

UNIVERSIDAD LAICA  
ELOY ALFARO DE MANABÍ



EDITORIAL  
MAR ABIERTO

# Finanzas públicas en Ecuador

## Un análisis descriptivo

Colección  
**A.**

Miguel Tomalá

Este libro ha sido evaluado bajo el sistema de pares académicos y mediante la modalidad de doble ciego.

Finanzas públicas en Ecuador. Un análisis histórico descriptivo 1990-2016.  
© Miguel Tomalá

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM)  
Ciudadela universitaria vía circunvalación (Manta)  
[www.uleam.edu.ec](http://www.uleam.edu.ec)

Departamento de Edición y Publicación Universitaria (DEPU)  
Editorial Mar Abierto  
Telef. 2 623 026 Ext. 255  
[www.marabierto.uleam.edu.ec](http://www.marabierto.uleam.edu.ec)  
[www.depu.uleam.blogspot.com](http://www.depu.uleam.blogspot.com)  
[www.editorialmarabierto.blogspot.com](http://www.editorialmarabierto.blogspot.com)

Cuidado de edición: Alexis Cuzme  
Diseño de portada: Bryan Rodríguez  
Diagramación: José Márquez

ISBN: 978-9942-959-88-1

Primera edición: mayo de 2017

Manta, Manabí, Ecuador.

*A Sarai Tomalá Tigua  
Porque en ti se encuentra el impulso para avanzar  
día a día hacia la consecución de los objetivos.*

*Porque de tal manera amó Dios al mundo, que ha dado a su Hijo unigénito,  
para que todo aquel que en él cree, no se pierda, mas tenga vida eterna.*

Juan 3:16

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	6
<b>CAPÍTULO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ECONOMÍA DE ECUADOR .....</b>	<b>10</b>
1.1. Población.....	11
1.2. Estructura de gobierno .....	14
1.3. Modelos de desarrollo.....	17
1.3.1. Modelo de desarrollo agroexportador .....	18
1.3.2. Modelo de industrialización vía sustitución de importaciones.....	19
1.3.3. Modelo de desarrollo ligado al neoliberalismo.....	23
1.3.4. Modelo de la “Revolución Ciudadana” .....	27
1.4. Principales logros económicos y sociales del modelo actual.....	34
<b>CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN ECUADOR.....</b>	<b>38</b>
2.1. Aspectos conceptuales y legales de las finanzas públicas .....	39
2.1. Fases del ciclo presupuestario .....	45
2.1. El sistema tributario en el contexto de las finanzas públicas en el Ecuador .....	51
<b>CAPÍTULO III. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) .....</b>	<b>58</b>
3.1. Evolución temporal del Producto Interno Bruto (PIB) .....	61
3.2. Evolución de los Ingresos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF) .....	68
3.2.1. Ingresos petroleros.....	78
3.2.2. Ingresos No petroleros .....	85
3.2.3. Ingresos Tributarios.....	90
3.2.3.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	96
3.2.3.2. Impuesto a la Renta.....	100
3.2.3.3. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).....	106
3.2.3.4. Impuesto a las importaciones .....	108
3.3. Evolución de los Gastos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF) .....	112
3.3.1. Evolución de los gastos totales del SPNF.....	114
3.3.2. Evolución de los gastos del SPNF desde la clasificación económica.....	119
3.3.2.1. Evolución del gasto corriente.....	119
3.3.2.2. Descomposición del gasto corriente.....	123
3.3.2.3. Evolución del gasto de capital .....	128
3.4. Evolución de los Saldos Presupuestarios del Sector Público No Financiero (SPNF).....	135
<b>CAPÍTULO IV. POLÍTICAS Y MEDIDAS ECONÓMICAS IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR QUE HAN REPERCUTIDO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS.....</b>	<b>141</b>

<b>4.1. Cambios en el marco legal.....</b>	<b>144</b>
<b>4.2. Eliminación de fondos petroleros y renegociación de los contratos petroleros .....</b>	<b>148</b>
<b>4.3. Endeudamiento público externo e interno .....</b>	<b>152</b>
<b>4.5. Reformas tributarias .....</b>	<b>176</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>191</b>

## Introducción

El trabajo de investigación tuvo como objetivo principal hacer un análisis del comportamiento que han tenido las Finanzas Públicas durante el periodo 1990-2016 en la república del Ecuador, identificando causas y efectos en la estructura del Sector Público No Financiero y la economía en su conjunto; además, de realizar una descripción y análisis de las principales medidas y políticas económicas implementadas en el Gobierno del Eco. Rafael Correa para la generación y manejo de los recursos del Estado por el lado de los ingresos, gastos y financiamiento público.

Ecuador es un país que históricamente se ha desarrollado en base a una estructura productiva generadora de productos primarios de exportación como el café, banano, cacao. A partir de los años setenta se vuelve agro-minero-exportadora por el boom del petróleo a raíz de la crisis energética de los países desarrollados. Varios experimentos se han realizado en varias décadas pasadas para transformarla sin mayores resultados. Actualmente se sigue manteniendo esa misma base de producción, a pesar de los intentos para cambiar esa matriz productiva en los últimos años.

Desde principios del siglo XX hasta la actualidad se han aplicado cuatro modelos de desarrollo. Uno, hasta los años 30 aproximadamente bajo las premisas de la escuela clásica (en un entorno de producción primaria). Dos, basado en la intervención del Estado que buscaba la industrialización vía sustitución de importaciones en función del modelo propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Tres, bajo la influencia del Neoliberalismo con un enfoque de apertura hacia afuera. El cuarto modelo, se aplica desde 2007 bajo el lema de la “Revolución Ciudadana” cuya característica principal es una fuerte intervención del Estado bajo lineamientos del denominado “Socialismo del Siglo XXI”.

En este contexto un aspecto a destacar es que, desde el mes de enero de 2000, Ecuador viene implementando un esquema de dolarización que reemplazó al Sucre

como moneda de curso legal. Esto ha generado resultados positivos para la estabilidad de la economía y por ende para los logros que se han obtenido en años recientes pero de manera especial en el ámbito fiscal.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: adicional a la introducción se presentan cuatro capítulos, incluyendo además un apartado de conclusiones y el correspondiente punto de referencia bibliográfica. En el capítulo I se muestran algunos datos relevantes acerca de las características generales de la economía del Ecuador, que permite tener una visión acerca de la evolución de la población y su distribución por ciudades principales, la estructura de gobierno, los modelos de desarrollo aplicados y los resultados más significativos obtenidos en los últimos 10 años en la administración del Presidente Rafael Correa. Se considera estas variables por cuanto cada una de ellas ha aportado directa o indirectamente en la organización, planificación y desarrollo de las finanzas públicas.

En el capítulo II se hace un breve enfoque teórico y legal del entorno de las finanzas públicas, el ciclo presupuestario y su aplicación en el contexto del Sector Público No Financiero (SPNF) de Ecuador. Se definen aspectos como la estructura del sector público, las etapas que debe cumplir el ciclo presupuestario, la clasificación económica y funcional de los ingresos y gastos, el ámbito institucional en el que operan, etc. La idea con estos puntos es que el lector tenga una visión acerca de los fundamentos que sustentan las finanzas públicas y a partir de esto comprender el análisis que sigue a continuación.

En base a lo que se explica previamente, el capítulo III realiza un análisis estadístico de la estructura y evolución de las operaciones del Sector Público No Financiero. Se inicia con la descripción del comportamiento temporal del Producto Interno Bruto (PIB), dada la correlación que existe con variables de ingresos, gastos, ingresos tributarios, petroleros, inversión pública, etc. Se continúa con el detalle de la evolución de los ingresos y gastos desde la clasificación económica, así como se hace una mirada estadística y causal de los resultados presupuestarios obtenidos. Para ello se parte de que los Ingresos se subdividen en petroleros y no petroleros; dentro de los no petroleros se centra en los tributarios: Impuesto al

Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) e Impuestos a las Importaciones. Los Egresos, por su parte, se clasifican en Gastos Corrientes, que consideran el pago Intereses por deuda pública externa, sueldos y salarios a funcionarios públicos y Compra de Bienes y Servicios; complementándose la clasificación con los Gastos de Capital, que tiene como principal componente la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) o también llamada Inversión Pública. Posterior a ello se realiza el análisis de los saldos presupuestarios donde se observan los tiempos de superávit y déficit fiscal que ha experimentado el Ecuador, tratando de incorporar causas que han originado tal o cual resultado.

El capítulo IV revisa de manera general las principales políticas y medidas implementadas en el ámbito fiscal durante la gestión del gobierno de la “Revolución Ciudadana”, que guardan relación con los cambios legales, las acciones en el ámbito del sector petrolero, el tratamiento del endeudamiento público externo e interno, y las modificaciones que se han introducido en el sistema tributario ecuatoriano con la aplicación de las distintas reformas tributarias. Respecto a esto, en el vivir diario de la realidad ecuatoriana las acciones del Régimen han generado criterios a favor y en contra; sin embargo, en el análisis se ha tratado de recoger opiniones de distintas posturas, procurando eliminar el sesgo ideológico al intentar que este documento sea más bien un aporte en y desde el ámbito académico.

En el desarrollo de la investigación se utilizó un enfoque histórico-descriptivo para las características generales del Ecuador. Igualmente se aplica el análisis estadístico y sus herramientas descriptivas para la utilización de los datos de las fuentes estadísticas. Se toma como referencia la información que provee el Banco Central del Ecuador (BCE), de manera específica, boletines estadísticos mensuales, en varias ediciones, para el periodo 1990-2016<sup>1</sup>. Además se ha hecho uso de datos del Instituto de Estadísticas y Censo (INEC) a través del Censo de Población y

---

<sup>1</sup> A partir del año 2008 el Banco Central del Ecuador introdujo cambios metodológicos en la publicación de las cuentas fiscales con la introducción de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD); además de considerar que el Gasto del Gobierno Central corresponde a todo el Presupuesto General del Estado (PGE). (Carrillo, 2015, p.29)

Vivienda 2010 y las proyecciones de población. Otra fuente de datos utilizada fue el Ministerio de Finanzas, de manera concreta sobre el endeudamiento público interno y externo y su desagregación por montos, organismos internacionales, principales países. También se ha complementado el estudio con la información bibliográfica desarrollada por organismos nacionales e internacionales sean públicos y/ privados, revistas y libros especializados, boletines, informes, medios de comunicación escrito, información online, entre otros.

Es importante aclarar que el estudio divide el análisis en tres periodos. El primero, 1990-1999, lapso de tiempo caracterizado por dificultades en el orden económico, político y social que desembocan en una profunda crisis durante 1999 y que conduce a la aplicación del sistema de dolarización a partir del 9 de enero del 2000. Además, porque en 1997 cuando se crea el Servicio de Rentas Internas (SRI) es de donde se inicia todo un proceso de transformación del sistema tributario ecuatoriano. El segundo 2000-2006, que se convierte en el tiempo de restauración de los problemas económicos que dejó la crisis precedente y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica. El tercero, 2007-2016 que configura un espacio de tiempo donde se implementa un nuevo modelo de desarrollo que busca la solución de los problemas estructurales con el objetivo de lograr el bienestar de la población.

# **CAPÍTULO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ECONOMÍA DE ECUADOR**

## 1.1. Población

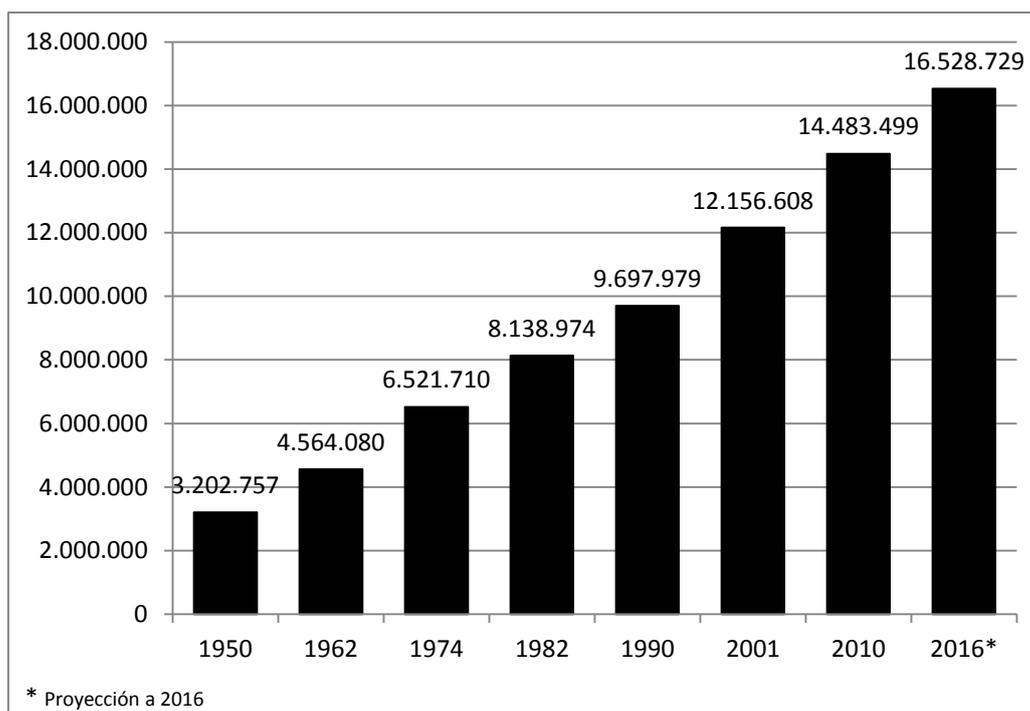
Ecuador es un país ubicado en la parte noroccidental de América del Sur. Según el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010), desarrollado en el mes de noviembre de 2010, (ver gráfico 1) tenía un total de 14.483.499 habitantes y una tasa de crecimiento poblacional de 1,95%. En relación al Censo de 2001 el número de habitantes se incrementó en 2.326.891 personas. Según proyecciones poblacionales del Instituto de Estadísticas y Censo (INEC, 2016), la población habría alcanzado los 16.528.730 millones de habitantes para 2016 que significaría un incremento del 14,1%, en relación a los datos de 2010. La superficie territorial es de 256.370 km que dan una densidad poblacional<sup>2</sup> de 64,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

El territorio está constituido por cuatro regiones, dentro de las que se distribuyen 24 provincias, que están formadas por cantones y parroquias del área rural y urbana. La Región Costa, ubicada en el perfil costanero del Océano Pacífico, acoge a 7 provincias: Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsachilas. La Región Sierra, en la parte central del territorio, atravesada por la Cordillera de Los Andes, está conformada por 10 provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja. La Región Amazónica, integrada por 6 provincias: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Por último el territorio ecuatoriano se complementa con la Región Insular o Archipiélago de Galápagos que se encuentra a unos 1000 km del territorio continental y que posee una sola provincia denominada Galápagos. (INEC, 2016)

De las 24 provincias que conforman el Ecuador, Guayas, Pichincha y Manabí son las más representativas en términos productivos y poblacionales; juntas representan, el 52,4% del total de la población al sumar 8.661.170 habitantes. El resto de las provincias tienen una participación promedio en el total poblacional de 2,16% equivalente a 357.616 personas. (INEC, 2016)

---

<sup>2</sup> Para calcular la densidad poblacional o también llamada población relativa se utiliza la siguiente fórmula:  $DP = \frac{\text{Número de Habitantes}}{\text{Superficie territorial}}$



**Gráfico 1.** Evolución de la Población de Ecuador. Según Censos.  
**Fuente:** INEC (2015)

De acuerdo a las proyecciones, para 2016, el 63,3% del total nacional se concentraría en el área urbana, esto es 10.505.180 personas y en el área rural vivirían 6.023.550 personas que representan el 36,4 del total del país. Es importante anotar que esta distribución geográfica, en relación a los años 50, es muy distinta ya que en aquella época la mayor concentración de la población se situaba en el área rural. Según el Censo de 1950, en el país existía el 28,5% de habitantes en el área urbana y el 71,5% en el área rural. (INEC, 2016)

En todo el territorio ecuatoriano existen 224 cantones, que por lo general son identificados como ciudades e identificadas como “divisiones administrativas de segundo nivel”; están constituidos por parroquias que concentran población en el área urbana y rural. Las principales ciudades (ver Tabla 1) por número de habitantes (año 2016) que tiene Ecuador son: Guayaquil con 2.617.349 habitantes, que representa el 15,8% del total nacional; Quito, capital de la República, con 2.597.989 habitantes, que significa el 15,7%; Cuenca con 591.996 individuos aporta el 3,6% a la población total; Santo Domingo de los Tsáchilas es la cuarta ciudad en orden de importancia con una población de 426.910 habitantes que supone el 2,6%; en quinto lugar está Ambato con el 2,2%, representado por

369.578 habitantes; le sigue en sexto lugar Portoviejo con 310.582 habitantes que contribuyendo el 1,8% al total nacional. (INEC, 2016)

**Tabla 1.** Población de las principales ciudades de Ecuador. Año 2016

No.	Ciudades	Habitantes	% del total
1	Guayaquil	2.617.349	15,84
2	Quito	2.597.989	15,72
3	Cuenca	591.996	3,58
4	Santo Domingo	426.910	2,58
5	Ambato	369.578	2,24
6	Portoviejo	310.582	1,88
7	Machala	276.669	1,67
8	Durán	285.609	1,73
9	Manta	253.441	1,53
10	Riobamba	252.865	1,53
11	Loja	253.625	1,53
12	Esmeraldas	210.833	1,28
13	Ibarra	207.907	1,26
14	Quevedo	200.217	1,21
15	Latacunga	194.423	1,18
	Total Nacional (%)	16.528.730	54,75
<b>Fuente:</b> INEC (2016).			

Las seis ciudades indicadas concentran el 41,83% de los habitantes a nivel nacional. Se aprecia que el resto de ciudades tienen una contribución inferior al 2% con una población por debajo de los 300.000 habitantes. El cantón menos poblado, con 2.154 personas, es Pablo VI, ubicado en la provincia de Morona Santiago en la Región Amazónica. (INEC, 2016)

En cuanto a la población por sexo, en proyección 2016, existirían 8.343.760 habitantes mujeres (50,5%) y 8.184.970 serían varones (49,55%). (INEC, 2016)

La importancia que tiene la población ecuatoriana es trascendental a la hora de cualquier análisis, ya que ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas y que sin duda alguna han tenido y seguirán teniendo influencia en la

planificación y distribución de los recursos que ha manejado el Estado históricamente tanto por el lado de los ingresos, de manera especial, a través del pago de impuestos directos e indirectos, tasas y demás contribuciones establecidas a nivel local y nacional así como por el lado de las asignaciones para obras y demás transferencias que debe realizar el Estado a parroquias, ciudades y provincias.

## **1.2. Estructura de gobierno**

La estructura de gobierno en Ecuador, antes de 2008 estaba constituida por las tres funciones tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>3</sup>. Después de aprobada la última Constitución de la República, en el año 2008, se da mayor relevancia a cinco funciones<sup>4</sup>:

**Función Legislativa** que recae en la Asamblea Nacional Unicameral (antes Congreso Nacional), compuesta por 137 Asambleístas que también son elegidos democráticamente para un periodo de cuatro años, según lo establece el Artículo 118 de la Constitución. (Asamblea Constituyente, 2008, p.75)

**Función Ejecutiva**, representado, según el Artículo 141 de la Constitución, por la Presidenta o Presidente y Vicepresidencia de la República, elegidos por votación popular para un periodo de cuatro años, los Ministros de Estado y los demás organismos e instituciones. (Asamblea Constituyente, 2008, p.86). El Presidente de la República será el encargado de designar a los Ministros de Estado y a los Gobernadores de cada provincia entre otras funciones y deberes establecidos en el marco regulatorio correspondiente. (Asamblea Constituyente, 2008, p.85)

**Función Judicial y justicia indígena**, representado por la Corte Superior de Justicia, integrada por los Jueces y Juezas y además órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. Según el Artículo 167 de la Constitución. “La potestad de administrar justicia emana del

---

<sup>3</sup> En el Título V, Capítulo 1, Artículo 118 de la Constitución de 1998 se reconoce al Legislativo, Ejecutivo y Judicial como parte de las Instituciones del Estado.

<sup>4</sup> Dentro de la Constitución 2008, a partir del Artículo 118 hasta 155 se establece los Artículos relacionados a las Funciones del Estado: Legislativa y Ejecutiva. Entre el Artículo 167 hasta el 237 se regula las demás funciones.

pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”. (Asamblea Constituyente, 2008, p.95)

**Función de Transparencia y Control Social**, que según el Artículo 204 de la Constitución:

Promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. (Asamblea Constituyente, 2008, p.108)

Se ejecuta a través del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.

**Función Electoral**, liderado por el Concejo Nacional Electoral (CNE), organismo encargado de dirigir, coordinar y fiscalizar los procesos de electorarios que se desarrollan en el país; además, del Tribunal Contencioso Electoral. De acuerdo al Artículo 217 de la Constitución. “Garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”. (Asamblea Constituyente, 2008, p.114)

En el ámbito político, a nivel de las provincias existe un Gobernador(a), y un Vicegobernador(a) nombrados por el Presidente de la República, cuyo cargo es de libre remoción; además existen los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que según lo establece el Artículo 238 de la Constitución (2008):

Gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial,

integración y participación ciudadana. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. (Asamblea Constituyente, 2008, p.121)

En lo que tiene que ver con los Concejos Provinciales, la figura política es el Prefecto o Prefecta Provincial, quien es elegido mediante proceso eleccionario general para un periodo de cinco años. Este ejecuta su labor con un grupo de Consejeros Provinciales, que en la actualidad están constituidos por los alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, y los presidentes o presidentas de juntas parroquiales en representación de sus cantones o parroquias rurales, según lo establece el Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización (2010), en su Artículo 43.

En el ámbito de los cantones la figura son los Alcalde Municipal, elegido mediante votación popular para un periodo de cinco años, quien realiza su gestión acompañado de un grupo de concejales que se estructura en base al número de habitantes que tiene cada ciudad<sup>5</sup>. A nivel de las Parroquias existe el Presidente de la Junta Parroquial, cargo que recae en el más votado de los cinco Vocales.

El desarrollo de las funciones del Estado y niveles de gobierno descritas se enmarca dentro de la composición del Sector Público No Financiero (SPNF), conformado por el Gobierno General (Gobierno Central, Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD'S) y Organismos de la Seguridad Social) y las Empresas Públicas No Financieras (Banco Central del Ecuador, 2017). Esta composición política del Estado ecuatoriano da un direccionamiento para entender el ámbito territorial, poblacional y de gestión en el que se enmarcan las finanzas públicas y dentro de ellos la generación de ingresos y gastos que permiten su funcionamiento y cuya evolución se estará analizando en este documento.

---

<sup>5</sup> Cinco (5) y un máximo de quince (15) concejales y concejales en cada cantón, conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (Asamblea Constituyente, 2008, p.207)

### **1.3. Modelos de desarrollo**

Desde finales del siglo XIX Ecuador ha aplicado modelos de desarrollo, ligados a las corrientes del pensamiento económico puestas en práctica a nivel mundial y en el contexto de América Latina. Estos modelos generaron planes de desarrollo que de forma directa o indirecta influyeron en el ámbito de las finanzas públicas y por lo tanto dimensionaron la participación del Estado en la economía y por ende la aplicación de los principales instrumentos de tipo fiscal. En este sentido se plantea un proceso de cuatro periodos, desde una perspectiva de las modalidades de acumulación, para explicar el desarrollo del Ecuador. Una primera fase plagada por los rezagos coloniales; luego la aplicación de un modelo primario-exportador; más tarde una modalidad de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y finalmente al concluir el siglo XX la fase de transición hacia una reprimarización de su economía en lo que se denomina el ajuste neoliberal. (Acosta, 2006)

Otro estudio describe un proceso de desarrollo de Ecuador de varias etapas que se inicia desde la independencia en 1824 hasta 1950 donde el manejo de la economía por parte de los gobiernos de turno se basó en la administración de la política monetaria y cambiaria, salvo pequeños periodos de excepción verificados en determinados gobiernos. Posterior a 1950 el país adoptó las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la que se señalaba que el rol central del Estado era la de suministrar servicios públicos, realizar obras de infraestructura y las demás que sean necesaria para crear la superestructura industrial que se consideraba indispensable para el desarrollo. Esta época coincidió con el auge bananero. A partir de 1972 comienza una nueva etapa del desarrollo ecuatoriano en el marco de la explotación, producción y exportación de petróleo que tuvo serias repercusiones en la estructura productiva y por ende en el contexto de las finanzas públicas del país. Este auge estuvo enmarcado dentro de las políticas del modelo de industrialización promovido por la Cepal que tuvo su declive a partir de la presidencia del Ing. León Febres Cordero (1984-1988), pasando por el accionar del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), dando paso a un nuevo esquema de desarrollo que se profundiza en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén (1992-1996) y cuyo enfoque teórico estuvo basado en los

lineamientos del neoliberalismo pero que a la postre tampoco generó los resultados que el país requería para enrumbar un crecimiento y desarrollo sostenido. (Uquillas, 2008)

Desde una perspectiva más reciente se especifican tres periodos en la evolución del desarrollo económico de Ecuador que se configura desde el “boom” petrolero y las políticas de sustitución de importaciones desde los años setenta hasta 1981; luego de este tiempo ocurre una época de crisis y políticas fallidas de estabilización con un reducido ajuste estructural que duró todos los años ochenta y en tercer lugar, el periodo de menor estabilidad y liberalización económica a partir de 1992 que tampoco logró mayor transformación. (Jácome, Larrea y Vos, 1998)

A continuación se recogen algunos argumentos que amplían detalles respecto a cada uno de estos modelos, enfoque o etapas del desarrollo del Ecuador centrándolos en cuatro modelos de desarrollo: agroexportador, industrialización vía sustitución de importaciones, ligado al liberalismo y revolución ciudadana.

### **1.3.1. Modelo de desarrollo agroexportador**

Un primer enfoque del desarrollo ecuatoriano ocurrió en un entorno mundial de aplicación de los postulados de la escuela clásica, liderada por Adam Smith y David Ricardo, pero más concretamente se enfocó en función del sector primario de la economía. A finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX la estructura económica del país era agro-exportadora, teniendo como principal producto de exportación el cacao hasta los años 20, en lo que se llegó a denominar el “Boom del Cacaotero”; posterior a esta época surge con gran fuerza el “Boom del café” entre los años 30 y 40 del siglo pasado y en los años 50 y 60 el país se ve favorecido por el auge del banano que se convirtió en el principal rubro de exportación antes de la llegada del petróleo en el año 1972. En este sentido Albornoz (2011) indica:

En las décadas de 1950 y 1960 y en los primeros años de la década de 1970, la economía ecuatoriana giró alrededor de la agricultura de exportación. Las principales exportaciones del país fueron cacao y, desde la década de 1950, banano. La explotación petróleo se limitó a pequeñas áreas en la costa sur

del país. En este período, el limitado acceso del Ecuador a los mercados internacionales coadyuvó a un bajo endeudamiento externo del país, a diferencia de otros países de la región. Paralelamente, la situación política del país podía describirse como una “democracia en desarrollo” interrumpida por varias dictaduras civiles y militares. Este período terminó con el inicio de las exportaciones de petróleo de la región amazónica. (p.6)

Este proceso histórico denota que el país por muchas décadas experimentó inestabilidad en su estructura productiva dado que su inserción al comercio internacional estuvo rodeada de una constante inestabilidad, así lo corrobora Larrea (1987) señalando:

La evolución secular del sector exportador ecuatoriano se ha caracterizado, sin embargo, por su pronunciada inestabilidad. Al auge cacaotero (1860-1920) le sucedió un extenso período de crisis; a partir de la postguerra el auge bananero (1948-1965) transformó la situación, siendo sucedido por una etapa de estancamiento (1965-1971), finalmente devinieron el boom petrolero (1972-1980). (p.37)

En este contexto de auges, el país experimentó elementos distorsionadores en toda esta época que trastocaron la obtención de mejores beneficios y que contribuyeron a que el modelo primario exportador no tuviera mayor éxito. Entre estos se puede mencionar el hecho de que el país estaba supeditado a los vaivenes de los precios de los principales rubros de exportación en los mercados internacionales; a los niveles de demanda de los países desarrollados y al deterioro de los términos de intercambio, entre otros aspectos.

### **1.3.2. Modelo de industrialización vía sustitución de importaciones**

En los años 30, luego de darse la primera gran crisis del sistema capitalista denominada la “Gran Depresión”, en el mundo surgen los postulados de Jhon Maynard Keynes que se aplica en la mayor parte de los países liderados por Estados Unidos, haciendo énfasis en la participación del Estado en la economía; la

inversión pública para lograr reducir el desempleo y dinamizar la demanda efectiva, de igual forma se incluía la aplicación de medidas proteccionistas en el ámbito del intercambio comercial.

A nivel de América Latina la teoría keynesiana tiene asidero en los integrantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>6</sup>, institución que era gestionada por el economista argentino Raúl Prebisch<sup>7</sup>. El pensamiento keynesiano sirvió de base para que en esta institución se gestaran estudios sobre la realidad de la economía latinoamericana y se crearan teorías que explicaban el desarrollo de los países latinoamericanos tales como la teoría de la dependencia, la teoría de los términos de intercambio, el análisis centro-periferia. Además se presentan propuestas de desarrollo, siendo la más importante el Modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, o Modelo ISI, que a partir de los años 50 se aplicó en la mayoría de los países de la subregión, buscando con ello transformar la estructura agroexportadora que hasta entonces predominaba, la cual restaba competitividad en el comercio internacional de los productos primarios frente a los bienes industrializados de naciones desarrolladas; notándose esto en la pérdida de los términos de intercambio.

En este ambiente, el segundo modelo de desarrollo que aplicó el Ecuador, se inició en los años cincuenta del siglo XX aproximadamente. Se configuró en base a los ideales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Planteaba el Modelo de Industrialización vía Sustitución de Importaciones o mejor conocido como Modelo ISI, que entre otras cosas consideraba necesario la intervención del Estado en la economía para sentar las bases que lograrían el éxito del proceso de industrialización y a la vez iniciar un proceso de sustitución de importaciones y con ello salir del subdesarrollo y de la periferia del mundo económico. Al mismo tiempo se lograría la reducción de los términos de intercambio, que para esos años representaban una gran pérdida en las relaciones económicas internacionales de

---

<sup>6</sup> Institución creada por las Naciones Unidas el 25 de febrero de 1948, con sede en Santiago de Chile.

<sup>7</sup> Raúl Prebisch, economista argentino, fue Secretario Ejecutivo de la Cepal en el periodo 1950-1963.

los países por el lado de las exportaciones e importaciones. En este sentido Uquillas (2008) señala que:

La producción bananera en el país permitió emprender un débil proceso de industrialización orientada por los lineamientos recomendados por la Comisión de Estudios Económicos para América Latina, CEPAL, Organismo que institucionalizó en América del Sur el Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, ISI, el cual buscaba eliminar la importación de bienes de consumo e intermedios y erradicar el modelo Agroexportador de productos primarios que desde la independencia lo habíamos venido manteniendo; forzando en lo posible la modernización de la economía a través de la demanda interna para que sea esta la generadora de una alta capacidad de empleo y valor agregado. (p.3)

Este modelo tuvo resultados positivos y negativos en los más de 30 años aproximadamente que duró su aplicación. En este lapso de tiempo se generaron una serie de transformaciones en diversos campos y niveles institucionales y territoriales. Se suma a esto el hecho de que en 1972 Ecuador descubre yacimientos de petróleo en su Amazonía pasando a ser un país agro-minero exportador, con la ventaja de ingresar ingentes recursos por la exportación de crudo. Al respecto, Allán (2013) indica:

La implementación del modelo cepalino, alimentado por los recursos petroleros, permitió la más grande transformación del país. Entre 1970 y 1979 el Producto Interno Bruto (PIB) se multiplicó por siete, las exportaciones por doce, la economía creció a un promedio anual de 8%, uno de los más altos de América Latina, mientras que el desempleo llegó a ubicarse en 4.5% en 1980. La bonanza petrolera permitió enormes ganancias para las élites del país, un mejoramiento en la calidad de vida e ingreso de los grupos medios y cierta mejoría de los sectores populares. (p.196)

Al cabo de más tres décadas, y a pesar de los logros alcanzados, Ecuador seguía siendo un país agro minero exportador cuyo principal rubro de exportación, el petróleo, sustentaba las finanzas públicas. Este producto representaba un importante porcentaje de los ingresos del Presupuesto General del Estado. Esta situación desmejoró en los años 80 por cuanto los precios en el mercado internacional disminuyeron drásticamente en relación a la década anterior. En 1980 el promedio anual del crudo ecuatoriano se ubicó en los 35,2 dólares el barril; a partir de este año la tendencia se vuelve negativa, pasando a su nivel más bajo en 1988 cuando se cotiza en los 12,5 dólares el barril. Esto repercutió severamente en las finanzas públicas que en cada proforma presupuestaria proyectaban ingresos en base a precios del crudo que a la larga no se cumplían. Aguilar (1986) indica:

En esta forma, así como el incremento de precios contribuyó a la expansión económica en la primera mitad de los años 70, la reducción de precios podría conducir a una contracción de la economía en la segunda mitad de los años 80. (p.90)

Esto indudablemente afectó el crecimiento económico del país en los años 80 y gran parte de los 90. En efecto entre 1980 y 1997 el PIB creció 53,6%, es decir, a un ritmo promedio anual de apenas un 2,6%. Ello contrasta con el crecimiento promedio anual registrado durante los años de bonanza petrolera, de un 9,3% entre 1972 y 1980. (Cornejo, Naranjo, León y Sauma, 1999)

A pesar de esto, el país había alcanzado resultados satisfactorios en la economía pero al mismo tiempo había gestado un endeudamiento externo agresivo que a la postre terminó por pasarle factura. Velasteguí (2004) indica:

La riqueza petrolera del Ecuador fue uno de los principales detonantes para el endeudamiento extremo, es así que el monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces de \$260.8 millones de dólares al finalizar en 1971 a \$5,869.8 millones cuando concluyó el año en 1981. Esta deuda pasó del 16% del PIB al 42% del PIB en 1981. (p.2)

En 1982 se inicia la crisis de la deuda en todo el subcontinente que deriva en la gran crisis económica denominada la “Década Perdida” por los serios desequilibrios que causó en términos de indicadores macroeconómicos y resultados muy negativos en el campo social y las dificultades que se crearon en la inserción en el contexto internacional.

Ecuador no estuvo ajeno a esta situación y asimiló los impactos de la crisis a partir del Gobierno del Oswaldo Hurtado Larrea, cuya tendencia socialdemócrata lo llevó a experimentar los últimos rezagos del modelo desarrollista. A partir de entonces se inicia una nueva etapa económica del Ecuador que daría paso a un nuevo modelo de desarrollo. Este tiene sus primeras manifestaciones en el Gobierno del Ing. León Febres Cordero; posteriormente le sigue el Régimen que asumió en 1988 la primera magistratura del país a cargo del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, quien aplica un modelo económico basado en los principios de la socialdemocracia alemana e instaura un gobierno de reformas por las vías de la legalidad y con un sentido social muy pronunciado. La mayor fuerza de aplicación en esta etapa se dio en el periodo del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) donde se implementaron una serie de reformas alineadas a este modelo vigente en muchos países del mundo. Muñoz (2006) lo reseña:

Es así que el grueso de medidas neoliberales fue asumido por el gobierno de Durán Ballén. La apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera fueron los principales ejes de reforma desde 1992.

### **1.3.3. Modelo de desarrollo ligado al neoliberalismo**

Pasado el gobierno de Oswaldo Hurtado se inicia una nueva etapa en la economía ecuatoriana caracterizada por la implementación de un nuevo modelo de desarrollo cuyas bases se situaban en los principios del neoliberalismo económico que años atrás promulgaría Milton Friedam en Estados Unidos y que se vinculó a determinadas economía latinoamericanas, entre ellas Ecuador, a través de la puesta en práctica de la receta del denominado Consenso de Washington, cuyas

medidas y políticas eran recomendadas a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, organismos que abalaban la gestión económica a través de las conocidas Cartas de Intención.

Estas recetas fueron más evidentes en los gobiernos del Ing. León Febres Cordero (1988-1992) y del Arq. Sixto Durán Ballén (1992-1996). Se configuró entonces en el Ecuador un modelo de apertura hacia los mercados internacionales, con participación reducida del Estado en las actividades económicas, con políticas orientadas a la liberalización comercial y financiera, con esquemas de mercado en la fijación del tipo de interés y en el manejo del tipo de cambio, con intentos muy fuertes de encargar al sector privado la producción de servicios públicos, mediante los procesos de privatización, con la búsqueda de acuerdo de integración basados en el libre comercio, entre otros aspectos.

Este esquema de desarrollo tuvo resultados positivos en el corto plazo, pero debido a la mala aplicación de la política económica, por factores externos como los vaivenes de los precios del petróleo, las dificultades en países desarrollados y, sobre todo, por las crisis políticas internas en el país, no se lograron resultados en el largo plazo. Con el pasar de los años, se fueron agravando problemas estructurales en la producción y de manera especial en el ámbito social, dejando secuelas en grandes segmentos de la población que poco a poco vivió un creciente desempleo, procesos de inflación que condujeron a un paulatino y sostenido aumento de los precios de bienes y servicios, desatención en los principales servicios básicos, problemas de vivienda e incremento de la pobreza.

En lo financiero y productivo la situación no era mejor. Desde 1995 se da inicio a la crisis bancaria que termina por estallar en 1998 en el Gobierno de Jamil Mahuad cuando se decreta el feriado bancario que incluía medidas de “salvataje bancario” y la confiscación de los depósitos a la vista y a plazos fijos de los clientes de todo el sistema financiero. Esta situación provocó que los sectores productivos tuvieran problemas de financiamiento. También se generó descontrol en el tipo de cambio que poco a poco fue perdiendo estabilidad.

Ya en 1999 la crisis se hizo más profunda en todos los sentidos y el descontento popular y empresarial se empezó a manifestar en la búsqueda de alternativas que lograran paliar la situación. Esto condujo a que surja la dolarización informal en varios segmentos como la compra de vivienda, la apertura de cuentas corrientes y ahorro en dólares, la compra de automóviles, contratación de profesionales, entre otros. Esto llevó a una fuerte presión en el mercado cambiario que rompió el sistema de bandas cambiarias volviéndose a un sistema de flotación de divisas que tampoco dio resultados.

La situación tocaba fondo y los sectores productivos más representativos, especialmente de la ciudad de Guayaquil, presionaban para que la economía se dolarizara de manera formal reemplazando a la moneda nacional denominada Sucre por el dólar como moneda de curso legal. A diciembre de 1999 la situación era insostenible. La economía tenía serios problemas y el peligro de una hiperinflación estaba latente. El gobierno busca soluciones y el 9 de enero del año 2000 anuncia su decisión de dolarizar la economía con un tipo de cambio fijo de 25.000 sucres por dólar.

Finalmente se hizo realidad el proyecto de dolarizar la economía, pero esto no logró salvar al gobierno que el 21 de enero de ese mismo año es derrocado, asumiendo la primera magistratura el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, quien condujo al país a la estabilización y conversión dentro del nuevo esquema hasta el año 2002 en que culmina su periodo presidencial.

La dolarización creó condiciones de estabilidad. Poco a poco se fueron nivelando los indicadores macroeconómicos, especialmente la inflación<sup>8</sup>. Sin embargo, la situación política seguía provocando situaciones adversas. En 2003 fue derrocado el Presidente Lucio Gutiérrez, asumiendo el Poder su vicepresidente el Dr. Alfredo Palacios, quien terminó su gestión el 15 de enero de 2007.

---

<sup>8</sup> El promedio anual de la inflación en el año 2000 fue del 96%, con el control dado después de la aplicación de la dolarización se logró disminuirla a un promedio anual de 2,87% en el año 2006.

A pesar de lo sucedido, no se pudieron revertir los problemas estructurales que adolecía la economía. Las reformas implementadas, en muchos casos relacionadas al Consenso de Washington, no tenían los efectos que en teoría se indicaban. La persistencia de problemas sociales, niveles altos de pobreza y pobreza extrema, mala aplicación de las políticas públicas, deterioro de servicios básicos y una serie de dificultades adicionales, hacen que la ciudadanía pierda confianza en los partidos políticos tradicionales de ideologías de centro izquierda y de derecha que hasta ese entonces habían gobernado.

Los opositores al neoliberalismo en Ecuador terminan concluyendo que la aplicación de las medidas en este modelo generó resultados nefastos para la población así como para la economía en su conjunto. En los últimos años se habla de la “larga y triste noche neoliberal” como un periodo que dejó efectos negativos en lo social, económico y empresarial, siendo la más afectada la población ecuatoriana que vio mermar sus condiciones de vida. Allán (2013) afirma:

Para la población ecuatoriana, al igual que para muchas regiones del continente, el neoliberalismo implicó el fin de cierto proceso de redistribución de la riqueza, reversión de políticas públicas de apoyo al agro y a la industria, recorte del gasto público en servicios básicos como educación y salud, mayor pobreza y desempleo, así como deterioro de la infraestructura pública, entre otros. En términos económicos, el neoliberalismo significó el desmantelamiento del incipiente aparato estatal ecuatoriano, la privatización y desaparición de empresas públicas, la concesión de algunos servicios como agua potable, alcantarillado y electricidad, (...) así como la liberalización de la economía y la reprimarización de la misma, todo ello bajo el eufemismo de modernización del Estado. (p.198)

Estudios adicionales señalan resultados negativos relacionados con la pobreza y el crecimiento económico. Así por ejemplo, Avalos-Reyes y Del Castillo, L. (2014) observan que:

Los resultados de la presencia del modelo neoliberal en el país han sido negativos, es así que en el año 2006 durante la presidencia de Alfredo Palacios tenemos un índice de pobreza general del 45,8%, un incremento en el desempleo en el mes de agosto del 6,60%, frente a 6,56% del mes anterior, un bajo crecimiento económico, y una inadecuada y nada justa distribución de los ingresos, situación que vino lesionando profundamente a las masas populares. (p.4)

Otros pensadores de América Latina y Ecuador coinciden en señalar la aplicación del recetario de Washington fue un total fracaso. Como lo expone Filgueira (2013) los impulsores de las reformas de mercado entendieron mal la naturaleza del descontento de los latinoamericanos y del surgimiento de nuevos reclamos políticos en la región. El neoliberalismo no solo falló por su incapacidad para lograr crecimiento sostenido, distribución de la riqueza e incorporación a los mercados, sino también porque fue incapaz de estructurar la inclusión política mediante políticas capaces de sincronizar las expectativas colectivas y las necesidades individuales.

Es importante señalar que adicional a la crisis económica y social en que había caído el país, desde 1997 se hace más profunda la crisis política que terminó por crear descontento total en la población contra sus representantes y los partidos políticos tradicionales. Respecto al tema, el analista Eduardo Paredes expone que:

Tan fuerte era la crisis que tuvimos en ese período una quiebra de todo el sistema financiero nacional, tuvimos 9 presidentes en 10 años, llegamos a la inverosímil situación de que el Parlamento no gozara ni del 1% del respaldo ciudadano, según las encuestas. En general, toda la institucionalidad democrática estaba en crisis. (Harnecker, 2012)

#### **1.3.4. Modelo de la “Revolución Ciudadana”**

Con todo este panorama y superada hasta cierto punto la crisis de 1999 con la implementación del sistema de dolarización, se fue estabilizando de a poco la economía y llevando a todos los agentes económicos a vivir en su nueva dinámica

pero sin experimentar las grandes transformaciones que se requerían para dejar la estructura productiva en la que se ha basado el desarrollo de Ecuador. Entre el 2000 y 2006 se sucedieron algunos acontecimientos económicos y políticos que terminaron por completar el descontento de la población en el modelo económico que se venía ejecutando. Esta etapa culmina con el fin del periodo de Gobierno del Presidente Alfredo Palacios. En este régimen acontece uno de los episodios que habría de transformar el esquema político ecuatoriano cuando se nombra, el 21 de abril de 2005, Ministro de Finanzas al Eco. Rafael Correa, quien renunció a los tres meses de su encargo, por no estar de acuerdo “ciertas posturas del Presidente Palacios y de manera específica por “la negativa del Banco Mundial para otorgar un crédito por 100 millones de dólares” (Jaramillo, 2012, p.148), saltando posteriormente al escenario político de una manera muy determinante.<sup>9</sup>

Efectivamente, en 2006, luego de haber sido Ministro de Economía, Rafael Correa Delgado, surge como la figura política que representaría una era de cambios. Era profesor universitario, nacido en la ciudad Guayaquil pero residente en la ciudad de Quito, con estudios de especialización en Bélgica y Estados Unidos. Sale a la luz pública con un discurso de oposición a los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial que hasta ese entonces habían direccionado el diseño de la política económica, la implementación de medidas e instrumentos en el sector estatal y habían financiado parte de los ingresos públicos del país.

Rafael Corea en su paso por el Ministerio de Economía tuvo férrea oposición a que el país siguiera destinando el 70% de sus ingresos por la venta de petróleo al pago de la deuda externa por considerarla ilegítima y propuso la eliminación de los llamados Fondos Petroleros.<sup>10</sup> Además se opuso rotundamente a las negociaciones de una Tratado de Libre Comercio (TLC) del Ecuador con Estados Unidos, que habían comenzado en el gobierno de Lucio Gutiérrez.

---

<sup>9</sup> Rafael Correa fue Ministro del Gobierno de Alfredo Palacios desde el 25 de abril hasta el 4 de agosto de 2005.

<sup>10</sup> Como Ministro de Finanzas se opuso a la existencia del FEIREP y logró cambiarlo por la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la estabilización Fiscal (CEREPS).

A partir de ahí, su figura fue tomando fuerza y se identifica como un hombre de izquierda, alfarista y revolucionario. Su presencia en la vida política se extiende a niveles internacionales logrando hacer fuertes contactos con el Presidente de Venezuela Hugo Chávez y por ese intermedio con el Presidente cubano Fidel Castro. Finalmente logra activar formalmente un movimiento político denominado Alianza País con el que se postula a la presidencia de la república, obteniendo el paso a la segunda vuelta electoral y convirtiéndose en legítimo ganador el 26 de noviembre de 2006 con el 56,6 por ciento de los votos válidos. Es proclamado como triunfador absoluto de los comicios, asumiendo el cargo el 15 de enero del año 2007.

Desde entonces, Ecuador inicia la ruta en la aplicación de un nuevo esquema de desarrollo que tiene como frase preponderante “Modelo de la Revolución Ciudadana”<sup>11</sup> cuyas bases teóricas se estructuran desde la óptica de la corriente política de izquierda, con una fuerte dosis de intervención del Estado, totalmente opuesto al mecanismo de mercado, ligado a la teoría del Sumak Kawsay o lo que se conoce como el “Buen Vivir” y con criterios de paternalismo y asistencialismo hacia los niveles poblacionales de menores ingresos.

Un gobierno que se identifica abiertamente en contra de la oligarquía y de la corriente de pensamiento neoliberal, con creciente discrepancia con los grupos de poder tradicionales como la prensa y la banca que han sido tachados de “corruptos”, opuesto a los sindicatos, los partidos políticos y con férrea persistencia a desarrollar su gestión con una nueva orientación geopolítica ligadas al movimiento del Socialismo del siglo XXI impulsado desde Venezuela por quien fuera su presidente el Comandante Hugo Chávez.

El proyecto se enmarca en un nuevo paradigma de organización económica, social y política, basado en el Socialismo del siglo XXI. Los fundamentos o

---

<sup>11</sup> Los factores o causas iniciales que dieron origen a la Revolución Ciudadana fueron las malas condiciones de vida de la amplia mayoría de los ciudadanos ecuatorianos: pobreza, desigualdad y exclusión social, sin dejar de lado los grandes problemas del desempleo. El modelo defiende resueltamente la industrialización endógena y el nacionalismo económico. (Arévalo, 2014, p.116)

pilares programáticos de la Revolución Ciudadana son: la revolución constitucional, lucha contra la corrupción, revolución económica, revolución en educación y salud, integración de América Latina. Los referentes anteriores nos permiten considerar el modelo ecuatoriano como un paradigma económico-político, que parece descansar en la corriente keynesiana y su correlato político, la socialdemocracia, y por ello, dentro de la teoría económica, el esquema se halla en un punto intermedio entre capitalismo con gran participación del Estado y poco mercado, aspecto que privilegia una tendencia política de corte socialista, como lo reconocen sus propios gestores. (Arévalo, 2014, p. 116)

El gobierno de la revolución ciudadana en enero de 2017 cumplió 10 años dirigiendo a Ecuador. El periodo completo de la Presidencia de la República a cargo del Ec. Rafael Correa culminó el 24 de mayo de 2017. Le sucede en el cargo el Licenciado Lenin Moreno, ganador de la segunda vuelta electoral realizada el 2 de abril de 2017 en contienda con el reconocido banquero Guillermo Lasso<sup>12</sup>.

En todo este tiempo de gobierno correista se generaron posturas a favor y en contra de la política económica que se implementó, así como del estilo de gobernar del Presidente Rafael Correa. Como sostenía Allán (2013):

Los análisis “críticos” que encontramos sobre el país son de dos tipos: los defensores a ultranza de la Revolución Ciudadana, para quienes este proyecto estaría llevándonos a una sociedad poscapitalista; y otro grupo que señala que el gobierno correísta no es más que la punta de lanza de un proyecto de renovación neoliberal.

---

<sup>12</sup> El triunfo en segunda vuelta de Lenin Moreno estuvo acompañado de una serie de inconvenientes debido a que los resultados provisionales divulgados por medios de comunicación en base a los resultados de las encuestadoras daban como ganador a ambos cumplidas las 17H00 del día de las elecciones el 2 de abril de 2017. En el caso de Cedatos el triunfo estaba dado para Guillermo Lasso con el 53,02% de los votos; mientras que Perfiles de Opinión, según su exipoll daba como ganador a Lenin Moreno con 52,2% de los votos. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral (CNE) emitió resultados ese mismo día donde Lenin Moreno, escrutado el 99,65% de los votos, ganaba con el 51,16%. A pesar de los reclamos e impugnaciones posteriores por el Movimiento Creo y luego de varias acciones de recuento de votos el CNE proclama como ganador al candidato de Alianza País, posesionado el 24 de Mayo de 2017. (El Universo, 2017)

A pesar de los criterios adversos, ha logrado sostenerse en estos años gracias al masivo respaldo popular que el movimiento político del gobierno ha logrado en cada una de las elecciones a las que ha sido convocada la población ecuatoriana. Al iniciar su periodo presidencial el nivel de popularidad alcanzaba el 71 por ciento y para agosto de 2016 la aprobación de la gestión del mandatario habría descendido al 40 por ciento. (Cedatos, 2016)

En este recorrido se asumen cambios en el marco legal. Un primer proceso fue la convocatoria, en abril de 2007 mediante Referéndum, de la Asamblea Constituyente, con el fin de crear la nueva Constitución de la República que viabilice el cambio de sistema económico e introducir una serie de reformas estructurales. Sometida a la aprobación popular, entra en vigor el 20 de octubre de 2008. Es así que la Constitución (2008, Artículo 283) indica:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Cabe resaltar que la anterior Constitución decía que el Estado actuará en un sistema de economía social de mercado, por lo que este cambio genera un nuevo esquema de direccionamiento de la economía en su conjunto.

Un segundo aspecto fue a nivel de la planificación. El Régimen señalaba que el país nunca había tenido un Plan de Desarrollo. Para ello, le dio un nuevo rumbo a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), organismo encargado de toda la planificación del sector público, siendo su primer trabajo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El resultado se presentó en septiembre de 2007. Estaba basado en cinco ejes centrales: la revolución constitucional y democrática, la revolución ética, la revolución económica y productiva, la revolución social, la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.

Para defender su contenido se indicó que el Plan Nacional de Desarrollo se sustentó en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan el fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Se argumentaba que la visión crítica buscaba describir la crisis y evolución del pensamiento económico dominante y los esquemas económicos, las opciones institucionales y las decisiones políticas que habían derivado en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana. (Senplades, 2007)

Otro de los logros importantes fue el establecer marcos legales que configuraran el accionar del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) conformado especialmente por Gobierno Nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y una serie de instituciones.

Posteriormente el gobierno sigue generando una estructura de planificación y cambios legales que le permitieron delinear y poner en práctica las reformas estructurales en los diferentes ámbitos de la vida nacional. En el mes de diciembre de 2009 se presentó el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, mismo que tenía 12 grandes objetivos nacionales. Al respecto El Mercurio (2009) indicaba:

Por primera vez en la historia, las políticas públicas y la inversión nacional estarán articuladas al modelo de desarrollo que impulsa el Gobierno Nacional, en donde el Estado recupera su rol de planificador. El Plan establece la planificación y priorización de la inversión pública, y genera criterios para la formulación de un Plan Plurianual de Inversiones para la asignación de recursos.

Unido a estos planes de desarrollo se han diseñado y se ejecutan otros instrumentos como el Plan Nacional de Descentralización, Agendas para la Igualdad, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Agendas de Coordinación Intersectorial, Agendas Zonales, Estrategia para la Transformación

de la Matriz Productiva, la Estrategia para la Erradicación de la Pobreza, entre otros.

Finalmente en el mes de septiembre de 2013, se presentó el tercer Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Según destaca varios medios de prensa “a diferencia del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 anterior, este nuevo Plan se propone: consolidar el Estado democrático y el poder popular, garantizar los derechos y las libertades, y transformar la estructura económica y productiva del país” (La Hora, 2013). En este nuevo Plan se registran 35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir, que están divididas en 10 “revoluciones”. Senplades (2009) las sintetiza así:

- Revolución económica, productiva y del trabajo.
- Revolución del conocimiento y las capacidades.
- Revolución social.
- Revolución de la justicia, la seguridad y la convivencia.
- Revolución cultural.
- Revolución ética.
- Revolución política y constitucional.
- Revolución de la soberanía y la integración.
- Revolución ecológica.
- Revolución urbana.

Con estas bases de planificación el gobierno ha procurado enrumbar a niveles de crecimiento y desarrollo al Ecuador. Los resultados, en los 10 años de gestión, han sido halagadores para unos y discutibles para otros. Uno de estos, es el campo social y el ámbito de la obra pública, donde se ha priorizado la infraestructura y dentro de esta el mejoramiento de la red vial a nivel nacional, la disminución de la pobreza, y el mejoramiento de los servicios públicos, la redistribución de la riqueza, entre otros aspectos.

Un dato muy importante subrayar es que el Régimen Correista se vio favorecido, en los primeros años de su gestión, por tres aspectos importante que le permitieron sostener el modelo aplicado. Uno, altos precios del petróleo en el

mercado internacional. Dos, alto nivel de ingresos por envío de remesas de los migrantes y tres, un fuerte incremento de los ingresos tributarios. Aspectos estos que han permitido el ingreso de grandes cantidades de dinero. Adicional el gobierno ha hecho uso del endeudamiento público interno y externo que han coadyuvado para que los planes puedan ejecutarse sin mayores contratiempos y se sostenga una estabilidad económica a pesar de los impactos generados por la crisis económica de Estados Unidos que se extendió a gran parte de los países del mundo y en los dos últimos años sostenerse a pesar de la reducción del precio del petróleo ecuatoriano en el mercado internacional.

#### **1.4. Principales logros económicos y sociales del modelo actual**

En términos generales, durante los últimos 10 años del gobierno de la “Revolución Ciudadana”, Ecuador ha visto resultados entre los que se pueden señalar:

- Restablecimiento de la planificación estatal.
- Crecimiento del PIB en un promedio anual de 3,4% entre 2007 y 2016. (Banco Central del Ecuador, 2017)
- Incremento de la inversión pública, que pasa de 4,1% en el 2006 a 13,8% del PIB en 2015 y culmina en 2016 con un 10,4% del PIB. (El Telégrafo, 2017)
- Reducción del desempleo, que cambia de 10% en 2006 a una tasa de 5,2% en diciembre de 2016. (INEC, 2016)
- Mejor Cobertura de la Canasta Familiar Básica<sup>13</sup>.
- Disminución de la pobreza por ingresos, que se reduce de 36,7 en 2007 a 22,9% a diciembre de 2016, significando que 1,4 millones de ecuatorianos dejen de ser pobre.
- Reducción de la desigualdad. Índice de Gini de 0,54 en 2007 a 0,466 a diciembre de 2016.
- Disminución de la extrema pobreza. Cae de 16,9% en 2007 a 8,7% en diciembre 2016.

---

<sup>13</sup> La canasta básica familiar pasa de 453,97 en enero de 2007 a 700,96 dólares en diciembre de 2016; mientras que el ingreso familiar promedio fue de 317,34 en enero de 2007 pasando a 683,20 dólares en diciembre de 2016. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, 2017).

- Incremento de la inversión en el campo social. Aumenta en 481,3% pasando de 1'976,0 dólares en 2007 a una asignación en la Proforma Presupuestaria de 2016 de 11.486,5 millones de dólares. (Ministerio de Finanzas, 2016)
- Resultados favorables en disminución del trabajo infantil, desnutrición, inclusión de personas con capacidades especiales al mercado laboral, etc.
- Incrementos salariales para el sector público y privado.
- Medidas a favor del cuidado del medio ambiente.
- Implementación de medidas proteccionistas en el comercio internacional.
- Defensa a ultranza de la soberanía nacional.
- Entre otras.

Adicional a ello se han gestado otros cambios relevantes como la gran cantidad de reformas en el marco legal, apoyados siempre por mayoría política existente en la función legislativa. Estas leyes han estado relacionadas a ámbitos como la tributación, sector financiero, educación en todos sus niveles, producción, mercado laboral, comercio exterior, medios de comunicación, sector petrolero, entre otros.

También se han producido variaciones muy profundas en la estructura del Estado, creando Ministerios, Subsecretarías, Organismos, Instituciones a nivel de todo el país. Esto ha permitido que se incremente sustancialmente el empleo público constituyéndose en la opción más importante para la reducción del desempleo. El aparato burocrático en 2006 tenía 356.120 empleados, cantidad que hasta 2015 se modifica a 487.885 significando un incremento de 129.765 personas, que equivale a 36,4% de variación.

Otro aspecto que desde la parte Oficial se rescata la mejora sustancial de la infraestructura en carreteras, que se promociona como uno de los más importantes resultados alcanzados por el gobierno. De 2007 a 2012 se intervino en la rehabilitación y construcción de 8.884 kilómetros de vías; además se colocaron 78 importantes puentes.

Allán (2013) especifica elementos adicionales de actuaciones en que el Gobierno ha intervenido directa o indirectamente para afianzar el modelo en vigencia:

- Eliminación de la tercerización laboral.
- Cierre de 14 universidades por considerarlas “sin calidad académica”.
- Creación de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt).
- Vigencia del subsidio universal al gas doméstico y la gasolina.
- Creación del subsidio diferenciado a la electricidad.
- Implementación de la universalidad de la salud y la educación.
- Congelamiento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 12%.
- Culminación del convenio de la Base Militar que Estados Unidos, había creado en la ciudad de Manta.
- Participación activa en la creación de una nueva arquitectura financiera para América Latina con la idea de creación del Banco del Sur.
- Se ha impulsado la creación de procesos de integración como el ALBA, la UNASUR y el sistema de compensación denominado SUCRE.

Como se puede deducir, el actual gobierno ha procurado generar toda una visión de cambios que coadyuven a la solución de problemas estructurales en lo político, social, económico, cultural, productivo, comercial, ambiental, fiscal, etc. Todo esto bajo un enfoque que critica lo tradicional, alineado a corrientes nacionalistas y la nueva izquierda, asumiendo el criterio de que el ser humano está por encima del capital, para lo que ha sido necesario utilizar un discurso que confronta a los poderes tradicionales enfocados en el sector bancario y en los medios de comunicación.

En esta misma línea se ha priorizado el manejo de las finanzas públicas haciendo uso de la política fiscal expansiva como una de las principales vías que permita la dinamización de la demanda agregada y con ello sostener el consumo nacional, situación que ha llevado a un comportamiento con tendencia creciente de los principales rubros de ingresos y gastos en las operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF), que al mismo tiempo se han visto afectados por factores internos y externos que han aportado a desequilibrios fiscales que se reflejan en

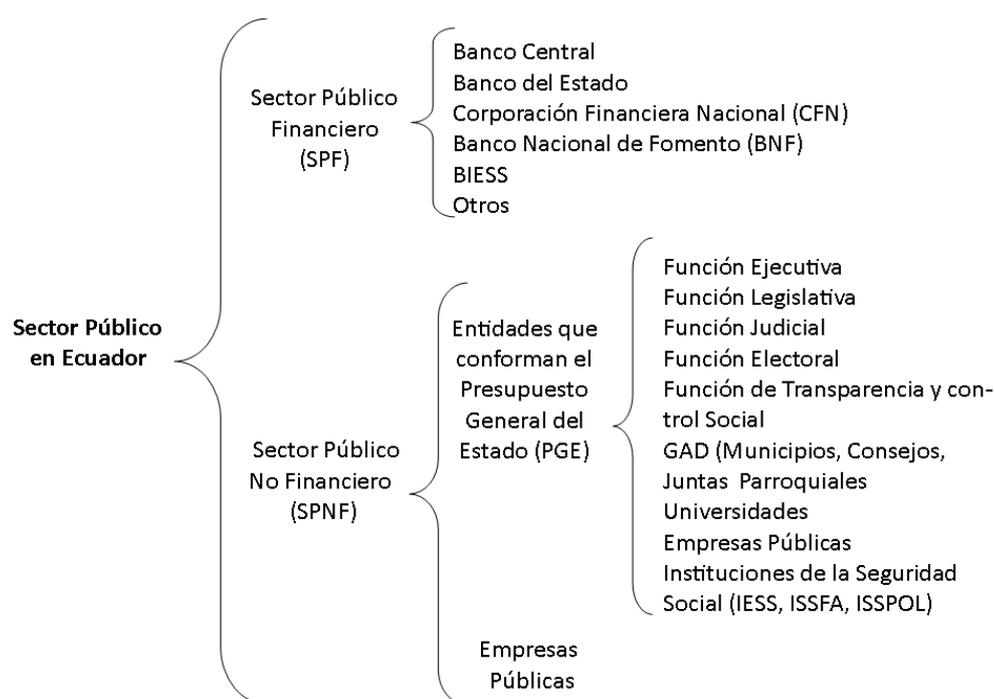
saldos presupuestarios negativos de manera especial en los últimos años. Al respecto De la Paz Vela (2016) sostiene:

Para el modelo económico del llamado socialismo del siglo XXI el incremento de la inversión pública, las subidas salariales y las mayores prestaciones a la población son parte inherente de la propuesta política, a pesar de que el financiamiento no vaya a la par de estas ofertas. Estas se sostienen mientras haya recursos que ingresan al Estado con mayor velocidad que los gastos, por ingresos propios, “fonditos de ahorro incorporados al presupuesto” y flujo de deuda pública. Por eso no sorprende que, durante la década de vigencia de este modelo, solo en 2007 y 2008, se hayan cerrado los años fiscales con un superávit global. De 2009 a 2016 los gastos pasan a ser sustancialmente mayores que los ingresos, configurándose una situación de déficits fiscales crecientes que derivan necesariamente en un aumento del ritmo del endeudamiento público externo e interno. Al “secarse” el flujo de ingresos por un choque externo tan fuerte como el desplome petrolero desde julio de 2014, se desnudan los excesos del modelo y hasta los prestamistas ponen distancia.

## **CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN ECUADOR**

## 2.1. Aspectos conceptuales y legales de las finanzas públicas

Las finanzas públicas en cualquier país del mundo tiene que ver con el funcionamiento del Estado, que es uno de los principales componentes del sistema económico. En su composición involucra la participación del Sector Público en general. Para el caso de Ecuador, según el Ministerio de Finanzas (2015), el sector público está conformado por el Sector Público Financiero (SPF) y el Sector Público no Financiero (SPNF). El primer componente, el Sector Público Financiero (SPF), está integrado por las instituciones bancarias públicas como el Banco Central del Ecuador, Banco de Fomento; Banco del Estado, Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIEES); además, la Corporación Financiera Nacional y otros. (ver Figura 1)



**Figura 1.** Clasificación del Sector Público en Ecuador.

El segundo componente, el Sector Público No Financiero (SPNF), lo integran instituciones, organismos y entes que reciben directamente recursos del Estado ecuatoriano para gestionar la prestación de bienes y servicios. Contempla el funcionamiento del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. El Gobierno General a su vez se subdivide en Gobierno Central (constituido por la

función ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y participación y control social); Gobiernos Autónomos Descentralizados (que abarca a los municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales) y Organismos de la Seguridad Social (que incluye al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, al Instituto de Seguridad Social de Las Fuerzas Armadas, ISSFA, y Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL).

Vista esta estructura, las finanzas públicas tienen su mayor aplicación en el contexto del segundo componente, sea nacional, provincial o local, porque es aquí donde se realizan todas las operaciones de ingresos y gastos, las mismas que pasan por todos los procesos determinados tanto en el marco legal como en el diseño operativo. En este ámbito también se involucran una gran cantidad de personas naturales y jurídicas que tienen como función elemental la planificación, organización, manejo, distribución, uso y control de los recursos que dispone el Estado.

Por lo anteriormente señalado se hace importante tener una visión teórica acerca de las finanzas públicas. Una primera base teórica es la conceptualización de este término. A lo largo de los años se han establecido algunas definiciones. Un primer argumento, de acuerdo a Ibarra (2009), observando desde el punto de vista de la ciencia, indica:

En general las finanzas públicas tienen como objetivo central investigar y estructurar los sistemas y las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura los recursos materiales y financieros necesarios para su operación, así como la forma en que la riqueza será utilizada por parte del Estado. Este concepto comprende las reglas que norman la recepción de los ingresos del Estado y reglas que norman la aplicación correcta de dichos ingresos. (p.10)

La Enciclopedia Financiera (2016) indica que las finanzas públicas están estrechamente vinculadas a las cuestiones de distribución del ingreso y la igualdad social. En función de esto, los gobiernos pueden redistribuir ingresos a través de

transferencias o por el diseño de los sistemas fiscales que tratan a los hogares de altos y bajos ingresos de manera diferente. En este sentido, este aspecto de la economía permite tener una idea clara acerca del manejo de los recursos financieros del Estado, donde se aprecia la forma en que el gobierno distribuye el gasto público, y cómo obtiene recursos a través de los impuestos. Un complemento adicional indica:

Las finanzas públicas se le llama al estudio sobre cómo se manejan los recursos financieros del Estado. Esto involucra cómo el gobierno distribuye el gasto público, y cómo obtiene recursos a través de los impuestos. Más en específico, son las finanzas públicas las que estudian y proponen herramientas para regular los ingresos públicos, el gasto público, los préstamos del gobierno tanto internos como externos, y las tarifas de bienes y servicios de determinados productos. (Economíaes, 2014)

Desde el punto de vista jurídico, en la actualidad existe un Marco Legal sobre el que se basa el funcionamiento de las finanzas públicas y que ha experimentado importantes cambios en relación a años anteriores a la Presidencia del Eco. Rafael Correa. Las dos normas de mayor nivel que establecen disposiciones son la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 y su respectivo Reglamento. Adicional a ello, existen leyes más específicas como la Ley de Equidad tributaria y sus reformas, Ley para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, Ley de Régimen Tributario Interno, entre otras leyes que se han venido creando en los últimos años y que han tenido gran incidencia en la generación de recursos o en la distribución de los mismos.

Para el caso de la economía ecuatoriana, en el Artículo 286 de la Constitución de 2008, se le fija un rol importante dado que en todos los niveles de gobierno, las finanzas se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Esto plantea la existencia de todo un proceso donde la planificación es un elemento fundamental para que se logren los objetivos de eficiencia. La norma señala:

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes. (Asamblea Constituyente, 2008, p.141)

En este sentido, se puede vislumbrar, en la práctica de la realidad ecuatoriana, la gran importancia que desde la fundación de la república han tenido las finanzas públicas tanto en todos los aspectos de la economía y en general de la sociedad ya que a través de la planificación, organización, ejecución y control de esta se ha buscado direccionar el funcionamiento del sector público para atender las distintas necesidades de la población y buscar la tan ansiada redistribución de la renta. Meneses (2014) afirma:

Las finanzas públicas constituyen uno de los medios e instrumentos más importantes que disponen los Gobiernos para alcanzar los objetivos que la sociedad les ha encargado. Como instrumento de política económica, se orientan a conseguir mayores tasas de crecimiento de la economía o propiciar la estabilidad económica. Como instrumento de política social, a través de la recaudación de impuestos y la provisión de servicios y bienes públicos, se redistribuye la riqueza y procura aportar a la mejora de la calidad de vida de los habitantes. (p.47)

Por otro lado, en su funcionabilidad, las finanzas públicas están directamente relacionadas con la política fiscal porque a través de esta se ejecutan los diversos aspectos relacionados a los recursos económicos que recibe y gestiona el Estado, fundamentalmente vinculados con los ingresos, los gastos, el endeudamiento y las estrategias que se implementan para lograr un manejo adecuado y encontrar su equilibrio. En este sentido, Pacheco (2006) entiende la política fiscal como aquella que “consiste en la determinación de los ingresos y gastos públicos para conseguir objetivos de eficiencia, redistribución y estabilización” y por lo tanto “es pues uno

de los elementos que el Estado puede controlar para moderar las fluctuaciones y estabilizar la economía”.

Para regular de manera más específica el campo de las finanzas públicas, el Gobierno de Rafael Correa expide el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), cuerpo legal que establece la normativa para el manejo de los recursos con que cuenta el Estado. De manera específica en el Artículo 70 se crea el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) indicando.

El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. (p.13)

Este sistema ha sido establecido con varios componentes para la organización y gestión del mismo en base a cada uno de los procesos correspondiente tanto a nivel de la política y programación fiscal como en lo referente a los ingresos, presupuestos, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería.

En tal sentido, dentro del esquema del Sector Público No Financiero (SPNF), el Ecuador utiliza como principal instrumento para gestionar los recursos el Presupuesto General del Estado, que según el Artículo 292 de la Constitución de 2008 señala:

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Constituyente, 2008, p.143)

Dentro del Presupuesto se registran los principales ingresos y fuentes de financiamiento con que cuenta el Ecuador y los distintos tipos de gastos que se realizan durante el periodo fiscal, determinándose a partir de ello los resultados primario y global del sector público con lo que se determinarán distintas políticas para las continuas planificaciones, para ello es fundamental la participación de todos los componentes del Sector Público No Financiero en cada una de las instancias de la programación presupuestaria.

El Presupuesto General del Estado es el instrumento fundamental de la Política Fiscal, para la determinación de la gestión de los ingresos y gastos de las entidades de las diferentes funciones del Estado; por medio del cual el gobierno influye en los agregados económicos, así como en la ejecución adecuada del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, toda vez que determina que las entidades y organismos deben gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento de conformidad a sus presupuestos institucionales. (Ministerio de Finanzas, 2012, p.15)

También desde el año 2008, el Ecuador utiliza otro elemento denominado Programación Presupuestaria Cuatrianual, que como destaca el Ministerio de Finanzas (2013), es un documento donde se registra para un periodo de cuatro años las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado en concordancia con lo que establece en el Artículo 74 numerales 8 y 9 y los Artículos 87 y 88 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Esta programación, en su proceso de elaboración, toma en cuenta un escenario macroeconómico de medio plazo, que constituye el marco de referencia, sobre el cual se determina el escenario de Programación Fiscal para un periodo de cuatro años, a fin de determinar los objetivos que se relacionan, evaluar su cumplimiento y mitigar los riesgos (Ministerio de Finanzas, 2014). Los supuestos macroeconómicos establecen proyecciones de variables en el ámbito del sector real, sector petrolero, comercio exterior; incluye además los objetivos de la política fiscal y sostenibilidad fiscal. Este viene acompañado de la programación

cuatrianual propiamente dicha para el periodo de referencia. La última programación presentada a la Asamblea Nacional fue para el periodo 2016-2019<sup>14</sup>.

## **2.1. Fases del ciclo presupuestario**

En términos teóricos las finanzas públicas cumplen una serie de etapas para su configuración, surgiendo de esto el llamado Ciclo Presupuestario, entendido como “el conjunto de las diversas fases independientes por las que atraviesa la vida del documento presupuestario. Se suele distinguir las siguientes etapas en este ciclo presupuestario: planificación; elaboración; discusión y aprobación; ejecución y control” (Brito, 2011). A nivel de Ecuador el Ministerio de Finanzas (2010) lo conceptualiza y define sus fases:

Es un proceso que está compuesto por un conjunto de fases o etapas en las que intervienen las instancias que definen, deciden ejecutan y evalúan el presupuesto. Las fases que conforman este ciclo son: Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación, Clausura y Liquidación.  
(p.3)

Adicional a lo descrito, es importante ver el ciclo presupuestario a partir de cómo se regula en el Marco Legal vigente. En Ecuador, la Constitución de 2008, en su Sección Cuarta, correspondiente al Presupuesto General del Estado, entre los Artículos 292 al 299 estipula las fases que debe seguir. En este articulado se puede observar que el ciclo está diseñado respetando profundamente la clasificación teórica, mencionando adicionalmente la correspondencia institucional que asume cada paso y describe sus responsabilidades.

Por su parte, el Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) en el Artículo 96 ratifica de manera jurídica lo descrito anteriormente. Señala:

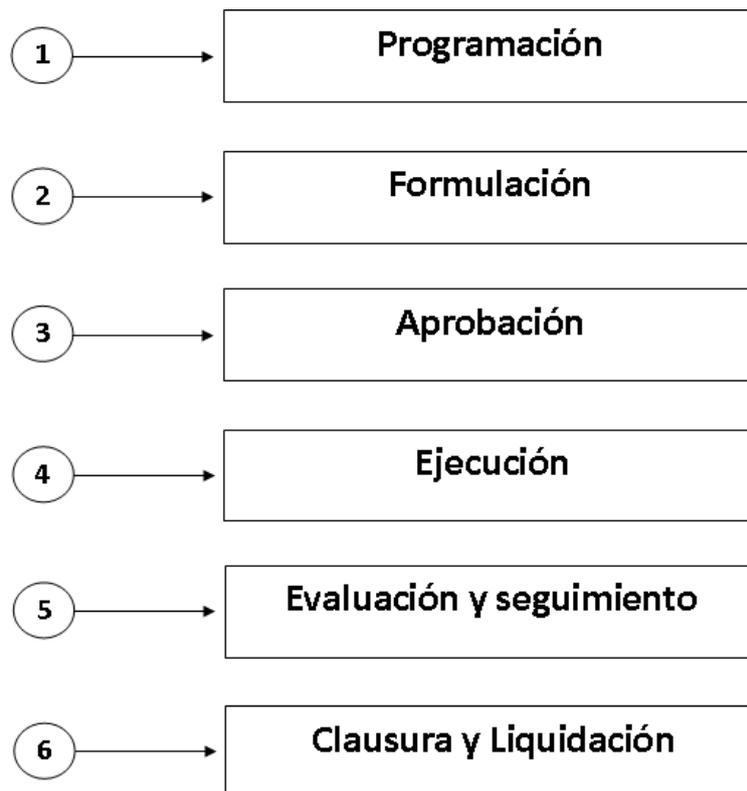
El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes

---

<sup>14</sup> <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/34-Programaci%C3%B3n-Presupuestaria-Cuatrianual-2016-2019.pdf>

etapas: 1. Programación presupuestaria. 2. Formulación presupuestaria. 3. Aprobación presupuestaria. 4. Ejecución presupuestaria. 5. Evaluación y seguimiento presupuestario. 6. Clausura y liquidación presupuestaria. (ver Figura 2)

Se puede ver que entre la parte teórica y lo que se practica, en base a la norma establecida en Ecuador, no existen grandes diferencias. Las fases básicas de elaboración, discusión, aprobación, ejecución y control se mantienen implícitas en las fases que se menciona en el marco legal y que se lleva a cabo cada año por parte de las Instituciones y Organismos involucrados en el proceso. Se esquematiza a continuación las fases del ciclo presupuestario que se utiliza en Ecuador, identificando sus fases y que implica cada una de ellas y las instituciones más importantes que participan en cada una de ellas y el rol que desempeñan.



**Figura 2.** Etapas del Ciclo Presupuestario en Ecuador.

Atendiendo la clasificación de la teoría del ciclo presupuestario, y al marco legal que rige en Ecuador para la elaboración del Presupuesto General del Estado y la

Programación Presupuestaria Cuatrianual, se describe cada una de las fases del ciclo y las acciones donde se involucran las Instituciones y/o Organismos del sector público a los que les corresponde participar. (ver Tabla 2)

**Tabla 2.** Etapas del Ciclo Presupuestario en Ecuador

Programación	<p>Es la primera fase del ciclo presupuestario, en donde se especifican los objetivos y metas señalados en la planificación del Estado e institucional. Aquí las entidades definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto.</p> <p>La Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas elabora las directrices presupuestarias, es decir, las condiciones en las cuales se analiza y se toma decisiones sobre los posibles límites de ingresos y gastos. De similar manera en esta etapa del ciclo se elabora los catálogos (listado de instituciones, programas, proyectos) y clasificadores (listado de uso institucional que especifica la gestión que se va a realizar tanto de dónde proviene y hacia dónde irán esos recursos).</p>
Formulación	<p>Es la segunda fase del ciclo presupuestario. En esta etapa, la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas recoge los requerimientos de las instituciones comprendidas en el Presupuesto General del Estado, con la finalidad de apoyar al cumplimiento de la planificación del Estado, así como lo establecido en el escenario macroeconómico, en donde se establecen las proyecciones de inflación del Ecuador, su crecimiento económico, el precio del petróleo, producción petrolera, etc.</p> <p>En esta etapa, el Ministerio de Finanzas consolida las Proformas Presupuestarias institucionales y genera la Proforma del Presupuesto General del Estado, <u>baj los estándares establecidos en catálogos y clasificadores.</u></p>
Aprobación	<p>Elaborada la Pro forma Presupuestaria por el Ministerio de Finanzas, el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República, la envía a la Asamblea Nacional para su aprobación. La Legislatura podrá, de ser necesario, hacer observaciones y proponer alternativas a la distribución de los recursos de ingresos y gastos por sectores, sin que altere el monto total de la Pro forma.</p> <p>Una vez que la Asamblea Nacional aprueba la Proforma Presupuestaria, esta se convierte en el Presupuesto Inicial Aprobado, y entrará en vigencia a partir del 1 de enero del siguiente año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.</p>
Ejecución	<p>Durante esta etapa del ciclo presupuestario, todas las entidades del Sector Público ponen en práctica lo establecido en su presupuesto, es decir, utilizan los recursos aprobados y cumplen con todas las acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros que les fueron asignados con el propósito de obtener bienes y servicios en la cantidad, calidad y tiempo previstos.</p>
Evaluación y Seguimiento	<p>La evaluación y seguimiento es una medición de resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos que estos han producido; así como el análisis de variaciones financieras. Por ejemplo: Investigar las causas del incumplimiento de la construcción de la carretera programada para 50 kms, y que haya sido ejecutada en 45 kms, o que su avance se realice en un mayor o menor tiempo al programado; esto permite determinar sus causas, así como proponer recomendaciones de medidas correctivas.</p>
Clausura Liquidación	<p>La Ejecución Presupuestaria se cierra automáticamente el 31 de diciembre de cada año y a esta acción se la conoce como CLAUSURA, es decir, que luego de esa fecha ninguna institución puede hacer compromisos, ni crear obligaciones, ni puede realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza que afecten al presupuesto de ese año.</p> <p>Las obligaciones de cobro y pago que quedaron pendientes al 31 de diciembre serán reconocidas en el nuevo período fiscal.</p> <p>Realizada la clausura, se hace un informe económico de los resultados de la</p>

	<p>Ejecución Presupuestaria, este ejercicio se conoce como LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA.</p> <p>La Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas es quien elabora los informes anuales de liquidación presupuestaria que serán aprobados mediante Acuerdo Ministerial, hasta el 31 de marzo del año siguiente, en el mismo se establece el resultado económico del ejercicio fiscal (déficit o superávit).</p>
<p><b>Fuente:</b> Ministerio de Finanzas (2015)</p>	

Una vez que se ha cumplido el ciclo presupuestario y se han devengado todos los valores programados en el Presupuesto General del Estado las instancias correspondientes, generalmente el Ministerio de Finanzas y/o el Banco Central del Ecuador, procesan la información y la van incorporando a los datos históricos que se publican con regularidad, constituyéndose en fuente de información utilizadas tanto a nivel público como privado.

Para el procesamiento de datos se han diseñado diversas estructuras o clasificaciones que dependen de la estructura del sector público de cada país. En Ecuador una de estas es la que involucra las operaciones que se realizan en el Sector Público No Financiero (SPNF).

A partir de esto se pueden definir los dos grandes rubros de los movimientos financieros del sector público: Ingresos y Gastos. Los ingresos, son todos aquellos valores “que percibe el sector público, y que normalmente se consolidan en el presupuesto nacional, con los que se hace frente a los gastos del gobierno central y sus diferentes organismos”. Por su parte los Gastos están “integrados por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y las empresas o corporaciones de propiedad estatal” (Sabino, 1991). Cada uno de estos componentes se estructuran de acuerdo a las características propias de cada país, a lo que indican sus normas legales; pero, tienen sus bases en las clasificaciones teóricas de los manuales de finanzas públicas y en algunos casos en el Manual de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, cuya última versión data del año 2001<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para ver el Manual visitar <https://www.imf.org/external/pubs/FT/GFS/Manual/esl/pdf/compils.pdf>

En términos más específicos, en Ecuador, a los ingresos y gastos se los clasifica y define en: permanentes y no permanentes. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), en su Artículo 78 establece:

Los Ingresos permanentes, son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos recibe de manera continua, periódica y previsible. Dentro de este grupo los rubros más relevantes son: impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, transferencias y donaciones corrientes y otros ingresos.

Los Ingresos no permanentes, son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. En esta clasificación constan las ventas en activos no financieros y las transferencias y donaciones de capital e inversión. (p.16)

Por el lado de los gastos, también se los clasifica en permanentes y no permanentes. En Artículo 79 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) se indica:

Egresos permanentes, son los gastos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. En este grupo se registran los gastos en personal, gastos de bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes, transferencias y donaciones corrientes, provisiones para preasignación.

Egresos no permanentes, son los gastos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Se contabilizan en este grupo los gastos en personal para inversión, bienes y servicios para inversión, obras públicas,

otros gastos de inversión, transferencias y donaciones de inversión, bienes de larga duración, transferencias y donaciones de capital. (p. 16)

Una segunda forma de ver al Sector Público No Financiero es a través de la clasificación del Estado en su estructura, mediante los llamados Consejos Sectoriales tanto para los ingresos como para los gastos. Estos Consejos Sectoriales a su vez abarcan instancias institucionales como la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Asamblea Nacional, Ministerios, Agencias, Consejos, Instituciones públicas, Institutos, Centros, Secretarías, Direcciones Generales, Comisiones, Servicios, Superintendencias, Universidades, Cortes, Casas de la Cultura, Conferencias, Misiones, Organismos, Parques, Policía, Corporaciones, entre otros. (ver Tabla 3)

Una tercera forma de ver la estructura o composición del Presupuesto del Sector Público No Financiero es la que también utiliza el Ministerio de Finanzas para la elaboración y presentación de la Proforma del Presupuesto General del Estado así como de la Programación Cuatrianual que debe enviar, a la Asamblea Nacional en los tiempos en que manda la norma legal establecida para el efecto. En el siguiente esquema (ver Tabla 3) se registra los rubros de ingresos y gastos totales. Los primeros constituidos por Ingresos Petroleros, los Ingresos no Petroleros y el Resultado Operacional de Empresas Públicas no financieras. Dentro de los No Petroleros se consideran a los Tributarios como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Arancelarios, otros; y los No tributarios constituidos por las Contribuciones a la Seguridad Social y otros. En cuanto al rubro de Gastos la subdivisión establece la clasificación económica que tiene dos componentes: Gasto Corriente y Gasto de Capital y Préstamo Neto. El primero, incluye Intereses de deuda pública internos y externos, sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, prestaciones a la seguridad social y otros. El segundo está compuesto por la Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF (Gobierno Central, empresas públicas y resto del gobierno general) y por el rubro Otro gasto de Capital. A partir de los datos que se recogen en estos dos grandes rubros se establecen los grandes resultados del SPNF: resultado Global y Resultado Primario.

**Tabla 3.** Cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF).

<b>INGRESOS TOTALES</b>
Ingresos Petroleros
Exportación
Venta Derivados
Ingresos no petroleros
Ingresos tributarios
Impuesto a la renta
Impuesto al Valor Agregado (IVA)
Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)
Arancelarios
Otros Impuestos
Contribuciones a la Seguridad Social
Otros
<b>GASTOS TOTALES</b>
Gasto Corriente
Intereses de deuda pública
Externos
Internos
Sueldos y Salarios
Compra de Bienes y Servicios
Prestaciones de la Seguridad Social
Otros
Gasto de Capital y préstamo neto
Formación Bruta de Capital
Gobierno Central
Resto del Gobierno General
Empresas Públicas
Otro Gasto de Capital
Resultado Global del SPNF
Resultado Primario del SPNF
<b>Fuente:</b> Banco Central del Ecuador (2016)

## **2.1. El sistema tributario en el contexto de las finanzas públicas en el Ecuador**

Como se ha resumido en los puntos precedentes, en el ámbito de las finanzas públicas para el direccionamiento de los recursos se utiliza el Presupuesto General del Estado y la Programación Cuatrianual. Dentro de este contexto se puede ubicar la estructura del sistema tributario, que se ha convertido en uno de los elementos más fundamentales en la historia de las finanzas públicas de Ecuador por la cantidad de recursos que generan cada uno de sus componentes dentro del rubro Ingresos Tributarios; además, por el aporte institucional que se ha realizado a través de su principal ente corporativo, el Sistema de Rentas Internas (SRI). Para

tal efecto en primer lugar se hace un enfoque teórico acerca del sistema tributario y en segundo lugar se describe una breve reseña histórica, cómo está constituido en Ecuador y qué instituciones participan en los procesos para su aplicación.

Al ser un sistema, en el campo tributario está constituido por algunos componentes directamente relacionados con la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones a nivel nacional, regional o local. Valdivia (2010) señala:

El sistema tributario es el nombre aplicado al sistema impositivo o de recaudación de un país. Consiste en la fijación, cobro y administración de los impuestos y derechos internos y los derivados del comercio exterior que se recaudan en el país, además administra los servicios aduanales y de inspección fiscal. La tendencia universal es a que haya varios impuestos y no uno solo. Podemos resumir que un sistema tributario es un conjunto de impuestos que rigen en un país en un determinado momento.

En el caso de Ecuador la estructura del sistema fiscal se basa en normas legales desde lo que señala la Constitución y las leyes generales o particulares que tienen que ver con el manejo y cumplimiento de los tributos por parte de los agentes públicos y privados. Se los identifica en el contexto de sistema tributario al que se lo conceptualiza como “el conjunto de impuestos o tributos exigidos por la Ley y administrados por el Sistema de Rentas Internas y otras instituciones del Estado nacionales, provinciales o municipales”. (Quiñonez, 2011, p.16)

El Artículo 300 de la Constitución de 2008 establece el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos con la finalidad de que los que ganan más sean los que tributen mayor volumen de impuestos y con ello se pueda aplicar una mejor redistribución de la renta con la participación activa del Estado. (Asamblea Constituyente, 2008, p. 145)

La Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador (2007) señala que el sistema tributario ecuatoriano debe contribuir a disminuir las desigualdades en la renta de la población. Esta misma Ley indica que el sistema tributario ecuatoriano debe procurar que la base de la estructura impositiva se sustente en aquellos impuestos que sirvan para disminuir las desigualdades y que busquen una mayor justicia social.

El sistema tributario en Ecuador a lo largo de la historia ecuatoriana ha experimentado una serie de transformaciones. Siguiendo a Arias, Buenaño, Oliva, y Ramírez (2008) se puede establecer que la historia más reciente indica que la década de los años cincuenta y sesenta se caracterizó por un sistema poco evolucionado que trató de estructurarse bajo las reformas propuestas por la Misión Kemmerer. Con la aplicación de estas reformas no hubo cambios muy profundos lo que impidió que se lograra simplificar la administración Tributaria. En la década de los años setenta el país vivió el auge del petróleo que facilitó el ingreso de grandes cantidades de dinero a las arcas fiscales, situación que no permitió profundizar en los cambios que el sistema tributario requería.

En los años ochenta por la falta de un sistema tributario muy bien estructurado, unido a que el Estado no ejercía presión para el pago de tributos a los agentes económicos, se empezó a crear el problema de la evasión y elusión fiscal, que a la larga se convirtió en uno de los principales inconvenientes estructurales de difícil solución. Además de esto, la población ecuatoriana y los niveles empresariales tenían poca cultura tributaria, hasta el punto de que existía un desconocimiento de las obligaciones de los ciudadanos para con el Estado.

En el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) se llevó a cabo una reforma tributaria para lo que se dictó la Ley de Régimen Tributario Interno, en diciembre de 1989. Esta reforma marcó cambios importantes en este campo pero no solucionó en forma total la problemática de la recaudación. A partir de la creación del Sistema de Rentas Internas (SRI), que reemplazó a la anterior institución denominada Dirección General de Rentas, se toma un giro

fundamental que ha venido gestando cambios administrativos, cambios en el modelo y sobremanera ha contribuido a disminuir la evasión al punto que en los actuales momentos los ingresos tributarios superan a los petroleros en el Presupuesto General del Estado.

Desde 1998 y en los años del nuevo siglo (2000-2013) los cambios se han seguido ejecutando con reformas tributarias, reformando y creando nuevas leyes, cambios en determinados procedimientos y en la estructura de los impuestos.

En todo este proceso el SRI ha tenido un rol muy destacado ya que ha existido un cambio radical. Ayala (2007) indica:

Fue con la creación del SRI que hubo un cambio radical en cuanto a la forma tradicional de gerencia en la administración pública, dichos cambios liderados por Elsa de Mena tuvieron resultados exitosos en términos de la recaudación alcanzada y los cambios institucionales realizados, convirtiendo al SRI en la mejor institución pública del país. (p. 45)

Esta institución pudo tomar protagonismo a nivel nacional debido a que cada gobierno le ha dado el respaldo suficiente en cuanto a la inversión en infraestructura, en plataforma tecnológica, capital humano y reingeniería de procesos que han generado eficiencia y mejoramiento en los sistemas de control. De igual forma, la eficiencia del SRI ha sido posible gracias a que se implementaron aspectos como la reducción o eliminación de las exoneraciones y deducciones en el Impuesto a la Renta y al Impuesto al Valor Agregado (IVA), y la creación del sistema de facturación y, sobretodo, a que estos aspectos han sido establecidos dentro de un marco legal. (Ayala, 2007)

**Tabla 4.** Clasificación de Impuestos, tasas y contribuciones en el Ecuador

<b>IMPUESTOS NACIONALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a la Renta (IR)</li> <li>• Impuesto al Valor Agregado (IVA)</li> <li>• Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)</li> <li>• Impuesto a los Vehículos</li> <li>• Impuesto a las importaciones</li> <li>• Impuesto a la salida de divisas (ISD)</li> <li>• Impuesto a los activos en el exterior</li> <li>• Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables</li> <li>• Impuesto a la herencia, legados y donaciones</li> <li>• Impuesto ambiental a la contaminación vehicular</li> </ul>
<b>IMPUESTOS MUNICIPALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto sobre la propiedad urbana</li> <li>• Impuesto sobre la propiedad rural</li> <li>• Impuesto de alcabala</li> <li>• Impuesto sobre los vehículos</li> <li>• Impuesto a los espectáculos públicos</li> </ul>
<b>TASAS NACIONALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas por servicios portuarios y aduaneros</li> <li>• Tasas por servicios de correos</li> <li>• Tasas por servicios de embarque y desembarque</li> <li>• Tasas arancelarias</li> <li>• Tasas por servicios administrativos</li> </ul>
<b>TASAS MUNICIPALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de agua potable</li> <li>• Tasas de luz y fuerza eléctrica</li> <li>• Tasas de recolección de basura y aseo público</li> <li>• Tasas por servicios administrativos</li> <li>• Tasas de habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.</li> <li>• Tasas de alcantarillado y canalización</li> </ul>
<b>CONTRIBUCIONES ESPECIALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable</li> <li>• Plazas, parques y jardines</li> <li>• Apertura, ensanche y construcción de vías de toda clase</li> </ul>
<b>Fuente:</b> Blacio (2011)

Blacio (2011), hace un recuento de cómo está compuesto en los actuales momentos en el Ecuador el sistema tributario, señalando que existen una serie de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales que se recaudan tanto a nivel nacional como a nivel municipal (local). Es importante destacar que el sistema fiscal está regulado por las respectivas leyes, partiendo desde la Constitución de la República, Ley de Régimen Tributario Interno, la Ley Orgánica de Aduanas, la Ley de Equidad Tributaria, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, entre otras, que establecen todo lo concerniente a los impuestos nacionales y a los impuestos, tasas y contribuciones a nivel local. (ver Tabla 4)

Es importante destacar que para un adecuado funcionamiento del sistema fiscal es necesaria la intervención de organismos e instituciones públicas y en algunos casos privadas, para lo que se define un marco institucional, que se convierte en uno de los principales componentes dentro la estructura del Estado debido a que son las instituciones las encargadas de planificar, organizar, instrumentar, ejecutar y evaluar todos los aspectos relacionados a las finanzas públicas, las políticas fiscales y por ende del sistema fiscal.

En Ecuador, dentro de la estructura del Estado existen instituciones relacionadas de manera directa o indirecta con ciclo presupuestario y con el manejo de los recursos que ingresan o egresan del fisco y que se convierten en los principales actores que tienen responsabilidad directa con el manejo de los recursos que percibe el Estado entre los que constan los que genera el sistema tributario. Entre ellas tenemos la Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Servicio de Rentas Internas (SRI), Ministerio de Finanzas, Asamblea Nacional, Contraloría del Estado, Defensoría del Pueblo, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Municipios, Juntas Parroquiales, Consejos Provinciales, Servicios Nacional de Aduanas (SENAE), entre otros.

En lo que tiene que ver con las recaudaciones, de manera específica, existen dos grupos de Organismos encargados de la administración tributaria (ver Figura 7). Por un lado, tenemos a los de Régimen Seccional, donde los Municipios, según el Artículo 264, literal 5, de la Constitución 2008 son los que tienen la competencia, de “crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Asamblea Constituyente, 2008, p.130), que se complementan con los pagos prediales, impuestos a las patentes, entre otros.

Por otra parte, tenemos a los de Régimen de Control, cuya responsabilidad está asignada a dos entes gubernamentales. Uno de ellos es el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), empresa estatal que hasta el mes de diciembre de 2010 se denominaba Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Según señala el Artículo 212 del Código de la Producción (2010):

Es un organismo al que se le atribuye en virtud de este Código, las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentaria en materia aduanera, de conformidad con este Código y sus reglamentos.

En esta vía se controlan y recaudan los impuestos relacionados a las actividades de importación y exportación y demás bienes tributables.

La otra institución que tiene la responsabilidad de la recaudación de los impuestos internos es el Servicio de Rentas Internas (SRI), institución que fue creada mediante la Ley No. 99-41 por el Congreso Nacional en noviembre de 1997. Fue concebida como “una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley mediante la aplicación de la normativa vigente”. En la aplicación de su gestión el SRI tiene como finalidad “consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar sostenidamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes”. (SRI, 2016)

**CAPÍTULO III. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE  
LOS INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR  
PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)**

Para efectos de análisis en este capítulo se toma como referencia los datos estadísticos del Banco Central del Ecuador publicados en el Boletín de Información Estadística Mensual<sup>16</sup>, de manera específica los datos correspondiente a las Operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF) con base devengado.<sup>17</sup> El periodo de referencia es 1990-2016. Los 26 años de estudio, se subdividen en tres periodos: 1990-1999 correspondiente a los años previos a la crisis económica-financiera marcada por la vigencia de la Ley de Instituciones Financieras<sup>18</sup> que facilitó las actividades del sector bancario pero que no supo administrar, la intervención por parte del Banco Central del Ecuador y posterior cierre del Banco Continental debido a sus problemas de déficit patrimonial (El Universo, 2007), el conflicto bélico con el Perú y la crisis de energía eléctrica de 1995; además de ello la crisis política permanente que tuvo su mayor expresión con la destitución del Presidente Abdalá Bucaram<sup>19</sup>. Este tiempo de dificultades económicas culminó en 1999 con el feriado bancario, el congelamiento de los depósitos bancarios, la consecuente adopción del sistema de dolarización el 9 de enero de 2000 y la caída del Presidente Jamil Mahuad del Poder<sup>20</sup>.

El segundo periodo 2000-2006, que encierra la aplicación y posterior comportamiento de los primeros años de dolarización, muestra el logro de una relativa estabilidad que favoreció entre otras cosas al control de los precios de

---

<sup>16</sup> <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>

<sup>17</sup> El gasto devengado constituye el registro de las obligaciones de pago que ha adquirido el Estado por que la presentación de un bien o servicio se ha efectuado a su favor; es decir, representa el valor de las prestaciones de bienes y servicios efectivamente recibidos durante el periodo de estudio. (ILDIS, 2009).

<sup>18</sup> En mayo y julio de 1994, se publicaron en el registro oficial respectivamente, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y su Reglamento. Uno de los objetivos de esta ley era precisamente suprimir y reemplazar estas leyes dispersas, de hecho, las leyes y algunos de los decretos enumerados arriba se derogaron en esta ley. Además, los programas de crédito dirigidos por el gobierno a través de los bancos privados se terminaron, se redujeron y racionalizaron los encajes bancarios, se eliminaron los controles explícitos de las tasas de interés, se le permitió a los bancos ecuatorianos realizar transacciones de créditos y depósitos en dólares o moneda extranjera y en unidades de cuenta, se eliminó la prohibición que impedía a los bancos extranjeros captar recursos locales en depósitos de ahorro y a plazo, se permitió que los bancos ecuatorianos realicen operaciones off-shore fuera del país. En fin, se pretendía, al menos nominalmente, que esta ley facilitara la transición de un esquema bancario restringido y tutelado por el gobierno hacia un sistema de banca universal o global más regulado por el mercado. (Romero, 2007, p.6-7)

<sup>19</sup>Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso Nacional el 7 de febrero de 1997 bajo la figura de "Incapacidad Mental" para ejercer la Presidencia de la República.

<sup>20</sup> Jamil Mahuad fue el segundo Presidente destituido en la última época democrática del Ecuador, hecho acontecido el 21 de enero de 2000.

bienes y servicios; pero, matizado por años de crisis política, especialmente en 2003 donde se dio el derrocamiento del entonces Presidente Lucio Gutiérrez<sup>21</sup>.

El tercer periodo 2007-2016 da cuenta de los resultados obtenidos en el transcurso del gobierno del Presidente Rafael Correa bajo la denominada “Revolución Ciudadana”; régimen que contó con un permanente apoyo ciudadano y que no estuvo exento de errores y críticas por parte de algunos sectores de la sociedad. En este periodo se suceden hechos importantes como la crisis económica internacional iniciada en Estados Unidos en 2008, que afectó a las principales economías a nivel mundial<sup>22</sup>; además, el incremento de los precios del petróleo ecuatoriano a niveles records cercano a los 100 dólares el barril<sup>23</sup> y su posterior desplome a precios por debajo de los 30 dólares.

Los datos que se utilizan en el análisis corresponden a las Operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF), base devengado. Son expresados en valores nominales en millones de dólares en algunos casos y en porcentajes de variación, en Tasa Anual Acumulativa (TAC), porcentajes frente a los valores totales o porcentajes en relación al PIB, entre otros. Además en el análisis del contexto se tratará de encontrar a través de distintas fuentes las causas y efectos de los movimientos cuantitativos ocurridos en tal o cual periodo o año, que sin duda dará una mejor visión de lo ocurrido.

---

<sup>21</sup> El derrocamiento del Presidente Lucio Gutiérrez tuvo lugar el 20 de abril de 2005 cuando se desarrolló la llamada “Rebelión de los Forajidos”.

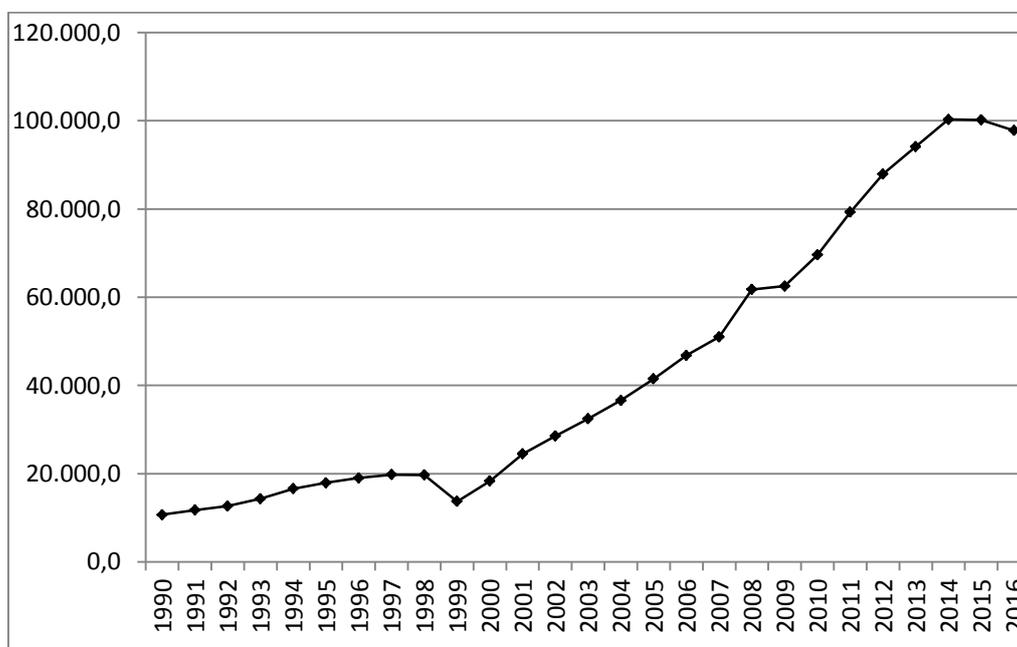
<sup>22</sup> La crisis financiera de 2008 se desató de manera directa debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006, dando lugar aproximadamente en octubre de 2007 a la llamada crisis de las hipotecas subprime. Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez, y causando, indirectamente, otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, diferentes derrumbes bursátiles (como la crisis bursátil de enero de 2008 y la crisis bursátil mundial de octubre de 2008) y, en conjunto, una crisis económica a escala internacional. (Hernández, Moraleta y Sánchez, 2011)

<sup>23</sup> El promedio del precio del barril de petróleo ecuatoriano llegó a su nivel record en el año 2012 en que se ubicó en los 98,50 dólares cada barril. Posteriormente inició un descenso paulatino en los años siguientes, hasta llegar a su menor nivel en 2015.

### 3.1. Evolución temporal del Producto Interno Bruto (PIB)

Uno de los principales indicadores para observar el funcionamiento de la economía es el nivel de producción a través del Producto Interno Bruto (PIB), que nos permite analizar la evolución de la producción nacional en un determinado periodo de tiempo. Ecuador, después de la adopción de la dolarización en el año 2000, experimentó una etapa de relativa estabilidad que permitió superar paulatinamente los efectos de la crisis económica y financiera interna que ocurrió entre 1998-1999 y mejorar sus niveles de producción y crecimiento económico.

Los datos indican que el PIB ecuatoriano mantuvo una tendencia creciente entre 1990 a 1997 (ver Gráfico 2) cuando pasa de 10.685,4 millones de dólares a 19.768,4 millones de dólares manteniendo una tasa anual acumulativa de 9,2%. Luego de esto, como consecuencia de la crisis económica y financiera el Producto cayó -0,2% en 1998 y -30,6% en 1999, convirtiéndose en los dos únicos años donde la producción nacional tuvo resultados negativos en este periodo de estudio. En toda esta década el PIB ecuatoriano sumó un total acumulado de 156.162,80 millones de dólares. (ver Tabla 5)



**Gráfico 2.** Evolución temporal del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En los primeros años de dolarización la tendencia creciente es mucho más fuerte, la producción crece de manera sostenida y contribuye a que el PIB pase de 18.318,6 dólares en el 2000 a 46.802,0 dólares en 2006, evidenciando una tasa anual acumulativa de 16,9% superior al periodo anterior. El país logra equilibrar las variables económicas más importantes como la inflación, las importaciones y exportaciones, ya no experimenta la incertidumbre del riesgo cambiario, el sector bancario vuelve a la normalidad y recobra la confianza de los depositantes y las finanzas públicas logran importantes resultados por el lado de los ingresos. Martín (2009) indica:

El periodo posdolarización (2000-2006) estuvo protagonizado por una continua inestabilidad política y por frecuentes cambios de gobierno. Desde un punto de vista macroeconómico, sin embargo, se consiguió, luego de cinco años, la esperada estabilidad de precios. Entre 2000 y 2005, el país creció a tasas reales superiores a 4% (excepto en 2003), por encima de las observadas en la década precedente y superiores también a las de la media de América Latina. Las tasas de interés activas y pasivas se redujeron, la balanza de cuenta corriente se recuperó y a partir de 2004 comenzó a ser superavitaria debido a un aumento de las exportaciones, principalmente de petróleo, beneficiadas por los altos precios internacionales. Los ingresos fiscales aumentaron como consecuencia de una mejora en la recaudación de impuestos. La deuda externa se redujo de 82% del PIB en 1999 a 32% en 2006. Aun así, la pobreza disminuyó, gracias sobre todo a las remesas enviadas por los emigrantes. (p.131)

El Banco Interamericano de Desarrollo (2008) señala:

En términos macroeconómicos los indicadores recientes apuntan a mejoras importantes: (i) la inflación y la tasa de interés se reducen significativamente, alcanzando niveles internacionales la primera, y aproximándose a ellos la segunda; (ii) el desempeño del sector externo mejora y la cuenta corriente pasa a presentar superávit en 2004 y 2005; (iii) la deuda externa se reduce significativamente; (iv) la situación fiscal mejora

considerablemente con el sector público no financiero presentando resultados fiscales positivos, no solo en términos primarios sino también globales a lo largo de todo el periodo; y (v) la economía presenta tasas de crecimiento significativamente superiores a aquellas observadas en las dos décadas anteriores.

**Tabla 5.** Evolución del PIB de Ecuador por periodos

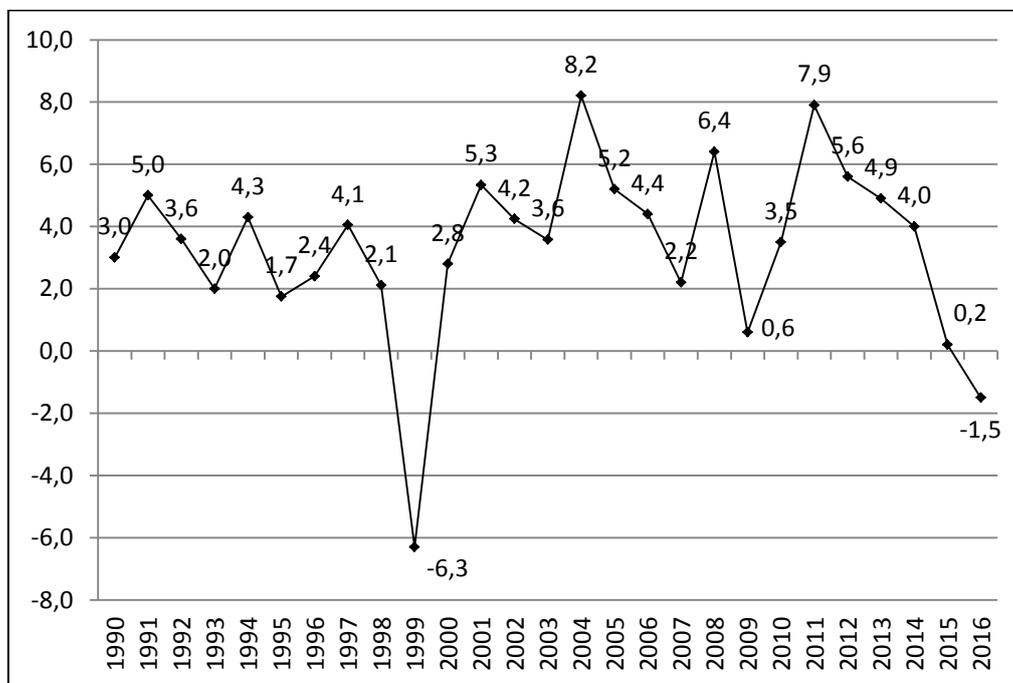
<b>Periodo</b>	<b>PIB acumulado</b>	<b>% Variación</b>	<b>Tasa Anual Acumulativa</b>
1990 - 1999	156.162,80	-	2,8
2000 - 2006	228.669,30	46,4	16,9
2007 - 2016	804.447,40	209,9	7,5

**Fuente:** Banco Central de Ecuador (2017).

Es indudable que, a pesar de los costos económicos, políticos, sociales que hubo que pagar por la aplicación de la dolarización, se alcanzó en estos años resultados importantes en términos productivos que se reflejan en el mejoramiento de los indicadores del crecimiento económico. El Banco Central del Ecuador (2006) expone los factores asociados a esta evolución positiva indicando que por el lado de la demanda agregada, este crecimiento ha estado asociado al dinamismo del consumo privado, de la inversión y de las exportaciones; además, el 2004 se observó el mayor crecimiento del PIB (8,2%), principalmente como consecuencia de la entrada en pleno funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), lo cual permitió incrementar sustancialmente la producción de crudo de las compañías privadas.

En el periodo 2007-2016 el crecimiento del producto continúa con una tendencia creciente muy significativa entre 2007-2014, pasando de los 51.007,7 millones de dólares en 2007 a los 100.292,3 millones de dólares respectivamente. En los dos últimos años esta tendencia se revierte siendo más pronunciada en 2016 cuando la producción disminuye en términos absolutos a los 97.802,2 millones de dólares. En el periodo completo se registra un total de producción generada de 804.447,4 millones de dólares. La tasa anual acumulativa del periodo, en términos nominales, es del 7,5% (ver Tabla 4); sin embargo, en 2009 “como resultado de la crisis financiera internacional, el descenso de los precios del petróleo, la reducción

de las remesas y la pérdida de dinamismo de la demanda interna” (Cepal, 2010, p.127) la producción sufre una desaceleración muy fuerte de su ritmo de crecimiento que se refleja en una tasa del 0,6%, después de un porcentaje muy importante del 6,4% alcanzado en 2008<sup>24</sup>.



**Gráfico 3.** Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en Ecuador. 1990-2016

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

A pesar de los impactos generados a nivel internacional, es claro que el Ecuador pudo afrontar la crisis financiera internacional de 2008-2009 de manera más óptima que otras naciones de América Latina, lo que se refleja en la aceleración del ritmo de crecimiento de la economía en 2010 cuando alcanza un nivel del 3,5%, mejorando aún más en 2011 en que se obtiene la mayor tasa de crecimiento de este periodo con un nivel del 7,9% (ver Gráfico 3). El crecimiento en este año se debió principalmente a una gran inyección de recursos del sector público, que incidió en los sectores de electricidad y agua, la construcción y el comercio; se dio el crecimiento de la obra pública, de manera especial la construcción de plantas

<sup>24</sup> En octubre de 2009 se anunció un plan de estímulo para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional, con 2.555 millones de dólares (4,9% del PIB) destinados al financiamiento de vivienda, obras en municipios, microcrédito e inversión en infraestructura. El financiamiento proviene de utilidades del banco central, así como de la repatriación de una parte de la reserva internacional de libre disponibilidad, y se canaliza a la economía principalmente a través de la banca pública (Cepal, 2010).

hidroeléctricas (Acosta, 2013). La participación del sector público de manera significativa en la expansión de la producción se debió en gran medida al alza de los precios de petróleo en el mercado internacional y además por las políticas expansivas del gobierno destinadas a fortalecer la demanda interna. (Cepal, 2012)

En 2012 se logra una tasa de crecimiento superior al 5%. El Banco Central del Ecuador (2014) señalaba que “Ecuador en 2012 presentó un buen desempeño y está en el grupo de países de mayor crecimiento de América del Sur (3.7%), registrando una tasa de 5.1%” (p.6). En este logro influyeron factores como la cantidad de recursos que ingresaron al país ya sea por exportaciones de petróleo, por endeudamiento interno y externo y por el crecimiento sostenido de los ingresos no petroleros al Presupuesto General del Estado donde los ingresos tributarios, especialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) han tenido una contribución muy significativa. En general como lo señala Sánchez (2014) “el gobierno ecuatoriano aplicó políticas contra-cíclicas que aplacaron los impactos de la crisis financiera”. (p.13)

A partir de 2013 el país experimenta una caída en su actividad económica. En 2014 el crecimiento reflejó una tasa del 4,0% que evidencia una desaceleración de la economía que según Cepal (2015) “se explica en gran parte por la caída de los precios internacionales del petróleo y el consiguiente retroceso del gasto público debido a la contracción de los ingresos petroleros” (p.1). Fernández y Cárdate (2015) afirman:

Desde la segunda mitad de 2014, factores externos, ajenos al manejo económico del Gobierno Nacional, como la caída del precio del petróleo en el mercado internacional y la apreciación del dólar, impactan negativamente en el desempeño del sector externo de nuestra economía. Este impacto negativo se traduce, específicamente, en un menor ingreso de dólares al país y consecuentemente en la reducción de la liquidez necesaria para el normal desenvolvimiento de todas las actividades económicas de los ecuatorianos. (p.7)

La actividad productiva siguió experimentando un descenso pronunciado llegando a su menor nivel en 2015 cuando solo se logra crecer a una tasa del 0,2%, que representa una caída de 3,8 puntos porcentuales respecto al 2014, lo que supone el desempeño más débil desde la crisis bancaria de 1999<sup>25</sup>. Las dificultades experimentadas por el país en este año son causadas por “la caída del precio del petróleo, el principal producto de exportación, y la apreciación de la moneda estadounidense en medio de su economía dolarizada desde 2000, que le impide tener una política para contrarrestar efectos monetarios como las devaluaciones de los vecinos Colombia y Perú”. (El Universo, 2016)

Por su parte la Cepal (2016) afirma:

El segmento de la demanda que sostuvo este leve crecimiento fue el consumo del gobierno, que creció un 1,1%, junto con el consumo de los hogares, que creció un 0,2%. La formación bruta de capital fijo —el principal contribuyente al crecimiento en los últimos años— cayó un 2,5%, como consecuencia de los ajustes de la inversión pública frente a la restricción fiscal; la inversión privada no alcanzó a compensar esta caída. La exportación neta volvió a contribuir de forma positiva al crecimiento, debido a la fuerte caída del 6% de las importaciones en combinación con un crecimiento del 0,2% de las exportaciones. (p.5)

El año 2016 fue un tiempo muy particular para el país por los factores externos y de manera especial por los internos que se sucedieron. La poca recuperación de los precios internacionales del petróleo condujo a que la economía experimentara el mayor desequilibrio de la época correista afectando la producción y por ende la tasa de crecimiento que terminó siendo negativa en -1,5%. A nivel interno, el factor más importante fue el terremoto del 16 de abril que afectó a varias provincias de la región Costa y significó la utilización de recursos extraordinarios para lo que se

---

<sup>25</sup> El Gobierno para enfrentar la situación adversa de 2015 impulsó medidas como incentivos tributarios para la producción y las inversiones, devolución automática de aranceles o drawback y financiamiento de exportaciones, apoyo a programas de sustitución de importaciones, plan de impulso a la vivienda, regulaciones prudenciales para seguros, plan de lucha contra el contrabando y la especulación, priorización del gasto público, salvaguardia de balanza de pagos. (Fernández y Cárte, 2015, p.7)

tuvo que tomar medidas de tipo fiscal y tributario. La Cepal (2016) en los primeros meses del año ya analizaba tal situación al indicar:

La desaceleración continuó durante los primeros meses de 2016 y, ante la expectativa de la persistencia de los bajos precios del petróleo durante el resto de 2016 y la falta de espacio fiscal, se espera un crecimiento negativo para el año completo.

El panorama se complicó por los efectos del terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter que afectó a la costa norte del país el 16 de abril de 2016, que dejó 663 muertos y cerca de 80.000 desplazados. Según estimaciones preliminares, se requerirían 3.344 millones de dólares para reconstruir las zonas afectadas y el crecimiento del PIB bajaría unos 0,7 puntos porcentuales (sin políticas activas), siendo los sectores económicos más afectados la acuicultura y pesca de camarón, el comercio, la manufactura y el turismo.

Las proyecciones del crecimiento económico para el Ecuador no eran las más alentadoras. Cepal estimó “un crecimiento negativo de alrededor del -2,5% para el total de 2016” (Cepal, 2016). El Fondo Monetario Internacional, al hacer una revisión de las cifras proyectó una contracción de -2,3%<sup>26</sup> lo que se debería al “reducido valor de las exportaciones petroleras y su economía dolarizada” (El Universo, 2016). El Banco Mundial a inicios de 2016 estimó que la economía ecuatoriana decrecería en -2% y posteriormente en junio realizó una nueva proyección donde ya indicaba que el 2016 cerraría con una caída del PIB de -4% (Instituto de la ciudad, 2016). El Banco Central del Ecuador, por su parte, hizo una previsión de -1,7%; mientras que el Ministerio de Finanzas en la Proforma Presupuestaria de 2016 estimaba un crecimiento real del PIB del 1,0%

Según resultados presentados por el Banco Central del Ecuador (2017) las previsiones realizadas no se ajustaron a la realidad dado que la economía

---

<sup>26</sup> En el mes de abril de 2016 el FMI había proyectado que la economía de Ecuador tendría una contracción de -4,5% y que afrontaría un panorama complicado porque dependería de la disponibilidad de financiamiento externo y sufriría pérdida de la competitividad por la devaluación del dólar. (El Universo, 2016)

ecuatoriana desde el segundo trimestre de 2016 inició una fase de recuperación hasta lograr un aumento de 1,7% en el cuarto trimestre del año. Según da cuenta esta institución “a nivel anual la economía se contrajo en -1.5%, tasa inferior a la de la previsión de -1.7% establecida para ese año”, señalando algunos factores explicativos:

El resultado anual recoge el impacto de la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar, el terremoto del 16 de abril de 2016, y contingentes legales que afectaron al desempeño de la actividad económica en ese año.

La dinámica observada en la economía, de manera especial en el gobierno del Presidente Rafael Correa, de acuerdo a los datos del PIB por periodo ha permitido que se produzcan cambios importantes en las cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF) tanto por el lado de los ingresos y gastos totales, así como en cada una de los rubros que los componen; además, se puede observar que en los últimos años ha emergido el tema del déficit fiscal a niveles importantes que han marcado la pauta para que el Gobierno tome decisiones respecto a que estrategias, medidas y política económica ejecutar para solventar la situación económica y seguir manteniendo una estructura estatal que ha crecido a niveles sin precedentes. Por tal motivo, a continuación se hace un análisis descriptivo de las principales operaciones tanto en ingresos como gastos que se han realizado en el ámbito del sector público ecuatoriano en los últimos 26 años y de los resultados presupuestarios obtenidos, haciendo énfasis en el periodo 2007-2016.

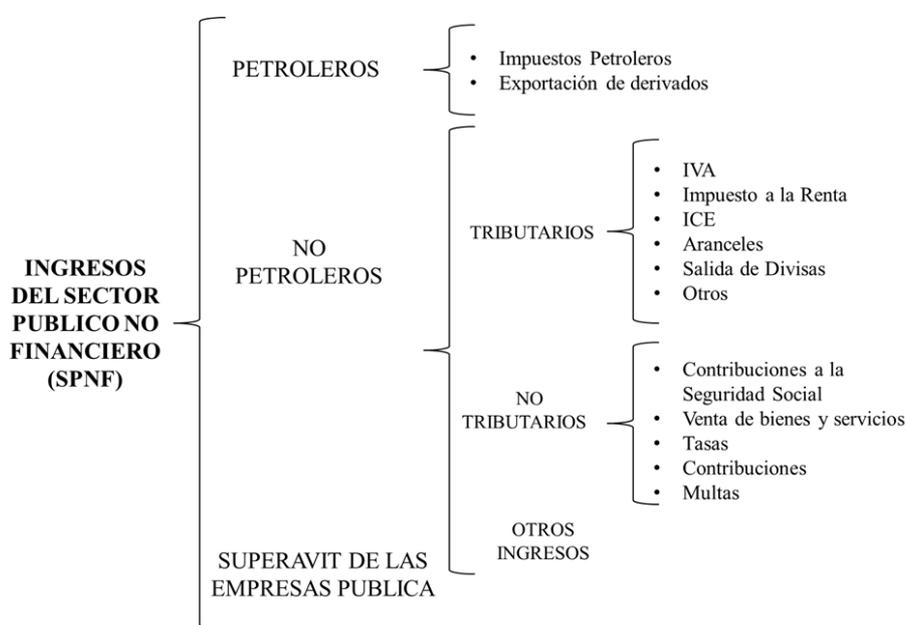
### **3.2. Evolución de los Ingresos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF)**

Los ingresos es uno de los componentes principales en las operaciones que se realizan en el Sector Público No Financiero en cualquier país del mundo. Para el caso de Ecuador el Ministerio de Finanzas (2006) lo define:

El ingreso en el sector público está conformado por los derechos de cobro provenientes, fundamentalmente, de los aportes obligatorios que demanda de las personas naturales y sociedades, haciendo uso de su facultad

soberana de coacción; de la venta de los bienes y servicios, lo que obtiene por las concesiones que da al sector privado para que explote sus bienes patrimoniales; lo que percibe por la venta de sus inversiones en bienes de larga duración y el financiamiento que recibe del ahorro interno y externo. (p.7)

De acuerdo a la estructura que maneja el Ministerio de Finanzas, que se refleja en los datos estadísticos del Banco Central del Ecuador<sup>27</sup>, los ingresos totales del SPNF vienen determinados por los ingresos petroleros, ingresos no petroleros y el superávit operacional de empresas públicas no financieras. Los ingresos petroleros se generan por la exportación de petróleo crudo y por la venta de derivados. Por su parte los ingresos no petroleros incluyen a los ingresos tributarios y los no tributarios. Dentro del primero constan el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), los impuestos a las importaciones o arancelarios, impuesto a la salida de divisas (ISD). Son parte del segundo rubro no petrolero, las contribuciones a la Seguridad Social, venta de bienes y servicios, tasas, contribuciones, multas y otros (ver Figura 10).



**Figura 3.** Clasificación de los Ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) en Ecuador

<sup>27</sup> En el Boletín Estadístico Mensual se registran las Operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF), con base devengado, y ofrecen datos para los ingresos y gastos con su respectiva composición así como de los resultados obtenidos cada año.

El comportamiento de los ingresos del SPNF en el periodo 1990-1999 se mantienen casi con una tendencia constante hasta 1997 (ver Gráfico 4), en los dos siguientes años experimentan caídas significativas. Pasan de 2.867,7 millones de dólares en 1990 a un monto de 4.713,5 millones de dólares en 1997, teniendo una tasa anual acumulativa de 7,4%. En los ingresos, al igual que en el PIB, se reflejan efectos de la crisis 1998-1999, años en que los ingresos caen en -14,6% y -12,7% respectivamente. En este periodo ingresan al sector público un total de 37.995,2, mostrando una reducción en términos absolutos de -1.198,2 millones de dólares. La relación frente al PIB pasa de 26,8 en 1990 a 25,7 en 1999, evolucionando en un promedio anual de 24,3% (ver Tabla 6). Adicional a la crisis, en los años previos a esta, existieron otros factores internos y externos que contribuyeron a que en el sector público hubiera dificultades para la generación de ingresos.

El sector público ecuatoriano es sensible a los diversos eventos internos y externos que impactan en la economía nacional. Entre los eventos internos más destacados que se registraron antes de la implantación de la dolarización, se puede mencionar: conflictos bélicos (1995), desastres naturales (como el Fenómeno de El Niño (1993 y 1997) en la Costa y estiajes en la Sierra, La Josefina), crisis económica y financiera al finalizar la década de los noventa. Entre los eventos externos de mayor incidencia se puede considerar a: la crisis de México (1994), volatilidad del precio de exportación del petróleo en las décadas de 80 y 90, hiperinflación de otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, crisis asiática (1997), crisis rusa (1998). (Banco Central del Ecuador, 2010, p.44)

En el periodo 2000-2006 se observa que la tendencia de aumento de los ingresos del SPNF se hace más evidente. Evolucionan de 4.126,1 en el año 2000 a los 11.262,6 millones de dólares en 2006. Un incremento significativo que deja una tasa anual acumulativa de 18,2% y un monto total de 50.937,3 millones de dólares. Es un periodo que se caracteriza por la estabilidad económica interna producto de la dolarización y por la estabilidad externa que se refleja en los precios del petróleo y el crecimiento de las exportaciones. La relación frente al PIB varía de 22,5% en 2000 a 24,1 en 2006, lo que deja una tasa promedio de 22,2%. El Banco Central del

Ecuador (2006) señala algunos factores asociados a esta evolución positiva de los ingresos entre los que constan la afluencia de mayores ingresos tributarios, la mejora en la gestión administrativa del SRI y de la vigencia de la tasa del IVA de 12%, el inicio del funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), la progresiva disminución de la producción de Petroecuador, el elevado precio internacional de crudo, entre otros aspectos.

**Tabla 6.** Evolución de los ingresos públicos en Ecuador por periodos. 1990-2016

<b>Periodo</b>	<b>PIB acumulado</b>	<b>Ingreso acumulado</b>	<b>Tasa anual acumulativa</b>	<b>% del PIB</b>
1990 - 1999	156.162,80	37.995,2	2,3	24,3
2000 - 2006	228.669,30	50.937,2	18,2	22,2
2007 - 2016	804.447,40	283.246,0	9,3	35,2

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

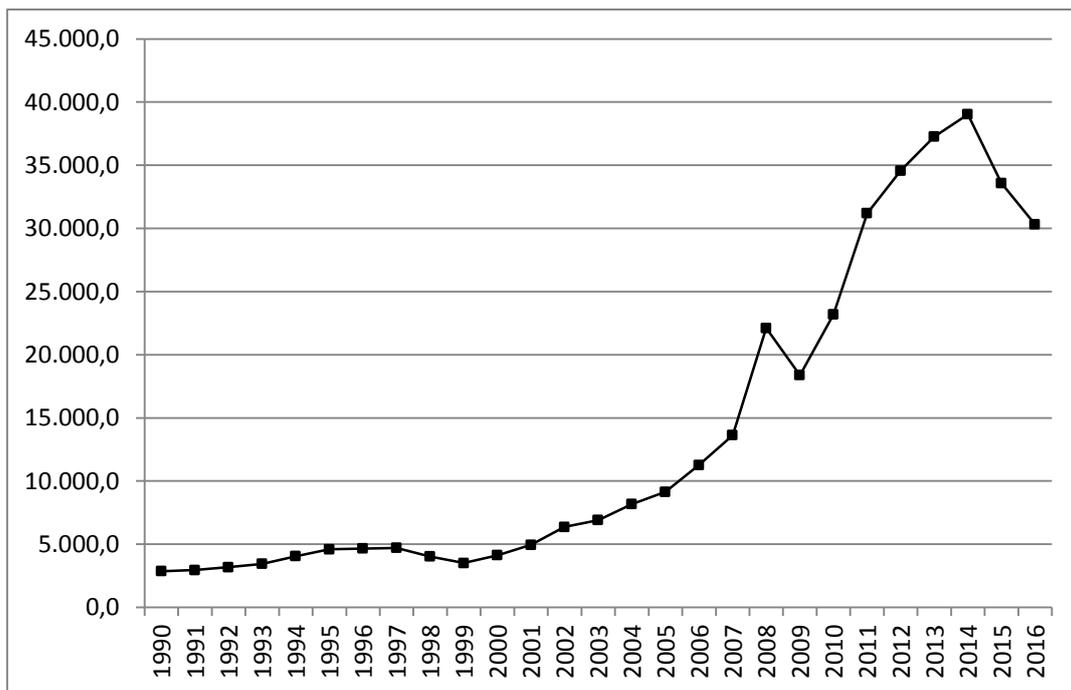
Para el periodo 2007-2016 los ingresos totales del SPNF experimentan un crecimiento espectacular que va de 13.450,7 millones en 2007 a 39.032,0,9 millones de dólares en 2013. En 2015 y 2016 los ingresos tienen caídas en -14,0% y -9,7% respectivamente. Sumando todos los años da un total de 283.246,0 millones de dólares, constituyéndose en un verdadero record de ingresos. Este comportamiento solamente se ve interrumpido en dos ocasiones. En 2009 por los efectos de la crisis económica internacional que llevó a una disminución del -16,9% en relación a 2008. Otro año en que disminuyeron los ingresos fue en 2015 en un -14,0% cuya razón principal obedece a la caída de los ingresos petroleros debido a la disminución de los precios del crudo en el mercado internacional. De igual forma 2016 cierra este periodo con un ingreso total menor al del año anterior de 30.314,1 millones de dólares que equivale a una disminución del 9,7%. A pesar de haberse roto la tendencia de crecimiento en estos años, los ingresos no llegan a descender hasta los niveles de 2007. La tasa anual acumulativa de estos años se ubica en 9,3%. En porcentaje del PIB, los ingresos del SPNF pasan de una relación de 26,7% en 2007 a 30,1% en 2016.

El incremento logrado en los ingresos públicos obedece a factores como el mayor superávit operacional de las empresas públicas, el aumento de las recaudaciones

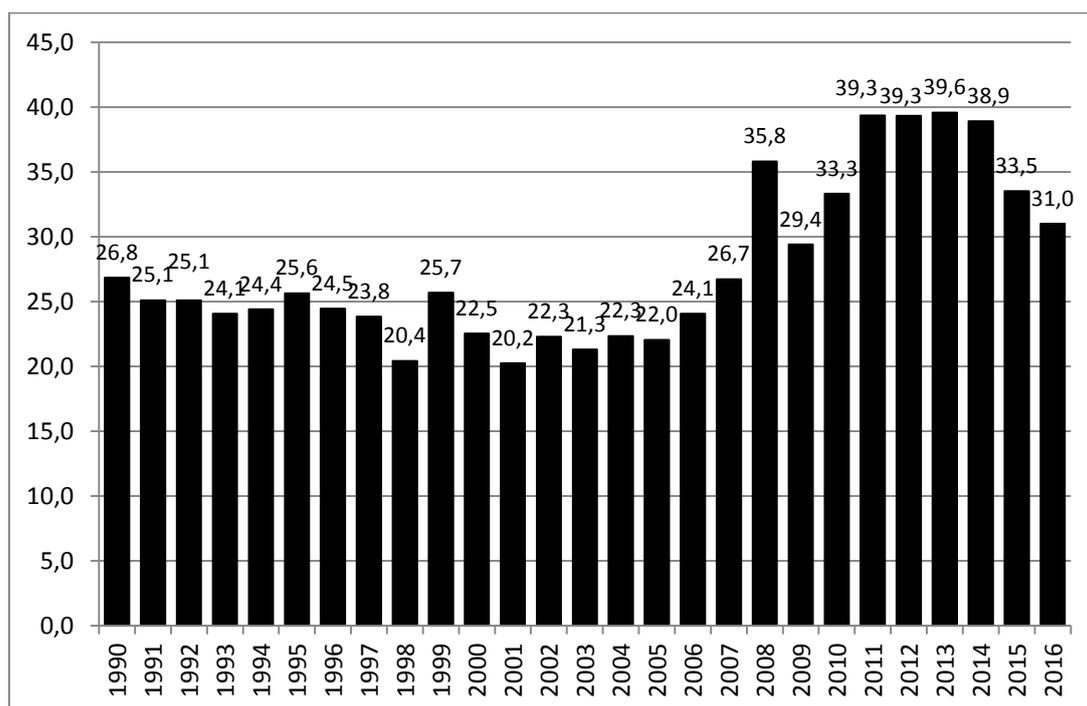
tributarias basadas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto a las importaciones, impuesto a la salida de divisas (ISD), además de ello al crecimiento de las contribuciones a la Seguridad Social y de manera especial los ingresos producto del boom petrolero que se dio entre 2009 al 2012 en que los precios del barril de petróleo ecuatoriano en el mercado internacional pasaron de un promedio de 53,43 dólares a casi 100 dólares hasta mediados de 2014.

Antes de la crisis internacional, 2008 fue el año en que los ingresos del SPNF tuvieron su mayor crecimiento al sumar 22.061,8 dólares, teniendo una variación del 62,2% en relación a 2007 y un peso de 35,8% en el PIB. El incremento obedece a que todos los rubros de la estructura de ingresos experimentaron variaciones positivas pero la mayor contribución es de los ingresos petroleros que aumentaron sustancialmente debido al alza de los precios internacionales del crudo que el Ecuador exporta, pasaron del 7,2% al 16,5% del PIB entre 2007 a 2008 (Cepal, 2008). De hecho en ese año el precio del petróleo ecuatoriano alcanzó un record de 83,38 dólares por barril, superior en 23,15 dólares en relación al 2007 cuando se ubicó en un promedio de 60,23 dólares. Otro factor importante que aportó al aumento fue la inclusión de los fondos de ahorro petroleros como parte del Presupuesto General del Estado y también se considera que el crecimiento económico de ese año fue clave para el logro alcanzado en el ámbito fiscal como lo destaca la Cámara de Industrias y Producción (2011).

En 2009 la economía mundial asume las consecuencias de la crisis económica iniciada en Estados Unidos. A pesar de las buenas condiciones de estabilidad que el Ecuador venía alcanzando, los factores externos producto de esa crisis se reflejaron, de alguna manera, en la disminución de los ingresos del sector público no financiero. Es así que para este año los ingresos totales suman 18.378,4 millones de dólares evidenciando una disminución de -16,7% que como porcentaje del PIB representó el 29,4%; es decir, una caída de 6,3 puntos porcentuales en relación a 2008.



**Gráfico 4.** Ingresos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF) en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)



**Gráfico 5.** Ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) en porcentajes del PIB. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Esta disminución tiene su mayor explicación en la caída de los ingresos por concepto de exportación de petróleo por la disminución del barril de petróleo a partir del segundo semestre de 2008, que se produjo por los efectos de la crisis internacional sobre los precios en el mercado internacional, donde además cuenta

la reducción de la producción petrolera privada (FLACSO, 2009). Los ingresos por este concepto tuvieron una variación negativa de -39,9%. También contribuyen la reducción de las remesas y la pérdida de dinamismo de la demanda interna, los resultados negativos que se dieron en las recaudaciones del IVA y del ICE, así como la disminución del superávit operacional de las empresas públicas no financieras. (Cepal, 2010)

Para 2010 la tendencia de disminución de los ingresos se revierte con una mejora sustancial del 26,2% en relación a 2008, sumando los 23.185,7 dólares. Respecto al PIB este monto representó el 33,3%. El resultado positivo alcanzado en los ingresos obedece a que el país tuvo una mayor tasa de actividad económica (3,6%), además se hicieron esfuerzos por disminuir la evasión y se incrementaron de forma significativa impuestos como el IVA, ICE y a los arancelarios. Pero, sin duda alguna la razón más representativa es la expansión a tasas muy elevadas de los ingresos petroleros, como consecuencia del mayor precio internacional del petróleo, que en el caso ecuatoriano llegó a situarse en un promedio anual de 75,8 dólares por cada barril de petróleo exportado. (Cepal, 2011)

En 2011 la tendencia de crecimiento de los ingresos públicos es mayor debido a que se logra una variación del 34,6% en relación a 2010, que deja como resultado un total de 31.189,8 millones de dólares. Este monto de ingreso en relación al PIB representa el 39,1% superior en 6 puntos porcentuales al año anterior. El resultado alcanzado obedeció fundamentalmente al alza de los ingresos petroleros, que se incrementaron debido a los altos precios en el mercado internacional y a la transición de contratos petroleros realizada por el Gobierno en noviembre de 2010. El precio promedio anual del barril de petróleo fue de 97,68 dólares. Igualmente contribuyó la mejora en las recaudaciones del Impuesto a la Renta y el Impuesto a los Consumos Especiales. Otro factor que aportó a la expansión de los ingresos fue el marcado crecimiento de las contribuciones a la seguridad social y también el superávit de las empresas públicas no financieras. (Banco Central del Ecuador, 2012)

Ecuador en el año 2012 siguió viviendo una tendencia al alza de los ingresos del sector público, aunque de una forma más moderada. Esto se demuestra al comprobar una disminución del ritmo de crecimiento, que alcanzó una tasa de variación de 10,8% con respecto al año anterior, lo que sin embargo no afectó la relación frente al PIB que se ubicó en 39,3%. A diferencia de los dos años anteriores, este crecimiento estuvo matizado por el aumento de los ingresos no petroleros que tuvieron un crecimiento del 17,9% frente al año anterior, donde la mayor contribución la hizo el aumento de la recaudación por concepto de IVA, un leve aumento de las recaudaciones del Impuesto a la Renta y de los aranceles y las contribuciones a la seguridad social que también experimentaron una variación significativa. El superávit que alcanzaron las empresas no financieras fue otro de los factores que contribuyó a mantener la tendencia positiva de los ingresos. En este año los ingresos petroleros disminuyeron en -5,5%, lo que obedeció principalmente a la reducción de los precios del petróleo. (Banco Central del Ecuador, 2013)

El ritmo de crecimiento de los ingresos públicos en 2013 sigue desacelerándose al registrarse apenas un crecimiento del 7,8% en relación a 2012. A pesar de esto el porcentaje frente al PIB se ubica en el 39,6%. Esta reducción obedece una vez más a la contracción que experimentó los ingresos petroleros que caen un -6,4%; además, a la caída en la producción y exportación de derivados del petróleo. Otro rubro de ingreso que también experimentó tasa negativa son las contribuciones a la seguridad social. Un factor importante para sostener la tendencia al alza es el aporte que hace el superávit de las empresas públicas no financieras que creció en más de 600 millones de dólares en relación al 2012. De igual forma generaron aportaciones importantes las recaudaciones de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta. (Cepal, 2014)

Durante el año 2014 los ingresos del SPNF siguen desacelerando el ritmo de crecimiento que se venía dando desde 2009. En esta ocasión la tasa de variación apenas alcanza el 4,8%, sumando un total de 39.032,0 millones de dólares. Este monto en relación al PIB representa una participación de 38,9%. Entre las causas que originan este leve aumento de los ingresos constan, por un lado, las

repercusiones que tuvo la disminución del precio del petróleo ecuatoriano en el mercado internacional que en promedio se ubicó en 87 dólares por barril; es decir, 9 puntos porcentuales menos que en 2013. Los ingresos por este concepto cayeron en 4,6% que en términos nominales sumaron más de 500 millones de dólares. Por otro lado, los ingresos no petroleros, especialmente los tributarios desaceleraron su ritmo de crecimiento al alcanzar apenas un incremento del 5,8%, luego de tener tasas superiores al 12% en los tres años previos. La mejor contribución estuvo dado por el incremento de la contribución de las empresas públicas no financieras que tuvieron un comportamiento más dinámico al incrementarse en un 31% en relación a 2013.

El mercado petrolero a nivel mundial tuvo una caída muy fuerte durante 2015 lo que ocasionó que los precios del barril de petróleo se redujera drásticamente, afectando también los precios del crudo ecuatoriano que en promedio se ubicó en 42,1 dólares por cada barril exportado y por lo tanto la incidencia en el total de ingresos del SPNF que tuvieron una caída significativa de -14,0% al reducirse a un monto total de 33.585,9 millones de dólares, lo que ocasiona al mismo tiempo una reducción importante en la relación frente al PIB ubicándose en los 33,5% (en 2014 fue de 38,9%). Cepal (2016) lo resume así:

Frente a la merma de los ingresos petroleros en 2015, la política fiscal abandonó la tendencia expansiva que había mantenido en años anteriores. (...) Los ingresos petroleros cayeron un 41,8%, lo que hizo que su participación en los ingresos totales disminuyera del 27,9% en 2014 al 18,9% en 2015. Esta caída fue parcialmente contrarrestada por el aumento del 7,8% de los ingresos tributarios ocasionado por un alza del 13,8% en la recaudación del impuesto sobre la renta —gracias a los efectos de la amnistía tributaria de abril de 2015— y por un incremento de los ingresos arancelarios del 49,3%, como resultado de las salvaguardias de importación que se introdujeron a partir de finales de 2014. (p.2)

Como se ha indicado anteriormente el 2016 fue un año muy difícil para el Ecuador y por ende para el funcionamiento de las Finanzas Públicas. Por un lado la

recuperación de los precios del petróleo no se dio en gran proporción<sup>28</sup>, adicional a ello la caída en un -17,8% de los ingresos en los principales rubros tributarios, lo que influyó directamente en las cuentas fiscales y por otro lado las secuelas que dejó y necesidades que generó el terremoto ocurrido en abril de 2016.

Por lo tanto, en el ámbito fiscal el Gobierno debió reajustar algunas condiciones, entre ellas ser coherente con la proyección del precio del barril de petróleo en la proforma presupuestaria 2016, ubicándolo en 35 dólares el barril lo que daba una pronóstico de ingreso de 29.835 millones de dólares. En el transcurrir de los meses los precios tuvieron una tendencia positiva logrando un promedio anual de 43,21 dólares cada barril exportado (crudo con referencia WTI), lo que permitió que el total de ingresos para este año alcanzara los 30.314,1 millones de dólares, siendo un 1.6% superior a lo presupuestado. Angulo (2017) destacaba:

El 2016, según el Gobierno y analistas económicos, fue atípico debido a un escenario externo complicado por la apreciación del dólar que afectó las exportaciones, por el desplome del precio del barril de petróleo -que se recuperó en el segundo semestre- y el terremoto del 16 de abril. A esto se suman los pagos imprevistos que debió realizar el Estado por más de USD 1 000 millones a Chevron y Oxy por fallos y procesos judiciales.

En términos generales se puede apreciar que los ingresos del sector público no financiero han tenido una tendencia de crecimiento sostenido; sin embargo, en alguno de los años han existido factores internos como los efectos de la crisis económica financiera de 1998-1999; inestabilidad económica y política post crisis; aprobación de un marco legal para dar sostenibilidad a la dolarización; construcción y funcionamiento del Oleoducto de Crusos Pesados (OCP) en 2004; aprobación de la nueva Constitución del Ecuador en 2008 y algunas reformas legales. De igual forma a nivel internacional destacan aspectos que influyeron en la actividad nacional tales como el aumento progresivo de los precios internacionales

---

<sup>28</sup> Según la proforma presupuestaria 2016 la proyección de ingresos por concepto de venta de petróleo se la realizó con un precio de exportación de petróleo de 35 dólares por barril (Ministerio de Finanzas, 2015). Al finalizar el año el precio promedio del barril se ubicó en 43,21 dólares lo que ayudó a amortiguar las necesidades de financiamiento, aunque en términos generales no fueron suficientes ni a los niveles del boom de los años anteriores.

del petróleo en varios años; bajas tasas de interés desde 2003; devaluación del dólar frente al euro a partir desde 2003; crisis económica mundial de 2008 y 2009. (Banco Central del Ecuador, 2010)

A pesar de ello se puede, a manera de síntesis, indicar que entre 2010 a 2014 los ingresos muestran una pronunciada tendencia al alza logrando crecer en términos absolutos cada año. Según Martín, Aguiar, y Castro (2013), el impulso logrado ha sido posible gracias la llegada al poder de Rafael Correa, quien en toda su gestión ha implementado políticas y medidas como la profunda reestructuración del sector público, la reforma de los contratos petroleros, la eliminación de los fondos de estabilización y el ahorro petrolero, una recaudación más eficiente por parte del SRI o las múltiples reformas tributarias; adicional a ello el aumento del precio del petróleo a niveles muy superiores al que tuvieron otros gobiernos. Por su parte, Almeida, M. Carrasco, C. Oliva, N. Carrillo P. (2012) sostienen:

En el período 2007-2011, los ingresos del SPNF estuvieron determinados por: i) el incremento de los ingresos tributarios como producto de la creciente actividad económica en el país, la mejora en la gestión administrativa del Servicio de Rentas Internas y la reducción de la evasión y elusión tributaria; ii) el incremento de los ingresos petroleros por el incremento del precio internacional del crudo, el aumento de las inversiones en las empresas públicas y, por sobre todo, un exitoso proceso de renegociación de contratos petroleros y iii) eliminación de preasignaciones a los ingresos; entre otros factores. (p.135)

### **3.2.1. Ingresos petroleros**

La producción petrolera en el Ecuador se vuelve importante a partir de 1972 en que se descubrió su existencia en la Amazonía ecuatoriana. Compañías privadas internacionales así como las empresas públicas liderada por EP Petroecuador, Petroamazonas<sup>29</sup> han sido las encargadas de su explotación, extracción,

---

<sup>29</sup> La primera empresa estatal que participó en la producción petrolera fue la a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), creada el 23 de junio de 1972, con Decreto Supremo No 522, en la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara. Con ese nombre operó hasta 1989, año en que se

producción y comercialización en los últimos años<sup>30</sup>. Producto de tal actividad son los ingresos que por este concepto se registran en las cuentas del Sector Público No Financiero como ingresos petroleros, que a su vez están constituidos por aquellos valores que ingresan al sector público provenientes de las exportaciones de petróleo crudo<sup>31</sup>, la venta de derivados de petróleo, así como por la venta interna de derivados.

Históricamente los ingresos por la venta del crudo a nivel internacional han significado, para el Ecuador, tiempos de bonanza fiscal cuando los precios ha sido favorables, pero también han ocasionado tiempos de muchas dificultades cuando los precios cayeron muy por debajo de lo planificado en el nivel de las finanzas públicas, de manera específica en las llamadas Proformas Presupuestarias, lo que trastocó el desarrollo y crecimiento económico.

En los años setenta del siglo pasado los ingresos por petróleo representaron una importante contribución para la economía en su conjunto y de manera específica para el sector público. Aguilar (1986) señala:

Los ingresos petroleros de las Instituciones Públicas, crecieron de 618 millones de sucres en 1972, a 11.187 millones en 1976. Los ingresos mencionados fortalecieron el financiamiento de viarias instituciones públicas, entre las que se encuentran principalmente el Presupuesto General del Estado, cuyas rentas petroleras aumentaron de 310 millones en 1972 a 30.021 millones de sucres en 1976. (p.60)

---

transformó en Petroecuador y posteriormente en 2010 pasó a denominarse EP Petroecuador (De la Paz Vela, 2012).

<sup>30</sup> En el año 2006 las empresas estatales producían el 46% del petróleo, en 2012, dicha participación pasó a ser del 73%. La modificación de los contratos petroleros, aunado a la declaración de caducidad de los contratos de Occidental (OXY) en el año 2006 y posteriormente el de la empresa Perenco en 2010, cuyas labores fueron asumidas por empresas públicas, permitieron que se pueda dar esta situación (Portillo, 2015, p.18-19).

<sup>31</sup> Ecuador exporta dos tipos de crudo: el crudo Oriente de 23 grados API de calidad (semipesado) y el crudo Napo de entre 18 y 21 grados API (pesado). Ambos son de menor calidad que el marcador internacional West Texas Intermediate (WTI), que se cotiza diariamente en la Bolsa de Valores de Nueva York y sirve de referencia para el petróleo ecuatoriano.

Los recursos recibidos generaron una serie de impactos positivos como el crecimiento de las exportaciones, incremento del presupuesto del gobierno central, aumento del PIB, crecimiento de la Reserva Monetaria Internacional (RMI); además, el país mejoró su acceso a las fuentes de financiamiento internacional por su capacidad de pago y se volvió atractivo para los inversionistas extranjeros. De igual forma “la enorme masa de recursos captada por el Estado le permitió invertir en infraestructura vial, energética, sanitaria y atender a presiones económicas y sociales múltiples”. (Velasteguí, 2004)

Sánchez (como se citó en Larrea 1993) indica que el auge petrolero no solamente repercutió en un importante crecimiento económico, sino también en mejoras considerables en educación y salud. Argumenta que el porcentaje de analfabetismo entre los mayores de 10 años declinó del 24% al 15% entre 1974 y 1982, la escolaridad de la población mayor a 6 años subió de 3,6 a 4,7 años en el mismo intervalo. También señala que hubo una caída significativa de la mortalidad infantil y mejoras considerables en las condiciones habitacionales. (p.63). Sin embargo, no todo fue positivo ya que “los gobiernos militares de la época incrementan sus gastos en forma desmedida, y producto de ese excesivo egreso corriente causó fuertes desequilibrios fiscales”. (Uquillas, 2008, p.3)

Esta situación favorable se revirtió negativamente en los años 80 cuando el país entra en la denominada “década perdida” que afectó a toda Latinoamérica. Factores externos e internos incidieron en esta situación. Rojas, Samaniego y Lafuente (1995) lo resumen así:

Luego de experimentar un período de alto crecimiento de la actividad durante la década de los 70, generado básicamente por la producción y exportación petrolera, la presencia de un conjunto de *shocks* adversos ocurridos en 1982 hizo cambiar bruscamente la situación de prosperidad de los años anteriores. La caída en el precio del petróleo, el incremento de las tasas de interés internacionales y la reducción del financiamiento externo provocaron un severo desequilibrio que se reflejó en un descenso de la actividad económica, un déficit de la cuenta corriente que llegó al

11.5% del PIB, un déficit fiscal equivalente al 6.7% del PIB; y en una aceleración de la inflación que en 1983 alcanzó niveles en torno al 60% anual. Luego de presentar cierta recuperación durante los años 1984 a 1986, la situación se agravó en 1987 cuando un nuevo *shock* (esta vez un terremoto), afectó la economía. La destrucción del oleoducto interrumpió la producción y las exportaciones de petróleo que se redujeron en 54.7% y 9%, respectivamente, con referencia a los ya bajos niveles alcanzados en 1986. Por su parte, el producto disminuyó en 6% y la inflación se aceleró desde niveles promedio de 20% en 1986, a 32% en 1987, y 54% en 1988.  
(p.1)

Fue una época muy dura en la que los ingresos petroleros experimentaron una caída muy drástica, debido a la reducción de los precios internacionales<sup>32</sup>, y por ende se afectaron los ingresos del Sector Público No Financiero. Los resultados negativos afectaron las principales variables económicas como el crecimiento, la balanza comercial, la inflación, el desempleo, la caída de los salarios reales, la pobreza y en general el deterioro del nivel de vida de la población. El Estado ya no contaba con el mismo nivel de recursos provenientes del petróleo.

Para la década de los años noventa, los ingresos petroleros siguieron dependiendo de la volatilidad del precio del crudo en el mercado internacional. El precio del barril de petróleo en 1990 se había incrementado a 20,3 dólares, pero volvió a descender a un nivel de 13,7 dólares en 1994, para recuperarse sobre los 18 dólares entre 1995 y 1996; posteriormente vuelve a caer a 9,2 dólares en 1998, año que coincide con el inicio de la crisis económica y financiera. Este desequilibrio en el mercado petrolero internacional tuvo su repercusión en las cuentas fiscales del Sector Público No Financiero en todo periodo 1990-1999.

La inestabilidad de los ingresos petroleros se evidencia en la evolución anual. Entre 1991 respecto a 1990 sufrieron una disminución de -16,5%. Para los años siguiente la variación fue más positiva en 1992 que variaron 15,9% y 1996 cuando

---

<sup>32</sup> En 1982 el precio del barril de petróleo se ubicó en un valor promedio de 32,80. Para los siguientes años de la década tuvo una drástica caída hasta los 12,70 en 1986 y a 12,50 en 1988.

se incrementaron en 18,5%, constituyéndose en el mejor año de ingresos de todo el periodo. Luego de esto la inestabilidad se hizo fuerte y los ingresos disminuyeron significativamente en 1997 y 1998 cuando caen a niveles de -19,4% y 28,1% respectivamente. En 1999 vuelven a tener una evolución positiva pero sin alcanzar el monto de 1990. En términos nominales los ingresos petroleros pasaron de 1.224,6 millones de dólares en 1990 a 1.048,6 millones de dólares en 1999, sumando un total de 11.954,9 millones de dólares.

Durante estos años este rubro representó, en promedio, el 31,5% de los ingresos totales del sector público (ver tabla 7). Esta participación estuvo limitada por la inestabilidad del precio del petróleo que tuvo un promedio en el mismo periodo de 15,86 dólares por cada barril exportado. La relación frente al PIB se ubicó en el 7,7%.

**Tabla 7.** Contribución de los Ingresos Petroleros al SPNF. Relación frente al PIB. 1990-2016

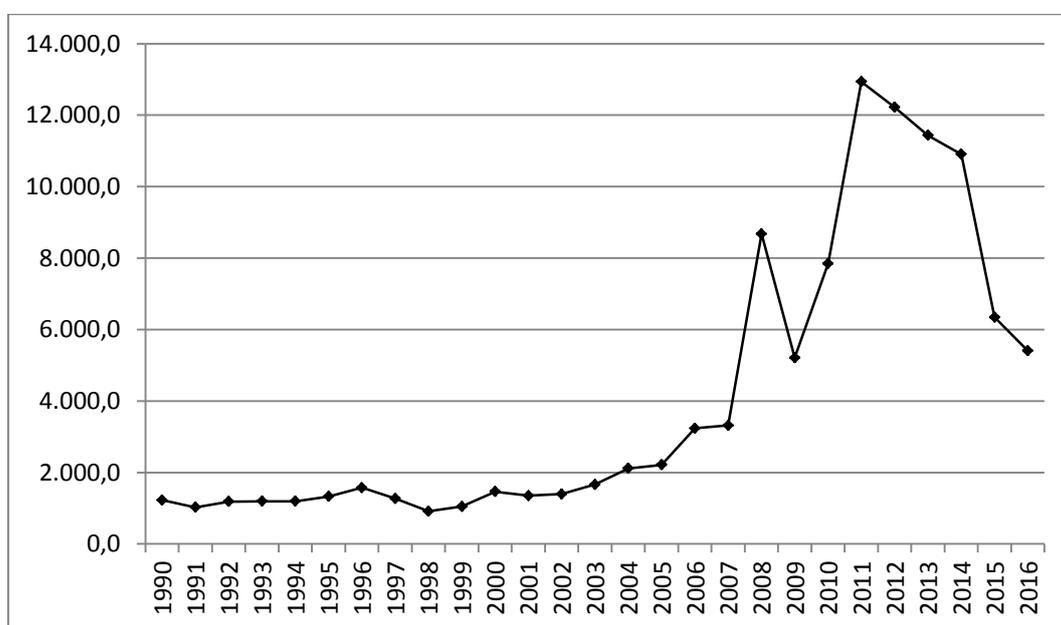
Periodo	PIB	Ingresos Totales	Ingresos Petroleros	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	11.954,90	31,5	7,7
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	13.430,10	26,4	5,9
2007 - 2016	804.447,40	283.246,80	84.291,60	29,8	10,5

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Para el periodo 2000-2006, de los ingresos petroleros tuvieron una tendencia crecimiento con una tasa anual acumulativa de 8,4%. Pasan de 1.460,1 millones de dólares en el año 2000 a los 3.235,0 millones de dólares en 2006. En total suman en este periodo 13.430,10 millones de dólares (ver Tabla 7). En el total de ingresos del sector público se muestra un descenso al tener una contribución del 26,0%, a pesar que la producción se incrementó a más de 500 mil barriles diarios desde el año 2004 por la entrada en funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Esto incidió para que la participación en el PIB también cayera al ubicarse en 4,0%.

Los ingresos petroleros en el periodo 2007-2016 tuvieron mayor inestabilidad (ver Gráfico 6). A tiempos de auge le siguen años de drásticas caídas. A pesar de ello, se constituyen en los años de mayores ingresos debido a que el mercado

petrolero a nivel mundial ofrece las mayores cotizaciones por cada barril de petróleo de la historia. El primer desequilibrio se refleja en 2009 cuando se produce una disminución de recursos por este concepto. La caída fue del -39,2% frente al año 2008, que en términos nominales representaron -3.463,8 millones de dólares que el país dejó de percibir. Para el 2010 y 2011 los ingresos mejoraron sustancialmente debido al alto repunte del precio del barril de petróleo<sup>33</sup> y además por los resultados obtenidos después de la renegociación de los contratos petroleros con las compañías extranjeras. La variación fue de 50,5% y 64,9% respectivamente, que llevaron a que este rubro genere 12.934,6 millones de dólares en 2011 constituyéndose en el mayor volumen de toda la década.



**Gráfico 6.** Evolución temporal de los Ingresos Petroleros en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

A partir de 2012 se inicia otra etapa de descenso en los ingresos petroleros que genera dificultades en el manejo de las finanzas públicas. Pasan de 12.219,7 millones de dólares en 2012 a 6.346,2 millones de dólares en 2015, representando una abrupta caída de -5.873,5 millones de dólares, constituyéndose en el mayor saldo negativo en lo que va de la segunda década de este Siglo al variar en -41,8% respecto a 2014. Tiene mucho que ver en este resultado la abrupta caída de los precios del petróleo, de manera especial en 2014 y 2015 en que se redujeron a un

<sup>33</sup> El precio del petróleo ecuatoriano en 2010 llegó a un promedio de 71,85 dólares por cada barril; mientras que para 2011 el precio se incrementó a un promedio de 97,68 dólares.

promedio de 85,05 y 42,16 por barril respectivamente<sup>34</sup>. Además de esto, contribuyó a este descenso la paralización de la Refinería de Esmeraldas cuyo fin era realizar un mantenimiento de las instalaciones y cambios de equipos<sup>35</sup>.

Para 2016 la situación en el sector petrolero ecuatoriano siguió su tendencia negativa al ingresar solo la cantidad de 5.402,0 inferior en más de un 58% aproximadamente al nivel record alcanzado en 2011 y un 14,8% menor que lo registrado en 2015, constituyéndose en el nivel más bajo desde 2008 y cerrando el ciclo de auge que benefició a la economía ecuatoriana. El principal argumento, a pesar de las acciones emprendidas a nivel interno en relación a las renegociaciones realizadas con el crudo Napo y Oriente es la disminución de los precios en el mercado internacional del barril de petróleo que no lograron recuperarse en gran nivel. El Banco Central del Ecuador (2017) señala:

Entre 2008 y principios de 2011 se observa como el West Texas Intermediate (WTI) era un claro marcador de la tendencia de los crudos Oriente y Napo. Esta situación se revierte desde abril de 2011 para el caso del Crudo Oriente y desde septiembre de 2011 para el Crudo Napo que también empieza a comercializarse a niveles superiores al del WTI, hasta mediados de 2013. Desde agosto de 2014, los precios internacionales del petróleo han mostrado una tendencia a la baja, determinados principalmente por un exceso de oferta en el mercado internacional. (p.16)

---

<sup>34</sup> Entre las causas que originan el incremento de los precios del petróleo constan: hay un aumento de la oferta, porque los EEUU están produciendo en niveles récord; las expectativas de demanda son menores porque la China está creciendo muy cerca del 7%; China y Rusia van concretando la construcción de un gran oleoducto con lo cual Rusia proveería de crudo al Asia, y Arabia Saudita prefiere bajar los precios para no perder ese mercado esencial en el futuro; desde hace algunos años se ha señalado que entre 20 y 30 dólares del precio, están ligados al “petróleo financiero” es decir compras no de barriles reales sino de papeles especulativos; hay la recuperación del dólar en el mundo e históricamente, hay una relación inversa entre el valor del dólar y el precio del crudo; el gas se va tornando, cada vez más, un fuerte competidor para el petróleo, tanto por el aumento de la producción mundial como por su fama de ser un producto menos contaminante; la menor influencia de Arabia Saudita y la OPEP. (Paredes, 2014)

<sup>35</sup> La Refinería de Esmeraldas tiene una capacidad de procesamiento 110.000 barriles diarios de crudo. La paralización se realizó entre el mes de octubre a noviembre de 2014. Las otras dos Refinerías se encuentran ubicadas en La Libertad, provincia de Santa Elena y en Shushufindi, ubicada en la provincia de Sucumbíos.

La contribución promedio que los ingresos petroleros hacen al SPNF es del 29,8% en todo el periodo 2007-2016; es decir, a pesar de las dificultades la contribución en estos años se vuelve significativa, dado que en el total de años el monto ingresado se eleva significativamente a los 84.291,6 millones de dólares, lo que conduce a que como porcentaje del PIB también se incremente la relación ubicándose en promedio en 10,5%. (ver Tabla 7)

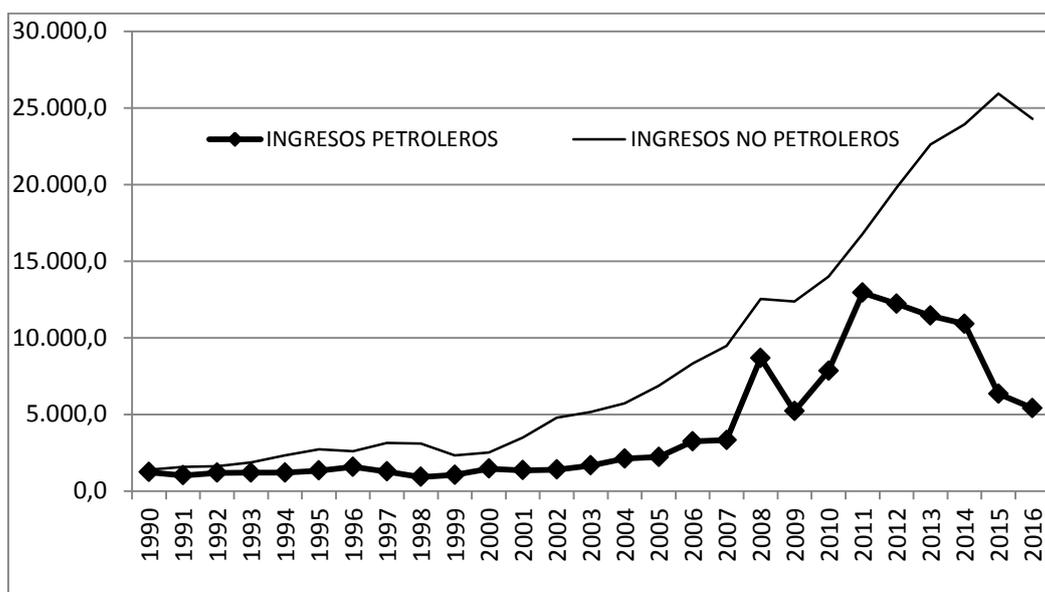
### **3.2.2. Ingresos No petroleros**

Los ingresos no petroleros están constituidos por ingresos tributarios y las contribuciones sociales que se pagan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Las recaudaciones tributarias pagadas al Sistema de Rentas Internas (SRI) son generadas por el Impuesto a la Renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) y los impuestos arancelarios. Además, existen ingresos adicionales clasificados dentro del grupo “Otros Impuestos”.

Desde 1990 a 2016, este tipo de ingresos ha ido evolucionando por encima de los petroleros de manera sostenida con una tendencia creciente (ver Gráfico 8) que se ve interrumpida en años como 1999, 2009 debido a los efectos de la crisis económica y financiera interna y externa; además en los dos últimos años (2015-2016) el país debió asumir los impactos de la caída los precios del petróleo en el mercado internacional, la caída en recaudaciones tributarias en sus principales rubros y también la disminución de las contribuciones a la seguridad social, que en su conjunto afectaron los ingresos al al Sector Público. A pesar de esto, la diferencia entre el nivel de ingresos petroleros y no petroleros se hace más evidente, lo que significa que la economía ecuatoriana ha ido restanto dependencia de los ingresos por venta de petróleo pero ha castigado la economía interna al imponerse mayores tributos. (ver Gráfico 7)

En el periodo 1990-1999 los ingresos no petroleros crecen de 1.380,0 millones de dólares en 1990 a un monto de 2.334,2 millones de dólares en 1999. Los años de evolución negativa fueron 1996, 1998 y 1999 cuando disminuyen en -4,1%, -1,2% y -24,6% respectivamente. En general se totalizó un ingreso por este concepto de 22.660,5 (ver Tabla 8). Es un periodo caracterizado por crisis política, económica y

financiera que generaron efectos de manera especial en las recaudaciones tributarias. A pesar de los contratiempos, la contribución al total de ingresos del SPNF pasó de 48,1% en 1990 a 66,4%, moviéndose en un promedio anual de 59,6%. La relación frente al PIB cambió de 12,9% en 1990 a 17,1% en 1999, terminando en un promedio de 16,1% en relación al PIB en todos estos años.



**Gráfico 7.** Evolución de los Ingresos Petroleros y No Petroleros en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En el periodo 2000-2006 los ingresos no petroleros muestran un mayor nivel de crecimiento al mantener una tendencia creciente. Pasan de ser 2.516,4 millones de dólares en el 2000 a un monto de 8.333,1 millones de dólares en 2006, mostrando una variación de 231,1%. El crecimiento se mueve en torno a una tasa anual acumulativa de 22,1%. En estos años el ingreso total sumó 36.877,8 millones de dólares. La contribución al total de ingresos del SPNF pasó de 61,0% en el 2000 a 74,0% en 2006. En promedio en todo el periodo el aporte fue de 72,4%. Por su parte la relación frente al PIB también muestra un aumento al pasar de 13,7% en el 2000 a 17,8% en 2006. En el periodo el promedio fue de 16,1%.

En el tercer espacio de análisis, 2007-2016, se visualiza una tendencia al alza de manera sostenida, que se interrumpe en 2009 por la leve disminución del -1,3% en relación al 2008. Después de esto, entre 2010-2015 los ingresos no petroleros se incrementaron a una tasa anual acumulativa del 16,2%, pasando de los 9.462,8

millones de dólares a los 25.942,0 millones de dólares en 2015, constituyéndose en un verdadero record de ingresos por este concepto, mostrando una variación de 174,1%, que en términos nominales representan 16.479,2 millones de dólares, es decir, casi se triplicaron los ingresos no petroleros en los últimos años. Dentro de este contexto la mayor contribución la realiza el rubro de los ingresos tributarios<sup>36</sup>.

Esta tendencia creciente de los ingresos no petroleros se ve interrumpida, una vez más, en 2016 cuando los principales componentes experimentaron reducciones significativas debido a las implicaciones que tuvo la disminución de los ingresos por venta de petróleo en el conjunto de la economía. En su conjunto tuvieron una caída del -6,4% que significaron 1.647,7 millones de dólares. Ya en mayo de 2016 se avizoraba esta situación negativa, Heredia (2016) recogía esta situación:

Las menores ventas en los negocios, el alza de tributos y aranceles son algunos de los factores que frenaron la recaudación, según expertos tributarios y empresarios. El recorte presupuestario que hizo el Gobierno este año tuvo un impacto en la actividad económica y eso afectó la recaudación, dijo Leonardo Orlando, director del SRI. “El Estado es el ente que más compras hace en el país; la participación del Estado es muy importante y si esas compras se reducen hay un efecto directo e indirecto en los niveles de recaudación”.

A pesar de esto, en términos generales las recaudaciones por tributos se han constituido en el mayor sostén de las finanzas públicas en los últimos diez años que permitieron sobrellevar de mejor manera las dificultades del mercado petrolero, de manera especial entre 2014 a 2016. El telégrafo (2017) lo destaca de la siguiente manera:

La recaudación tributaria logró sostener, en gran medida, a la economía doméstica cuando atravesó su peor momento, entre 2014 y 2016, a consecuencia de los factores externos mencionados por las autoridades

---

<sup>36</sup> La contribución de los ingresos tributarios al total de los ingresos no petroleros durante el periodo 1990-2016 se movió en torno a un promedio del 55,8%, siendo los rubros más importantes el IVA, ICE y Impuesto a la Renta.

nacionales (caída de los precios del crudo, devaluación de las monedas de Perú y Colombia).

En este último periodo de años, los ingresos no petroleros frente al total de ingresos del sector público representa el 64,2%. En su composición los rubros que más contribuyen son el IVA, el Impuesto a la Renta y las Contribuciones a la Seguridad Social. (ver Tabla 8)

**Tabla 8.** *Contribución de los Ingresos No Petroleros al SPNF.  
Relación frente al PIB. 1990-2016*

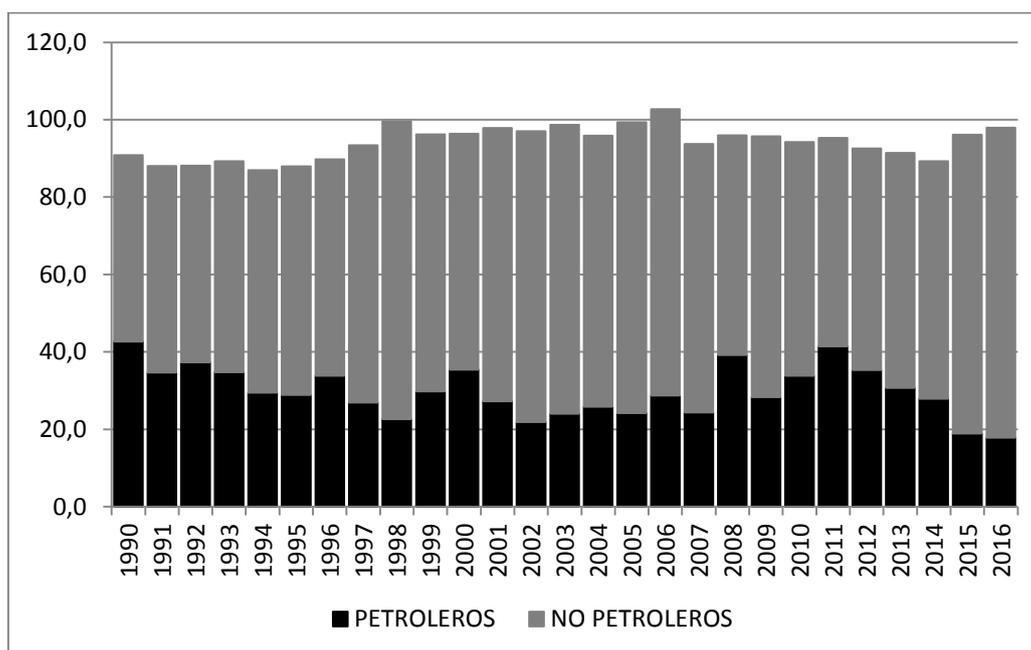
<b>Periodo</b>	<b>PIB</b>	<b>Ingresos Totales</b>	<b>Ingresos No Petroleros</b>	<b>% del SPNF</b>	<b>% del PIB</b>
1990 - 1999	156.162,8	37.995,20	22.660,5	59,6	14,5
2000 - 2006	228.669,3	50.937,20	36.877,8	72,4	16,1
2007 - 2016	804.447,4	283.246,80	181.734,0	64,2	22,6

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En relación al PIB, los ingresos no petroleros representan en promedio un 22,6% en el total de los años analizados. Pasando de 18,6% en el 2007 al 24,8% en el 2016, resultado que se logra por el incremento constante de las recaudaciones tributarias y también por el aumento de las contribuciones a la seguridad social que tuvieron una tasa anual acumulativa de 13,8%.

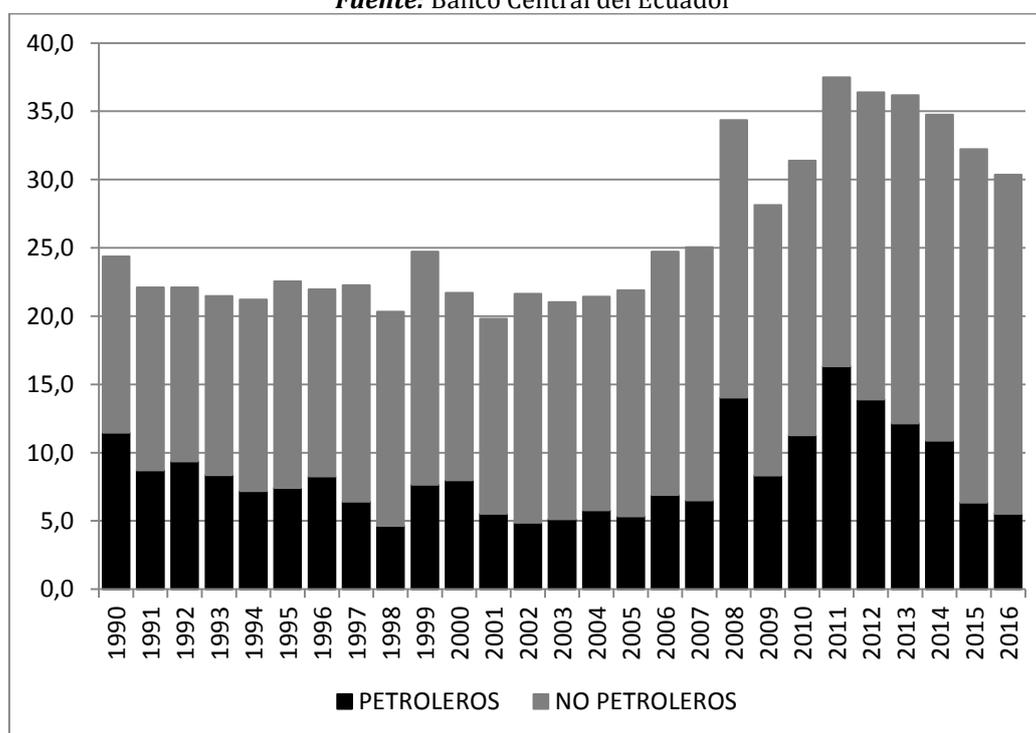
En términos generales se puede manifestar que con el pasar de los años los ingresos no petroleros han venido acortando distancias en la contribución que realiza a los ingresos del SPNF y el peso que estos tienen en el PIB frente a los ingresos petroleros lo que facilita la labor que debe desempeñar el Estado en procura de fortalecer el desarrollo y crecimiento del país (ver Gráfico 8 y 9). En ese sentido en el último gobierno se ejecutaron una serie de medidas y políticas con el fin de lograr la tan ansiada redistribución de los recursos que beneficie a todos los agentes económicos de manera especial a los de menores recursos económicos. Con este nivel de ingresos no petroleros, unido a los demás ingresos, el gobierno pudo incrementar el gasto del sector público tanto por el lado del gasto corriente

como por el lado del gasto de capital y de manera especial incrementar la inversión pública en montos históricos<sup>37</sup>.



**Gráfico 8.** Ingresos Petroleros y No Petroleros en Ecuador.  
Como porcentaje del total del SPNF. (%)

**Fuente:** Banco Central del Ecuador



**Gráfico 9.** Ingresos Petroleros y No Petroleros en Ecuador.  
Como porcentaje del total del PIB. (%)

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

<sup>37</sup> La inversión pública (FBKF) pasa de los 1.902 millones de dólares en 2007 a un total de 10.344 millones de dólares en 2016. En relación al PIB la inversión cambia de un 4,1% al 10,4% respectivamente.

### **3.2.3. Ingresos Tributarios**

Dentro de la estructura de los ingresos no petroleros se encuentran los ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios tienen que ver con la recaudación de impuestos, que es una actividad que los gobiernos de todos los países del mundo vienen utilizando desde hace siglos, con la finalidad de financiar los gastos del sector público. Son distintas las modalidades que se utilizan y están en función de las necesidades de recursos que se tenga en un determinado periodo.

En Ecuador, la generación de ingresos públicos tiene una larga historia y cambios que se han ejecutado en la estructura impositiva. Siguiendo un análisis de Arias, Buenaño, Oliva y Ramírez (2008), es a partir de los años 50 cuando se hace más profunda la utilización de este instrumento fiscal. En aquella época los rubros que más generaron recursos eran los impuestos al comercio exterior, artículos monopolizados, a la renta y a las ventas y consumo.

Desde los años 60, los gobiernos realizaron cambios importantes creando nuevos impuestos, eliminando otros que no generaron resultados esperados, expidiendo leyes para regular el pago de tributos, cambiando las denominaciones, impulsando transformaciones en la estructura institucional, aumentando los porcentajes de contribución de determinados impuestos, etc.

Al finalizar la década de los 70 el impuesto a las importaciones representaba el 31% del total de las recaudaciones tributarias, seguido del impuesto a la renta que contribuía con el 30,6%, en tercer lugar en orden de importancia estaba el impuesto a la producción y ventas con un aporte del 24,1%; es decir estos tres tipos generaban el 75% del total de ingresos por impuestos.

A pesar de los esfuerzos que se realizaban los resultados no eran tan halagadores porque el sistema tributario se hacía cada vez más complejo al punto que para 1980 la diversificación de impuestos era importante, aspecto que dificultaba la recaudación y el control. Existían más de 100 impuestos pequeños que su ejecución representaba tan solo el 0,5% del PIB para el año 1988.

En estos años el impuesto a la producción y ventas fue cobrando mayor importancia a tal punto que para el año 1989 se convertía en el más importante por generar el 42% del total de las recaudaciones tributarias. Esto se dio gracias al incremento que se hizo en 1986, cuando se subió del 6 al 10% el porcentaje que los contribuyentes tenían que pagar al Estado. El impuesto a las importaciones pasó a segundo plano en orden de importancia ya que redujo su contribución de 48,0% en 1980 a 21,6% al finalizar la década y el impuesto a la renta se ubicó en el tercer lugar al generar el 21,6%.

La década de los 90 se constituye en una época de cambios para el sistema fiscal del Ecuador; estos tienen sus raíces en la reforma tributaria de 1988 que entre otras cosas creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en reemplazo del Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM) y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Pero, sin duda alguna es a partir de la creación del Sistema de Rentas Internas (SRI) en 1997 que producen cambios sustanciales que obedecen a la gran gestión que ha realizado esta Institución, hasta lograr un incremento sostenido de las recaudaciones tributarias.

Al finalizar los años 90 el IVA se convierte en el impuesto que mayor aportes de recursos genera con el 44,4% del total. El impuesto a la renta ocupaba el segundo lugar con una contribución cercana al 30% hasta 1998 que fue reemplazado por el Impuesto a la Circulación de Capitales (ICC) que aportó con el 35% en el total de las recaudaciones tributarias.

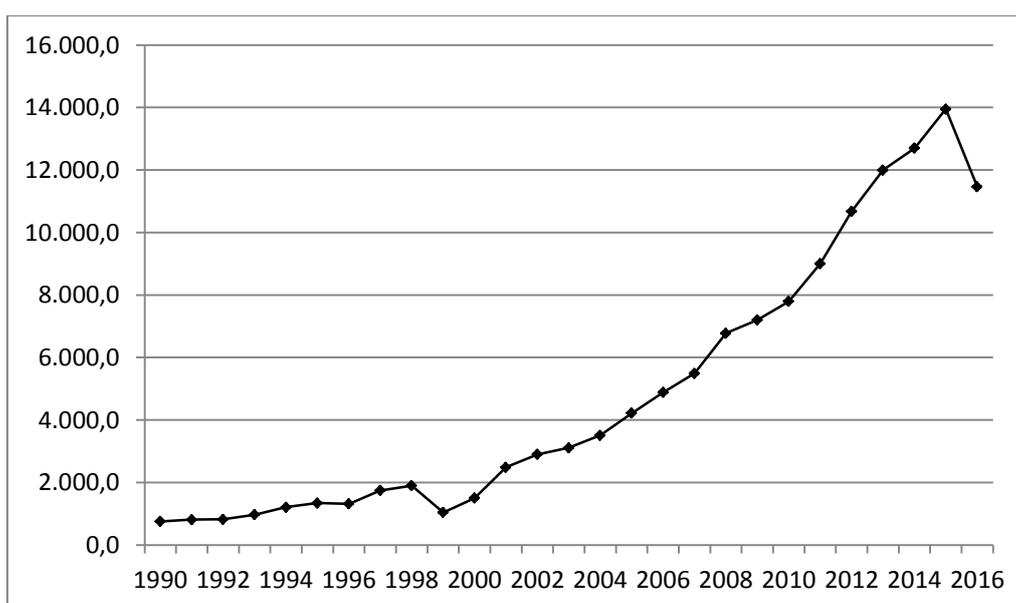
Los ingresos tributarios tienen una tendencia creciente (ver Gráfico 10) en los primeros cinco años al pasar de 756,4 millones de dólares en 1990 a un monto de 1.344,8 millones dólares en 1995, lo que equivale a una variación de 77,8% y un crecimiento a una tasa anual acumulativa de 12,2%. En 1996 la tendencia se revierte y los ingresos caen en -2,2% en relación al año anterior. Los dos años siguientes se retoma la tendencia positiva llegando a 1.901,5 millones de dólares en 1998 constituyéndose en el nivel record de recaudaciones dentro de esta década. El año 1999 debido a las repercusiones de la crisis económica y financiera

los ingresos tributarios caen significativamente -45,1%, generando solo 1.044,0 millones de dólares.

En términos absolutos en estos años se generó un total de 11.928,7 millones de dólares (ver Tabla 9). La contribución al total de ingresos del SPNF pasó de 26,4% en 1990 a 29,7% en 1999. Mientras que la relación frente al PIB se mueve de 7,1% en 1990 a 7,6% en 1999, pero en promedio se movió en el orden de 8,3%.

En años siguientes se dieron cambios que trastocaron el accionar tributario. Almeida, Carrasco, Oliva y Carrillo (2012) señalan:

En el período 1994-2006, la política tributaria en el Ecuador estuvo encaminada a reducir los impuestos directos a cambio de otras fuentes de recursos. Lo dicho se puede evidenciar en dos hechos concretos: i) La instauración del Impuesto a la Circulación de Capitales como reemplazo al Impuesto a la Renta en 1998 y ii) La elevación del IVA del 12 al 14% a fines del primer semestre de 2001. Ambas medidas fueron derogadas al poco tiempo de ser aplicadas por carecer de apoyo político. Hay que ser conscientes de que ambas medidas eran altamente regresivas, especialmente la eliminación del impuesto a la renta. (p.135)



**Gráfico 10.** Evolución de los Ingresos Tributarios en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Después de los cambios introducidos en el sistema fiscal ecuatoriano en la década precedente, durante los años que van del siglo XXI, la estructura de recaudaciones contempla varios tipos de impuestos. De acuerdo a la importancia por su contribución al total de ingresos que percibe el Sector Público no Financiero y al peso que tienen en el PIB, los más representativos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), y el cobro de aranceles a las importaciones.

Así para el periodo 2000-2006 los ingresos tributarios (ver Gráfico 10), toman una tendencia creciente muy pronunciada. Esto ocurre debido a que en términos absolutos varían de 1.499,3 millones de dólares en el 2000 a un monto de 4.880,6 millones de dólares en 2006, lo que en términos porcentuales reflejan una variación de 225,5%. La tasa anual acumulativa se sitúa en 21,7%. En todo este periodo por concepto de tributos se recaudó un total de 22.606,9. La contribución al total de ingresos del SPNF experimentó un considerable incremento de 36,3% en el 2000 a 43,3% en 2006. En promedio en todo el periodo representó un 44,4%. Por su parte la relación frente al PIB pasó de 8,2% a 10,4 en el mismo periodo, dejando un promedio de 9,9%.

**Tabla 9.** Contribución de Ingresos Tributarios al SPNF. Relación frente al PIB. 1990-2016

Periodo	PIB acumulado	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	11.928,7	31,5	7,6
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	22.606,7	44,4	9,9
2007 - 2016	804.447,40	283.245,80	97.054,0	34,3	12,1

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En el periodo 2007-2016 los principales rubros de ingresos tributarios (IVA, ICE, Impuesto a la Renta, aranceles a las importaciones y otros) experimentan un crecimiento constante muy significativo al pasar de 5.491,0 millones de dólares en 2007 a los 13.951,9 millones de dólares en 2015; es decir, variaron en 8.460,9 millones de dólares que equivale una variación temporal de 118,5%. Este comportamiento da como resultado una tasa anual acumulativa de crecimiento del 11,9% que muestra una variación significativa que aportó para que el Gobierno

tenga suficiente liquidez para aplicar su política de expansión del gasto público y asimismo solventar en un alto grado las dificultades ocasionadas por la inestabilidad del mercado petrolero sobretodo en los años 2014 y 2015.

Según los datos del Banco Central del Ecuador (2017) la tendencia positiva se ve interrumpida en 2016 cuando los ingresos tributarios experimentan una caída al situarse en los 11.461,6 millones de dólares, lo que representa una reducción de 2.490,3 millones de dólares, es decir un 17,8% menos en relación al año 2015. Esta situación se da por la caída en las recaudaciones que sufrieron los impuestos más representativos como son el Impuesto a la Renta (-23,1%), Impuestos al Valor Agregado (-15%), Impuesto a los Consumos Especiales (-6,0%), aranceles (-19,4%).

Los datos revelan el crecimiento continuo de este tipo de ingresos después de la crisis 1998-1999 y posterior a la dolarización. El Banco Central del Ecuador (2010) lo sintetiza así:

La recaudación tributaria muestra un crecimiento progresivo en términos del PIB -principalmente desde el año 2000-, debido, entre otros factores, a: crecimiento de la economía; reformas tributarias orientadas a elevar la recaudación y a mejorar los términos de equidad; salvaguardias arancelarias; inflación, en el caso del IVA e ICE; mejoramiento de la gestión administrativa del SRI y, precio de exportación del petróleo crudo ecuatoriano, (que influye en la recaudación del impuesto a la renta y el IVA).  
(p.48)

Un estudio de la Cámara de Industrias y Producción (2011), corrobora lo anterior indicando que el aumento de los ingresos tributarios es producto de diversos factores entre los que destaca la recaudación tributaria más eficiente, que ha logrado por la introducción de procesos que mejoraron el pago de tributos y aportaron a mejorar los procesos en línea, mayores controles, esquemas simplificados y el cruce de información entre entidades; además de ello, se destaca el aporte que ha tenido el crecimiento económico que el país ha alcanzado en estos

años y el incremento de las tarifas impositivas y creación de nuevos impuestos. Un ejemplo de esto sostiene este gremio:

En diciembre de 2007, con la reforma tributaria, en la que se creó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) con una tarifa de 0,5%, el impuesto a las tierras rurales de más de 25 ha. Aspecto que mejoró en diciembre de 2008 cuando se duplicó el ISD al 1% y en 2009 al 2%; también en 2009 se creó el denominado impuesto mínimo y de igual manera se aumentó el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) para bebidas alcohólicas a 40%, cerveza a 30% y cigarrillos a 150%. (p.19)

En medios de comunicación se destacaba:

El Gobierno ha desarrollado una serie de mecanismos para controlar el pago de los impuestos y reducir los niveles de evasión tributaria en grandes grupos económicos, lo que ha permitido aumentar los niveles de recaudación en los últimos años (El comercio, 2011).

Por otra parte, el incremento de las recaudaciones también ha tenido su razón de ser en factores como las reformas ejecutadas a los impuestos existentes y también la creación de nuevos impuestos. Entre los años 2008-2012, se pusieron en vigencia el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), el Impuesto a los Ingresos Extraordinarios, el Impuesto a las Tierras Rurales, el Impuesto a los Activos en el Exterior (IAE), Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas, pionero en la región por tratar de promover el reciclaje, ya que graba con 0,02 centavos de dólar a las botellas no retornables, pero es devuelto en el mismo valor por cada botella reciclada, Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular de carácter directo y progresivo (Cuesta y Góngora, 2014).

Paz y Miño (2015) destaca que el Gobierno de Rafael Correa en materia tributaria se caracterizó por seis líneas de acción: fortalecimiento del SRI, efectividad en el cobro de los impuestos, persecución a la evasión y alusión tributarias, privilegio de los impuestos directos sobre los indirectos, política tributaria para la

redistribución de la riqueza y orientación impositiva para el desarrollo de la producción nacional.

En síntesis general, se aprecia un incremento sostenido de los ingresos tributarios en términos absolutos entre el 2000 y 2015, logrando cifras record que se interrumpe en 2016 por las adversidades que el país experimentó en varios aspectos. Frente al total de ingresos del SPNF este grupo de impuestos contribuye con el 40,3% en 2007, aporte que disminuye al 37,8% en el 2016, muy a pesar de que las recaudaciones aumentaron de forma significativa, como muestran los datos el promedio giró en torno a 34,3% (ver Tabla 9). La presión fiscal, por su parte, pasa del 10,8% en el 2007 al 11,7% en el 2016, dejando un promedio de 12,1% que es superior en 2,2 puntos porcentuales en relación al periodo anterior al Gobierno de Rafael Correa lo que indudablemente es producto de lo descrito anteriormente.

### **3.2.3.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un gravamen de carácter indirecto clasificado dentro de los impuestos sobre los bienes y servicios que realizan los agentes económicos. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001) indica:

El Impuesto sobre el valor agregado (IVA) es un impuesto sobre los bienes y servicios recaudado en etapas por las empresas, pero cobrado en última instancia y en su totalidad a los compradores finales. Se describe como un impuesto deducible porque normalmente los productores no deben pagar al gobierno el monto completo del impuesto que cobran a los consumidores, puesto que pueden deducir el monto del impuesto que deben pagar por sus propias compras de bienes y servicios destinadas al consumo intermedio o a la formación de capital fijo. (p.60)

En el Ecuador se creó el Impuesto al Valor Agregado en la Reforma Tributaria de 1988 siendo Presidente de la República el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, y reemplazó al Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM). Este impuesto es indirecto, lo pagan los consumidores al momento de realizar compras de bienes o servicios, cuando se lo cargan al valor de la adquisición; luego las empresas que lo cobran

deben hacer las declaraciones mensuales o semestrales según sea el caso en las instituciones financieras habilitadas para ese propósito. La definición que más se utiliza en el país indica:

Impuesto al Valor Agregado (IVA) grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, así como a los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos; y al valor de los servicios prestados, en la forma y en las condiciones que prevé esta Ley. (Paz y Miño, 2015, p.243).

Desde 1988 en que se creó hasta el 31 de diciembre de 1999 la tarifa del IVA fue del 10%. A partir del 1 de enero del 2000 subió al 12%, para aquellos bienes y servicios que están dentro de la lista de no exentos del impuesto. Desde el 1º de junio al 31 de agosto de 2001 tuvo una tarifa del 14%, que fue derogada a partir del 1º de septiembre de ese mismo año por carecer de apoyo político. Luego de esto vuelve al 12%, manteniéndose en ese nivel hasta los actuales momentos. Hasta mayo de 2016 existían básicamente dos tarifas para este impuesto que eran de 12% y tarifa del 0%; sin embargo, en la última reforma tributaria realizada a través de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, en su disposición transitoria primera, se subió la tarifa del 12% al 14%, indicándose que dicho aumento sería máximo por el plazo de un año<sup>38</sup>.

Hay que destacar que en este tipo de recaudación se hace excepción del pago del impuesto a productos alimenticios, medicamentos, libros, servicios de salud y educación, que están gravados con tarifa 0%.

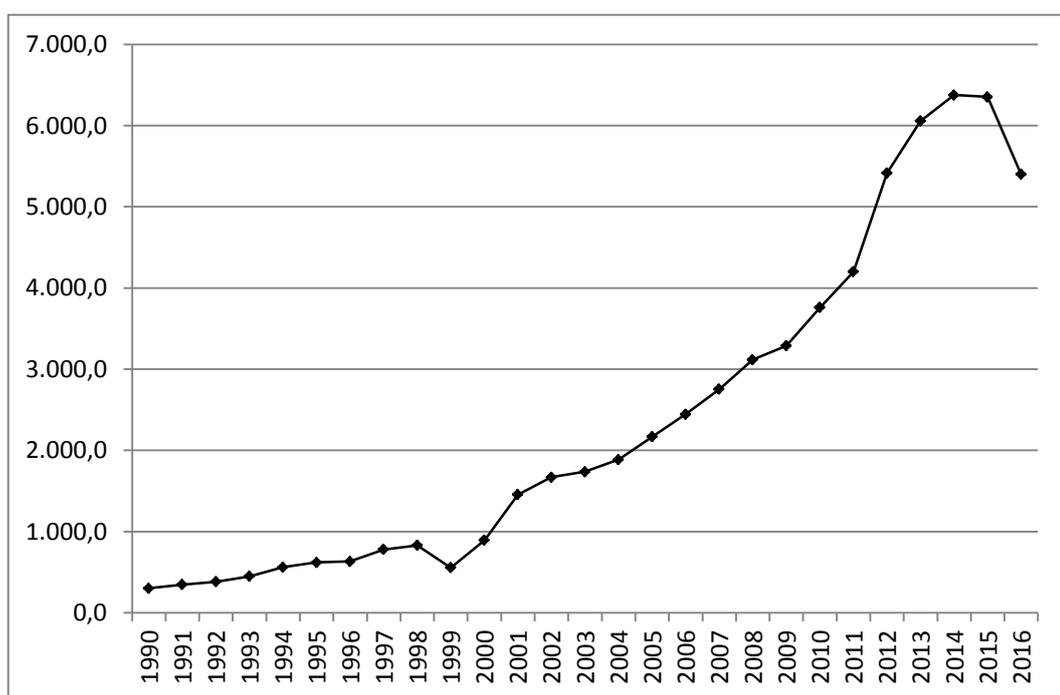
Durante la década de los noventa, la recaudación por concepto de IVA muestra un crecimiento moderado entre 1990 a 1998 (ver Gráfico 11), siendo su año más negativo 1999 cuando disminuyen en -33,1%. Las ingresos por este rubro pasan de

---

<sup>38</sup> Esta disposición empezó a regir desde el 1º de junio de 2016 y no se aplicó para las dos provincias más afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.

302,0 millones de dólares en 1990 a 556,0 millones de dólares en 1999, mostrando una variación 84,1%. El país recaudó por este concepto en todo este periodo 5.461,7 millones de dólares (ver Tabla 10). La tasa anual acumulativa fue de 7,02%. Frente al total de ingresos del SPNF se dio una variación de la contribución de 10,5% en 1990 a 15,8% en 1999 dejando un promedio de 14,3%; en el total de las recaudaciones tributarias el aporte está en el orden de 45,6% del total. Es decir es el tributo que más ingresos generó en todo estos años.

El periodo 2000-2006 el IVA lideró las recaudaciones tributarias con un total cobrado de 12.255,6 millones de dólares, mostrando una tendencia creciente más relevante al pasar de 893,4 millones de dólares en el 2000 a un total de ingresos de 2.444,9 millones de dólares, con una variación de 175,2%. La contribución promedio anual en el periodo en referencia fue de 54,2% del total de los ingresos tributarios, y del 24,1% del total de ingresos del SPNF; mostrando a su vez una relación frente al PIB de 5,4%.



**Gráfico 11.** Ingresos por Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Ecuador. 1990-2016.  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En lo que respecta a los años 2007-2016 se puede verificar que el IVA sigue siendo el impuesto que más ingresos genera al fisco en Ecuador y manteniendo una

tendencia creciente hasta el 2014, alcanzando cifras record frente a periodos anteriores. Los dos últimos años del periodo, 2015 y 2016, este tipo de recaudación experimenta caídas del -0,4% y 15,0% respectivamente pero sin llegar a los niveles de 2007. En general en todo el gobierno de la Revolución Ciudadana los ingresos por IVA suman un total de 46.715,8 millones de dólares; este logro se obtiene al pasar de 2.752,7 millones de dólares en 2007 a 5.399,7 millones de dólares en 2016, lo que representa una variación en términos absolutos de 2.647,0 millones de dólares que evidencian un cambio del 264,6% en estos últimos 10 años.

A pesar del continuo crecimiento que ha tenido en este último periodo, el IVA reduce su contribución en el total de las recaudaciones tributarias a un promedio de 48,1% lo que implica una reducción de 7,2 puntos porcentuales en relación al periodo anterior, lo que obedece a la política del régimen de buscar una mayor progresividad que viene dada por el incremento en las recaudaciones del Impuesto a la Renta. Sin embargo, el IVA sigue siendo el principal generador de renta tributaria para el sector público.

**Tabla 10.** Contribución de los Ingresos por IVA al SPNF.  
Relación frente al PIB. 1990-2016

Periodo	PIB acumulado	Ingresos Totales	Ingresos Por IVA	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	5.461,7	14,3	3,5
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	12.255,5	24,1	5,4
2007 - 2016	804.447,40	283.246,80	46.715,8	16,5	5,8

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

El crecimiento en los ingresos por concepto de IVA ha tenido una tasa anual acumulativa del 7,7% durante este último periodo, siendo el año 2014 cuando las recaudaciones por este impuesto tuvieron su mejor nivel al ingresar 6.375,6 millones de dólares (ver Gráfico 11). Los años 2015 y 2016 fueron críticos y experimentaron caídas muy importantes. En el año 2014, a pesar de ser el año en que mayor monto ingresó, se evidenció una reducción del ritmo de crecimiento de estas recaudaciones que apenas crecieron en 5,3% luego que en 2013 había llegado a la cifra record de 6.056,1 millones de dólares. Esta tendencia negativa se hace más evidente en 2015 donde las recaudaciones por IVA disminuyen en -0,4%,

aspecto que se evidencia en el total de las recaudaciones. La tendencia negativa se hace más fuerte en 2016 cuando los ingresos por este concepto caen un -15%. En ese sentido Líderes (2016) afirma. “La falta de liquidez, la desaceleración económica y el impacto de las salvaguardias arancelarias implementadas en marzo de 2015 fueron tres factores que incidieron en las recaudaciones”. En el caso específico del Impuesto al Valor Agregado, en entrevista Gustavo Peralta, gerente de la Consultoría Tax Corporate Support, en diario Expreso (2016) expone:

Es principalmente por el tema de la contracción de las ventas, que en su mayoría están gravadas con el IVA. Pero además también han influenciado las salvaguardias que restringieron las importaciones y por lo tanto también el Estado ha recaudado menos por el IVA a las importaciones en el año pasado.

Por otra parte, la contribución que las recaudaciones por IVA, ha tenido frente al total de Ingresos del SPNF muestra una reducción significativa al pasar del 20,2% en 2007 a 18,9% en 2016; es decir, una caída en la participación de 1,3 puntos porcentuales, lo que se justifica por el hecho de que en el periodo de Gobierno del Presidente Rafael Correa se ha reducido la participación de los impuestos indirectos debido a las medidas aplicadas para mejorar la recaudación de los impuestos directos; es decir, se han aplicado reformas fiscales y tributarias con el fin de lograr una mayor progresividad fiscal.

Como porcentaje del PIB, se puede observar que los ingresos por IVA han aumentado de forma discreta en los últimos años, hasta situarse en 2016 en torno al 5,5% del PIB luego de que en 2007 se ubicara en 5,4%. La relación frente al PIB en todo el periodo se ubica en un 5,8% levemente superior al periodo anterior.

### **3.2.3.2. Impuesto a la Renta**

El segundo rubro importante en el ámbito tributario es el Impuesto a la Renta que se lo identifica como aquel tributo que se aplica sobre aquellas rentas que obtengan las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades sean nacionales o extranjeras en el ejercicio impositivo comprendido entre el 1o. de

enero al 31 de diciembre de cada año. Tiene diferentes criterios para discriminar a las personas naturales, ingresos provenientes de herencias, legados o donaciones y para sociedades. Este impuesto es denominado progresivo y uno de los más representativos para las arcas fiscales (Terán, 2012). Andino (2009) afirma:

El Impuesto a la Renta (IR) es considerado como la columna vertebral de todos los sistemas tributarios en razón de sus características basadas en el principio de la capacidad de pago. Intenta, además, bajo el principio de suficiencia, generar ingresos para el Fisco y a su vez crear un sistema de distribución de las rentas para crear un Sistema Tributario Equitativo. (p.108)

El impuesto a la renta tiene su inicio histórico en 1921 cuando se creó un impuesto especial sobre la renta que es derogado en 1925. En 1926 se establece un impuesto sobre renta del trabajo. Posteriormente en 1928 se expide la Ley de Impuesto a la Renta en el marco de las reformas planteadas por la Misión Kemmerer, a partir de aquí se inicia el tratamiento técnico de este tema (Andino, 2009). Desde entonces se han aplicado una serie de reformas que han tenido como objetivos aumentar los ingresos al Estado y evitar la evasión.

En las dos siguientes décadas se implementaron cambios importantes entre los que destaca la promulgación de una nueva Ley. Reyes (2005) resume:

En el año de 1934 se modifica sustancialmente, instituyéndose por primera vez el Impuesto a la Renta Global, es decir todos los ingresos que obtuvo una persona natural o jurídica, generaba un impuesto a las ganancias exageradas, este impuesto tuvo renuencia y oposición de parte de los círculos minoritarios, razón esta por la que se derogó en el año de 1946. En el año de 1944 se expidió una nueva Ley de Impuesto a la Renta, que contiene por primera vez las facultades administrativas concretas y determinadas en favor de los Visitadores de Hacienda, más tarde fiscalizadores y hoy Auditores Tributarios, remplazados por las firmas de auditoría externa.

En época más reciente los cambios para mejorar el cumplimiento de este impuesto por parte de los contribuyentes, han estado ligado a la Ley de Régimen Tributario Interno expedida en diciembre de 1989, donde se establece una tarifa progresiva para el pago del Impuesto a la Renta que iba de 0% a 25% para las personas naturales y se unifica el impuesto para sociedades en una sola tasa del 25%. En 1998 en la Ley de Reordenamiento en materia económica, en el Área Tributario-Financiera se regula la eliminación del Impuesto a la Renta que fue sustituido por el Impuesto a la Circulación de Capitales. En 1999 se lo vuelve a restablecer mediante la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas con menos exoneraciones. Posteriormente mediante la Ley de Racionalización Tributaria se promulga el incremento de la base imponible del impuesto a la renta de 5-15% a 5-25%. (Castro, Aguilar y Saenz, 2013)

Durante el periodo 2007-2016 el Gobierno Nacional a través de las distintas reformas tributarias ha seguido realizando cambios en el tratamiento del impuesto a la renta con el objetivo de lograr una mayor progresividad en las recaudaciones, es decir, se utiliza el criterio “quien más gana más paga”. Sin embargo, es a partir del año 2007 cuando se implementan las modificaciones más significativas a través de la aprobación de la Ley de Equidad Tributaria, que surge como un instrumento para disminuir la evasión y elusión en el pago de impuestos, mejorar la recaudación y estructura tributaria inequitativa, optimizar el débil aparato productivo, y solucionar la falta de transparencia en el manejo presupuestario y economía desregulada (Arias, Buenaño, Oliva, y Ramírez, 2008). A través de la ley se mantuvo el 25% del Impuesto a la Renta para sociedades pero se incrementa para las personas naturales. Méndez, Méndez y Pérez (2015) señalan:

Uno de los principales cambios en el impuesto a la renta de personas naturales, se da a finales del 2007, con un nuevo esquema de determinación de la base imponible y cambio en la tabla de cálculo del impuesto a la renta, que incrementa la progresividad para personas naturales de ingresos altos,

al incorporarse dos nuevas escalas con tasas marginales del 30 y 35% e incorporarse una escala intermedia con la tasa marginal del 12%. (p.118)

Adicionalmente, se aprueba la deducción de gastos relacionados con vivienda, salud, educación, vestimenta y alimentación del Impuesto a la Renta por parte de las personas naturales en relación de dependencia.

En el año 2011 con la aprobación del Código de la Producción se incluye la reducción de 3 puntos porcentuales en el impuesto a la renta pasando de 25 a 22%, además de considerar deducciones adicionales para su cálculo, aplicar la exoneración del anticipo del impuesto a la renta por cinco años para toda nueva inversión y se aprueba reformas para el cálculo del anticipo de este impuesto<sup>39</sup>. Respecto al anticipo del impuesto el aspecto legal indica que

Este pago se efectuará dos veces al año, en julio se cancela la primera cuota del anticipo y la otra se hace en septiembre de acuerdo con el noveno dígito del Registro Único de Contribuyentes (RUC). Si no se hace el pago en el tiempo adecuado los contribuyentes deberán cancelar los interés de mora y multa (La Hora, 2012).

Esta medida fue calificada como positiva por parte de expertos y gremios del sector productivo debido a que con esta resolución, según el SRI, se beneficiaron más de 119.000 sociedades. Para las personas naturales también se generó el beneficio de poder deducir gastos personales en el pago del impuesto a la renta. Otros aspectos que incluían la reforma fueron la exoneración del impuesto a la renta hasta por 10 años para nuevas inversiones fuera de Quito y Guayaquil y beneficios por nuevos empleos o por emplear a personas con discapacidad. (Heredia, 2016)

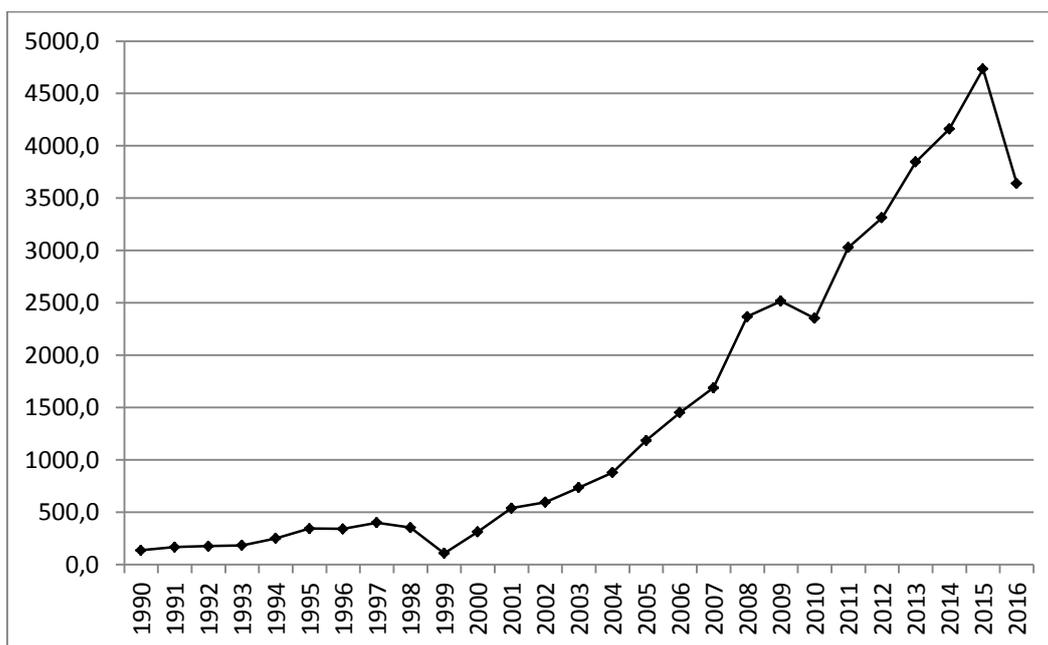
Otro elemento que ha tenido cambios en los últimos años es la tabla para el cálculo de impuesto a la renta tanto para personas naturales como para las sociedades. La

---

<sup>39</sup> Para mayores detalles de los cambios tributarios en el Código de la Producción visitar <http://www.sri.gob.ec/de/366>

mayor modificación se ha dado en la base imponible que en el año 2006 era de 7.680 dólares pasando a 2016 a ser 11.170 dólares y para el año 2017 se aumentó a 12.290 dólares, con la diferencia desde 2011 cuando se introduce el cambio de porcentajes de 0-22% para las sociedades y 0-25% para las personas naturales.

Históricamente este impuesto ha sido de gran importancia en el sistema tributario ecuatoriano. En el periodo 1990-1999 (ver Gráfico 12) tuvo una tendencia creciente entre 1990 hasta 1997 cuando alcanzan su mayor nivel 400,7 millones de dólares. Luego en los años de crisis, 1998-1999, cayeron a 108,5 millones de dólares en 1999 con variaciones de -11,7% y -69,3% respectivamente. En todo el periodo generó un total de ingresos de 2.468,2 millones de dólares que representaron el 6,5% del total de ingresos del SPNF y el 20,1% del total de los ingresos tributarios más representativos, ocupando el segundo lugar después del IVA. La relación frente al PIB de estos años en promedio fue de 1,6%.



**Gráfico 12.** Evolución de Ingresos por Impuesto a la Renta (IVA) en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En términos cuantitativos las estadísticas indican que en el periodo 2000-2006, el impuesto a la renta mostró una tendencia muy creciente llegando a duplicar los ingresos en relación al periodo anterior. Sumó un 5.704,8 millones de dólares en estos años. Pasan de 314,4 millones de dólares en 2000 a un monto de 1.452,9

millones de dólares, mostrando una variación del 362,1%. El aporte promedio que generó al SPNF fue de 11,2%. Mientras que su contribución en el total de impuestos tributarios mejoró sustancialmente al general el 25,2% del total de las recaudaciones. La relación frente al PIB en este periodo fue de 2,5% (ver Tabla 11). La tasa anual acumulativa se ubicó 29,1% en estos seis años.

Durante los años de gobierno del Eco. Rafael Correa, el impuesto a la renta continuó con la tendencia positiva hasta 2015 en que alcanza su mayor nivel de recaudación. En esta época los ingresos por este concepto suben considerablemente llegando a una suma total de 31.653,6 millones de dólares en los 10 años de gestión. Esto evidencia un importante crecimiento en términos nominales al pasar de los 1.688,7 en 2007 a un monto de 4.734,2 millones de dólares en 2015, lo que equivale a una variación de 180,3%. La mejor variación ocurrió en 2008 respecto a 2007 en un 38,5%, siendo los años más negativos 2010 y 2016 donde se registra una tasa de variación negativa de -6,5% y -23,1% respectivamente. La tasa anual acumulativa de todo periodo fue de 8,9%.

**Tabla 11.** Contribución de Ingresos por Impuesto a la Renta al SPNF.  
Relación frente al PIB. 1990-2016.

Periodo	PIB acumulado	Ingresos Totales	Ingresos Impuesto Renta	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	2.468,2	6,5	1,6
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	5.704,7	11,2	2,5
2007 - 2016	804.447,40	283.246,80	31.653,6	11,2	3,9

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

La contribución en el total de ingresos del SPNF fue similar en relación al periodo anterior al situarse en 11,2%, pero obedeciendo esto al crecimiento que también tuvieron otros rubros de ingreso. Por otra parte, en el total de ingresos tributarios en este periodo el aporte fue de 32,6%, superior que en el periodo 2000-2006, lo que responde a objetivos de progresividad que busca el Gobierno. La relación frente al PIB de los ingresos por impuesto a la renta pasó de 3,3% en 2007 a un nivel de 3,7% en 2016; en promedio en todo el periodo la relación es de 3,9% superior a los años anteriores en 1,4 puntos porcentuales.

Existen razones muy importantes que justifican el crecimiento que han tenido las recaudaciones por impuesto a la renta en los últimos años, entre las que destacan la aplicación del principio de progresividad que ha buscado que el que más renta genera pague más impuesto, a la política de recaudación del SRI, al incremento en los valores declarados por personas naturales y jurídicas, al crecimiento real de la economía lo que incidió en mayor rentabilidad de los agentes económicos, el aumento del número de contribuyentes<sup>40</sup>, entre otros aspectos.

Uno de los aspectos que ha coadyuvado a mejorar los ingresos públicos por la vía de los impuestos es que durante la administración correísta se generaron algunos hitos o cambios estructurales que al ser implementados permitieron lograr resultados positivos en las recaudaciones desde 2007 y cumplir las metas planteadas. Entre los hitos importantes se encuentran: 1) La creación del centro de estudios fiscales que ha fortalecido la capacitación a la ciudadanía y la investigación que a su vez han permitido mejorar procedimientos, tanto administrativos como de control, prestación de servicios, etc. 2) La creación del departamento y la estructura implementada para el control de los grandes contribuyentes, lo que ha permitido generar mayores ingresos. 3) La implementación sostenida de tecnologías de información que ha permitido al Servicio de Rentas Internas mejorar la devolución del impuesto a la renta por internet, facilitar la declaración de tributos y viabilizar varios procesos que han ayudado a que los agentes económicos puedan pagar los impuestos. 4) El impacto generado por las reformas tributarias y las leyes que se han creado, ejemplo, la Ley de Equidad Tributaria (El Telégrafo, 2011).

### **3.2.3.3. Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)**

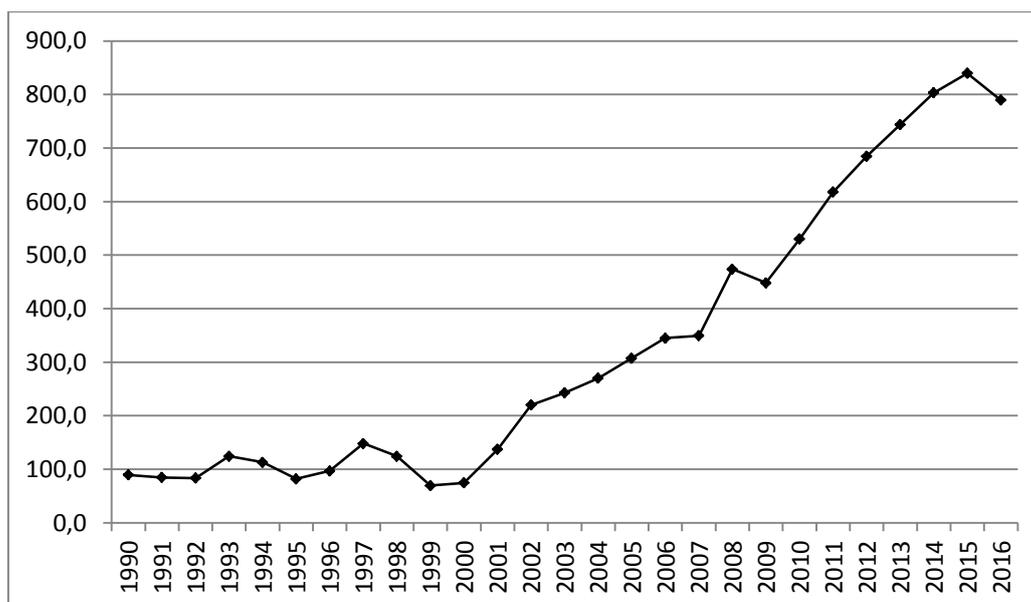
El Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) es otro de los rubros de ingresos tributarios en orden de importancia. Es un tipo de impuesto de naturaleza indirecta que tiene como objeto recaer sobre consumo específico de bienes y servicios de procedencia nacional o importados establecidos en la Ley y que se gravan en una sola fase, ya sea a la fabricación o importación según lo establece el

---

<sup>40</sup> En 2007 existían 627.000 contribuyentes. A 2016 se incrementaron a 1.900.000. (El Telégrafo, 2017).

Artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Fue creado con la reforma tributaria de diciembre de 1989 con el fin de agrupar impuestos específicos aplicados a cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas, incorporando impuestos sobre gaseosas y agua mineral. En la actualidad en este impuesto establece tarifas en un rango de 0 a 300% en dependencia del tipo de bienes y servicios.

En la década de los noventa este impuesto tuvo mucha volatilidad en su comportamiento con tasas de variaciones positivas en unos años y negativas en otros (ver Gráfico 13), siendo el año 1999 donde se evidencia la menor recaudación por este tributo, reduciéndose en un -44,2%. En este lapso de tiempo se generó 1.016,1 millones de dólares. El aporte al total de ingresos del SPNF fue en promedio 2,7% y su contribución dentro de los ingresos tributarios fue del 8,5%. La relación promedio frente al PIB se ubicó en el 0,7% (ver Tabla 12).



**Gráfico 13.** Ingresos por Impuestos a los Consumos Especiales (ICE) en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Durante los primeros años de aplicación del sistema de dolarización (2000-2006) el ICE experimentó un cambio importante en su nivel de recaudación al tener una tendencia creciente y lograr un total recaudado de 1.597,5 millones de dólares; generó una variación positiva de 362,4% al pasar de 74,6 millones de dólares en el año 2000 a 345,0 millones en el 2006. La tasa anual acumulativa fue de 29,1%. El aporte al total de ingresos del SPNF fue en promedio de 3,1%, superior al de toda

la década anterior. La contribución dentro de los ingresos tributarios fue de 7,1% y la relación frente al PIB se ubicó en 0,7% (ver Tabla 12)

**Tabla 12.** Contribución de Ingresos por ICE al SPNF.  
Relación frente al PIB. 1990-2016

Periodo	PIB acumulado	Ingresos Totales	Ingresos por ICE	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	1.016,1	2,7	0,7
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	1.597,5	3,1	0,7
2007 - 2016	804.447,40	283.246,80	6.280,1	2,2	0,8

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Para el periodo 2007-2016 las recaudaciones del ICE mantuvieron la tendencia creciente, que únicamente se ve afectada en mayor proporción en el año 2009 por efectos de la crisis financiera que afectó las importaciones ocasionando una disminución de -5,4% en los ingresos por este rubro y en 2016 que experimentaron una caída de -6,0% que representaron una disminución de 50 millones de dólares. Alcanzan un total de 6.280,1 millones de dólares al pasar de 349,4 millones de dólares en 2007 a los 789,6 millones de dólares en 2016 dando como resultado una variación del 126,0%. En estos años la tasa anual acumulativa es de 9,5%.

A pesar que los ingresos aumentaron, respecto al total de ingresos del SPNF la contribución del ICE se mantuvo en un promedio del 2,2%. Con relación al total de ingresos tributarios el aporte fue en promedio de 6,5%, ligeramente inferior al periodo anterior. El promedio de la relación frente al PIB fue de 0,8%.

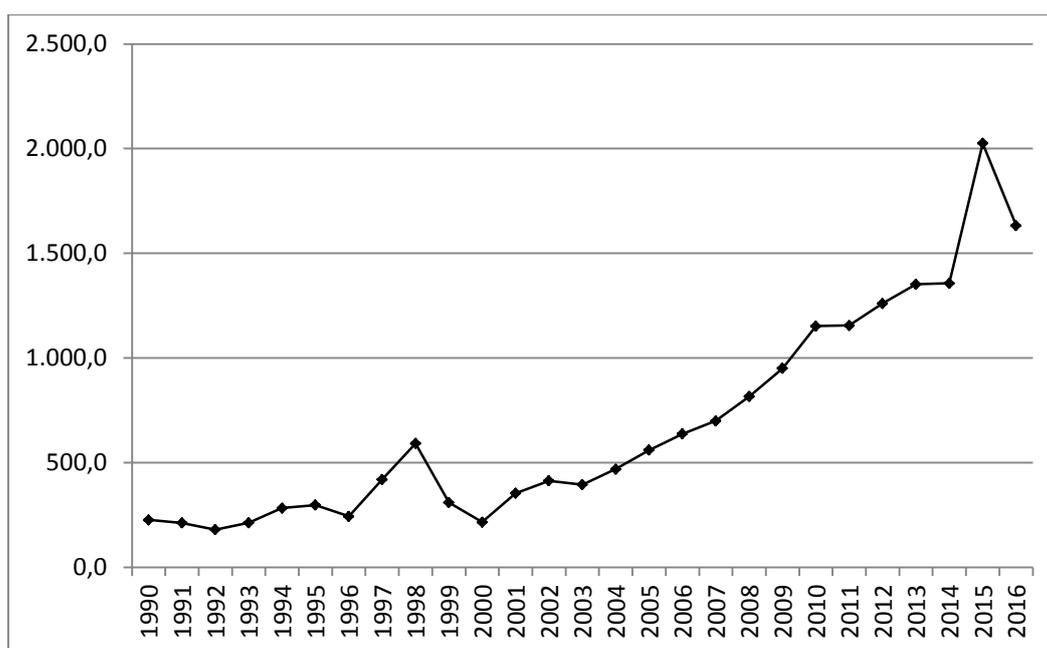
### 3.2.3.4. Impuesto a las importaciones

El grupo de impuestos más relevantes en la estructura del sistema fiscal ecuatoriano se complementa con las recaudaciones que se generan en actividades de comercio exterior, de manera específica a las importaciones. A este rubro también se les denomina aranceles.

En la estructura arancelaria ecuatoriana se consideran tres tipos: ad-valorem, aplicados al monto de importación, van desde 0% hasta el 85,5%. Los específicos y mixtos que se aplican a un grupo limitado de productos

como calzado, confecciones, llantas, entre otros (Cámara de Industrias y Producción, 2011, p.21).

En la década de los años noventa los ingresos por este concepto tuvieron un comportamiento relativamente estable que se ve afectado por la crisis de 1998-1999 (ver Gráfico 14). Entre 1990-1999 sumaron 2.982,7 millones de dólares. Pasan de 227,3 millones de dólares en 1990 a 310,1 millones de dólares en 1999. Hay que destacar que por efectos de la crisis el año 1999 tuvo una reducción en este rubro, mientras que 1998 fue el año en que mayor volumen de recaudación generó. El monto total del periodo representó el 7,9% del total de ingresos del SPNF y el 25,0% como aporte dentro del grupo de recaudaciones tributarias. La evidencia histórica señala que este rubro tuvo una tasa anual acumulativa del 3,5% con altibajos en su comportamiento (ver Tabla 13).



**Gráfico 14.** Ingresos por Impuestos Arancelarios en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Para el periodo 2000-2006, los datos indican que tuvo una tendencia creciente generando al Estado un monto total de 3.048,9 millones de dólares. Pasan de 216,9 millones de dólares en 2000 a los 637,9 millones de dólares en 2006, mostrando una variación positiva de 194,1%. La tasa anual acumulativa fue de 19,7%. La contribución al total de ingresos del SPNF evolucionó de manera inferior a los años

noventa al situarse en el 6,0%. El aporte al total de recaudaciones tributarias alcanzó 13,5% del total. La relación frente al PIB se ubicó en el 1,3%.

Durante los años comprendidos entre 2007 al 2016 los impuestos a las importaciones presentan una tendencia creciente con tasas de variaciones en el orden del 20% hasta el 2010, que van decayendo en los años posteriores hasta 2016 cuando el conjunto de las finanzas públicas se ve afectado y los ingresos arancelarios experimentan una caída del -19,4% que representó dejar de percibir 393,0 millones de dólares. En general muestra una tasa anual acumulativa del 9,8%. Los ingresos por este rubro se duplicaron en relación al periodo anterior sumando 12.404,0 millones de dólares que se logran al pasar de 700,2 millones en 2007 a los 1.632,7 millones de dólares en 2016 evidenciando una variación de 133,2%. Este último año fue el de mayor recaudación, pero la tendencia a incrementarse se genera desde el año 2010 pero se corta por los problemas asumidos durante el año 2016.

**Tabla 13.** Contribución de Ingresos Arancelarios al SPNF.  
Relación frente al PIB. 1990-2016

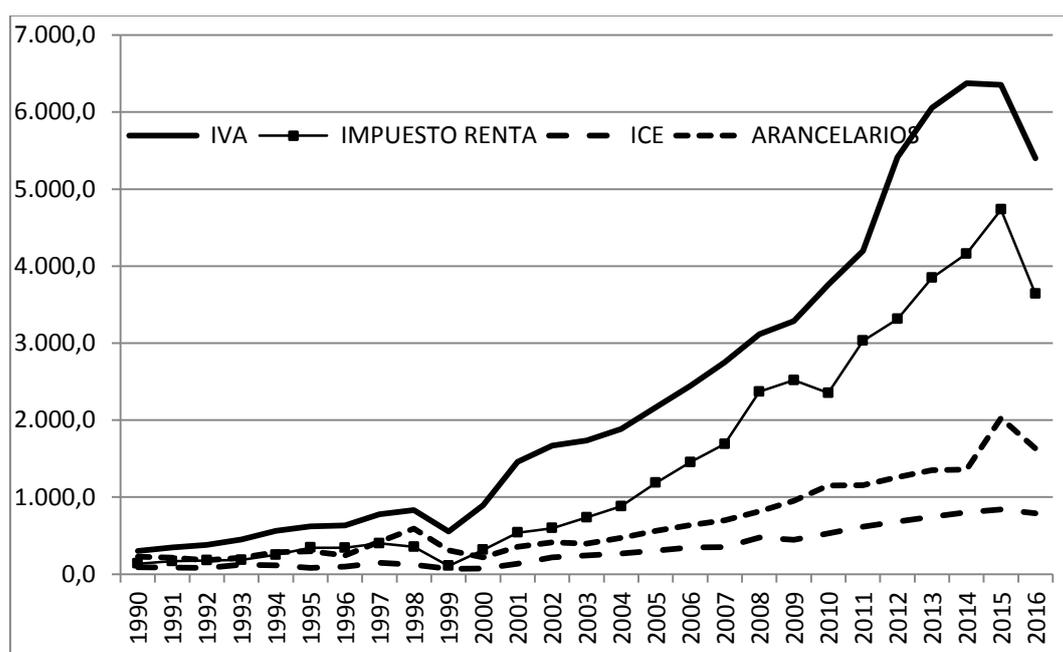
Periodo	PIB acumulado	Ingresos Totales	Ingresos por Aranceles	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	37.995,20	2.982,7	7,9	1,9
2000 - 2006	228.669,30	50.937,20	3.048,9	6,0	1,3
2007 - 2016	804.447,4	283.246,8	12.404,0	4,4	1,5

**Fuente.** Banco Central del Ecuador (2017)

La contribución que realizan los impuestos a las importaciones al total ingresos del SPNF durante los últimos 10 años es del 4,4%, aspecto que es inferior a los años anteriores. Frente al total de recaudaciones tributarias el aporte es de 12,6%. En función al PIB la relación es del 1,5%. Han sido algunas modificaciones y reformas arancelarias las que han permitido que durante este periodo los ingresos por este rubro mejoren su nivel de recaudación y que han estado ligadas al aumento de los aranceles y la imposición de medidas de salvaguardas; medidas que han sido defendidas por el gobierno y criticadas por analistas y sobremanera por sectores productivos que se han visto afectados. El mismo Presidente Correa en su momento señalaba que “ante la ausencia de moneda nacional, nosotros tenemos

que poner salvaguardias, aranceles, para proteger la producción nacional, compensar la pérdida en valor de exportaciones petroleras, y proteger la misma dolarización”. (El tiempo, 2015)

A manera de resumen se puede indicar que dentro del total de ingresos tributarios los cuatro rubros más representativos son el IVA, Impuesto a la Renta, ICE y los impuestos arancelarios. Desde el 2000 muestran una tendencia creciente (ver Gráfico 15), a pesar de que han existido años en que se han visto afectados, reduciendo su ritmo de crecimiento o teniendo tasas de variación negativas, debido especialmente a efectos de las crisis económica y financieras que el país ha vivido y en general a otros factores que ya se han sintetizado. Al aumentar el monto de ingreso en cada rubro en los últimos años, la aportación al total de ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) también se incrementó. Al 2016 la contribución se incrementa al 37,8%, superior en 11,4 punto porcentuales en relación a 1990 cuando se ubicó en 26,4%. Asimismo la relación frente al PIB sube de 7,1% en 1990 a 11,7% en 2016. Se puede apreciar (Gráfico 15) como la tendencia de crecimiento, de los últimos años, se revierte a partir de 2014 en los cuadros principales impuestos que generan ingresos en mayores montos en Ecuador.



**Gráfico 15.** Evolución de los principales impuestos en Ecuador, 1990-2016.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

De igual manera hay que mencionar que existe otro grupo de impuestos, clasificados dentro del grupo “otros”, que en su mayoría han sido creados en los últimos años a través de las reformas tributarias entre los que tenemos: impuesto a la salida de divisas, impuesto a los ingresos extraordinarios destinado a las empresas exploración y explotación de recursos no renovables; impuesto a los vehículos motorizados; impuesto sobre activos en el exterior; patentes de conservación minera; impuestos a las tierras rurales, impuesto redimibles a las botellas plásticas no retornables y también se incluye los impuestos que recaudan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD’S).

### **3.3. Evolución de los Gastos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF)**

El Sector Público no Financiero (SPNF) así como genera ingresos también debe cubrir las necesidades de gastos de todas las instancias públicas que administran el Estado. En tal sentido nace el concepto de gasto público al que se lo identifica como “las erogaciones realizadas por el gobierno en bienes corriente y de capital a los efectos del cumplimiento de sus funciones específicas” (Rodríguez, 2009). Otro criterio señala que, “en general, el gasto público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y, eventualmente, las empresas o corporaciones de propiedad estatal” (Sabino, 1991). Una siguiente definición de Ibarra (2009) indica:

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno

captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente (p.68)

Al gasto público se lo estructura en dos clasificaciones: la económica y funcional. La clasificación económica subdivide los egresos en: gastos corrientes, producción, inversión, capital y aplicación del financiamiento. La clasificación funcional guarda relación con las instituciones, dependencias y organismos que participan en las actividades del sector público como Ministerios, Subsecretarías, Institutos, Universidades, Centros, etc. En Ecuador el Ministerio de Finanzas para la elaboración, presentación, aprobación y control del Presupuesto General del Estado y la Programación cuatrianual utiliza la clasificación económica y también la funcional.

**Tabla 14.** Clasificación Económica del Gasto Público en Ecuador

<b>Tipo de gasto</b>	<b>Concepto</b>
Gasto Corriente	Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.
Gasto de producción	Son los costos incurridos en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y/o comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas y otros entes públicos que realicen actividades productivas. Están conformados por los gastos en personal y los bienes y servicios destinados a la producción.
Gasto de Inversión	Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.
Gasto de Capital	Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero. Están conformados por las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes de larga duración, a realizar inversiones financieras y transferencias de capital.
Aplicación del financiamiento	Son recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas. (2015).

Las estadísticas del Banco Central del Ecuador, ofrecen datos para el análisis de la evolución de los gastos del Sector Público No Financiero (SPNF) en serie temporal con montos totales expresados en millones de dólares. Se consideran los gastos corrientes y de capital con su respectiva descomposición. Siguiendo la línea de análisis de los ingresos se considera el comportamiento referencial en los periodos 1990-1991, 2000-2006 y se hace énfasis en 2007-2016 donde ha gobernado el Presidente Rafael Correa, en cuya gestión se ha aplicado la política de expansión del gasto público como elemento dinamizador del crecimiento económico.

### **3.3.1. Evolución de los gastos totales del SPNF**

En el periodo 1990-1999 el total de gastos del SPNF tuvo una tendencia creciente hasta 1996 (ver Gráfico 16) en el que alcanza su mayor nivel (5.221,3 millones). Luego de esto se sucedieron algunos factores como el terremoto de 1997, disminución de los precios del barril de petróleo en el mercado internacional, que mermó los ingresos por este concepto<sup>41</sup>, los efectos de la crisis asiática en 1998 y con mayor fuerza la crisis financiera interna de 1999 que impactaron a la economía en su conjunto y por ende a las finanzas públicas. El total de gastos pasó de 2.818,5 millones de dólares en 1990 a un monto de 4.165,1 millones de dólares en 1999, teniendo una variación de 47,8%. La tasa anual acumulativa de crecimiento se ubicó en el 4,4%. La relación frente al PIB se ubicó en 26,3%.

Para el periodo 2000-2006 el gasto público sigue su tendencia creciente a pesar de que en el 2000 tuvo una ligera caída de -6,7%, ubicándose en 3.889,0 millones de dólares. Luego se recuperó manteniendo crecimiento permanente hasta llegar en 2006 a sumar 9.927,6 millones, mostrando una variación positiva de 155,3%. El Banco Interamericano de Desarrollo (2008) observaba al respecto:

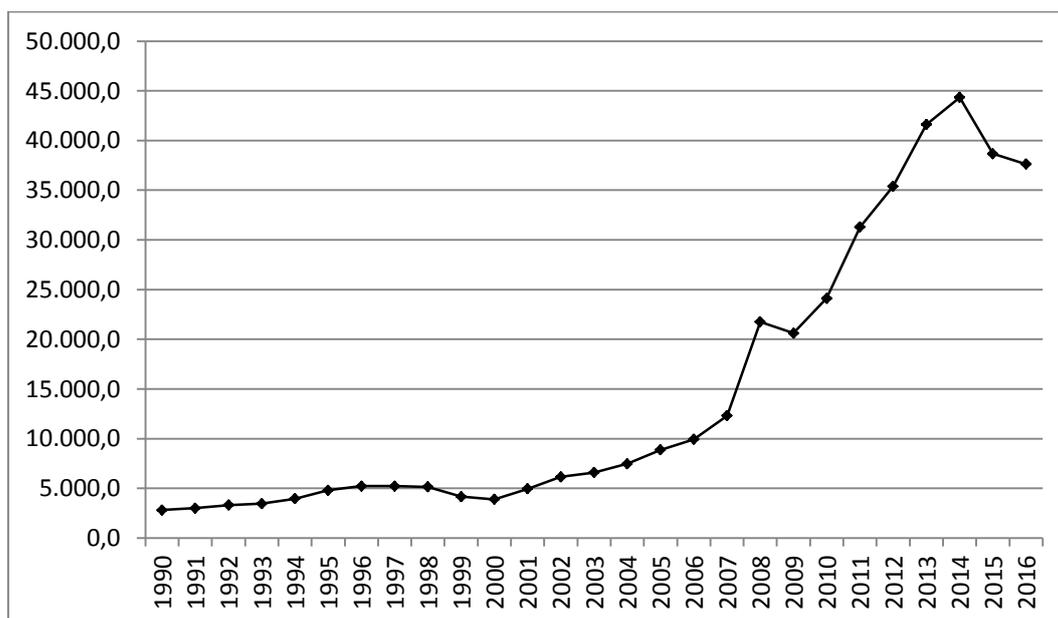
---

<sup>41</sup> El nivel más bajo del precio del petróleo de los años noventa se dio en 1998 cuando se ubicó en un promedio anual de 9,20 dólares el barril, lo que repercutió en los ingresos petroleros en el SPNF que disminuyeron en un 28,1% alcanzando apenas los 912,9 millones de dólares.

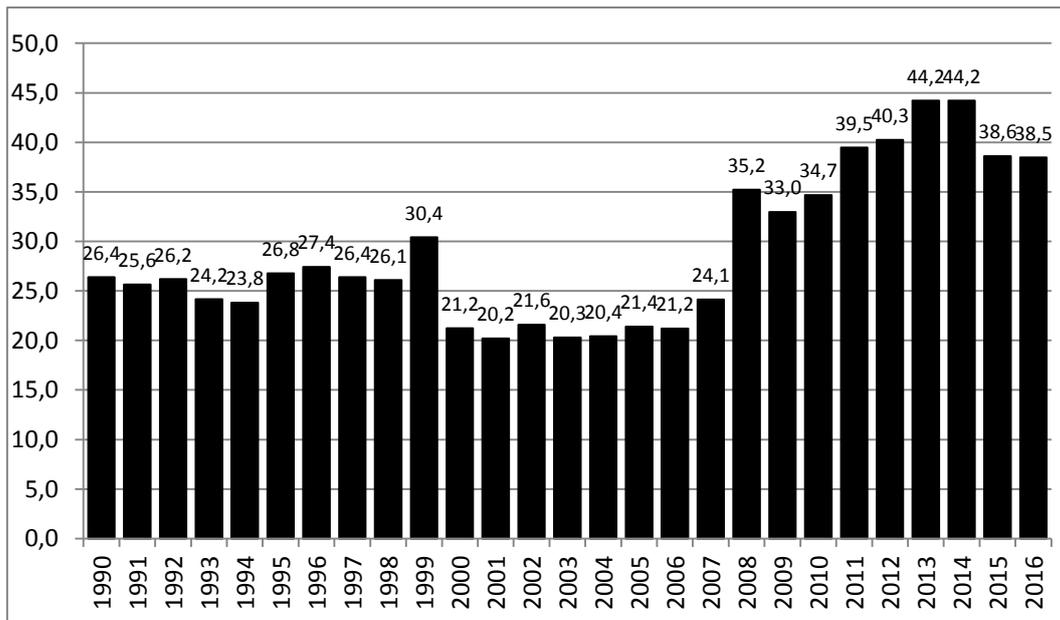
Entre 1972 y 1999, el Ecuador ha obtenido aproximadamente 35 mil millones de dólares por exportaciones de petróleo. Esta importante suma de ingresos ha dinamizado, sin duda, las actividades económicas nacionales, aunque también ha generado especial dependencia de prácticamente un solo producto altamente volátil en todo sentido (Naranjo. 2004, 241).

Estos aumentos de gasto ocurren a pesar de la entrada en vigencia, en junio del 2002, de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), que tenía como objetivo establecer criterios técnicos para mantener el equilibrio fiscal y manejar de manera sostenible el endeudamiento público. La Ley establecía un límite anual de crecimiento real del gasto primario total (gastos totales menos intereses) de 3,5%. Estas metas fueron sobrepasadas de manera significativa en el 2004 y 2005 con aumentos reales del gasto primario de 10% y 14%, respectivamente.

La tasa anual acumulativa del gasto público fue de 16,9%, muy superior a la de los años noventa. En el total del periodo sumó la cantidad de 47.861,7 millones de dólares. Frente al PIB la relación se ha mantenido en el orden del 20,9% de promedio, inferior a la lograda en los noventa. (ver Gráfico 17)



**Gráfico 16.** Gastos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF) en Ecuador. 1990-2016  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)



**Gráfico 17.** Gastos Totales del Sector Público No Financiero (SPNF)  
En porcentaje del PIB. 1990-2016.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Durante los años de gobierno de la Revolución Ciudadana, el crecimiento del gasto público ha sido mucho más significativo. Pasó de 12.305,4 millones de dólares en 2007 con tendencia muy creciente, llegando a su nivel más alto en 2014 cuando suma 44.346,2 millones de dólares, mostrando una variación de 260,4%. Se exceptúa los años 2009, 2015 y 2016 que presenta tasas negativas (ver Figura 24). Ortiz y Mosquera (2013) señalan:

En cuanto al comportamiento del gasto público, se observa a partir de 2008 un marcado incremento de todos los rubros de gasto, salvo el pago de intereses. Este comportamiento del gasto público es consistente con la orientación de la política económica del actual Gobierno que busca que el Estado sea el motor de la economía del país (...). La visión de política económica del Gobierno ha incrementado considerablemente el peso del Estado en la economía. (p.40)

En 2009 como efecto de la crisis financiera internacional y otros factores internos y externos como la reducción del nivel de endeudamiento y la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030 efectuadas por el Ministerio de Finanzas que llevó a que se tenga menores obligaciones por pago de intereses (Banco Central del Ecuador,

2010), el nivel del gasto cayó en -5,3%. Pasa de 21.761,0 millones de dólares en 2008 a 20.610,3 millones de dólares en 2009, evidenciando una disminución de 1.150,7 millones de dólares, de los que 830 millones corresponden a la reducción del gasto corriente (-5,6%) y 320,6 millones al descenso que experimentó el gasto de capital (-4,6%). Luego de esta reducción del gasto total siguieron años de constante crecimiento hasta el año 2014 cuando factores externos inciden, una vez más, de forma negativa en la economía y conduce a las autoridades gubernamentales a reducir el nivel de gastos.

Así otro año adverso para la economía ecuatoriana fue el 2015, cuyos resultados también tuvieron consecuencias en las finanzas públicas. Por el lado del gasto se evidencia una disminución de -12,8% respecto a 2014. Esta reducción tiene una primera causa en el recorte realizado en el mes de enero por el Gobierno de 1.420 millones de dólares, que implicó mermar en 839.8 millones los gastos de inversión y en 580 millones los gastos corrientes como salarios, bienes y servicios. Además

Algunas disposiciones como la reducción de los sueldos de funcionarios públicos del jerárquico superior y la tipificación y restricción en el número máximo de consejeros de gobierno y asesores que las autoridades públicas del Gobierno Central pueden contratar en sus instituciones. Finalmente, se realizó una depuración de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, de cerca de 500.000 partícipes, lo que significa un ahorro para la caja fiscal de USD 300 millones anuales, por concepto de este tipo de transferencias monetarias. (Fernández y Cárdate, 2015, p. 10)

Estas medidas fueron tomadas para contrarrestar la disminución de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Dada esta situación, la parte más afectada ha sido la inversión pública (construcción de obras) que había sido uno de los principales instrumentos de política fiscal expansiva utilizados para dinamizar la demanda agregada.

Hasta 2014, el gasto en inversión pública era un rubro importante para el Gobierno que intentaba, con ese dinero, reactivar la economía ecuatoriana.

Llegó la crisis del petróleo y la reducción del precio del barril de crudo, y el Régimen comenzó a ajustar las cifras, reduciendo los gastos de inversión en un 60%, pasando de 15.000 millones de dólares en 2014, a 9.000 millones en 2015. Esta fue una de las principales medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno. No obstante, esta reducción no llega al gasto corriente del Estado, conformado por salarios del sector público, arriendos, servicios, etc. (La Hora, 2016)

El 2016 fue otro año de limitaciones para las finanzas públicas, pero la reducción del gasto público se dio en menor proporción, apenas cae en un -2,7%. Para afrontar esta situación y reducir el impacto negativo el Gobierno en el primer trimestre aplicó medidas importantes. La Cepal (2016) recoge ajustes aplicados en el primer trimestre del año:

En marzo de 2016 se anunció un ajuste del presupuesto que contemplaba un nuevo precio medio de 25 dólares por el barril de petróleo —10 dólares menos que el presupuesto original— y una reducción del gasto de 1.200 millones de dólares.

En el conjunto de estos 10 años de análisis, la tasa anual acumulativa fue de 13,2%. Como porcentaje del PIB el gasto total del SPNF han aumentado de forma significativa en el último periodo. En 2007 la relación era de 24,1% del PIB incrementándose paulatinamente hasta situarse en 38,5% en 2016. La relación promedio se ubica en 38,3% del PIB.

**Tabla 15.** Evolución de los gastos del SPNF en Ecuador. 1990-2016.

<b>Periodo</b>	<b>PIB Acumulado</b>	<b>Gasto acumulado</b>	<b>Tasa anual acumulativa</b>	<b>% del PIB</b>
1990 - 1999	156.162,8	41.111,0	4,4	26,3
2000 - 2006	228.669,3	47.861,7	16,9	20,9
2007 - 2016	804.447,4	307.740,3	13,2	38,3

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

En general, se puede sintetizar que el total de gasto realizado en todo el periodo fue de 307.740,3 millones de dólares (ver Tabla 15), muy superior a lo logrado en

años anteriores, incluso alcanza una cifra tres veces superior a la suma total del periodo 1990-2006<sup>42</sup>, lo que evidencia un fuerte impulso en la política fiscal expansiva llevada a cabo por el actual gobierno<sup>43</sup> y además por los cambios metodológicos en el registro de las cuentas y la incorporación de la cuenta de financiamiento de importación de derivados, que permite transparentar los subsidios a los derivados. De igual forma ha incidido el fuerte incremento de la inversión pública.

Meneses (2014) concluye que en Ecuador en relación al comportamiento de los gastos destacan dos características. Por un lado, es el país (comparado con Panamá, México, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Colombia) que más ha incrementado el gasto público, explicado principalmente por los aumentos generados a partir de 2007 en los rubros gasto de capital y compra de bienes y servicios. Por otra parte, es el país que tiene el mayor margen de inflexibilidad en sus finanzas públicas a pesar de haberlo reducido en los últimos años.

### **3.3.2. Evolución de los gastos del SPNF desde la clasificación económica**

Como ya se ha indicado anteriormente la descomposición de los gastos del SPNF, desde la clasificación económica, se la realiza considerando al gasto corriente, producción, inversión, capital y la aplicación del financiamiento. En el análisis se tomará en consideración al gasto corriente y el gasto de capital y la descomposición por rubros principales de cada uno de ellos.

#### **3.3.2.1. Evolución del gasto corriente**

En cuanto al gasto corriente tenemos que entre 1990 y 1999 tuvo una tendencia creciente hasta 1997 (Ver Gráfico 18). Pasó de 2.063,6 millones de dólares en 1990

---

<sup>42</sup> El gasto total del SPNF del periodo 1990-2006 sumó 88.972,7 millones de dólares, que frente al PIB representó el 23,1%

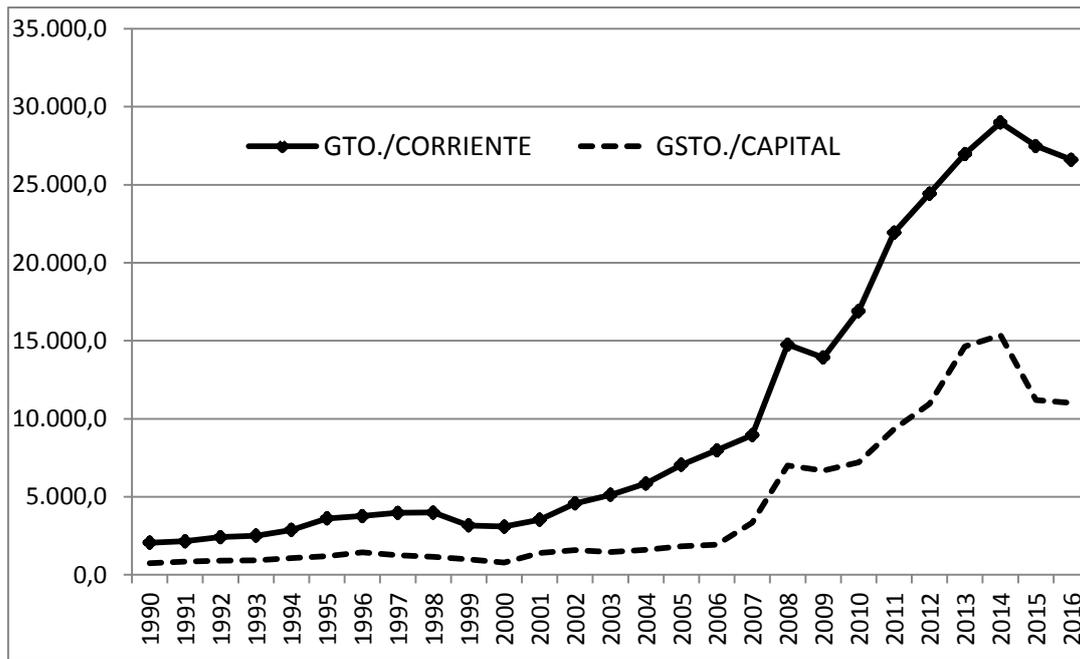
<sup>43</sup> El principal elemento de acción de la escuela Nekeynesiana para estimular el crecimiento económico es la política fiscal, dentro del cual destacan como herramientas básicas el marco tributario, el gasto social y de capital y los subsidios. El uso de esas herramientas son fundamentalmente para dotar de capital humano y físico que apunte a la productividad del trabajo, de esa manera se logra mayor competitividad del producto local, incrementando la producción e influyendo sobre el crecimiento económico. (López, 2015)

a un monto total de 3.990,2 millones de dólares en 1998, mostrando una variación temporal de 93,4%. A pesar de esto, se aprecia que el ritmo de crecimiento de este gasto se desacelera paulatinamente desde 1995 hasta llegar a 1999 en que se reduce los recursos para este rubro en un -20,7%, convirtiéndose en el año más negativo de la década debido a los efectos provocados por la crisis económica interna que llevó al país un desajuste en todos sus indicadores.

En toda la década de los noventa llegó a representar, en promedio, el 74,0% del total de gastos del SPNF (ver Tabla 16). La relación frente al PIB se ubicó en un promedio de 19,5%. El Banco Central del Ecuador (2010) revela que entre las presiones que históricamente ha tenido que soportar el gasto corriente ha sido la diversidad legal que ha regido la política salarial en estos años y en las décadas precedentes, lo que ha incidido en términos de equidad, productividad, competitividad y rendición de cuentas. El rubro de sueldos y salarios desempeñó un papel preponderante en el periodo 1990-1999, ubicándose en un 6,7% del PIB.

Para el intervalo 2000-2006 los gastos corrientes muestran una tendencia de crecimiento significativa al pasar de 3.094,5 millones de dólares en el año 2000 a un monto total de 7.984,5 millones de dólares en 2006, reflejando una variación temporal de 158,0%. En estos años alcanzaron una cifra total de 37.231,7 millones de dólares. El monto representó, en promedio, el 77,8% del total del SPNF, teniendo una relación promedio frente al PIB de 16,3%.

Uno de los principales inconvenientes que tuvieron los gobiernos en el manejo de los recursos del Estado en estos años fue la inflexibilidad de los ingresos y gastos, de manera especial los gastos corrientes, aspecto que está ligado a algunos factores que limitan su adecuado uso o priorización en momentos de dificultades o de fluidez presupuestaria. El Banco Central del Ecuador (2006) señalaba:



**Gráfico 18.** Gasto Corriente y de Capital del SPNF en Ecuador. 1990-2016.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

La inflexibilidad de los ingresos y gastos corrientes del gobierno central se origina en i) la legislación vigente (contribución del Estado por el pago del 40% para el pago de las pensiones jubilares de la Seguridad Social, ISSFA, ISSPOL; preasignaciones de ingresos, etc.); ii) suscripción oficial de contratos de deuda, convenios y acuerdos internacionales, etc. de los que derivan obligaciones de pago; y, iii) decisiones de asignación de gastos de forma permanente tales como la entrega del Bono de Desarrollo Humano, subsidio eléctrico, entre otros, sin el correspondiente financiamiento intertemporal. (p.138)

**Tabla 16.** Contribución del Gasto Corriente al SPNF. Relación frente al PIB. 1990-2016

Periodo	PIB	Gastos Totales	Gasto Corriente	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	156.162,80	41.111,00	30.543,7	74,3	19,6
2000 - 2006	228.669,30	47.861,68	37.231,7	77,8	16,3
2007 - 2016	804.447,40	307.740,30	210.983,7	68,6	26,2

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Durante el periodo 2007-2016 la tendencia se vuelve mucho más positiva (a excepción de 2009, 2015 y 2016 que se reducen -5,6%, -5,2% y -3,2% respectivamente). Pasan de 8.961,0 millones de dólares en 2007 a un monto total

de 26.603,7 millones de dólares en 2016, obteniendo una variación del 196,9,7%. La suma total de estos años es de 210.983,7 millones de dólares, que frente al total de gastos del SPNF representa un promedio de 68,6%. La relación del gasto corriente frente al PIB se incrementó considerablemente, pasando de 17,6% en 2007 al 27,2% en 2016, dejando un promedio en este tiempo de 26,2% (ver Tabla 16). Varios sectores de opinión y analistas señalan que este aumento ha estado relacionado al incremento constante del rubro sueldos y salarios<sup>44</sup> que a su vez está ligado a la ampliación del número de servidores del sector público.

Pablo Dávalos<sup>45</sup> señala que el número de personal ocupado del sector público creció considerablemente entre 2006 a 2015, pasando de 332.035 a 487.885 funcionarios y si a esto se añade los empleos públicos del sector público financiero, de las empresas públicas y de los gobiernos autónomos descentralizados del país, la nómina pública en Ecuador, para el año 2016, superaba los 600.000 empleados y funcionarios; es decir, el 7,5% de la población económicamente activa (La Hora, 2016).

Frente a la críticas el Presidente de la República en el enlace ciudadano 441<sup>46</sup> argumentó que cuando asumió su gobierno no se sabía en realidad cuantos servidores públicos había. En 2006 no solo había 332 mil sino en realidad 398 mil, lo que obedece al subregistro de personas que trabajando en el sector público recibían su remuneración de otra fuente, ejemplo profesores, que luego fueron registrados adecuadamente. Para 2015 dicha cifra se ha incrementó a 487.885 estableciéndose un aumento de 89.808 servidores. El Mandatario explicó que el 97% de los cerca de 90 mil funcionarios que se han incrementado en los 8 años de Gobierno, pertenece a 5 sectores de alto impacto y lo que ordena la Constitución: educación, salud, interior y policía, judicial y bienestar social. (El Telégrafo, 2015)

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, este rubro en 2015 no estuvo contemplado dentro del plan de austeridad que implementó el régimen para contrarrestar los efectos de la caída de los ingresos por la disminución del precio del petróleo en los mercados internacionales.

<sup>45</sup> Pablo Dávalos, analista económico y profesor de la Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

<sup>46</sup> El Enlace Ciudadano No. 441 se efectuó el 12 de septiembre de 2015.

### 3.3.2.2. Descomposición del gasto corriente

Dentro de la estructura de los gastos corrientes los grupos de gastos más representativos son el pago de intereses de la deuda externa, sueldos y salarios a los funcionarios públicos, la compra de bienes y servicios y otros (ver Gráfico 19).

En los noventa el pago por concepto de intereses de deuda pública mostró una tendencia creciente en casi todos los años. Pasó de 680,2 millones de dólares a 1.183,3 millones de dólares en 1999 teniendo una variación temporal de 74,0%. El gasto por este concepto en toda la década sumó un total de 8.023,6 millones de dólares, que frente al total de gasto corriente representa el 26,3% y en relación al gasto total del SPNF representó el 19,5%, teniendo una relación frente al PIB de 5,1%. Este comportamiento obedece a los compromisos que el país tenía con los acreedores por los préstamos recibidos en años anteriores.

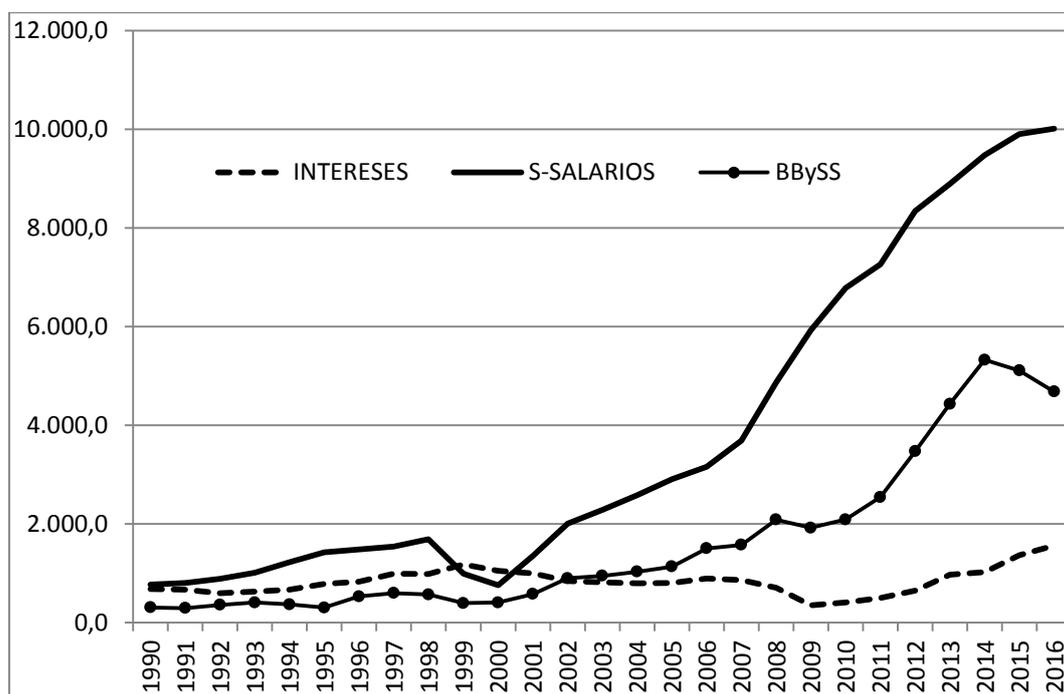


Gráfico 19. Descomposición del Gasto Corriente del SPNF en Ecuador. 1990-2015  
Fuente: Banco Central del Ecuador

Durante 1990-1999 en rubro sueldos y salarios a funcionarios del sector público el Estado gastó un promedio anual de 1183,7 millones de dólares evidenciando una tendencia mucho más positiva que el rubro de intereses de deuda pública (a

excepción de 1998 que por efectos de la crisis tuvo un descenso de -41,4%) pasando de 771,6 millones de dólares en 1990 a 1.690,5 millones de dólares en 1998. En todo el periodo suma un total de 11.837,1 millones de dólares que frente al gasto corriente significó en toda la década el 38,8% y en relación al gasto total del SPNF representó el 28,8%, dejando una proporción frente al PIB de 7,6% (ver Tabla 13)

El gasto compra de bienes y servicios durante el periodo 1990-1999 muestra una relativa estabilidad alrededor de un promedio de 414,5 millones de dólares. Pasa de 309,2 millones de dólares en 1990 a un monto de 397,0 millones de dólares en 1999, evidenciando una variación temporal de 28,4%. El monto de gasto total por este rubro fue de 4.145,3 millones de dólares que frente al gasto corriente total representó el 13,6% y en al total de gastos del SPNF la contribución se situó en 10,1%, mientras que la relación, en relación al PIB, se ubicó en un 2,7%.

**Tabla 17.** Descomposición del Gasto Corriente. Relación frente al Gasto y al PIB. 1990-2016

Periodo	Intereses	Sueldos y Salarios	Compra Bienes y Servicios	Otros	Total
<b>1990 - 1999</b>	<b>8.023,6</b>	<b>11.837,1</b>	<b>4.145,3</b>	<b>6.537,4</b>	<b>30.543,4</b>
% del Gasto Corriente	26,3	38,8	13,6	21,4	100,0
% del Gasto SPNF	19,5	28,8	10,1	15,9	74,3
% del PIB	5,1	7,6	2,7	4,2	19,6
<b>2000 - 2006</b>	<b>6.208,98</b>	<b>15.069,47</b>	<b>6.516,6</b>	<b>9436,5</b>	<b>37.231,6</b>
% del Gasto Corriente	<b>16,68</b>	<b>40,5</b>	<b>17,5</b>	<b>25,3</b>	100,0
% del Gasto SPNF	12,97	31,5	13,6	19,7	77,8
% del PIB	2,72	6,6	2,8	4,1	16,3
<b>2007 - 2016</b>	<b>8.404,5</b>	<b>75.179,7</b>	<b>33.251,9</b>	<b>94.147,9</b>	<b>210.984,0</b>
% del Gasto Corriente	<b>4,0</b>	<b>35,6</b>	<b>15,8</b>	<b>44,6</b>	100,0
% del Gasto SPNF	2,7	24,4	10,8	30,6	68,6
% del PIB	1,0	9,3	4,1	11,7	26,2

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

Durante el periodo 2000-2006 el promedio anual de pago por intereses de deuda se ubicó en 887,0 millones de dólares, ligeramente inferior a los años noventa. Pasan de 1.052,3 millones de dólares en 1990 a 896,2 millones de dólares en 2006,

mostrando una reducción del -14,8% permitiendo que su participación en el total de gastos corrientes se ubicara en 16,7% y de igual forma frente al total de gastos del SPNF fuera menor al ubicarse en 13,0%, dejando una relación frente al PIB de 2,7%. en promedio en todo el periodo. “A esta disminución del peso de los intereses en los gastos corrientes del Gobierno Central, han contribuido las reestructuraciones de deuda que se llevaron a cabo a partir del año 2000”. (Banco Central del Ecuador, 2006, p.123)

El promedio anual que el Estado destinó en sueldos y salarios a funcionarios públicos entre 2000-2006 fue de 2.152,8 millones de dólares evidenciándose un crecimiento importante frente al periodo anterior. Esto ocurre porque los pagos se incrementaron de 761,0 millones de dólares en el 2000 a un monto de 3.161,9 millones de dólares en 2006, en términos porcentuales tiene una variación de 315,5%. El monto total del periodo fue 15.069,4 millones de dólares, que frente al total de gastos corrientes llegó casi a triplicar su participación al contribuir con el 40,5%. En relación al gasto total del SPNF la contribución fue de 31,5% y la relación de este rubro frente al PIB fue de 6,6%.

Por su parte para los años 2000 al 2006 la tendencia de crecimiento del grupo compras de bienes y servicios se vuelve más positiva al pasar de 409,9 millones de dólares en 1990 a un monto de 1.506,8 millones de dólares teniendo una variación temporal de 267,6%. El promedio en estos años se ubicó en una media de 930,9 millones de dólares, más del doble que en el periodo anterior. Este rubro sumó un total de 6.516,6 millones de dólares que representa el 17,5% del total de gasto corriente y 13,6 del gasto total del SPNF, dejando una relación en el PIB de 2,8%.

EL comportamiento de estos tres grupos de gastos para el periodo 2007-2016 se transforma sustancialmente. Por el lado del pago de intereses de la deuda pública se retorna a valores superiores a los mil millones al variar de 861,6 millones de dólares que se canceló en 2007 a un monto de 1.560,7 millones de dólares en 2016 lo que equivale a una evaluación temporal de 81,2%. En todo este lapso de tiempo se pagó un cantidad total de 8.404,5 millones de dólares que deja un promedio anual de 840,5 millones y una contribución al total de gasto corriente de 4,0%,

mientras que en el gasto total del SPNF representó el 2,7%. En relación al PIB el porcentaje se situó en el 1,0%.

Es necesario tomar en cuenta que a pesar de haberse incrementado el valor en los últimos tres años, en 2000, 2008 y 2009 hubo variaciones muy significativas de -3,9%, 18,2% y -50,5% respectivamente. Esta disminución en el pago de intereses es consecuencia de los efectos logrados a partir del tratamiento que se tuvo con las fuentes tradicionales de financiamiento, de manera especial, al retirar los bonos global se eliminó la necesidad de pagar a los acreedores valores adicionales al capital.

Por su parte la tendencia alcista del gasto en sueldos y salarios se hace aún más fuerte al incrementarse de 3.692,6 millones de dólares en 2007 a la cantidad de 10.013,8 millones de dólares en 2016 con una tasa de variación temporal de 171,2%. La sumatoria en este lapso de tiempo fue de 75.179,7 millones de dólares, que deja un promedio anual de recursos destinado por este concepto de 7.517,9,7 millones de dólares muy superior a los periodos anteriores. Tassara (2014) indica:

El aumento del gasto en el rubro “sueldos” (...), permite afirmar que se ha dado un importante incremento en la contratación pública, como consecuencia, entre otros factores, de la creación de nuevas entidades, fundamentalmente del Gobierno central (nuevos ministerios y otros organismos). (p.24)

Existen algunos factores que influyeron notablemente en el crecimiento sostenido de este tipo de gastos. Almeida, Carrasco, Oliva, Carrillo (2012) afirman:

El crecimiento de este grupo de gasto se debe principalmente a los incrementos de sueldos, la homologación salarial, la incorporación de profesionales que laboraban bajo el régimen de contrato en el sector de educación, la incorporación de conscriptos, cadetes, guardia marina y grumetes en el sector de defensa nacional, la inclusión, en el sector salud, de

internos rotativos, devengantes de becas, profesionales médicos y odontólogos rurales. (p.140)

Por otro lado, entre 2007-2016 se puede observar que también a lo largo del tiempo se ha producido un aumento del monto destinado a las Compras de Bienes y Servicios, a excepción de 2009, 2015 y 2016 que muestran caídas de -7,8%, -4,1% y -8,4% respectivamente. Pasan de 1.576,2 millones de dólares en 2007 a un monto de 4683,9,9 millones de dólares en 2016 teniendo una variación temporal de 197,2%. El promedio anual se ubicó en 3.325,2 millones de dólares, tres veces superior a los años anteriores. El monto total de estos años suma 33.251,9 millones de dólares manteniendo una participación promedio en el total del gasto corriente de 15,8%; en el gasto total del SPNF participó con el 10,8%, mientras que como porcentaje del PIB se ubica en 4,1%.

Finalmente, el análisis del gasto corriente se complementa con el rubro “Otros gastos corrientes”<sup>47</sup> donde se contabilizan una serie de consumos adicionales que el Estado requiere para su funcionamiento. Este grupo ha incrementado su participación en el total del gasto corriente. Así pasa de un aporte de 21,4% en el periodo 1990-1999 a un 25,3% en el lapso 2000-2006 para volverse más significativo en el periodo 2007-2016 cuando llega a una contribución del 44,6%. Tassara (2014) señala:

Por su naturaleza no es posible explicar este crecimiento ya que no se conocen los rubros e ítems que lo componen. En todo caso, llama la atención que un rubro de esta naturaleza tenga tal crecimiento y cabría esperar que sea posible desagregar, al menos parte de su contenido, en ítems más explícitos. (p.24)

En términos de valores absolutos en los últimos años (2007-2016) esta importancia se hace más evidente ya que luego situarse en 2.830,6 millones de dólares en 2007 se inicia un importante periodo de incremento que permite

---

<sup>47</sup> Comprenden los gastos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones, dietas y otros originados en las actividades operacionales del Estado (Ministerio de Finanzas, 2015).

alcanzar un valor superior a los otros tres componentes, llegando a los 13.162,2 millones de dólares en 2014 cifras muy superiores a la década de los noventa y primeros años del presente siglo. El Banco Central del Ecuador (2010) indica: “El significativo crecimiento observado a partir de 2008 se debe a la inclusión en otros gastos corrientes de las erogaciones correspondientes a la importación de derivados registradas en la cuenta CFDD” (p.51)<sup>48</sup>. En el año 2015 y 2016, este rubro mermó su nivel al experimentar reducciones en el orden del -15,7% y -6,8% respectivamente.

### **3.3.2.3. Evolución del gasto de capital**

El otro componente del gasto total del Sector Público No Financiero (SPNF) lo constituye el rubro Gastos de Capital que está conformado por la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) y Otros Gastos de Capital. En el caso de Ecuador, y de otros países, se calcula sobre la base de la metodología internacionalmente aceptada del Manual de Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN-2008)<sup>49</sup> realizado por las Naciones Unidas (Banco Central del Ecuador, 2014). En el ámbito de las finanzas públicas la FBKF<sup>50</sup>, también identificada como inversión pública<sup>51</sup>, está constituida por “los gastos de capital ejecutados por el Gobierno Central (a través del Presupuesto General del Estado); las inversiones realizadas por las empresas públicas; las inversiones de capital efectuadas por los GAD<sup>52</sup>, y gastos de inversión de otros entes del Estado” (Ecuador Económico, 2012, p.17). En términos más específicos:

La formación bruta de capital fijo incluye los mejoramientos de terrenos (cercas, zanjas, drenajes, etc.); las adquisiciones de plantas, maquinarias y equipos, y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines,

---

<sup>48</sup> (CFDD) son las siglas de la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios.

<sup>49</sup> <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>

<sup>50</sup> La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) es un indicador de Cuentas Nacionales que va más allá del ámbito público (gobierno y Sociedades Financieras y No Financieras), también involucra los otros sectores institucionales como las Sociedades Financieras, los Hogares y las Instituciones sin fines de Lucro que sirven a los hogares (ISFLSH).

<sup>51</sup> El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Art. 55 define a la inversión pública “como el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación”.

<sup>52</sup> Gobiernos Autónomos Decentralizados (GAD)

incluidas las escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, y los edificios comerciales e industriales. (El Telégrafo, 2014)

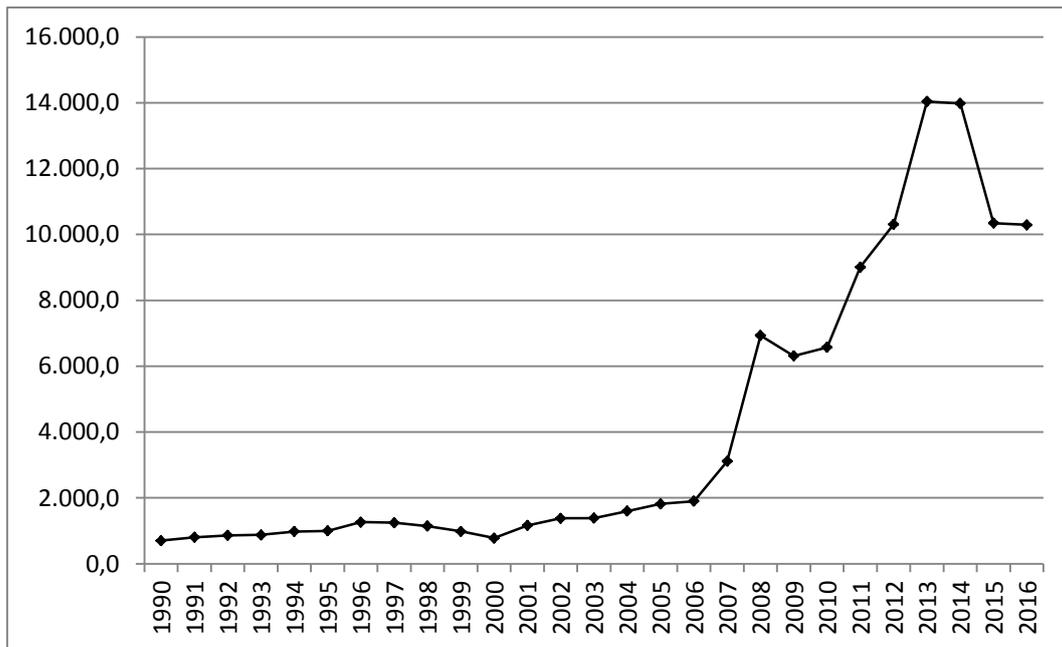
En el total de Gastos de Capital, la inversión pública (o FBKF) se constituye en el principal rubro en todo el periodo de estudio (1990-2016). A lo largo del tiempo ha tenido un importante crecimiento en términos nominales, de manera especial en el gobierno de la Revolución Ciudadana<sup>53</sup>, donde obtiene una mayor participación en la FBKF del conjunto de la economía por encima de la inversión que ha realizado el sector privado. Hidalgo y Guerra (2016) señalan:

En el período 2000-2006, es decir, hasta antes del inicio de la gestión del presidente Correa, el sector público abarcó en promedio 27,2% de la FBKF total, mientras que el sector privado representó 72,8%". Sin embargo, a partir de 2007 el Estado empezó a ganar peso, hasta tener una participación mayoritaria. (p.46)

Históricamente, en el primer periodo de análisis (1990-1999), la inversión pública muestra una tendencia alcista hasta 1996 (ver Gráfico 20). Pasa de 703,7 millones de dólares en 1990 a un monto de 1.265,1 millones de dólares en 1996, lo que evidencia una variación de 79,8%. A partir de 1997, previo a la crisis económica, se inicia un importante periodo de reducción en el nivel de inversión de -1,5%, -8,3% y -14,0% entre 1997-1999, llegando a situarse en 982,0 millones de dólares al finalizar la década. El monto total invertido en los años noventa alcanza los 9.862,0 millones de dólares que representan en promedio el 93,3% del total de Gasto de Capital, el 32,3% del Gasto Corriente, el 24% del importe total del gasto del SPNF y un peso en el PIB de 6,3% (ver Tabla 18).

---

<sup>53</sup> El Ministerio de Finanzas (2014) indica: En lo correspondiente a las asignaciones de inversión pública, es que estas tienen el objetivo de fomentar y asegurar el desarrollo del país a largo plazo, especialmente con el apoyo a la transformación de la matriz productiva y energética, desarrollo del capital humano y protección social; toda vez que se considera la variable instrumental para lograr transformaciones estructurales que permitan tener una sociedad más justa, solidaria y, sobre todo, en la que pueda ejercer el buen vivir. (p.6)



**Gráfico 20.** Evolución de la Inversión Pública en Ecuador. 1990-2016.  
**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

Al analizar la evolución experimentada durante el periodo 2000-2006 se observa que la tendencia negativa, de los años anteriores, se hace más fuerte en el 2000 sumando un monto de 782,2 millones de dólares; es decir, un descenso de -20,3% en relación al año anterior. A partir del año siguiente se experimenta una tendencia alcista debido al incremento de la inversión desde los 1.160,7 millones de dólares en 2001 a un monto de 1.900,0 millones de dólares en 2006, indicando una variación del 142,9%, dejando un promedio anual de 1.432,7,3 millones de dólares.

Durante este lapso de tiempo la suma total de la inversión pública realizada llega a 10.029,2 millones de dólares que en términos porcentuales representa el 71,8% del gasto capital y el 26,9% en relación al gasto corriente, dejando una contribución de 21,0% en el gasto total del SPNF. La relación frente al PIB se ubica en el 4,4% (ver Tabla 19).

**Tabla 18.** Contribución de la FBKF en el Gasto de Capital, Gasto Corriente y SPNF. Relación frente al PIB. 1990-2015

Periodo	FBKF	% Gasto Capital	% Gasto Corriente	% del SPNF	% del PIB
1990 - 1999	9.862,0	93,3	32,3	24,0	6,3
2000 - 2006	10.029,2	71,8	26,9	21,0	4,4
2007 - 2016	80.611,7	94,0	43,1	29,5	11,3

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

Para el último periodo de estudio 2007-2016 la tendencia positiva se muestra mucho más fuerte debido a que los valores por inversión superan los niveles históricos. De hecho en la primera planificación realizada por el Gobierno ya se indicaba el propósito de aumentar los recursos destinados al financiamiento de obras. Senplades (2007) indica:

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo implicará un significativo incremento de la inversión pública destinada a una serie de proyectos en materia social, productiva, ambiental, petrolera y eléctrica, durante el período 2007-2010. (p.300)

En el segundo Plan de Desarrollo se insiste en la importancia que dentro de la gestión del Gobierno tiene la inversión pública indicándose que es una variable clave para lograr el crecimiento económico, por cuatro razones de carácter coyuntural y estructural.

En primer lugar, la inversión pública aumenta la demanda agregada de la economía y, mediante los multiplicadores fiscales keynesianos, impulsa el crecimiento en el corto plazo. En segundo lugar, la misma inversión pública aumenta la dotación de capital de una economía, con lo cual se amplía la frontera de posibilidades de producción y se logra mayor crecimiento económico. En tercer lugar, la inversión pública constituye bienes públicos que incrementan la productividad sistémica de la economía, genera inversión complementaria y, por tanto, aumenta el crecimiento. Además, la inversión pública busca garantizar derechos mediante la generación y

fortalecimiento de capacidades humanas, cuyo corolario es la mejora del talento humano. (Senplades, 2013, p. 15)

Las cifras indican que el objetivo de destinar mayores recursos a la inversión se ha logrado ya que pasó de 3.111,7 millones de dólares en 2007 a un monto de 14.038,6 millones de dólares en 2013 con una variación de 351,2,4% muy superior a los periodos precedentes. Sin embargo, al igual que en las otras variables de ingresos y gastos analizadas, en los años 2009, 2014, 2015 y 2016 la inversión se reduce en -8,9%, -0,4%, -26,0% y -0,5% respectivamente.<sup>54</sup> Los factores claves para este descenso de la cantidad de recursos fueron la disminución de ingresos fiscales causada por los bajos precios del petróleo y la apreciación del dólar que llevó al régimen a realizar ajustes.

La inversión total en este grupo de años alcanzó los 90.904,6 millones de dólares situándose en el 94% del gasto de capital y contribuyendo con el 43,1% del gasto corriente, incrementando así mismo su contribución al 29,5% en el gasto total del SPNF. En términos del PIB la relación se vuelve significativa al llegar al 11,3%.<sup>55</sup> El Banco Central del Ecuador (2014) afirma. “La inversión pública ha incrementado su participación respecto al PIB debido a la política del Gobierno Nacional de impulso a la construcción de carreteras, proyectos hidroeléctricos, escuelas, hospitales, entre otros”. En Vicepresidencia de la República (como se citó en Sánchez, 2016) se corrobora y amplía esta afirmación:

Esta inversión se destinó a obras como: la construcción y adecuación de redes viales, puertos, aeropuertos, el impulso a las telecomunicaciones, la construcción de proyectos multipropósito para controlar las inundaciones y garantizar el riego, la transición a una nueva matriz energética que

---

<sup>54</sup> En el año 2015 la inversión se redujo en 3.635,0 millones de dólares, afectó a dos rubros que componen la FBKF del sector público: Gobierno Central que disminuyó 2.747,9 millones de dólares y a las Empresas Públicas que contrajeron los recursos invertidos en 932,9 millones de dólares. A su vez en 2016 la inversión cae en 51,8 millones de dólares.

<sup>55</sup> El financiamiento de esta inversión pública se sustenta en tres fuentes básicas: (i) Mayores recaudaciones tributarias, (ii) Mayor participación en la renta petrolera por parte del Estado como consecuencia de los cambios legales e institucionales en el marco de la política de soberanía energética; y (iii) Creciente endeudamiento externo principalmente con la China. (García, 2014)

privilegiara la hidroenergía por sobre los combustibles fósiles, la inversión en educación e innovación, entre otros. (p.203)

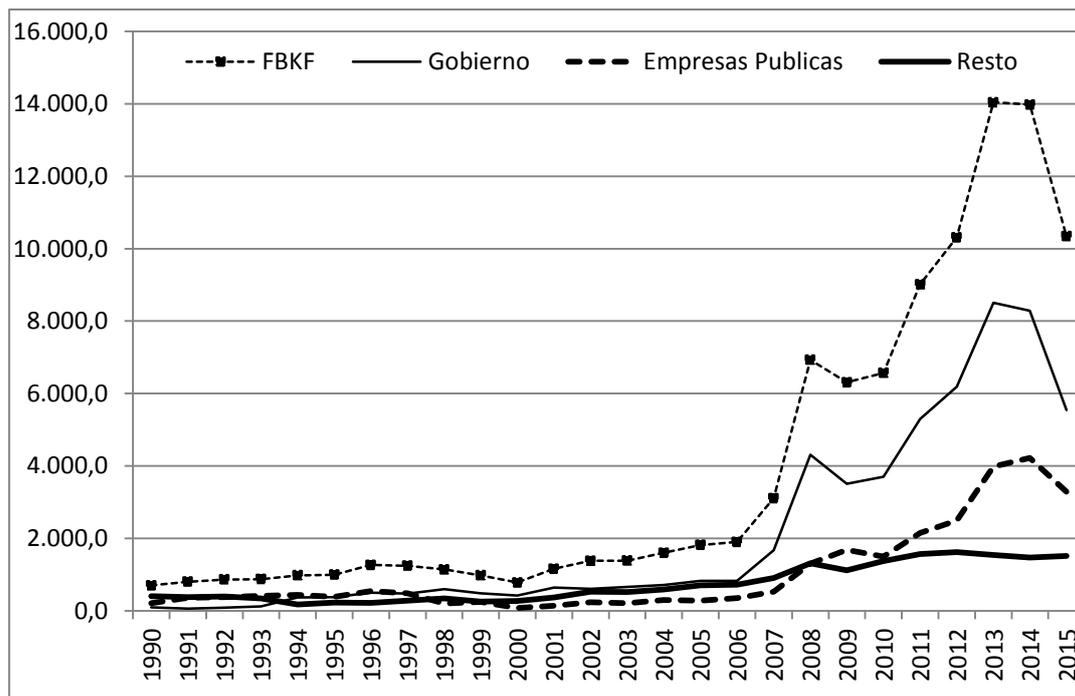
Desde el sector oficial se argumenta de forma permanente los beneficios que la política de inversión llevada a cabo en los últimos años ha generado en la economía. En este sentido Orozco (2016) recoge el criterio de Pabel Muñoz<sup>56</sup>.

Los resultados de la inversión están a la vista y se han traducido en un crecimiento económico que supera el promedio de la región, reducción de la desigualdad, impulso a la preparación de la educación superior a través de becas y la construcción de cuatro universidades, una población con acceso a más servicios públicos, la reducción de 15 puntos de la pobreza, entre otros.

Desagregando la inversión por los principales componentes de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) del sector público (ver Gráfico 21) observamos que en el periodo 1990-1999 existe mayor inversión realizada por las Empresas Públicas no financieras las que aportan un nivel de recursos que cubre el 37,3%. Por su parte, la contribución del Gobierno Central se ubica en el 32,1% dejando la parte minoritaria para el Resto del Gobierno General cuyo aporte es del 30,6%. En términos generales se extrae que la inversión de cada uno de estas unidades es casi similar en un poco más de 3 mil millones de dólares durante toda la década, situación que va a cambiar en los años siguientes.

---

<sup>56</sup> A diciembre de 2016, Pabel Muñoz, es el titular de la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades)



**Gráfico 21.** Descomposición de la FBKF Pública en Ecuador. 1990-2016.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017).

A partir del año 2000 el Gobierno Central concentra el mayor volumen de recursos destinados a inversión pública al contribuir con el 46,9%. Esto se logra al pasar de los 424,5 millones de dólares al inicio del siglo XXI a un monto de 829,3 millones de dólares en 2006. Por el contrario la contribución para la inversión que realizan las Empresas Públicas disminuye sustancialmente al ubicarse en apenas un 16,0%. Por su parte, el rubro Resto del Gobierno General incrementa levemente su participación en relación al periodo anterior aportando con el 37,1%.

Por último, para terminar con este análisis general de la evolución de la FBKF por las principales partidas observamos que en el periodo 2007-2016 el mayor porcentaje de recursos los ha destinado el Gobierno Central que participó con el 59,3%, mientras que las Empresas Públicas contribuyeron con el 24,6% del total invertido, dejando una participación del 16,1% para el Resto del Gobierno General. Es evidente que con las políticas y marco legal implementado el régimen ha podido ser más participativo en la inversión lo que se evidencia en términos cuantitativos al pasar de 1.671,8 millones de dólares en 2007 a un máximo de 8.289,5 millones en 2014; en los dos últimos años es clara la desaceleración leve en 2014 pero mucho más drástica en 2015 cuando el Gobierno Central deja de asignar recursos en un monto de -2.747,9 millones de dólares, que como ya se ha indicado obedece

en términos general a las dificultades económicas originadas a partir de la disminución de los ingresos petroleros. Para 2016 las inversiones realizada por el Gobierno Central se incrementaron en un 10,2% en relación al año 2015.

### **3.4. Evolución de los Saldos Presupuestarios del Sector Público No Financiero (SPNF)**

Como se ha podido evidenciar en los últimos 26 años las finanzas públicas han evolucionado positivamente, presentando tasas de crecimiento muy significativas de manera especial en los últimos 10 años. Sin embargo, se puede apreciar también que los gastos han crecido en mayor volumen que los ingresos por lo que la economía ecuatoriana, en cuanto a sus finanzas públicas, muestra constantes saldos presupuestarios negativos, tanto en su perspectiva global como en su visión primaria, que han llevado a la toma de una serie de medidas para aumentar recaudaciones tributarias, uso de recursos por distintas vías así como al endeudamiento público tanto a nivel interno como externo con el fin de paliar tal situación y mantener el nivel de gasto público que exige el modelo de desarrollo que se aplica.

Se puede observar claramente que en el periodo 1990-1999 el saldo presupuestario era más negativo que positivo en casi todos los años a excepción de 1990 en que se tuvo superávit fiscal en el orden del 0,5% del PIB y en el año de 1994 en que se reflejó un 0,6% de saldo positivo en las finanzas públicas. Los peores saldos se evidencian a partir de 1995 pero se hacen más notorios en los años de 1998 y 1999 como resultado de la crisis económica que afectó al conjunto de la economía y de otros factores que ya venían sucediendo tanto a nivel endógeno como exógeno (ver Gráfico 22). El Banco Central del Ecuador (2010) lo sintetiza de la siguiente manera:

El sector público ecuatoriano es sensible a los diversos eventos internos y externos que impactan en la economía nacional. Entre los eventos internos más destacados que se registraron antes de la implantación de la dolarización, se puede mencionar: conflictos bélicos (1995), desastres naturales (como el Fenómeno de El Niño (1993 y 1997) en la Costa y

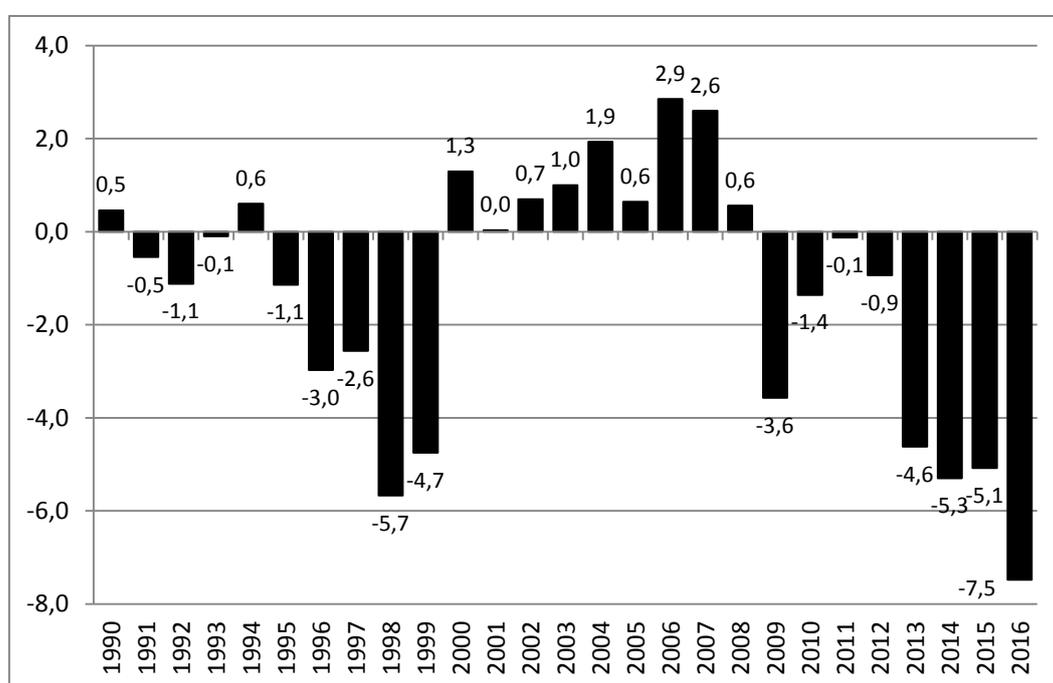
estiajes en la Sierra, La Josefina), crisis económica y financiera al finalizar la década de los noventa,. Entre los eventos externos de mayor incidencia se puede considerar a: la crisis de México (1994), volatilidad del precio de exportación del petróleo en las décadas de 80 y 90, hiperinflación de otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, crisis asiática (1997), crisis rusa (1998). (p.44)

Almeida, Gallardo y Tomaselli. (2006) rescatan dicha situación al argumentar:

Las finanzas públicas ecuatorianas revelan una alta vulnerabilidad a factores externos, como las variaciones del precio del petróleo, los fenómenos naturales, conflictos bélicos, etc.; y a factores internos como las inflexibilidades del gasto y las crecientes presiones de gasto fiscal. Esta situación se hizo crítica en 1998 y 1999 con un déficit del SPNF de 5,2% y 4,9% del PIB respectivamente, cuando el país enfrentó una serie de choques negativos que afectaron de manera dramática el balance fiscal. La insostenibilidad de esta situación requirió la implementación de un esquema de dolarización, en enero de 2000. (p.36)

En el segundo periodo (2000-2006), que como se ha manifestado fue un tiempo de la implementación del sistema de dolarización y búsqueda de estabilización económica, las finanzas públicas en su conjunto presentan resultado global positivo en todos sus años, siendo los más significativos el año 2006 en el que se obtiene un superávit de 2,9% del PIB respectivamente. Dos factores inciden significativamente en esta evolución. Por un lado la política de austeridad que se implementó en el ámbito gubernamental y principalmente, la recuperación de los precios del petróleo en el mercado internacional que incrementaron los ingresos petroleros a una tasa anual acumulativa de 14,2% al pasar de 1.460,1 millones de dólares en 2006 a un monto de 3.235,0 millones de dólares en 2006; adicional a ello, el aumento significativo de las recaudaciones tributarias, especialmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto a la Renta. Contribuyendo también el marco legal relativo a las finanzas públicas que hubo que adaptar al nuevo esquema.

El nuevo marco legal relativo a las Finanzas Públicas facilitó que el año 2000 se convierta en punto de inflexión respecto de los resultados fiscales, puesto que a partir de entonces se superó la posición permanentemente deficitaria del SPNF y se redujeron las magnitudes de los déficit del Gobierno Central, como también se contrajo el nivel de la deuda y las necesidades de endeudamiento público de cada año, se controló el crecimiento del gasto corriente primario, entre otros aspectos. (Banco Central del Ecuador, 2010, p.76)



**Gráfico 22.** Evolución de los saldos presupuestarios globales en Ecuador. 1990-2016. Como porcentaje del PIB.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador (2017)

En el siguiente periodo 2007-2016 la evolución de los saldos presupuestarios se vuelve negativa a partir del año 2009, muy a pesar de que los ingresos públicos alcanzaron cifras record como se ha mostrado anteriormente. Sin embargo, los años donde se hace más evidente el desequilibrio fiscal son 2013 donde el déficit llega a un -4,6% del PIB y en los dos años siguientes superan los 5 puntos porcentuales, llegando en el año 2016 al mayor déficit fiscal de la década cuando se alcanza un -7,5%. En términos absolutos el déficit global pasa de -2.231,9 millones

de dólares en 2009 a los -7.313,5 millones de dólares en 2016. Una de las principales razones para que se haya generado el déficit permanente en Ecuador es que la política fiscal del Gobierno ha tenido un criterio expansionista que condujo a un aumento sostenido del gasto público, tanto por el lado del gasto corriente, como por el del gasto de capital, de manera especial el “mayor gasto en inversión pública, que es una variable que incide en la actividad económica”. (García y Burbano, 2013, p.10)

Esta postura del Gobierno generó una serie de críticas ya que este resultado fiscal representa un record histórico ante lo que el Régimen justificaba señalando que los déficits son necesarios para cubrir costos de inversión pública en educación e infraestructura, pero sucede que “el incremento del déficit parece no solo provenir de mayor inversión sino también de un Gobierno cada vez más grande y de costosos subsidios, especialmente a los hidrocarburos”. (Vivero y Fierro, 2014)

Por otra parte, a partir de 2013, influye mucho la reducción de los ingresos petroleros y de manera especial en 2015 donde se registra una disminución de -4.559,6 millones de dólares; aspecto que obligó al Gobierno a tomar medidas para atenuar los impactos.

En 2007 y 2008, el superávit empieza a reducirse pasando de 2.6% a 0.6% del PIB, respectivamente. En 2009, en medio de la crisis global y el desplome del precio del petróleo ecuatoriano, el déficit se reestrena con un nada despreciable 3.6% del PIB. De ahí en adelante, los resultados del SPNF siempre han estado en rojo llegando a rojo oscuro en 2013 y 2014 con déficits de 4.6% y 5.3% del PIB, respectivamente. (Oleas, S., Mosquera, S., y Bucaram, S., 2015)

A inicios de 2015 ya se preveía que Ecuador iba a tener dificultades en el ámbito fiscal, siendo una de las principales causa la disminución de los ingresos por concepto de venta de petróleo en los mercados internacionales debido al derrumbe de los precios por barril del crudo, terminando así con un periodo de bonanza petrolera.

La llave abierta de dólares que ha fluido a borbotones durante estos ocho años de gobierno de Rafael Correa, debido a los máximos históricos en el precio internacional del petróleo, ha comenzado a bajar su caudal y motiva previsiones de ajustes en la economía del país este 2015. Esto, en un modelo que tiene como protagonista al Estado y que surgió a la par de un segundo boom petrolero en Ecuador. Una fórmula que empujó la economía a través de inversión y elevado gasto público, que generó al mismo tiempo mayor consumo y el incremento en la recaudación de impuestos. (El Universo, 2015)

Ante la situación deficitaria de las finanzas públicas varios sectores demandaban al Ejecutivo tomar medidas para evitar que esta se haga más profunda. Oleas, Mosquera y Bucaram (2015) en su momento recomendaban lo siguiente:

Por el lado del gasto, la reducción esperada en el tamaño del déficit en el año 2016 está dada por una disminución en el gasto de inversión, una variable de ajuste que el gobierno puede utilizar conforme concluyan los grandes proyectos de infraestructura como las hidroeléctricas que deberían operar a finales del primer trimestre del 2016. Si las autoridades deciden no arrancar nuevos grandes proyectos de inversión pública, se genera un amplio espacio fiscal para reducir el gasto público. La rápida y eficiente implementación de las alianzas público-privadas puede compensar la reducción de la inversión pública en infraestructura, pero solamente en el mediano plazo.

Hay espacio también para reducir el gasto corriente con una verdadera optimización del tamaño del sector público y el cierre de instituciones redundantes. Otra oportunidad está en la eliminación de los subsidios al consumo doméstico de combustibles. El diferencial entre el costo de venta doméstico y los precios internacionales de derivados petróleo está en sus niveles históricos más bajos lo que reduce el impacto de la eliminación total de subsidios y un menor costo inflacionario dada nuestra ubicación en el ciclo económico. Existe además conciencia entre los ciudadanos de la difícil

situación económica que experimenta el país y que los subsidios ya se han eliminado en otros países (por ejemplo Túnez, Malasia, India y Egipto), limitando así el costo político de una decisión en teoría poco popular pero en pro del bien común.

Frente a las críticas, que desde diversos sectores ha recibido el Presidente Rafael Correa por su política de expansión del gasto público, en muchas ocasiones la ha defendido indicando que el “gobierno ha invertido todo el dinero que ha tenido en obras que requería el Ecuador desde hace 30 años para mejorar la competitividad: carreteras, hidroeléctricas, infraestructura educativa y sanitaria, entre otros” (Levoyer, 2015). En declaraciones de prensa, el Ministro de Finanzas, justificaba el déficit aludiendo a que en el período 2013-2015, se estaría trabajando en los grandes proyectos estratégicos impulsados por el gobierno, los cuales incluyen la construcción de ocho hidroeléctricas y otras obras de vialidad e infraestructura productiva. (Salcedo, 2014)

**CAPÍTULO IV. POLÍTICAS Y MEDIDAS  
ECONÓMICAS IMPLEMENTADAS EN EL  
ECUADOR QUE HAN REPERCUTIDO EN LAS  
FINANZAS PÚBLICAS**

Desde 1990 cada gobierno, que ha dirigido los destinos del país, ha implementado una serie de medidas y políticas tendentes a mejorar el manejo de las finanzas públicas y su consecuente redistribución. Lamentablemente los resultados no fueron los más halagadores debido a factores como los contratiempos generados por la caída de los precios del petróleo por un lado y los pocos logros obtenidos en materia de recaudación tributaria donde influían aspectos como la evasión tributaria y los mecanismos de exenciones de pago en tributos como el IVA e Impuesto a la Renta, situación que se transforma con la creación del Sistema de Rentas Internas en 1997 y que se afianza con la llegada al Poder del Eco. Rafael Correa Delgado.

Uno de los aspectos relevantes del Gobierno de la “Revolución Ciudadana” durante estos últimos 10 años ha sido incrementar el grado de intervención del Estado en la economía, que también ha incidido en el ámbito fiscal ya que se ha direccionado todo un proceso de gestión de ingresos y gastos públicos con la finalidad de convertir al Estado en el motor del crecimiento económico del país, siendo uno de los puntos esenciales para lograr este objetivo la inversión pública, aspectos que se dieron desde los primeros años de gestión. Martin (2009) afirma:

Además de fortalecer su rol social, el Estado se ha involucrado en el desarrollo económico mediante un aumento de las inversiones públicas. La formación bruta de capital pasó de 4,6% del PIB a 8,6% entre 2007 y 2008, y se focalizó en sectores estratégicos como la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, vivienda, educación, salud y sector agropecuario. Adicionalmente, el Estado ha asumido un mayor control sobre los recursos energéticos y mineros del país: la reforma a la Ley de Hidrocarburos de octubre de 2008, en la que se establecieron nuevas condiciones para la explotación y exportación del petróleo, es una prueba de ello. (p.133)

Para poder ejecutar toda la política fiscal expansiva, lograr el equilibrio permanente de las finanzas públicas y el adecuado financiamiento del déficit público, que permita logros importantes, el Régimen ha aplicado una serie de cambios en diferentes ámbitos relacionados con las finanzas públicas entre los que

se puede encontrar a) cambios en el marco legal e institucional, b) eliminación de los fondos petroleros y renegociación de contratos petroleros, c) endeudamiento externo e interno, d) reformas tributarias para mejorar los ingresos vía impuestos, e) ajustes al Presupuesto del Estado, f) establecimientos de salvaguardias, entre otros.

Todos estos cambios realizados durante el gobierno de Rafael Correa han permitido que las finanzas públicas experimenten cambios importantes en cada uno de los rubros y de manera general en los Ingresos y Gastos del Sector Público no Financiero como ya se ha observado en el análisis estadístico. Este desempeño ha llevado a que el crecimiento del país esté en gran medida determinado por el impacto que ha generado el aumento del gasto público. De hecho, es mediante dicho aumento que logra mantener, en una gran parte, a flote la economía durante el gobierno del presidente Correa. Además, la mayor fuente de dinamismo de la economía ecuatoriana ha sido el crecimiento de la inversión, la cual creció en mayor proporción que el gasto del gobierno, las exportaciones o el consumo de los hogares. (Jaramillo, 2013)

Quienes no están de acuerdo con el modelo de desarrollo que implementa el Presidente Rafael Correa sostienen que esta forma de manejar las finanzas públicas tendría resultados en el corto plazo pero, en el largo plazo traería serias consecuencias para el país debido a que depende mucho de los ingresos petroleros, de las recaudaciones tributarias y del financiamiento externo. Al darse un desequilibrio en cualquiera de estas fuentes la economía sufrirá graves consecuencias. Esta situación al parecer se cumple en los dos últimos años donde el mercado petrolero internacional ha generado dificultades de financiamiento para las finanzas públicas ecuatorianas que trastoca el modelo económico implementado, pone en duda su éxito en el tiempo y a su vez ha llevado a generar estrategias de financiamiento y ajustes que no estaban previstos, incrementándose de manera especial el endeudamiento público interno y externo que se complementa con la serie de reformas implementadas en el ámbito tributario.

A continuación se hace una revisión, a nivel general, de los principales cambios, medidas y políticas que el Régimen ha implementado en el ámbito fiscal en el Ecuador en el periodo 2007-2015, que han tenido repercusiones tanto en los años de bonanza (2007-2013) así como en los años de dificultades que se han venido afrontando (2014-2016).

#### **4.1. Cambios en el marco legal**

Un marco legal que pudiera facilitar la introducción de cambios programados por el Régimen desde enero de 2007 y que estuviera correlacionado con el modelo de desarrollo, fue una de las tareas que el Gobierno implementó desde sus inicios para lo que contó siempre con una mayoría de asambleístas que facilitaron todos los cambios jurídicos en los distintos periodos de funcionamiento de la Asamblea Nacional. Según lo reseña El Telégrafo (2017):

En la última década, entre el 15 de enero de 2007 y enero de 2017, la Asamblea Nacional aprobó 215 leyes y creó 10 códigos. De estos preceptos legales, 60 se hicieron antes de la vigencia de la Constitución de 2008. Esto sin incluir la declaratoria de interés nacional del Yasuní, la aprobación de los presupuestos generales del Estado, ni las enmiendas a la Constitución del periodo 2014-2015. Las normativas aprobadas se distribuyen en tres ejes: recuperación del Estado y modernización democrática con 109 leyes; equidad, inclusión, derechos y justicia con 83; y 23 textos legales que promueven la producción y desarrollo. De los textos aprobados, el 62% llegó por iniciativa del Ejecutivo, durante el Gobierno de Rafael Correa.

En todo ese marco legal que se diseñó y aprobó, algunos aspectos fueron creados y reformados en torno al funcionamiento de las finanzas públicas en el país. Una de las primeras acciones que hizo el actual gobierno en el ámbito de las finanzas públicas fue introducir cambios en la nueva Constitución que se aprobó en 2008<sup>57</sup> en relación a la Constitución de 1998 vigente en ese entonces, que se registran en

---

<sup>57</sup> La Constitución del Ecuador de 2008 fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de julio de 2008 y puesta a consideración de la población en el Referendum del 28 de septiembre de 2008, en el que obtuvo un apoyo de más del 63,93% de los votantes. Se publicó en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

el Capítulo IV correspondiente a Soberanía Económica, desde la sección segunda hasta la quinta. Uno de ellos, por ejemplo, el Artículo 286 señala que “las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”. (Asamblea Constituyente, 2008, p.141)

Se especifica además que “los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”. (Asamblea Constituyente, 2008, p.141). Asimismo norma el proceso para elaboración, aprobación y aplicación del Presupuesto General del Estado (Artículos 292-299), introduciendo de forma adicional la figura de la Programación Cuatrienal, instrumentos que deben estar adecuados a la Constitución, la ley y el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, en la nueva Constitución también se establecen aspectos relacionados al endeudamiento público. En esta parte se introducen elementos como el Comité de Deuda y Financiamiento, la vigilancia y auditoría del poder ciudadano. Un aspecto adicional está relacionado con el régimen tributario que en el Artículo 301 manifiesta:

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley. (Asamblea Constituyente, 2008, p.145)

En relación al Presupuesto General del Estado (PGE) también se cambió la visión en cuanto al concepto de alcance presupuestario.

Hasta antes de la aprobación de la Carta Magna existieron dos conceptos distintos de alcance presupuestario, siendo ellos el PGE y el Presupuesto del

Gobierno Central (PGC). Este último estaba conformado por 19 sectoriales y formaba parte del PGE junto con las Entidades Descentralizadas y con la Seguridad Social (IESS, ISSFA, ISSPOL) (Ver Gráfico 9). A partir de 2009 la Constitución elimina el concepto de PGC y ratifica al PGE como único ámbito presupuestario compuesto por los sectoriales del Gobierno Central (Ver Tabla 6) y por las Entidades Descentralizadas. (Ministerio de Finanzas, 2009, p.12)

A parte de los aspectos que se establecen en la Constitución el Gobierno ecuatoriano ha requerido la aprobación de otros cuerpos legales que viabilicen las reformas estructurales en el ámbito económico y fiscal. Uno de los más importantes es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) aprobado en segundo debate el 14 de octubre de 2010 por la Asamblea Nacional y publicado en el Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010. Este cuerpo legal regula los presupuestos nacionales y de gobiernos locales y hace normativa sobre el endeudamiento público en concordancia con lo que dice la Constitución en el capítulo dedicado a la soberanía económica.

Con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado el 10 de octubre de 2010 en el Registro Oficial, se procuró la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados. Uno de estos resultados es la vinculación del financiamiento público a la elaboración de Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial en cada cantón. Esto permitió que los municipios planificasen su desarrollo, algo que era poco frecuente en anteriores administraciones locales. (El Telégrafo, 2015)

Otro aspecto legal es la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP). Esto ocurrió el 30 de julio de 2013. En este cuerpo legal se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) con el fin de buscar profundizar “la transparencia en los procesos de contratación pública, incluir a los actores de la economía popular y solidaria y generar beneficios al sector productivo del país” (Senplades, 2013, p.57). Por otro lado se

destaca que mediante su aprobación, se viabiliza que se cumpla lo que dice el Artículo 288 de la Constitución:

Las compras públicas cumplirán criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. (Asamblea Constituyente, 2008, p.141)

Otros normativa relacionados al ámbito fiscal son: Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento de 2008; Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria aprobada en segundo debate el 3 de diciembre de 2009 y publicada en el Registro Oficial No. 94 del 23 de diciembre de 2009<sup>58</sup>; Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno de 2010; Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, publicada en el Registro Oficial No. 162 del 31 de marzo de 2010; Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 583 del 24 de noviembre de 2011; Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, publicada en el Registro Oficial No. 847 del 10 de diciembre de 2012, donde “se establecen mecanismos tributarios para financiar el incremento del bono de desarrollo humano a favor de los ciudadanos beneficiarios”. (El Telégrafo, 2015)

Los cambios legales siguen con la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial No. 37 del 16 de julio de 2013; Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicada en el Registro Oficial No. 166

---

<sup>58</sup> La promulgación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador (2007) contribuyó a una mayor gestión de cobro y a una drástica disminución de la evasión fiscal. De esta manera se obtiene un ingreso mucho menos volátil que el petrolero, por tanto se contribuye a un reforzamiento de la dolarización. (Cabanilla, 2013)

del 21 de enero de 2014; Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, publicada en el Registro Oficial No. 405 del 29 de diciembre de 2014; Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar, publicada en el Registro Oficial No. 483 del 20 de abril de 2015, que entre otras cosas eliminó el aporte del 40% del fondo de pensiones, que el estado debía entregar al Régimen de Seguridad Social, además, se indica que el Estado dará al IESS un aporte en la medida de las necesidades. (El Universo, 2015)

Dos de los últimos cuerpos legales directamente relacionados con el ámbito fiscal son la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 744 del 29 de abril de 2016; Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016, publicada en el Registro Oficial No. 759 del 20 de mayo de 2016.

## **4.2. Eliminación de fondos petroleros y renegociación de los contratos petroleros**

Ecuador desde los años setenta es un país petrolero, producto que se convirtió en el principal sostén de las finanzas públicas durante esa década por los ingresos generados debido al incremento del precio del barril de petróleo como consecuencia de la crisis petrolera de los países desarrollados. Desde entonces el país ha experimentado tiempos de bonanzas y de dificultades con el vaivén de los precios en el mercado internacional.

Desde el año 2002 se ha tenido un constante aumento de los ingresos por este concepto ya que los precios se han incrementado de un promedio de 21,82 dólares por barril a casi 100 dólares en 2013, a excepción del 2009 que por efectos de la crisis económica mundial tuvo caídas significativas. Sin embargo, una vez más, a partir del tercer trimestre del 2014<sup>59</sup> los inconvenientes fiscales vuelven por el mismo motivo, la caída de los precios del crudo, que iniciaron un descenso paulatino que se hizo más evidente durante todo el 2015, pasando de un precio

---

<sup>59</sup> En el tercer trimestre de 2014 los ingresos petroleros caen en un -19,0% al pasar de 3,202,9 millones de dólares a 2.593,2 millones de dólares.

promedio de exportación del crudo de 86,4 dólares el barril en 2014 a un precio promedio de 79,7 dólares para 2015, llevando incluso a que las autoridades económicas y el Gobierno hicieran ajustes en el Presupuesto del Estado, bajando drásticamente a 25 dólares por barril para el ejercicio fiscal de 2016 debido a las condiciones adversas en el mercado petrolero internacional.

Dada esta situación de inestabilidad histórica en los ingresos por venta de petróleo y, con el fin de preservar la economía ecuatoriana en 1998 se crearon los llamados Fondos Petroleros que tenían como finalidad la generación de reservas para eventualidades por la caída del precio. Entre los fondos creados se encuentran: el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) de 1998; FEIREP creado en el 2002; la Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) creada en 2005; el Fondo de ahorro y contingencia (FAC) del año 2000; el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos (FEISEH) creado en el 2006.

Rafael Correa, desde que fue Ministro de Economía en el Régimen de Alfredo Palacios, nunca estuvo de acuerdo con mantener estos Fondos por considerar que no era justo para el pueblo ecuatoriano que gran parte de estos estuvieran destinados al servicio de la deuda externa mientras que los sectores como salud y educación tenían grandes necesidades. En declaraciones a medios de comunicación señalaba:

El Feirep sería eliminado para cubrir requerimientos presupuestarios, incluidos programas sociales, y frenar las cotizaciones artificiales que registran los bonos Global 2012 y 2030 de Ecuador por la existencia del fondo. El Feirep no tiene sentido técnico, ni ético. Vamos a eliminarlo. Nosotros somos el único país del mundo que los ingresos petroleros los comprometió anticipadamente para comprar deuda ¿qué efecto tiene eso? Se nos triplica el precio de la deuda y estamos haciendo millonarios a unos cuantos acreedores. (El Universo, 2005)

Los fondos fueron eliminados totalmente con la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, publicada en el Registro Oficial No. 308, del 3 de abril de 2008 y se integraron al presupuesto del Gobierno Central como ingresos de capital, dando lugar a que las preasignaciones existentes de dichos fondos fueran anuladas (Cepal, 2008, p.152). Esta acción generada por el Régimen permitiría el uso de esos recursos. Sin embargo, la decisión tomada generó una serie de opiniones a favor y en contra de la medida.

La eliminación de los fondos (FEP, FAC, CEREPS y FEISEH) por parte de la Asamblea Constituyente se planteó como una reforma legal que buscó solucionar un problema de gobernabilidad fiscal, al reducir las inflexibilidades fiscales del presupuesto general del Estado, en un entorno en el cual el gobierno central aumenta el gasto público de inversión, particularmente en infraestructura y el sector social. (Ruiz, 2009, p.11)

Por su parte Paladines (2008) indica:

El objetivo que se pretende lograr alcanzar es lograr que el gobierno del presidente Correa pueda manejar una política “flexible” y no muy rígida. Es decir que ahora cerca de 1.700 millones de dólares ingresarán a la Cuenta Única del Tesoro y se los manejará discrecionalmente sin ninguna clase de restricción. Los funcionarios gubernamentales han aseverado que estos nuevos ingresos se los considerará como ingresos de capital y no corrientes.

En Villacís y Berrones (2008) la opinión de Vicente Albornoz, director de la Corporación de Estudios para el Desarrollo, indica “que la eliminación de los fondos petroleros constituye un gran error, pues es la estocada final para borrar el intento de instaurar la cultura del ahorro en el país. Eso lo hacen Chile con el cobre y Noruega con el petróleo”.

Dentro de este mismo ámbito relacionado a la actividad petrolera, el Régimen aplicó una segunda medida con el fin de aumentar los ingresos a las arcas fiscales.

En esta ocasión la denominada renegociación de los contratos petroleros firmados entre 1995 y 2000, en distintas modalidades con las compañías extranjeras que venían operando en el país y cuyo fin era incrementar la participación del Estado en los excedentes de ingresos que se generaban por el incremento del precio de petróleo en el mercado internacional ya que estos no incluían una cláusula acerca de la distribución en caso de generar ganancias inesperadas. (De la Paz Vela, 2006)

Esta medida tiene su antecedente en el mes de abril de 2006 cuando el Congreso Nacional reformó la Ley de Hidrocarburos lo cual permitió la renegociación de los contratos petroleros incrementando la participación del estado al 50% de la rentabilidad que genera la producción incremental de dicha actividad. En el mes de septiembre de 2007, ya en funciones el Presidente Rafael Correa, vuelve a plantear una nueva renegociación, esta vez vía Decreto Ejecutivo resuelve elevar al 99% la rentabilidad para el Estado, de la producción incremental de petróleo. En marzo de 2008 se cambiarían los contratos de participación a prestación de servicios que iría a resolver el problema de la rentabilidad petrolera para el Estado.

El 27 de julio de 2010 se publicó en el Registro Oficial No. 244 la Reforma a la Ley de Hidrocarburos. Con base a esta normativa, Ecuador renegoció nuevos contratos petroleros, donde el país recuperaba la soberanía sobre sus recursos y así se vuelve 100% propietario del petróleo y recibe el 80% de la renta petrolera. El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2013) daba cuenta:

Durante el período enero 2010 a diciembre 2012, Ecuador recibió ingresos adicionales por la renegociación de los contratos de Participación a Prestación de Servicios con tarifa. Un incremento de 2.795 millones de dólares. Es el beneficio equivalente a producir 40 mil barriles diarios adicionales durante los últimos dos años. (p.40)

Con esta disposición implementada el Gobierno buscaba alcanzar determinados objetivos que Villavicencio (2014) los señala:

Mejorar la participación del Estado en la renta petrolera; atraer inversión extranjera para actividades de riesgo exploratorio; incrementar las reservas de petróleo, y subir la producción de los bloques privados. En la práctica, los objetivos 2, 3 y 4, resultaron un rotundo fracaso, y el primero tuvo un relativo éxito debido a los altos precios del petróleo, que permitieron al gobierno obtener mayores ingresos fiscales por exportación.

En términos generales la explotación, producción y comercialización del petróleo es uno de los temas más complejos y controvertidos que ha generado criterios a favor y discrepancias durante muchos años. Lo que en definitiva es cierto es que el actual gobierno ha gozado de unos beneficios extraordinarios por las medidas tomadas y por el boom de los últimos años pero como se ha visto desde mediados de 2014 también ha saboreado los sinsabores de un mercado petrolero internacional tan volátil.

### **4.3. Endeudamiento público externo e interno**

El endeudamiento público ha sido una de las vías por las que los gobiernos en Ecuador han encontrado financiamiento para cubrir las necesidades del Presupuesto General del Estado. Los mecanismos utilizados se han dado tanto a nivel interno así como en el ámbito externo.<sup>60</sup> Hay mucha historia alrededor de este tema. Un primer aspecto es el pago de la denominada deuda de la independencia, cancelada en 1976 por parte de la Junta Militar que gobernaba el país en aquel año. Otro acontecimiento relevante fue la “sucretización” de la deuda privada en el Gobierno del Dr. Oswaldo Hurtado, que se inició el 23 de septiembre de 1983 y que generó muchas controversias por los impactos que se generaron en contra del Estado. (El Telégrafo, 2014)

---

<sup>60</sup> En el ámbito teórico la deuda pública se subdivide en deuda pública interna y deuda pública externa. En el primer caso Ecuador ha utilizado esta vía a través de la venta de bonos en el mercado financiero que han sido adquiridos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Corporación Financiera, entre otros. En el segundo caso el endeudamiento ha ocurrido a través de los Organismos Internacionales como el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Monetario Internacional (FMI), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR; además con gobiernos acreedores, otros gobiernos miembros del llamado Club de París y mediante la emisión de Bonos Global y Bonos Soberanos.

En años posteriores se habla de la renegociación de la deuda mediante los llamados Bonos Brady propuestos por la banca acreedora en mayo de 1989 mediante el Plan Brady y aceptada por Ecuador en el Gobierno del Arq. Sicto Durán Ballén en octubre de 1994 cuando se suscribió el convenio y se puso en marcha en 1995. (Acosta, 2008)<sup>61</sup>

La historia de la deuda pública externa cobra mayor relevancia e interés con la renegociación realizada en agosto de 2000<sup>62</sup> cuando se realiza el intercambio de los Bonos Brady por los denominados Bonos Globales, cuyo vencimiento serían en 2012 y el 2030<sup>63</sup>. Esta operación fue un resultado adicional de la crisis bancaria y financiera ocurrida en Ecuador en 1999, en virtud del incumplimiento en el pago de las obligaciones contraídas a través de los bonos Brady (Moreno, 2006). En el año 2005 el país hizo un lanzamiento exitoso de bonos en el mercado internacional con vencimiento en diciembre de 2015 a los que se les llamó “Bonos 2015”.

Esta corta síntesis del recorrido que ha tenido el endeudamiento público externo ecuatoriano nos muestra que no ha existido una política sostenida en el tiempo en una misma dirección sino que ha obedecido a las circunstancias y a las necesidades de los disitintos gobiernos. Pozo (2009) lo resume así:

La política de endeudamiento público en el Ecuador no ha tenido la necesaria continuidad y perseverancia a lo largo de los distintos gobiernos. Desde aquellas decisiones que culminaron en moratorias de deuda pública, pasando por aquellos cambios unilaterales de ciertas condiciones que realizaron algunos gobiernos, hasta aquellas administraciones que dieron un fiel y estricto cumplimiento a las obligaciones públicas. Esta ambigüedad en el tratamiento de este tema ha determinado que la imagen externa del

---

<sup>61</sup> La deuda comercial elegible para ser canjeada a través de la emisión de Bonos Brady era de US\$ 4.521 millones de capital y US\$ 2.549,2 millones de intereses vencidos, totalizando US\$ 7.070 millones. Esa deuda valía alrededor de 25% en el mercado secundario (Frydman, 2013).

<sup>62</sup> La deuda externa del Ecuador en el año 2000 representaba el 85,1% del PIB.

<sup>63</sup> En la estructura de la deuda, los llamados Bonos Global, en sus tres modalidades, negociados en el año 2000, representaban al finalizar el año 2006 3.860 millones de dólares, es decir, el 37,8% del total de deuda pública externa; mientras que los Organismos Internacionales eran acreedores del 40,5% y los gobiernos el 17,9%.

país se vea seriamente afectada, al punto que al 2007 el Ecuador sigue siendo el país de mayor nivel de riesgo de la región. (p.53)

A partir de entonces el tratamiento de la deuda pública externa de Ecuador ha tenido otros matices. Durante la gestión del gobierno presidido por el Ec. Rafael Correa<sup>64</sup> en una primera instancia se criticó los procesos y procedimientos realizados en años anteriores, llegando incluso a llamar a una parte del endeudamiento como “deuda ilegítima” y se alejó de los canales tradicionales de financiamiento internacional, especialmente de los Organismos Multilaterales y los mercados de deuda para la emisión de bonos. Sin embargo, en los últimos años ha debido volver a esas vías tradicionales dada la necesidad de cubrir requerimientos de dinero de las finanzas públicas. Martín (2009) afirma:

En este marco, Correa ha resistido la intromisión de los organismos internacionales en las decisiones del país. Ha sido muy crítico respecto de la legitimidad de la deuda externa e incluso ha declarado la mora técnica en los bonos Global 2012 y 2030. Estas acciones elevaron el riesgo país a niveles históricos, lo cual limitó las inversiones extranjeras y los préstamos para financiar el déficit fiscal. Esto obligó al gobierno a buscar fuentes de financiación alternativas en países como Venezuela, Irán o China, y en organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). (p.134)

Lo último relevante dentro de este esquema histórico de endeudamiento público externo han sido las negociaciones ocurridas con Instituciones y Gobierno de la república de China; la emisión de “Bonos Soberanos” en los mercados de capitales internacionales, a lo que se agrega el endeudamiento interno a través de la emisión de Bonos y otros instrumentos. Con toda una serie de operaciones lo que se visualiza es que el Ecuador ha vuelto a un endeudamiento agresivo que el gobierno ha tratado de cubrirlo dentro del esquema legal establecido en el país que

---

<sup>64</sup> Al asumir su mandato el Presidente Correa, en enero de 2007, el nivel de deuda representaba el 38,5% del PIB.

señala un límite de endeudamiento del 40% respecto al PIB<sup>65</sup>; sin embargo, hay sectores que consideran como algo muy riesgoso para el futuro del país el hecho de seguir contrayendo mayor volumen de deuda.

Haciendo énfasis en la última etapa de endeudamiento hay que indicar que, desde el inicio de su mandato, este tema para el gobierno de la Revolución Ciudadana, era una prioridad. Por tal razón, en los primeros años se realizaron algunas reformas, bajo el argumento que el país había incurrido en un agresivo endeudamiento en los gobiernos anteriores; además se manifestaba que la deuda era ilegítima y se pensaba en la posibilidad de declarar una moratoria para no pagar los valores pendientes. Para corroborar esta ilegitimidad se crea el 9 de julio de 2007, por Decreto Ejecutivo No. 472, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales.

Esta Comisión tenía entre sus objetivos auditar diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral, bilateral, emisión de Bonos del Estado, Bonos de Estabilización y Bonos AGD en el mercado interno, en el periodo comprendido entre 1976 y 2006. (CAIC, 2008, p.2). Una vez realizado el trabajo se presentó el informe<sup>66</sup> en la que se daba a conocer que se habían cometido una serie de irregularidades en la contratación de préstamos. El mismo Presidente declaraba en esta oportunidad, que su gobierno “buscará no pagar la deuda ilegítima, la deuda corrupta y la deuda ilegal, al tiempo de exigir sanciones a los culpables por la serie de irregularidades en la contratación de la deuda externa ecuatoriana”; además señaló “que su peso debe ser trasladado por partes iguales a los responsables de adquirirla con malas artes, chantaje y traición. Cada cual

---

<sup>65</sup> El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) establece en el Art. 124 el límite al endeudamiento público:

El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. (Ministerio de Finanzas, 2012, p.40)

<sup>66</sup> Para ver el informe revisar el siguiente link  
[http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Informe\\_Deuda\\_Externa.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Informe_Deuda_Externa.pdf)

tendrá que asumir su responsabilidad y pagar con sus bienes lo que corresponda”. (Serrano, 2008)

Posterior a ello, en noviembre de 2008 y febrero de 2009 el país incumplió con el pago de intereses de los Bonos Global 2012 y 2030, situación que en el mundo económico fue identificado como el *default* selectivo y unilateral de un tramo de su deuda externa comercial y se anuncia la declaratoria de la moratoria técnica de una parte de la deuda externa por considerarla ilegal. La medida consistía en la suspensión del pago de 30,6 millones de dólares correspondientes a los intereses de los Bonos Global 2012 y 135 millones de dólares de los Bonos Global 2030 (Metrolatinousa, 2009). Hay que considerar que “en diciembre de 2008, ambos representaban compromisos por 3.240,6 millones de dólares, equivalentes al 23,6% de la deuda pública total y al 32,1% de la deuda pública externa”. (Cepal, 2009, p.144)

Como parte de la reforma para acabar con esta dependencia del endeudamiento tradicional, el Gobierno en el mes de junio de 2009, realiza una operación que sorprendió a muchos al realizar una recompra del 91% del valor total de los bonos Global 2012 y 2030, equivalente a unos 2.986 millones de dólares, logrando un drástico descuento de entre el 65% y 70% de su valor nominal, por lo que el régimen solo invirtió un aproximadamente 1.045 millones de dólares. El gobierno la presentó como una operación exitosa ya que según fuentes oficiales el Estado ecuatoriano se estaba ahorrando unos 2.000 millones de dólares en el corto plazo pero más de 7,5 mil millones en el mediano y largo plazo. Consecuencia de lo anterior fue la reducción de la deuda externa de 13.098 millones en abril de 2009 a 10.235 millones de dólares en diciembre de ese año, lo que en términos del PIB representaba una reducción del 26% en diciembre de 2008 a un 20% en diciembre de 2009. (Frydman, 2013)

El éxito alcanzado llevó al Presidente Rafael Correa a señalar ante los medios de comunicación frases como “estamos muy cerca de declarar a Ecuador un país libre de deuda externa ilegítima”; además indicó haber resuelto “la tercera parte de la deuda pública del Ecuador” y “nos hemos rebelado en contra del sistema que

imponía deudas odiosas, injustas, ilegales, inmorales, que fueron contraídas en forma irregular, sin el consentimiento explícito de nuestro pueblo". (Ayuso, 2009)

Otro resultado que el gobierno resaltó después de esto fue que en el periodo 2000-2006 la proporción de la deuda frente al PIB representaba el 48%; en el periodo 2007-2013 se colocó en el 21%. En términos presupuestarios, en el primer periodo se destinaba el 32% de los ingresos del Estado al servicio de la deuda externa; en el segundo periodo apenas se destinaba el 8% del presupuesto para honrar los compromisos externos. (Senplades, 2013)

A partir de allí el gobierno desistió de utilizar las fuentes internacionales tradicionales de financiamiento como la emisión de bonos y sobremanera los préstamos a Organismos Multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, a quienes tildaba de chulqueros y de "burocracia internacional". En abril de 2007 Ecuador había terminado de cancelar el saldo adeudado al FMI<sup>67</sup>, que a fines de 2006 sumaba 22,7 millones de dólares, por lo que el Presidente en declaraciones a la prensa manifestaba: "No queremos saber más de esa burocracia internacional". Añadiendo al mismo tiempo: "Nuestra idea es ir disminuyendo el nivel de endeudamiento para dejar de depender de esa institución, que también creemos que ha sido nefasta para el país" (El Universo, 2007). Sin embargo, por problemas de liquidez, el Gobierno tuvo la necesidad de volver a este tipo de mecanismo al emitir Bonos Soberanos por 2.000 millones de dólares en junio de 2014.

El 17 de junio de 2014, el Gobierno del Ecuador emitió bonos por \$ 2.000 millones a través de la Bolsa de Luxemburgo. Los bonos tienen una tasa anual de 7,95%, cupones semestrales y un plazo de diez años. Esta emisión marca el regreso del Ecuador a los mercados internacionales, tras la moratoria unilateral de los bonos Global 2012 y 2030 por \$ 3.200 millones en diciembre de 2008 y la recompra de 96% de estos bonos en el mercado secundario con descuentos de 65 a 70%. (Vivero y Fierro, 2014, p. 22)

---

<sup>67</sup> El último acuerdo stand by firmado por Ecuador con el FMI fue el de marzo de 2003 por un monto de 205 millones de dólares.

Luego de lo sucedido con la moratoria y recompra de los Bonos Global y antes del reingreso a los mercados internacionales de crédito (periodo 2010-2014), el Régimen correísta orientó su búsqueda de financiamiento para cubrir necesidades fiscales a través de varios mecanismos a nivel externo, entre los que constan créditos a los Organismos Multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); acuerdos de venta anticipada de petróleo y créditos con la República Popular de China; emisión de Bonos en los mercados internacionales, entre otros.

En la primera de las opciones, uno de los Organismos que ha extendido su actividad crediticia al país ha sido el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que entre 2009 y 2014 generó financiamiento por un monto de 1.612,2 millones de dólares producto de 3 préstamos otorgados en 2009, 2012 y 2014 (Arias y Jurado, 2016, p.14). En julio de 2009 el Ecuador recibió por parte de esta institución 480 millones de dólares producto de la solicitud realizada en marzo del mismo año y de acuerdo al Organismo los fondos irían destinados a fortalecer la balanza de pagos y apoyar la sostenibilidad del Plan Anual de Inversiones. Desde el gobierno se argumentó que la estrategia era "conseguir recursos que entren como divisas para aumentar la liquidez doméstica y evitar que haya mayor riesgo que el riesgo general que tiene la economía mundial en medio de una crisis financiera internacional". (El Universo, 2009)

En julio de 2012 se anuncia que el país vuelve a recibir un flujo de dinero por parte del FLAR, dentro del esquema de préstamos para solventar problemas de Balanza de Pagos, por un monto de 514,6 millones de dólares a un plazo de 3 años, incluido un año de gracia, a una tasa de interés Libor a tres meses más un margen que oscilaría entre 3,6% y 4% fijado en la fecha de suscripción del convenio de crédito (El Comercio, 2012). Posteriormente en julio de 2014 esta Institución aprobó otra operación crediticia que fue desembolsada en septiembre del mismo año. El monto en esta ocasión fue de 617, 58 millones de dólares. Para que se pudiera ejecutar el país debió pagar el saldo del crédito anterior que ascendía a 322 millones de

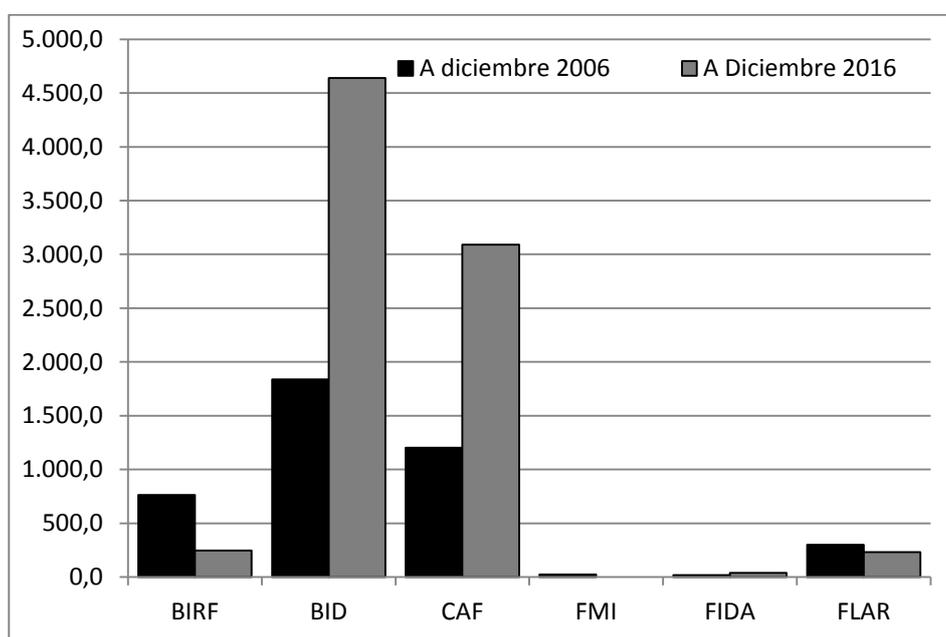
dólares. De igual forma esta opción estuvo dada bajo el esquema de apoyo a la Balanza de Pagos. Según el organismo esta sería a un plazo de tres años con uno de gracia y estaría enmarcada en el apoyo que el FLAR le ha otorgado a Ecuador en su proceso de reestablecer el acceso a las distintas fuentes de liquidez internacional (Araujo, 2014). El saldo adeudado a este organismo a diciembre de 2016 alcanzaba los 231,6 millones de dólares. (ver Tabla 19)

En Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es otro de los Organismos que han viabilizado créditos antes y durante del gobierno de Rafael Correa. Al 31 de diciembre de 2006 el monto de deuda que el país tenía con esta Institución estaba en los 1.837,8 millones de dólares; al finalizar el año 2015 los compromisos había aumentado y el monto ascendía a los 4.203,5 millones de dólares. Para octubre de 2016 el saldo de la deuda se incrementa a 4.326,6 millones de dólares. En términos de participación, en el total de la deuda pública externa, pasó de un 17,9% a un 20,8%. Se puede observar que el proceso de cooperación entre esta Institución y Ecuador ha sido siempre importante ya que a través de esta se atiende una serie de proyectos que son fundamentales para el desarrollo del país. Cruz y Guzmán (2016) indican:

En el proceso de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ecuador, quien es socio de la organización, se han financiado varios proyectos en sectores como el de electrificación rural, vivienda, salud, educación, regulación de tierras rurales y gestión de riesgos, demostrando el interés y capacidad del BID en brindar apoyo y asistencia para el desarrollo económico inclusivo y sostenible del país. Adicional al apoyo dado a los sectores mencionados la organización también ha realizado actividades de cooperación técnica y operaciones sin garantía soberana con el sector privado con el objetivo de mejorar los servicios financieros requeridos por las micro y pequeñas empresas logrando de esta manera una mayor equidad social y progreso económico a las poblaciones más vulnerables. (p.27)

Un ejemplo de ello es que en octubre de 2009 aprobó una línea de crédito de 1.000 millones de dólares que tenía como fin “apoyar un amplio programa de infraestructura vial” y en general respaldar “la estrategia de mediano y largo plazo del gobierno ecuatoriano para ampliar, mejorar y conservar la red vial nacional, una infraestructura clave para la competitividad, la inclusión económica y social y la integración territorial”. En ese sentido se emitió un primer desembolso por 350 millones de dólares, cedido a 25 años plazo, con seis años de gracia y una tasa de interés variable basada en LIBOR. (BID, 2009)

Durante los años siguientes se continuó recibiendo créditos destinados a financiar una serie de programas de infraestructura social y vivienda, para el sector rural, modernización de las estaciones de bombeo de poliducto Esmeraldas-Quito, seguridad ciudadana, electricidad, modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, protección y recuperación del Patrimonio Cultural, apoyo a las microfinanzas, mejoramiento de servicios públicos de la ciudad de Manta, y algunas obras de Gobiernos Autónomos Descentralizados del país, entre otros.



**Gráfico 23.** Endeudamiento externo de Ecuador. Organismos Internacionales.  
**Fuente:** Ministerio de Finanzas (2017).

Dadas la consecuencias por el terremoto de abril de 2016 el BID otorgó un crédito contingente de hasta 300 millones de dólares que tuvo como fin apoyar al gobierno a hacer frente a las pérdidas y gastos de la emergencia. Este monto fue financiado

con recursos de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales, una de las principales herramientas del BID para la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales. (BID, 2016)

**Tabla 19.** Endeudamiento externo del Ecuador. Organismos Internacionales  
En millones de dólares

<b>Organismo</b>	<b>2006</b>	<b>2016</b>	<b>% variación</b>
BIRF	762,2	245,8	-67,8
BID	1.837,8	4.640,2	152,5
CAF	1.202,4	3.090,9	157,1
FMI	22,7		
FIDA	16,8	38,7	130,4
FLAR	300,0	231,6	-22,8
<b>TOTAL</b>	<b>4.141,9</b>	<b>8.247,2</b>	<b>99,1</b>

**Fuente:** Ministerio de Finanzas (2017)

En agosto de 2016 un nuevo crédito es otorgado por el BID a Ecuador. En esta ocasión el monto fue de 143 millones de dólares (capital ordinario del BID 118 millones, a lo que se suma 25 millones del Instrumento de Corea del Sur para el Cofinanciamiento del Desarrollo de la Infraestructura de América Latina y el Caribe). Entre uno de los propósitos era mejorar el cambio de la matriz energética y apoyar el plan de recuperación de zonas afectadas por el sismo de abril de este año (El Economista, 2016). Al finalizar el año el monto adeudado a este organismo ascendía a los 4.640,2 millones de dólares.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es otro Organismo Multilateral que viene desde hace años sirviendo al país a través de líneas de crédito. Al finalizar el 2006 el monto adeudado a esta Institución se ubicaba en los 1.202,4 millones de dólares, que representaban el 11,7% del total de la deuda externa pública. La fluidez de crédito hacia nuestro país con esta Institución se fue incrementando en los últimos años hasta llegar a finales de 2016 a un saldo adeudado de 3.090,9 millones de dólares, mostrando un incremento del 157,1%, pasando a representar el 12,6% del total adeudado por el país a los diferentes acreedores internacionales.

Las relaciones con este organismo no solamente ha sido “de operaciones de crédito, sino también, por medio de servicios de tesorería, participaciones

accionarias, cooperación técnica no reembolsable, programas y proyectos de fortalecimiento de las instituciones, así como gestión del conocimiento, evaluación de impacto, entre otros". En cuanto a los recursos que la CAF ha facilitado al país vía créditos a 2016 tenía una estructura de destino que había invertido el 34% en desarrollo social; 24% en Infraestructura Transporte, Almacenamiento y Telecomunicaciones; 22% en energía; 15% en Estabilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales; y el restante 5% en Sistemas Financieros, Mercados de Capitales y Competitividad, Sector Productivo y MIPYME. (Corporación Andina de Fomento. CAF, 2016)

En general vemos que en términos de Organismos Internacionales (ver Gráfico 23), por un lado la actividad crediticia con el Fondo Monetario Internacional es nula; mientras que el BID y la CAF se han convertido en los dos principales ofertantes de recursos a los que ha acudido el país en los últimos 10 años.

La segunda alternativa utilizada para buscar financiamiento, durante la última década, fueron las negociaciones y/o acuerdos con otros países entre los que destacan Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Italia, entre otros. Pero, sin duda alguna como muestran las estadísticas, la República Popular de China ha sido el mayor proveedor de recursos para el Ecuador que, al cerrar las vías tradicionales del mercado financiero y organismos internacionales, se ha visto en la necesidad de cambiar las vías de financiamiento.

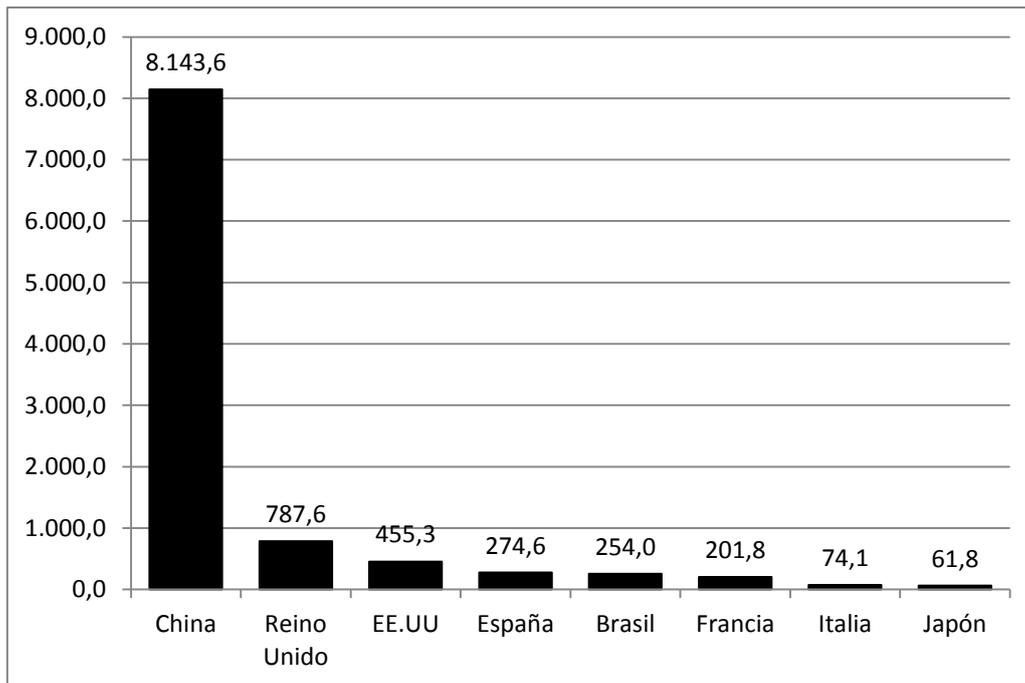
La historia crediticia con China tenía un bajo nivel hasta antes del 2009. El Centro de Investigaciones Asia-Pacífico, CEAP (2015) indica:

En Asia, Ecuador mantenía su financiamiento principalmente con Japón, cuya participación oscilaba entre el 14 y 17% en el mismo período, mientras que con China registró participaciones muy bajas cercanas a 0.1%. No obstante, en 2010 China gana mayor importancia como proveedor de recursos financieros para el Ecuador con 893.7 millones de dólares otorgados en ese año, cuya participación creció al 9.7% de la deuda externa

total. En 2011, la deuda con China da un salto importante y alcanza 2,290 millones de dólares, con una participación de 22.8%. (p.2)

Como señalan los datos estadísticos del Ministerio de Finanzas (2017) las relaciones de financiamiento entre estos dos países ha tenido un crecimiento sostenido (ver Gráfico 24). A diciembre de 2012, el valor de la deuda con China se incrementa en un 19,2% para alcanzar un total de 2.730,4 millones de dólares que frente al total de deuda pública externa representa el 21,5%. Para el año siguiente el flujo de deuda desde China se incrementó en un mayor porcentaje, frente al año anterior la variación se situó en 71,2% al sumar, al 31 de diciembre de 2013, un saldo de 4.633,9 millones de dólares. La relación frente al total de la deuda externa se ubicó en 35,8%.

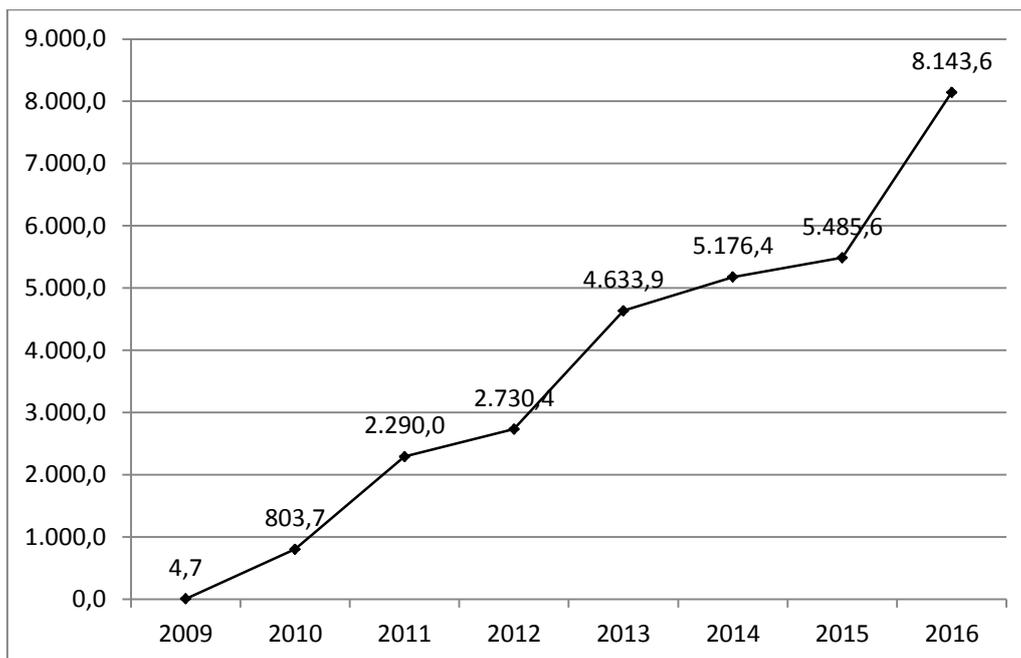
En 2014 los ingresos por deuda adquirida crecieron en menor proporción, la variación apenas alcanzó el 11,7%. El monto total de la deuda con este país llegó a 5.176,4 millones de dólares que representaron el 29,4% del total del endeudamiento externo. Durante el año 2015 el crecimiento de la deuda apenas tuvo una variación del 5,9% y alcanzó los 5.485,6 millones de dólares que frente al total representó el 27,1%. Según información a octubre de 2016, el monto adeudado al país asiático se elevó significativamente hasta llegar a los 8.030,8 millones de dólares que representan el 32,7% del total de deuda externa que el país tiene.



**Gráfico 24.** Endeudamiento Externo del Ecuador con principales países.  
En millones de dólares. A Diciembre de 2016  
**Fuente:** Ministerio de Finanzas (2017)

Con esta evolución, desde el 2009, la República Popular de China se ha constituido en la principal fuente de financiamiento bilateral que el país ha tenido para dar solución al problema del financiamiento presupuestario que se ha evidenciado en los últimos años por los desequilibrios en los ingresos públicos, que han sido afectados por la reducción de los precios del petróleo (ver Gráfico 25). Esta situación a lo largo de estos años ha generado criterios adversos de analistas que consideran que las condiciones con las que negociaron los distintos créditos no han sido las más favorables para el país, pero, como siempre el régimen a través de su Presidente salió a defender cada una de las acciones desarrolladas con este país. Según El Telégrafo (2016) en su momento el mandatario expresó:

“El financiamiento chino nos permitió ser el país de Latinoamérica con la mayor inversión pública y transformar la infraestructura del Ecuador”, precisó y rescató la 'incondicionalidad' en el apoyo y financiamiento del país asiático para el desarrollo de la nación ecuatoriana. “Ese financiamiento no es que es solo sin condicionamientos, a diferencia del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial, sino que también viene con transferencia tecnológica”.



**Gráfico 25.** Deuda pública externa bilateral con la República de China.  
Saldos al 31 de diciembre de cada año.  
**Fuente:** Ministerio de Finanzas (2016)

Uno de los principales mecanismos utilizado en las operaciones de crédito es la venta anticipada de petróleo, que desde la perspectiva del Gobierno no se considera como endeudamiento público, pero que en términos generales significa ingreso de dinero para las arcas fiscales, los cuales son utilizados por el gobierno ya que fueron contratados bajo el criterio de “libre disponibilidad”. Entre los acuerdos ejecutados en esta línea está la operación realizada en julio de 2009 cuando el país recibe 1.000 millones de dólares. A cambio de este flujo de dinero hacia las cuentas fiscales se debía entregar a los chinos 69,12 millones de barriles de crudo durante los dos siguientes años. La tasa de interés pactada fue del 7,25%. Este compromiso con el “gigante asiático” fue cumplida con total normalidad. (El Comercio, 2012)

En agosto de 2010 se suscribe otro contrato de financiamiento externo que significó un monto de 1.000 millones de dólares. En esta ocasión participaron el Ministerio de Finanzas del Ecuador, la empresa pública de Hidrocarburos EP Petroecuador, Petrochina International Company Limited y el Banco de Desarrollo Chino (CDB), quienes firmaron el llamado “acuerdo de cuatro partes”. Las

condiciones bajo las que se firmó el acuerdo indicaban que el plazo del crédito era de 4 años, con una tasa de interés del 6,5% anual. En contrapartida a esto Petroecuador se comprometía a vender a China no menos de 36.000 barriles de petróleo diarios (Vásquez, 2013). Esta transacción se dio en dos tramos: en septiembre de 2010 se recibió 800 millones de dólares, mismo que estaría destinado a financiar el Plan Anual de Inversiones de 2010 y en febrero de 2011 los restantes 200 millones de dólares que serían para financiar proyectos del sector petrolero. (De la Paz Vela, M, 2013)

La siguiente venta anticipada de petróleo que Ecuador hace con la compañía PetroChina es por 1.000 millones de dólares a un plazo de 2 años, con una tasa de interés del 7,08%, debiendo Petroecuador entregar 96.000 barriles de petróleo diario. Esto ocurrió a mediados del año 2011. En los años posteriores se continuó con este tipo de mecanismos para obtener financiamiento. En general como lo destaca Angulo (2016):

Entre el 2009 y el 2016, según información pública disponible, Ecuador ha firmado 13 contratos de preventa de petróleo o préstamos atados a la entrega de crudo o derivados. El Gobierno no cataloga a las operaciones de ventas anticipadas como endeudamiento. De esos acuerdos, dos se hicieron en el 2016. En enero, Ecuador firmó un crédito por USD 970 millones con el banco chino ICBC. Mientras que en abril, el Ministerio de Finanzas suscribió un crédito por USD 2.000 millones con el banco chino CDB. De manera paralela a la firma del préstamo, Petroecuador firmó un contrato comercial de venta de crudo con Petrochina, a precio de mercado.

Otra alternativa desarrollada son los créditos para el desarrollo de obras de infraestructura. Un ejemplo de esto ocurrió en 2010 cuando se recibió el crédito por 1.683 millones de dólares, otorgado por el Eximbank de China, a un plazo de 15 años, incluyendo un periodo de gracia de 5,5 años y con una tasa de interés del 6,9%. Este monto tuvo como finalidad financiar la construcción de la represa Coca-Codo Sinclair.

En diciembre de 2012 Ecuador firmó un convenio con el Banco de Desarrollo de China por un monto de crédito de 2.000 millones de dólares que tenía como finalidad financiar el Plan Anual de Inversiones de 2013. Este valor fue desembolsado en dos partes en el año 2013. Fue pactado a una tasa de interés promedio de 7%, a 8 años plazo, con dos años de gracia. La primera parte que se recibió fue de 1.400 millones de dólares dentro del esquema de libre disponibilidad. Los 600 millones restantes “se subdivide en dos partes: 300 millones de dólares para proyectos eléctricos que se están ejecutando en el país y el resto para nuevos proyectos de inversión, especialmente relacionados con el área de salud”. (El Telégrafo, 2013)

En los siguientes años la relación crediticia con China se fue ampliando incrementándose los flujos de dinero por concepto de crédito en sus diferentes modalidades. Para el año 2014 Briones (2015) destaca:

El 2014 fue el año de mayores ventas anticipadas de petróleo a China, \$1.800 millones en total. En enero el Ministerio de Finanzas recibió \$200 millones, luego \$400 millones en junio, \$700 millones en agosto y \$500 millones en diciembre. Así consta en las cuentas de ejecución presupuestarias del Ministerio disponibles hasta el año pasado. De estas últimas operaciones las autoridades gubernamentales no han publicado información sobre la tasa de interés, plazo y otras condiciones.

En enero de 2015, con la visita del Ministro de Finanzas, Fausto Herrera, a China se suscribió convenios de financiamiento por unos 7.500 millones de dólares con distintas instituciones bancarias. Uno de estos fue otorgado por Eximbank por un monto de 5.296 millones de dólares destinado a proyectos sociales, de movilidad, riego, infraestructura, entre otros. La misma entidad entregó 250 millones de dólares para el proyecto de cambio de matriz productiva en lo que tiene que ver con las cocinas de inducción. Además, se firmó un convenio por 1.500 millones de dólares con China Development Bank (CDB) para financiar parcialmente el Plan Anual de Inversiones de este año. Por otra parte, el Banco de China se

comprometió a entregar 400 millones de dólares para la construcción de Escuelas del Milenio y 80 millones para infraestructura.

En abril de 2016, el Ministerio de Finanzas suscribió un crédito por 2.000 millones de dólares con el Banco de Desarrollo de China (CDB). El objetivo del obtener estos recursos fue financiar el Plan Anual de Inversiones. Se establecieron dos tramos. El primero por 1.500 millones de dólares, a un plazo de 8 años incluidos dos de gracia, y con un interés de 7,25%. Los restantes 500 millones de dólares se concretó a un plazo de 8 años, incluido 2 de gracia, a un interés de 6.8717%; y está atado a la ejecución de proyectos específicos de inversión y se irá desembolsando de acuerdo al avance de los mismos. (Araujo, 2016)

Estas operaciones también han sido acompañadas con otra preventa de petróleo similar realizada con la empresa PTT de Tailandia, empresa que se comprometió a entregar al país 2.500 millones de dólares a cambio de 116,64 millones de barriles de crudo Oriente y crudo Napo. La tasa de interés en este caso fue del orden del 7% y el plazo estaría en aproximadamente cinco años. Este nuevo movimiento financiero se dio en el mes de julio de 2015. (Araujo, 2015)

Como se ha podido evidenciar China se ha convertido en el mayor acreedor del Ecuador desde 2009. Sin duda alguna que el país, a pesar de las desventajas que se pudieran sacar de cada operación realizada, se ha beneficiado de los recursos obtenidos y al mismo tiempo que ha podido pagar en una buena parte. Esta dependencia que se ha venido generando según se estima va a seguir mientras no se recupere el mercado petrolero en el corto y mediano plazo. Según estimaciones del Ministerio de Finanzas el déficit fiscal para 2017 se necesitará unos 11.600 millones de dólares en financiamiento, tanto de deuda interna como externa.

Una tercera vía de financiamiento que el gobierno ha utilizado en estos últimos años, visto el problema de déficit presupuestario en el que se ha incurrido, es la salida a los mercados de capitales internacionales para la venta de los denominados "Bonos Soberanos". Se ha indicado anteriormente la posición del

actual Gobierno frente a este tipo de mecanismos; sin embargo, la necesidad de flujo de dinero hizo que una vez más optara por esta alternativa.

Después de la primera venta llevada a cabo en junio de 2014 por 2.000 millones de dólares, se ejecuta una segunda colocación por 750 millones de dólares en marzo de 2015 a un plazo de 5 años y con un 10,5% de interés. Posteriormente en mayo de 2015 se vuelve a los mercados de capitales internacionales para vender 750 millones de dólares, con vencimiento en 2020 y con un rendimiento de 8,5%, completando con esto 1500 millones de dólares durante 2015. Según comunicado del Ministerio de Finanzas “estos bonos servirán para fortalecer las reservas monetarias del país y cumplir con el Plan Anual de Inversiones del 2015” (Valencia, 2015). Por su parte el Presidente Rafael Correa señalaba al respecto que con esta operación se “demuestra cómo el mundo financiero, que no es de mi simpatía, aprecia lo que se está haciendo en el Ecuador y la sustancial mejora en las condiciones económicas”. (America Economía, 2015)

Sin embargo, al interior del país existen críticas respecto a las ventajas que ofrecen este tipo de transacciones dado que se las negocia con una tasa de interés elevada y a plazo muy cortos (5 a 10 años). Andrés Vergara, analista económico, señalaba:

Precisamente el problema de estos papeles es que tienen una “altísima” tasa, pese a ser de un plazo muy corto, cinco años. Explica que mientras menor es el plazo la tasa de interés también es menor, porque el inversionista tiene mayores probabilidades de cobrar el dinero invertido. Pero, dice, la tasa que ha pagado el país es más alta que la que pagan los bonos de otros países, como Perú, que colocó -también esta semana- USD 545 millones al 4,8% y a 35 años plazo. Incluso Argentina, que tiene mayor riesgo que Ecuador, colocó bonos con vencimiento en el 2017 y rinden 7,5%. (Orozco, 2015)

Una siguiente colocación de bonos ocurrió en julio de 2016 por un monto de 1.000 millones de dólares, convirtiéndose en la cuarta oportunidad que el país genera deuda utilizando este mecanismo. La negociación se dio a un plazo que vence en

marzo de 2022, con un cupón que paga 10,75%. En septiembre de 2016 el país sale al mercado internacional por quinta vez colocando bonos soberanos por 1.000 millones de dólares y están dentro de la misma figura de los de julio de 2016; es decir, a un vencimiento en el año 2022 y con una tasa de interés de 10,75%. Estos recursos según señalaba el Ministerio de Finanzas irían a financiar el Plan de Inversiones de 2016 indicándose que:

El proceso de negociación de esta emisión fue realizada en Estados Unidos por el Ministerio de Finanzas que promovió la oferta de los bonos a varios inversionistas internacionales, quienes ratificaron su confianza en el país. (Orozco, 2016)

Sin embargo, sectores de opinión señalaban que dicho crédito había sido obtenido a una tasa muy alta en relación a otros países que tienen la misma calificación que Ecuador (B) catalogando dicha transacción como una “irresponsabilidad” al emitir deuda tan cara considerando la situación económica: “Es complicar el futuro económico del país”. (El Universo, 2016)

Una segunda salida a los mercados internacionales se ejecutó el 27 de septiembre de 2016 bajo las mismas condiciones que la efectuada en el mes de julio de 2016. El monto fue de 1.000 millones de dólares. El plazo de vencimiento se estableció a marzo de 2022. El cupón fue del 1075% y el objetivo financiar el Plan de Inversiones del presupuesto de este año. Según daba cuenta el Ministerio de Finanzas a los medios de prensa a través de un comunicado.

La oferta ecuatoriana “atrajo a 119 inversionistas de Norteamérica, Europa, Asia, Medio Oriente y Sudamérica. Participaron bancas de inversión, aseguradoras, fideicomisos, entre otros”, agrega el texto oficial. Esta colocación de papeles soberanos “se enmarca en el objetivo gubernamental de diversificación de fuentes de financiamiento del presupuesto del Estado”. (La República, 2016)

Una siguiente colocación de bonos se realizó el 9 de diciembre de 2016 por un monto de 750 millones de dólares, con un cupón de 9,65% y con un plazo de vencimiento a 10 años. “Los recursos provenientes de la nueva emisión financiarán el Presupuesto General del estado de este año, en lo concerniente a inversión pública”. (América Economía, 2016)

Las opiniones de preocupación al interior del país continuaban y se manifestaban luego de realizadas estas transacciones. Así en El Universo (2016) se sintetizaban criterios:

Esta venta de bonos resulta atractiva para los inversores, pero cara para el país emisor; y el alto precio se debe principalmente el haber declarado el default a finales del 2008. Hay países como Líbano que tienen la misma calificación de Ecuador, pero logran colocar bonos al 6%. Las tasas a las que colocan bonos Perú y Colombia también son mucho menores (Ramiro Crespo).

Con esta nueva deuda se sigue profundizando los problemas a futuro para el país, pues se trataría de tasas onerosas (Jaime Carrera).

Otra alternativa utilizada por el Gobierno para proveerse de dinero prestado en el mercado internacional fue la operación realizada en junio de 2014 con Banco Internacional Goldman Sachs (GS) de Estados Unidos por 400 millones de dólares, con una tasa de interés del 4,3% y a vencimiento de 33 meses. “La obtención de este dinero está atada a la inversión de más de la mitad de las reservas de oro, avaluadas en \$ 600 millones del oro físico que hizo el Ecuador en días pasados en la misma entidad Goldman Sachs. Por dicha inversión, Ecuador ganará 0,85% de rendimiento, en tres años” (El Universo, 2014). Esta transacción también generó criterios adversos por parte de analistas al considerar que se estaba afectando la Reserva de Libre Disponibilidad, aspecto que el Gobierno defendió a través de varias declaraciones en los medios de comunicación indicando, por ejemplo, que es algo inútil tener el oro como activo por los costos que genera al estar guardado en un banco suizo y que más bien sirve de colateral de un préstamo “y que con ese

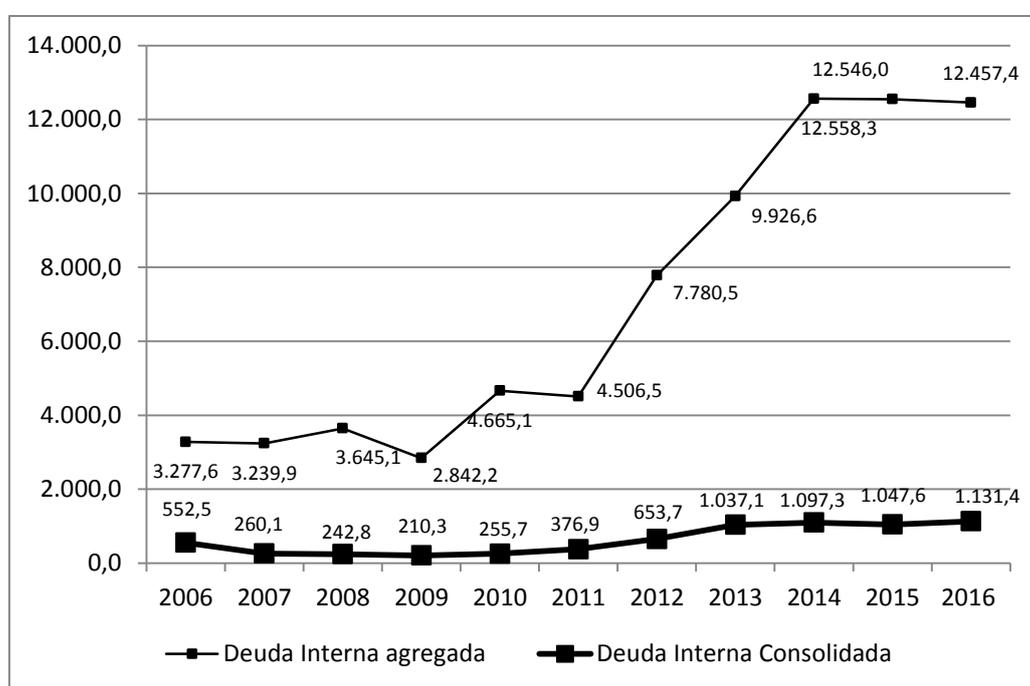
préstamo sí se podrá invertir en el país y cuando se pague el préstamo se tendrá de vuelta el oro". (Ordoñez, 2014, p.31)

Esta inversión se efectuó con un plazo de vencimiento el 20 de febrero de 2017. Según el Banco Central del Ecuador, el oro de la reserva internacional regresó el 21 de febrero de 2017 representando para este organismo un rendimiento financiero de 85 puntos básicos por año lo que en términos monetarios sumó un ingreso de 14,3 millones de dólares. Indicándose que "esta ganancia para el Ecuador demuestra la decisión acertada de haber invertido, por primera vez, este activo en instrumentos rentables y seguros; en contraste con mantenerlo inmovilizado en bóvedas". (El Universo, 2017)

Se puede evidenciar que en este corto tiempo, dada las necesidades de cubrir el bache fiscal, el Gobierno haya tenido que recurrir a la emisión de bonos y otras opciones, que desde las perspectivas del modelo económico que se aplica, no es una mejor alternativa pero que sin embargo entre julio 2014 a septiembre 2016 ya ha significado el ingreso de 5.500 millones de dólares que en su momento tendrán que ser cancelados o renegociados, lo que dependerá de las condiciones en las que se encuentren las finanzas públicas y de cual sea el Régimen que gobierne al país en aquellos momentos.

A la par de las operaciones realizadas a nivel externo, durante los últimos 9 años se han utilizado otras alternativas de endeudamiento a nivel interno que han complementado las operaciones realizadas con organismos, gobiernos y especialmente con China, cuyo fin ha sido el tener mayores ingresos para financiar los saldos negativos del Sector Público No Financiero, producto de las dificultades en el mercado petrolero y para lograr el sostenimiento del elevado gasto público. Entre estas alternativas constan: los Títulos y Certificados donde consta la emisión de bonos de largo plazo a nivel interno; Bonos AGD, que fueron recomprados en su totalidad en abril de 2009, Bonos CFN utilizados hasta el año 2009 y la deuda con Entidades. De todas estas opciones los Bonos de Largo Plazo son los que ha sido utilizados en casi la totalidad de la deuda.

Al igual que la deuda pública se ha incrementado a nivel externo al interior del país ha sucedido lo mismo. La deuda interna agregada en término generales pasa de un saldo de 3.277,6 millones de dólares al 31 de diciembre de 2006 a un saldo de 12.457,4 millones de dólares al 31 de diciembre de 2016, significando una variación positiva de 280,1% en los últimos 10 años, notándose que el crecimiento se hace más evidente desde el año 2011 (Ver Gráfico 26). Dentro de este total la emisión de bonos de largo plazo colocados en el mercado interno ha sido el que ha tenido una creciente evolución al pasar del 42,4% en 2006 a una participación del 93,9% al finalizar el 2016.



**Gráfico 26.** Saldos de la Deuda Pública Interna Agregada y Consolidada de Ecuador. En millones de dólares.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas (2016)

Una de las estrategias utilizada por el Gobierno para captar dinero por esta vía ha sido salir al mercado de dinero interno y colocar Bonos del Estado de los que el mayor acreedor es el Instituto de Seguridad Social (IESS). Los datos indican que esta institución a septiembre de 2016 había entregado al régimen unos 7.400 millones de dólares por la compra de bonos del Estado a una tasa de interés de 7,5%; lo que en el total del portafolio de esta institución alcanzaba un 41,3% del

total de inversiones realizadas<sup>68</sup> (Sigcha, 2016). Este tipo de endeudamiento forma parte de las reformas que el gobierno ha implementado con el fin de trasladar el ahorro nacional hacia la inversión. Por ello en noviembre del 2007 el Presidente declaraba a los medios de prensa que “el gran desafío del país es movilizar adecuadamente el ahorro nacional a la inversión nacional”, señalando que para que esto se haga realidad “vamos a tratar de minimizar el crédito externo y trabajar con nuestro ahorros”. (La Hora, 2007)

Una de esas estrategias durante estos años de su gobierno ha sido justamente esa, direccionar los recursos del IESS tanto por el lado de la venta de bonos como por las inversiones que la Institución ha realizado en importantes proyectos en el sector eléctrico; en referencia a esto en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 la Senplades (2013) destaca:

Los recursos colocados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) han sido dirigidos al financiamiento de proyectos nacionales estratégicos y al impulso de políticas de expansión de la vivienda. El uso del ahorro nacional fue condenado por el discurso ortodoxo como una política que atenta contra la prudencia fiscal. La Constitución establece, sin embargo, que la política fiscal no podrá estar desligada de la Generación de incentivos para la inversión productiva. Se trata, en suma, de un ciclo en que el peso del Estado en la promoción y el financiamiento del desarrollo aparecen como factores gravitantes en el desenvolvimiento de los diferentes sectores de la economía nacional. (p. 56)

El aumento del gasto público de forma constante y la necesidad de financiamiento condujo que el uso de esta alternativa de financiamiento se haya venido gestando desde años anteriores al Régimen de Rafael Correa.

Unido al incremento del ahorro previsional el gasto público también se incrementó de forma significativa, con lo cual los gobiernos de turno

---

<sup>68</sup> Las inversiones totales del IESS a septiembre de 2016 alcanzaban los 17.900 millones de dólares de los que el 39,1% corresponden a crédito hipotecarios, el 11,2% a créditos quirografarios y el 8,3% está invertidos en el sector productivo privado.

comenzaron a ver al IEES como una fuente no complicada de financiamiento. El esquema que utilizaron los gobiernos para financiarse fue la compra por parte del IEES de Bonos del Estado, esto abrió el debate sobre la conveniencia de que los recursos de los cotizantes sean usados como “caja chica de los gobiernos” en lugar de colocarse en inversiones productivas privadas que den un rendimiento para luego poder encarar el pago de las pensiones. (Cámara de Comercio, 2011, p. 1)

Sin embargo, la deuda pública interna tiene desde el 21 de octubre de 2016 una nueva forma de análisis debido a que el Presidente Rafael Correa mediante Decreto Ejecutivo 1218 estableció que el límite de endeudamiento, fijado según la Constitución de 2008 en el 40% del PIB, será con base a la deuda consolidada y ya no en la agregada<sup>69</sup>. En tal sentido, si se considera la deuda pública interna, desde el punto de vista consolidado, a diciembre de 2016 se observa una reducción de 11.326,0 millones de dólares por lo que de acuerdo a este enfoque el Estado ecuatoriano solo debería 1.131,4 millones de dólares (ver Gráfico 26). Es decir que mientras con el total de deuda agregada el país tiene ratio Deuda/PIB del 39,6% que lo pone al límite de lo permitido; con el total de deuda consolidada el ratio cae al 27,9% a diciembre de 2016, lo que le permite al Régimen tener aún un margen para seguir adquiriendo deuda sea a nivel interno o externo.

Esta disposición causó una serie de comentarios por parte de expertos y analistas teniendo sus contrapartes en representantes del gobierno que defienden esta postura. Así, en declaraciones a la prensa el presidente Correa señalaba que la deuda entre entes públicos (por ejemplo, Gobierno-IESS) no debería considerarse dentro del indicador deuda/PIB. Por su parte Diego Martínez, gerente del Banco Central, señalaba que “los estándares internacionales, incluso las cifras que publican los organismos internacionales se relacionan con la manera de medir el endeudamiento en términos consolidados”. Indicado al mismo tiempo que “Incluso el límite legal hace referencia a esa manera de medir”. (El Comercio, 2016)

---

<sup>69</sup> La deuda pública “consolidada” excluye las obligaciones del estado con organismos públicos como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la Corporación Financiera Nacional (CFN).

Por su parte el criterio de Jaime Carrera, secretario ejecutivo del Observatorio de la Política Fiscal (OPF) consideraba:

La decisión como ilegal e inconveniente para el país. Si se quería hacer un cambio, se debió pedir a la Asamblea que se reforme la ley y no cambiar a través de un decreto ejecutivo. Con esto, según el analista, se profundiza la falta de solvencia del Gobierno para el pago. Consideró irrelevante que se diga que el país debe menos, pues los mercados miden la solvencia fiscal de acuerdo con el déficit fiscal, el servicio de la deuda. El monto de lo que debe el Gobierno no cambia, sino que a través de un artificio estadístico se hace desaparecer una porción. (El Universo, 2016)

#### **4.5. Reformas tributarias**

Los cambios permanentes en el contexto del sistema tributario han sido siempre utilizados como un mecanismo para que el Estado pueda generar ingresos mediante las recaudaciones de los impuestos ya existentes o mediante la creación de otros nuevos de acuerdo a las necesidades del fisco. Desde la vuelta al sistema democrático se han venido ejecutando una serie de reformas. Siguiendo un análisis de diario El Comercio (2011) se puede establecer que antes de la llegada al poder del Gobierno del Eco. Rafael Correa se habían ejecutado importantes transformaciones tributarias. En el Gobierno del León Febres Cordero, entre otras cosas se dio “la elevación de la tarifa del 6% al 10% del Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM)”, también “se implementaron varias reformas a los Impuestos a los Consumos Selectivos, ahora conocido como el ICE. Así, en 1985 se aumentó al 25% el tributo al consumo de cerveza y al 20% el consumo de bebidas gaseosas”.

En el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos se promulgó la Ley de Régimen Tributario Interno donde se aglutinaba una serie de impuestos que anteriormente estaban dispersos en diversas leyes; asimismo se hizo cambio en la tarifa del impuesto a la renta, se eliminó el impuesto proporcional que iba del 6 al 18% de los ingresos de los contribuyentes; también se eliminó la diferenciación entre empresas nacionales y extranjeras para el pago del impuesto a la renta.

En el gobierno del Dr. Jamil Mahuad los cambios continuaron. Uno de los más relevantes fue la eliminación del impuesto a la renta para dar paso al impuesto a la Circulación de Capitales del 1%, que no dio los resultados esperados por lo que se tuvo que en abril de 1999 retomar la vigencia del impuesto a la renta “a través de la aprobación de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas”.

Con una economía dolarizada desde enero del año 2000 los cambios y reformas en el sistema tributario continuaron. Con la llegada del gobierno de la “Revolución Ciudadana” las reformas tributarias se convirtió en otro de los instrumentos que el Gobierno ha utilizado en estos últimos casi diez años para introducir cambios que le permitan mejorar e incrementar las recaudaciones de tributos y crear nuevos impuestos. Como se ha visto en capítulo anterior, efectivamente los ingresos por por este concepto se incrementaron sustancialmente permitiendo que una buena parte del gasto del Sector Público No Financiero se pueda financiar por esta vía. Diario Expreso (2015) recogía criterios del Organismo recaudador (para periodo 2007-2013):

Según el Servicio de Rentas, se han modificado más de 176 impuestos. Se crearon o aumentaron 58 tributos (...). Unos 71 fueron eliminados o redujeron su porcentaje de cobro. Y 47 fueron neutros, es decir las reformas no variaron el impuesto pero sí permitieron una recaudación más adecuada. Dichas reformas facilitaron un despunte significativo en la recolección de impuestos. En 2006 (antes de Rafael Correa) la recaudación llegó a 4.672 millones de dólares. El año pasado se obtuvieron 13.616 millones de dólares, o sea 8.944 millones más.

Desde el año 2014 hasta 2016 a pesar de las dificultades internas y externas que el país tuvo que pasar y que generaron impactos negativos en el ámbito de las finanzas públicas, las recaudaciones tributarias siguieron siendo elevadas en relación a periodos anteriores y asimismo se continuó con la aplicación de medidas y reformas en el sistema tributario que permitieran la generación de ingresos para satisfacer las necesidades de recursos del sector público que a decir de defensores

del modelo económico implementado sirvieron para aumentar la inversión, generar beneficios en el ámbito de la infraestructura nacional y lograr objetivos de tipo social. Paz y Miño (2015) indica:

El gobierno de Rafael Correa retomó la necesaria institucionalización del Estado y su papel en la conducción de la economía. Para ello se emprendió un camino de firme reformas en las oficinas y en la administración pública, se afirmó el papel de la Senplades (Secretaría Nacional de Planificación), fueron centralizadas las rentas, se fortaleció al Servicio de Rentas Internas (SRI) y creció como nunca antes, la inversión destinada a obras de infraestructura y particularmente a recobrar el rol de la educación pública gratuita, la salud general y la seguridad social. (p.205)

A continuación a breves rasgos se expone características generales de las principales reformas tributarias que se han ejecutado en el periodo 2007-2016.

Una de las primeras reformas que se ejecutó en diciembre de 2007 con la aprobación de la llamada Ley para Equidad Tributaria del Ecuador, en la que se aumentó el porcentaje a los Impuestos de Consumos Especiales (ICE) y se creó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) con una tasa del 0,5%. Esta reforma permitió que las recaudaciones por tributos en el año 2008 se incrementaran en un 42,3% al sumar 6.426 millones de dólares. También se incluyó la reforma de varios artículos del Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno; se creó el Impuesto a las Tierras Rurales; el régimen de precios de transferencias y el régimen impositivo simplificado (RICE) y el Impuesto a los Ingresos Extraordinarios. (Paz y Miño, 2015, p.206)

Otra de las reformas se aplicó en el mes de julio de 2008 a través de la Ley Orgánica Reformatoria e interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y la Ley del Sector Eléctrico, publicada en el Registro Oficial 392-2S del 30 de julio de 2008. Entre los cambios que se introdujeron fueron: la eliminación del ICE a la telefonía fija y celular; la exoneración de este impuesto a los vehículos híbridos, y

los destinados a discapacitados y a las armas de fuego para las fuerzas públicas. Además, se ampliaron las exoneraciones del impuesto a la salida de capitales y se gravaron los dividendos que reparten las sociedades.

A estas dos reformas le siguió los cambios que, en materia de régimen tributario, fueron introducidos en la nueva Constitución de 2008 con la idea de reorientar la política y el régimen tributario mediante el establecimiento de nuevos principios. Para ello con el Artículo 300 de la Constitución se puede comprender los componentes sustanciales del nuevo Derecho Constitucional Tributario ecuatoriano que estaría dirigido a lograr una economía equitativa y distributiva (Montaño, 2014). El Artículo 300 dice lo siguiente:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. (Asamblea Constituyente, 2008, p.145)

En diciembre de 2008 se realizaron nuevas reformas a la Ley de Equidad Tributaria, específicamente al Impuesto a la salida divisas; reducción de tarifa del impuesto a la renta bajo ciertas condiciones; exoneración del pago del anticipo del impuesto a la renta, entre otros aspectos. Peña (2012) lo resume:

Se incrementa del 0,5% al 1% la tarifa del impuesto a la salida de divisas del país. En esta oportunidad, se amplía en beneficio de las cooperativas la posibilidad de reducir la tarifa de impuesto a la renta si se reinvierten las utilidades y se las destina al incremento de programas de financiamiento. Se introduce la posibilidad de que el pago del anticipo del impuesto a la renta sea exonerado para sectores y subsectores de la economía, previa demostración objetiva de las circunstancias que justifiquen la exoneración y previa la expedición de un decreto ejecutivo. Nuevamente se modifican, en

esta ocasión flexibilizando en beneficio de las IFI's, el régimen de retenciones de impuestos respecto de los intereses de préstamos provenientes del exterior. (p.106)

En diciembre de 2009, se pone en vigencia la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, publicada en el registro oficial No. 94 del 23 de diciembre de 2009. Entre los puntos más relevantes se encuentran la eliminación de la exención del 12% del impuesto al Valor Agregado (IVA) al papel periódico y periódicos y revistas; incremento del impuesto a la salida de capitales del 1% al 2%, permitiendo “la compensación de este pago a los importadores de materias primas y bienes de capital, a través de crédito tributario”; por otro lado, se creó un impuesto a los dividendos de las personas naturales (El Universo, 2009). Además, según lo destaca Serrano (2013):

Una de las medidas trascendentales fue la dirigida para los accionistas de las empresas, los cuales ya no tributan sobre los ingresos que perciben como empleados, si no también sobre las utilidades de su empresa. A partir de esta reforma ya no se permitían que pertenezcan al RISE las personas dedicadas a actividades como: comisionistas, arrendadores de bienes muebles o inmuebles. (p.56)

Una siguiente reforma llega mediante la aprobación de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial No. 244-S del 27 de julio de 2010.

En esta ley se elimina la tarifa del 44% a la renta petrolera para todas las empresas con excepción de AGIP. Se elimina el gravamen a las actividades petroleras y se obliga a todas las empresas dedicadas a actividades petroleras a someterse al régimen general de tributación empresarial. Se elimina la deducción de impuestos por gastos de transporte en las empresas petroleras, tampoco pueden deducir los costos financieros en los que incurran estas. (Serrano, 2013, p.56)

Una reforma tributaria adicional se incluyó en la aprobación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), publicado en el Registro Oficial No. 351-S del 29 de diciembre de 2010. Montaña (2014) indica que mediante los cambios introducidos en esta nueva base legal:

Se otorga beneficios fiscales al sector productivo, fomento de tecnologías amigables con el medio ambiente, apoyo a los sectores económicos estratégicos e incentivos a la creación de empleo y la inversión productiva. Establece una serie de beneficios en forma de exoneraciones, deducciones, reducciones de tarifas, diferimientos en los pagos, incorporación a tratamientos especiales, devolución de impuestos, aplicables a varios casos relacionados con la producción, el comercio, la inversión y el régimen laboral. (p.12)

Entre los cambios introducidos se pretendía otorgar beneficios fiscales al sector productivo. Entre las deducciones se pueden encontrar la exoneración del Impuesto a la renta los ingresos obtenidos por los fideicomisos mercantiles; la exoneración de los intereses pagados por trabajadores por concepto de préstamos realizados por apertura de capital; exoneración de la compensación económica para el salario digno; exoneración por cinco años para inversiones nuevas y productivas; reducción de 10 puntos porcentuales en la tarifa de impuesto a la renta, para el caso de operadores y administradores de zonas especiales de desarrollo económico y la reducción de la tarifa a la renta de sociedades del 25% al 22%. (Rivera, 2013, p.82)

Una nueva reforma tributaria el gobierno la plantea en el mes de enero de 2011 y buscaba ampliar la base de contribuyentes y evitar la evasión tributaria. A esas alturas varios sectores criticaban la nueva intención de obtener dinero por la vía tributaria. Pablo Dávila, entonces presidente de la Cámara de Industria y Producción, por ejemplo, señalaba que “el Gobierno no encuentra otra forma más adecuada que incidir directamente en la economía de los contribuyentes. Eso es un error, porque da nuevamente un mensaje de inestabilidad en materia tributaria y

eso atenta contra la tan ansiada necesidad de incrementar las inversiones en el país” (Durán, 2011), argumentando además que lo que hacía el gobierno obedecía a una falencia en el proceso de planificación presupuestaria.

El 7 de mayo de 2011, el gobierno de Rafael Correa, vuelve a insistir en esta vía de la reforma tributaria para continuar con el aumento de los ingresos que ayuden a financiar el abultado presupuesto que para este año se volvía a incrementar llegando a más de 18 mil millones de dólares. Los puntos sobresalientes de esta nueva reforma son:

Para noviembre del 2011 se define otra reforma que da a luz los llamados “impuestos verdes” los mismos que fueron gravados a productos como las fundas y botellas de plásticos y a los vehículos por la antigüedad y el cilindraje. El proyecto respectivo también grava a la tierra improductiva. También se consideró el incremento al 5% del impuesto a la salida de capitales. Para efectivizar este nuevo intento la Asamblea Nacional aprueba el Proyecto de Ley de fomento ambiental y optimización de los Ingresos del Estado publicada en el Registro Oficial 583-S, del 24 de noviembre de 2011. Peña (2012) indica:

Es claro entender que el eje del sistema tributario ecuatoriano se ancla en asignar prioridad a los impuestos directos y además se los plantea como progresivos. También se evidencia un objetivo de suficiencia recaudatoria. Hoy en día, el Presupuesto General del Estado se financia más con ingresos tributarios que con ingresos petroleros y se empieza a introducir a la política ambiental como instrumento fiscal, bajo la premisa de que quien más contamina, más paga y se otorgan subsidios a quien evita la contaminación. (p.107)

En el mes de diciembre de 2012 se vuelve a utilizar esta vía para generar reformas en el ámbito tributario para lo que se crea y aprueba la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social publicada en el Registro Oficial No. 847-S. En esta oportunidad se establece el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12% a los servicios financieros que estaban exonerados y

eleva los gravámenes sobre los fondos que se tienen depositados en el extranjero; además, se amplía la posibilidad de que el Sistema de Rentas Internas pueda solicitar información de los clientes al sistema financiero de forma directa y ya no a través de la Superintendencia de Bancos, con lo que se elimina el llamado sigilo bancario.

Esta reforma tiene sus antecedentes en la réplica que el Presidente hace al entonces candidato a la presidencia de la República Guillermo Lasso, quien había sido presidente del Banco de Guayaquil, que como oferta de campaña promete incrementar el Bono de Desarrollo Humano (BDH) a 50 dólares. El Presidente en una maniobra política anuncia que, si el sector bancario está de acuerdo en que se suba el Bono, él está de acuerdo en que se suba y además que se financie con las utilidades del sector financiero, para lo que en el cuerpo legal se aprueba la eliminación del beneficio a las sociedades del no pago de 10 puntos porcentuales del Impuesto a la Renta por reinversiones.

Otra reforma se hizo efectiva a partir de la aprobación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, publicada en el Registro Oficial No. 744 del 29 de abril de 2016. Entre otras cosas este nuevo cuerpo legal establece cambios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), reformas al impuesto a la renta, Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (impuesto verde), Impuesto a la Salidad de Divisas, Impuesto a la propiedad de los vehículos, entre otras (Deloitte, 2016). Igual que en otras ocasiones, esta Ley trajo consigo criterios adversos de parte de algunos sectores políticos y empresariales. Sin embargo el gobierno justificaba su aplicación ante los medios de prensa indicando que fue mejor “aumentar impuestos de bebidas alcohólicas, azucaradas y cigarrillos, en lugar de subir el precio al gas, la luz, el teléfono o la electricidad”. (García, 2016)

Una de las últimas de las reformas que tiene incidencias en el ámbito fiscal y de manera más específica en la recaudación tributaria se dio a través de la promulgación de la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las afectaciones del terremoto, publicada en el Registro Oficial No. 759 del 20 de mayo

de 2016. Entre otras cosas se incrementa el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12% al 14% teniendo de vigencia un año; además, se aplica una contribuciones especiales que afectaron las remuneraciones de empleados del sector público y por única vez del 3% adicional sobre utilidades y “una contribución del 0,9% sobre las personas naturales cuyo patrimonio sea mayor a un millón de dólares”. Se establecieron asimismo beneficios para las zonas afectadas.

Como se ha podido evidenciar, el sistema tributario ha sido uno de los que más cambios ha tenido y unas de las estrategias más utilizada por el Régimen de Rafael Correa en el Ecuador en estos 10 años de gestión. Los resultados son evidentes cuando se determina que de los ingresos fiscales en el Ecuador, las recaudaciones tributarias han ido aumentando su peso relativo en el total de ingresos del Sector Público No Financiero y la carga tributaria de igual forma se ha incrementado, tal como queda evidenciado en el capítulo III. A pesar de las críticas recibidas en todos estos años por analistas y representantes de sectores productivos el gobierno ha salido siempre a defender sus acciones y precisar resultados como el aumento del número de contribuyentes, la eficiencia en la labor que realiza el Sistema de Rentas Internas y de los logros que se tienen frente a otros países de América Latina y del resto del mundo.

## CONCLUSIONES

Las estadísticas del Instituto de Estadísticas y Censo (INEC) muestran que la población en el Ecuador habría crecido cerca 7 millones de habitantes entre 1990 a 2016. A pesar de esto, se observa una desaceleración ya que la tasa de crecimiento de la población disminuye en el tiempo situándose en 2010 en 1,91%.

Ecuador tiene 24 provincias distribuidas en cuatro regiones geográficas: Costa, Sierra, Amazonía y Región Insular. De estas provincias las más representativas en términos de producción y población son Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay que representan el 57,4% del total de habitantes que tiene el país. Las ciudades más pobladas a nivel nacional son Guayaquil (16,1%), Quito (15,6%), Cuenca (3,6%), Santo Domingo de los Tsachilas (2,65), Ambato (2,3%), Portoviejo (1,9%).

El sistema de gobierno es presidencialista constituido por los poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y desde la aprobación de la nueva Constitución en 2008 se incorpora el Poder Electoral y de Participación Ciudadana. Las figuras políticas más relevantes son el Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores provinciales, Prefecto y Viceprefecto Provincial, Alcaldes, Presidentes de Juntas Parroquiales y Asambleístas.

En toda su historia republicana Ecuador ha implementado cuatro modelos de desarrollo. Uno ligado a los principios de la escuela clásica del pensamiento económico; el segundo adoptado a partir de la propuesta de la Comisión Económica para América Latian (CEPAL) del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones; el tercero bajo los lineamientos del Neoliberalismo y el cuarto denominado "Revolución Ciudadana" que se enmarca en la tendencia del Socialismo del siglo XXI. En los últimos 9 años se han logrado resultados importantes como la reducción de la pobreza, desempleo, control de la inflación a un dígito, mejoras en la infraestructura vial, mejor redistribución de la renta, disminución de la desigualdad, incremento del gasto social, entre otros aspectos. Todos estos logros ha tenido críticas por parte de sectores políticos, de opinión y

productivos debido a que se basan en un abultado sector público que a la larga generará inconvenientes para sostener el modelo de desarrollo.

La estructura productiva de Ecuador ha estado ligada al sector primario exportador. Desde 1970 se convierte en agro minero exportador debido a la exploración y explotación de petróleo en la región amazónica. Tiene un sector industrial muy limitado que abastece en mayor proporción al mercado interno. A pesar de los esfuerzos por transformar la estructura productiva no se han logrado avances muy significativos que le impide tener una mejor participación en los mercados internacionales. Petróleo, manufactura, construcción, comercio y agricultura son los sectores más representativos al generar el 52,2% del total del PIB.

Las finanzas públicas en Ecuador se enmarcan dentro del funcionamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) que está constituido por el Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. El Gobierno General está conformado a su vez por el Gobierno Central (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Participación Ciudadana), los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Municipios, Concejos Provinciales, Juntas Parroquiales) y los Organismos de la Seguridad Social (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la policía).

El ciclo presupuestario está tipificado en la Constitución de la República y responde a las fases tradicionales a saber: elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control. Las instancias participantes más relevantes en todo el proceso van desde la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, el Ministerio de Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), Contraloría General del Estado. Existen dos instrumentos que deben ser considerados: el Presupuesto General del Estado y la Programación Cuatrianual, que contemplan los ingresos y gastos.

Desde 1990 el Ecuador ha tenido un crecimiento permanente de los ingresos del Sector Público No Financiero, aunque han existido también años en que se han

visto afectado por factores internos y factores externos entre los que sobresalen las crisis económicas y el vaivén de los precios del petróleo en el mercado internacional. Los ingresos totales han tenido una Tasa Anual Acumulativa de 9,5% en el periodo 1990-2016, pero desde el 2000 donde se logran las mejores tasas de crecimiento. La relación frente al PIB pasa de 26,8% en 1990 a 31,0% en 2016.

Los ingresos totales del SPNF en Ecuador están basados en los ingresos petroleros y los no petroleros. Los petroleros en 1990 representaban el 42,7% del total de ingresos del SPNF y 11,5 del PIB. Para 2016 la contribución a los ingresos totales disminuye a 17,8% la relación al PIB igualmente cae al 5,5%; esto debido a los impactos producidos por la disminución de los ingresos petroleros dada la crisis el precio en el mercado internacional desde mediados de 2014. Por su parte los ingresos no petroleros en 1990 aportaban al total de ingresos 48,1% del SPNF y tenían una relación frente al PIB de 12,9%. Para 2016 el aporte al total de ingresos se incrementa sustancialmente a 80,1% y la relación frente al PIB prácticamente se duplica situándose en 24,8%.

Los ingresos tributarios han experimentado una expansión muy significativa. Los más representativos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), y los impuestos a las importaciones. En 1990 contribuyen al total de ingresos del SPNF el 26,4%, aporte que se incrementa significativamente en 2016 a 37,8%. En cuanto a la relación frente al PIB se evidencia un incremento importante al pasar del 7,1% en 1990 a 11,7% en 2016.

Muy a pesar de los resultados positivos obtenidos, de manera especial en el periodo 2007-2016, y pese a los contratiempos por crisis y caída de precios del petróleo, el incremento sostenido del gasto público ha llevado a que la economía ecuatoriana mantenga importantes niveles de déficit fiscales que han llevado a que el gobierno aplica una serie de medidas y políticas que le permitan encontrar el financiamiento y poder conducir sin mayores contratiempos las finanzas públicas.

Entre los factores más relevantes que han aportado al crecimiento permanente de los ingresos del SPNF constan el incremento de los ingresos tributarios, que a su

vez obedecieron a la mejora en la gestión administrativa del Servicio de Rentas Internas (SRI) y la reducción de la evasión y elusión tributaria; también fue de gran importancia el incremento de los ingresos petroleros, producto del incremento del precio internacional del crudo; de igual forma aportó mucho el aumento de las inversiones en las empresas públicas y, por sobre todo, un exitoso proceso de renegociación de contratos petroleros y la eliminación de preasignaciones a los ingresos.

Los datos analizados muestran también un crecimiento sostenido de los Gastos del SPNF en el periodo 1990-2016, con una tasa anual acumulativa de 10,4% superior en 0,9 puntos porcentuales a la de ingresos; es decir, los gastos crecen en mayor proporción que los ingresos en el mismo periodo de tiempo. Los gastos totales en 1990 tenían una relación frente al PIB de 26,3%, incrementándose considerablemente a 38,5% en 2016. Este rubro también experimentó descensos significativos en los años donde ocurrieron las crisis económicas y problemas de precios del crudo en el mercado internacional (1999, 2009, 2015 y 2016).

Los Gastos del SPNF se clasifican en Corrientes y de Capital. Los primeros en 1990 contribuyeron con el 73,2% de los gastos totales y los segundos el 26,8%. La relación frente al PIB fue de 19,3% y 7,1% respectivamente. Para 2016 las corrientes disminuyen levemente su contribución al total de gastos al ubicarse en 70,7% mientras que los de capital incrementan su participación a 29,3% frente al total. Frente al PIB la relación muestra un incremento importante de 27,2% y 11,3% respectivamente.

En el periodo 2007-2016 es donde se han visto los incrementos más significativos de los ingresos y gastos del SPNF. A la par de los factores externos como el aumento sustancial del precio del petróleo, el gobierno del Presidente Rafael Correa ha gestionado una serie de medidas que han contribuido a que ocurra este dinamismo fiscal. Entre las alternativas que se han manejado constan: cambios en el marco legal, eliminación de los fondos petroleros y renegociación de contratos petroleros, endeudamiento externo e interno, cambios en las fuentes de financiamiento, reformas tributarias continuas, eliminación de exenciones,

mejoras en la recaudación tributaria, reordenamiento de procedimientos para el cobro del impuesto a la renta, creación de nuevos impuestos, aumento sostenido del gasto público, aumento de ingresos petroleros por incremento de los niveles de extracción, incremento de la inversión productiva y social servicios públicos gratuitos, aumento de subsidios y transferencias, educación gratuita hasta el tercer nivel, déficit fiscales constantes que se financian con más deuda, entre otros.

El cambio de fuentes de financiamiento a nivel externo ha sido direccionado a las relaciones crediticias con la República de China con la que no se tenía mayor flujo de recursos antes de 2009, sin embargo a diciembre de 2016 con esta nación se tiene un saldo de deuda de 8.143,6 millones de dólares. De igual forma se dejó de tener flujo de dinero desde los principales Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial dada la postura del Régimen frente a estas instituciones acreedoras. A cambio de ello se ha recibido préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF) con quienes se ha incrementado el saldo de deuda que a diciembre de 2016 llegaban a 4.640,2 y 3.090,9 millones de dólares respectivamente.

Después del default de 2008 y 2009 declarado frente a los compromisos que se tenían respecto a los Bonos Global 2012 y 2030 el país se aisló de los mercados de capitales. Sin embargo, debido a las condiciones de déficit y la imposibilidad de conseguir recursos adicionales para suplir financiamiento en el año 2014 se volvieron a colocar Bonos Soberanos, aspecto que se ha seguido implementando hasta diciembre de 2016 y primeros meses de 2017.

Otro de los aspectos relevante del análisis realizado evidencia que la deuda pública interna, a pesar de haber saldado Certificados de Tesorería y los llamados Bonos AGD, se ha incrementado, siendo la alternativa de inversión los Bonos de Largo Plazo colocados en el mercado interno. La deuda pública interna tiene una importante variación desde los 3.277,6 millones de dólares en 2006 a un monto de 12.457,4 millones de dólares a diciembre de 2016, teniendo una variación temporal de 280,0%. Dentro del ámbito interno una las instituciones que mayor

volumen de dinero tiene por cobrar por parte del Estado es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Banco Central del Ecuador.

Un hecho que hay que destacar es que dado los requerimientos del presupuesto público, el gobierno en los últimos años ha incrementado las vías y montos de financiamiento llegando a finales de 2016 a casi cubrir el 40% frente al PIB del nivel de endeudamiento que está establecido en el ámbito legal como una limitación para el control de este tipo de medida. Por tal motivo, el Gobierno Nacional desde el 21 de octubre de 2016 opera una nueva forma de análisis debido a que el Presidente Rafael Correa mediante Decreto Ejecutivo 1218 estableció que el límite de endeudamiento, fijado según la Constitución de 2008 en el 40% del PIB, será con base a la deuda consolidada y ya no en la agregada. En tal sentido, si se considera la deuda pública interna, desde el punto de vista consolidado, a diciembre de 2016 se observa una reducción de 11.326,0 millones de dólares por lo que de acuerdo a este enfoque el Estado ecuatoriano solo debería 1.131,4 millones de dólares.

Finalmente hay que destacar que de todos estos diez años, parte de 2014 y todo el 2015 y 2016 se constituyeron en periodos de prueba de la política económica del Gobierno debido a factores como la reducción de los precios del barril de petróleo y la apreciación del dólar en el mercado internacional que afectó severamente las finanzas públicas en casi todas sus variables y que condujo a la aplicación de una serie de medidas con el fin de contrarrestar los momentos de adversidad financiera.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2006). Breve historia económica del Ecuador. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, A. (2008). El drama de los Bonos Brady. Y una renuncia unilateral a la prescripción de la deuda, Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=78073>
- Acosta, A. (2013). El retorno del Estado. En Acosta, A., y Martín, F. (Ed.), *Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional* (pp. 10-22). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Aduib (2012). Tema1. El Sistema Fiscal español. Recuperado: [http://aduib.files.wordpress.com/2012/02/tema\\_1\\_sistema\\_fiscal\\_1\\_alumnes1.doc](http://aduib.files.wordpress.com/2012/02/tema_1_sistema_fiscal_1_alumnes1.doc)
- Aguilar, M. (1986). Petróleo y desarrollo nacional. En ILDIS (Ed.), *Ecuador: petróleo y crisis económica* (pp. 55-85). Quito, Ecuador: ILDIS
- Albornoz, V. (2011). *Crecimiento y progreso social en el Ecuador*. Temas de economía y política, Tomo 15. Quito, Ecuador: CORDES
- Allán, H. (2013). Revolución Ciudadana: crisis oligárquica y modelo neodesarrollista. *Cuadernos Americanos*, (145), pp. 195-215. Recuperado de <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca145-195.pdf>
- Almeida, M., Carrasco, C., Oliva, N., y Carrillo P. (2012). Ingreso y Gasto Público en Democracia: de la rigidez al pago de la deuda social. En Servicios de Rentas Internas (SRI), *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal* (pp. 111-156). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Almeida, M., Gallardo, V., y Tomaselli, A. (2006). Gobernabilidad fiscal en Ecuador. (57). Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7311/S0600294\\_es.pdf;jsessionid=515944F689658FC90458D1DE344930E8?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7311/S0600294_es.pdf;jsessionid=515944F689658FC90458D1DE344930E8?sequence=1)
- Andino, M. (2009). Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa: El Impuesto a la Renta en el Ecuador, un sistema distributivo. *Fiscalidad*. (3), 105-150
- Angulo, S. (9 de diciembre de 2016). Dos preventas por USD 900 millones. *El Comercio*. Recuperado de

<http://www.elcomercio.com/actualidad/preventas-petroleo-bonos-ecuador-economia.html>

Angulo, S. (5 de enero de 2017). El déficit fiscal del 2016 se duplicó respecto de lo previsto. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/deficitfiscal-economia-precio-petroleo-ministro.html>

Angulo, S. (20 de enero de 2017). Las necesidades fiscales para este año suman USD 11 600 millones. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ministeriodefinanzas-deficit-necesidadesfiscales-presupuesto-dinero.html>

Aprobada la Ley de Justicia Laboral, que reforma la seguridad social. (14 de abril de 2015). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/04/14/nota/4770421/aproba-da-ley-justicia-laboral-que-reforma-seguridad-social>

Araujo, A. (29 de julio de 2014). Ecuador recibe crédito del FLAR por USD 617,58 millones. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-credito-flar-prestamos-dinero.html>.

Araujo, A. (4 de agosto de 2015). La venta anticipada de crudo a Tailandia tiene una tasa del 7%, según Correa. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/venta-petroleo-tailandia-ecuador-negocios.html>

Araujo, A. (18 de abril de 2016). Ecuador suscribió crédito de USD 2 000 millones con el banco CDB de China. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-suscribio-credito-millones-china.html>

Araujo, A. (21 de abril de 2016). Gobierno anuncia 5 medidas económicas por el terremoto. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-aumento-impuestos-contribucion-terremoto.html>

Arévalo, G. (2014). Ecuador: economía y política de la revolución ciudadana, evaluación preliminar. *Apuntes del CENES*, 33(58), 109-134

- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., y Ramírez, J. (2008). Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999. *Fiscalidad*. (2), 85-124.
- Arias, J. Jurado, M. (2016). Ecuador y el Fondo Latinoamericano de Reservas. En J. G. López. (Ed), Análisis de las relaciones entre organismos financieros multilaterales y Ecuador (pp. 3-19). Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2016/1547/flar.htm>
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Recuperado de [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Aumento del IVA del 12% al 14% regiría desde 1 de junio próximo en Ecuador. (16 de mayo de 2016). El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/05/16/nota/5582889/aumento-iva-12-14-regiria-1-junio-proximo>
- Ávalos, J., y Del Castillo, L. (2014). La economía popular y solidaria. Una respuesta a las políticas neoliberales. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (198). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2014/economia-solidaria.html>
- Ayala, J. (2007). El sistema tributario ecuatoriano. Evolución histórica y una mirada al futuro. *PODIUM*, (9), 37-50 .
- Ayuso, L. (17 de junio de 2009). Correa contra el legado de gobiernos vendepatrias. *De verdad digital*. Recuperado de <http://www.deverdaddigital.com/pagArticle.php?idA=7728>
- Banco Central del Ecuador. (2006). Situación macroeconómica: Ecuador. En Banco Central del Ecuador. Memoria Anual del Banco Central del Ecuador (pp. 45-162). Quito, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2010). *Evolución de la economía ecuatoriana*. Recuperado de [https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EvolucionEconEcu\\_04-10.pdf](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EvolucionEconEcu_04-10.pdf)
- Banco Central del Ecuador. (2010). *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Recuperado de

- <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2012). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación Coyuntural*. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro062012.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2013). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación Coyuntural*. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>
- Banco Central del Ecuador. (2014). *Inversión (Formación Bruta de Capital Fijo) privada y pública*. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/728-inversi%C3%B3n-formaci%C3%B3n-bruta-de-capital-fijo-privada-y-p%C3%ABblica>
- Banco Central del Ecuador. (2014). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación Coyuntural*. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro022014.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2014). *Inversión (formación bruta de capital fijo) privada y pública*. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/728-inversi%C3%B3n-formaci%C3%B3n-bruta-de-capital-fijo-privada-y-p%C3%ABblica>
- Banco Central del Ecuador. (2015). Estadísticas macroeconómicas del sector fiscal. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/818-estadisticas-macroecon%C3%B3micas-sector-fiscal>
- Banco Central del Ecuador. (2017). Ecuador creció en el cuarto trimestre de 2016. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/965-resultados-de-las-cuentas-nacionales-trimestrales-del-cuarto-trimestre-de-2016-y-anual-2016>
- Banco Central del Ecuador. (2017). Estadísticas macroeconómicas. Presentación coyuntural. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). *Evaluación del Programa de Ecuador-2000-2006*. Washington, D.C
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). *BID aprueba línea de crédito de US\$1.000 millones a Ecuador para red vial*. Recuperado de <http://www.iadb.org/mobile/news/detail.cfm?lang=es&displaytype=&id=5769>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *BID apoya a Ecuador con línea de crédito de US\$300 millones tras el terremoto*. Recuperado de [www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-20/linea-de-credito-de-us300-millones-para-ecuador,11450.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es](http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-20/linea-de-credito-de-us300-millones-para-ecuador,11450.html+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es)
- Blacio, R. (2011). El Tributo en el Ecuador. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61(255), 206-208
- Brito, J. (2011). Materiales de Hacienda Pública. Tema 5. Teoría del Presupuesto. Recuperado de <http://www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/7.%20PresupuestosPublicos.PDF>
- Briones, F. (2015). Sobre las preventas petroleras de Ecuador a China. *Panconomics*. Recuperado de <https://panconomics.com/2015/07/30/sobre-las-preventas-petroleras-de-ecuador-a-china/>
- Cabanilla, G. (2013). La actividad económica del Ecuador: Crecimiento del Producto Interno Bruto. *Desde mi trinchera*. Recuperado de <http://www.desdemitrinchera.com/2013/12/11/la-actividad-economica-del-ecuador-crecimiento-del-producto-interno-bruto/>
- CAIC. (2008). *Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana*. Recuperado de [http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Informe\\_Deuda\\_Externa.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Informe_Deuda_Externa.pdf)
- Cámara de Comercio. (2011). BIESS: ¿créditos para el sector productivo o caja chica de los gobiernos de turno? *Boletín Económico*, p.1-2.
- Cámara de Industrias y Producción, (2011). *La carga tributaria en el Ecuador*. Quito, Ecuador.

- Carrillo, P. (2015). *El efecto de la política fiscal en expansión y recesión para Ecuador: un enfoque de cambio de régimen*. (tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO, sede Ecuador, Quito.
- Castro, L., Aguiar, V., y Sáenz, M. (2013). *Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012*. Serie Macroeconomía del Desarrollo (143). Santiago: Chile.
- Centro de Estudios Fiscales. (2008). Historia del Sistema tributario ecuatoriano 1959-1999. *Revista Fiscalidad*. (2). 85-124
- Centro de Estudios Fiscales. (2014). Impuestos que administra el Sistema de Rentas Internas. Quito-Ecuador: Sistema de Rentas Internas (SRI). Recuperado de <https://cef.sri.gob.ec/virtualcef/mod/book/tool/print/index.php?id=1139>
- CEAP. (2015). Financiamiento de China a Ecuador. *Boletín Horizontes*. Año 8 (1), p. 2.
- Cedatos (2016). *Cedatos*. Quito, Ecuador. Recuperado de [http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=266](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=266)
- Cepal. (2008). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008: política macroeconómica y volatilidad. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2009). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009: políticas para la generación de empleo de calidad. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2010). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2011). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011: modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2012). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012: las políticas ante las adversidades de la economía internacional. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2014). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo. Santiago, Chile: Naciones Unidas

- Cepal. (2015). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Cepal. (2016). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo. Santiago, Chile: Naciones Unidas
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Organización territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.
- Condiciones chinas, al descubierto. (9 de agosto de 2011). *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/condiciones-chinas-al-descubierto.html>
- Cornejo, B., Naranjo, M., Pareja, F., y Montufar, M. (1999). Ecuador. En E. Ganuza, A. León, y P. Sauma. (Ed.) *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe* (pp. 401-457). Santiago, Chile: CEPAL
- Corporación Andina de Fomento. (CAF. 2016). *CAF 45 años en Ecuador*. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/949/CAF%20Ecuador%20%2045an%CC%83os.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Correa invita a incentivar el ahorro nacional. (12 de julio de 2014). *El Diario*. Recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/58447-correa-invita-a-incentivar-el-ahorro-nacional/>
- Cruz, M., Guzmán, E. (2016). Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo. En J. G. López. (Ed), *Análisis de las relaciones entre organismos financieros multilaterales y Ecuador* (pp. 21-46).
- Cultura tributaria crece. (20 de septiembre de 2012). *La Hora*. Recuperado de [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101396019/-1/Cultura tributaria crece.html](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101396019/-1/Cultura%20tributaria%20crece.html)
- Cuesta, J., y Góngora, S. (2014). Análisis Crítico de la Recaudación y Composición Tributaria en Ecuador 2007-2012. *Politécnica*. 34(1), 1-10.

- De la Paz Vela, M. (2006). ¿Cómo compartir el excedente petrolero? *Gestión*, (142), 16-24
- De la Paz Vela, M. (2012). Del primero a los 5 billones de barriles de crudo. *Gestión*, (218), 26-33.
- De la Paz Vela, M. (2013). La subordinación financiera a China. *Gestión*, (206), 16-22
- De la Paz Vela, M. (2016). 2016: ingresos inciertos y reducidos para el fisco. *Gestión*. (265), 14-18
- Durán, V. (2011). Impuestos captarán 360 millones de dólares. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/economia/1/275559/impuestos-captaran-360-millones-de-dolares>
- Ecuador coloca US\$750 millones en bonos soberanos. (09 de Diciembre de 2016). *América Economía*. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ecuador-coloca-us750-millones-en-bonos-soberanos>
- Ecuador colocó USD 1.000 millones en otra emisión de bonos. (26 de julio de 2016). *Vistazo*. Recuperado de <http://vistazo.com/seccion/pais/ecuador-coloco-usd-1000-millones-en-otra-emision-de-bonos>
- Ecuador Económico. (2012). Inversión en infraestructura: un impulso a la inversión privada y al crecimiento. (2), 12-17
- Economía de Ecuador creció en 0,3% en 2015, informó Banco Central. (31 de marzo de 2016). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/03/31/nota/5495913/economia-ecuador-crecio-03-2015-informo-banco-central>
- Economía de Ecuador caerá 4,5% este 2016 según el FMI. (12 de abril de 2016). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/12/nota/5520138/economia-ecuador-caera-45-este-2016-segun-fmi>
- Economíaes, (2016): Concepto de finanzas públicas. Recuperado de <http://economiaes.com/finanzas/publicas.html>

Ecuador, diez años después. (15 de enero de 2017). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2017/Ecuador-antes-y-despues/>

Ecuador eliminará el fondo petrolero Feirep. (21 de abril de 2005). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2005/04/21/0001/9/897CB046ED704CC789B717C5E284B0A5.html>

Ecuador y China suscriben 11 convenios y fortalecen sus relaciones. (17 de noviembre de 2016). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/ecuador-y-china-firmaron-11-convenios-bilaterales-en-carondelet>

Ecuador recibirá crédito por \$ 480 millones del FLAR. (7 de julio de 2009). *El Universo*. Recuperado de [http://www.eluniverso.com/2009/07/07/1/1356/ecuador-recibira-credito\\$480-millones-flar.html](http://www.eluniverso.com/2009/07/07/1/1356/ecuador-recibira-credito$480-millones-flar.html)

Ecuador recibe 1.400 millones de dólares de crédito chino. (26 de febrero de 2013). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/ecuador-recibe-1-400-millones-de-dolares-de-credito-chino>

Ecuador terminó deuda con el FMI. (16 de abril de 2007). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2007/04/16/0001/9/D0A3FE39A50D443A879DD8A24A9E1946.html>

El Economista. (2016). El BID da crédito de 143 millones a Ecuador para diversificación energética. Recuperado de <http://www.eleconomista.es/internacional-eAmexico/noticias/7754304/08/16/El-BID-da-credito-de-143-millones-a-Ecuador-para-diversificacion-energetica.html>

El desafío del país es movilizar el ahorro a la inversión nacional. (4 de Noviembre de 2007). *La Hora*. Recuperado de <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/638724/-1/El-desaf%3%ADo-del-pa%3%ADs-es-movilizar-el-ahorro-a-la-invers-i%3%B3n-nacional.html#.WE3VFNIX3IU>

- El Gobierno acumula 13 reformas tributarias. (15 de junio de 2015). *Expreso*. Recuperado de <http://expreso.ec/actualidad/el-gobierno-acumula-13-reformas-tributarias-AQGR 8066323>
- El IVA deja menos ingresos en el 2015. (23 de enero de 2016). *Expreso*. Recuperado de <http://expreso.ec/economia/el-iva-dejo-menos-ingresos-en-el-2015-JYGR 8835739>
- El monto del gasto corriente de sector público de Ecuador aumentó 8,5%. (15 de junio de 2016). *La Hora*. Recuperado de [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101954155/-1/El\\_monto\\_del\\_gasto\\_corriente\\_de\\_sector\\_publico\\_de\\_Ecuador\\_aument%C3%B3\\_8,5%25.html](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101954155/-1/El_monto_del_gasto_corriente_de_sector_publico_de_Ecuador_aument%C3%B3_8,5%25.html)
- El petróleo cae y complica la economía de Ecuador. (4 de enero de 2015). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/04/nota/4396261/petroleo-cae-complica-economia-este-2015>
- Enciclopedia Financiera. (2016). Concepto de finanzas públicas. (versión electrónica). Recuperado de <http://www.encyclopediainanciera.com/finanzas-publicas/concepto-de-finanzas-publicas.htm>
- Enríquez, C. (12 de mayo de 2016). La Asamblea aprobó la Ley que sube el IVA al 14% por un año. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobacion-leysolidaria-iva-terremoto.html>
- Exportaciones e inversión pública sostendrán crecimiento en 2015. (4 de diciembre de 2014). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/exportaciones-e-inversion-publica-sostendran-crecimiento-en-2015-infografia>
- Fernández, G., y Cárate, E. (2015). 8 decisiones responsables del gobierno para enfrentar la coyuntura actual. *Ecuador Económico*. (14), 6-11.
- Filgueira, F. (2013). Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista uruguaya de Ciencia Política*. 22(2), p.p. 17-46.

- Finanzas hizo nueva emisión en bonos. (28 de septiembre de 2016). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/09/28/nota/5825587/finanzas-hizo-nueva-emision-bonos>
- FLACSO. (2009). Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009. Quito, Ecuador: FLACSO, sede Ecuador.
- FMI mejora proyección económica para Ecuador para este 2016. (4 de octubre de 2016). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/10/04/nota/5837212/fmi-mejora-proyeccion-economica-ecuador-este-2016>
- Fondo Monetario Internacional. (FMI, 2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Recuperado de [8/8/2014], <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>
- Frydman, M. (2013). La cesación de pagos de la deuda externa en Ecuador. La revista del CCC. Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/404/la-cesacion-de-pagos-de-la-deuda-externa-en-ecuador.html>
- García, C., y Burbano, S. (2013). La estructura de las cuentas del Sector Público No Financiero (SPNF), 2007-2013. *Ecuador Económico*, (13), 10-13.
- García, R. (1 de abril de 2016). Critican nueva reforma tributaria impulsada por Rafael Correa. *Panampost*. Recuperado de <https://es.panampost.com/raquel-garcia/2016/04/01/congreso-ecuatoriano-analiza-proyecto-de-ley-tributaria/>
- García, S. (2014). Evaluación del Carácter y los Instrumentos de la Política Económica Implementada en el Gobierno de Rafael Correa. En F. Muñoz. (Ed.), Balance crítico del gobierno de Rafael Correa (pp. 359-458). Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Harnecker, M. (2012). *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Heredia, V. (16 de noviembre de 2016). 22 reformas tributarias en casi una década en Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de

<http://www.elcomercio.com/actualidad/impuestos-ecuador-economia-sri-terremoto.html>

Hernández, A., Moraleta, V., y Sánchez, M.T. (2011). Crisis económicas a lo largo de la historia. *Cuadernos de Formación*. Vol. 12, pp.73-89.

Hidalgo, J., y Guerra, D. (2016). Dudas sobre los resultados de las cuentas nacionales en 2015. *Gestión*. (263), 46-48.

Ibarra, A. (2009). Introducción a las finanzas públicas. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/indice.htm>

IESS ha comprado \$7.400 millones en bonos del Estado. (28 de septiembre de 2016). *La Hora*. Recuperado de [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101987566/-1/IESS\\_ha\\_comprado\\_\\$7.400\\_millones\\_en\\_bonos\\_del\\_Estado.html#.WBoXiNIX3IU](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101987566/-1/IESS_ha_comprado_$7.400_millones_en_bonos_del_Estado.html#.WBoXiNIX3IU)

ILDIS. (2009). Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/LFLACSO-Acosta.pdf>

Instituto de la ciudad. (2016). Ecuador: estimaciones económicas dispares para 2016. Recuperado de <http://www.institutodelaciudad.com.ec/coyuntura-sicoms/129-ecuador-estimaciones-economicas-dispares-para-el-2016.html>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2015). Inflación mensual. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Reporte\\_inflacion\\_Dic\\_2015.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Reporte_inflacion_Dic_2015.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2016). *Población y demografía*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2016). *Proyecciones poblacionales*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2016). *Reporte de Pobreza y Desigualdad*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web->

[inec/POBREZA/2016/Diciembre 2016/Reporte%20pobreza%20y%20desigualdad-dic16.pdf](http://inec/POBREZA/2016/Diciembre%202016/Reporte%20pobreza%20y%20desigualdad-dic16.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2016). *Reporte de Economía Laboral*. Recuperado de

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Diciembre-2016/Informe%20Economía%20laboral-dic16%2816-01-2017%29.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. INEC. (2017). *Serie Histórica de la Canasta Familiar Básica Nacional-Abril 2017*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta/>

Jácome, L., Larrea, C., y Vos, R. (1998). Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador. En Taylor, L., Morle, S., y Ganuza, E. (Ed), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (pp.435-485). New York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Jaramillo, M. (2012). Populismo y consolidación democrática en el gobierno de Rafael Correa ¿Dos conceptos irreconciliables? *Reflexión Política, Año 14* (27), 142-153.

Jaramillo, J. (2013). Las fuentes del crecimiento económico antes y durante el gobierno del presidente Rafael Correa. Recuperado de <http://ecuanomica.files.wordpress.com/2013/01/las-fuentes-del-crecimiento-económico-antes-y-durante-el-gobierno-de-rafael-correa.pdf>

La Asamblea generó en una década 215 leyes y 10 códigos para el país. (03 de mayo de 2017). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politico-2017/49/la-asamblea-genero-en-una-decada-215-leyes-y-10-codigos-para-el-pais>

La caída del Banco Continental marcó inicio de crisis financiera. (25 de noviembre de 2007). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2007/11/25/0001/9/A267052F256B45B8BA8CC1868B0B237B.html>

- La meta en la recaudación de impuestos llegó al 95% en 2015. (31 de enero de 2016). *Líderes*. Recuperado de <http://www.revistalideres.ec/lideres/meta-recuadacion-impuestos-liquidez-salvaguardias.html>
- La nueva definición de deuda pública elimina obligaciones. (8 de septiembre de 2016). *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/definicion-deuda-publica-economia-ecuador.html>
- Larrea, C. (1987). El auge y crisis de la producción bananera. En C. Larrea (Ed), *El banano en el Ecuador: transnacionales modernización y desarrollo* (pp. 37-66). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Larrea, C. (2006). Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005. En G. Fontaine. (Ed.), *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. Las ganancias y pérdidas* (pp. 57-68). Quito, Ecuador: FLACSO, sede Ecuador.
- La sucretización infló la deuda en un 93%. (11 Abril 2014). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-sucretizacion-inflo-la-deuda-en-un-93>
- La tributación en 2011 crece 14,7% en relación a 2010. (27 de noviembre de 2011). *El telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/la-tributacion-en-2011-crece-147-en-relacion-a-2010>
- Leyover, S. (2015). 'Ecuador sí está en crisis económica'. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/10/29/5631ab0ee2704e695e8b463c.html>
- Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador. Registro Oficial No. 242 de 29 de diciembre de 2007.
- López, J.G. (2015). El impacto de la inversión pública sobre el crecimiento económico. Una revisión del caso ecuatoriano. *Observatorio de la economía latinoamericana*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2015/inversion.html>
- Los USD 515 millones de FLAR son por caída de precios del crudo. (6 de julio de 2012). *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/usd-515-millones-de-flar.html>

- Martín, F., Aguiar, V., y Castro, L. (2013). El sector fiscal: cuentas por cuadrar. En A. Acosta. Y F. Martín (Ed.), *Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional* (pp. 83-93). Quito, Ecuador: FLACSO, sede Ecuador.
- Martín, F. (2009). Estado y mercado en la historia de Ecuador Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa. *Nueva Sociedad*, (221), 120-136.
- Méndez, V., Méndez, P. y Pérez, C. (2015). El Impuesto a la Renta en el Ecuador 2000 – 2015. *Revista Electrónica Latinoamericana*, 9(1), 116-140
- Meneses, K. (2014). Evolución de las finanzas del Gobierno central del Ecuador: una perspectiva comparada. *Valor Agregado*. (2), 43-60
- Metrolatinousa (2009). Ecuador se acogió a moratoria técnica para evitar pago de deuda externa. *MLnews Metrolatinousa*. Recuperado de <http://metrolatinousa.com/2009/02/14/ecuador-se-acogio-a-moratoria-tecnica-para-evitar-pago-de-deuda-externa-2/>
- Ministerio de Finanzas. (2007). Deuda consolidada al 31 de diciembre de 2007. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/ESTA\\_DIC20071.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/ESTA_DIC20071.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2009). *Informe de transparencia y rendición de cuentas 2009*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Informe-Transparencia-y-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2009.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2010). *Manual de procedimientos del sistema de presupuestos*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/A2\\_MANUAL\\_PROCED-SISTEMA\\_PRESUPUESTO.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/A2_MANUAL_PROCED-SISTEMA_PRESUPUESTO.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2012). *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Manual-contabilidad-CAPITULOII.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2012). *Directrices para proforma del Presupuesto General del Estado 2012 y la Programación Presupuestaria Cuatrianual 2012-2015*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/A%C3%B1o-2012.pdf>

- Ministerio de Finanzas. (2013). *Programación Presupuestaria Cuatrianual 2013-2016*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/PROGRAMACION\\_PRESUPUESTARIA\\_A\\_CUATRIANUAL\\_2013\\_2016.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/PROGRAMACION_PRESUPUESTARIA_A_CUATRIANUAL_2013_2016.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2014). *Justificativo de Ingresos y Gastos Proforma 2015*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2015). *Deuda Pública del sector público del Ecuador*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/DEUDA-SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR\\_diciembre2015\\_corregido.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/DEUDA-SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2015_corregido.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2015). *Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/Clasificador-al-31-de-agosto-de-2015.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2015). *Finanzas para todos*. Recuperado de <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/PDF-interactivo-.pdf>
- Ministerio de Finanzas. (2015). *Proforma del Presupuesto General del Estado 2016*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Proforma-del-PGE-2016-30\\_2015-DEFn.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Proforma-del-PGE-2016-30_2015-DEFn.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2016). *Deuda del Sector Público del Ecuador*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/DEUDA\\_SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR\\_diciembre2016\\_corregido-1.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/DEUDA_SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2016_corregido-1.pdf)
- Ministerio de Finanzas. (2017). *Deuda del Sector Público del Ecuador*. Recuperado de [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/DEUDA-SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR\\_marzo2017-final.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/DEUDA-SECTOR-P%C3%9ABLICO-DEL-ECUADOR_marzo2017-final.pdf)

- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2013). *Informe de Gestión 2012*. Recuperado de [http://www.recursosnaturales.gob.ec/wp-content/uploads/2013/02/informe\\_gestion\\_mrnr\\_2012.pdf](http://www.recursosnaturales.gob.ec/wp-content/uploads/2013/02/informe_gestion_mrnr_2012.pdf)
- Montaño, C. (2014). Régimen tributario a partir de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (2007) y la Corte Constitucional. Recuperado de <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/383/File/Ponencias%20completas%20Ecuador%202014/politica%20tributaria%20cesar%20montano.pdf>
- Moreno, J. P. (2006). Análisis de Eficiencia del Modelo de Valoración Binominal para los Bonos Globales Ecuatorianos y su Aplicación. *Cuestiones Económicas*, 22(1), 75-93  
<http://www.observatoriofiscal.org/documentos/noticias-de-prensa/el-expreso/1481.html>
- Muñoz, P. (2006). Ecuador: reforma del estado y crisis política, 1992-2005. *Historia Actual Online*. HAOL. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-EcuadorReformaDelEstadoYCrisisPolitica19922005-2380208.pdf>
- Naranjo, M. (2004). Dos décadas perdidas: los ochenta y los noventa. *Cuestiones Económicas*. 20(1:3), 223-250.
- Observatorio Fiscal. (2008). Reformas engordan el presupuesto. Recuperado de <http://www.observatoriofiscal.org/documentos/noticias-de-prensa/el-expreso/1481.html>
- Oleas, S., Mosquera, S., y Bucaram, S. (16 de octubre de 2015). La situación fiscal del Ecuador. *La República*. Recuperado de <http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2015/10/16/situacion-fiscal-ecuador/>
- Ordóñez, M. (2014). El oro de la reserva va a la gimnasia financiera. *Gestión*. (241), 30-32.
- Orozco, M. (2015). Financiamiento externo se encarece para el país. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/bonos-ecuador-financiamiento-endeudamiento.html>
- Orozco, M. (2015). En ocho años del Gobierno se ha priorizando el gasto en inversión, sueldos y subsidios. *El Comercio*. Recuperado de

<http://www.elcomercio.com/actualidad/inversion-sueldos-subsidios-subieron-ecuador.html>

Orozco, M. (25 de julio de 2016). Ecuador colocó USD 1 000 millones en bonos soberanos en mercado internacional. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-coloco-millones-bonos-mercado.html>

Ortíz, M. C., y Mosquera, R. (2013). ¿Cómo será el año 2014? Un análisis de prospectiva económica. *Gestión*. (234), 36-44.

Pacheco, D. (2006). Ecuador: ciclo económico y política fiscal. *Cuestiones Económicas*. 22(3), 7-56.

Paladines, E. (10 de abril de 2008). Adiós fondos petroleros: ¿Se dará un festín populista con los nuevos ingresos? Recuperado de <http://gacetaeconomicaecuador.blogspot.com.es/2008/04/adis-fondos-petroleros-se-dar-un-festn.html>

Paredes, P. L. (2014). El petróleo de capa caída...¿y el Ecuador? *Koyuntura*. Año 50 (7), 1-8.

Paz y Miño, J. (2015). *Historia de los impuestos en Ecuador. Visión sobre el régimen impositivo en la historia económica nacional*. Quito, Ecuador: SRI-PUCE-THE.

Peña, P. (2012). Las reformas en detalle. *Ekos*, (213), p. 104-107

Plan Nacional para el Buen Vivir será presentado en Machala. (24 de septiembre de 2013). Diario La Hora. Recuperado de [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101567556/-1/Plan Nacional para el Buen Vivir ser%20presentado en Machala.html#.WATgtisX3IU](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101567556/-1/Plan%20Nacional%20para%20el%20Buen%20Vivir%20ser%20presentado%20en%20Machala.html#.WATgtisX3IU)

Portillo, L. (2015). Los modelos de explotación petrolera de Ecuador y de Colombia: un análisis desde el extractivismo. *Tendencias*, XVI(2), 13-35.

Pozo, M. (2009). Reflexiones sobre la deuda pública en el Ecuador. En F. Martín. (Ed.), *Deuda externa y economía ecológica: dos visiones críticas* (pp. 53-76). Quito, Ecuador: FLACSO, sede Ecuador.

Quiñónez, E. (2011). *Gestión Tributaria en el Ecuador*. Recuperado de <http://es.calameo.com/read/000870906206a83617380>

- Rafael Correa defiende medida de salvaguardias. (11 Marzo 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/349686/rafael-correa-defiende-medida-de-salvaguardias>
- Recaudación de impuestos en Ecuador crece 6,6% entre enero y abril. (23 de mayo de 2011). *El Comercio*. Recuperado de [http://www.elcomercio.com/app\\_public.php/actualidad/negocios/recaudacion-de-impuestos-ecuador-crece.html](http://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/negocios/recaudacion-de-impuestos-ecuador-crece.html)
- Reforma tributaria está vigente. (24 de Diciembre de 2009). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2009/12/24/1/1356/reforma-tributaria-esta-vigente.html>
- Regresó a Ecuador el oro de Goldman Sachs. (22 de Febrero de 2017). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/02/22/nota/6060094/regreso-ecuador-oro-goldman-sachs>
- Resultados electorales en Ecuador, desde varias fuentes. (9 de abril de 2017). *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/09/nota/6129205/resultados-varias-fuentes>
- Reyes, G. (2005). Alternativas para controlar la evasión tributaria en el Ecuador (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- Rivera, G. (2013). Análisis de las reformas tributarias y su incidencia en la recaudación fiscal con respecto al impuesto a la renta en el quinquenio 2007-2011 (Tesis de Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Rodríguez, C. (2009). Diccionario de Economía. Etimológico, conceptual y procedimental. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/dee/index.htm>
- Rojas, P., Samaniego, P., y Lafuente, D.(1995). *Un análisis empírico del proceso inflacionario en Ecuador*. Nota Técnica No. 13. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Romero, P. (2007, 31 de diciembre). Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2007/CRISIS%20BANCARIA%20EN%20ECUADOR.htm>
- Rosero, M. (21 de abril de 2016). Las 5 medidas económicas temporales, anunciadas por Ejecutivo, llegarán en un proyecto urgente adicional. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/medidas-economicas-terremoto-ecuador-asamblea.html>
- Ruiz, C. (2009). La eliminación de los fondos petroleros: explicación bajo modelos de Garbage Can y Policy Window. Cuadernos de Trabajo No. 18. Observatorio Socio Ambiental-Flacso
- Sabino, C. (1991). Diccionario de Economía y Finanzas. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dic-cs.htm>
- Sánchez, J. (2014). Coyuntura en Ecuador: balance del 2013 y desafíos del 2014. *Patria*. 1(2), p.12-21.
- Salcedo, F. (2 de septiembre de 2014). Ecuador recurre a China para cubrir déficit fiscal de 2015. *Ecuavisa*. Recuperado de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/78464-ecuador-recurre-china-cubrir-deficit-fiscal-2015>
- Sánchez, J. (2016). Buen Vivir, cambio de matriz productiva y convergencia interna. En F. J. Braña, R. Dominguez, y M. León (Ed.), *Buen Vivir y cambio de la matriz productiva. Reflexiones desde el Ecuador* (pp. 169-210). Quito, Ecuador: Editorial de la Universidad de Cantabria.
- Senplades. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Senplades. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Recuperado de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)

- Senplades. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir. 2013-2017*. Recuperado de <http://www.buenvivir.gob.ec/web/guest>
- Senplades. (2013). *Rendición de cuentas 2013*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-FINAL-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf>
- Senplades presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir. (11 de diciembre de 2009). El Mercurio. Recuperado de <http://www.elmercurio.com.ec/224586-senplades-presento-el-plan-nacional-para-el-buen-vivir/#.WATcNysX3IU>
- Senplades. (2014). *Rendición de cuentas 2013*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-FINAL-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf>
- Serrano, H. (24 de noviembre de 2008). Ecuador buscará no pagar la deuda externa ilegítima, corrupta e ilegal. *ADITAL*. Recuperado de [http://www.adital.com.br/site/noticia\\_imp.asp?cod=36171&lang=ES](http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=36171&lang=ES)
- Serrano, M. D. (2013). *¿Cómo han afectado las últimas 10 reformas tributarias a la inversión privada en Ecuador?* (Tesis de Pregrado). Universidad San Francisco, Quito, Ecuador.
- Sigcha, A. (2016). Problemas financieros del IESS mantienen en zozobra a los afiliados. *Opción*. Recuperado de <http://periodicopcion.tk/index.php/politica/513-problemas-financieros-del-iess-mantienen-en-zozobra-a-los-afiliados>
- Sistema de Rentas Internas. (SRI, 2016). ¿Qué es el SRI?. Recuperado de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/67;jsessionid=24BtejnPXsxHF8wWxrV8uv1f.398a7834-942e-3017-a25f-ea5a1b654bd2>
- Tassara, A. (2014). El sector público en Ecuador en el período 2000-2011. *Valor Agregado*. (2), 9-40.
- Terán, D. (2012). *Impuestos en Ecuador: un análisis histórico*. Ideas de Libertad. No. 133. Guayaquil, Ecuador.
- Uquillas, A. (2008). El modelo económico industrial en el Ecuador. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (104). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2008/au.htm>

- Valdivia, A. (2010). El sistema tributario. *Observatorio de la economía latinoamericana*. (140). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2010/aevb2.htm>
- Valencia, A. (2015). Ecuador coloca 750 mln dlrs en reapertura de su bono 2020. *Reuters*. Recuperado de <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN0NZ2AG20150515?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>
- Vásquez, E. (2013). Créditos chinos: ¿A quién benefician?. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/elpais/2013/09/13/opinion/1379080806\\_679976.html](http://elpais.com/elpais/2013/09/13/opinion/1379080806_679976.html)
- Velasteguí, L. (2004). La era petrolera en el Ecuador y su incidencia en el presupuesto general. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/lavm-petr.htm>
- Villacís, C., y Berrone, V. (27 de enero de 2008). El Estado planea manejar los fondos petroleros por Ley. *El Universo*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/01/27/0001/9/5C4CFAE84EB8429184808816A2CB10AC.html>
- Villavicencio, F. (10 de junio 2014). El “Milagro ecuatoriano” en la renegociación de los contratos petroleros. *Plan V*. Recuperado de <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/el-milagro-ecuatoriano-la-renegociacion-contratos-petroleros>
- Vivero, M.G., Fierro, L. (2014). El Ecuador vuelve al endeudamiento agresivo. *Revista Gestión* (242), 22-27.
- 50 reformas tributarias desde 1979. (4 de Diciembre de 2011). *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/50-reformas-tributarias-1979.html>

## Datos del autor



Miguel A. Tomalá P. Economista graduado en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM). Máster en Investigación en Economía por la Universidad de Valladolid-España. Estudiante del Doctorado en Economía en la Universidad de Valladolid-España. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas-ULEAM. Director del Proyecto Análisis Ediciones.

