

Ejecución del Presupuesto, información que debe mejorar

La página web del Sistema Integrado de Gestión Financiera (Sigef) del Ministerio de Economía y Finanzas presenta información provisional de la ejecución del Presupuesto de 2003, incompleta y con importantes debilidades. Por eso, no constituye un sustento sólido para tomar decisiones adecuadas de política fiscal y presupuestaria y para admitir un serio proceso de transparencia, monitoreo y evaluación del presupuesto del Gobierno Central. Para realizar estas acciones se requiere de información ve-

Por el Observatorio de la Política Fiscal

raz, confiable, comprensible y oportuna, es decir mes a mes.

Información que entendamos todos

Como se advierte en los Cuadros 1 y 2, la información es de difícil comprensión inclusive para los especialistas, peor aún para el común de las per-

sonas que a través de ella deberían tener una visión simple y convincente de la ejecución del presupuesto. Los rubros de ingresos deben permitir visualizar los conceptos de uso universal: exportación de petróleo, venta de derivados, IVA, impuestos a la renta y a los consumos especiales, ingresos arancelarios, etc.

Para establecer con claridad el déficit o superávit del presupuesto y su necesidad de financiamiento, es muy importante separar de los ingresos el rubro de financiamiento que repre-

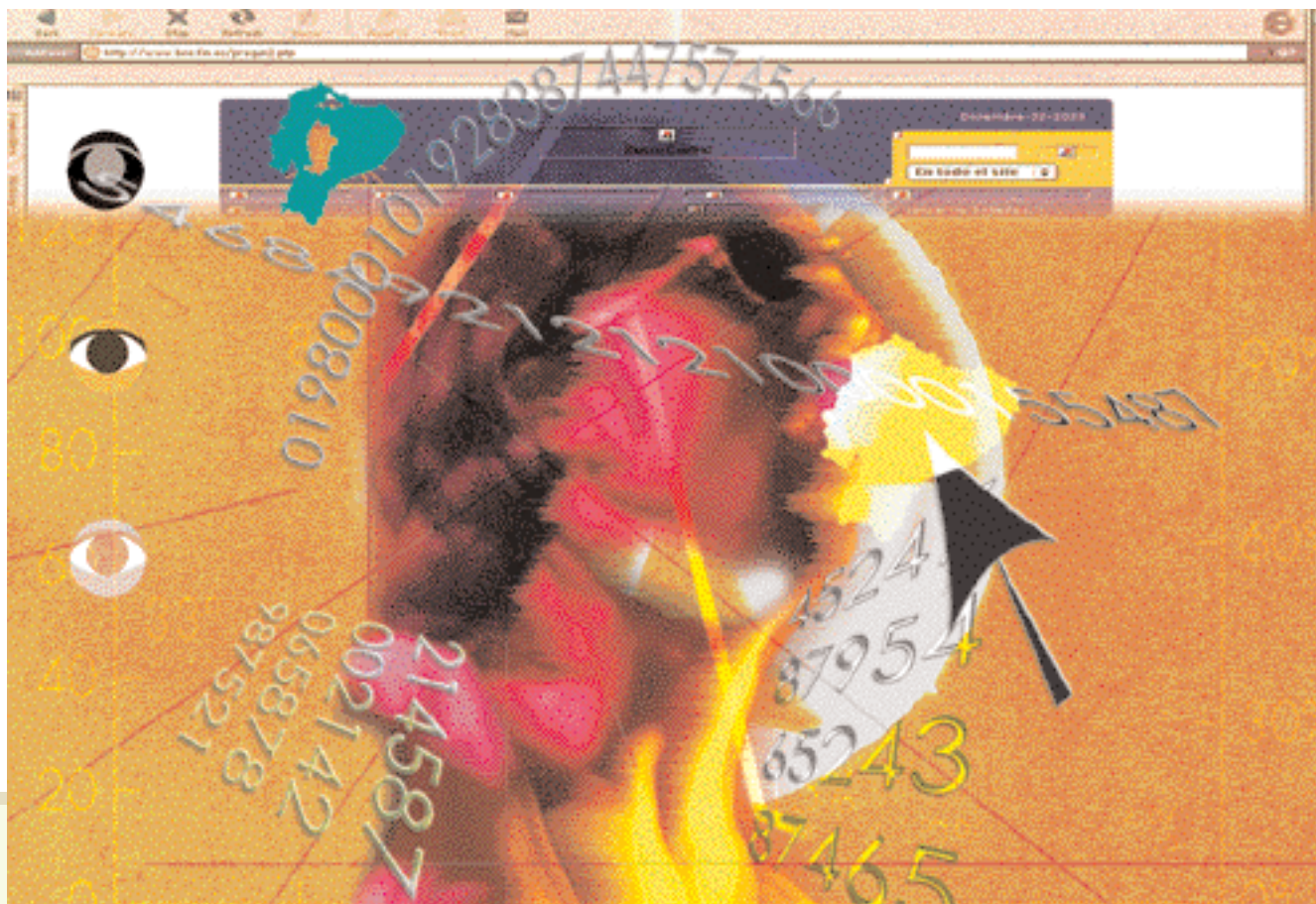


Ilustración: Lorena Zurita

Cuadro 1

Tesoro nacional: ejecución Presupuesto 2003
(enero-septiembre, en \$ millones)

Concepto	Inicial	Codificado	Transferido
INGRESOS	6.228,9	6.228,9	4.258,2
Impuestos	2.934,8	2.934,8	2.042,1
Tasas y Contribuciones	15,8	15,8	11,1
Venta Bienes y Servicios	1.475,5	1.475,5	1.084,6
Renta de Inversiones	36,1	36,1	28,9
Transferencias Corrientes	54,1	54,1	15,5
Otros Ingresos	35,3	35,3	16,2
Financiamiento Público	1.677,3	1.677,3	1.059,8
GASTOS	6.228,9	6.228,9	4.055,6
Gastos de Personal	33,1	0,9	0,0
Bienes y Serv. Consultoría	1,6	0,6	0,0
Aportes Fiscales Corrientes	2.107,9	2.310,6	1.550,9
Gastos Financieros	862,1	861,6	557,6
Otros Gastos	0,0	0,5	0,3
Transferencias Corrientes	448,1	265,9	191,9
Obras Públicas	0,0	2,3	0,0
Aporte Fiscal Capitales	215,3	216,9	140,9
Inversiones Financieras	22,7	22,8	19,1
Transferencias de Capital	1.201,2	1.209,9	761,8
Amortización Deuda Pública	1.336,9	1.336,9	833,1

Fuente: Página web Sigef. • Elaboración: OPF.

Cuadro 2

Entidades y organismos: ejecución Presupuesto 2003
(enero-septiembre, en \$ millones)

Concepto	Inicial	Codificado	Transferido
INGRESOS	3.244,4	3.448,6	1.691,8
Impuestos	40,6	44,3	0,0
Tasas y Contribución	176,3	176,4	0,0
Venta Bienes y Servicios	53,4	54,6	0,0
Aporte Fiscal Cuentas	2.107,9	2.310,6	1.550,9
Renta Inversiones	35,4	35,9	0,0
Transferencias Cuentas	17,4	18,2	0,0
Otros Ingresos	25,1	30,1	0,0
Venta de Activos	6,9	6,9	0,0
Aporte Fiscal Capitales	215,3	216,9	140,9
Recuperación Inversión	10,1	10,1	0,0
Transferencia de Capital	547,9	531,7	0,0
Financiamiento Público	1,8	1,8	0,0
Financiamiento Interno	6,3	11,1	0,0
GASTOS	3.244,4	3.448,6	1.691,8
Gastos en Personal	1.837,8	1.865,5	1.234,2
Bienes y Servicios Consumo	334,7	344,3	124,3
Gastos Financieros	1,9	1,9	0,1
Otros Gastos	12,8	13,4	1,8
Transferencias Cuentas	191,4	357,5	190,5
Gasto Personal Inversión	0,0	1,9	0,2
Bienes y Servicios Inversión	147,7	141,5	24,7
Obras Públicas	313,1	317,4	77,3
Transferencias Inversión	178,5	171,9	27,9
Activos Larga Duración	66,4	75,1	1,7
Inversiones Financieras	0,2	0,3	0,0
Amortización Deuda	159,9	157,9	9,1

Fuente: Página web - Sigef. • Elaboración: OPF.

senta la deuda que contrae el Estado para financiar el déficit, pagar las amortizaciones y los atrasos del año 2002. Conceptualmente, los desembolsos de deuda no son ingresos del presupuesto (lo son los tributarios, no tributarios, transferencias, etc.). Lo propio acontece con las amortizaciones que significan el pago del capital de los préstamos contraídos en el pasado. Estas no constituyen gasto, ni implican la contratación de nueva deuda para pagarlas y/o la necesidad de generar superávit.

Debe presentarse el Presupuesto consolidado

Como se aprecia en el Cuadro 1, el Tesoro Público (entiéndase como la Tesorería del Estado) tiene un “presupuesto” de ingresos y gastos. Al Tesoro Público ingresan a través de la Cuenta Única que mantiene en el Banco Central, los valores por la venta de petróleo, combustibles, recaudaciones de impuestos, etc. Con estos recursos, la Tesorería del Estado efectúa transferencias (aportes fiscal corriente y de capital y transferencias de capital) a los ministerios y otras entidades públicas para que puedan efectuar sus gastos. Además, la Tesorería del Estado efectúa directamente el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda pública y algunas transferencias a entidades autónomas como los gobiernos seccionales y el IESS.

La simple agregación de los presupuestos del Tesoro y de las entidades nos mostraría un presupuesto inicial de \$ 9.473 millones, muy superior a los \$ 6.701 millones que fue la cifra del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el año 2003. Como la agregación de los dos presupuestos distorsiona la realidad, es fundamental presentar un presupuesto consolidado, lo que se hace en el Cuadro 3.

La consolidación no es otra cosa que la eliminación de los rubros de aporte fiscal corriente, aporte fiscal de capital y parte de las transferencias de capital (con excepción de las que efectúa el Tesoro a los gobiernos seccionales y otras entidades), que en el Cuadro

Cuadro 3

Presupuesto consolidado que no se presenta
(enero-septiembre, en \$ millones)

Concepto	Inicial	Codificado	Transferido
INGRESOS	5.022,1	5.011,2	3.198,5
Impuestos	2.975,4	2.979,1	2.042,1
Tasas y Contribuciones	192,1	192,1	11,1
Venta Bienes y Servicios	1.528,8	1.530,1	1.084,7
Renta Inversiones	71,5	71,5	28,9
Transferencias Corrientes	64,5	60,4	15,5
Transferencias Capital	106,1	94,9	
Otros Ingresos	83,7	83,1	16,2
GASTOS	5.204,5	5.206,5	3.213,3
Personal	1.870,8	1.866,4	1.234,2
Bienes y Servicios	336,3	344,9	124,3
Gastos Financieros	864,1	863,6	557,6
Transferencias Corrientes	632,5	611,4	382,4
Bienes y Servicios Inversiones	147,7	141,6	24,7
Obras Públicas	313,1	319,7	77,3
Transferencias Inversiones	173,4	171,9	27,9
Transferencias Capital	764,5	773,2	761,8
Otros Gastos	102,1	113,8	23,1
DEFICIT GLOBAL	-182,4	-195,3	-14,8
FINANCIAMIENTO	182,4	195,3	217,7
Desembolsos	1.679,2	1.690,1	1.059,8
Amortizaciones	1.496,8	1.494,8	842,1
Ingresos + Desembolsos	6.701,3	6.701,3	4.258,3
Gasto + Amortizaciones	6.701,3	6.701,3	4.055,4
Gasto Primario	4.340,4	4.342,9	2.655,7
Superávit primario	681,7	668,3	542,8
Atrasos	?	?	?

Fuente: Página web Sigef. • Elaboración OPF.

1 aparecen como gastos del Tesoro y en el Cuadro 2 como ingresos de las entidades. El Cuadro 3 presenta el presupuesto consolidado que permite determinar con mayor rigor la evolución de los diferentes componentes de las finanzas públicas.

Hacia un Presupuesto codificado real

El presupuesto inicial aprobado por el Congreso Nacional, que por su naturaleza refleja previsiones de ingresos y gastos, es un instrumento dinámico sujeto a constantes modificaciones. Mediante resoluciones del Ministerio de Economía se incrementa o reduce, se aumenta o disminuye durante el ejercicio fiscal. Producto de estas operaciones se obtiene el presupuesto codificado. Este debe reflejar fielmente las reprogramaciones de ingresos, gastos, déficit, desembolsos y amortizaciones, etc. que deban efectuarse du-

rante el año para adecuar las previsiones iniciales a las variaciones que puedan darse en función de nuevas condiciones macroeconómicas: menos ingresos por bajo crecimiento o sobrestimaciones, menores o mayores ingresos petroleros, mayores o menores gastos, nuevas proyecciones de déficit o superávit, etc.

Se observa en los Cuadros 1, 2 y 3 que el presupuesto codificado es prácticamente el mismo que el inicial. Si en el año 2003 los ingresos tributarios, no tributarios y otros fueron notablemente menores que los previstos inicialmente y ello obligaba a la reducción del gasto, y se estimaba pagar mayores amortizaciones que las iniciales, estos hechos debían reflejarse en el presupuesto codificado. El Ministerio de Economía debió expedir las Resoluciones Presupuestarias pertinentes que reduzcan los ingresos en los valores que se dejaron de percibir, que disminuyan los gastos en la misma proporción, y reflejen el nivel real de los desembolsos y amortizaciones, a fin de que el presupuesto codificado presente de modo fiel los ingresos, gastos y financiamiento programados hasta diciembre de 2003.

Cuadro 4

Presupuesto codificado real 2003
(en \$ millones)

Concepto	Codificado Economía	Reducción o Incremento	Codificado Real*
INGRESOS TOTAL	5.011,0		4.629,0
Petroleros	1.481,0		1.481,0
No Petroleros	3.530,0	-382,0	3.148,0
GASTOS TOTALES	5.206,0		4.857,0
Gasto Primario	4.343,0	-300,0	4.043,0
Intereses	863,0	-49,0	814,0
Superávit Primario	668,0		586,0
DÉFICIT GLOBAL	-195,0		-228,0
FINANCIAMIENTO	195,0		228,0
Desembolsos	1.690,0	88,0	1.778,0
Amortizaciones	1.495,0	55,0	1.550,0
Ingresos + Desembolsos	6.701,0		6.407,0
Gastos + Amortizaciones	6.701,0		6.407,0

* Reprogramación a Stbre. 2003. FMI y Min. Economía.

Fuente: Sigef, FMI. • Elaboración: OPF.

Cuando el presupuesto codificado no refleja las reducciones del gasto mediante la expedición de las correspondientes resoluciones que reduzcan las diferentes partidas presupuestarias, las entidades presionan por obtener los recursos asignados inicialmente y contraen compromisos y obligaciones de gasto. Si el Ministerio de Economía no les ubica los fondos, se configuran los atrasos o deudas flotantes que no se registran en ninguna parte y que ocasionan iliquidez fiscal en el siguiente año.

Todos los ingresos deben registrarse

Ley de Presupuestos del Sector Público:

Art. 4.- Queda prohibida la administración de recursos financieros y donaciones fuera de los presupuestos.

Art. 10.- Los presupuestos institucionales comprenden todos los ingresos, financiamientos y gastos previstos en el ejercicio fiscal dentro del cual se vayan a ejecutar.

El Presupuesto del Estado se nutre de los ingresos petroleros y de los impuestos. Además, de los recursos propios que reciben directamente las entidades producto de su autogestión (tasas, arrendamientos, venta de bienes y servicios), recursos que no ingresan a la Tesorería de la Nación sino a las cuentas individuales que cada organismo posee. Como ingresos del Presupuesto también constan los denominados "preasignados", que son participaciones tributarias y asignaciones que el Estado otorga en cumplimiento de varias leyes que determinan cuáles son las entidades beneficiarias y el destino de esos recursos.

Como se observa en el Cuadro 5, los ingresos de autogestión, preasignados y asistencia no reembolsable del presupuesto inicial aprobado por el Congreso Nacional para el año 2003 ascienden a \$ 346,8 millones, \$ 62 millones y \$ 61 millones, respectivamente. Una gran parte de estos ingresos por \$ 470,6 millones (9% del total de ingresos) debe haberse recibido hasta septiembre, sin embargo, no se registran en el informe de ejecución. El in-

Cuadro 5

Ingresos de entidades y organismos (Presupuesto inicial 2003)	
Concepto	\$ Millones
Autogestión	346,8
Preasignados	62,1
Asistencia No Reembolsable	61,7
Total	470,6

Fuente: Presupuesto. • Elaboración: OPF.

Cuadro 6

Gastos no financiados con recursos fiscales (Presupuesto 2003)	
Concepto	\$ Millones
Con deuda externa	202,9
Con deuda interna	235,6
Preasignados	62,1
Asistencia No Reembolsable	61,7
Autogestión	346,8
Total	909,1

Fuente: Presupuesto. • Elaboración: OPF.

forme solo refleja los ingresos petroleros, no petroleros y transferencias que ingresan a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional. La omisión del registro de los ingresos propios de las entidades distorsiona de manera importante la determinación del resultado fiscal, restándole confiabilidad. El Sigef tiene serias limitaciones para incorporar los ingresos de autogestión, preasignados y otros. Se debería transitoriamente incorporar estimaciones de los ingresos efectivos de los rubros citados a los valores acreditados en las cuentas de ingresos propios de las entidades.

Es necesario registrar todos los gastos

Los gastos del Presupuesto se ejecutan contra los fondos que provienen de diferentes fuentes. Además de los ingresos petroleros y tributarios, existen gastos que se realizan con préstamos externos (BID, BM, CAF, Gobiernos), con emisión de deuda interna, con los recursos de autogestión de las entidades y los preasignados, etc. Como se observa en el Cuadro 6, estos gastos ascendían en el presupuesto inicial del año 2003 a \$ 909 millones, el 17% del gasto total.

El informe de Economía se limita a

registrar lo transferido por el Tesoro en cada rubro de gasto: personal, bienes y servicios, etc., las transferencias que directamente efectúa el Tesoro a los gobiernos seccionales, IESS y otros organismos, y los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública. No se registran los gastos que se realizan con los ingresos de autogestión de las entidades, con deuda externa (proyectos, obras) y otras fuentes que se citan en el Cuadro 6, gran parte de los cuales deben haberse ejecutado hasta el mes de septiembre de 2003. Mientras se superan las graves limitaciones del Sigef para captar esta información, es más real estimarla a base de los débitos de las cuentas de ingresos propios de las entidades e informes de ellas (en cuanto a autogestión), en función de los valores debitados de las cuentas de proyectos de deuda externa, etc.

Contar con el gasto devengado es ineludible

Una información confiable de la ejecución presupuestaria debe presentar las diferentes etapas del proceso presupuestario: asignación inicial, modificaciones, presupuesto codificado, gasto devengado (obligaciones que deben pagarse) y el gasto efectivo o de caja.

El informe se limita a presentar lo transferido por el Tesoro a las diversas entidades y organismos y el pago de intereses y amortizaciones de la deuda.

Sólo un registro presupuestario completo y confiable de las obligaciones legales y contractuales del Estado permitirá presentar con realismo el déficit o superávit del Gobierno Central. Existen notables diferencias entre el gasto en base de caja y el devengado. Si una persona gana \$ 500 en el mes y gasta \$ 500 puede decirse que tiene un presupuesto equilibrado, pero si dentro de sus gastos no ha pagado los \$ 50 del arriendo de su departamento, sus gastos devengados u obligaciones son de \$ 550, por tanto, el aparente equilibrio de sus cuentas se transforma en un déficit de \$ 50. Lo propio acontece con el Estado. Al registrar únicamente las transferencias de la Tesorería a las entidades, no se refleja el verdadero

déficit que surge cuando se incorporan las obligaciones devengadas del Estado.

Como también el Sigef tiene dificultades para incluir los gastos devengados de las entidades, estos deben transitoriamente incorporarse a la información de ejecución presupuestaria, mediante estimaciones que son posibles de efectuar al analizar las obligaciones legales del Estado y su comportamiento histórico ya conocido en sueldos, intereses, transferencias a los gobiernos seccionales, bono de desarrollo humano, etc.

Cada mes deben conocerse los atrasos o deuda flotante

Como no se registra la información de las reales obligaciones del Estado a través del presupuesto, no es posible determinar con certeza los atrasos que mantiene el Estado. Al sólo registrar las transferencias de caja por el Tesoro público, se oculta el nivel de atrasos o deuda flotante. La diferencia entre los gastos devengados u obligaciones con lo efectivamente transferido por el Tesoro, transmitirá al país una buena aproximación del real nivel de atrasos que actualmente se desconoce.

Los atrasos o deudas del Estado tienen importantes efectos en la gestión de las finanzas públicas. Producen iliquidez en la caja fiscal, presionan por un mayor endeudamiento público, restan recursos al sector privado que pueden canalizarse a activar la economía, presionan hacia arriba las tasas de interés, ocasionan nuevos atrasos en el ejercicio fiscal vigente y son causa de alteración de la paz social. Es fundamental para el país transparentar los atrasos y reducirlos progresivamente hasta su extinción definitiva.

La restricción obligada del gasto

De los \$ 2.962 millones que la Tesorería del Estado debió transferir a las entidades públicas por recursos fiscales en el año 2003 para gastos corrientes y de capital, se transfirieron hasta

septiembre \$ 1.691 millones, el 57%. De los \$ 1.691 millones, \$ 1.234 millones (73%) corresponden a sueldos. Es clara la restricción al gasto que impuso el incumplimiento de la meta de ingresos, el limitado acceso a nueva deuda para cumplir con el pago de las amortizaciones de deudas viejas y los atrasos del año 2002, hechos que obligaron también a incurrir en nuevos atrasos en el pago de las obligaciones derivadas del Presupuesto de 2003. La obligatoria disciplina fiscal se refrenda al analizar el comportamiento del superávit primario (en el nivel de lo transferido por el Tesoro) que en el informe a septiembre fue de \$ 542 millones, 81% de lo programado para todo el año. La falta de registro del gasto de-

A través del presupuesto, no es posible determinar con certeza los atrasos que mantiene el Estado. Registrando sólo las transferencias de caja por el Tesoro público, se oculta el nivel de atrasos o deuda flotante.

vengado brinda una imagen sobredimensionada de la disciplina fiscal, que se muestra en el nivel de caja.

Resultado parcial y poco confiable

Como no están registrados en su totalidad los ingresos efectivos provenientes de las diferentes fuentes (fiscales, autogestión, etc.) ni todos los gastos de acuerdo a su fuente de financiamiento (fiscal, deuda interna, deuda externa, etc.), el déficit de \$ 14,8 millones, que se puede asumir a nivel de caja, es parcial y poco confiable. Este es incompatible con el financiamiento de \$ 217 millones que se deduce del Cuadro 3 (conceptualmente el déficit es igual al financiamiento). Como no se incorpora el gasto devengado, no existe un resultado fiscal a este nivel.

Si el presupuesto representa más de 80% del gasto total del sector público no financiero y aquel no registra los gastos devengados, no existe una base confiable para determinar la evolución de los superávit o déficit global y primario, para la determinación de los atrasos y los requerimientos reales de financiamiento. Una adecuada definición de las políticas fiscales y de finanzas públicas debe sustentarse en información estadística sólida y veraz sobre los ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central y sector público no financiero en general. ■

GLOSARIO

Presupuesto inicial: Es el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional.

Modificaciones al Presupuesto: Son los incrementos y reducciones, aumentos y disminuciones que se efectúan durante el año.

Presupuesto codificado: Es el presupuesto inicial más o menos las modificaciones.

Resoluciones presupuestarias: Son documentos que expide el Ministerio de Economía y Finanzas mediante los cuales se aumentan, disminuyen, incrementan, reducen o cambian de texto las partidas presupuestarias.

Partidas presupuestarias: Se conforman por un código, una denominación y un valor asignado para gastar en determinado objeto. Ejemplo: 15800008181 "Transferencias y donaciones corrientes" \$ 100.000

Reprogramación del Presupuesto: Es la reestimación de ingresos y gastos efectuada durante el año en función de la evolución real de tales rubros.

Sigef: Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado.

Gasto devengado: Obligaciones que debe pagar el Estado derivadas de leyes o de la recepción de bienes y servicios.