

# **DÉFICIT ESTRUCTURAL Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL ECUATORIANA**

Octubre 2001

# INTRODUCCIÓN

- Relevancia del tema de las finanzas públicas por:
  - ✓ el proceso de globalización y apertura económica y financiera,
  - ✓ aplicación de medidas tendientes a reducir el déficit fiscal, y
  - ✓ cambios significativos en el ambiente económico interno y externo.
- Necesidad de disponer de más y mejores indicadores para evaluar el impacto de estos factores en el sector fiscal en el corto y mediano plazo.
- En el diseño de la política fiscal, es importante establecer diferencias entre los efectos esperados de factores permanentes – en relación con los transitorios – tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

# INTRODUCCIÓN

- Usualmente, se considera que el saldo presupuestario (global o primario, nominal o como % del PIB) no es un buen indicador de la acción intencional del gobierno a través de la política fiscal, pues no permite distinguir entre los cambios atribuibles a decisiones políticas autónomas o discrecionales, de aquellos que se derivan de la coyuntura económica (transitorios).
- Desarrollo de varias técnicas que tratan de distinguir entre los efectos permanentes y transitorios en la conformación del déficit fiscal.

# OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Estimar el **déficit estructural o de mediano plazo** en el Ecuador para el período 1983 - 2000, eliminando los efectos de shocks temporales, en particular aquellos causados por fluctuaciones de corto plazo de las variables macroeconómicas debido al ciclo económico.

Luego, se lo depura de aquellas partidas sobre las cuales la autoridad fiscal tiene, en el corto plazo, escaso o ningún control, obteniéndose como resultado una **medida de la acción discrecional** del gobierno.

# METODOLOGÍAS PARA ESTIMAR EL DÉFICIT ESTRUCTURAL

- El FMI y la OCDE han desarrollado el concepto de déficit estructural, definiéndolo como el saldo presupuestario ajustado por los efectos del ciclo económico.
- Una mejor evaluación de la orientación de la política fiscal a mediano plazo, debería basarse en la determinación de cuáles variaciones del saldo presupuestario obedecen a factores estructurales (y en especial a medidas discrecionales de política fiscal), y cuáles a factores cíclicos.

# METODOLOGÍAS PARA ESTIMAR EL DÉFICIT ESTRUCTURAL

Déficit fiscal = Déficit estructural + Déficit cíclico

```
graph TD; A["Déficit fiscal = Déficit estructural + Déficit cíclico"] --> B["Responde a decisiones de PF, es independiente del ciclo econ. Es el déficit que prevalecería si el PIB estuviera en su nivel de tendencia"]; A --> C["Evolución de la actividad económica (efectos transitorios) Es inducido por el ciclo econ. Es la parte del déficit que está asociada a la brecha del producto"];
```

Responde a decisiones de PF, es independiente del ciclo econ.  
Es el déficit que prevalecería si el PIB estuviera en su nivel de tendencia

Evolución de la actividad económica (efectos transitorios)  
Es inducido por el ciclo econ.  
Es la parte del déficit que está asociada a la brecha del producto

# CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

- El punto de partida es la elección de un marco de referencia, en general, **el producto potencial de la economía** (en torno a cuya senda de evolución fluctúa cíclicamente el producto observado), en base al cual se pueden evaluar los efectos de los cambios en la posición cíclica de la economía sobre los ingresos y gastos observados.
- El impacto sobre las distintas partidas presupuestarias de las discrepancias entre el producto observado y el de referencia, permite corregir los saldos presupuestarios observados debido al efecto de las fluctuaciones en la actividad económica, de modo que la diferencia entre las variaciones en el saldo observado y los cambios estimados del mismo, inducidos por el ciclo, permite determinar los cambios discrecionales.

# CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

Una vez elegido el marco en base al cual se va a evaluar las desviaciones del déficit observado, puede expresarse esta desviación como:

$$D_t = B(P_t, E_t) - B(P^*, E^*)$$

donde,

$B(P_t, E_t)$  es el resultado fiscal observado en el período t que está en función de la política fiscal ( $E_t$ ) y del entorno macroeconómico ( $P_t$ )

$P^*$  es la política fiscal llevada a cabo en el período elegido como referencia,

$E^*$  es el entorno macroeconómico existente en el período elegido como referencia,

Así,  $D_t$  mide la desviación del resultado fiscal observado respecto del resultado fiscal obtenido en el período elegido como referencia, esto es:



# CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

$$D_t = \underbrace{\left[ B(P_t, E_t) - B(P^*, E_t) \right]}_{(1)} + \underbrace{\left[ B(P^*, E_t) - B(P^*, E^*) \right]}_{(2)}$$

(1) mide el cambio de la política fiscal del período t respecto al período de referencia: **cambio estructural o discrecional**.

(2) refleja el efecto sobre el resultado fiscal de cambios en el entorno macroeconómico: **cambio cíclico**.

Los indicadores de acción discrecional de la política fiscal se basan en la identificación de (1), aisándolo de los cambios en el entorno macroeconómico (2).

# CORRECCIÓN CÍCLICA DEL DÉFICIT

- **OCDE** calcula el **déficit ajustado por el ciclo**
- **FMI** utiliza el **impulso fiscal**
- En el caso de la OCDE, se calcula directamente el efecto que la posición cíclica de la economía ejerce sobre ingresos y gastos (déficit cíclico). La diferencia entre el déficit observado y cíclico para cada período es el **déficit estructural (o déficit ajustado por el ciclo)**.
- En el caso del FMI, la interpretación de la corrección no es muy precisa. Se puede considerar que el componente eliminado, denominado déficit cíclico neutral, es el déficit que teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía se hubiese observado en el caso de que, desde un año tomado como base, no se hubiese producido acción discrecional alguna.

## OCDE: VARIACIONES DEL DÉFICIT AJUSTADO POR EL CICLO

- El **DAC** requiere la consideración de la sensibilidad respecto al ciclo de cada una de las partidas presupuestarias por separado.
- En la práctica, no todas las categorías de ingresos y gastos públicos son igualmente sensibles al ciclo. Por ello, este indicador hace uso de distintas elasticidades para cada uno de los componentes de los ingresos y asume un comportamiento cíclico para los gastos en prestaciones al desempleo e independiente del ciclo para el resto.
- Si se prescinde del ajuste del gasto, el DAC se define como:

$$DAC_t = G_t - \sum_i I_{i,t} \left( 1 - \varepsilon_i \frac{Y_t - Y_t^*}{Y_t^*} \right)$$

# OCDE: VARIACIONES DEL DÉFICIT AJUSTADO POR EL CICLO

Las variaciones en el tiempo del DAC respecto al producto observado reflejan los cambios en los saldos presupuestarios no debidos al efecto del ciclo:

$$VDAC_t = \frac{DAC_t}{Y_t} - \frac{DAC_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

# FMI: EL IMPULSO FISCAL

- Su cálculo requiere la construcción de una serie para el producto potencial de la economía y la definición de un año base.
- El déficit discrecional se define como:

$$ECP_t = D_t - \left( \frac{G_o}{Y_o^*} Y_t^* - \frac{I_o}{Y_o} Y_t \right)$$

SCN



- La descomposición entre los componentes autónomo y discrecional del déficit público se puede interpretar definiendo el término entre paréntesis como el saldo cíclico neutral (SCN).
- El SCN es el saldo que se hubiese observado en un período dado, si no se hubiese producido cambio discrecional alguno en relación con el año base

## FMI: EL IMPULSO FISCAL

La variación en el ECP entre dos períodos consecutivos normalizada por el PIB muestra si el déficit discrecional en cada período es mayor o menor que en el período anterior; ésta es la medida de **impulso fiscal**:

$$IF_t = \frac{ECP_t}{Y_t} - \frac{ECP_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

# **APLICACIÓN AL CASO ECUATORIANO**

**Período 1983 - 2000**

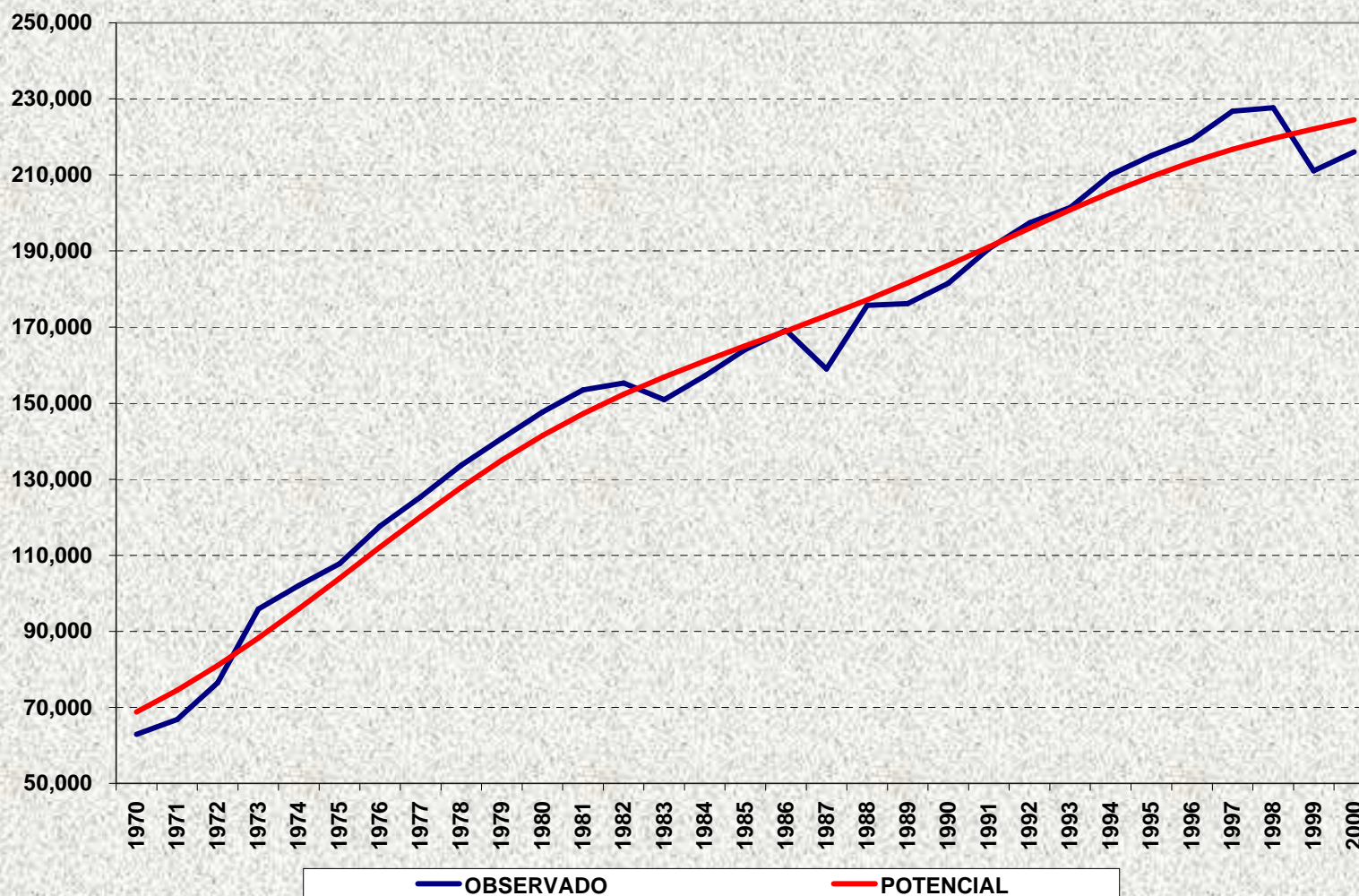
# CONSIDERACIONES

- Las metodologías descritas se aplicaron a nivel consolidado del sector público.
- Como marco de referencia se consideró al PIB potencial (método del filtro de Hodrick-Prescott).
- Las elasticidades de cada una de las partidas del presupuesto respecto al producto observado se obtuvieron en base a los coeficientes estimados de regresiones logarítmicas del valor real de cada partida presupuestaria respecto al producto observado en términos reales.
- Para el caso de los ingresos petroleros, el ajuste de la serie se lo efectuó vía precios y vía volumen en aquellos años en los cuales se produjeron aumentos o caídas drásticas en el precio internacional del crudo (1983, 1986 y 1990) y en 1987 (terremoto de marzo).
- En la aplicación de la metodología del FMI, se tomó al año 1985 como base, año en el cual el producto potencial y el observado son muy similares.
- Adicionalmente, se consideró el criterio de elasticidades unitarias de las distintas partidas del presupuesto respecto al PIB observado (ingresos) y PIB potencial (gastos).



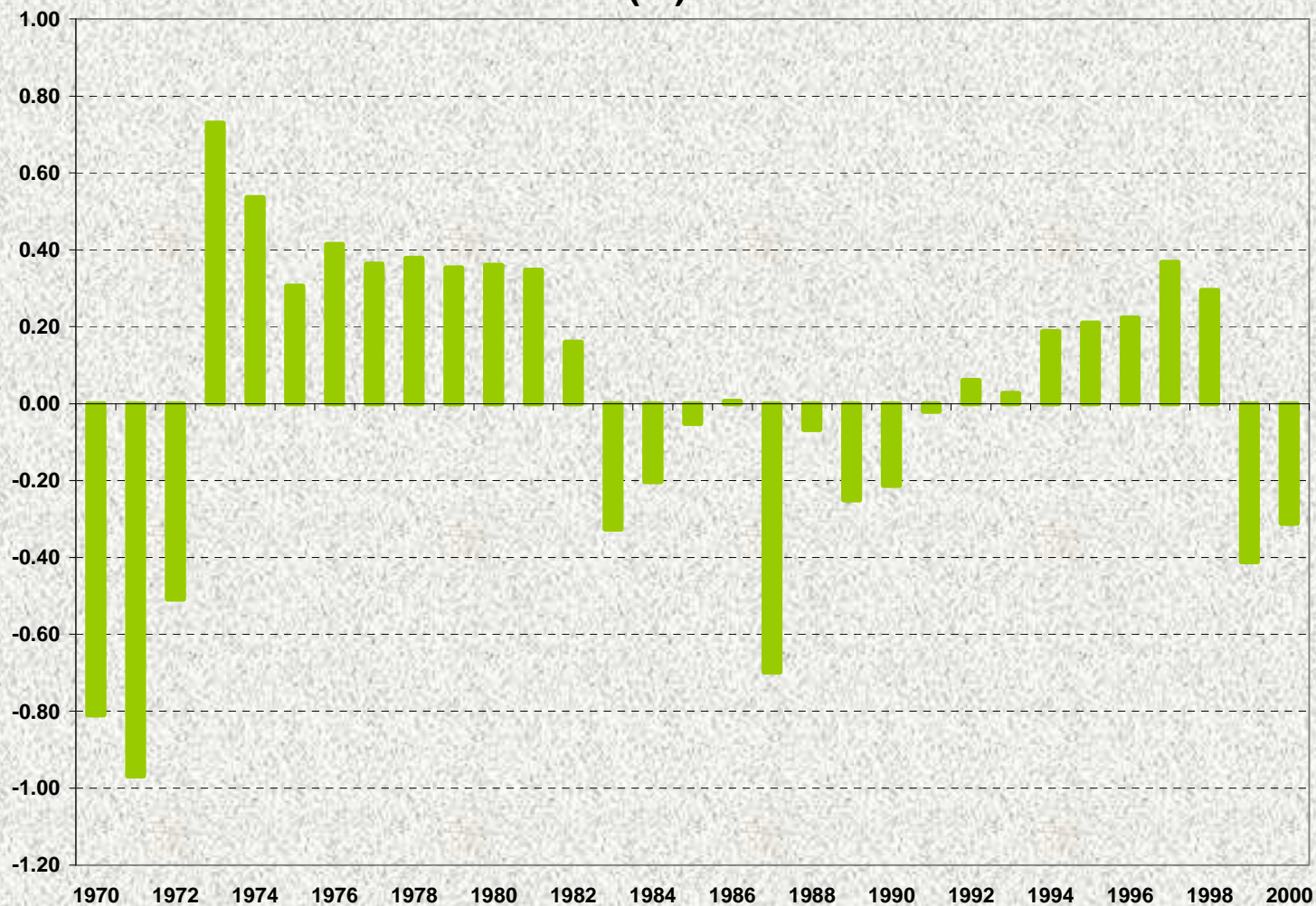
# ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO POTENCIAL

PIB OBSERVADO Y POTENCIAL: 1970 - 2000  
(millones de sucres de 1975)



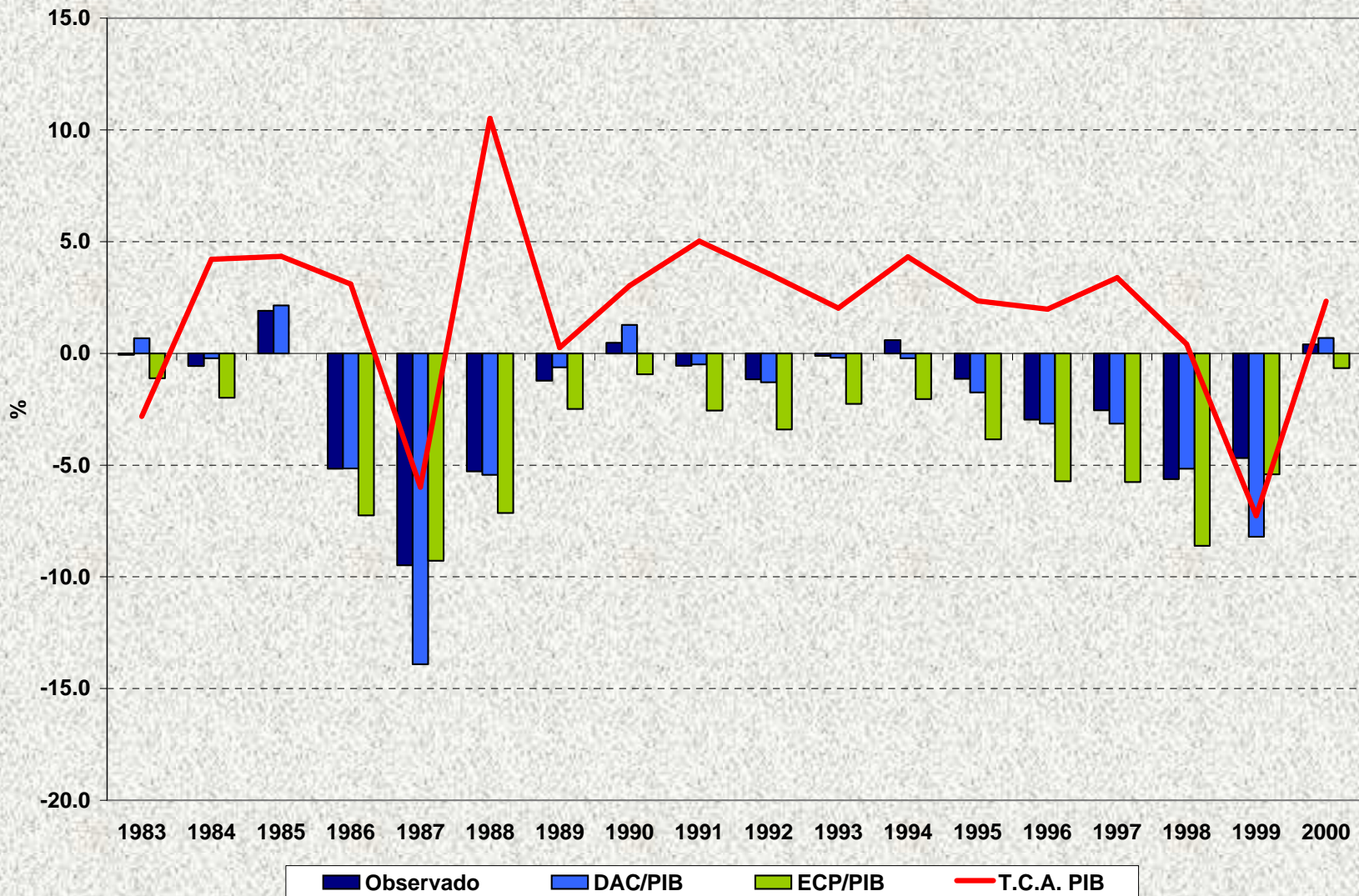
# ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DEL PRODUCTO

BRECHA DEL PRODUCTO: 1970 - 2000  
(%)

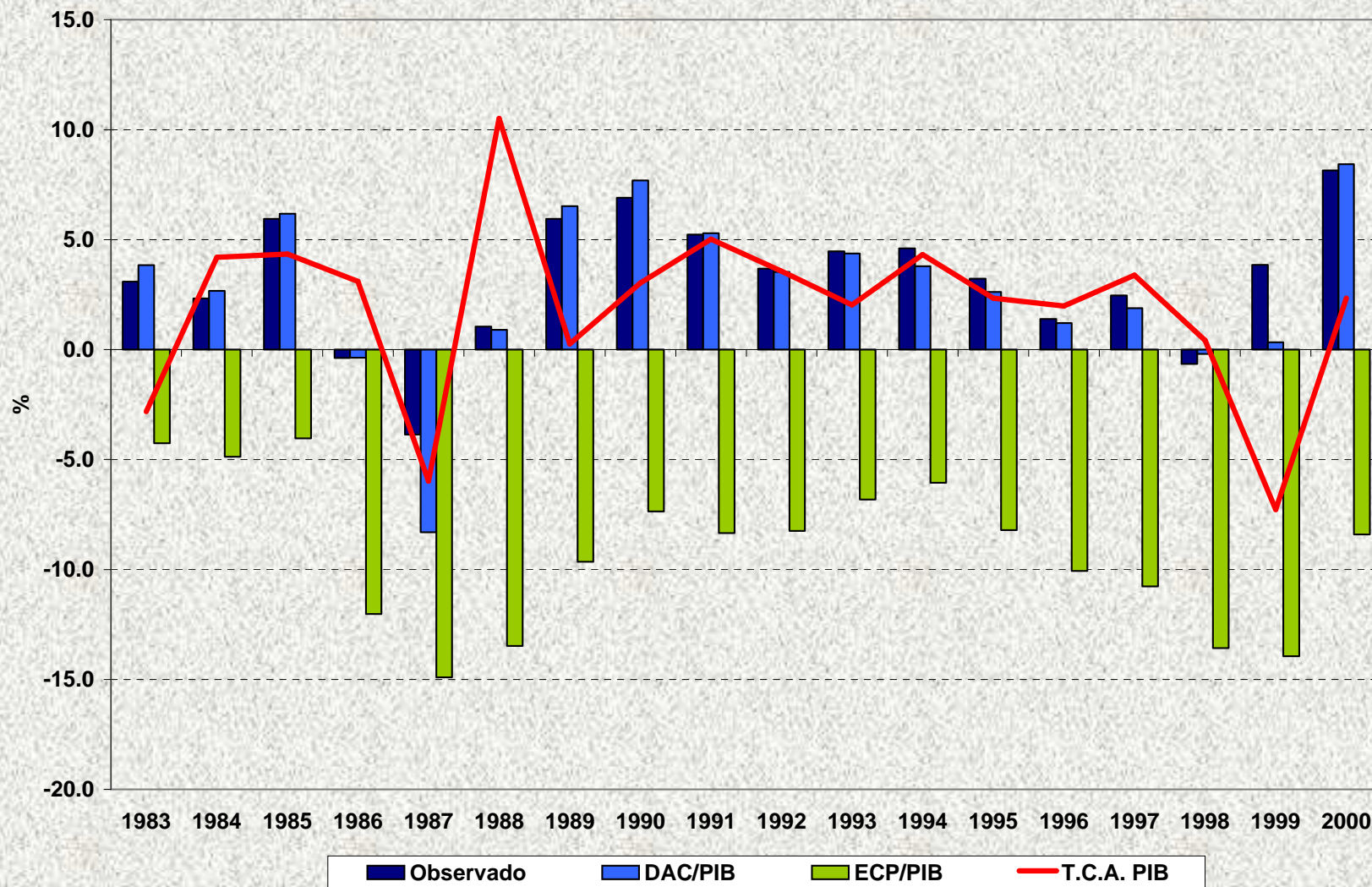


Signo positivo  
implica  
producto  
sobre el  
potencial

## DEFICIT GLOBAL OBSERVADO/PIB, DEFICIT AJUSTADO POR EL CICLO/PIB, EFECTO CICLICO DEL PRESUPUESTO/PIB Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



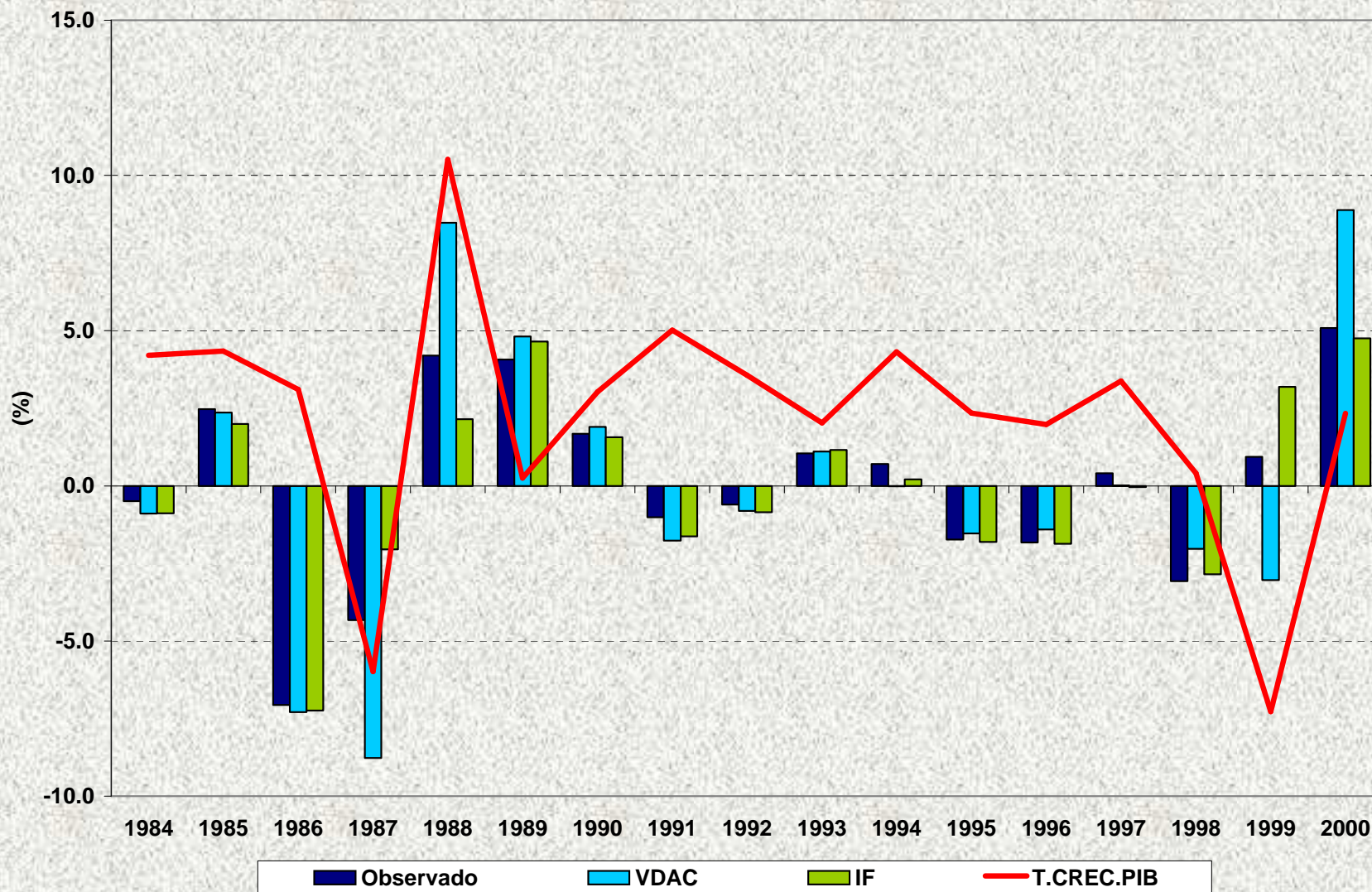
## DEFICIT PRIMARIO OBSERVADO/PIB, DEFICIT PRIMARIO AJUSTADO POR EL CICLO/PIB, EFECTO CICLICO DEL PRESUPUESTO (PRIMARIO)/PIB Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



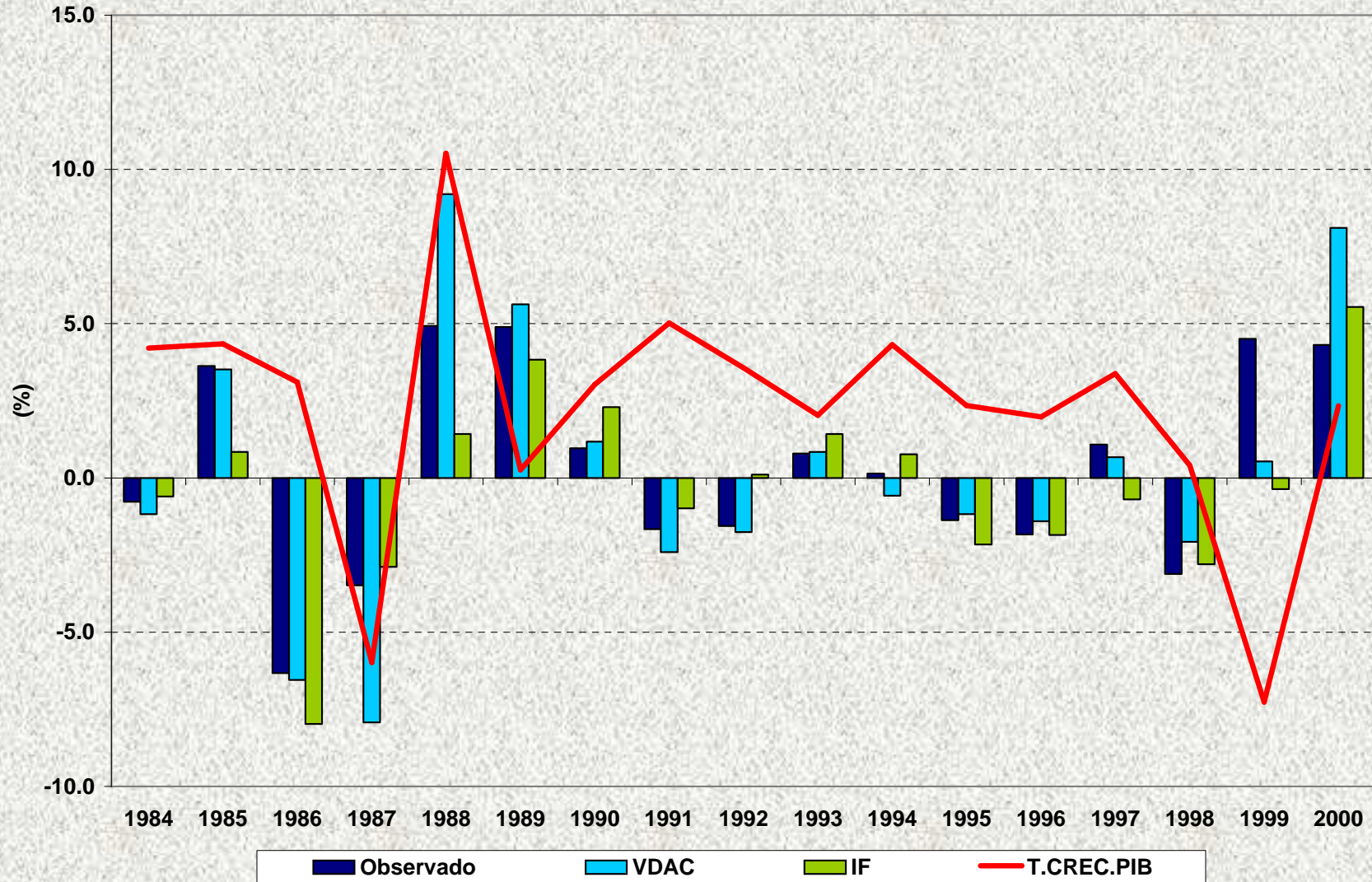
# Resultados

- Para analizar los indicadores de orientación discrecional obtenidos aplicando las metodologías de la OCDE y del FMI, se debe tener en cuenta que una **variación del componente discrecional del déficit (VDAC o IF) positiva (negativa)** de un período en relación con el anterior, indica que la **orientación de la política fiscal es contractiva (expansiva)**.
- Si la variación discrecional es mayor (menor) que la observada, el ciclo está contribuyendo a reducir (aumentar) el déficit observado en la cuantía de la diferencia.
- Analizando la variación del déficit global ajustado por el ciclo, se puede establecer la existencia de períodos en los cuales la orientación de la política fiscal parecería haber sido contractiva y otros en los que habría sido expansiva.

## VARIACION DEL DEFICIT GLOBAL OBSERVADO/PIB, DEL DEFICIT GLOBAL AJUSTADO POR EL CICLO/PIB, IMPULSO FISCAL Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



## VARIACION DEL DEFICIT PRIMARIO OBSERVADO/PIB, DEL DEFICIT PRIMARIO AJUSTADO POR EL CICLO/PIB, IMPULSO FISCAL(PRIMARIO) Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB



**ECUADOR. POLITICA FISCAL**  
**PERIODO: 1983 - 2000**  
**METODOLOGIA OCDE**

AÑOS	ORIENTACION		TIPO
	OCDE	FMI	
1984	Expansiva	Expansiva	Procíclica
1985	Contractiva	Contractiva	Anticíclica
1986	Expansiva	Expansiva	Procíclica
1987	Expansiva	Expansiva	Anticíclica
1988	Contractiva	Contractiva	Anticíclica
1989	Contractiva	Contractiva	Procíclica
1990	Contractiva	Contractiva	Anticíclica
1991	Expansiva	Expansiva	Procíclica
1992	Expansiva	Expansiva	Anticíclica
1993	Contractiva	Contractiva	Procíclica
1994	Contractiva	Contractiva	Procíclica
1995	Expansiva	Expansiva	Anticíclica
1996	Expansiva	Expansiva	Anticíclica
1997	Contractiva	Contractiva	Anticíclica
1998	Expansiva	Expansiva	Anticíclica
1999	Expansiva	Contractiva	Anticíclica
2000	Contractiva	Contractiva	Anticíclica



## Conclusiones Preliminares

- El objetivo de esta investigación ha sido el de presentar dos metodologías alternativas de cálculo de dos indicadores fiscales, el déficit ajustado por el ciclo y el impulso fiscal, los mismos que permitirían dar una mejor evaluación y cuantificación de la posición fiscal de un país.
- En este tipo de indicadores, denominados de orientación discrecional, se aísla el componente discrecional de la política fiscal de las fluctuaciones en el resultado fiscal y que tienen su origen en los ciclos económicos.

## Conclusiones Preliminares

- Los cambios en los indicadores deben ser interpretados con precaución. En particular, no constituyen la mejor señal de sostenibilidad de la política fiscal, puesto que la política fiscal se deriva de la dinámica de la restricción presupuestaria del Gobierno, en particular de la trayectoria seguida por el crecimiento real de la economía, los tipos de interés reales, el stock acumulado de deuda en relación al PIB, etc.
- Los movimientos en el saldo estructural o discrecional son indicativos de la orientación de la política fiscal, pero no deben ser empleados como una medida que capta el efecto de la política fiscal sobre la economía.

## Conclusiones Preliminares

- Considerando el resultado global del SPNF, ambas metodologías (OCDE y FMI) presentan una tendencia similar pero el indicador discrecional calculado en base al método del FMI parecería profundizar el efecto cíclico.
- En cuanto a la medida discrecional del resultado primario, la comparación de las metodologías muestra tendencias diferentes, incluso la del FMI exhibe un comportamiento deficitario en todo el período bajo estudio.