

Francisco Enríquez Bermeo
Editor

La calidad del gasto público a debate

Serie Economía y Territorio N° 3



2019

La calidad del gasto público a debate / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador : El Instituto de Trabajo y Economía - ITE. 2019

viii, 183 páginas : cuadros, figuras, gráficos, tablas. - (Serie Economía y Territorio ; 3)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096630

GASTOS PÚBLICOS ; ECONOMÍA ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; INVERSIÓN ; FINANZAS PÚBLICAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; RECESIÓN ECONÓMICA ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR
.39 - CDD

Primera edición: 2019

© **Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

El Instituto de Trabajo y Economía - ITE

Carlos Calvo 1378

Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Argentina

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: Isángela Ediciones

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-6630

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Economía y Territorio

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil sobre el desarrollo desde una perspectiva económica y territorial.

Índice

Presentación	VIII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Introducción	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Calidad en la inversión social: la Asignación Universal por Hijo en Argentina	5
<i>Mara Ruiz Malec y Leandro Martín Ottone</i>	
Presupuesto por resultados: una posibilidad en un escenario de ajuste	45
<i>Diego Martínez Echeverría y Tathiana Borja Rivadeneira</i>	
La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS	85
<i>Meitner Cadena Cepeda</i>	
Calidad de las finanzas públicas y el sector salud en Ecuador	113
<i>Francisco Enríquez</i>	
La política fiscal en Ecuador: ¿es siempre procíclica?	149
<i>Segundo Camino-Mogro y Fausto Ortiz</i>	
Anexo	
Economía mundial y crisis financiera, riesgos actuales y futuras predicciones	169
<i>Steve Keen</i>	

La política fiscal en Ecuador: ¿es siempre procíclica?*

Segundo Camino-Mogro**
Fausto Ortíz***

Resumen

Ecuador, al ser un país dolarizado desde el año 2000, tiene una capacidad muy limitada en una parte de su caja de herramientas –la política monetaria– lo cual ha llevado a que utilice ‘en gran medida’ la otra herramienta disponible: la política fiscal, para sobrevenir los diferentes shocks en el ciclo económico. La evidencia empírica muestra diversos resultados sobre el efecto macroeconómico de la política fiscal en el PIB y otras variables en muchos países (incluido Ecuador), sin embargo, un tema poco explorado en nuestro país es la ciclicidad de esta herramienta. En este trabajo se utilizan datos de 1982 a 2018 de Ecuador para testear la ciclicidad de la política fiscal; además se utiliza un grupo de variables fiscales para contrastar la ciclicidad desde diferentes perspectivas. Los resultados sugieren que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. También se encuentra evidencia de que cuando se limpia el efecto del petróleo, el consumo del gobierno continúa siendo procíclico. Esto proporciona un apoyo empírico para la noción de que cuando llueve, se derrama.

Palabras claves: política fiscal, países productores de petróleo, gasto público, Ecuador

*Los autores agradecen los comentarios de Ángel Maridueña y Paúl Carrillo-Maldonado. Se aplica el descargo de responsabilidad correspondiente. Todos los errores son nuestros y esta investigación no representa la opinión de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; Universidad Ecotec, ni de sus autoridades.

**Director nacional de Investigación y Estudios de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros [SCVS] y profesor invitado en la Universidad Ecotec, Guayaquil. scaminom@supercias.gob.ec

***Autor de correspondencia. Analista Económico, Ex Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador. Fausto.ortizd@gmail.com

Introducción

Según Blanchard et al. (2012), la política fiscal no es más que la elección de los impuestos y manejo del gasto por parte de un gobierno. Es una herramienta que el gobierno posee para determinar el nivel de impuestos (ingresos) y consumo (gastos) que desea tener para influir en el nivel de producción. Sin embargo, la discusión sobre qué tan influyente es esta herramienta sobre la demanda agregada aun es un tema de debate entre los hacedores de política pública.

De acuerdo con la teoría económica tradicional, la política fiscal debería ser contracíclica (Céspedes y Velasco, 2014). Ricardo-Barro afirma este argumento al mencionar que, si un gobierno financia una senda dada de gasto por medio de déficit, el ahorro privado aumenta en la misma cuantía en que disminuye el ahorro público. En tanto el ahorro total no varía, la cantidad total que queda para inversión no resulta afectada. En una situación óptima, un gobierno obtiene excedentes en tiempos de auge y déficits en tiempos de recesión, lo que implica que la deuda pública aumenta, sin que esto sea motivo de preocupación (Barro, 1979; Blanchard et al., 2012).

El enfoque keynesiano también menciona que si la economía está en recesión, los gastos del gobierno deberían aumentar y se deberían reducir los impuestos para ayudar a salir de la recesión; mientras que durante los booms económicos (épocas de auge), el gobierno debería salvar los excedentes que surgen de la operación de los estabilizadores automáticos y, si es necesario, ir más lejos con aumentos discrecionales de impuestos o recortes de gastos (Erbil, 2011). En coincidencia con Ricardo-Barro, se espera que la política fiscal tenga un patrón contracíclico a través de los estabilizadores automáticos y los canales discrecionales. Es decir, un aumento del gasto público disminuiría la producción y una disminución de impuestos aumentaría la demanda agregada.

Sin embargo, la evidencia empírica cada vez confirma más que la política fiscal es procíclica en países en vías de desarrollo y emergentes y contracíclica en los países desarrollados (con excepciones). Luego de analizar dos casos puntuales, Alesina et al. (2008) mencionan que en los países en vías de desarrollo el gasto de gobierno, como porcentaje del PIB, aumenta

durante un boom y cae en las recesiones, además de que los déficits se incrementan en los booms y decrecen en las recesiones. Galí y Perotti (2003) argumentan que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los déficits presupuestarios discrecionales se han vuelto más anticíclicos en los países de la Unión Europea Monetaria (UEM) después del Tratado de Maastricht, así como en los otros países industrializados de la Unión Europea (UE) y fuera de la UE.

En este capítulo se estudia una pregunta simple: ¿cuál es la ciclicidad de la política fiscal en Ecuador durante 1982-2018? Se cubre entonces un período predolarización y posdolarización. Carrillo-Maldonado (2015) menciona que la política fiscal tiene especial relevancia en economías dolarizadas, limitadas en su caja de herramientas al no disponer de política monetaria. Esto ha llevado a que Ecuador utilice (en gran medida) la otra herramienta de su caja: la política fiscal, para sobrevenir los diferentes shocks en el ciclo económico.

Ecuador es una economía dolarizada desde el año 2000.¹ Con esta nueva moneda de curso legal, la única forma que posee el gobierno para intervenir en la economía es el gasto público y los impuestos (política fiscal). Debido a su naturaleza para actuar como estabilizadores económicos, los impuestos y el gasto público reaccionan automáticamente a los cambios en la actividad económica, por ello, la política fiscal puede fomentar u obstaculizar el uso de estabilizadores automáticos (Toro y Lozano, 2007).

Si bien varios autores han analizado los efectos de la política fiscal en Ecuador, ningún estudio (a conocimiento de los autores) ha determinado su tipo de ciclicidad. Pacheco (2006) muestra que la política fiscal no tiene efecto sobre el ciclo económico; Carrillo-Maldonado (2015) menciona que dichos resultados contradicen varios análisis de América del Sur, cuestiona la medida del ciclo económico y que este pueda influir en los resultados obtenidos.

Este artículo brinda evidencia empírica nueva sobre Ecuador desde un enfoque diferente: la afectación de los shocks de la política fiscal en

¹ Para una revisión del proceso de causa de la dolarización, ver Vera-Gilces et al. (2019) y Camino-Mogro y Armijos-Bravo (2018). Vale la pena destacar que desde el año 2000, Ecuador es “legalmente” dolarizado, ya que, en la práctica, Ecuador estuvo dolarizado muchos años antes.

diferentes períodos de tiempo. Se examina si el comportamiento fiscal es efectivamente procíclico en Ecuador mediante el empleo de pruebas econométricas. Aunque hay un número creciente de estudios sobre el tema, pocos han observado a fondo la prociclicidad de las políticas fiscales en este país, particularmente durante el reciente período de altos precios del petróleo y crisis económica.

Además de utilizar las típicas variables de las cuentas nacionales, agregamos otros factores políticos e institucionales para detectar si estas métricas desempeñan un papel en la ciclicidad de las políticas fiscales en Ecuador. Los resultados muestran que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. Además, esta evidencia muestra que en Ecuador, durante 1982 y 2018, en promedio, el consumo del gobierno respondía proporcionalmente menos a las fluctuaciones del PIB.

Revisión de la literatura

La política fiscal ha sido concebida como contracíclica; sin embargo, Gavin y Perotti (1997) señalaron un marcado contraste entre las economías industriales y América Latina respecto a la ciclicidad de la política fiscal y, desde entonces, mostraron que en esta última región esta herramienta ha sido procíclica. Ello pone en duda la aplicabilidad de la hipótesis de allanamiento de impuestos en América Latina propuesta por Barro (1979). Un creciente número de investigaciones han mostrado que efectivamente la política fiscal tiende a ser más procíclica en economías emergentes y en vías de desarrollo (Alesina et al., 2008; Gavin et al., 1996; Kaminsky et al., 2004; Stein et al., 1999).

Sin embargo, la prociclicidad de la política fiscal también se ha encontrado en países desarrollados, aunque en menor medida (Arreaza et al., 1999; Lane, 1998, 2003; Talvi y Vegh, 2005). Aunque la evidencia empírica acerca de los países desarrollados se inclina más a una política fiscal contracíclica (Alesina et al., 2008; Galí y Perotti, 2003; Gavin y Perotti, 1997; Panizza y Jaimovich, 2007), al parecer las conclusiones

sobre su ciclicidad no son del todo firmes para este tipo de naciones. Para los países en vías de desarrollo, la literatura es más consistente.²

Un estudio en África desarrollado por Thornton (2008) sugiere que el consumo del gobierno es altamente procíclico y en muchos casos responde más que proporcionalmente a las fluctuaciones en la producción. Este análisis se realizó en 37 países africanos de bajos ingresos entre 1960 y 2004. Lledó et al. (2011) también estudian países africanos, específicamente los patrones cíclicos de los gastos del gobierno en África subsahariana desde 1970, y encuentran que los gastos del gobierno son un poco más procíclicos en esa zona que en otros países en desarrollo. Hallan también cierta evidencia de que la prociclicidad en África ha disminuido en los últimos años, después de un período de alta prociclicidad durante las décadas del ochenta y el noventa. No encuentran evidencia que las instituciones políticas afecten la prociclicidad fiscal en esta región.

En esta línea, Ilzetzki y Vegh (2008) apoyan la idea de que la política fiscal es procíclica en los países en desarrollo. De hecho, sugieren que es verdad y no ficción, como mencionan otros autores; también encuentran evidencia que la política fiscal es expansiva, un canal que no se tiene en cuenta en la literatura existente. Todo ello brinda un apoyo empírico a la idea de que “cuando llueve, se derrama”.

Por su parte, Daude et al. (2011) encuentra que desde principios de los años noventa, la política fiscal discrecional³ ha sido procíclica en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay, mientras que es neutral en Chile, Colombia y Perú. Ello se explica probablemente por la falta de acceso al crédito durante las crisis profundas, en lugar de por el gasto “despilfarrador”. Frankel et al. (2013) también mencionan que los países en vías de desarrollo siguen una política fiscal procíclica aunque en la última década, aproximadamente un tercio de esos países ha podido escapar de la trampa de la prociclicidad y convertirse en anti-cíclico. Esta evidencia concuerda en algunos puntos con lo demostrado por Gavin y Perotti (1997).

2 Klemm (2014) ofrece una revisión exhaustiva de la literatura.

3 La política discrecional es aquella que aplican los gobiernos para influir en los ingresos o gastos públicos. Tienen la ventaja de que pueden actuar directamente sobre los problemas, pero el inconveniente es que suelen tardar mucho, debido a que los trámites requieren de un proceso de aceptación demasiado largo.

Por el lado de los impuestos, Vegh y Vuletin (2015) mencionan que se sabe poco sobre el comportamiento cíclico de las tasas impositivas (a diferencia de los ingresos tributarios, que son endógenos al ciclo económico y, por lo tanto, no pueden arrojar luz sobre el carácter cíclico de la política tributaria). Los autores analizan 62 países durante el período 1960-2013 y encuentran que la política fiscal es acíclica en los países industrializados (entre las tasas impositivas y el PIB), pero en su mayoría es procíclica en los países en desarrollo. Esta evidencia es similar a la encontrada por Talvi y Vegh (2005) que argumentan que en un gobierno que enfrenta graves fluctuaciones en la base tributaria, como es el caso de los países en desarrollo, se considera óptimo ejecutar una política fiscal procíclica. También, existe una corriente que analiza la prociclicidad de la política fiscal en los países productores de petróleo y en países productores de *commodities*. En el primer caso, para 28 países en vías de desarrollo y al mismo tiempo productores de petróleo, Erbil (2011) encuentra que todas las variables analizadas como fiscales son fuertemente procíclicas. No obstante, esta evidencia no es uniforme en todos los grupos de análisis, dado que el autor divide a los países en vías de desarrollo por su ingreso: alto, medio y bajo. Asimismo, Murphy et al. (2010) evalúan el comportamiento de la política fiscal en los países productores de petróleo durante el reciente ciclo del petróleo (2003-2008) para 31 países donde los ingresos de este producto representan al menos el 25% de los ingresos fiscales, y encuentra que la política fiscal es procíclica.

Recientemente, Céspedes y Velasco (2014) analizan la prociclicidad de la política fiscal en las naciones con alta riqueza en *commodities* y encuentran evidencia de una reducción de la prociclicidad de la política fiscal en varios países. Los autores sugieren que las mejoras en la calidad institucional han conducido a una postura de política fiscal más anticíclica en varios países y que la presencia de reglas fiscales también parece haber marcado una diferencia: los países que las usan mostraron un cambio mayor hacia la contraciclicidad fiscal.

Finalmente, autores como Schuknecht (2000) y Alesina et al. (2008) argumentan que los instrumentos de política fiscal sirven a los gobiernos para influir en los resultados de las elecciones en los países en desarrollo.

Los autores mencionan que el principal vehículo para las políticas fiscales expansivas en torno a las elecciones es aumentar el gasto público en lugar de reducir los impuestos y que la prociclicidad de la política fiscal es más pronunciada en democracias corruptas. Por lo tanto, vale la pena considerar los mecanismos institucionales que restringen las políticas de gasto discrecional y que fortalecen el control fiscal para prevenir la formulación de políticas oportunistas en torno a las elecciones (Schuknecht, 2000).

En general, los estudios empíricos han demostrado que las economías en vías de desarrollo, emergentes, productoras de petróleo, *commodities*, con altos niveles de corrupción y poca institucionalidad, tienden a tener una política fiscal procíclica y particularmente expansiva vía aumento del gasto del gobierno y no vía disminución de impuestos. Esto ha llevado a que ciertos gobiernos decidan tomar este camino previo a elecciones para valerse de dicha herramienta para influir en sus votantes.

Hechos estilizados de la economía ecuatoriana

En esta sección se analizan las principales variables macroeconómicas del Ecuador (PIB, consumo de hogares, consumo del Gobierno, inversión, exportaciones, importaciones, déficit primario y presupuestario, ingresos petroleros, no petroleros, ciclo económico, entre otros) desde 1982 a 2018 con el propósito de revisar ciertos hechos importantes en la economía desde una perspectiva evolutiva y poder tener una visión general del comportamiento de la misma.

Ecuador se ha caracterizado por ser un país productor y proveedor de materias primas (Camino et al., 2016; Domínguez y Caria, 2016) y esta especialización productiva primario-exportadora ha dado lugar a una sucesión de ciclos de auge y depresión vinculados con la producción de una única materia prima (petróleo) y por lo tanto, con la demanda y cotización de la misma en los mercados internacionales, factores sobre los cuales Ecuador no ha tenido ninguna capacidad de influencia (Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou, 2018). Adicionalmente, Pacheco (2006) afirma que la evolución de la economía ecuatoriana, desde antes de la dolarización, se ha

caracterizado por la inestabilidad. Uno de estos síntomas más evidentes es el desequilibrio fiscal, que se manifiesta a través del déficit presupuestario recurrente.

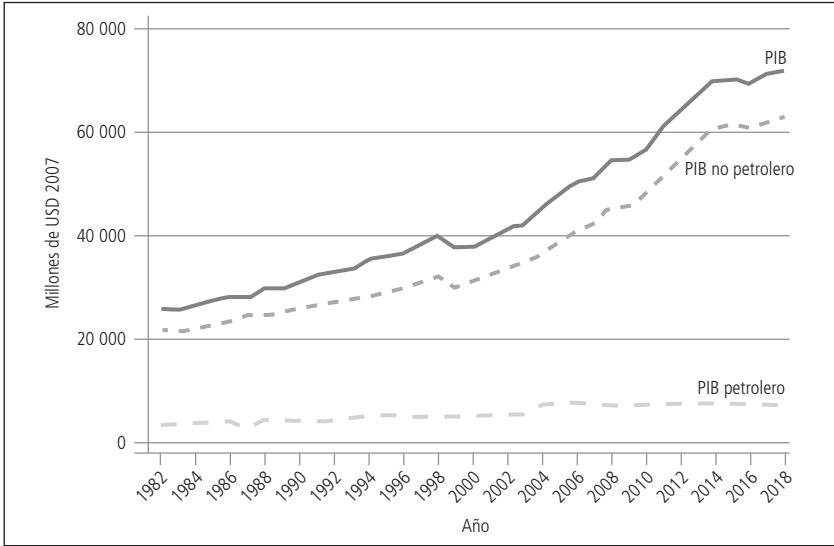
Ecuador tiene bajos niveles de productividad, particularmente en el sector manufacturero. Camino-Mogro et al. (2018) mencionan que esta variable presenta un patrón de crecimiento que coincide con los movimientos del PIB; en épocas de auge, la productividad crece, mientras que en desaceleración esta variable decrece. Sin embargo, Ruiz-Arranz et al. (2018) y Domínguez y Caria (2016) mencionan que la productividad tiene tasas bajas de crecimiento en Ecuador, lo que dificulta el crecimiento económico. Estos autores argumentan que el síntoma de baja productividad podría ser el enanismo empresarial, la informalidad, el escaso desarrollo del sector de exportaciones no tradicionales y la menor profundización financiera.

En la figura 1 se muestra la evolución de algunos agregados macroeconómicos del Ecuador desde 1982 a 2018. En el panel a), se muestra el PIB total y su composición como PIB petrolero y no petrolero, siendo este último el que más representa en el agregado. En este lapso, el consumo de los hogares representa alrededor de 10 veces más el consumo del gobierno, aunque desde 2007, el consumo del gobierno tiene un ligero crecimiento, generado por el cambio de modelo económico de dicho momento y que representaba una participación más activa del gobierno central. Sobre el consumo de los hogares, otro agregado macroeconómico, siempre ha representado más del 60% del PIB desde 1982, mientras que la inversión total (privada y pública) decreció entre 1982 y 2000. Empieza a crecer del 2001 en adelante, mientras que en el 2013 vuelve a decrecer por las restricciones de liquidez.

El panel b) muestra la participación de la inversión privada y pública sobre el PIB. Se destaca cómo la inversión privada desde 1982 es cada vez menor con respecto al producto. Llegó a su punto más bajo en el año 1999 y 2000, cuando Ecuador se dolarizó y la inversión pública por primera vez era mayor que la privada. Sin embargo, luego del año 2000, la inversión pública vuelve a ser menos representativa como porcentaje del PIB que la inversión privada, que comienza a crecer. Solo en 2007 la inversión pública

Figura 1. Agregados macroeconómicos en Ecuador 1982-2018

a) PIB Petrolero y No Petrolero



b) Inversión Pública y Privada sobre PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador. Notas: las variables en USD se encuentran a dólares constantes del 2007. Elaboración: autores.

vuelve a tener una mayor participación sobre el PIB igual que en los años 2012 al 2014. Esto sin duda por la mayor participación del estado en obras públicas que se generaron a partir de los altos precios del petróleo. Con los problemas económicos que presentó el país en el año 2015 en adelante, la inversión privada vuelve a tomar mayor participación, desplazando a la inversión pública.

Algo importante a destacar es que en América Latina y el Caribe (ALC), la inversión es mayoritariamente privada, aproximadamente el 75% de la inversión total, mientras la inversión pública representa un 25%. El análisis de la evolución de la inversión pública en ALC en el período 1980-2017 muestra una tendencia a la baja entre 1980 y principios de la década de 2000, y una recuperación a partir de la mitad de esta misma década (CEPAL, 2018). En Ecuador, el promedio de la participación de la inversión pública sobre el total de inversión entre 1982 y 2000 fue de 20,4%, mientras que del 2001 al 2006 fue del 22,4% y del 2007 al 2018 se incrementó al 43% por el cambio de modelo económico en el país.

Según Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) durante los años 1983 y 2000 la economía ecuatoriana prácticamente experimentó lo que Kehoe y Prescott (2002) definen como una “gran depresión”. Por otro lado en el año 2000, con la dolarización, Ecuador tuvo en mejor desempeño económico, acompañado básicamente con una “sólida moneda”⁴, alto flujo de remesas, saneamiento del sistema financiero privado, estabilización de la inflación, entre otros.⁵

En cuanto a la evolución del balance fiscal⁶ y de los ingresos del Ecuador desde 1982 a 2018, el balance primario y global del gobierno ha mostrado un saldo positivo desde 1983 hasta 1985. En 1986 y 1987 fue deficitario y también fue negativo en 1998, 2009 y 2010. En 2011 nuevamente fue

4 En un período de gran depreciación del dólar hasta el año 2013, está podrá a ser una de las causas para que Ecuador se haya beneficiado mayoritariamente de la dolarización, mientras que luego de este año, el dólar se volvió más fuerte en el mercado internacional y causó problemas de competitividad.

5 Para una revisión exhaustiva de los acontecimientos más importantes en materia política y económica, ver Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) capítulo 1 y 2; también Gachet et al. (2011) incluido su anexo D.

6 Se utilizan datos de las operaciones del sector público no financiero con base devengado en dólares corrientes.

superavitario, del 2012 al 2017 nuevamente tuvo déficit, recuperándose en 2018 con un saldo de 1377 millones de USD. Por el lado del balance global, este ha tenido un comportamiento muy similar al balance primario, aunque siempre menor que el balance primario, siendo deficitario desde 2009 hasta 2018, y con superávit entre 2000 y 2008.

Sobre la composición de los ingresos del gobierno divididos en petroleros y no-petroleros, desde 1982, Ecuador ha tenido una tendencia creciente en ingresos no-petroleros. Antes del 2012 estos ingresos representaban menos del 15% del PIB, luego representaban alrededor del 17%. Presentó pequeñas disminuciones en 2015 y 2018, cuando cayó alrededor del 15,5%. La historia es un poco diferente con los ingresos petroleros y, aunque Ecuador es un país exportador de este producto, no decide sobre su precio. Solo en 2011 estos ingresos superaron más de 5000 millones de USD, por la subida del precio del barril de petróleo. Esta es la cifra más alta desde 1982. La participación de los ingresos petroleros sobre el PIB también tuvo su punto más alto en el 2011 con alrededor del 10% y su punto más bajo con alrededor del 2% en el 2017.⁷

En el contexto de comercio internacional de Ecuador desde 1982 a 2018, las exportaciones e importaciones han tenido una tendencia creciente. La participación de estos dos agregados macroeconómicos sobre el PIB ha sido de alrededor del 23% en promedio de las exportaciones e importaciones. En la última década, las importaciones han participado más sobre el PIB que las exportaciones.

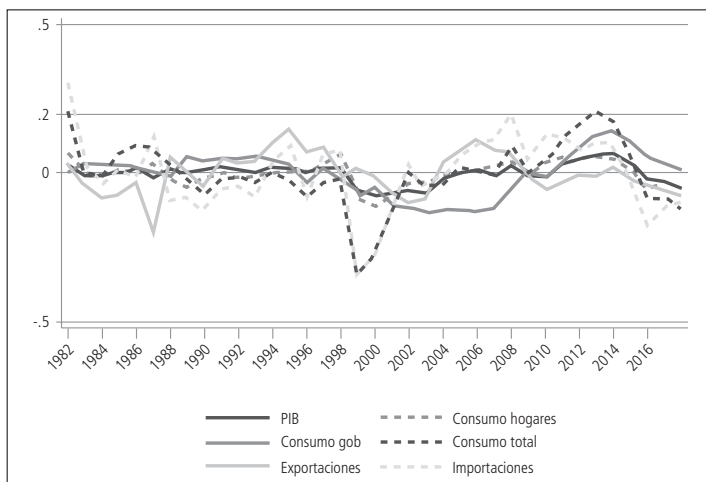
En el inicio de la década de los noventa el país se beneficia de un entorno internacional favorable que se caracteriza por buenos precios del petróleo, el inicio de las exportaciones de flores y el auge de la producción de camarón (Gachet et al., 2011). Si bien ello generó una mayor apertura comercial, y a su vez una balanza comercial positiva, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones. Desde la dolarización en el año 2000, las exportaciones comienzan a tener una mayor participación sobre el PIB. Solo en 2011 comienzan a perder participación; en 2016 ya

⁷ Para una revisión exhaustiva de los acontecimientos más importantes en ingresos y gastos del gobierno ecuatoriano, ver el capítulo 4 de Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018), que incluye una tabla detallada de las reformas tributarias desde la dolarización; también ver Pacheco (2006) y Carrillo-Maldonado (2017).

las importaciones participaban de forma mayoritaria que las exportaciones sobre el PIB.⁸

En la figura 2 se puede observar el ciclo económico de todos los componentes de la demanda agregada de Ecuador de 1982 a 2018. Se evidencia que en la década de los 80 las importaciones, exportaciones e inversión total son las variables más volátiles respecto al PIB; también se muestra que el consumo de los hogares y del gobierno son menos volátiles. Sin embargo, la ciclicidad de estas variables sugiere comportamientos diferentes en esta década: el consumo del gobierno, importaciones, exportaciones e inversión total es acíclico, mientras que el consumo de los hogares procíclico.

Figura 2. Ciclo económico de la demanda agregada



Fuente: Banco Central del Ecuador. Notas: Para obtener el ciclo de cada variable se usó la metodología propuesta por Hodrick y Prescott (1997), Elaboración: autores.

Finalmente, al comparar los componentes de la demanda agregada del Ecuador con otros países, se observa que la volatilidad del consumo, la inversión y el producto en los países desarrollados es más estable, además, la

8 Para una revisión exhaustiva de las políticas de inserción internacional en Ecuador desde la dolarización, ver el capítulo 5 de Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018)

volatilidad del producto en el Ecuador es inferior no solo a la de los países desarrollados sino también a la de los países latinoamericanos (Gachet et al., 2011).

Política fiscal en Ecuador

Pacheco (2006) menciona que en Ecuador, en épocas de expansión, los recursos se destinan a incrementar el gasto, especialmente el corriente y la inversión pública, mientras que se reduce el nivel de endeudamiento. En épocas de crisis, este ajuste se lo hace mediante una reducción en la inversión pública y en las remuneraciones, así como en la contratación de nueva deuda. La autora también menciona que el impuesto a la renta y el impuesto a consumos especiales (ICE) son los más significativos y procíclicos respecto al PIB, en comparación con el resto de ingresos (excepto los petroleros).⁹

Por su parte, Carrillo-Maldonado (2015) encuentra que en Ecuador el aumento de los impuestos no tiene un efecto significativo sobre el gasto público y que aunque exista mayor recaudación, el gobierno mantendrá su gasto corriente de acuerdo con lo presupuestado. El autor también menciona que los impuestos tienen una relación dinámica con los componentes del PIB y que más del 50% del crecimiento del PIB está interrelacionado con los impuestos directos e indirectos. Mientras los shocks de impuestos indirectos afectan negativamente a las importaciones, exportaciones y PIB, el crecimiento de los impuestos directos aumenta las exportaciones. El autor concluye que un shock positivo del consumo del gobierno tiene efectos sobre los impuestos y la inversión y que los instrumentos de política fiscal tienen una alta interrelación entre ellos.

Pacheco (2006) encuentra que en Ecuador, el gasto total, los gastos corrientes, remuneraciones y los gastos de capital son procíclicos respecto al PIB. En esta línea, Carrillo-Maldonado (2017) encuentra que un aumento del gasto público tiene un efecto inicial positivo en la actividad económica (relación inversa a la encontrada por Pacheco) y que la respuesta es simi-

⁹ Pacheco realiza este análisis de los ciclos económicos de cada variable con el método propuesto por Hodrick y Prescott (1997). Lo realiza de forma gráfica y con un análisis de correlación simple.

lar en los tres primeros meses, mientras que desde el cuarto mes el efecto es negativo. En tiempos de crisis el aumento del gasto sería más efectivo que en expansión. Carrillo-Maldonado (2017) también encuentra que el aumento de los impuestos provoca un efecto negativo en la actividad económica y con mayor impacto en crisis; además, menciona que el ingreso petrolero genera un efecto positivo permanente en la economía con un mayor efecto en expansión.

Finalmente, Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) encuentran que la política fiscal en Ecuador es procíclica y no cuenta con estabilizadores automáticos efectivos que atenúen las fluctuaciones del ciclo económico. Los autores también mencionan que las finanzas públicas ecuatorianas están más influidas por el precio del crudo que por el ciclo económico. Adicionalmente, encontraron que la política fiscal fue procíclica: en las etapas expansivas del ciclo, el déficit tendió a incrementarse, mientras que en las etapas contractivas disminuyó. Los autores dejan en claro que la política fiscal ecuatoriana se volvió más procíclica con el tiempo, especialmente durante el súper ciclo de las materias primas que se inició a mediados de la década pasada.

En general, la política fiscal en Ecuador tiende a ser procíclica y en los últimos años esta prociclicidad ha aumentado. Al parecer hay un consenso en que el gasto público ha sido la principal herramienta de la política fiscal y que este es procíclico respecto al PIB. Si se estudian los datos de ingresos no petroleros, se observa que son procíclicos con el PIB, pero en una menor medida que los ingresos petroleros; en otras palabras, los impuestos al parecer no tienen mayor influencia en el ciclo del PIB.

En la actualidad, Ecuador acaba de firmar una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde una de las metas es reducir el gasto público (vía gasto corriente y capital), además de disminuir los subsidios. Esto, a cambio de aumentar la recaudación de los impuestos. ¿Estamos preparados para esto? La evidencia muestra una mayor prociclicidad del gasto público y poco o nulo efecto de los impuestos sobre la actividad económica.

En este sentido, el FMI ha recomendado varias reformas estructurales como reducir la compensación del sector público y de forma mínima en el sector privado, pasar de los impuestos directos a los indirectos y permitir

horarios y contratos menos rígidos, además de aumentar la productividad disminuyendo las regulaciones, mejorar la competencia y mejorar las instituciones. As mismo esta propuesta de reforma plantea: (i) simplificar el sistema tributario, (ii) ampliar la base tributaria; y, (iii) eliminar las exenciones fiscales injustificadas e injustificadas, los regímenes especiales y las preferencias que ahora benefician a los segmentos más ricos de la población; (iv) reequilibrar el sistema de impuestos directos a impuestos indirectos; y (v) eliminar gradualmente los impuestos distorsionados sobre el volumen de negocios y los gravámenes a las transferencias al exterior (IMF, 2019).

Lo que se buscaría con esta reforma es mejorar el sistema de administración tributaria, a fin de que cumpla con los principios fundamentales de igualdad y generalidad, capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad y simplicidad. Sin embargo, el gobierno actual debe buscar la eficiencia desde el aumento de la recaudación, contrario a la propuesta del FMI que involucra un aumento de impuestos. Lo primero no tiene una afectación directa sobre la renta disponible, mientras lo segundo puede afectar el consumo y el ahorro.

Conclusiones y propuestas de política pública

En este capítulo se ha respondido una pregunta sencilla: ¿cuál es la ciclicidad de la política fiscal en Ecuador durante 1982-2018? Para esto se examinaron variables fiscales mediante regresiones simples, utilizando un “viejo conocido” método como el Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Los resultados empíricos sugieren que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. Además, esta evidencia muestra que en Ecuador durante 1982 y 2018, en promedio, el consumo del gobierno respondía proporcionalmente menos a las fluctuaciones del PIB. Esto ofrece un apoyo empírico para la idea de que cuando llueve, se derrama: el consumo procíclico del gobierno en los países en desarrollo implica que la política fiscal exagera el ciclo económico.

Ecuador, al depender del petróleo y con poca diversificación de las exportaciones, particularmente de las manufactureras, enfrenta el clásico

problema de la volatilidad de los precios de los *commodities*. Esto puede ocasionar shocks en los ingresos totales, además de generar una situación en que la administración fiscal se vuelva un desafío. Entonces, ¿qué tan buena es una política fiscal procíclica? La respuesta es simple, buscar objetivos de corto plazo implica que las decisiones de gasto, se las realiza para cubrir requerimientos inmediatos. Según Céspedes y Velasco (2014) incrementar el gasto o disminuir impuestos es políticamente fácil, pero hacer lo opuesto es políticamente difícil.

En una economía altamente dependiente de los *commodities*, como Ecuador, es imperativo que se formulen políticas fiscales anticíclicas efectivas mediante las cuales se disminuya discrecionalmente el gasto gubernamental, puntualmente del gasto corriente, y que la inversión pública y las transferencias sociales no se recorten, en aras de prevenir posibles shocks de los ingresos volátiles del petróleo y prevenir los ciclos de auge y recesión. Mantener la ‘regla de oro’ de limitar la posibilidad de un Gobierno de gastar más de lo que recauda, limita el crecimiento de la deuda pública y garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas; en otras palabras, el gasto público, a través del tiempo, debe crecer más lento que la economía privada.

Otros desafíos, en el corto plazo, son continuar con el ajuste fiscal gradual, al tiempo que se preservan las ganancias sociales y no se ahondan los recortes a la inversión pública, especialmente en infraestructura. Ello implica que en el largo plazo se construyan instituciones fiscales sólidas y ganando espacio fiscal en los buenos tiempos para usarlo en los malos tiempos (Vegh, 2018). Finalmente, disminuir una política fiscal procíclica podría ayudar a mantener un crecimiento a largo plazo y mantener la atención social que la población pobre necesita (Erbil, 2011).

En este sentido, el FMI ha sido muy claro en su nueva carta de intención y su reporte de país No. 19/79 donde menciona que los grandes aumentos de gastos de la última década en sueldos y salarios han resultado difíciles de revertir, mientras que los subsidios al combustible mal orientados siguen siendo un componente importante del gasto gubernamental (IMF, 2019). De hecho, desde el 2011 en la cuenta de compra de bienes y servicios del gobierno central se incluye la importación de derivados, lo que ha inflado la cuenta de gasto gubernamental. Esto se da ‘en parte’ por la vía

de aumento del precio del petróleo. El mismo FMI ha mencionado que los subsidios a los combustibles no dirigidos son actualmente alrededor del 3% del PIB y que la reforma del subsidio se debe calibrar cuidadosamente para promover la equidad y la eficiencia social; no se espera que tenga un impacto importante en los niveles de precios al consumidor minorista.

Tiempo atrás, Castillo (2007) mencionaba los incentivos de mantener y/o eliminar los subsidios a los combustibles, entre los que se destaca que, en el caso de la clase media y la población deprimida, el ahorro público que genera la política de focalización (de combustibles) puede mejorar significativamente las condiciones de oferta, calidad y cobertura de los servicios públicos, especialmente los de educación y salud; puede significar algunos programas más de vivienda popular o más infraestructura productiva como vías de comunicación, etc.; puede significar proyectos de inversión pública, mejorar los ingresos de la nueva población empleada y dinamizar el consumo.

Referencias

- Alesina, Alberto, Filipe Campante y Guido Tabellini (2008). “Why is fiscal policy often procyclical?”. *Journal of the European Economic Association* N°5, Vol. 6: 1006-1036.
- Arreaza, Adriana, Bent Sgrensen y Oved Yosha (1999). *Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Barro, Robert (1979). “On the determination of the public debt”. *Journal of Political Economy* N°5, Vol. 87: 940-971.
- Blanchard, Olivier, Alessia Amighini y Francesco Giavazzi (2012). “Macroeconomía”. *Rivista di Politica Economica* Vol. 7: 101-129.
- Camino, Segundo, Víctor Andrade y Diana Pesantez (2016). “Posicionamiento y eficiencia del banano, cacao y flores del Ecuador en el mercado mundial”. *Ciencia Unemi* N°19, Vol. 9: 48-53.
- Camino, Segundo y Grace Armijos (2018). “Assessing competition in the private banking sector in Ecuador: an econometric approach with the Panzar-Rosse model”. *Cuadernos de economía*, N°117, Vol. 41: 225-240.

- Camino, Segundo, Grace Armijos y Gino Cornejo (2018). “Productividad total de los factores en el sector manufacturero ecuatoriano: evidencia a nivel de empresas”. Cuadernos de Economía N°117, Vol. 41: 241-261.
- Carrillo, Paul (2017). “El efecto de la política fiscal en expansión y recesión para Ecuador: un modelo MSVAR”. Cuadernos de Economía N°71, Vol. 36: 405-439.
- (2015). “Efectos macroeconómicos de la política fiscal en Ecuador 1993-2009”. *Analítika: revista de análisis estadístico* N°9: 21-52.
- Castillo, José Gabriel (2007). “Una nota acerca de los subsidios, la política y la economía. Cuestiones Económicas N°3 Vol. 23: 171-181.
- CEPAL (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes, Luis Felipe y Andrés Velasco (2014). “Was this time different? Fiscal policy in commodity republics”. *Journal of Development Economics*, Vol. 106: 92-106.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo y Alejandro Neut (2011). “Fiscal policy in Latin America: countercyclical y sustainable?”. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 5: 1-29.
- Domínguez, Rafael y Sara Caria (2016). “Ecuador en la trampa de la renta media”. *Problemas del Desarrollo* N°187, Vol. 47: 89-112.
- Erbil, Nese (2011). *Is fiscal policy procyclical in developing oil-producing countries?* Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2019). “IMF Executive Board Approves US\$4.2 Billion Extended Fund Facility for Ecuador. International Monetary Fund”. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador> [Visitado 20 mayo 2019].
- Frankel, Jeffrey, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin (2013). “On graduation from fiscal procyclicality”. *Journal of Development Economics* N°1, Vol. 100: 32-47.
- Gachet, Ivan, Diego Maldonado, Nicolás Oliva y José Ramírez (2011). *Hechos estilizados de la economía ecuatoriana: El ciclo económico 1965-2008*. Munich: University Library of Munich.

- Galí, Jordi y Roberto Perotti (2003). "Fiscal policy y monetary integration in Europe". *Economic Policy* N°37, Vol. 18: 533-572.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi (1996). *Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997). "Fiscal policy in latin america". *NBER macroeconomics annual*, Vol. 12: 11-61.
- Hodrick, Robert y Edward Prescott (1997). "Postwar us business cycles: an empirical investigation". *Journal of Money, credit, and Banking* N°1, Vol. 29: 1-16.
- Ilzetzki, Ethan y Carlos Vegh (2008). *Procyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction?* Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Kaminsky, Graciela, Carmen Reinhart y Carlos Vegh (2004). "When it rains, it pours: Procyclical macro-policies y capital flows. *NBER Macroeconomics Annual*: 11-53.
- Kehoe, Timothy y Edward Prescott (2002). "Great depressions of the 20th century". *Review of Economic Dynamics* N°5, Vol. 1: 1-18.
- Klemm, Alexander (2014). *Fiscal policy in Latin America over the cycle*. Fondo Monetario Internacional.
- Lane, Philip (2003). "The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD". *Journal of Public economics* N°12, Vol. 87: 2661-2675.
- Lane, Philip (1998). "On the cyclicity of Irish fiscal policy". *Economic y Social Review* N°1, Vol. 29: 1-16.
- Lledó, Victor, Irene Yackovlev y Lucie Gadenne (2011). "A tale of cyclicity, aid flows and debt: government spending in Sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies* N°5, Vol. 20: 823-849.
- Murphy, Pablo, Mauricio Villafuerte y Rolando Ossowski (2010). *Riding the roller coaster: Fiscal policies of nonrenewable resource exporters in Latin America and the Caribbean*. Fondo Monetario Internacional.
- Pacheco, Diana (2006). "Ecuador: Ciclo económico y política fiscal". *Cuestiones Económicas* N°1-3, Vol. 22: 7-56.

- Panizza, Ugo y Dany Jaimovich (2007). *Procyclicality or Reverse Causality?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruiz, Marta, María Cecilia Deza (Eds.) (2018). *Creciendo con productividad: Una agenda para la región andina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruiz, Marta, Javier Díaz Cassou (Eds.) (2018). *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schuknecht, Ludger (2000). "Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries". *Public Choice* N°1-2, Vol. 102: 113-128.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, y Alejandro Grisanti (1999). *Institutional arrangements y fiscal performance: The Latin American experience*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Talvi, Ernesto y Carlos Vegh (2005). "Tax base variability y procyclical fiscal policy in developing countries". *Journal of Development economics* N°1, Vol. 78: 156-190.
- Thornton, John (2008). "Explaining procyclical fiscal policy in African countries". *Journal of African Economies* N°3, Vol. 17: 451-464.
- Toro, Jorge y Ignacio Lozano (2007). "Fiscal policy throughout the business cycle: the Colombian experience". *Ensayos sobre política económica* N°55, Vol. 25: 12-39.
- Vegh, Carlos (2018). "Fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Past, present, y future". Conferencia sobre política económica desafíos y prioridades una década después de lo global: perspectivas para América Latina, Bogotá, Colombia.
- Vegh, Carlos y Guillermo Vuletin (2015). "How is tax policy conducted over the business cycle?". *American Economic Journal: Economic Policy* N°3, Vol. 7: 327-70.
- Vera Paul, Segundo Camino, Xavier Ordeñana, y Gino Cornejo (2019). *A look inside banking profitability: Evidence from a dollarized emerging country*. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1062976918301443> [Visitado 15 julio 2019].