

En 20 años de Presupuestos del Estado ¿ha cambiado algo?

Por Jaime Carrera*

Se perciben las mismas actitudes, sea con moneda nacional o con dolarización, dice el Observatorio de la Política Fiscal al analizar la evolución de las últimas dos décadas de elaboración y aplicación presupuestaria.

Ilustración: Diego Corrales.



El análisis de los diferentes indicadores fiscales en los últimos veinte años demuestra, al margen del sistema monetario imperante, la persistencia de las mismas actitudes políticas, sociales y de gestión pública en cuanto a la percepción y ejecución del presupuesto, así como respecto a las demandas del gasto público. Los mismos factores que provocaron la inestabilidad del sucre pueden generar problemas similares con la dolarización si los sectores políticos, económicos, sociales y la acción de los gobiernos no cambian de modo radical sus actitudes frente a la gestión de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto y si no se promueven, con una visión de largo plazo, acuerdos nacionales en torno a la disciplina fiscal, al crecimiento económico con equidad y al desarrollo humano sostenible. La sostenibilidad fiscal de ningún modo debe entenderse como antagonica a los requerimientos sociales, por el contrario, es condición indispensable para alcanzar el bienestar colectivo.

Importancia del Presupuesto

En el contexto del Sector Público No Financiero (SPNF), el Gobierno Central a través del Presupuesto es determinante para la definición de políticas sobre finanzas públicas y su incidencia en la estabilidad macroeconómica y social. De todo el sector público, en el Gobierno Central se gasta 78%, se paga 85% de los sueldos y 98% de los intereses de la deuda pública. El superávit global del SPNF sólo se logra por los excedentes del IESS.

Desde 1994, con la vigencia del sucre, tanto la producción como la exportación de petróleo decrecen de modo intermitente (Cuadro 1). Con la dolarización la tendencia se mantiene hasta el tercer trimestre de 2003, en el que la producción privada de petróleo tiene un notable repunte debido al funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Sin embargo, es indispensable que se impulsen nuevas inversiones petroleras para que la tendencia continúe.

En efecto, la falta de decisiones oportunas en cuanto a inversiones en el sector petrolero ha ocasionado cuantiosas pérdidas de ingresos para el presupuesto y el Estado. Una breve valoración de esas pérdidas se deduce al comparar los ingresos al presupuesto de los años 1996 y 2003, que son los mismos... a pesar de que en el primer año el precio promedio del barril fue de \$ 18 y en 2003 de \$ 26,14. De igual forma, en 2003 se han utilizado alrededor de \$ 300 millones del excedente sobre \$ 18 por barril (precio con el que se elaboró el presupuesto) para compensar menores ingresos por exportaciones. El precio promedio por barril de petróleo de alrededor de \$ 23 en el período 2000-2003, de vigencia de la dolarización, es el más alto de los últimos veinte años y ha compensado los menores ingresos por la caída de los volúmenes de exportación.

En 1993, el gasto primario del presupuesto fue el 10,8% del PIB, menor al de 1983. A partir de 1994 este gasto crece progresivamente, sostenido por los ingresos petroleros y un mayor endeudamiento público (Cuadro 2). La crisis de 1999 ajustó el gasto a niveles compatibles con la economía, pero, contrariamente a los requerimientos de una economía dolarizada, el gasto primario retomó su expansión desde el año 2000. Por ejemplo, las asignaciones derivadas de la ley que asigna el 15% de los ingresos corrientes para los Gobiernos Seccionales, pasaron de \$ 200 millones en 2000 a \$ 600 millones en 2003.

En los dos esquemas monetarios (sucres o dólares) el gasto primario supera en alrededor de 50% los ingresos tributarios de cada año. Siempre ha dependido en una magnitud impor-

Cuadro 1

Ingresos petroleros (en millones de dólares y de barriles)

Año	Ingr.petr.	Prec.prom. barril (\$)	Export.	Produc.
1993	1.047	14,42	79,9	125,4
1994	1.075	13,68	86,6	138,2
1995	1.200	14,83	94,1	141,1
1996	1.480	18,02	84,4	140,5
1997	1.205	15,45	91,4	141,7
1998	888	9,20	85,8	137,1
1999	994	15,50	84,6	136,3
2000	1.397	24,87	86,2	146,2
2001	1.280	19,16	89,9	148,7
2002	1.367	21,82	84,4	143,3
2003*	1.481	26,14	73,6	122,4

* Estimado a diciembre

Fuente: Banco Central del Ecuador. • Elaboración: autor.

Cuadro 2

El peso del gasto primario y de los sueldos (porcentajes)

Año	Gto.prim./ Ing.tribut.	Gto.prim./ PIB	Sueldos/ Ing.tribut.	Sueldos/ PIB
1983	189,3	11,8	54,2	3,4
1993	155,7	10,8	84,3	5,9
1994	157,1	11,1	81,9	5,8
1995	195,1	13,8	87,3	6,2
1996	209,9	13,9	93,6	6,2
1997	147,7	11,8	72,5	5,8
1998	162,6	13,9	75,7	6,5
1999	137,8	12,2	60,6	5,4
2000	136,8	13,9	43,6	4,4
2001	128,9	14,5	45,9	5,2
2002	143,2	16,2	60,9	6,9
2003	144,6	15,1	65,6	6,9

Fuente: Banco Central del Ecuador. • Elaboración: autor.

tante del flujo de ingresos petroleros, cuya volatilidad ha provocado restricciones al gasto social y la obra pública y/o generado déficit globales que han incrementado el endeudamiento público.

Desde 1983, con la vigencia del sucre, el peso de la masa salarial en el presupuesto ha crecido de modo incontenible, desde 3,4% del PIB hasta 6,5% del PIB en 1998, año previo a la crisis, momento en el que el pago de sueldos en el presupuesto era ya insostenible para la economía. En el año 2000, con la vigencia de la dolarización, esta variable se ajustó a niveles compatibles con la realidad económica del país. No obstante, desde 2001 la

masa salarial continúa creciendo hasta llegar en 2003 a 6,9% del PIB, el nivel más alto desde 1983. Esta tendencia es contraria a la necesidad de un manejo sano de las finanzas públicas.

Desde 1983, con alguna excepción, siempre se han generado en los presupuestos superávit primarios de diferente magnitud (Cuadro 3). Sin embargo, estos han sido insuficientes para cubrir el pago de los intereses de la deuda pública. Han surgido entonces, con sucres o dólares, déficit globales crónicos cubiertos siempre con nuevo endeudamiento interno o externo. En el financiamiento del déficit, el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito, gobiernos y proveedores ha sido determinante: este ha crecido de \$ 1.600 millones en 1983 a \$ 7.300 millones en 2003, una tendencia que, como se ve, no mejoró con la vigencia de la dolarización.

Con sucres o dólares, desde 1983 el pago de los intereses de la deuda no ha sido menor a 3% del PIB. Al estallido de la crisis de 1999 contribuyó la magnitud de los intereses a pagarse a través del presupuesto, los que alcanzaron 6,8% del PIB. Si bien a raíz de la aplicación de la dolarización esta relación ha disminuido, en 2003 continúa elevada e incompatible con la capacidad de pago del país. Los intereses representan 16% del gasto presupuestario y exigen un alto superávit primario. Pa-

Cuadro 3

Resultados e intereses
(como porcentaje del PIB)

Año	Superávit primario	Intereses		Déficit/Superávit
		Global		
1983	0,5	3,0		-2,5
1993	3,7	3,3		0,4
1994	2,9	3,1		-0,1
1995	1,6	3,1		-1,4
1996	1,3	3,6		-2,4
1997	2,8	4,0		-1,2
1998	-0,07	4,1		-4,1
1999	3,9	6,8		-2,9
2000	6,5	6,4		0,1
2001	3,7	4,5		-0,7
2002	2,6	3,4		-0,8
2003	2,2	3,1		-0,9

Fuente: Banco Central del Ecuador. • Elaboración: autor.

Cuadro 4

Servicio de la deuda en el Presupuesto
(millones de dólares)

Año	Intereses		Amortización		Total
	Externa	Inter.	Externa	Inter.	
1983	295	79	51	89	514
1993	196	55	247	39	537
1994	342	68	291	69	770
1995	721	87	884	113	1.805
1996	494	121	454	560	1.629
1997	604	185	877	726	2.392
1998	547	152	450	588	1.737
1999	415	253	347	772	1.787
2000	588	192	485	416	1.681
2001	704	135	562	427	1.828
2002	595	294	593	747	2.229
2003	597	216	667	883	2.363

Fuente: Banco Central del Ecuador. • Elaboración: autor.

Cuadro 5

Salida neta de dólares
(millones de dólares)

Año	Intereses	Desembolsos	Salida neta
	amortización	externos	
	a	b	c=a-b
1983	346	0	346
1993	443	0	443
1994	633	0	663
1995	1.605	681	924
1996	948	392	556
1997	1.481	342	1.139
1998	997	472	525
1999	762	415	347
2000	1.073	698	375
2001	1.266	605	661
2002	1.188	441	747
2003	1.264	700*	564

Fuente: Banco Central del Ecuador • Elaboración: Autor. *Estimado a diciembre.

sido causa permanente de iliquidez de la Tesorería del Estado. Hasta antes de la crisis bancaria de los años 1999-2000 era posible, con ciertas restricciones, colocar deuda en el mercado financiero interno para cubrir el pago de las amortizaciones. Luego de implantada la moneda estadounidense, el Estado sólo puede conseguir nueva deuda para cubrir las amortizaciones y atrasos (sueldos, transferencias, obra pública impaga) mediante préstamos de libre disponibilidad de los organismos de crédito (BID, Banco CAF) y a través de las inversiones en el IESS. Esta institución posee \$ 800 millones en bonos y otros del Estado.

Antes de aplicarse la dolarización con ella, el presupuesto ha sido emisor neto de dólares al exterior que parte de los mismos pueden por otras vías retornar al país. A través del presupuesto se pagan los intereses y amortizaciones de la deuda externa en dólares que se envían fuera del país. En cambio, el presupuesto recibe dólares que ingresan por los impuestos externos para determinados servicios y los que son de libre disponibilidad. La diferencia de los dos flujos, como puede verse en el Cuadro 5, siempre ha sido negativa desde 1983, es decir, se han enviado fuera del país más dólares de los que el presupuesto ha recibido. En promedio, en el período 1993-1999 este flujo negativo fue de \$ 656 millones y entre 2000-2003 fue de \$ 586 millones. Esta brecha externa de dólares en el presupuesto se ha cerrado mediante la utilización de los dólares provenientes del petróleo y/o la colocación de deuda interna.

Para sostener sólidamente la dolarización, la salida de dólares al exterior a través del presupuesto es un problema estructural que debe corregirse en el futuro con la mayor celeridad. Para ello es necesario tener presente que los mayores requerimientos de dólares

ha mejorado la solvencia del país, en los últimos años y en 2003 alcanza a 53%. No obstante, la misma no tiene una correspondencia positiva que se refleje en una menor carga del pago de intereses y amortizaciones en el presupuesto. Esto debido al perfil de corto plazo de la deuda interna, a los altos intereses de los bonos globales y al elevado endeudamiento con organismos multilaterales y gobiernos.

Con la vigencia de sucres o dólares, el creciente pago de las amortizaciones del capital de la deuda ha

para el pago de la deuda externa provienen de la deuda contraída con los organismos multilaterales, gobiernos y proveedores. Para disminuir este peso se podría concretar canjes de deuda por programas de desarrollo o ambiente; este proceso se facilitaría si se contase con una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Conclusiones de los últimos 20 años

- Con la vigencia del dólar, las actitudes políticas, sociales, económicas y de gestión pública siguen siendo las mismas que las que había con el sucre.

- Las demandas de gasto público para atender aumentos de sueldos, fondos para los gobiernos seccionales, programas sociales, obra pública, etc., han sido una constante sin la dolarización y con ella, pero el país no ha crecido lo suficiente para satisfacer tales demandas.

- El déficit global, la insuficiencia de superávit primario, el elevado peso del servicio de la deuda y los sueldos, el continuo endeudamiento con los organismos multilaterales y gobiernos, han caracterizado el desempeño fiscal, sea con sucesos o dólares.

- El gasto primario ha tenido un constante crecimiento y ha representado en los dos sistemas monetarios alrededor de 150% de los ingresos tributarios.

- Gran parte del gasto primario y del superávit primario ha dependido del ingreso petrolero. Por tanto, tales variables han estado atadas a la volatilidad del precio del petróleo y el nivel de producción y exportación. La debilidad de la actual política petrolera pone en riesgo la estabilidad macro-fiscal para el futuro.

- En los dos sistemas han sido persistentes los problemas de solvencia por el excesivo endeudamiento y de iliquidez por el elevado pago de amortizaciones y atrasos.

- Con sucesos o dólares, los diversos sectores demandantes del gasto público se han convencido de que pueden lograr su bienestar o interés particular a través del presupuesto y no mediante el crecimiento de la economía, ignorando su interrelación.

- La falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son producto de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en desorden, fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y

Sea con sucesos o sea con dólares, se repiten el déficit fiscal y el elevado peso del servicio de la deuda y de los sueldos. También la dependencia del ingreso petrolero.



Cuadro 6

Supuestos para los Presupuestos 2004-2007

Concepto	2004	2005	2006	2007
Inflación promedio	5%	4%	3%	3%
Crecimiento del PIB	5%	5%	5%	5%
PIB nominal (\$ millones)	29.420	32.067	34.632	37.402
Precio barril petróleo \$	18	18	18	18
Producción petrolera (millones barriles)	192	215	230	236
Exportaciones petroleras (millones barriles)	135	152	162	166
Producción (miles barriles/día)	533	597	638	655

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía. • Elaboración: autor.

bienestar colectivo.

Un escenario 2004-2007

Con los riesgos que implica efectuar proyecciones debido a la fragilidad de la información fiscal, a las interrogantes internas y externas que atañen al sector petrolero y a la falta de proyecciones confiables de los pagos futuros del servicio de la deuda, es posible establecer, en función de las previsiones económicas que se han hecho públicas, un posible escenario del presupuesto para el período 2003-2007. Este ejercicio, desarrollado en los Cuadros 6, 7 y 8, puede ser útil para que la sociedad ecuatoriana pueda debatir alternativas de gestión y acordar la aplicación de determinadas políticas, impostergables ante el reducido margen de maniobra que brindan las finanzas públicas.

Algunas acciones que se deducen del escenario

Sobre los ingresos

- Es imperativo promover las inversiones necesarias para lograr incrementos progresivos en la producción y exportación de petróleo. Si en 2007 se llegara a utilizar el 72% de la capacidad de transporte de los dos oleoductos, el presupuesto recibiría cientos recursos aun con un precio de \$ 18 el barril. Si los precios por barril fueran superiores, se podría conformar el Fondo de Estabilización Petrolero y alimentar el Feirep. Hechos contrarios

Cuadro 7

Presupuesto Gobierno Central Proyección 2004-2007 (en millones de dólares)				
Concepto	2004	2005	2006	2007
INGRESOS TOTALES	4.961	5.350	5.735	6.090
Ingresos Petroleros	1.270	1.370	1.465	1.508
Ingresos Tributarios	3.098	3.380	3.650	3.942
Autogestión Entidades; y Otros	593	600	620	640
GASTOS TOTALES	5.484	5.350	5.611	5.891
GASTO PRIMARIO	4.584	4.490	4.781	5.091
De personal	2.100	2.165	2.165	2.165
Bienes y Servicios	325	320	345	360
Bono Desarrollo Humano	201	201	210	220
Pensiones IESS	230	230	240	250
Otras Transferencias	209	186	236	350
Gasto de Capital	1.519	1.388	1.585	1.746
Gobiernos Seccionales	726	768	855	935
Inversión con Deuda Externa	215	290	290	290
Inversión con Deuda Interna	258	100	100	100
Otros de Capital	320	230	340	421
SUPERAVIT PRIMARIO	377	860	954	999
Intereses deuda pública	900	860	830	800
DEFICIT/SUPER GLOBAL	-523	0	124	199
FINANCIAMIENTO	523	0	-124	-199
Desembolsos necesarios	2.033	1.400	1.176	1.101
Amortizaciones	1.510	1.400	1.300	1.300
Ingresos + Desembolsos	6.994	6.750	6.911	7.191
Gastos + Amortizaciones	6.994	6.750	6.911	7.191
Atrasos posibles	300	200	100	0

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio Economía, Banco Mundial. Elaboración: autor.

Cuadro 8

Presupuesto Gobierno Central Proyección 2004-2007 (en porcentaje del PIB)				
Concepto	2004	2005	2006	2007
INGRESOS TOTALES	16,9	16,7	16,6	16,3
Petroleros	4,3	4,3	4,2	4,0
Tributarios	10,4	10,5	10,5	10,5
GASTOS TOTALES	18,6	16,7	16,2	15,8
GASTO PRIMARIO	15,6	14,0	13,8	13,6
De Personal	7,1	6,7	6,2	5,7
De Capital	5,1	4,3	5,0	5,8
SUPERAVIT PRIMARIO	1,3	2,7	2,7	2,7
Intereses	3,0	2,7	2,4	2,1
DÉFICIT/SUPER. GLOBAL	-1,8	0,0	0,3	0,5
FINANCIAMIENTO	1,8	0,0	-0,3	-0,5
Necesidad financiera	6,9	4,4	3,4	2,9
Amortizaciones	5,1	4,3	3,7	3,5

Fuente: Banco Central del Ecuador • Elaboración: autor.

desestabilizarían el presupuesto.

- Los ingresos petroleros incrementales se deben destinar de manera preferente a la obra pública y gasto social y no a gastos corrientes de naturaleza fija.

- Se debe distribuir con la mayor equidad posible los ingresos tributarios que puede brindar la suma de la inflación y el crecimiento económico. Aun con tasas de crecimiento de 5% anual, los ingresos tributarios adicionales en cada año serán de alrededor de \$ 300 millones. Esta limitación obliga a mantener una severa disciplina en el gasto.

Sobre los gastos

- Durante el año 2004, las limitaciones en los ingresos y la iliquidez derivada del peso de las amortizaciones y los atrasos ante la falta de acceso a los mercados de capitales, obligarán a una severa restricción del gasto público.

- Para el año 2005 el gasto primario debería ser inferior al inicial del año 2004 a fin de mantenerlo en un nivel sostenible para la economía. En los años siguientes debe crecer a un ritmo inferior al de los ingresos tributarios y por debajo del límite establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

- Los gastos de personal en 2004 serán mayores a lo presupuestado, debido a los aumentos al magisterio y la aplicación de la unificación salarial. En 2005 la masa salarial también será mayor, por los incrementos al magisterio nacional. Resulta evidente la necesidad de una reducción más agresiva del peso de la masa salarial, hasta ubicarla en un nivel que la economía pueda sostener.

- La asignación del 15% a los Gobiernos Seccionales seguirá en aumento al crecer los ingresos corrientes. Estas transferencias continuarán manteniendo un impacto importante en el gasto del presupuesto.

- La realización de proyectos de inversión con deuda externa con multilaterales y gobiernos continua-

rá siendo significativa debido a los préstamos contratados. Sin embargo, es necesario disminuir esta dependencia que aumenta de manera permanente la deuda externa y el pago futuro de intereses y amortizaciones.

- Aun con ingresos petroleros crecientes, el peso de los sueldos, intereses y asignaciones a los gobiernos seccionales, deja poco espacio en el futuro para asignaciones significativas para la obra pública y el gasto social.

- El pago de intereses en el futuro podría disminuir si se concretaran los

superávits globales que tornen sostenibles las finanzas públicas.

Financiamiento

- Una posición de superávit en el presupuesto permitirá superar los problemas de iliquidez fiscal y brindará confianza para acceder a los mercados de capitales interno y externo a fin de obtener préstamos para pagar las amortizaciones y atrasos, disminuyendo la dependencia de las inversiones del IESS que a su vez podría canalizar sus ahorros a fomentar la pro-

privado, no contribuirá a aliviar la carga actual de las amortizaciones que proviene de los organismos multilaterales, gobiernos, proveedores y de la deuda interna.

- El 10% del Feirep que se destina a gastos en educación y salud, debe garantizar los fondos de programas sociales básicos. El flujo y gasto de estos recursos deben ser controlados por la sociedad.

Disminuir el flujo negativo de dólares del Presupuesto hacia el exterior

- Es imperativo en el presupuesto revertir el flujo neto de dólares al exterior, producto de la diferencia entre el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa y los desembolsos externos recibidos.

Disminución gradual de los atrasos

- La estabilidad fiscal permitirá la entrega oportuna de los gastos presupuestados y hará posible la disminución gradual de los atrasos por obligaciones no pagadas por sueldos, transferencias, etc.

* Economista. Funcionario de la Secretaría Técnica del Observatorio de la Política Fiscal.



procesos de recompra a través del Feirep. No obstante, este esfuerzo no será suficiente para disminuir su peso a niveles razonables. Serán necesarias acciones de mercado respecto a la deuda interna, a la contraída con los organismos multilaterales y gobiernos y a los bonos globales que tienen elevadas tasas de interés.

Superávit primario y global

- En el año 2004 se tornará obligatorio restringir el gasto para lograr un superávit primario suficiente para pagar los intereses de la deuda. Si persisten las limitaciones de acceso a nueva deuda, será necesario un superávit global que ayude a cubrir el pago de las amortizaciones y atrasos.

- A partir de 2005 es importante mantener superávits primarios superiores a los intereses, a fin de lograr

ducción y el empleo.

- Será importante obtener de los organismos multilaterales y gobiernos préstamos de libre disponibilidad suficientes para pagar sus propias amortizaciones.

Sobre el Feirep

- Será necesario mantener con rigor el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (Feirep) y el Fondo de Estabilización Petrolero, a fin de que cumplan los objetivos de su creación. En 2004, el ministerio de Economía espera recibir \$ 292 millones para el Feirep, valor que será superior en los años siguientes.

- Si bien la utilización del Feirep para recomprar la deuda externa (bonos globales) permitirá disminuir el monto adeudado al sector externo