

INFORME FAVORABLE DEL DIRECTOR

**INFORME DE APROBACION DE PRESENTACION DE LA TESIS DEL
DEPARTAMENTO (COMISION DEL PROGRAMA DE DOCTORADO)**



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, EMPRESARIALES Y TURISMO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**TESIS DOCTORAL
CREDIBILIDAD DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR**

V. XAVIER DAVALOS G.

**DIRECTOR:
DOCTOR DN. JUAN FRANCISCO JIMENO**

AGRADECIMIENTO:

Quisiera empezar agradeciendo a Dios, luego al Director de la tesis, profesor Juan Francisco Jimeno, cuyo nivel alcanzado en este trabajo se debió a los sabios consejos y a su disposición permanente por apoyar en esta tarea. Agradezco al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) a todos sus miembros por el amplio apoyo entregado cada momento de la elaboración de esta investigación, a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) por el auspicio sin el cual hubiese sido imposible realizarla. A la Universidad de Alcalá a su cuerpo docente y administrativo por la apertura y aliento permanente.

Dedico este esfuerzo a Juan Javier, Carla, Diana y Martina, por haber renunciado a mi presencia y haberlo hecho con generosidad. Seguramente hay muchas más instituciones y personas que se debe mencionar, valga la oportunidad para agradecerles a todos y todas quienes de una u otra forma me apoyaron.

CREDIBILIDAD DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR

CONTENIDO:	Pág.
<u>CAPITULO I: INTRODUCCION.....</u>	1
<u>CAPITULO II: REGLAS FISCALES EN EL ECUADOR.....</u>	31
<u>CAPITULO III: EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR.....</u>	129

CREDIBILIDAD DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR

INDICE:

	PAG.
<u>CAPITULO I: INTRODUCCION</u>	1
1. EL CONTEXTO MACROECONOMICO	2
• La producción	2
• La inflación	3
• La composición sectorial del PIB	4
• Los precios del petróleo	5
• El tipo de cambio y la dolarización	6
• El comercio exterior	7
• El consumo privado y público	9
• La formación bruta de capital fijo	9
2. EL MARCO INSTITUCIONAL	10
• El sector económico	10
• La seguridad social	13
3. EL COMPORTAMIENTO FISCAL	16
• Los ingresos fiscales totales	17
• Déficit o superávit fiscal	19
• La deuda pública	21
• La magnitud de los indicadores fiscales	22
• El presupuesto y las reglas fiscales	24
• Las contribuciones de la Seguridad Social	27
4. La Investigación	28
5. Anexo: La Dinámica de la Deuda Pública	30
<u>CAPITULO II: REGLAS FISCALES EN EL ECUADOR</u>	31
CONTENIDO	31
1. INTRODUCCIÓN	32
2. REGLAS FISCALES: MARCO TEÓRICO	38
2.1. Antecedentes	38
2.2. Ventajas de las reglas fiscales	38
2.3. Desafíos de las reglas fiscales	38
2.3.1. Desafíos generales	45
2.3.2. Desafíos al implementar reglas fiscales en países con recursos	45
	47

naturales no renovables	
2.4. Tipología de reglas fiscales	57
3. EL COMPORTAMIENTO DE LA POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR	64
3.1. Trayectoria del balance primario y del déficit primario no petrolero	64
3.2. Impulso fiscal y política fiscal pro cíclica	67
3.3. Evolución de los ingresos en la última década	75
3.4. Primeras reglas fiscales incorporadas en el Ecuador en octubre del 2002	78
3.5. Reglas fiscales vigentes actualmente desde septiembre del 2010	79
4. EL PAPEL DE LAS REGLAS FISCALES EN EL CICLO RECIENTE	82
4.1. Vulnerabilidad fiscal de corto plazo a shocks de precios del petróleo	82
4.2. El primer ejercicio: sostenibilidad fiscal en el período de crisis bajo la regla vigente en el 2002	86
4.3. El segundo ejercicio: sostenibilidad fiscal en el período de crisis bajo la regla vigente desde el 2010	90
4.4. Resultados de simular la aplicación de las reglas fiscales en diez trimestres del año 2008 – 2009 durante la crisis reciente	92
5. ELEMENTOS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL CON RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	96
5.1. Las reglas fiscales y el petróleo	96
5.2. Resultados de la estimación de sostenibilidad fiscal para el Ecuador	97
6. CONCLUSIONES	110
7. ANEXOS	117
8. BIBLIOGRAFIA	126
<u>CAPÍTULO III: EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR</u>	129
CONTENIDO	129
1. INTRODUCCIÓN	131
1.1. Antecedentes	131
1.2. Conceptos y definiciones	133
1.3. Descripción del Capítulo	136
2. DEMOGRAFIA:	137
2.1. Situación Demográfica	137
2.2. Perspectivas demográficas en Ecuador	142
3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR	144
3.1. Reseña histórica de la seguridad social	144
	146

3.2.	Base de cálculo de la pensión de vejez según la normativa vigente en el Ecuador	148
3.3.	Principales falencias de la institucionalidad de la seguridad social en la última década	149
3.4.	Breve referencia a los sistemas de pensiones existentes	151
3.5.	Principales características del sistema de pensiones en el Ecuador	155
4.	LA SITUACION DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR	155
4.1.	Los sistemas de pensiones en la región	160
4.2.	El gasto anual sobre pensiones	167
4.3.	Los ingresos del sistema de pensiones	169
4.4.	El balance del sistema de pensiones	170
4.5.	La evolución demográfica y el sistema de pensiones	172
4.6.	Deuda implícita	172
4.6.1.	Tasa de retorno implícito de pensiones	177
4.6.2.	La deuda pensional implícita	181
4.7.	Desigualdad y equidad intergeneracional	193
5.	COBERTURA Y TRANSFORMACIONES NECESARIAS	193
5.1.	Cobertura e informalidad	198
5.2.	Caracterización de afiliados y no afiliados	205
5.3.	Política fiscal, ciclos económicos y sistemas de pensiones.	207
5.4.	Transformaciones necesarias, las medidas a adoptar	209
5.4.1.	Antecedentes	213
5.4.2.	La política social en la región	214
5.4.3.	Herramientas para una extensión de la seguridad social	218
6.	CONCLUSIONES	223
7.	ANEXOS	
8.	BIBLIOGRAFÍA	

INDICE DE GRAFICOS

	Página
Capítulo I	
Gráfico No. I-1 Producto Interno Bruto y Tasa de Variación, -millones de dólares del 2000- 1995-2011	3
Gráfico No. I-2 Índice de Precios al Consumidor. Años base: 1995 y 2004	3
Gráfico No. I-3 Sectores Productivos en Porcentaje del PIB, a precios del 2000	4
Gráfico No. I-4 Índice de Precios Reales del Petróleo, Promedio de los Tres Precios Spot	5
Gráfico No. I-5 Cotización del dólar por unidad de peso colombiano	6
Gráfico No. I-6 Cotización del dólar por unidad de nuevo sol peruano	6
Gráfico No. I-7 Cotización del dólar por unidad de euro	6
Gráfico No. I-8 Importaciones respecto al PIB	7
Gráfico No. I-9 Exportaciones respecto al PIB	7
Gráfico No. I-10 Balanza Comercial -porcentaje del PIB-	7
Gráfico No. I-11 Variaciones promedio anual de las importaciones por uso o destino económico -período 2000 2012-	8
Gráfico No. I-12 Consumo de los Hogares y del Gobierno -Porcentaje del PIB- con dólares del 2000	9
Gráfico No. I-13 Formación Bruta de Capital Fijo -Porcentaje del PIB- con dólares del 2000	10
Gráfico No. I-14 Gastos Corrientes y de Inversión del Sector Público No Financiero -porcentajes del PIB-	16
Gráfico No. I-15 Gastos Corrientes y Totales del Sector Público No Financiero -porcentaje del PIB-	17
Gráfico No. I-16 Ingresos Petroleros, No Petroleros y Totales, como porcentaje del PIB	18
Gráfico No. I-17 Ingresos No Petroleros o Tributarios, IVA, ICE y Renta -porcentaje del PIB-	19
Gráfico No. I-18 Recaudaciones Arancelarias -porcentaje del PIB-	19
Gráfico No. I-19 Déficit o Superávit del Resultado Global y Primario -Porcentaje del PIB-	19
Gráfico No. I-20 Pago de Intereses de la Deuda Total -porcentaje del PIB-	20
Gráfico No. I-21 Deuda Total sobre el PIB -porcentajes-	21
Gráfico No. I-22 Deuda Externa sobre el PIB -porcentajes-	22
Gráfico No. I-23 Deuda Interna sobre el PIB -porcentajes-	22
Gráfico No. I-24 Déficit primario respecto al PIB, Diferencia crecimiento nominal del PIB, menos intereses nominal -porcentajes-	23
Gráfico No. I-25 Gastos Corrientes y de Inversión -porcentaje del PIB-	24
Gráfico No. I-26 Diferencia entre el Ingreso Permanente y el Gasto Permanente -porcentaje del PIB-	25
Gráfico No. I-27 Balances primarios, real y simulado bajo la regla de gastos permanentes igual a ingresos permanentes -porcentajes del PIB-	26
Gráfico No. I-28 Contribuciones de la Seguridad Social del SPNF -porcentaje del PIB-	28

Capítulo II

Gráfico No. II- 1	Mantenimiento de la Sustentabilidad del Ingreso Fiscal a través de la Acumulación de Activos Financieros	54
Gráfico No. II- 2	Balance estructural versus Balance observado -% del PIB-	60
Gráfico No. II- 3	Ecuador: Balance Primario Anual -en porcentaje del PIB-	64
Gráfico No. II- 4	Balance Primario Tributario o No Petrolero -en porcentaje del PIB y del PIB no petrolero-	66
Gráfico No. II- 5	Balance primario no petrolero observado, estructural y cíclico -% del PIB-	71
Gráfico No. II- 6	Impulso Fiscal -% del PIB No Petrolero-	72
Gráfico No. II- 7	Prociclicidad de la Política	74
Gráfico No. II- 8	Variación del Producto Interno Bruto mundial a precios constante -%/ 2000-2011	76
Gráfico No. II- 9	Variación del precio real internacional del crudo, 2000-2001	76
Gráfico No. II- 10	Tasa de crecimiento de los ingresos totales y no petroleros del Gobierno: (2004=100)	77
Gráfico No. II- 11	Tasa de crecimiento de los ingresos petroleros y no petroleros: en términos reales (2004=100)	77
Gráfico No. II- 12	Balance Primario No Petrolero, Caída de los Ingresos Petroleros en -2,2% del PIB. Escenario base, % del PIB	86
Gráfico No. II- 13	Balance Primario No Petrolero, Caída de los Ingresos Petroleros en -2,2% del PIB. Escenario con las reglas de la LOREYTF, % del PIB	90
Gráfico No. II- 14	Balance Primario No Petrolero, Caída de los Ingresos Petroleros en -2,2% del PIB. Escenario con la regla de ingresos permanentes, % del PIB	93
Gráfico No. II- 15	Declinación de las Reserva Probadas -miles de barriles-	98
Gráfico No. II- 16	Curva de Declinación: Razón de la Producción Promedio -día vs. Acumulada-	98
Gráfico No. II- 17	Exportaciones e Inversiones, Gastos y Subsidios Petroleros -millones de dólares-	99
Gráfico No. II- 18	Ingresos Fiscales Petroleros -en millones de dólares (2010)-	99
Gráfico No. II- 19	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenario base-	101
Gráfico No. II- 20	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenarios base y con la regla Birth in Hand-	102
Gráfico No. II- 21	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenarios base y del presupuesto balanceado-	103
Gráfico No. II- 22	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenarios base y del Balance Estructural con superávit del 1% del PIB-	104
Gráfico No. II- 23	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenarios base y del Gasto Constante-	106
Gráfico No. II- 24	Balance Primario No Petrolero, % del PIBNP -escenarios base y del ingreso permanente finance el gasto permanente-	108
Gráfico No. II- 25	Balance Primario No Petrolero, Línea Base ajustada según las Reglas Fiscales - promedio del PIB No Petrolero período 2011-2017-	109
Gráfico No. II- 26	Balance Primario No Petrolero -promedio del PIB No petrolero período 2011 - 2017-	109
Gráfico No. II- 27	Aplicación del Método Hodrick Prescott	117
Gráfico No. II- 28	Aplicación del Método Hodrick Prescott	117
Gráfico No. II- 29	Ecuador: Simulaciones probabilísticas de la trayectoria de la deuda pública total bajo diferentes reglas fiscales.	124

Capítulo III

Gráfico No. III- 1	Ecuador: Tasa Global de Fecundidad -por quinquenios 1950 2055-	140
Gráfico No. III- 2	Ecuador: Esperanza de Vida al Nacer -por quinquenio 1950 2055-	141
Gráfico No. III- 3	Ecuador: Tasa de dependencia, relación personas de 65 y más/15-64 años (%) -período 1950 2050-	141
Gráfico No. III- 4	Variación del coeficiente (ζ) en base al tiempo de imposiciones en años	147
Gráfico No. III- 5	Población de 10 años o más afiliadas o no según tipo de seguro, año 2011 -porcentaje-	150
Gráfico No. III- 6	Ecuador: Cotizantes / pensionistas	151
Gráfico No. III- 7	Población mayor de 65 años y jubilada	152
Gráfico No. III- 8	Tasas de crecimiento anual (tca) por periodos de la población mayor a 65 años y de jubilados	153
Gráfico No. III- 9	Mayores de 65 años que reciben el Bono de Desarrollo Humano	154
Gráfico No. III- 10	Tasa de crecimiento anual (tca) en cada período de las personas mayores de 65 beneficiarias del BDH	155
Gráfico No. III- 11	Número de Jubilados o Pensionados sobre la Población en Edad de Trabajar (PET) -porcentaje-	162
Gráfico No. III- 12	Tasa de Empleo (Ocupados / PET)	163
Gráfico No. III- 13	Beneficio anual promedio por retirado (Pensión media) -dólares / jubilado-	164
Gráfico No. III- 14	Productividad Media (PIB/Número de Ocupados) -dólares / ocupado-	164
Gráfico No. III- 15	Gasto en Pensiones / PIB	165
Gráfico No. III- 16	Número de trabajadores afiliados y contribuciones a la seguridad social en porcentaje del PIB	168
Gráfico No. III- 17	Balance del Sistema de Pensiones, Ingresos menos Gastos (% del PIB)	170
Gráfico No. III- 18	Gasto en Pensiones en función del envejecimiento	171
Gráfico No. III- 19	Envejecimiento y Balance del Sistema de Pensiones (% del PIB)	172
Gráfico No. III- 20	Tasa de Retorno Implícito de pensiones (ρ)	174
Gráfico No. III- 21	Rentabilidad del sistema de pensiones y envejecimiento	175
Gráfico No. III- 22	Deuda con los Activos (% del PIB) y envejecimiento	178
Gráfico No. III- 23	Deuda con los Jubilados (% del PIB) y envejecimiento	179
Gráfico No. III- 24	Deuda pensional implícita (%del PIB) y envejecimiento	180
Gráfico No. III- 25	Deuda Total Implícita respecto al PIB	181
Gráfico No. III- 26	Cotizaciones Promedio mensual a la Seguridad Social por tramos de edad -dólares-	185
Gráfico No. III- 27	Tasa de crecimiento anual de afiliados en cada período -porcentaje-	188
Gráfico No. III- 28	Valor presente de las cotizaciones de la población afiliada en tramos de edad -porcentaje del PIB-	192
Gráfico No. III- 29	Valor presente de las pensiones de la población jubilada en tramos de edad -porcentaje del PIB al 2011-	192
Gráfico No. III- 30	Condición de Actividad del Jefe de Hogar Hombre por Afiliación al Seguro Social -año 2011-	195

Gráfico No. III- 31	Condición de Actividad de la Jefa de Hogar Mujer por Afiliación al Seguro Social -año 2011-	196
Gráfico No. III- 32	Porcentaje de Jefes/as de Hogar según Condición de Actividad y Tipo de Afiliación al Seguro Social por Area Urbana -año 2011-	197
Gráfico No. III- 33	Porcentaje de Jefes/as de Hogar según Condición de Actividad y Tipo de Afiliación al Seguro Social por Area Rural -año 2011-	197
Gráfico No. III- 34	Afiliación del jefe de hogar según área y género -año 2000-	199
Gráfico No. III- 35	Jefes de hogar hombres afiliados o no al seguro social según quintil de ingreso -año 2000-	200
Gráfico No. III- 36	Jefas de hogar mujeres afiliadas o no al seguro social según quintil de ingreso -año 2000-	201
Gráfico No. III- 37	Jefes de hogar hombres afiliados o no al seguro social según tipo de afiliación y quintil -año 2006-	202
Gráfico No. III- 38	Jefes de hogar mujeres afiliadas o no al seguro social según tipo de afiliación y quintil -año 2006-	203
Gráfico No. III- 39	Afiliación o no a la seguridad social del/la Jefe/a del hogar, según tipo de seguro por género -2011- Porcentajes.	204
Gráfico No. III- 40	Jefes de hogar hombres afiliados o no al seguro social según tipo y quintil -año 2011-	204
Gráfico No. III- 41	Jefes de hogar mujeres afiliadas o no al seguro social según tipo y quintil -año 2011-	205

INDICE DE TABLAS

CAPITULO II

	PAGINA	
Tabla No. 1	CONSIDERACIONES DE POLITICA FISCAL EN PAISES EXPORTADORES DE PETRÓLEO EN UN CONTEXTO DE ALTOS PRECIOS DEL CRUDO	51
Tabla No. 2	PROMEDIOS DE LOS RESULTADOS DEL BALANCE PRIMARIO NO PETROLERO OBSERVADO, CICLICO Y ESTRUCTURAL ANTES Y DESPUES DEL 2006 -porcentaje del PIB-	70
Tabla No. 3	Ecuador: Prociclicidad de la Política Fiscal. Información anual	75
Tabla No. 5	OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado. Caída de los Ingresos Petroleros (en -2,2% del PIB) como resultado de una shock de precios del petróleo. Porcentaje del PIB	85
Tabla No. 6	CAIDA DE LA RESERVA INTERNACIONAL DE LIBRE DISPONIBILIDAD COMO RESULTADO DE LA CAIDA DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN 2,2% DEL PIB	84
Tabla No. 7	REGLAS MACROFISCALES CREADAS POR LEY EN EL AÑO 2002 OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO -base devengado-. Caída de los Ingresos Petroleros (en -2,2% del PIB) como resultado de una shock de precios del petróleo. Porcentaje del PIB	88
Tabla No. 8	RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL (LOREYTF) CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNDO DEL 2010. PORCENTAJE DEL PIB	89
Tabla No. 9	REGLA FISCAL VIGENTE OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO - base devengado. Caída de los Ingresos Petroleros (en -2,2% del PIB) como resultado de una shock de precios del petróleo. Porcentaje del PIB	91
Tabla No. 10	RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS RESULTADOS ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNGO DEL 2010 -PORCENTAJE DEL PIB-	93
Tabla No. 11	RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL (LOREYTF) Y LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNDO DEL 2010. PORCENTAJE DEL PIB. (Variaciones trimestrales)	94
Tabla No. 12	Ecuador: Política Fiscal Pro o Contra cíclica. Promedios por Períodos	112
Tabla No. 13	RESULTADOS PROMEDIO DE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS IMPULSADAS CON LA LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL (LOREYTF) Y LA LEY ORGANICA DE FINANZAS PUBLICAS COMPARADA CON LOS DATOS EXISTENTES SIN ADOPTAR LAS REGLAS, PROMEDIO RESPECTO A LOS DIEZ TRIMESTRES ANALIZADOS ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DEL 2008 Y EL SEGUNDO DEL 2010. PORCENTAJE DEL PIB. (Variaciones trimestrales y anual)	113
Tabla No. 14	Ecuador: Análisis de Sostenibilidad de Deuda. Deuda Máxima alcanzada en el 2015 con una probabilidad del 90%.	124

CAPITULO III

Tabla No. 1	Cálculo del gasto de pensiones como porcentaje del PIB	166
Tabla No. 2	FINANCIAMIENTO DE LA APORTACION DEL SEGURO OBLIGATORIO. APORTACION (% DEL SUELDO UNIFICADO)	167
Tabla No. 3	Resumen del déficit actuarial del Fondo de Pensiones (Valores en millones de dólares 31/12/2003)	168