

NOTA METODOLOGICA

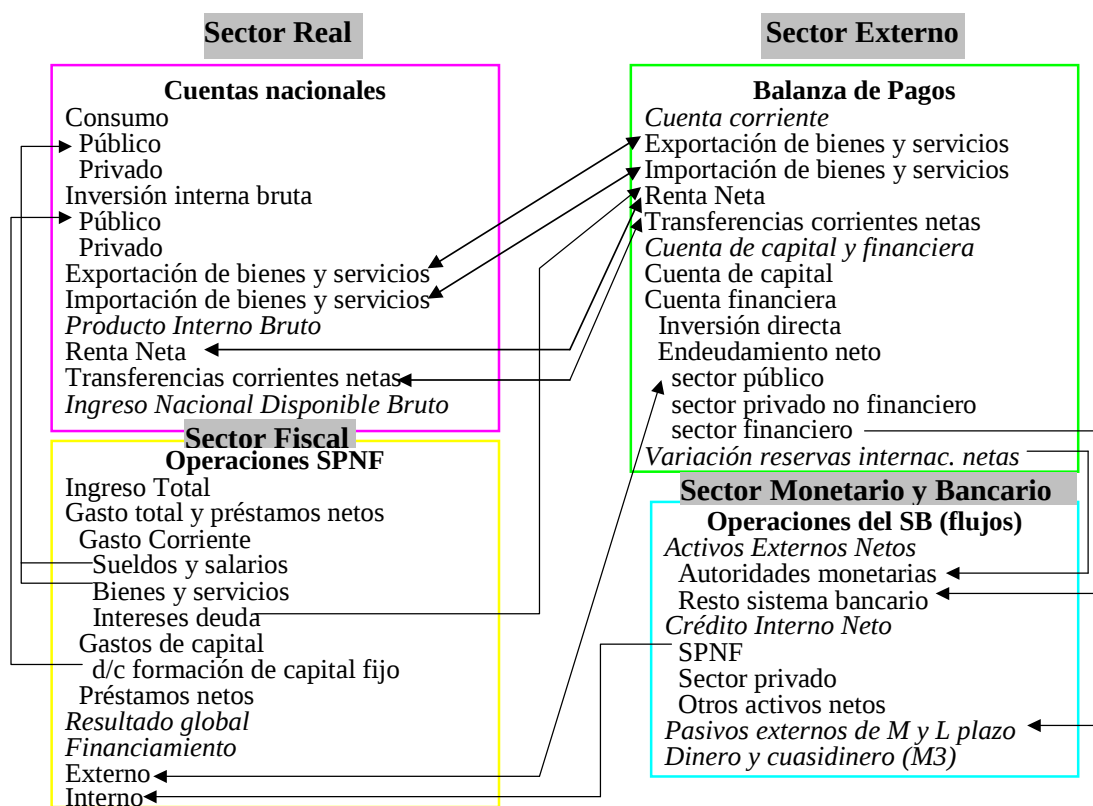
I. Introducción

El análisis macroeconómico se basa en la división de la economía en 4 sectores:

1. El Sector Real, que está conformado por las Cuentas Nacionales;
2. El Sector Externo, que es la Balanza de Pagos;
3. El Sector Fiscal, que no es otra cosa que las Operaciones del Sector Público No Financiero (SPNF); y,
4. El Sector Monetario y Bancario, que corresponde a las estadísticas del Sector Bancario y Monetario (SB)

Estos Sectores, si bien por separado ponen de relieve un aspecto particular de la economía, se valen de los mismos conceptos fundamentales y constituyen un sistema interrelacionado, tal como se muestra en la figura N° 1

Figura N° 1. Interrelaciones Macroeconómicas



Desde que el Ecuador asumió el esquema de dolarización en el año 2000, la Política del Sector Fiscal (en adelante Política Fiscal) se constituye en el único mecanismo del que dispone el sector público para modificar el comportamiento de la economía en su conjunto¹.

¹ La Política Fiscal influye de manera decisiva en la determinación de la realidad económica ya que afecta directamente a la utilización de los recursos agregados y el nivel de demanda agregada de una economía. Influye también sobre la balanza de pagos, el nivel de la deuda, las tasas de interés, inflación y crecimiento económico.

Su importancia radica en que con frecuencia los desequilibrios macroeconómicos internos y externos pueden atribuirse a un desequilibrio fiscal que no se ha logrado corregir.

A fin de evaluar la situación fiscal histórica de la economía y plantear políticas fiscales adecuadas es esencial comprender claramente los principios básicos de la contabilidad y análisis de las cuentas fiscales. Este apartado está dedicado a exponer estos temas.

II. Contabilidad de las Finanzas Públicas

El registro de las transacciones del Sector Fiscal persigue fines relacionados con el análisis económico, el control financiero y la rendición de cuentas. En esta sección se examinan los principios de finanzas públicas aplicados al caso ecuatoriano.

2.1.Cobertura

El Sector Fiscal se define por el carácter de las funciones que cumple, básicamente prestar servicios fuera del mercado para consumo colectivo y transferir ingreso. Estas actividades se financian principalmente con gravámenes obligatorios (impuestos). El Sector Fiscal también desempeña funciones de índole auxiliar (por ejemplo, paga prestaciones de seguro social y pensiones, vende bienes y servicios a otros sectores y concede préstamos a ciertas instituciones). Estas actividades auxiliares plantean problemas de delineación de los límites entre el Sector Fiscal y otros sectores de la economía que pueden cumplir funciones semejantes.

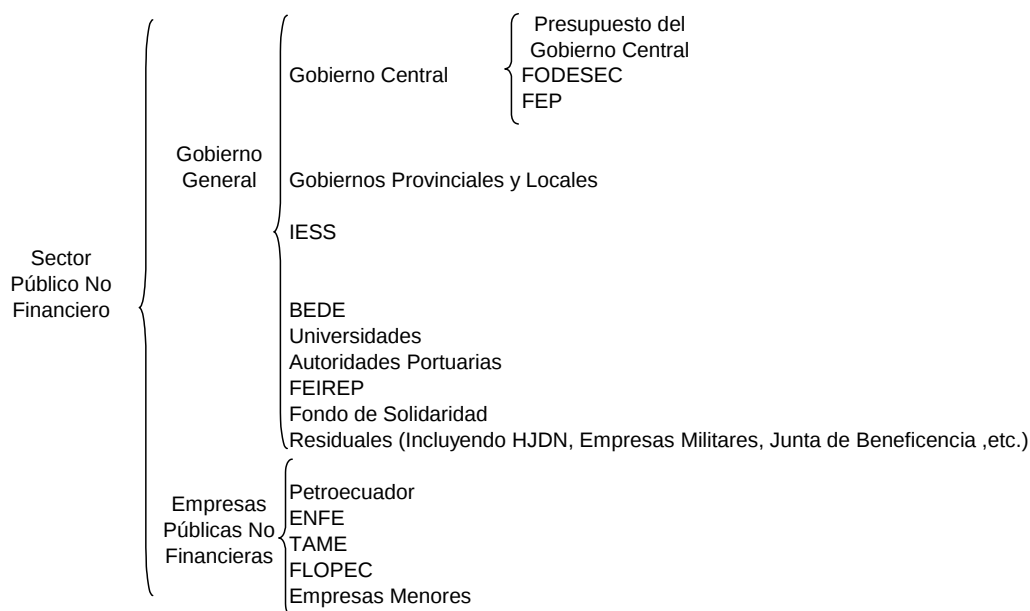
Las estadísticas fiscales en el Ecuador consolidan lo que se conoce como sector público no financiero. El SPNF comprende todas las instituciones que pertenecen al sector gobierno general y a las empresas públicas no financieras (se excluyen las empresas públicas financieras que, por razones analíticas, se integran con el resto del sector monetario y bancario).

El gobierno general es la definición más amplia del gobierno y comprende: i) el gobierno central, ii) los gobiernos provinciales, iii) los gobiernos locales, iv) los fondos de seguro social, v) las instituciones con autoridad supranacional que ejerzan funciones gubernamentales, tributarias y de gasto, en el territorio nacional, y vi) las operaciones de las empresas adscritas (EA). Las EA son unidades estrechamente integradas con un ministerio o dependencia de un nivel de gobierno, tales como las empresas de servicios de publicaciones del gobierno, los astilleros navales (como unidades auxiliares), y los restaurantes gubernamentales en edificios públicos.

Las empresas públicas no financieras son unidades propiedad del gobierno o controladas por él y que venden sus bienes o servicios al público en general. Ejemplos de empresas públicas no financieras incluirían los ferrocarriles, servicios de correos, empresas de electricidad, agua y telecomunicaciones.

Para visualizar mejor la estructura y contenido de las cifras en el caso Ecuatoriano, se presenta la cobertura de entidades que contiene el SPNF:

Figura N°2. Cobertura de las Estadísticas de Finanzas Públicas En Ecuador²



Cabe señalar, sin embargo, que a lo largo de los años de la serie que se presenta en esta publicación, se han creado varias entidades y otras han desaparecido.

2.2. Medición de las transacciones financieras

2.2.1. Bases para la presentación de datos

Se establece un registro de las transacciones en base mixta, es decir las entradas de recursos en base caja (cuando se recibe efectivamente el dinero) y las erogaciones en base devengado (cuando se crea, transforma, cambia o extingue valor económico, es decir cuando existe la obligación).

Esto implica que las entradas son transacciones que son registradas cuando son recibidas o pagadas en efectivo o en el momento en el que efectivamente se cobran. Las erogaciones se registran en el momento en que las entidades adquieren el compromiso de pagar, aunque dicho pago no se haya ejecutado todavía.

La diferencia entre la obligación de pago y lo efectivamente pagado, se denomina atrasos, lo que en el lenguaje de finanzas públicas se denomina “deuda flotante”. Esta denominación responde a que la obligación de pago no se encuentra registrada de la misma manera que el endeudamiento público.

2.2.2. Consolidación

Al compilar las estadísticas de unidades del Sector Fiscal se eliminan las cuentas o transacciones realizadas entre dichas unidades. Por ejemplo, al consolidar las operaciones del gobierno central y los gobiernos locales en el Sector Público No

² Los Fondos de Seguridad Social, por la naturaleza de sus ingresos, tienen características más afines al Sector Público No Financiero que al Financiero desde la perspectiva económica. Así por ejemplo, Los aportes a la seguridad social, por su carácter obligatorio son más parecidos a un impuesto o a una tasa que a un depósito bancario. El Banco del Estado (BEDE), por razones análogas, es parte también del SPNF.

Financiero, se descuentan o consolidan los gastos por aportes del gobierno central a los gobiernos locales y los correspondientes ingresos de los gobiernos locales. Se evita de este modo el doble registro de algunas partidas. Se requieren tres niveles de consolidación para obtener las Operaciones del Sector Público No Financiero:

1. La consolidación dentro de cada unidad de gobierno, que implica la eliminación de transacciones intergubernamentales (por ejemplo, consolidar las operaciones de las distintas unidades de un ministerio).
2. La consolidación de todas las unidades de gobierno a un mismo nivel, por ejemplo, a fin de obtener las operaciones de los gobiernos seccionales se eliminan las transacciones entre gobiernos provinciales o municipios.
3. La consolidación del gobierno central, los gobiernos seccionales, las otras entidades del gobierno general y las empresas públicas no financieras en el sector público no financiero en su totalidad, lo que significa cancelar las transacciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno y las empresas.

III. Marco de Análisis

A fin de evaluar la posición fiscal global del sector público no financiero y su repercusión macroeconómica, los análisis deben distinguir entre ingreso fiscal y entrada, y gasto fiscal y erogación.

Si bien todo ingreso fiscal es una entrada, no todas las entradas representan ingreso fiscal. Este último sólo consiste en las entradas que no dan lugar a una obligación de reembolso (por ejemplo, impuestos). Las entradas provenientes de préstamos al sector público no constituyen ingreso fiscal, porque los préstamos deben reembolsarse. Análogamente, no todas las erogaciones constituyen gastos fiscales. Por ejemplo, el reembolso de un préstamo no es un gasto fiscal, porque emana de una obligación asumida al recibir el préstamo; en cambio los pagos de intereses, son una partida del gasto fiscal.

Con estas consideraciones, la presentación de los datos que utiliza esta publicación es la llamada ahorro-inversión-financiamiento. El ingreso menos el consumo corriente refleja el ahorro, al cual cuando se le substraen la inversión debe por identidad contable ser igual al financiamiento. En la lenguaje de las Finanzas Públicas el lado del Ingreso y el Gasto se conoce como sobre la línea, mientras que el lado del financiamiento se lo identifica como bajo la línea, tal como se muestra en la figura N° 3

Figura N°3. El Marco Analítico de Finanzas Públicas

ENTRADAS	EROGACIONES	
Ingresos Totales	Gastos Totales	SOBRE LA LINEA
Petroleros	Corrientes	
No Petroleros	De Capital	LADO REAL DE LAS TRANSACCIONES
Desembolsos	Amortizaciones	BAJO LA LINEA
Disminución de depósitos	Incremento de depósitos	
Incremento de atrasos	Disminución de atrasos	
		LADO MONETARIO DE LAS TRANSACCIONES