

Las finanzas públicas en 2004

< POR JAIME CARRERA* >

Cabe cuestionarse si la política fiscal cumple sus roles esenciales de contribuir a los equilibrios macroeconómicos, fomentar el crecimiento de la economía y promover la equidad social, cuando el Estado administra casi un tercio de la producción nacional. Los indicadores demuestran lo contrario. La estabilidad fiscal en el mediano y largo plazos estará lejos de alcanzarse mientras continúe la dependencia del petróleo, el endeudamiento público, la expansión del gasto y el bajo crecimiento de los sectores no petroleros. La inestabilidad fiscal no abona al crecimiento, así como la mala distribución de recursos a través de los subsidios, la ineficiencia del gasto y su inflexibilidad que impiden aumentar las inversiones y el gasto social. En las circunstancias actuales, el sector público poco ayuda a disminuir la pobreza y fomentar la equidad social; todo lo contrario.

La importancia del sector público

El análisis del comportamiento de las finanzas públicas en lo que se conoce como el sector público no financiero (SPNF) permite dimensionar el real tamaño del sector público en la economía y su contribución a la demanda agregada, la inversión y el ahorro. Pero además permite ver los impactos económicos y sociales de las políticas fiscales, cómo incide el sector público en el endeudamiento nacional y cuán adecuados son los niveles de presión tributaria y protección arancelaria. En países pobres como el Ecuador, cobra particular importancia la eficacia del gasto públi-



co y su incidencia en el crecimiento, equidad y alivio a la pobreza.

El SPNF es resultado de la consolidación de los movimientos de ingresos, gastos y financiamiento de todos los niveles del sector público, esto es: gobierno central, Iess, gobiernos seccionales, universidades, Banco del Estado, autoridades portuarias, Petroecuador, empresas eléctricas, Feirep, Fondo de Solidaridad y otras entidades de menor tamaño. Existen serias dificultades para implantar sistemas informáticos que provean de manera oportuna y confiable la información del sector público consolidado. La base fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas brinda estimaciones medianamente aceptables.

Superávit e ineficiencia

En 2004 se espera que el superávit primario –ingresos totales menos gastos totales sin intereses– alcance 4,5% del PIB y se obtenga un superávit global de 1,8% del PIB en el SPNF (*Cuadro 1*). Estos positivos resultados obedecen principalmente a los altos precios del petróleo y a los excedentes que genera el Iess (*Cuadro 2*). Luce incongruente que el Estado logre superávit en sus cuentas mientras existen niveles generalizados de pobreza. No obstante, la sanidad de las cuentas públicas es condición necesaria pero no suficiente para que haya menos pobres en el mediano y largo plazos. Suele interpretarse de modo equivocado que los superávits pueden disponerse para gastar. Esto no es así: si el Ecuador está sobreendeudado debe ahorrar para pagar los intereses –superávit primario– y parte de la amortización de los créditos cuando no tiene un acceso fluido a los mercados de capitales. Los ahorros del Iess deben acumularse e invertirse para preservar el pago de las pensiones de los jubilados actuales y futuros.

De la producción anual de bienes y servicios del país (PIB), más de la cuarta parte, 26,2% para ser exactos, constituyen ingresos del sector público. Al incluir los ingresos destinados a los subsidios al gas, diesel y otros rubros no registrados, aquellos superan 30% del PIB.

Si casi un tercio de los ingresos nacionales los gestiona el Estado y no existe progreso económico y social, es obvio que los recursos estatales no son utilizados eficientemente y están mal distribuidos. La carga tributaria –renta, IVA, ICE, aranceles– alcanza 11,7% (*Cuadro*

Gasto y dispersión de políticas

El gasto público supera 24,4% del PIB (*Cuadro 1*) si se registra el gasto por los subsidios al gas, diesel y otros no incluidos en la contabilidad pública. Sobresale la carga de la masa salarial (8,6% del PIB), cuyo mayor segmento está en

OPERACIONES DEL SPNF Y GOBIERNO CENTRAL (ESTIMACIÓN 2004)

CUADRO 1

Concepto	Millones Dólares		Porcentaje del PIB	
	SPNF	G. Central	SPNF	G. Central
Total ingresos	7.862	4.863	26,2	16,2
INGRESOS PETROLEROS	1.941	1.164	6,5	3,9
Exportaciones	1.454	677	4,8	2,2
Venta derivados	487	487	1,6	1,6
Ingresos no petroleros	5.633	3.699	18,8	12,3
Tributarios	3.502	2.987	11,7	9,9
Renta	894	626	2,9	2,1
IVA	1.845	1.681	6,1	5,6
ICE	262	194	0,8	0,6
Arancelarios	418	403	1,4	1,3
Otros	83	83	0,3	0,3
No tributarios y transferencias		712		2,3
Contribuciones al IESS	926		3,1	
Otros	1.205		4,1	
Superávit operacional empresas	288		0,9	
Intereses y transferencias				
TOTAL GASTOS	7.337	5.362	24,4	17,9
GASTO PRIMARIO	6.512	4.530	21,7	15,1
Sueldos y salarios	2.587	2.073	8,6	6,9
Bienes y servicios	1.011	376	3,3	1,2
Beneficios seguridad social	672		2,2	
Otros	656		2,2	
Transferencias corrientes		774		2,6
Gastos de capital	1.586	1.307	5,3	4,3
SUPERÁVIT PRIMARIO	1.350	333	4,5	1,1
Intereses	825	832	2,8	2,8
SUPERÁVIT/DÉFICIT GLOBAL	525	-499	1,8	-1,7

FUENTE: BASE FISCAL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

1); al agregar las contribuciones al Iess –aportes patronales y personales– consideradas como impuestos, la misma sube a 14,8%.

A diferencia de los países desarrollados que privilegian la tributación directa –sobre la renta–, en el Ecuador, 6,1% del PIB corresponde al IVA, tributo indirecto y regresivo, mientras el impuesto a la renta representa solo 2,9% del PIB. La carga tributaria ecuatoriana es de las más bajas de América Latina, y lo que es peor: existen países más pobres que el Ecuador donde se pagan mayores tributos. El nivel adecuado de tributación es aquel que no desalienta el crecimiento de la actividad privada y, a su vez, permite la acción redistributiva del Estado mediante el uso eficiente de los recursos.

el Gobierno Central (6,9% del PIB). La diferencia se distribuye en universidades, gobiernos seccionales, IESS y otras entidades. El gasto corriente absorbe 80% del total, mientras 20% se destina a inversión. Los intereses de la deuda pública (2,8% del PIB) constituyen un rubro importante del gasto estatal.

La captura del Estado por intereses políticos, sindicales, burocráticos y otros, se muestra en la composición del sector público. La diferencia de \$ 500 millones entre los ingresos tributarios del SPNF y el Gobierno Central, se explica por su parcelación para diversos fines. Los municipios y consejos provinciales a través del Fodesecc, Fonsal, Fondepro, donación de 25% del impuesto a la renta y otras leyes, reciben alrededor



de \$ 200 millones de participación de los impuestos y \$ 630 millones equivalentes a 15% de los ingresos corrientes del Presupuesto (Cuadro 3). Del total de ingresos de las universidades, 73%, equivalente a \$ 259 millones, proviene de preasignaciones del IVA e impuesto a la renta (Cuadro 4).

Las autonomías para gastar los recursos del Estado, no sustentadas en la generación propia de ingresos, restan capacidad al Ejecutivo para, en función de objetivos nacionales, conducir políticas fiscales dirigidas a restringir o impulsar el consumo, inversión, ahorro, deuda, gasto social. De \$ 7.337 millones que gasta el SPNF, por lo menos en 50% de-

**OPERACIONES UNIVERSIDADES
(ESTIMACIÓN 2004)**

CUADRO 4

Concepto	\$ Millones
TOTAL INGRESOS	354
Ingresos corrientes	338
- Participación IVA	163
- Participación renta	96
- Otros	79
Transferencias	16
TOTAL GASTOS	323
Corrientes	308
- Sueldos	182
- Bienes y servicios	108
- Transferencias	18
Capital	15
SUPERÁVIT GLOBAL	31

FUENTE: BASE FISCAL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ciden su composición una infinidad de autoridades "independientes" y autónomas. En sólo tres instancias: Iess, gobiernos seccionales y universidades se administran \$ 2.780 millones (Cuadros 2, 3, 4). Lo propio acontece con las autoridades portuarias, empresas del Estado, Funciones Legislativa y Judicial y muchas otras entidades autónomas.

**OPERACIONES IESS
(ESTIMACIÓN 2004)**

CUADRO 2

Concepto	\$ Millones
TOTAL INGRESOS	1.276
Contribuciones al IESS	939
Intereses	65
Otros	15
Transferencias corrientes	257
TOTAL GASTOS	829
Sueldos y salarios	35
Bienes y servicios	95
Transferencias corrientes	676
- Al sector privado	672
Pensiones	523
Seguro médico	149
Otras	4
Otros	23
SUPERÁVIT GLOBAL	447

FUENTE: BASE FISCAL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

**OPERACIONES GOBIERNOS SECCIONALES
(ESTIMACIÓN 2004)**

CUADRO 3

Concepto	\$ Millones
TOTAL INGRESOS	1.150
Ingresos corrientes	315
Transferencias	835
- Ley 15%	630
- Donación 25% renta	53
- FONSAJ	33
- FODESEC	100
- Otras	19
TOTAL GASTOS	1.270
Corrientes	724
- Sueldos y salarios	226
- Bienes y servicios	350
- Intereses	3
- Transferencias	145
Capital	546
DÉFICIT GLOBAL	-120

FUENTE: BASE FISCAL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

Gobierno Central deficitario

Al término de 2004, el Gobierno Central tendría un superávit primario de 1,1% del PIB y un déficit global de -1,7% del PIB (Cuadro 1). El déficit puede ser mayor por la incidencia de la unificación de las remuneraciones en el décimotercer sueldo y otros aumentos aprobados, efecto que podrá anularse mediante la utilización de los excedentes petroleros a través de diversos artificios. La elevada carga de los intereses de la deuda (2,8% del PIB), hace que el superávit primario sea insuficiente para cubrirlos, aun con los ingresos de altos precios del petróleo y severas restricciones al gasto social y obra pública. Los sueldos por \$ 2.073 millones; subsidios por \$ 540 millones al Iess, Issfa, Ispol, bono de desarrollo humano; intereses por \$ 832 millones; transferencias a los gobiernos seccionales y otras entidades por \$ 750 millones; vuelven al Presupuesto un instrumento inútil e inflexible para cumplir sus finalidades naturales.

* Economista. Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal (OPF).



SON 40 AÑOS DE:

Compromiso con más de 5.000 familias de niños trabajadores que dejaron para siempre la pobreza.

Formar miles de técnicos en carpintería, mecánica automotriz e industrial, costura industrial, panadería, heladería y plomería.

Instituir un modelo de educación en el que el ser humano es sujeto de su propio desarrollo.

Y en las siguientes décadas continuaremos con nuestra misión.

¡Gracias por su aporte!

Tel: 2493-459 / 60 / 61

Fax: 2493-462

Apartado Postal:

17-01-3112

Banco del Pichincha

Cta. Cte

30012077-04

Quito - Ecuador

