a las variables fiscales se ve que las alzas salariales decretadas en julio tienden a aumentar el déficit (2.29% del PIB). No obstante, existen efectos indirectos (tributación directa, ingreso sobre el que se cotiza, etc.) que compensan en algo el incremento de los gastos. Asimismo, el aumento de todos los precios de los derivados —como los de consumo interno— compensan el deterioro de

los ingresos fiscales. Es el año en que más suben los precios de los derivados.

Las variables macroeconómicas tienen un efecto neto negativo sobre el déficit ocasionado por el aumento considerable de los precios de la inversión real. El mismo que logra ser contrarrestado con políticas monetarias y con los efectos rezagados de las importaciones. Igual comportamiento tienen las variables externas.

#### IV. POLITICA FISCAL

##### a) *Importancia del tema*

Es imprescindible empezar reconociendo que las exigencias de la metodología de este estudio implica un tipo de construcción de las cuentas públicas que no tan solo no está disponible sino que, a menudo, conduce a discrepancias que han debido ser resueltas sobre la base de "lo mas próximo" o "lo más probable". No obstante, el esfuerzo de recolección de datos abre al mismo tiempo nuevas líneas de reflexión en un tema que en el Ecuador ha sido tratado, preferentemente, desde una óptica de legislación tributaria.

En efecto, nuestra incursión en el tema nos permite afirmar que la política fiscal ha sido vista como una forma de extracción de recursos y no como un proceso distributivo de ellos en función de prioridades generales del país. Es decir, el enfoque económico ha sido secundario.

De hecho, el tema del Estado y su rol, que ha sido objeto de importantes controversias en el pensamiento económico latinoamericano en los últimos 15 años, tiene también un aspecto fiscal. En este estudio se verifica que la idea básica de reducir el déficit fiscal está demasiado vinculada a situaciones coyunturales o externas que provocan cambios decisivos en las políticas adoptadas por las autoridades económicas alterando el marco de las prioridades. En efecto, hasta 1981, el alto monto del déficit no puede ser entendido como causa de desequilibrios macroeconómicos significativos puesto que las fuentes externas de financiamiento evitaban las distorsiones típicas del gasto fiscal sin respaldo (inflación, devaluación, etc.).

Un aspecto que resalta del examen del manejo fiscal en el Ecuador es que la política fiscal no puede ser entendida simplemente con el esquema mecánico de neutralizar el déficit. Además de su carácter distributivo (remuneraciones e inversiones en 1980) puede tener un componente contracíclico, es decir, intentar reactivar situaciones recesivas (variación de la inversión en 1985-1986) o aun acudir en ayuda a las víctimas de catástrofes naturales (1983-1987). Es decir, más allá de la imprescindible necesidad de disponer de una política fiscal coherente no puede negarse el rol jugado por el Estado, en su empeño para actuar como elemento contracíclico, especialmente en coyunturas recesivas imprevisibles.

## b) *Política fiscal activa*

En los diversos estudios nacionales que conforman este proyecto se ha insistido en los efectos cruzados de medidas económicas. Es difícil atribuir a la política fiscal los procesos de reajustes salariales o la devaluación del tipo de cambio pero, nadie desconoce que sus impactos son significativos. En consecuencia, para guardar la coherencia metodológica, se ha entendido, por política fiscal activa, por el lado de los ingresos, solo a las variaciones de las tasas impositivas, la creación de nuevos impuestos y las variaciones en los precios de los bienes públicos. En cuanto a gastos, los elementos relevantes son las remuneraciones, las inversiones y el empleo público.

En el Ecuador hasta los inicios de la crisis los asuntos fiscales no parecían tener mayor importancia. De una parte, porque con el inicio de la exportación petrolera el Estado captó recursos abundantes y sostenidos. Adicionalmente, desde 1977 se intensifica el proceso de modernización con un fuerte financiamiento externo. La deuda externa pasa de 693 millones de dólares en enero de 1977 a 6633 millones en 1982 (Acosta, 1990). Estos préstamos, hasta entonces blandos y abundantes, no exigían políticas activas de financiamiento interno. Mas aún, el decenio de los 70 exhibe fuertes y sistemáticos esquemas de subvenciones y sacrificios fiscales. El tipo de cambio se mantiene invariable entre 1972 y 1981 (25 sucres por dólar); las tasas de interés, a las cuales concede los préstamos el Banco Central, fueron permanentemente negativas (Abril, 1985); los precios de los bienes y servicios públicos no logran cubrir los costos de operación y el esquema tributario está cubierto por un cúmulo de regulaciones que eximen y exoneran a amplios sectores de la economía. Hasta ahora existen cerca de 90 exenciones y privilegios tributarios además de las que están específicamente incluidas en las leyes de beneficio sectorial como la ley de fomento Industrial; ley de fomento de la pequeña industria y artesanía; ley de fomento artesanal; ley de fomento de parques industriales; ley de fomento turístico; ley de pesca; ley de fomento y desarrollo agropecuario; ley de fomento de la industria automotriz; ley de fomento a la marina mercante; ley de minería; ley forestal; ley de fomento del libro y ley de fomento de la construcción de vivienda social (Ministerio de Finanzas, 1989).

De este modo, las discrepancias entre las tasas nominales impositivas y las efectivas son abismales. El promedio anual de la tasa de arancel efectiva es de 22.7% en circunstancias que se estima que la tasa real es superior al 40% (BCE, 1986). El impuesto a la renta de empresas privadas y personas que alcanza, por ejemplo en 1987, a 42 586 millones de sucres es cercano al 2% del PIB mientras que la tasa nominal promedio calculada ha sido de 34%. Por cierto, el sector informal, las economías campesinas y otros grupos de ingresos bajos permanecen al margen de la imposición fiscal pero aun así es evidente que las exenciones y evasiones son altas y que el interés gubernamental no se ha dirigido a poner orden en este campo, al menos,

hasta 1988 en que se esbozan diversas reformas para mejorar la recaudación, entre otras, la retención en la fuente.

Un inmenso cúmulo de impuestos que son irrelevantes para las finanzas públicas así como un complicado esquema de distribución de los excedentes, específicamente de los recursos petroleros (o de las ganancias del Banco Central), tienden a neutralizar el margen de maniobra de las autoridades económicas. De este modo, ideas apropiadas para países altamente dependientes de uno o unos pocos productos de exportación, como es la creación de un fondo de reserva de recursos que compense las imprevistas e incontrolables caídas de los precios internacionales, no ha podido implementarse en el Ecuador, pese a que el petróleo procura prácticamente la totalidad de las divisas propias del sector público. En efecto, la legislación vigente hasta 1989 antes de la transformación de CEPE en Petroecuador ( una empresa autónoma que reemplaza a la anterior, adscrita a un ministerio) decidía de antemano la distribución de los recursos cualquiera fuese el precio al cual se vendía el crudo.

En todo el estudio se ha verificado que el petróleo constituye el pilar fundamental de los ingresos fiscales alcanzando hasta un 60% de los mismos. En tales circunstancias, las variaciones del precio internacional han dado holgura y estrechez al presupuesto. En alguna medida, los altos precios de 1980 auguraban una situación favorable. De hecho, en ese año el alza de 28.5% a 43% de los ingresos obtenidos por concepto de impuesto a la renta son explicados en tres cuartas partes por la variación del precio del crudo (BCE, 1981). En general, la opinión de las autoridades económicas con respecto a las finanzas públicas siempre está vinculada a esta variable.

Podría concluirse que más que una política fiscal se han implementado medidas coyunturales que se insertan en esquemas de compensación. El caso más claro es la política de aranceles que esta compuesta de una serie de diferencias y exenciones. Así, en 1981 se aumentan los derechos de 506 partidas; en 1982, a raíz del Programa de estabilización económico-social se propone reducir las tasas arancelarias argumentando que tienen un sesgo antiexportador por el componente esencialmente importado de los bienes de capital; en 1983 se gravan fuertemente las importaciones a través de los recargos de estabilización y reducción de algunas exoneraciones. En 1982 se prohíben las importaciones de bienes estimados suntuarios y luego en 1985 se levantan estas restricciones. En definitiva, es evidente el carácter de corto plazo de las medidas y además que ellas resultan incluso incoherentes con respecto a los objetivos generales.

Los Certificados de Abono Tributario (CAT), títulos de subvención a las exportaciones y que permiten pagar impuestos han sido casi eliminados en 1982, revividos en 1985 y congelados en 1986 lo cual esta más bien determinado por las variaciones de las finanzas coyunturales que por decisiones estructurales que avalen o nieguen el recurrir a este tipo de subvenciones.

En cuanto a gastos las remuneraciones han constituido permanentemente un factor que incide en el volumen del déficit. Sin embargo, la tasa de crecimiento del empleo público se ha mantenido en

alrededor de 8% anual entre 1979 y 1987 (CONADE, 1988) de tal modo que la fracción de la PEA que absorbe el sector público es de 10.5% en 1982, año que se realizó el último censo en el país. No obstante, los ingresos reales por empleado público, al deflactar las cifras de CONADE, han disminuido en 25% entre 1982 y 1986. En conclusión, las políticas de ajuste como se señala en el artículo de Lerda y Marshall (1989) han tendido más bien a reducir las remuneraciones reales y los gastos en inversión antes que afectar los empleos.

No obstante, un factor decisivo en la política fiscal activa han sido las alzas de los precios de los derivados del petróleo en el mercado interno. En los últimos años se han adicionado alzas en los precios de electricidad y teléfonos, pero parecería, que la esperanza radica exclusivamente en el petróleo.

En alguna medida, la política de precios de los derivados en el mercado interno ha sido el mecanismo esencial de ajuste en la política fiscal activa. El análisis de descomposición, presentado en la sección anterior, da cuenta de la importancia de esta medida. Sin embargo, como puede preverse, ella tiene efectos inflacionarios generales que recaen en los gastos del gobierno, especialmente en los precios de la inversión, remuneraciones y tasas de interés externa.

#### c) *Política fiscal pasiva*

Se ha entendido por política fiscal pasiva a las decisiones de la política económica que sin corresponder de manera directa a las autoridades fiscales tienen un impacto decisivo en las finanzas públicas. En este sentido las variables macroeconómicas están influidas por este tipo de variables.

Del estudio se desprende que las devaluaciones que se han venido registrando desde 1981 han tenido un efecto fundamental para reducir el déficit. En efecto, la política de devaluación del tipo de cambio ayuda también a mejorar en forma significativa las cuentas del sector público en el período de ajuste en Chile, Bolivia y Venezuela, pero no en Uruguay por ser deficitario en sus cuentas externas (Lerda, 1989).

Por otra parte, los reajustes en las tasas de interés permitieron, a partir de 1983, un mejoramiento en los ingresos corrientes del BCE. No obstante, en el conjunto del período se registran tasas negativas de interés lo cual permite al SPNF reducir el impacto financiero de la deuda. Entonces puede concluirse que el manejo de las tasas de interés ha favorecido también al sector público no financiero.

#### d) *Elementos endógenos*

En esta sección se resume el contexto macroeconómico que no es atribuible a la capacidad de las autoridades económicas. Es evidente que, en fases de crecimiento, la recaudación fiscal tiende a crecer

simplemente por la ampliación automática de las bases impositivas. En épocas recesivas la situación se invierte lo que ha sucedido en el país. En efecto, desde 1982 los indicadores generales han mostrado una marcada falta de dinamismo que ha afectado a las empresas con su impacto sobre las importaciones, el empleo y la inversión. Todo esto es un cuadro conocido en América Latina lo que redundará en el fenómeno de la deuda externa que obliga a disponer de recursos adicionales para cumplir los compromisos. De manera especial, cabe destacar las formas que adquiere en Ecuador el proceso de "sucretización" (traspaso de la deuda externa privada en divisas al Estado) que significa proporciones superiores al 20% del PIB en compromisos que debe afrontar el Estado en 1984. Esta situación muestra que el Estado se ve obligado a socorrer al sector privado para evitar quiebras masivas lo que no lo exime de responsabilidades en cuanto a los términos de la negociación que implican pérdidas considerables para el sector público.

En conclusión, las autoridades fiscales, como producto de la recesión, han actuado de manera coyuntural intentando aplicar políticas de ajuste ortodoxas pero cambiando o reformulando los aspectos que tendían a intensificar la recesión. Por ello, aparecen medidas contracíclicas que no resultan coherentes con el esquema general.

#### e) *El contexto externo*

En fin, por las peculiaridades de la economía ecuatoriana, en los factores externos pesan más las variaciones de los precios externos del petróleo que la propia deuda. No obstante, los intereses de esta última alcanzan en 1987 al 14% de los gastos corrientes y de capital del SPNF.

Es importante recalcar que la deuda externa ha sido manejada por el Banco Central, y como se vio en el análisis de las variables cuasifiscales, es el Instituto Emisor que absorbe todas las pérdidas, por lo que el efecto del endeudamiento externo en las finanzas del SPNF parece minimizado; sin embargo, a nivel consolidado se ve que las grandes pérdidas y repercusiones que tuvo el endeudamiento externo -que tiene- en la economía ecuatoriana son cuantiosas. Por lo demás, no es extraño que al igual que en Bolivia, la reducción de las tasas de interés internacionales tiendan a disminuir el déficit posteriormente a 1983 (UDAPE, 1989).

En definitiva, se trata de una economía altamente vulnerable a las variaciones de precios de un producto. La política fiscal de corte coyuntural no logra encaminarse en una perspectiva de estabilidad. Los efectos de los ajustes relevantes (precios y tipo de cambio) tienden a intensificar una situación recesiva que, por lo mismo, impulsa acciones gubernamentales de reactivación que repiten un ciclo de corto plazo con gran inestabilidad y poca coherencia.

f) *Sector financiero y variables cuasifiscales*

En cuanto al SPNF, se observa que existen tres períodos: 1979-1981; 1982-1985; y 1986-1987, cada uno con características similares en relación con el déficit total o "convencional" resultante. El primero, caracterizado por una tendencia deficitaria creciente, que en 1981 alcanza al 8.45% del PIB, originada en una política altamente expansiva del gasto público (variables exógenas de manejo de la política fiscal alimentada por endeudamiento externo); el segundo, por una tendencia decreciente, donde se logra un superávit de 0.21% del PIB en 1985, a pesar del impacto que sobre los gastos fiscales implicó el recrudecimiento de condiciones en el mercado financiero internacional (variables externas), situación que se controla con una marcada política de austeridad en el gasto; y, el tercero, durante el cual la tendencia a un crecimiento del déficit nuevamente se actualiza, llegando a cerca del 4.43% en 1987.

La situación puntualizada cambia de naturaleza al contemplar los resultados del SPF. En este caso, la tendencia del déficit convencional es creciente para el sector en su conjunto y para las entidades financieras públicas, excepto el BCE. Sobre la base de información publicada en los balances del Banco Central, este mantiene un superávit anual o ganancias que son mayoritariamente distribuidas en gastos de carácter fiscal, destinadas a cubrir pérdidas de operación de otras entidades financieras, gastos de consolidación de deudas, financiamiento de programas de desarrollo, donaciones para actividades culturales, museos, obras sociales, etc., a entidades públicas y privadas (gastos todos de carácter fiscal). Estas actividades, al ser registradas en las cuentas de gastos e ingresos corrientes del Banco, no alteran el resultado del déficit del SPF. No obstante, si dado su carácter fiscal estos gastos son trasladados al estado de fuentes y usos del SPNF, el déficit de este sector se incrementa, aunque en no más de 0.25 de porcentaje del PIB en promedio anual. El incremento significativo se halla en otros gastos adicionales ocasionados al BCE, en su calidad de agente fiscal del Gobierno y que primordialmente tienen que ver con el manejo de la deuda pública: como pérdidas por revaluación de moneda extranjera, subida de intereses de la deuda interna y externa, costos de refinanciamiento de la deuda externa, etc. Al apreciar estos gastos (contabilizados en "cuentas diferidas", es decir, no incluidas en el estado de gastos e ingresos corrientes) cambia radicalmente el estado de fuentes y usos del mismo banco, del SPF y del SPNF, o del consolidado de todo el sector público.

Al incluir estos últimos gastos "cuasifiscales" en su balance, el BCE registra un "déficit cuasifiscal" de magnitud en ciertos años. Si, además, a este déficit cuasifiscal se añaden las actividades cuasifiscales enumeradas anteriormente y el resultado es trasladado a las cuentas del SPNF, la posición deficitaria de este sector es sorprendente. Particularmente, en 1984, el déficit registrado de -1.3% del PIB, sube al -25% más o menos.

A lo anterior se debe añadir otro tipo de "gastos" o subsidios del BCE relacionados con operaciones automáticas en su calidad de

Banco del Estado, o del sistema financiero público, cuya magnitud, por la carencia de información, no ha sido posible cuantificar. Un ejemplo de esto constituyen los sobregiros del Banco Nacional de Fomento (BNF) sobre sus cuentas corrientes en el BCE. Estos sobregiros, que podríamos denominar "créditos automáticos" a tasa de interés cero, llegaron a 1.355 millones de sucres en junio de 1985, a 3.189 millones en octubre de 1986 y a 5.144 millones en septiembre de 1987, correspondientes al 1%, 2% y 2.3% de la oferta monetaria de los años respectivos. No se sabe hasta que punto estos sobregiros han sido contabilizados en la base monetaria, pero lo que si se ha detectado es que el subsidio que esto implica (diferencia entre la tasa de interés para redescuentos del BCE y el interés cero que el sobregiro significa) no está contabilizado en ninguna cuenta.

#### Notas

<sup>1</sup> En el caso de los gastos cuasifiscales (uno de los grupos analizados) se ha utilizado tanto valores devengados como efectivizados.

<sup>2</sup> Estos cálculos se han efectuado sólo para los subsectores que conforman el SPNF, es decir la administración central y las empresas públicas no financieras. Adicionalmente se ha efectuado una aproximación del impuesto inflación que cobra el BCE al resto de agentes.

<sup>3</sup> El intercambio de mercadería, en todas sus etapas de comercialización, y la prestación de servicios están gravados con este impuesto.

<sup>4</sup> Los gastos en el año 1987 deben ser considerados con cautela ya que, por el terremoto de marzo de ese año, que destruye el oleoducto, bajan drásticamente los ingresos petroleros lo que abre negociaciones que postergan el pago de intereses de la deuda y, además, exige aumentar las inversiones para reconstruir la infraestructura de distribución del crudo.

<sup>5</sup> La tasa de interés pasiva fluctuó entre el 10% y 32% entre los años 1980 y 1987, mientras que la tasa de interés promedio pagada por los bonos del Estado lo hizo entre el 9.7% y el 19% entre los mismos años (BCE, 1988; Bolsa de Valores, diferentes años).

<sup>6</sup> 16.02%, 16.81%, 16.81%, 17.36%, 16.03%, 17.47%, 22.11%, 18.66% y 16.42% del PIB respectivamente para los años comprendidos entre 1979 y 1987.

<sup>7</sup> El cambio jurídico de CEPE a Petroecuador se efectúa en 1989 lo que escapa al período de este trabajo. En lo sucesivo usaremos CEPE para referirnos a la empresa petrolera del Estado.

<sup>8</sup> No existe la desagregación para la inversión financiera por lo que los estados individuales de las empresas incluyen solamente los gastos corrientes y de capital.

<sup>9</sup> BCE, Banco Nacional de Fomento (BNF), Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Corporación Financiera Nacional (CFN) Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), Fondo Nacional de Pre-inversión (FONAPRE), e Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que en parte también presta servicios financieros a sus afiliados y los Montes de Piedad, están en el sistema ecuatoriano incluido en el SPNF, y han sido ya considerados en los cálculos de la primera parte de este estudio.

<sup>10</sup> Para la discusión posterior, conviene desde ya señalar que el mayor componente de estas transferencias son realizadas por el BCE (de tipo cuasifiscal).

<sup>11</sup> De acuerdo con la legislación vigente dichos "activos" son recibidos solo temporalmente por el BCE, que esta obligado a rematarlos de inmediato para cancelar los créditos impagos (aunque comúnmente transcurre algún tiempo hasta que dichos remates lleguen a realizarse).

<sup>12</sup> Como se observará en el caso del BCE, la mayor parte de estos créditos corresponde a créditos de estabilización, concedidos en el proceso de "sucretización" de la deuda externa del sector privado ecuatoriano, a raíz de la crisis financiera internacional (1982) para impedir un cierre generalizado de empresas.

<sup>13</sup> Para un listado de las funciones convencionalmente atribuidas a la banca central, ver por ejemplo: Robinson y Stella, 1988.

<sup>14</sup> Agricultura, industria, vivienda, exportaciones (tradicionales y no tradicionales) y comercialización de productos vitales.

<sup>15</sup> El carácter cuasifiscal de estos créditos resulta del subsidio percibido por los beneficiarios privados que pagan intereses menores a los de mercado; subsidio que debería ser cubierto por el Fisco.

<sup>16</sup> Sin embargo, a continuación, se presenta un estimado parcial de lo que este tipo de subsidios pudo haber representado.

<sup>17</sup> Excepto los costos de transacción involucrados (en la emisión monetaria y gastos operacionales) que son contabilizados en las cuentas de gastos corrientes, no existen costos financieros; como la tasa de interés que se pagaría si los recursos previnieran de ahorro captado del público.

<sup>18</sup> Empero, los intereses de los créditos reembolsables, sí se hallan contabilizados en la cuenta de transferencias, puesto que, por ley, los intereses pagados por los campesinos deben distribuirse en proporciones determinadas entre las organizaciones a las cuales los beneficiarios se pertenecen, y el Fondo Nacional de Riego y Drenaje (FONARYD).

<sup>19</sup> Para una diferenciación y listado de pérdidas y ganancias corrientes y de capital, ver por ejemplo: Teijeiro, 1989.

<sup>20</sup> Para una discusión acerca del carácter cuasifiscal de los ingresos provenientes de actividades no bancarias, ver: Blejer y Cheasty (1990).

<sup>21</sup> Las cifras presentadas para cada año deben tomarse con cierta reserva. En ciertos años, las donaciones del BCE llegaron a hacerse con cargo a "ganancias futuras" (de años venideros) contabilizándose en cuentas diferidas, no obstante que los recursos se entregaron durante el mismo ejercicio económico en que se aprobó el gasto correspondiente.

<sup>22</sup> Obtenidas de sustraer del superávit operacional del BCE (cuadro 8) el total de los "gastos cuasifiscales devengados" (cuadro 10).

## Bibliografía

- Abril, G. (1985), *Política monetaria y desarrollo industrial en el Ecuador (1970-1983)*, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Export Booms and Development in Ecuador", *A Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Blomstrom and Meller (eds.), Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Acosta, A. (ed.) (1990), *La deuda externa*, Grupo de Trabajo sobre la deuda externa, Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador, *Contenido y alcance de las medidas económicas adoptadas por la Junta Monetaria en el mes de marzo de 1983*, BCE, División Técnica, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1988-1989), *Cuentas Nacionales del Ecuador*, Nº 11 y 12, BCE, División Técnica, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1981-1988), *Memoria anual*, 8 vols., Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Boletín Anuario*, Nº 11, Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1986 y 1989), *Información Estadística Mensual*, Nº 1592, Nº 1614 y Nº 1629, Quito, Ecuador.
- Blejer, M. y A. Cheasty (1990), *Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits*, Fiscal Affairs Department, FMI, Washington, D.C.
- Bolsa de Valores de Quito (1980-1988), *Boletines*, 8 vols., Quito, Ecuador.
- CONADE (1988), *Estadísticas administrativas del sector público ecuatoriano* (mimeo).
- Emanuel, C. J. (1987), *Política económica frente a la crisis*, Conferencias, vol. 1, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- ILDIS (1988), *Estadísticas del Ecuador*, actualización, Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Energía (INE), OLADE (1989), *La política de precios de los combustibles derivados del petróleo* (mecanografiado), Quito, Ecuador.
- Larrañaga, O. (1989), *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lerda, J. C. (1989), *La crisis fiscal en América Latina: síntesis preliminar acerca de su origen y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lerda, J. C. y J. Marshall (1989), *La crisis fiscal en América Latina: síntesis preliminar acerca de su origen y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Marshall, J. y K. Schmidt-Hebbel (1989), "Un marco analítico-contable para la evolución de la política fiscal en América Latina", *Serie Política Fiscal*, Nº 1, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

- Marfán, M. (1986), "La política fiscal macroeconómica", *Políticas Macroeconómicas*, René Cortázar (ed.), CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto (1987-1989), *Información de los ingresos corrientes, transferencias del Presupuesto del Estado, Fonapar y Fonem*, 3 vols., Quito, Ecuador.
- Ministerio de Finanzas y Crédito Público (1989), *Reforma estructural del sistema tributario ecuatoriano, propuesta para discusión nacional*, Quito, Ecuador.
- Robinson, D. J. y Stella, P. (1988), *Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Roldós, J. E. (1989) *El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (Período 1978-1987)*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Teijeiro, M. O. (1989), "Central Bank Losses. Origins, Conceptual, Issues and Measurement Problems", *Policy, Planning, and Research, Working Papers*, Macroeconomic Adjustment and Growth, Country Economics Department, The World Bank, WPS 293.
- Torres, R. L. (1989) *IESS: Una agonía en cifras*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO), Quito, Ecuador.
- UDAPE (1989), *Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (Período 1980-1987)*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Younger, S. (1990), "La fuga de capitales en el Ecuador", *Cuestiones Económicas*, Nº 15, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.

**SERIE POLITICA FISCAL\***  
(TITULOS PUBLICADOS)

- N° Título:**
- 1 "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
  - 2 "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
  - 3 "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
  - 4 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
  - 5 "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
  - 6 "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
  - 7 "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
  - 8 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
  - 9 "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
  - 10 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
  - 11 "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624/Add.1)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.