

Evolución reciente del Gasto Público

Resumen Ejecutivo:

El gasto fiscal del Ecuador registrado en 2009 es el más alto desde la dolarización y, para el año 2010, se estima que crezca en 35%, mientras que los ingresos lo harían en 5%.

El déficit del Gobierno Central¹, por su parte, también muestra un incremento significativo. Para 2010 se espera que el déficit aumente en 20%, con lo que se alcanzaría 10 años consecutivos de déficit del Gobierno Central. Por el contrario, el Sector Público no Financiero² solo muestra déficit desde el año 2007.

El gasto social anual se espera que aumente en 14% en 2010, mientras que los gastos por concepto de sueldos y salarios lo harían en 4%. En tanto, el monto destinado a subsidios ascendería a \$4.915 millones, lo que representa el 8,6% del PIB proyectado para este año.

Desde que inició la dolarización, en el año 2000, hasta 2009 los ingresos del Gobierno Central alcanzaron los \$49.843 millones y los gastos \$52.982 millones. Entre 2007 y 2009, el Gobierno percibió el 49% de los recursos fiscales y desembolsó el 51% del gasto efectuado en toda la década. El déficit total del Gobierno Central en los 10 años de dolarización llegó a \$3.318 millones de dólares; el 94,6% de este monto se acumuló durante los tres primeros años del actual Gobierno. Pese a este despunte del gasto, no se han registrado mejoras sustanciales en los indicadores de empleo, producción y equidad.

Bajo esta premisa, es fundamental evaluar las cuentas del Gobierno Central durante los siete primeros meses del año. A pesar de que no se dispone con información oficial de los ingresos del Gobierno, se puede concluir que se mantiene la alta dependencia de los ingresos petroleros y tributarios, por lo que se hará un análisis del gasto efectuado en dicho período. Previa a esto, es necesario conocer el presupuesto planteado para el año 2010.

El presupuesto del Gobierno Central para el año 2010 ascendió a \$16.250 millones.

En el presupuesto codificado³ para 2010, los gastos del Gobierno Central se ubican en \$17.932 millones, mientras que los ingresos serían de \$13.091 millones, requiriéndose \$4.841 millones de financiamiento.

PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2010 (Millones de Dólares)						
Cuenta	Valor	% Part.	Cuenta	Valor	% Part.	
Ingresos Tributarios	7.622	47%	Gasto Corriente	9.618	54%	
Renta	2.543	16%	Sueldos	5.424	30%	
IVA	3.121	19%	Bienes y Servicios	996	6%	
ICE	519	3%	Intereses	749	4%	
Otros	1.439	9%	Transferencias Ctes.	2.366	13%	
Ingresos Petroleros	3.793	23%	Otros Corrientes	83	0%	
Ingresos no Tributarios	607	4%	Gasto Capital	8.314	46%	
Transferencias Corrientes	548	3%	Gobiernos autónomos	1.949	11%	
Otros Ingresos, Autogestión	521	3%	Empresas Públicas	426	2%	
Financiamiento	4.841	19%	Otros	5.939	33%	
TOTAL INGRESOS	17.932	100%	TOTAL GASTOS	17.932	100%	

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: DT-CIP

¹ El Gobierno Central está conformado por las funciones Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva. Incluye además el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y programas nacionales.

² El Sector Público no Financiero comprende el Gobierno Central, empresas públicas no financieras (TAME, Petroecuador, FLOPEC, etc.) y resto de entidades del sector público (IESS, BEDE, Universidades, entre otras).

³ El Presupuesto Codificado es el aprobado por la Asamblea Nacional para su ejecución durante el año fiscal.

Editorial:

Durante los tres años y medio del actual Gobierno, el gasto fiscal se ha incrementado de manera significativa, lo cual se fundamenta en un línea ideológica que identifica al gasto gubernamental como motor del crecimiento económico y fuente principal para aliviar los problemas de pobreza y desempleo.

No obstante, cabe decir que, luego de este sustancial aumento del gasto, la pobreza en el país aumentó en 25% entre 2008 y 2009, mientras que la pobreza extrema creció en 8% en el mismo período. En tanto, el desempleo pasó de 6,1% a 7,9% entre diciembre de 2007 e igual mes de 2009.

Por otra parte, a pesar de que los ingresos del Gobierno Central durante la actual administración han sido los más altos desde la dolarización, éstos han pasado a cubrir gastos corrientes y no se han aprovisionado recursos que permitan implementar políticas anticíclicas.

Además de la falta de planificación respecto al manejo de los ingresos extraordinarios del país, la política tributaria ha estado inequívocamente enfocada a obtener mayores ingresos fiscales, campo en el cual se ha propendido a incrementar la carga impositiva antes que estimular la producción como mecanismo para captar más recursos.

El fuerte aumento del gasto del actual Gobierno ha incrementado aun más el déficit existente. De esta manera no solo se ha puesto en riesgo el acceso a fuentes de financiamiento futuras, sino también la sostenibilidad del actual régimen monetario.

Dr. Pablo Dávila Jaramillo
Presidente Ejecutivo
Ec. Bernardo Acosta Varea
Vicepresidente Ejecutivo

DIRECCIÓN TÉCNICA
Richard Martínez Alvarado
Director Técnico

Carla Muirraguá Palacios
Técnica en Macroeconomía y Finanzas
Tatiana Villacres Landeta
Técnica en Comercio Exterior y Economía
Andrés Castro Silva
Asistente Técnico

De los ingresos planificados para este año, el 47% corresponde a impuestos, de los cuales el 74% proviene del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a la Renta. Los recursos de ingresos petroleros, por su parte, tienen una participación del 23%.

Dentro de los gastos del Gobierno Central, los egresos corrientes corresponden al 54% del total presupuestado, mientras que los gastos de capital son el 46% restante. Los mayores rubros corresponden a sueldos y salarios y el gasto en subsidios⁴ con un 30% de participación cada cuenta en el gasto total. Dentro de los subsidios, el otorgado a los combustibles es el de mayor importancia.

Entre los supuestos para la elaboración del presupuesto del Gobierno Central de 2010, se consideró un precio promedio del barril de petróleo de \$65,9, una producción anual de 178,4 millones de barriles de crudo y una exportación de 121,6 millones de barriles anuales.

Durante los seis primeros meses, el precio promedio del barril de petróleo fue de \$70,64, \$4,74 por encima de lo presupuestado. De acuerdo a la Energy Information Administration (EIA); el precio del hidrocarburo aumentaría en la segunda mitad del año.

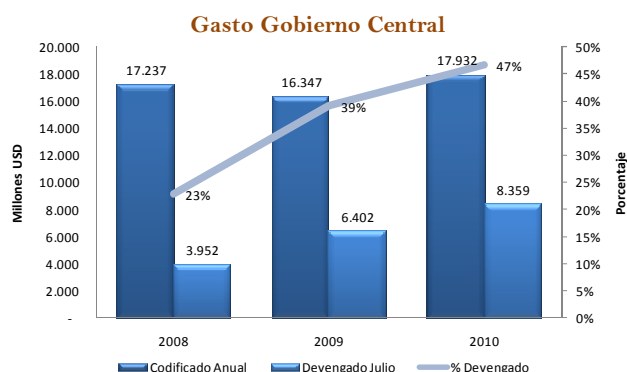
La producción petrolera al mes de mayo fue de 71,5 millones de barriles, un 40% de lo esperado para 2010. Por otra parte, en los cinco primeros meses del año, se exportaron 50,2 millones de barriles de crudo, 41% de lo estimado para el año.

Se espera que la recaudación tributaria para el año 2010 sea de \$7.622 millones. En el primer semestre, los ingresos tributarios ascendieron a \$ 4.040 millones, es decir, 53% de lo planificado para el año.

Para la Pro forma del Gobierno Central se considera una tasa de crecimiento de la economía del 6,8% en 2010; sin embargo, según cifras publicadas por el BCE, la economía ecuatoriana creció en 0,6% en el primer trimestre de 2010, por lo que el mismo organismo rectificó la cifra proyectada de crecimiento, que sería de 3,7% en el 2010. Cabe destacar que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) prevé que en este año la expansión de la economía ecuatoriana llegará a 2,5%; mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que será de 2%.

Del total presupuestado, en los siete primeros meses del año, se ha gastado el 47%...

Entre enero y julio el gasto ascendió a \$8.359 millones, lo que significa un incremento de 31% con relación al monto devengado⁵ en 2009.



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: DT-CIP

... para lo cual se adquirió deuda por \$1.062 millones.

La deuda externa en los siete primeros meses del año ascendió a \$387,34 millones, de los cuales el 79,6% provino de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el 19,6% del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el restante 0,06% de otros organismos y gobiernos internacionales.

En relación a la deuda interna, el Gobierno emitió bonos del Estado por un valor de \$1.515 millones, de los cuales solamente han sido adquiridos \$675 millones por el IESS.

Debido a las acciones del Gobierno, en particular a la declaración de 'deuda ilegítima' al tramo de los bonos global 2012 y 2030, y la posterior recomprar; se han reducido las fuentes de financiamiento para el país.

...no obstante, \$688 millones fueron destinados para pago de deuda....

El gasto en financiamiento⁶ ascendió al 8% del total gastado por el Gobierno Central, devengando el 44% de lo presupuestado para 2010. Hasta julio de 2009, se desembolsó a este rubro \$90,1 millones, equivalentes al 5% destinado para dicho año.

Gasto Gobierno Central - Por Tipo de Gasto (Millones de dólares)

	Codificado Annual		Devengado a Julio		% Devengado	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Corrientes	3.662,71	3.553,57	1.368,10	1.571,39	37%	44%
Capital	7.737,50	8.704,06	4.012,81	4.575,44	52%	53%
Financiamiento	1.695,33	1.579,35	90,06	688,73	5%	44%
Inversión	3.251,11	4.095,11	931,02	1.523,08	29%	37%
TOTAL	16.346,65	17.932,10	6.401,99	8.358,64	39%	47%

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: DT-CIP

⁴ Los subsidios son: Combustibles, Bono de Desarrollo Humano, Electricidad, Vivienda, subsidios específicos de seguridad social (IESS, ISSFA, ISPOL) y otros; que en conjunto llegan a \$4.915 millones.

⁵ El gasto devengado es el gasto real efectuado, en este caso se hace referencia a los desembolsos del Gobierno Central.

⁶ El gasto de financiamiento comprende amortización de deuda pública interna y externa.

Por otra parte, el 55% de lo gastado se destinó a los egresos corrientes⁷...

Entre enero y julio, el gasto corriente del Gobierno Central creció en 14% frente a igual período de 2009, ubicándose en \$4.575 millones, devengando así el 55% de lo estimado para este año.

La cuenta de gasto en sueldos y salarios representó el 58% dentro de los egresos corrientes. Este gasto registró un incremento anual de 4% en el período analizado y se ubicó en \$2.658 millones.

Entre los años 2008 y 2009 el número de empleados del Gobierno Central se incrementó en 25% y el gasto en sueldos y salarios, en el mismo período, aumentó en 26%.

Si bien para 2010 no se cuenta con la información oficial del Ministerio de Finanzas, según la Encuesta de Empleo del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, a junio de 2010 los empleados del Gobierno ascienden a 522.493 personas, es decir un incremento de 15% con relación al año pasado.

Evolución empleados sector público y gastos en personal

Año	Empleados	Sueldos (USD millones)	
		Enero - julio	
2008	370.592	2.022,03	
2009	454.304	2.551,22	
2010*	522.493	2.658,12	

* Datos a junio de 2010. INEC

Fuente: Ministerio de Finanzas/Banco Central del Ecuador.

Elaboración: DT-CIP

... en tanto, el 19% se destinó a gasto de capital⁸ y el 18% a gastos de inversión...

El gasto de capital del Gobierno Central ascendió a \$1.571 millones entre enero y julio, equivalente al 44% de lo presupuestado, valor superior al 37% devengado en el mismo período de 2009.

De esta cuenta el 68% se destinó al Ministerio de Defensa, 9% al Ministerio de Gobierno y 7% al Ministerio de Industrias y Productividad.

Por otro lado, el gasto de inversión⁹ se ubicó en \$1.523 millones, correspondiente al 37% devengado, cifra superior en 29% a la registrada en el mismo período de 2009.

El gasto de inversión se concentró en tres instituciones gubernamentales: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (39%), Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (15%) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (11%).

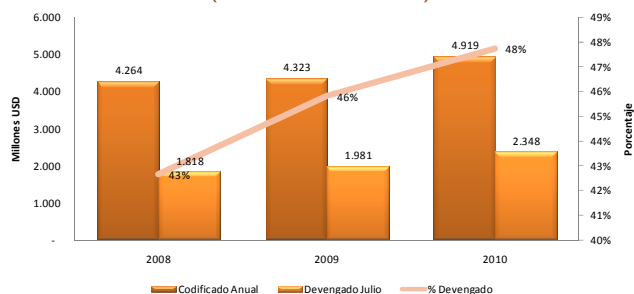
Los tres programas de mayor gasto de inversión fueron 'Plan Relámpago' destinado a la construcción de 4.000 km de carreteras, 'Desarrollo de Proyectos Hidroeléctricos' y 'Emergencia vial fases I, II y III' destinado a la reparación de vías.

...por su parte, el gasto social representó el 28%.

El gasto social del Gobierno Central aumentó en \$367 millones en los primeros siete meses de 2010 con relación al mismo período de 2009, llegando a devengar el 48% del monto de la Pro forma.

Las cuentas que conforman el gasto social son bienestar social, desarrollo urbano y vivienda, educación, salud y trabajo. De las cuales el mayor incremento se evidenció en el gasto en bienestar social en 57% con relación a 2009, seguido por trabajo en 36%, salud en 14%, y educación en 10%. Por el contrario, el gasto en desarrollo urbano y vivienda decreció en 19% en el período señalado.

Gasto Social. Enero - Julio (Millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: DT-CIP

Del total del gasto social realizado en los siete primeros meses del año, el 10% se lo ha realizado en la provincia del Guayas, 9% en Pichincha, 7% en Manabí, 4% en Loja y 4% en El Oro, mientras que el restante 28% en las demás provincias.

El déficit fiscal para 2010 ascenderá a \$4.841 millones, el más alto desde el 2000...

Si se cumple lo programado por el Gobierno Central, el déficit llegará al 8,5% del PIB en 2010, 3,4 puntos porcentuales (pp) más que en el año 2009 y 7,4 pp más que en 2008, convirtiéndose así en el mayor déficit fiscal desde la dolarización.

Desde el año 2007 el déficit ha pasado de \$64 millones hasta llegar a \$2.635 millones en 2009, teniendo la tasa más alta de crecimiento en 2008, cuando se incrementó en 864%, pese a que ese mismo año el país registró un valor record de ingresos petroleros (\$13.798 millones). Por su parte, para el 2010 el déficit se incrementaría en 20%.

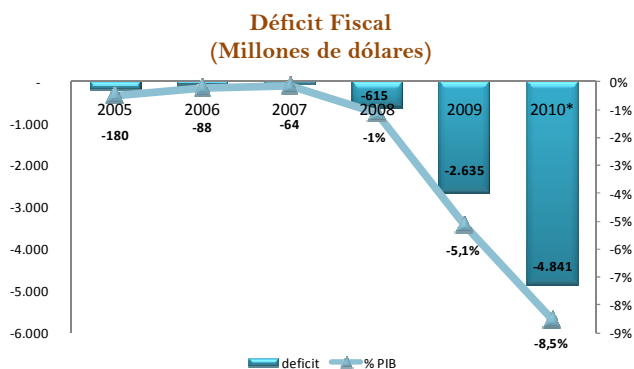
⁷ El gasto corriente se refiere a los recursos que son destinados para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y de administración del Gobierno Central. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes

⁸ El gasto de capital son recursos destinados a la adquisición de bienes de larga duración a nivel operativo y productivo; incluye asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero. Están conformados por asignaciones destinadas a la adquisición de bienes de larga duración, a realizar inversiones financieras y transferencias de capital.

⁹ El gasto en inversión se refiere es el destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública.

De cumplirse lo presupuestado por el Gobierno Central, se cumplirían 10 años de déficit continuo. El último año donde se registró superávit en las operaciones del Gobierno Central fue en 1999 con \$19,33 millones.

De igual manera ocurre con los ingresos tributarios, lo que ha conllevado a efectuar constantes reformas en la Ley de Régimen Tributario Interno para alcanzar mayores recursos para las arcas fiscales.



* Estimado de acuerdo al Presupuesto del Gobierno Central 2010.
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: DT-CIP





... por lo que se debe mantener una política fiscal estable y prudente.

Actualmente, el presupuesto está directamente relacionado con los ingresos de renta petrolera, lo que torna al sector fiscal vulnerable a shocks tanto de precio como de producción, más aún si no se cuenta con fondos de ahorro. Por tanto, una reducción de los ingresos petroleros, si se mantiene un crecimiento sostenido del gasto público, hará que parte del gasto corriente y de capital no puede sostenerse, lo que generaría un desequilibrio fiscal.

La política fiscal juega un importante papel estabilizador a lo largo del ciclo económico de un país. En términos generales, para un país es deseable contar con una política fiscal anticíclica como elemento balanceador de la economía, ya que si es procíclica (mayor gasto en períodos de auge y menor en períodos de recesión) puede conducir a una situación de insostenibilidad de las finanzas públicas y a mayores fluctuaciones en los niveles de producción del país. Esta tipo de política fiscal se puede alcanzar únicamente con fondos de ahorro, que permitan preservar los ingresos excedentes en los períodos de auge para ciclos de contracción económica. Adicionalmente, se requiere contar con reglas macrofiscales claras, que limiten el gasto y el endeudamiento excesivo. Cabe destacar que en 2008 se eliminaron los fondos de ahorro y contingencia y se reformaron las reglas fiscales.

De mantenerse la estructura actual del gasto se llegaría a un déficit insostenible y al sobreendeudamiento, atentando directamente a la liquidez del sector público, lo que pondría en riesgo la continuidad del sistema

Cortos Económicos: Crecimiento de América Latina y El Caribe

-  Según el último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2010 la región crecerá en 5,2%, lo que implica un aumento de 3,7% en el PIB por habitante.
-  Brasil es la economía con la tasa de expansión más alta prevista para este año con 7,6%, seguido por Uruguay y Paraguay con 7,0% cada uno, Argentina (6,8%) y Perú (6,7%).
-  Por su parte, otros países que crecerán a un ritmo menor durante el año son: República Dominicana (6,0%), Panamá (5,0%), Bolivia (4,5%), Chile (4,3%), México (4,1%), Colombia (3,7%), Ecuador y Honduras (2,5%), mientras que tanto Nicaragua como Guatemala lo harán en un 2,0%.
-  Por el contrario, se estima que la economía de Venezuela se contraerá en 3% y la de Haití en 8,5%.