

# **Análisis de la regla fiscal: Gastos permanentes financiados con ingresos permanentes como componente de política fiscal ecuatoriana. Periodo de estudio: 2014-2017.**

**Analysis of the fiscal rule: Permanent expenditures financed with permanent income as a component of Ecuadorian fiscal policy. Period of study: 2014-2017.**

Britany Lidubay Engracia Calderón<sup>+</sup>; Robby Fernando Ordoñez Pumadera<sup>\*</sup>; Rina Belén Jurado Burgos<sup>++</sup>; Javier Antonio Paredes Tobar<sup>1,B</sup>

<sup>1</sup>Universidad Técnica de Babahoyo.

{britanyengraciac@gmail.com; robyfer96@gmail.com; rinajuradobu@hotmail.com; japaredes@utb.edu.ec}

**Fecha de recepción:** 20 de abril de 2019 — **Fecha de revisión:** 14 de mayo de 2019

**Resumen:** La política fiscal ecuatoriana está dotada de mecanismos de gestión para velar por la sostenibilidad económica del país, desde la percepción de que un estado es el organismo de control, regulación, y estabilización de la economía en general, dichos mecanismos deben propender a un uso razonable de recursos que el mismo dispone. La regla fiscal es una de las herramientas de control y regulación del gasto público más popular y efectivo, en cada nivel que se la emplee siempre y cuando no genere incertidumbre o populismo como medida regulatoria en el ámbito socio-económico. En Ecuador, el impacto de una gestión fiscal no se mide con frecuencia entre los ciudadanos, a los cuales se busca beneficiar con cada proceso público. Los usuarios de la comunicación somos los principales gestores de los recursos que maneja la organización pública, y que deben ser salvaguardados en pro de generar beneficios eficientes a la economía, para que esta fluya y genere rendimientos tanto a corto como a largo plazo. Por ello ha sido necesario estudiar, la medida de comparabilidad de eficiencia económica más sencilla, pero a la vez más importante en la economía ecuatoriana. Como es cubrir gastos ordinarios y permanentes, con los recursos que se generan las actividades económicas del país. En el presente artículo se empleó el método deductivo, a través de razonamiento de relación lógica que va desde lo general a lo particular, se partió de premisas enfocadas a un estudio, así como de organizar silogismos que permitan validar una determinada conclusión.

*Palabras clave — Política fiscal, Regla fiscal, ingresos permanentes, gastos permanentes, superávit permanente.*

**Abstract:** The Ecuadorian fiscal policy is endowed with management mechanisms to ensure the economic sustainability of the country, from the perception that a state is the organism of control, regulation, and stabilization of the economy in general, these mechanisms should tend to a reasonable use of the resources that it has. The fiscal rule is one of the most popular and effective tools for controlling and regulating public spending, at each level that is used as long as it does not generate uncertainty or populism as a regulatory measure in the socio-economic sphere. In Ecuador, the impact of fiscal management is not often measured among citizens, who seek to benefit from each public process. Communication users are the main managers of the resources managed by the public organization, and they must be safeguarded in order to generate efficient benefits to the economy, so that it flows and generates returns both in the short and long term. For this reason, it has been necessary to study the easiest measure of economic efficiency comparability, but at the same time more important in the Ecuadorian economy. As it is to cover ordinary and permanent expenses, with the resources generated by the economic activities of the country. In the present article the deductive method was used, through reasoning of logical relation that goes from the general to the particular, it was started from premises focused on a study, as well as to organize syllogisms that allow to validate a certain conclusion.

*Keywords — Fiscal policy, Fiscal rule, permanent income, permanent expenses, permanent surplus.*

## INTRODUCCIÓN

Es indispensable en un estado contar con elementos de planificación socio-económica que permitan disponer de un abanico de mecanismos que coadyuven a una sostenibilidad financiera. Por lo que una de las medidas más utilizadas por los gobiernos de los países es el empleo de la herramienta de política fiscal conocida como regla fiscal, la cual, a lo largo de los años ha sido objeto de estudio y análisis no solo económico, sino también político, ya que muchas veces se ha revesado su significado y puesta en tela de duda su razón objetiva de ser.

En Ecuador una de las reglas fiscales aplicadas, es que los ingresos permanentes están estrictamente destinados a cubrir de forma prioritaria gastos permanentes, si los ingresos permanentes son mayores al gasto permanente se denomina superávit permanente, y si viceversa déficit permanente. Según el manejo de la economía ecuatoriana, por principio de política fiscal, los ingresos permanentes deben ser mayores a los gastos permanentes, es decir todos los recursos que generan entidades y organismos que forman parte del presupuesto general del estado deben regirse bajo la razonabilidad económica de eficiencia del gasto, para procurar su manejo sostenible en las actividades económicas del país.

La investigación realizada en el presente escrito ha procurado recabar información que permita crear una base fiable de información en cuanto al manejo de ésta regla fiscal ecuatoriana en específica. Se recurrió a referencias bibliográficas de fuentes oficiales, como portales, sitios webs de entidades e instituciones del sector público, reglamentos estatutos y además de artículos de revista científicas, cuyas conceptualizaciones han sido claves para la discusión de la premisa principal de éste instrumento de información, como es analizar la eficiencia en la gestión de la regla fiscal dictada a cubrir gastos permanentes con ingresos permanentes.

<sup>+</sup> Estudiante de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, Universidad Técnica de Babahoyo.

<sup>\*</sup> Estudiante de la Carrera de Contabilidad y Auditoría, Universidad Técnica de Babahoyo.

<sup>++</sup> Estudiante de la Carrera de Ingeniería Comercial, Universidad Técnica de Babahoyo.

<sup>♠</sup> Magister en Contabilidad y Auditoría.

## DESARROLLO

### *Política Fiscal*

Según (Ávila y Lugo, 2004) la política fiscal se puede definir como el conexo de medidas y estrategias que emplea un determinado estado a fin de captar los ingresos que serán destinados a la gestión económica en general.

### *Regla Fiscal*

Una regla fiscal es un instrumento de la política fiscal a fin de controlar o delimitar ciertos parámetros de gestión de la economía, primordialmente de control del gasto público procurando una sostenibilidad y un control eficiente de los mismos, preponderando a una economía disciplinada y eficiente (Grünwald N., 2018).

Estas dos conceptualizaciones pueden resultar similares, pero se puede decir que una política fiscal es el instrumento principal que sirve de base a una economía pública para reconocer y captar los recursos que son indispensables para el flujo económico de las actividades del país, y la regla fiscal es una herramienta de dicho instrumento que procura que en base a esos ingresos o recursos disponibles, el gasto público sea razonable y no represente un sesgo a una gestión ineficiente.

### *Importancia del rol del estado en la determinación de una regla fiscal eficiente*

La gestión de la regla fiscal es de vital importancia para la economía de un país ya que, un determinado estado aplicando medidas de gestión del gasto puede diluir y minimizar los riesgos de una recesión económica.

Acorde al (Código Orgánico de Organización Territorial; Autonomía y Descentralización, 2010) en su artículo 3, los principios que rigen a la distribución de los recursos que posee el estado, como son solidaridad, subsidiariedad y equidad territorial, pactan que el organismo estatal, conjunto con cada entidad pública, son los responsables de buscar mecanismos que procuren salvaguardar la economía ecuatoriana, así como de velar por el bienestar de cada una de las personas que vivimos en sociedad.

Esta es la significancia máxima, de aplicar una regla fiscal justa y eficiente, ya que, si se torna muy general, las medidas pueden ser interpretadas de forma subjetiva.

### ***Aplicación de regla fiscal explícita***

Como lo especifica (Falconí Morales , 2010) aplicar políticas fiscales laxas, es decir flexibles o que por su generalidad puedan dar paso a ambigüedad legal, no es la forma más eficiente de regular la economía, en la medida de lo posible la regla fiscal que aplique un país, a su vez expresar que las medidas de regulación fiscales, no deben ser fijadas en torno a un espejismo de beneficio social temporal, más bien analizar cómo seguir reduciendo los déficits fiscales existentes al largo plazo, y que la estabilidad económica fuera constante, ya que una regla fiscal al regular los recursos económicos permite un uso eficiente de los mismos.

### ***Marco normativo de la Regla Fiscal en el Ecuador***

El artículo 286 de las Constitución de la República del Ecuador dispone que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirá 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 92).

Acorde al artículo 81 del Código orgánico de planificación y finanzas públicas como medida de gestión de las finanzas públicas, los gastos permanentes se cubrirán con ingresos permanentes en el presupuesto general del estado siendo éste el instrumento de planificación y control de dichos ingresos y gastos, deberá regirse bajo esta premisa. La postura preliminar al cumplimiento de ésta regla fiscal, es que por principio económico los ingresos permanentes sean superiores a los gastos permanentes (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

La presentación de la regla fiscal del Ecuador es proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, de forma anual, en el instrumento de rendición de cuentas de la misma entidad. Es el ministerio de Economía y Finanzas, el ente regulador de la economía ecuatoriana, por lo que su principal función es velar porque la economía sea regulada de forma legal y óptima, en cada nivel de gobierno.

### ***Ingresos***

Son todos los recursos que capta el estado ya sea por tributos, siendo estos los impuestos, ventas de bienes públicos, tanto muebles como inmuebles; así como recursos provenientes de donaciones, todas estas captaciones y según su naturaleza son las destinadas a cubrir obligaciones públicas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

Acorde al (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) en su artículo 78, éstos a su vez se dividen en:

- **Ingresos permanentes:** Como su nombre lo expresa son todos los recursos que el estado puede captar y estimar de forma previsible, y que de ninguna manera causan disminución de la riqueza natural, un ejemplo son los tributos.
- **Ingresos no permanentes:** Son los recursos provenientes de actividades que disminuyen la riqueza natural del país, y los que no se reciben de manera periódica, por lo que aquí podemos encontrar a los ingresos provenientes de la venta de petróleo, o de endeudamiento público (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Acorde al (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) en su artículo 79, éstos a su vez se dividen en:

- **Gastos permanentes:** Son todas las obligaciones que el país se deben pagar de manera constante, es decir representan un gasto continuo, éstos son efectuados por instituciones, entidades y demás organismos del sector público.
- **Gastos no permanentes:** Son las obligaciones que el estado debe cubrir, pero no de forma continua, es decir solamente de forma eventual, y que pueden conllevar a una acumulación de capital.

El (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018) presenta dos tipos de informes donde contiene la información relevante a los procesos de la economía ecuatoriana.

### ***Informe técnico de rendición de cuentas***

Es un instrumento de información que contiene las estadísticas, gráficos y ratios de los valores monetarios resultantes de la ejecución presupuestaria ecuatoriana, y que tiene como mayor funcionalidad el presentar de forma comparativa la evolución de

dichos valores. La exposición de estos valores y como los ha gestionado el MEF se prepara en cada una de las fases de la rendición de cuentas que ya descritas.

### ***Informe narrativo o de logros***

Es un instrumento de información, de carácter explicativo o descriptivo, que presenta la razonabilidad de los valores monetarios resultantes de la ejecución presupuestaria ecuatoriana. La exposición de la información en éste informe, es dada en función de cómo los valores monetarios obtenidos de la ejecución del PGE han alcanzado la meta que fue planteada durante el proceso de programación presupuestaria. Como su nombre lo indica, es netamente explicativo, por lo que es mayormente textual.

### ***Contexto de la Regla Fiscal en la rendición de cuentas del MEF 2014-2017***

La proforma del presupuesto general del estado sigue un esquema de presentación donde los ingresos y egresos permanentes se registran sobre la línea, y las entradas y erogaciones bajo la línea. Ésta perspectiva analítica permite comprender cómo los ingresos genuinos del estado son destinados para cubrir los gastos que resultan de las operaciones de las entidades del sector público. Es decir, lo que estado percibe por impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios en función de la naturaleza de cada entidad, rentas provenientes de inversiones, multas, transferencias, donaciones corrientes y demás ingresos públicos, es empleado para cubrir sueldos y salarios de los funcionarios de las mismas entidades públicas que conforma al PGE, bienes y servicios de consumo, gastos financieros y demás gastos corrientes.

Una vez cubiertos estos gastos y si resultara un excedente, éste será destinado para cubrir gastos no permanentes, como por ejemplo los provenientes de la realización de obras públicas, siempre que sean enmarcados en los ámbitos de salud, vivienda o educación.

Delimitar este enunciado es importante para contextualizarse en como el MEF le presenta a la ciudadanía esta información.

El informe técnico de rendición de cuentas del MEF analiza la regla fiscal de forma evolutiva, tomándola como un indicador de la finanza pública

ecuatoriana, ya que permite analizar cómo el estado está en la capacidad de cubrir sus gastos operativos. Presenta una comparabilidad con valores con un rango que comprende al menos seis años, sin embargo, el análisis que efectúa es enunciativo, luego de la presentación del gráfico, no explica de forma exhaustiva la utilización de este recurso. Cabe recalcar que los datos que presenta en este esquema de comparabilidad son los contenidos en la ejecución del presupuesto general del estado.

## **METODOLOGÍA**

Para la realización del presente escrito se ha utilizado el método deductivo, a través de razonamiento que según (Dávila Newman, 2006) especifica que este es un método de relación lógica que va desde lo general a lo particular, puede partir de premisas enfocadas a un estudio, así como de organizar silogismos que permitan validar una determinada conclusión.

El método fue elegido a fin de estudiar las conceptualizaciones que pueden servir de base para delimitar y analizar el procedimiento de gestión de la regla fiscal que pacta que los gastos permanentes deben ser cubiertos con ingresos permanentes.

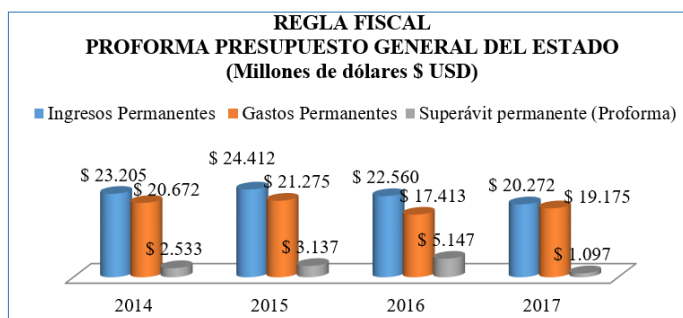
La información obtenida de fuentes bibliográficas corresponde tanto a fuentes oficiales, como informes de rendición de cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentos, leyes, constitución, así como de informes, artículos de revistas científicas y aportes investigativos de diversos autores que respaldan que la información a analizar se apegue a la realidad buscada en el presente estudio.

## **RESULTADOS**

### ***Regla fiscal en la proforma del presupuesto general del estado 2014-2017***

En el siguiente diagrama podremos observar la evolución de la regla fiscal en el Ecuador, de acuerdo a la proforma presupuestaria de cada periodo en el lapso 2014-2017.

**Gráfico 1.** Evolución de la aplicación de la regla fiscal en la proforma del PGE 2014-2017



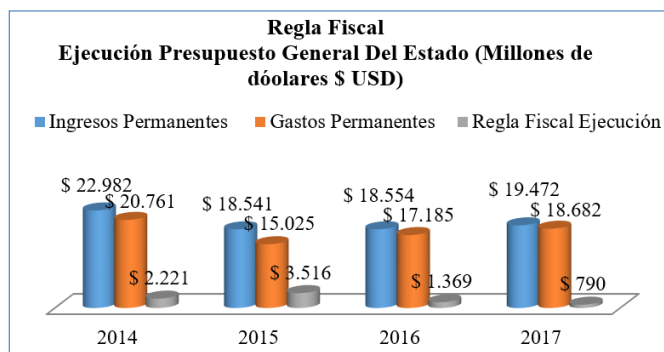
Fuente: Informes de rendición de cuentas del MINFIN  
Elaborado por: Los Autores

Es evidente que se estimó cumplir la regla fiscal en cada año del periodo 2014-2017, ya que como se especificó es aquí en la proforma donde se estiman los ingresos y gastos.

**Regla fiscal en la ejecución del presupuesto general del estado 2014-2017**

En el siguiente diagrama podremos observar la evolución de la regla fiscal en el Ecuador, de acuerdo a la ejecución presupuestaria de cada periodo en el lapso 2014-2017.

**Gráfico 2.** Evolución de la aplicación de la regla fiscal en la ejecución del PGE 2014-2017



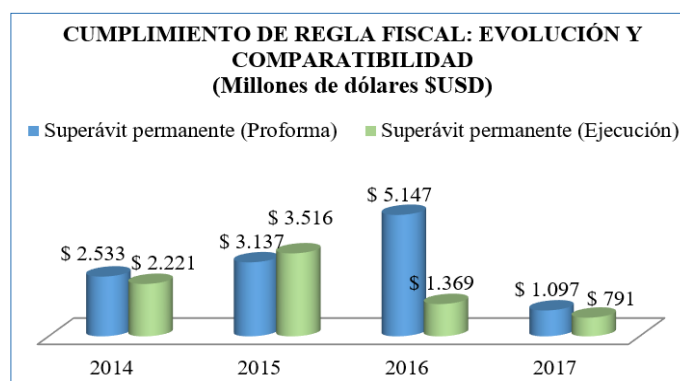
Fuente: Informes de rendición de cuentas del MINFIN 2014-2017  
Elaborado por: Los Autores

En la ejecución del PGE, tal como lo especifica su nombre, una vez captados los recursos e incurridos en los gastos, se puede determinar que sí se cumplió la regla fiscal de dichos rubros, a su vez como lo expresan los informes de rendición de cuentas del periodo 2014-2017 presentados por el MINFIN, el excedente se destinó a cubrir gastos no permanentes, dicha destinación ha sido de carácter enunciativo, por lo que la cualidad descriptiva de la información no es explícita.

Estos gráficos nos permiten en sí determinar la diferencia entre ingreso permanente y gasto

permanente de cada periodo. Y que lo podemos visualizar de mejor manera en el siguiente gráfico:

**Gráfico 3.** Cumplimiento de la regla fiscal del PGE 2014-2017



Fuente: Informes de rendición de cuentas del MINFIN 2014-2017  
Elaborado por: Los Autores

La diferencia una vez cumplida la regla fiscal, es denominada superávit fiscal, y que, por tendencia económica prevista por el mismo Ministerio de Economía y Finanzas al ser el resultante de los ingresos permanentes contra los gastos permanentes, este remanente puede ser destinado a cubrir gastos no permanentes, como puede ser financiamiento o endeudamiento público.

**DISCUSIÓN**

De forma nominal se puede expresar que la regla fiscal de cubrir gastos permanentes con ingresos permanentes se cumple, pero a partir de ésta denominación sería subjetivo especificar que la gestión de la regla fiscal en el Ecuador sea eficiente, según el sustento bibliográfico descrito, existen factores que delimitan si la regla fiscal se está aplicando con razonabilidad económica, los mismos que deben sujetarse a la razonabilidad de la política fiscal en el Ecuador.

Un factor importante y que puede influir en el resultado que se obtenga una vez ejecutado el presupuesto, es la diferencia entre lo presupuestado en la proforma y lo ejecutado como tal.

Existen indicadores de gestión que serían un factor importante a considerar, cuando se evalúa por qué lo ejecutado se desapega considerablemente de lo planificado, un ejemplo de aquello puede verse en el periodo 2016, ya que se estimaba recaudar \$22.560 millones de dólares, incurrir en gastos por \$17.413 millones de dólares, sin embargo lo ejecutado ascendió \$18.554 y se gastó \$17.185 millones de dólares, es

razonable que lo estimado discrepe de lo ejecutado, sin embargo para que el gasto sea razonable, era necesario aplicar un indicador de gestión de eficacia del gasto.

Además de emplear indicadores de gestión de eficiencia, para lograr mejores resultados con los insumos disponibles, por ende, si se captó menos recursos, se buscaría ajustar gastos de igual manera.

En cuanto a la forma de dar a conocer la gestión de la regla fiscal, por el ente rector de las finanzas públicas, ésta es representada en el informe técnico de cada periodo de rendición de cuentas, el mismo que sigue un esquema de representación de la información económica, de forma enunciativa, es importante a su vez que como es una medida pública, sea guiada por la transparencia en los procesos y su diversificación en la información, ya que un instrumento de rendición de cuentas, como su nombre lo dice, debe informar de forma explícita, más no implícita a los usuarios de la información.

## CONCLUSIONES

El estado ecuatoriano tiene por principio fundamental en cuanto a política pública velar porque la gestión económica de los ingresos y los gastos sea dada con transparencia y razonabilidad, por lo que implementa mecanismos que permitan dicha premisa. Al ser el ente responsable de la gestión directa o indirecta de las finanzas públicas, debe a su vez aseverar que la misma se gestione en beneficio de la colectividad, sin perjudicar los bienes y servicios que públicos que por principio constitucional son de y para la ciudadanía.

La gestión de los ingresos y gastos permanentes ha sido eficiente en cierta medida durante el periodo de estudio, ya que se genera un superávit tanto a nivel de planificación, es decir desde la estimación hasta que se lo ejecuta. Pero la transparencia de la información, la cual es limitada en lo referente a la destinación del superávit resultante de cumplir la regla fiscal, puede denotar cierta subjetividad de la veracidad de dicho manejo. Debe ser puesta en manifiesto para la colectividad la manera en que se gestionan dichos resultados.

Se evidenció que la gestión de regla fiscal es un detonante de la eficiencia económica en cuanto a gestionar los recursos económicos del estado, a fin de conseguir un equilibrio económico a corto plazo, por lo que, si ésta se emplea acorde a objetivos razonables,

será de gran significancia desde el marco legal hasta el marco de información. Sin embargo, al destinar el superávit a satisfacer, gastos no permanentes, puede ser un indicio de que la regla fiscal no se piensa como una herramienta que regula la política fiscal a largo plazo, más bien se ha utilizada como herramienta de satisfacción de necesidades públicas a corto plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Y Lugo, J. (2004). Introducción a la economía (Tercera ed.). México D.F, México: Plaza y Valdés S.A de C.V. Obtenido de <https://books.google.com.ec/s?id=vqe1mvHmluAC&pg=PA224&dq=politica+fiscal+definicion&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi5udiovPncAhWFwVkkHc13DaMQ6AEIKzAB#v=onepage&q=politica%20fiscal%20definicion&f=false>
- Código Orgánico de Organización Territorial; Autonomía y Descentralización. (2010). Quito, Ecuador. Obtenido de [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Quito, Ecuador. Obtenido de [https://www.ucuenca.edu.ec/images/Documentos\\_PDF/CODIGO\\_FINANZAS.pdf](https://www.ucuenca.edu.ec/images/Documentos_PDF/CODIGO_FINANZAS.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito, Ecuador. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Dávila Newman, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y. Laurus, XII, 27. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/761/76109911.pdf>
- Falconí Morales, J. (2010). El Ecuador requiere una regla fiscal explícita. Revista Gestión, I(188), 5. Obtenido de [http://www.revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy\\_pdfs/188\\_004.pdf](http://www.revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy_pdfs/188_004.pdf)
- Grünwald N., C. (2018). Regla fiscal y su evolución. Chile : Libertad y Desarrollo. Obtenido de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/03/SIE-269-Regla-Fiscal-y-su-evoluci%C3%B3n-Enero2018.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Recuperado el agosto de 2018, de <https://www.finanzas.gob.ec/ingresos-principios/>