

## EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y GASTO PÚBLICO EN EL ECUADOR DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

EVOLUTION OF THE TAX COLLECTION AND PUBLIC EXPENDITURE IN ECUADOR DURING THE LAST DECADE

(Entregado 24/07/2017 – Revisado 19/08/2017)

### Gladys Primavera Urgilés Urgilés

Licenciada en Administración por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ingeniera Comercial Mención Administración de Empresas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Diplomado Superior en Derecho Tributario por la Universidad Regional Autónoma de los Andes, Diplomado Superior en Currículo por Competencias por la Universidad Técnica de Ambato, Magister en Diseño Curricular y Evaluación Educativa por la Universidad Técnica de Ambato, Magister en Educación y Desarrollo Social por la Universidad Tecnológica Equinoccial, Magister en Administración de Empresas por la Universidad Agraria del Ecuador Guayaquil, Docente Titular de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

### Karen Aracely Chávez Urgilés

Egresada de la Carrera de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Suficiencia en idioma inglés por el Centro de Idiomas de la Escuela Politécnica Nacional, Ecuador. Participante de cursos presenciales de STATA, SPSS.

Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC) – Ecuador

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) - Ecuador

*gladys.urgiles@upec.edu.ec*

*karen\_ch3@outlook.es*

### RESUMEN

*La recaudación tributaria es un instrumento de política fiscal de vital importancia para un estado, ya que permite el generar los ingresos necesarios que aportan a la consecución de las metas según el plan económico del país. Así también, el gasto público constituye otra herramienta de la política fiscal, que puede incidir en la economía nacional al destinar los recursos obtenidos a diferentes sectores según las priorizaciones. Estos elementos deben ser manejados de manera técnica, para evitar que un país obtenga resultados fiscales negativos consecutivos, lo que causaría un desequilibrio y llevaría al sobreendeudamiento público. El presente artículo centró su atención en la recaudación de impuestos de los últimos 10 años del país, analizando cuales fueron los motivos del crecimiento de los ingresos fiscales. Así también, se revisó el gasto público de los años precedentes, con la finalidad de observar su composición y crecimiento respecto del Producto Interno Bruto (PIB), así como también en función de los ingresos públicos. Como parte del análisis efectuado, se revisaron brevemente las cifras de la deuda pública total, evidenciando su incremento actual. Adicionalmente, se verificó la evolución del presupuesto del gobierno central, para validar el cumplimiento de los objetivos sociales. Finalmente, se efectuaron conclusiones y recomendaciones sobre la recaudación tributaria y el gasto público, como herramientas de política fiscal, en función de los resultados anuales de los períodos analizados. **Palabras Claves:** Recaudación tributaria, Gasto público, Resultado fiscal, Endeudamiento público.*

**ABSTRACT**

*Tax collection is a vital fiscal policy instrument for a state, since it allows the generation of the necessary revenues that contribute to the achievement of the goals according to the economic plan of the country. In addition, public spending is another tool of fiscal policy, which can affect the national economy by allocating resources obtained to different sectors according to prioritization. These elements must be managed in a technical way, to prevent a country from obtaining consecutive negative fiscal results, which would cause an imbalance and lead to public over-indebtedness. The present article focused its attention on the collection of taxes of the last 10 years of the country, analyzing what were the reasons for the growth of tax revenues. In addition, the public expenditure of previous years was revised, in order to observe its composition and growth in relation to the Gross Domestic Product (GDP), as well as in terms of public revenues. As part of the analysis, the total public debt figures were briefly reviewed, evidencing their current increase. In addition, the evolution of the central government budget was verified, to validate the fulfillment of the social objectives. Finally, conclusions and recommendations were made on tax collection and public expenditure, as fiscal policy tools, based on the annual results of the periods analyzed.*

**Keywords:** *Tax collection, Public spending, Fiscal result, Public debt.*

**INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos 10 años, el país tuvo un modelo de gobierno diferente a los anteriores. El presidente saliente perteneció a la tendencia denominada “Socialismo del siglo XXI”, con la que gobernó el país efectuando varios cambios en distintos ámbitos, como el económico, social o político.

Dentro de estos cambios, se cuentan los efectuados en el ámbito fiscal, entre los que se pueden mencionar a los ingresos, compuestos principalmente por recaudación de impuestos, resultados de la gestión de las empresas públicas, rentas por la exportación de petróleo, entre otros.

En cuanto a los gastos, también se produjeron importantes variaciones en los últimos años. Por ejemplo, el tamaño del estado creció significativamente, debido al incremento de instituciones públicas, entre los que se pueden mencionar a los ministerios coordinadores o la aparición de superintendencias y agencias de control. El aumento también se pudo verificar en el caso de la división de algunas carteras de estado como la de educación, cultura y deportes, que ahora son 3 diferentes.

Ante todos estos cambios, es necesario realizar una evaluación de la gestión fiscal, partiendo desde el punto de vista de la recaudación tributaria, para verificar su evolución e incidencia en la oportunidad del incremento de los principales rubros del gasto público, como parte de una manera de gobierno basada en la inversión.

**Política fiscal**

Como lo sostiene Ávila (2004), la política fiscal “es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general.” (pág. 224)

Al respecto, Escobar y Cuartas (2006) afirman que este tipo de medidas que son utilizadas para alcanzar metas económicas, “(...) cuentan con el manejo del volumen y el destino del gasto público” (pág. 367). Es decir que una de las formas de modificar los egresos, son justamente aquellas decisiones que el gobierno toma para la erogación de los recursos, como por ejemplo a qué áreas da prioridad, a cuáles no, qué cantidad de dinero va a utilizar para personal de las instituciones públicas, etc.

Este importante componente de la política económica concentra su atención en el accionar de las funciones del estado, para lo que ha de generar políticas que permitan conseguir los ingresos suficientes, que requieren los diferentes rubros del gasto público. Entre los ingresos se cuentan a los impuestos, como una de las principales fuentes de la política fiscal; así también están los rendimientos de la gestión pública, el endeudamiento, entre otros. (Ávila, 2004, pág. 224)

Por su parte, Otálora (2009) afirma que la política fiscal obedece al ámbito político, y con esto se refiere a que toda política que sea implementada, tiene que ver con la forma de gobernar de quien está a cargo de un estado, para generar los impactos económicos requeridos, en función de su tendencia política y plan de gobierno. Según el autor, la política fiscal tiene dos ramas que son la presupuestaria y la tributaria. (pág. 52-53)

En cuanto al presupuesto público, los ingresos a más de los impuestos, préstamos o deuda pueden incluir transferencias corrientes o de capital, las que se refieren a la recepción de dinero por diferentes conceptos, entre los que pueden constar donaciones, pero que tienen una finalidad de gasto o inversión respectivamente. El resultado se denomina superávit, cuando el ingreso público total es mayor al gasto total del estado; por el contrario, el resultado se denomina déficit. (Domínguez, 2016, pág. 220)

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

Para efectuar el análisis de la recaudación tributaria y del gasto público que ha tenido el país en los últimos años, se aplicará una investigación de tipo documental, la que parte de la información que ha sido previamente publicada y procede a relacionar los datos con el fin de llegar a conclusiones que aporten. (Bernal, 2010, pág. 111)

### **Metodología de la Investigación**

El método utilizado fue el analítico-sintético, ya que corresponde primero permitió descomponer los elementos para poderlos estudiar de manera individual, para después consolidar los análisis y llegar a conclusiones integrales del aspecto revisado. (Bernal, 2010, pág. 61)

Como fuentes de la investigación se mencionan a las bibliográficas, de las que se extrajeron aspectos teóricos del tema revisado; revistas especializadas sobre economía, boletines, análisis estadísticos y publicaciones de instituciones que generan la información, como el Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, e incluso del Observatorio de Política Fiscal del país.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Sistema tributario ecuatoriano

Antes de presentar y analizar los datos de recaudación tributaria, es importante realizar un breve recorrido por algunos cambios en la normativa del país en los últimos años. Por ejemplo, a finales de 2007, año en el que el presidente anterior tomó el mando del poder ejecutivo, iniciaron los cambios con la denominada Ley Reformatoria de Equidad Tributaria, en la que se incrementó el techo del impuesto a la renta para personas naturales al 35%, se incluyó el concepto de gastos deducibles para descontar rubros como educación, vivienda o alimentación de los ingresos de ese segmento. Así también se eliminó el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para ciertos servicios telefónicos, y se incrementaron impuestos para artículos suntuarios como bebidas alcohólicas, cigarrillos, etc. Otro tema modificado con esa ley fue la metodología para el cálculo del anticipo del Impuesto a la Renta (IR), y se fortaleció a la entidad principal de recaudación impositiva. (Peña, 2012, pág. 105)

Así también, entre julio de 2008 y enero de 2013 se efectuaron 8 cambios relevantes en cuanto al tema tributario. Entre las principales modificaciones se mencionan (Peña, 2012, págs. 105-107):

- Julio 2007: modificación del sistema de anticipo del Impuesto a la Renta (IR), deducibilidad a los gastos personal, cambios en la forma de cálculo del deducible de deuda, exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e ICE a vehículos híbridos, reducción de cuotas de la modalidad RISE.
- Diciembre 2008: incremento del 1% al impuesto a la salida de capitales, beneficios para el IR de sociedades.
- Octubre 2009: se creó la Ley de empresas públicas, donde se explican los motivos de exención de IR bajo ciertas condiciones, modificaciones de IVA, entre otros cambios para este tipo de entidades.
- Diciembre 2009: incremento del 2% al impuesto a la salida de capitales, determinación de pago mínimo del anticipo de IR, aplicación del 12% de IVA a periódicos y revistas.
- Julio 2010: se modificó la Ley de Hidrocarburos, en la que se eliminó la tarifa del 44% para la renta petrolera, y el gravamen a esta actividad; pero se determinó como no deducible al transporte de petróleo, y se limitó el servicio de *overhead* a las petroleras.
- Diciembre 2010: se creó el Código de la Producción, con lo que se cambiaron varios aspectos referentes a ese ámbito, como, por ejemplo, se redujo paulatinamente el IR del 25% hasta llegar al 22% para sociedades, se exoneran los tributos para las inversiones a largo plazo, entre otros elementos que trataban de fomentar la inversión.
- Noviembre 2011: se realizaron cambios para elevar al 5% al impuesto de salida de capitales, se crearon impuestos ambientales como el aplicado a las botellas plásticas desechables, a los vehículos. Se incrementó el ICE de cigarrillos y bebidas alcohólicas, y se cambiaron las tasas de los impuestos de vehículos híbridos.
- Enero 2013: se adicionaron impuestos a las entidades bancarias, con los que se financiaría el incremento del bono de desarrollo humano.

Después del incidente natural del 16 de abril de 2016 ocurrido en Manabí, se creó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana, con el que se elevó el IVA al 14%

durante un año, y también se impusieron contribuciones a ciudadanos y empresas para apoyar a la reconstrucción de las zonas dañadas, así como la atención a las personas damnificadas.

También se aprobó la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, que incluye incentivos tributarios por la utilización de medios electrónicos de pago, reducción del anticipo del IR para las microempresas, cambio de las condiciones para el impuesto a la salida de divisas, e incrementos en el ICE de artículos suntuarios. En esta ley también se fijó el ICE para telefonía fija y móvil, y se cambió la distribución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en función de los ingresos realmente percibidos.

Recientemente se aprobó la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el valor de las Tierras y Fijación de Tributos, la que principalmente fija un impuesto a la venta de bienes inmuebles, para evitar la especulación en la venta de dichos bienes.

De manera general se puede resumir que en el país se han incrementado algunos impuestos y modificado las reglas de otros, durante los últimos años, obedeciendo a una política fiscal que busca recaudar dinero para financiar la gestión estatal. De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Industrias y Producción (CIP), la carga tributaria equivalió un 22,7% del Producto Interno Bruto (PIB) del período 2015. (Angulo, 2016)

### **Recaudación tributaria**

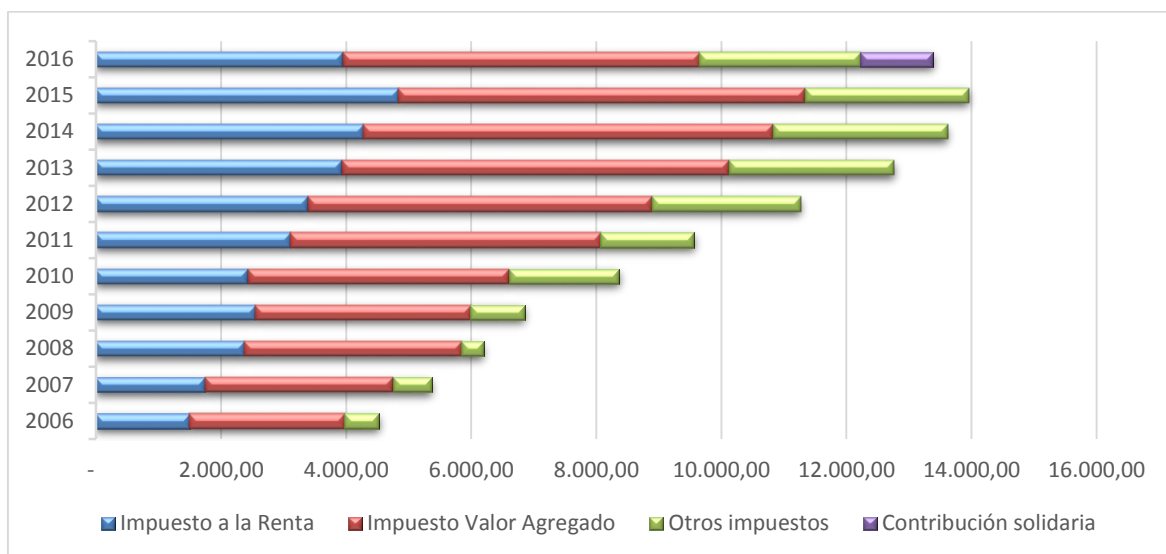
Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), las cifras de recaudación anual de los últimos períodos han sido las siguientes:

**Tabla 1.**  
**Estadísticas de recaudación de los últimos 10 años**

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total recaudado	4,522.25	5,361.87	6,194.51	6,849.79	8,357.20	9,560.99	11,263.89	12,757.72	13,616.82	13,950.02	12,226.78
Impuesto a la Renta	1,497.38	1,740.85	2,369.25	2,551.74	2,428.05	3,112.11	3,391.24	3,933.24	4,273.91	4,833.11	3,946.28
Impuesto Valor Agregado	2,475.91	3,004.55	3,470.52	3,431.01	4,174.88	4,958.07	5,498.24	6,186.30	6,547.62	6,500.44	5,704.15
Otros impuestos	548.97	616.47	354.75	867.03	1,754.28	1,490.81	2,374.42	2,638.19	2,795.29	2,616.47	2,576.35
Contribución solidaria											1,160.75
Total recaudado + contribución solidaria	4,522.25	5,361.87	6,194.51	6,849.79	8,357.20	9,560.99	11,263.89	12,757.72	13,616.82	13,950.02	13,387.53

**Nota: Valores en millones de USD**

**Fuente: (SRI, 2017)**



**Gráfico 1. Estadísticas de recaudación de los últimos 10 años**

**Nota:** Valores en millones de USD

**Fuente:** (SRI, 2017)

La cifra de recaudación total de impuestos anuales desde 2006 hasta 2016 creció en 196%, considerando que se incrementó la Contribución solidaria, en el último año de la serie presentada. Los períodos de mayor crecimiento anual fueron: 2010 (22%), 2007 (19%), 2012 (18%) y 2008 (16%); mientras que en 2015 se tuvo un crecimiento de apenas 2,4%, y para 2016 hubo un decremento del 4% respecto al año anterior. Del total recaudado, al rededor del 80% corresponde a dos impuestos que son IVA e IR.

El IVA representó el 55% del total recaudado en 2006, subió un punto porcentual para los dos siguientes años, y luego se ha mantenido en una cifra igual o menor al 50%, para terminar en 2015 y 2016 en el 47%. Este impuesto creció en la serie presentada un total de 130%; sin embargo, en el 2015 reflejó una baja cercana al 1%, y en el último período se redujo en 12%. El IR equivalió al 33% del total recaudado en 2006, se incrementó al 38% en 2008 y 2009, y bajó alrededor del 30%; en el último año su participación es del 32%. El crecimiento de recaudo del impuesto a la renta desde 2006 hasta 2016 fue del 164%. El IR ha decrecido en 2016 (-18%) y en 2010 (-5%); pero tuvo incrementos significativos en 2008 (36%) y 2011 (28%).

Aparte de los dos impuestos mencionados, existe una cantidad importante de otras contribuciones entre las que resaltan el Impuestos a los Consumos Especiales (ICE) y el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). El total de los demás impuestos representó en 2006 un 12% de lo recaudado, pasando a ser el 21% en 2016; debido al incremento de tasas de algunos impuestos, y a la creación de otros. La cifra recaudada por estos otros impuestos creció en 369% desde 2006; registrando en 2009 y 2010 cifras importantes de variación (144% y 102% respectivamente). De manera general, se observa que la recaudación ha crecido significativamente en los últimos años; lo que indica que la política fiscal del pasado gobierno se concentró en el crecimiento de ingresos para financiar sus objetivos económicos. Sin embargo; debido a la disminución del crecimiento de la economía nacional registrada desde 2015, la recaudación muestra una leve tendencia a la baja, que indica la disminución de la dinámica económica nacional, respecto de los años anteriores de la serie analizada.

### 3.2. Crecimiento de la economía

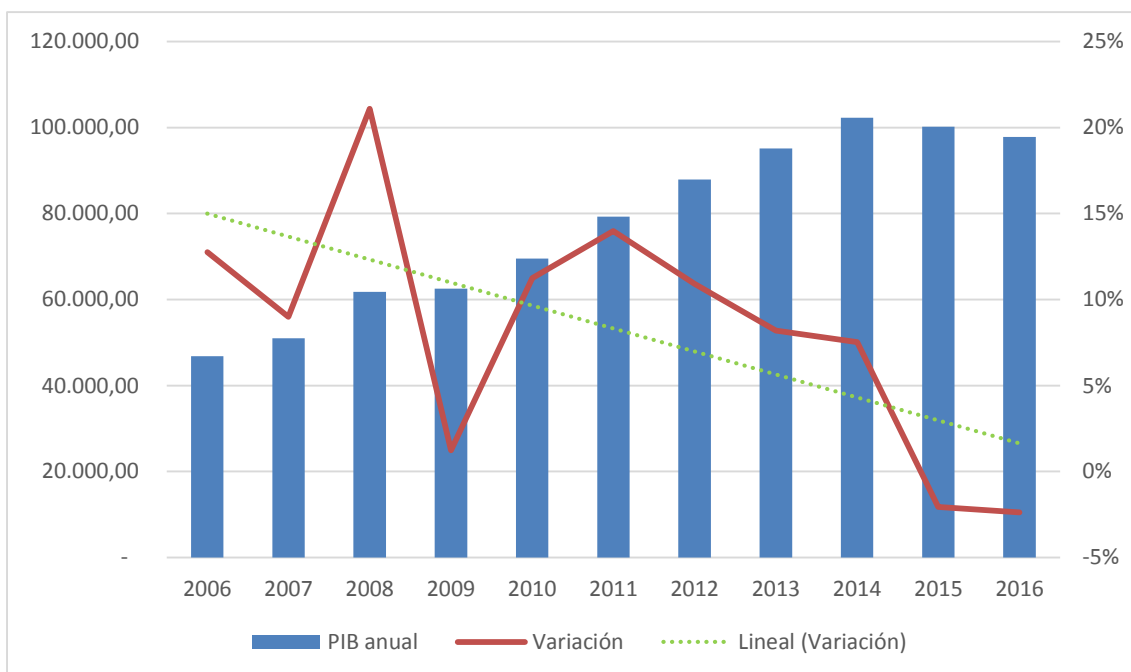
Antes de presentar los datos de las operaciones fiscales, en donde se verifican los ingresos y gastos totales, se revisa brevemente cual ha sido el desenvolvimiento de la economía de país, mediante el análisis del indicador del Producto Interno Bruto (PIB), el que se presenta en base a datos del Observatorio de la Política Fiscal (OPF), tomados de las cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador (BCE):

**Tabla 2.**  
Variación del PIB anual

Año	PIB anual	Variación
2006	46,802.00	13%
2007	51,007.80	9%
2008	61,762.60	21%
2009	62,519.70	1%
2010	69,555.40	11%
2011	79,276.70	14%
2012	87,924.50	11%
2013	95,129.70	8%
2014	102,292.30	8%
2015	100,176.80	-2%
2016	97,802.20	-2%

Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)



**Gráfico 2. Variación del PIB anual**

Notas: 1. valores en millones de USD

2. los porcentajes de variación se referencian en la escala de la izquierda

Fuente: (Carrera, 2017)

La economía ecuatoriana tuvo un desempeño creciente durante los últimos 10 años, especialmente entre 2006 y 2012, a excepción del año 2009 en el que el crecimiento fue bajo (1%). Para los años 2012 y 2013 el crecimiento fue del 8%, si bien es menor a los anteriores presentados, pero corresponden a cifras que muestran un incremento de la actividad total del país. En cambio, para el año 2015 y 2016, se registran decrementos de 2,1% y 2,4% respectivamente. Estos dos últimos valores reflejan que la situación económica nacional pasa por un momento de contracción, situación que incide tanto en lo público como en lo privado. Ante este hecho contundente, el actual gobierno debe tomar una política fiscal, entre otras medidas, que permitan corregir la tendencia decreciente de la economía.

Según estimaciones del BCE (2017), se espera que este año se retome el crecimiento de la economía en 0,7%, y que vaya subiendo levemente hasta llegar al 2,5% en 2020. Estas estimaciones consideran una balanza comercial positiva y

### 3.3. Operaciones del sector público no financiero

Para verificar las cifras de ingresos y sobre todo de gastos del estado, se consultó el portal del Observatorio de la Política Fiscal (OPF), y se extrajeron cuadros elaborados por su secretario técnico, en base a datos extraídos del Ministerio de Finanzas y del Banco Central del Ecuador. Los datos se presentan a continuación:

Tabla 3.

#### Operaciones del sector público no financiero (SPNF), base devengado

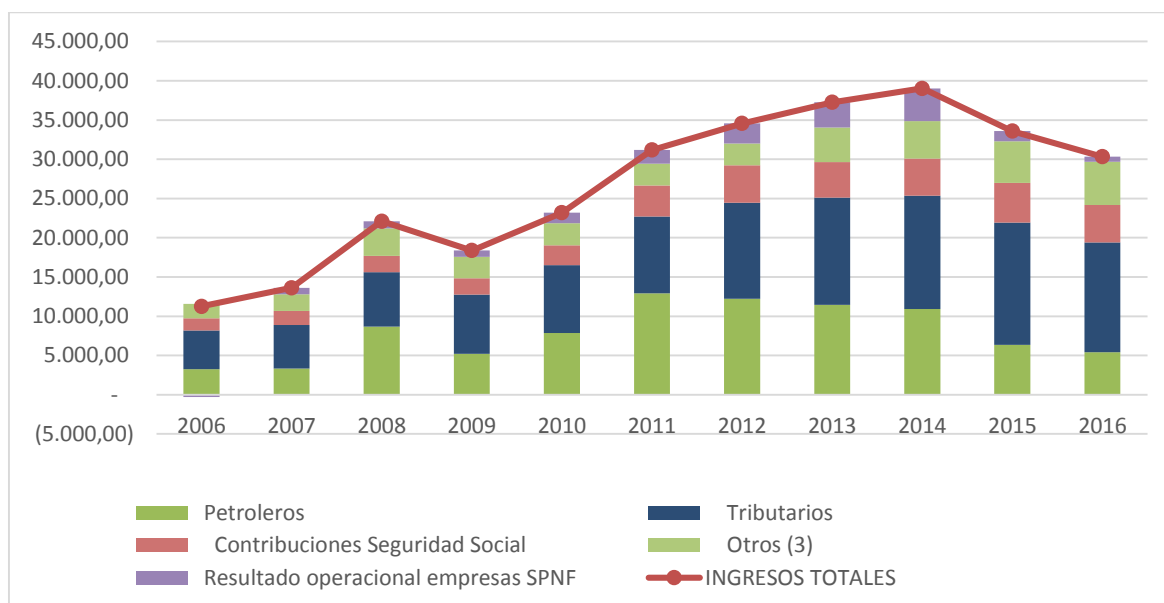
Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>11,262.69</b>	<b>13,630.61</b>	<b>22,108.40</b>	<b>18,378.10</b>	<b>23,178.00</b>	<b>31,189.90</b>	<b>34,569.90</b>	<b>37,259.70</b>	<b>39,031.90</b>	<b>33,585.70</b>	<b>30,314.30</b>
Petroleros	3,235.01	3,317.98	8,675.30	5,211.50	7,845.00	12,934.60	12,219.70	11,433.40	10,905.80	6,346.20	5,402.00
Exportaciones (1)	3,235.01	3,317.98	8,675.30	5,211.50	7,845.00	12,934.60	12,219.70	11,433.40	10,905.80	6,346.20	5,402.00
Venta de Derivados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No Petroleros	8,333.18	9,462.93	12,540.40	12,372.40	13,986.70	16,489.00	19,782.90	22,630.30	23,939.10	25,941.90	24,294.40
Tributarios	4,952.68	5,565.33	6,919.20	7,553.10	8,667.30	9,765.10	12,255.10	13,667.50	14,459.90	15,588.10	14,017.50
A la renta	1,452.85	1,688.71	2,369.20	2,517.50	2,353.10	3,030.20	3,312.90	3,847.40	4,160.70	4,734.20	3,639.70
IVA	2,444.86	2,752.68	3,116.40	3,288.20	3,759.50	4,200.40	5,415.00	6,056.10	6,375.60	6,352.30	5,399.70
ICE	344.96	349.41	473.90	448.10	530.30	617.90	684.50	743.60	803.20	839.60	789.60
Arancelarios	637.91	700.23	816.40	950.20	1,152.50	1,155.70	1,261.10	1,352.20	1,357.10	2,025.70	1,632.70
Salida de Divisas(2)	-	-	-	-	365.00	491.00	1,160.00	1,225.00	1,260.00	1,083.00	965.00
Otros impuestos	72.10	74.30	143.30	349.10	506.90	269.90	421.60	443.20	503.30	553.30	1,590.80
Contribuciones Seguridad Social	1,556.00	1,791.80	2,096.80	2,061.00	2,540.40	3,970.80	4,755.90	4,546.50	4,718.10	5,055.50	4,741.40
Otros (3)	1,824.50	2,105.80	3,524.40	2,758.30	2,779.00	2,753.10	2,771.90	4,416.30	4,761.10	5,298.30	5,535.50
Resultado operacional empresas SPNF	- 305.50	849.70	892.70	794.20	1,346.30	1,766.30	2,567.30	3,196.00	4,187.00	1,297.60	617.90
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>9,927.61</b>	<b>12,306.65</b>	<b>21,761.10</b>	<b>20,610.30</b>	<b>24,122.60</b>	<b>31,290.20</b>	<b>35,393.70</b>	<b>41,607.20</b>	<b>44,346.30</b>	<b>38,676.50</b>	<b>37,627.70</b>
Gastos corrientes	7,984.16	8,962.25	14,760.30	13,930.20	16,905.10	21,942.60	24,431.20	26,976.60	28,991.90	27,481.80	26,603.80
Intereses	896.13	861.22	704.60	349.00	412.60	502.10	652.10	970.60	1,023.60	1,367.60	1,560.70
Externos	752.28	764.76	660.10	322.70	377.20	451.60	533.40	713.70	828.50	1,143.40	1,334.80
Internos	143.90	96.46	44.50	26.30	35.40	50.50	118.70	256.90	195.10	224.20	225.90
Sueldos	3,161.55	3,692.62	4,869.70	5,929.20	6,785.90	7,264.60	8,345.50	8,896.40	9,478.30	9,903.70	10,013.80
Compra de bienes y servicios	1,506.78	1,576.20	2,086.90	1,924.20	2,090.20	2,543.20	3,472.80	4,435.10	5,327.70	5,111.90	4,683.90
Prestaciones de seguridad social	1,225.90	1,275.60	1,563.10	1,874.80	2,245.30	3,204.60	3,334.70	3,409.90	3,665.20	4,214.50	4,654.50
Otros (4)	1,193.80	1,556.60	5,536.00	3,853.00	5,371.10	8,428.10	8,626.10	9,264.60	9,497.10	6,884.10	5,690.90
Gastos de capital	1,943.45	3,344.40	7,000.80	6,680.10	7,217.50	9,347.60	10,962.50	14,630.60	15,354.40	11,194.70	11,023.90
<b>AJUSTE DEL TESORO NACIONAL</b>	<b>- 28.31</b>	<b>- 73.40</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>SUPERAVIT/DEFICIT GLOBAL</b>	<b>1,335.08</b>	<b>1,323.96</b>	<b>347.30</b>	<b>- 2,232.20</b>	<b>- 944.60</b>	<b>- 100.30</b>	<b>- 823.80</b>	<b>- 4,347.50</b>	<b>- 5,314.40</b>	<b>- 5,090.80</b>	<b>- 7,313.40</b>
<b>SUPERAVIT/DEFICIT PRIMARIO</b>	<b>2,231.20</b>	<b>2,185.19</b>	<b>1,051.90</b>	<b>- 1,883.20</b>	<b>- 532.00</b>	<b>401.80</b>	<b>- 171.70</b>	<b>- 3,376.90</b>	<b>- 4,290.80</b>	<b>- 3,723.20</b>	<b>- 5,752.70</b>

Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)



El primer componente de los datos presentados corresponde a los ingresos, los que de manera general incluyen los petroleros, los no petroleros y los resultados de la gestión de las empresas públicas. Estos ingresos respecto del PIB fueron el 24% en 2006, y luego de crecer 169% hasta 2016, llegaron a representar el 31% del PIB. El año 2008 los ingresos crecieron un 62% respecto del año anterior, mientras que en 2011 el incremento fue 34,6%. Por el contrario, en 2009 se tuvo un decremento de los ingresos (17%), así como también los años que 2015 (-14%) y 2016 (-9,7%).



**Gráfico 3. Ingresos de las operaciones del sector público no financiero (SPNF), base devengado**

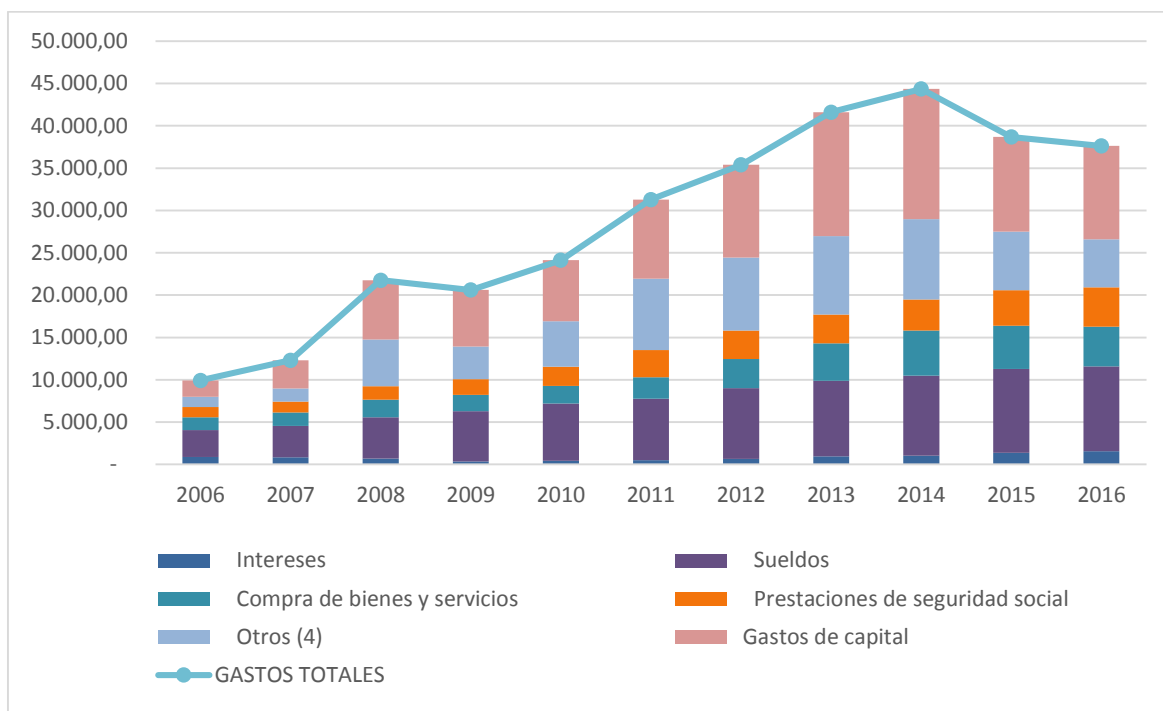
Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)

La gráfica de ingresos permite ver que el principal elemento de los ingresos totales es el correspondiente a los impuestos, que se ha mantenido alrededor del 40% del total en la serie presentada; pero en estos últimos dos años equivalió al 46%.

Los ingresos petroleros han tenido períodos más fuertes en 2011, 2012, 2013, 2014 e incluso 2008; años en que los ingresos por tributación redujeron su participación en el total a cifras cercanas al 30%. Estos períodos han sido los que más bonanza tuvo el país por la venta del petróleo, por el alto precio en el mercado, que indudablemente benefició al país.

El segundo componente de las operaciones fiscales corresponde a los gastos, los que se concentran principalmente en intereses por deuda pública, sueldos al personal que labora en el aparato público, compra de bienes y servicios, y gastos de capital o de inversión. Según las cifras presentadas, los gastos han tenido un crecimiento importante en algunos años como 2008 (77%), 2011 (30%) y 2007 (24%); pero también han registrado tres disminuciones en 2015 (-13%), 2009 (-5%) y 2016 (-3%); en total de la serie presentada, los gastos crecieron en 279%. Los gastos respecto del PIB representaron en 2006 un 21,2%, llegaron a su punto más alto en los años 2013 y 2014 al ser más del 43% del PIB, y se han establecido en el 38% durante los dos últimos años analizados.



**Gráfico 4. Gastos de las operaciones del sector público no financiero (SPNF), base devengado**

**Nota: valores en millones de USD**

**Fuente: (Carrera, 2017)**

Entre los 4 principales motivos de egreso que representan el 70% de los gastos totales de las operaciones fiscales, el más representativo es el de capital o inversión, que inició en 2006 siendo un 20%, para llegar a su punto máximo entre 2013 y 2014 (35% y 34,6% respectivamente), y ubicarse en el 29% para el año 2016. El gasto de inversión creció 46% desde 2006 hasta 2016.

Un segundo elemento representativo del gasto corresponde a los sueldos del personal que labora en el aparato estatal, que inició siendo el 32% en 2006, y ha ido bajando levemente hasta ubicarse en el 21% entre los años 2013 y 2014. Finalmente, para los años 2015 y 2016 los sueldos representan un 25,6% y 26,6% respectivamente. En general, el gasto de sueldos creció un 217% en la serie presentada.

La compra de bienes y servicios equivale entre un 15% y 12% del total de gastos, y ha crecido 211% desde 2006 hasta 2016; sus impactos mayores fueron entre 2012 y 2013 (36% y 27% respectivamente), pero en los dos últimos períodos han decrecido en 4% para 2015 y 8% para 2016.

En el caso de los intereses pagados por el estado, el crecimiento total ha sido de un 74% desde 2006, donde representaban el 9% del gasto total, hasta 2016, año en el que equivalen a un 4% de los egresos.

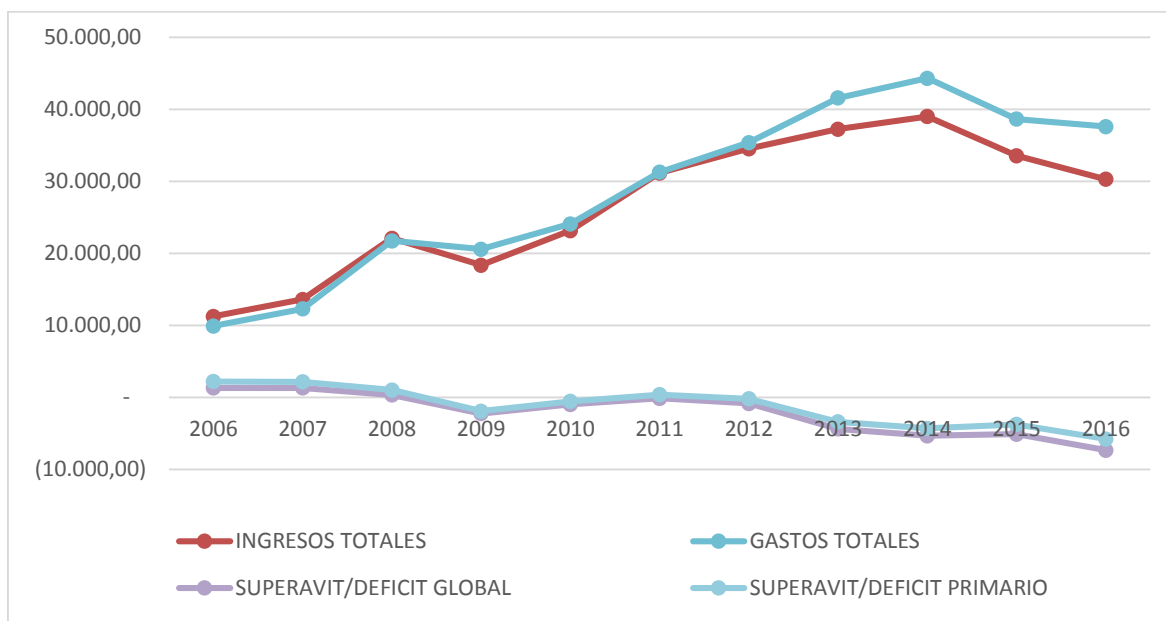


Gráfico 5. Resultados de la operación del sector público no financiero (SPNF), base devengado

Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)

Con los datos analizados, la gráfica anterior permite visualizar la tendencia que han tenido los ingresos totales, los gastos totales y los resultados que, tanto para el caso de los globales como de los primarios, tienden a ser negativos desde el año 2009, y a pesar de que en 2011 se observa una mejoría del resultado, a partir de 2012 existe una propensión mayor a la baja.

En cuanto al desenvolvimiento de las operaciones fiscales, se observan resultados cada vez menos favorables para el país; ya que los gastos se incrementaron más que los ingresos, a pesar de que los ingresos han tenido importantes crecimientos tanto en lo que corresponde a impuestos, venta de petróleo e incluso de endeudamiento público. Con estos resultados se determina que la política fiscal aplicada por el pasado gobierno no logró mantener el proyecto económico del país, por lo que se registran cifras negativas incrementales al final de cada período.

Además de los datos presentados, según estimaciones del BCE (2017), el gasto por sueldos del personal del aparato estatal se mantendrá prácticamente en 10.591 millones para 2017 y llegará hasta 10.907 millones de USD para 2020, lo que implica que no se reducirán los gastos por este concepto, a pesar de la situación que vive el país. Igual sucede con el gasto por compra de bienes y servicios que será 5.478 millones de USD para 2017 y se proyecta en 5.527 millones de USD para 2020.

### 3.4. Deuda pública

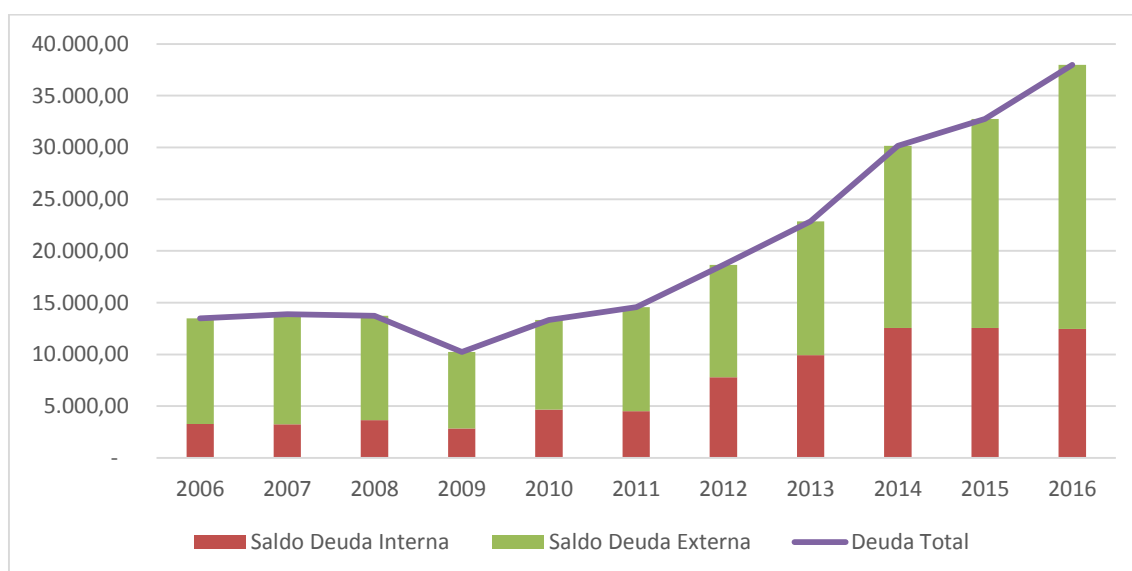
Para analizar la deuda pública del estado, se consideró el reporte elaborado por el Observatorio de Política Fiscal, en función de los datos del Banco Central del Ecuador y de los boletines del Ministerio de Finanzas:

**Tabla 4.**  
Evolución de la deuda pública total

Año	Saldo Deuda Interna	Saldo Deuda Externa	Deuda Total
2006	3,277.55	10,214.87	13,492.42
2007	3,239.88	10,632.70	13,872.57
2008	3,645.10	10,088.90	13,734.00
2009	2,842.20	7,389.20	10,231.40
2010	4,665.00	8,671.70	13,336.70
2011	4,506.50	10,046.40	14,552.90
2012	7,780.50	10,871.80	18,652.30
2013	9,926.60	12,913.90	22,840.50
2014	12,558.30	17,581.90	30,140.20
2015	12,546.00	20,205.90	32,751.90
2016	12,457.40	25,522.80	37,980.20

**Nota:** valores en millones de USD

**Fuente:** (Carrera, 2017)



**Gráfico 6.** Evolución de la deuda pública total

**Nota:** valores en millones de USD

**Fuente:** (Carrera, 2017)

La deuda del estado ecuatoriano representó en 2006 el 28,8% del PIB, bajó hasta 2009 a ser el 16,4%; pero volvió a subir hasta el 29,5% en 2014; y llegar al 32,7% en 2015 y 39,5% en 2016; los años de mayor endeudamiento de la serie presentada. Lo preocupante es que según datos del año 2017 la tendencia del porcentaje de endeudamiento sigue subiendo hasta llegar al 43,3% para junio de este año.

Los objetivos económicos del gobierno anterior requirieron varias fuentes de ingresos; y en ese sentido, la política fiscal tuvo algunos cambios en cuanto al cálculo de la deuda pública total para permitir las últimas 7 emisiones de bonos entre 2014 y mediados del 2017. Esta situación no es favorable para el país, dado que implica el incremento del gasto por concepto de pago de intereses, y produce la pérdida de capacidad de utilizar los recursos generados anualmente en otros temas, como pago de sueldos o inversión.

### 3.5. Presupuesto del gobierno central

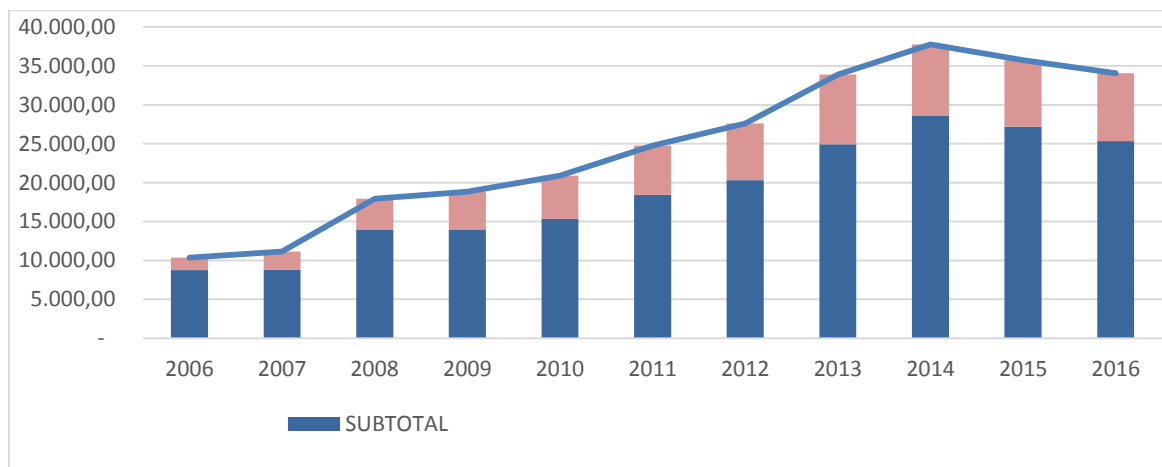
Con el fin de complementar el análisis del gasto, a continuación, se presentan cifras generales del presupuesto del gobierno central por sectores, datos publicados por el Observatorio de la Política Fiscal (OPF), en base a datos del Ministerio de Finanzas:

**Tabla 5. Evolución del presupuesto del gobierno central por sectores, devengado**

Detalle	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL</b>	<b>10,359.00</b>	<b>11,126.00</b>	<b>17,936.30</b>	<b>18,833.80</b>	<b>20,894.50</b>	<b>24,749.10</b>	<b>27,579.40</b>	<b>33,890.40</b>	<b>37,735.60</b>	<b>35,745.10</b>	<b>34,067.40</b>
TESORO NACIONAL	7,324.73	6,901.85	6,541.20	5,145.10	8,388.30	10,369.20	11,183.20	14,210.40	17,753.10	17,938.10	17,103.40
LEGISLATIVO	45.06	52.89	17.00	40.60	51.80	60.50	62.10	68.40	62.70	75.40	61.20
JURISDICCIONAL	122.75	126.40	174.10	180.10	299.00	358.30	629.10	695.70	692.90	692.90	633.60
ADMINISTRATIVO	42.06	72.90	149.50	226.40	546.60	741.70	818.90	1,040.50	1,048.40	538.00	439.80
AMBIENTE	6.10	9.23	80.60	71.80	121.00	149.70	183.00	146.20	160.40	148.20	102.30
ASUNTOS INTERNOS	385.20	508.31	957.70	1,236.30	1,306.50	1,499.50	1,883.50	1,895.20	2,054.10	1,927.90	1,741.40
DEFENSA NACIONAL	502.12	636.16	1,241.60	1,480.20	1,707.70	1,849.60	1,899.70	2,022.60	2,136.50	1,820.00	1,704.20
ASUNTOS DEL EXT.	37.77	42.71	86.60	80.50	93.10	107.90	136.00	176.30	193.10	193.30	158.80
FINANZAS	22.57	30.13	63.50	150.50	139.00	173.40	185.30	194.90	221.40	204.90	202.80
AGROPECUARIO	66.06	76.04	268.40	525.30	309.10	294.30	404.50	359.70	467.40	572.50	294.90
RECURSOS NAT.	5.36	18.68	2,337.20	2,623.00	966.90	1,327.00	1,214.90	1,755.80	1,714.00	1,692.70	1,457.70
COMERCIO EXTERIOR	6.92	22.00	52.00	71.70	90.40	58.70	48.30	109.40	89.80	117.70	45.30
TURISMO	4.81	7.95	20.20	18.90	18.00	37.40	46.40	36.60	68.10	45.00	25.00
COMUNICACIONES	141.78	174.41	636.50	1,350.40	1,108.30	1,112.10	1,360.70	1,823.90	1,566.10	898.30	1,086.60
OTROS ORGANISMOS	50.35	121.63	1,354.30	769.00	-	-	-	-	-	-	-
ELECTORAL	-	-	-	26.40	61.60	59.80	59.80	158.40	140.60	53.60	58.00
TRANSPARENCIA Y CONTROL	-	-	-	179.60	207.50	207.50	214.60	237.40	273.50	259.50	229.70
<b>SUBTOTAL</b>	<b>8,763.63</b>	<b>8,801.28</b>	<b>13,980.40</b>	<b>13,969.80</b>	<b>15,351.70</b>	<b>18,408.40</b>	<b>20,330.00</b>	<b>24,931.40</b>	<b>28,642.10</b>	<b>27,178.00</b>	<b>25,344.70</b>
<b>SECTORES SOCIALES</b>											
EDUCACION*	923.18	1,190.76	1,911.30	2,817.20	3,049.00	3,568.00	3,867.30	4,666.90	4,792.20	4,525.40	4,360.00
INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	282.27	518.47	661.40	844.20	1,067.90	1,162.60	1,149.80	1,365.30	1,259.40	1,074.80	1,029.70
TRABAJO	4.41	8.60	38.20	45.00	58.90	84.90	103.80	115.40	107.80	70.90	49.30
SALUD	332.41	428.32	880.10	921.70	1,153.30	1,307.80	1,678.70	2,007.90	2,200.50	2,361.80	2,427.00
VIVIENDA	53.10	178.57	464.90	235.90	213.70	217.40	449.80	803.50	733.60	534.20	856.70
<b>SUBTOTAL SEC.SOCIALES</b>	<b>1,595.37</b>	<b>2,324.72</b>	<b>3,955.90</b>	<b>4,864.00</b>	<b>5,542.80</b>	<b>6,340.70</b>	<b>7,249.40</b>	<b>8,959.00</b>	<b>9,093.50</b>	<b>8,567.10</b>	<b>8,722.70</b>
<b>PIB</b>	<b>46,802.00</b>	<b>51,007.80</b>	<b>61,762.60</b>	<b>62,519.70</b>	<b>69,555.40</b>	<b>79,276.70</b>	<b>87,924.50</b>	<b>95,129.70</b>	<b>102,292.30</b>	<b>100,176.80</b>	<b>97,802.20</b>

Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)



**Gráfico 7. Evolución del presupuesto del gobierno central por sectores, devengado**

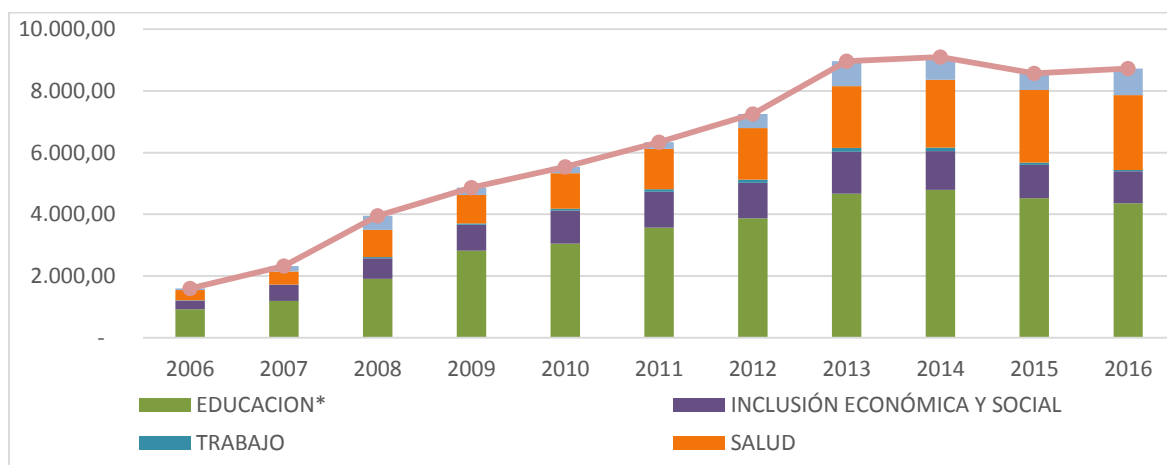
Nota: valores en millones de USD

Fuente: (Carrera, 2017)

El presupuesto del gobierno central ha mostrado un crecimiento del 229% en la serie presentada. Entre los años de mayor incremento están 2013 (23%) y 2011 (18%); mientras que los dos últimos períodos se registraron decrementos, en 2015 un -5,3% y en 2016 un -4,7%. El presupuesto del gobierno central representó un 22% del PIB en 2006, y ha tenido un incremento del 57% para ubicarse en 2016 en el 35%; sin embargo, en 2014 representó el 37% del PIB.

A primera vista se observan dos componentes, el primero que corresponde a los egresos generales por la gestión de las instituciones públicas, y que representa en promedio 76% del gasto total. Este rubro ha crecido 189% desde 2006, cuando equivalía al 87% del egreso total, hasta el año 2016 cuando representó el 74,4%.

Un segundo grupo lo constituyen los gastos de los sectores sociales, los que representaron 15% en 2006 y subieron un 66% para ubicarse en 25,6% en 2016. La gráfica siguiente presenta los componentes de los sectores sociales durante los últimos años:



**Gráfico 8. Evolución de los sectores sociales del gobierno central, devengado**

**Nota: valores en millones de USD**

**Fuente: (Carrera, 2017)**

El sector que más creció en la serie presentada fue el de Vivienda (1.513%), seguido de Trabajo (1.018%), Salud (630%), Educación (372%) e Inclusión social (265%). En el caso del gasto a educación, en 2006 la asignación fue del 8,9% sobre el gasto total del gobierno central, en el año 2009 fue del 15%, y ha ido bajando levemente hasta el 12,7 % en 2015 y 12,8% en 2016.

En el caso del gasto para salud, la asignación en 2006 fue del 3,2% del presupuesto total del gobierno central, cifra que creció a niveles alrededor del 6% entre 2010 y 2015, y se estableció en 7% en 2016. Así también la Inclusión social recibió una asignación del 2,7% de los recursos del gobierno central en 2006, y fueron 5,1% para 2010, para luego bajar levemente hasta el 3% en 2015 y 2016.

La asignación de recursos del gobierno central a los sectores sociales incrementó notablemente en los años analizados, ya que parte importante de su tendencia política era el mejorar la situación de los grupos humanos con menos posibilidades o menos atendidos.

#### 4. CONCLUSIONES

- Durante los últimos 10 años, el país estuvo a cargo de un gobierno basado en la tendencia denominada “Socialismo del siglo XXI”, el que tuvo objetivos dentro de la política económica para beneficiar a los sectores sociales desatendidos o con menos oportunidades de educación, salud, vivienda, etc.
- El modelo económico aplicado en el país durante los últimos años se basó en una política tributaria creciente, ya que se han evidenciado varios cambios a la normativa impositiva, la que de una u otra forma ha incidido en un crecimiento de la carga tributaria. Situación que indudablemente impacta al productor, porque encarece su estructura de costos, así como al consumidor, quien tiene que adquirir bienes y servicios a mayor precio.
- El Servicio de Rentas Internas (SRI) presenta cifras en el que se observa un crecimiento cercano al 200% desde 2006 hasta 2016. Lo cual implica que se cuenta con una recaudación más eficiente, lo que implica también menor evasión tributaria durante los últimos años; pero también confirma el incremento de la carga tributaria en el país.
- En cuanto a la economía se ha registrado un crecimiento importante, con cifras significativas en algunos años anteriores a 2013; pero que, se encuentra en contracción desde el 2015, y según proyecciones del Banco Central del Ecuador (BCE) podría recuperarse muy lentamente en los siguientes años.
- Los ingresos fiscales de los últimos años tuvieron un incremento desde el 24% del PIB en 2006, hasta ser el 31% del PIB en 2016. Situación positiva que además del aumento de la recaudación tributaria, también se debió al incremento del precio del petróleo, sobre todo en los años 2008 y entre 2011 a 2014.
- Dentro de los componentes del gasto fiscal resalta principalmente el de la inversión pública, que tuvo un crecimiento del 20% en 2006 al 29% en 2016. Así también, el valor de sueldos del personal que labora en el aparato estatal implica otro componente importante del gasto público, ya que en 2006 equivalió al 32% del total, y para 2016 se acercó al 27%.
- El gasto fiscal ha tenido un crecimiento mayor al del ingreso; por tanto, ha generado déficit durante los últimos 9 años, lo que conlleva a buscar fuentes para financiar estos resultados, que cada vez han sido mayores.
- La deuda pública también ha sido una de las fuentes incrementales de los ingresos del estado; es así como pasaron de ser un 28,8% del PIB en 2006, al 39,5% en 2016, y sigue creciendo a más del 43% en junio de 2017.
- Para el gobierno central han sido una de sus prioridades los sectores sociales; por tanto, del 15,4% de los recursos destinados a estos temas en 2006, se incrementó hasta llegar al 25,6% en 2016, lo que muestra la tendencia del gobierno por atender a los sectores menos favorecidos.
- En función de estas conclusiones, se puede establecer que la política fiscal aplicada durante 10 años por el gobierno pasado ha mostrado preocupación por generar mayores ingresos, para poder atender ciertos sectores como educación, salud, vivienda, etc. Este crecimiento de los ingresos se basó en el incremento de tributos, así como de una eficiencia en recaudación; también se fundamentó en el crecimiento del precio del petróleo durante algunos años; y, sobre todo, a partir de 2014, se incrementó el endeudamiento público para poder cumplir con las obligaciones anuales de estos últimos períodos.

- Si bien el gasto tuvo un crecimiento basado en el modelo de gobierno, que pretendió mejorar la situación de los sectores menos favorecidos, proporcionar fuentes de empleo, invertir en obras importantes para el país, es indudable que no se ha adecuado a una realidad de la economía de los tres últimos años, lo que ha incrementado el déficit fiscal del país, y ha generado la necesidad de mayores recursos económicos para el estado; los que seguramente se conseguirán mediante más deuda pública, o incluso a costa del incremento de la carga fiscal, ya que el actual presidente no da indicios concretos de reducir el gasto público.
- Así también se debe resaltar que, a pesar de los importantes ingresos de los últimos años, que han sido mucho mayores a los precedentes desde la dolarización, basados principalmente en el incremento tributario, aumento del precio de petróleo y crecimiento de la deuda pública, el país no ha registrado fondos o ahorros de ningún tipo, que permitieran mitigar el impacto de la baja de los precios del petróleo, ni que hubieran servido para afrontar el desastre natural ocurrido en abril de 2016.

## 5. RECOMENDACIONES

- Si bien es necesario que el país invierta en obras importantes para mejorar la vida de los ecuatorianos, así como el buscar el lograr un mejor nivel de vida para aquellos grupos vulnerables; la política fiscal del gasto público debe alinearse a la capacidad de generación de ingresos anuales, más allá de obedecer a una u otra tendencia política.
- Como parte de la preocupación estatal, debe buscarse el mecanismo adecuado para establecer un nivel de carga tributaria que por un lado permita generar ingresos suficientes para apoyar el cumplimiento de los objetivos económicos nacionales; pero que por otro no ofusque al sector productivo, y más aún que desmotive el consumo.
- El aparato público debe contar con un eficiente gestor de administración y recaudación tributaria, que se preocupe de evitar la evasión fiscal y de realizar su labor de manera eficiente, y que también sea consultor oportuno del gobierno central para lograr el equilibrio de la carga tributaria.
- Si bien es importante que exista un crecimiento en los ingresos fiscales, este no debería basarse en el aumento de deuda pública, a excepción en los períodos en los que no existan otros mecanismos.
- Para conseguir mejores ingresos el estado debe evaluar el desempeño de las empresas públicas, y verificar su rentabilidad y contribución real; y en función de un análisis adecuado, verificar la conservación o venta de cada entidad.
- El gasto público debe alinearse a la capacidad de generación de ingresos del país; y en ese sentido, se debe revisar la posibilidad de mantener o disminuir ciertas entidades públicas, o incluso fusionarlas de ser el caso; pero no se debe incrementar en estos momentos, e incluso en otros con mejor perspectiva.
- El estado debe generar un número de plazas de empleo, de obras en construcción, etc. que ofrezcan oportunidad para los ciudadanos; sin embargo, su rol principal debería considerar el apoyar el crecimiento de las empresas privadas, que generen mayores posibilidades de empleo adecuado, y que tributen oportunamente; así también, se debe motivar el consumo de lo producido internamente, y de lo importado, para que no reducir



la dinámica económica interna. En esa misma línea, el estado ha de buscar buenas relaciones internacionales, para fomentar la exportación de los productos nacionales, realizando acuerdos positivos para los productos tradicionales y otros nuevos, y de esta forma generar el ingreso de divisas.

- El gobierno central debe buscar los mecanismos necesarios para generar un ahorro en las épocas de mayores ingresos, para afrontar situaciones futuras del país y del ciclo económico; mitigando los efectos de los períodos con menores ingresos.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angulo, S. (9 de Noviembre de 2016). *Análisis tributario: 'En el país se trabaja 82 días al año para pagar impuestos al Estado'*. Obtenido de El Comercio: <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-analisistributario-impuesto-renta.html>

Ávila, J. (2004). *Introducción a la Economía*. México: Plaza y Valdes.

BCE. (2017). *Banco Central del Ecuador*. Obtenido de Estadísticas de información económica: <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/788>

BCE. (Agosto de 2017). *Banco Central del Ecuador*. Obtenido de Previsiones Macroeconómicas del Ecuador 2017-2020: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/989-banco-central-expuso-las-previsiones-macroeconomicas-del-pais>

Bernal, C. (2010). *MEtodología de la investigación*. Bogotá: PEARSON.

Carrera, J. (2017). *Transparencia Fiscal No.132*. Quito: Observatorio de la Política Fiscal. Obtenido de Observatorio de la Política Fiscal.

Domínguez, E. (2016). *Economía 4 ESO*. La Rioja: TUTOR FORMACIÓN.

Escobar, H., & Cuartas, V. (2006). *Diccionario Económico Financiero*. Medellín: Universidad de Medellín.

MF. (2017). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de Estadísticas fiscales: <http://www.finanzas.gob.ec/estadisticas-fiscales/>

Otálora, C. (2009). *Economía fiscal*. La Paz: Plural.

Peña, P. (2012). Las reformas en detalle. *Ekos Negocios*, 104-107.

SRI. (2017). *Estadísticas generales de recaudación*. Obtenido de Servicio de Rentas Internas: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>