



Evolución del gasto en el actual gobierno

Resumen Ejecutivo:

Debido a la ausencia de política monetaria y cambiaria, la política fiscal juega un rol fundamental en el ciclo económico del país. Por lo que, es deseable contar con una política fiscal anticíclica que permita hacer frente a situaciones de crisis y menor liquidez.

En los primeros dos años de su gestión, el actual gobierno ha recibido cerca del 40% de los ingresos de la última década y ha gastado similar monto en este mismo período. Si bien es cierto, la política fiscal del Gobierno ha estado enfocada a incrementar los niveles de inversión, lo que desplaza la participación privada, ha aumentado también el gasto en sueldos y salarios. Esta expansión no ha estado acompañada de similares aumentos en la producción, lo que ha generado una presión inflacionaria y un mayor nivel de importaciones.

Adicionalmente, considerando que en el último año se incluyeron los fondos petroleros en el presupuesto y que se eliminaron normas sobre el control del gasto fiscal, en 2008 se registró un déficit de \$846,7 MM, lo que constituye el primer año con resultado fiscal negativo desde la implementación de la dolarización y plantea serias dudas sobre la sostenibilidad fiscal en el futuro.

Editorial:

El Directorio del BCE dictaminó que la banca privada debería invertir el 1% de sus recursos líquidos (máximo \$100 millones) en papeles de deuda emitidos por la CFN. Si bien el objetivo de esta medida es que la CFN invierta dichos recursos en sectores productivos, esto afecta la liquidez del sector bancario y representa una forma de transferir los problemas de iliquidez pública al sector privado, que en el largo plazo podrían tener efectos contrarios a los inicialmente planteados.

El problema de falta de liquidez del sector público, se genera por un incremento exorbitante del gasto público, al punto de utilizar durante el último año una cantidad de recursos superior a la ingresada en las arcas fiscales. En medio de los procesos electorales en los que el país se ha visto envuelto, no se ha evidenciado un manejo prudente de la política fiscal.

En este entorno, cabe hacer un análisis minucioso del gasto público de los dos primeros años del Gobierno. Desafortunadamente, no se puede evaluar la situación de las finanzas públicas en lo que va del año, ya que no se cuenta con información actualizada. Estamos entrando a la segunda mitad de 2009 y no se han presentado datos de ejecución al primer trimestre, cuando en años anteriores ya se habían publicado. Esto impide el control social del uso y manejo de los recursos públicos, afecta la calidad del gasto público y la eficiencia en la gestión administrativa, y limita el control de endeudamiento.

La dolarización clausura definitivamente la política monetaria discrecional, volviéndola exógena, quedando la política fiscal como única herramienta del Gobierno para equilibrar la economía. Por tanto, el objetivo en materia de gasto público debería estar encaminado a utilizar los recursos públicos con responsabilidad, disciplina y transparencia; bajo los criterios de eficacia, eficiencia y racionalización del gasto.

Importancia de la política 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 (menor gasto público en épocas en las que la economía está en auge y mayor gasto público en tiempos de desaceleración o recesión) como elemento balanceador de la economía.

Si la política fiscal 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. Lo anterior debido a que en el tiempo no se compensarían las políticas expansionistas con las contraccionistas, de manera que la deuda pública podría tomar una trayectoria insostenible. Esto genera un impacto en la estabilidad

macroeconómica afectando los niveles de inversión y producción, limitando la generación de empleo. Lo que a su vez, implica un incremento de la pobreza y reducción del bienestar social.

La importancia de la política fiscal se intensifica en países como Ecuador, ya que debido a la dolarización y en ausencia de políticas monetaria y cambiaria, el manejo fiscal se convierte en la principal herramienta para el equilibrio económico.

En 2008, se registró el mayor incremento de los ingresos del SPNF...

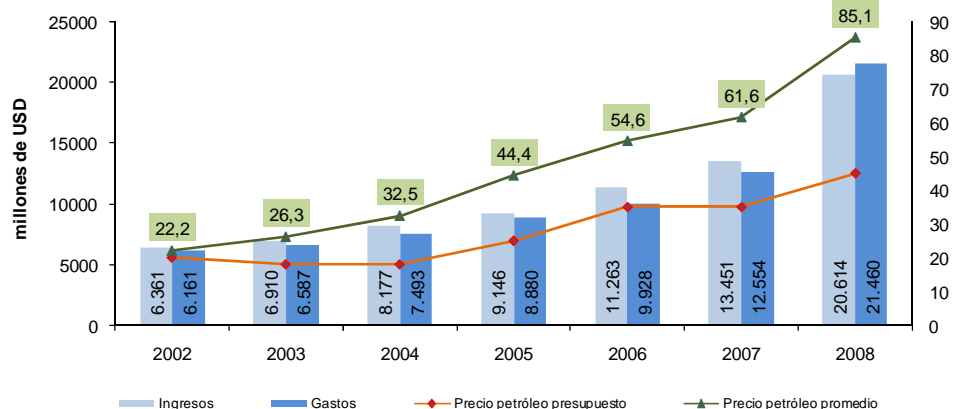
Entre 2003 y 2006, el 75% de los ingresos del sector público no financiero (SPNF)¹ correspondieron

¹ El SPNF está compuesto por el Gobierno Central, Entidades autónomas descentralizadas y las Instituciones de la Seguridad Social. El Gobierno Central representa cerca del 68% del SPNF.

Sebastián Borja Silva
Presidente Ejecutivo
 Jorge Cevallos Clavijo
Vicepresidente Ejecutivo

DIRECCIÓN TÉCNICA
 Richard Martínez Alvarado
Director Técnico
 Carla Muirragui Palacios
Técnica en Macroeconomía y Finanzas
 Daniel Legarda Touma
Técnico en Comercio Exterior

Ingresos y gastos del SPNF – US\$ MM – vs. Precio del crudo



Fuente: BCE Elaboración: DT-CIP

a recursos tributarios y superávit operacional de empresas públicas no financieras, y el 25% restante a ingresos petroleros.

Para 2007, esta relación se mantuvo; sin embargo, para 2008, el 42% (\$8.732 MM) de los ingresos fueron por exportación de crudo y el restante 58% (\$11.882 MM) a otros ingresos. Esta variación estuvo motivada por un notable incremento del precio del petróleo, que alcanzó máximos históricos y registró un precio promedio anual de \$85 por barril.

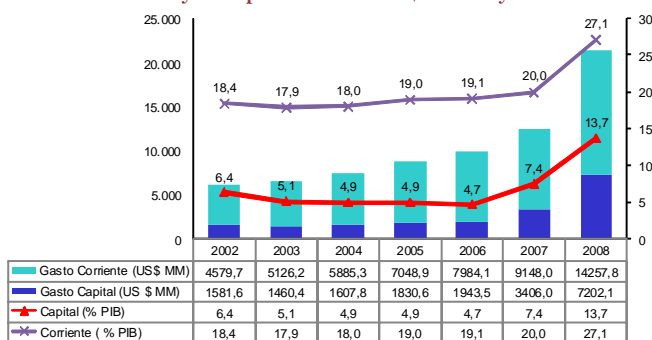
Los ingresos devengados² del SPNF, entre 2003 y 2006 presentaron una tasa promedio de crecimiento anual de 15% y representaron el 25% del PIB. En tanto que, en 2007 y 2008, crecieron en 19% y 53% respectivamente. En el último año representaron el 39% del PIB.

...los gastos crecieron por encima de la variación de los ingresos y de la producción...

Entre 2003 y 2006 los gastos devengados crecieron en 13% anual, por debajo de la variación registrada en los ingresos. Por su parte, en los dos últimos años este rubro se expandió por encima del incremento de los ingresos. En 2007 los desembolsos aumentaron en 26% y en 2008 en 71%. En el último año, fueron equivalentes al 41% del PIB, 2 puntos porcentuales (pp) superior al resultado de los ingresos.

La proporción de gasto destinada a inversión y capital en los últimos dos años subió en 10 pp., alcanzando una participación de 30% en el gasto total. En 2007 este rubro creció en 75% y en 2008 en 111%. Estos resultados responden a la concepción de política fiscal del gobierno, la misma que establece que se debe utilizar los recursos en inversión productiva y en inversión social, lo que generaría un desplazamiento de la inversión privada. Sin embargo, no existe información actualizada como niveles de escolaridad, salud e infraestructura para medir la eficacia de las inversiones realizadas.

Gasto corriente y de capital del SPNF - \$US MM y % del PIB -



Fuente: BCE
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

Por su parte, el gasto corriente creció en 15% en 2007 y en

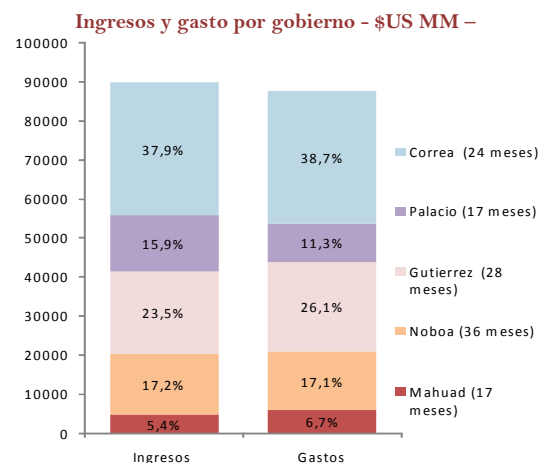
² El término devengado consiste en el registro de los hechos económicos (ingresos y gastos) en el momento en el que estos ocurren, haya o no movimiento de dinero, como consecuencia del reconocimiento de derechos u obligaciones. Fuente: MF. Se considera los ingresos y gastos devengados, ya que representan la situación real del sector fiscal debido a que las obligaciones y derechos adquiridos y que deberán desembolsarse posteriormente. Por ejemplo, el Gobierno firma un convenio para la adquisición de bienes, lo que representa una obligación de pago y se contabiliza como gasto devengado. El pago efectivo de dichos bienes puede realizarse parcialmente, sin embargo, se mantiene el saldo por pagar como un compromiso que tendrá que efectuarse.

56% en 2008. La participación en el PIB pasó de 20% a 27%. El gasto en sueldos y salarios, en 2008 creció en 32%, la mayor expansión desde 2002.

Con el objetivo de determinar el incremento de gasto en sueldos y salarios de manera didáctica, se consideró la variación en el gasto diario de este rubro (gasto dividido para 365 días). En los dos últimos años creció en 54%, pasando de \$8,64 MM a \$13,3 MM, es decir \$4,6 MM adicionales por día, evidenciando la prioridad que se le otorga al aparato estatal a través del aumento de la masa burocrática.

El actual gobierno concentra la mayor cantidad de ingresos de la década, así como el mayor desembolso...

Desde que Jamil Mahuad asumió el poder en agosto de 1998 hasta diciembre de 2008 (últimos datos disponibles), el SPNF recibió \$89.859 MM por concepto de ingresos, de los que \$26.833 MM (29,8%) corresponden a recaudaciones por exportaciones de crudo. El actual gobierno, en sus dos primeros años de administración, concentró \$34.065 MM (37,9%) de los ingresos de los últimos cinco períodos presidenciales. Así mismo, percibió el 45% de los recursos provenientes del petróleo (\$12.049 MM).



Fuente: BCE
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

De igual manera, en cuanto al gasto, el actual gobierno es el que ha generado un mayor desembolso, con el 38,7% (\$34.013 MM) del total de egresos del período analizado (\$87.778 MM). Esto refleja la expansiva política fiscal del Gobierno, la misma que ha sido procíclica, ya que en épocas de bonanza de ingresos -debido principalmente al elevado precio del crudo- no ha aplicado políticas de ahorro ni contingencia para etapas de menores recursos.

...se eliminaron reglas fiscales y aumentó el nivel de flexibilidad.

Con las reformas aplicadas a través de la "Ley para la recuperación del uso de los Recursos Petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento", si bien es cierto que se aumentó flexibilidad al presupuesto al prescindir de ciertas preasignaciones, se incorporaron los recursos de los fondos petroleros de ahorro al Presupuesto General del Estado y se eliminaron varias reglas macro fiscales, entre las que se encuentran:

- La eliminación del límite de crecimiento de 3,5% en términos reales del gasto corriente, para lo cual únicamente se especifica que dicho gasto no podrá ser financiado con ingresos de exportaciones petroleras ni provenientes de deuda pública.
- No se establece una reducción del déficit fiscal, puesto que se elimina la cláusula que fija que el déficit resultante de ingresos totales menos ingresos por exportaciones petroleras y gastos se debe reducir anualmente en 0,2% del PIB.
- Para la contratación de crédito se otorga mayor libertad al Ministerio de Finanzas.

Al descartar estas normas, se genera un ambiente propenso para una indisciplina fiscal que genere incrementos de gasto corriente. Adicionalmente, al otorgarle total autoridad al Ministerio de Finanzas para la adquisición de crédito externo, es factible que se aumente el peso de la deuda según las necesidades de cada gobierno.

En cuanto a los fondos petroleros, a diciembre de 2007 los ingresos de las cuatro cuentas³ ascendieron a \$3.835,1 MM, en tanto que los egresos sumaron \$2.448,5 MM, quedando un saldo de \$1.386,5 MM; el mismo que pasó a formar parte del Presupuesto General del Estado. La CEREPS tenía preasignaciones para inversión, el FEISEH se utilizaba para el funcionamiento del Bloque 15, hoy manejado por Petroamazonas, y el FAC se utilizaba para emergencias y ahorro.

En términos reales y per cápita, los egresos del gobierno crecen más rápido que los ingresos...

Entre 2002 y 2006, con excepción del año 2003, tanto los ingresos como los gastos han presentando tasas de variación positiva en términos reales. En el primer caso se registra una tasa promedio de 1% y en el segundo de 4%. El gasto real creció entre 2006 y 2008 en 37% promedio anual, mientras que el ingreso se expandió en 26%.

Por otra parte, entre 2006 y 2008, en términos nominales el gasto per cápita creció en 110% y con respecto a 2002 creció en 219%. El ingreso, por su parte, creció entre 2006 y 2008 en 78% y entre 2002 y 2008 en 197%.

Gasto vs. Ingreso per cápita

Año	Dólares *		Tasa de variación anual		Gasto vs. Ingreso	Precio promedio del crudo
	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso		
2002	293,78	303,30	5%	8%	0,97	22,2
2003	254,70	267,21	-13%	-12%	0,95	26,3
2004	263,60	287,64	3%	8%	0,92	32,5
2005	286,47	295,06	9%	3%	0,97	44,4
2006	293,23	332,67	2%	13%	0,88	54,6
2007	344,22	368,81	17%	11%	0,93	61,6
2008	536,24	515,10	56%	40%	1,04	85,1

* Dólares de 2000, utilizando el deflactor del 'Consumo Final del Gobierno General' de las Cuentas Nacionales del BCE.

Fuente: BCE

Elaboración: Dirección Técnica-CIP

Entre 2002 y 2007, de cada dólar ingresado a las arcas fiscales se gastaban en promedio 94 centavos, lo que

³ Los cuatro fondos que se eliminaron eran: Fondo de estabilización petrolera (FEP), con un saldo a diciembre de 2007 de \$4,6 MM; Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico Especial y de la Estabilidad Fiscal (CEREPS) con \$219,7 MM de saldo; el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) con \$230,8 MM y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburoífero (FEISEH) con un saldo de \$946,7 MM.

coincide con el resultado fiscal positivo registrado en esos años. Sin embargo, en 2008, se gastaron 1,04 dólares por cada dólar de ingreso, generando de esta manera un déficit.

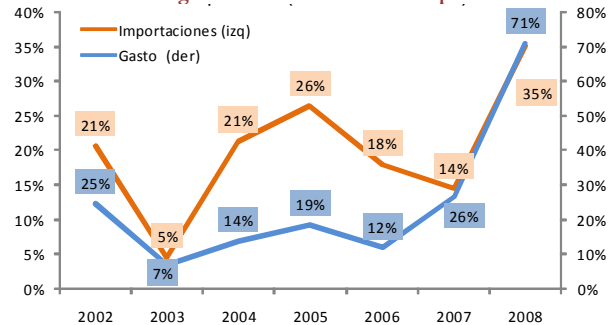
... generando el primer año con déficit fiscal desde que se adoptó la dolarización.

El resultado fiscal del SPNF en los años post dolarización, con excepción de 2008, han sido positivos. El año anterior, se registró un déficit de \$846 MM, equivalente al 1,6% del PIB. Cabe recalcar, que en este año se tuvieron los mayores ingresos, se incluyeron los fondos petroleros de ahorro en el presupuesto y se alcanzó un precio histórico del barril de crudo. Es decir que en 2008 no se implementaron políticas de ahorro a pesar de la bonanza petrolera.

...y mayores presiones sobre el nivel de precios.

La expansión del gasto no ha estado acompañada de similares aumentos en la producción, ocasionando una mayor presión sobre la inflación y sobre las importaciones.

Crecimiento del gasto vs. Aumento de las importaciones

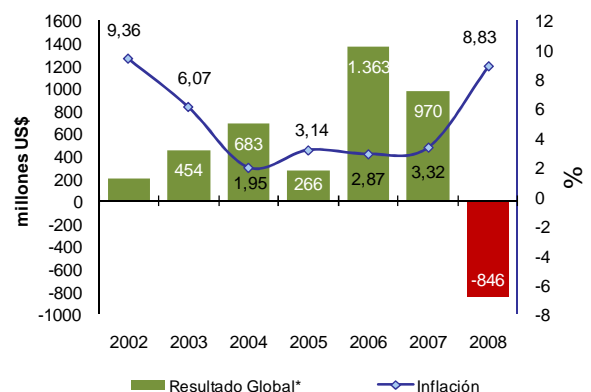


Fuente: BCE

Elaboración: Dirección Técnica-CIP

A pesar de que no se pueda aseverar que siempre se tendrá el mismo resultado, cuando hay un mayor superávit en las operaciones del sector público, se registran menores niveles de inflación. No obstante, se puede asegurar que una parte importante del elevado nivel inflacionario de 2008 estuvo motivado por un aumento del gasto fiscal, dado que este no fue el único factor que influyó en este resultado.

Resultado fiscal vs. Inflación anual



Fuente: BCE

Elaboración: Dirección Técnica-CIP

En 2008, el Gobierno Central incrementó su gasto en 67%.

El Gobierno Central (GC) representa cerca del 70% del SPNF. En 2008, se presenta la mayor tasa de variación en

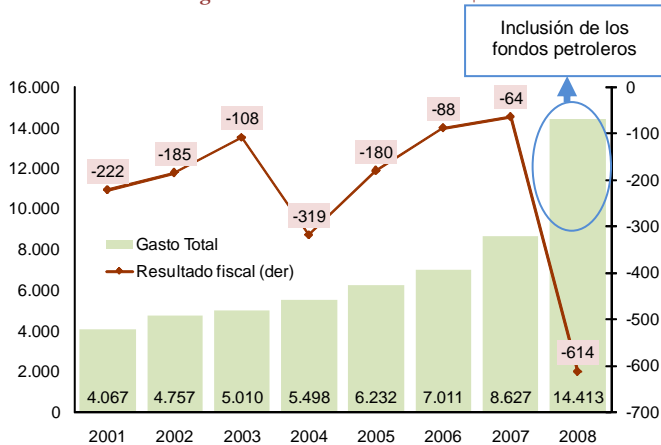
⁴ La variación en el PIB en solo 4 pp. de 2008 con relación a 2007, se debe a un incremento del PIB nominal.

El gasto, debido a la inclusión de los fondos petroleros en el presupuesto. Entre 2001 y 2006, el gasto devengado representó en promedio el 18% del PIB. En 2007, fue del 19% y para 2008 esta participación se incrementa a 27%.⁴

El gasto corriente del GC en 2007 representó el 70% (\$5.999 MM) del total, en tanto que para 2008 esta relación decreció al 59% (\$8.847 MM). Frente al PIB, este egreso fue de 13,1% en 2007 y de 16,1% en 2008.

En cuanto al gasto de capital, en los dos últimos años representó el 30% (\$2.628 MM) del total en 2007 y el 41% (\$5.928MM) en 2008. Este tipo de gasto en 2008 creció en 126%, mientras que en 2007 lo hizo en 57%.

Gasto devengado del Gobierno Central - \$US MM -



Fuente: MF
Elaboración: Dirección Técnica-CIP

Según los resultados publicados por el BCE, el déficit del GC en 2007 fue de \$63,8 MM (0,14% del PIB) y para 2008 aumentó en 863% y se ubicó en \$614,2 MM (1,17% del PIB)

El presupuesto de 2009.

Según datos del Ministerio de Finanzas, el presupuesto estimado del Gobierno Central para 2009 asciende a \$14,1 miles de millones, lo cual presenta una reducción de 0,3% frente al presupuesto devengado de 2008. De los cuales, el 47% (\$6.669 MM) corresponden a gastos corrientes, el 42% (\$5.938 MM) a gasto de inversión y el restante 11% a gastos de financiamiento. Por su parte, los ingresos corrientes (\$6.984 MM) y de capital (\$5.782 MM) representan el 90,5%, por lo que el 8,5% restante (\$1.335 millones) debe ser financiado.

Frente a la coyuntura internacional, la política fiscal se torna más vulnerable.

Cabría entonces preguntarse qué tan estable y sostenible puede ser ésta recuperación en el gasto dentro del presupuesto ya que no se cuentan con más fondos de ahorro y cómo se irán a medir los resultados para ver si efectivamente contribuye al mejoramiento del bienestar de los ecuatorianos. De reducirse aún más el precio del petróleo, para mantener la estructura actual de gasto, se tornaría indispensable la adquisición de deuda, generando un proceso de contracción para la economía. Por lo que, resulta indispensable determinar niveles de ahorro para alcanzar una política fiscal anticíclica, lo cual además abonaría el camino hacia la sostenibilidad.

Cortos Económicos: Aumentan las tasas de interés para consumo

- Tras cinco meses del congelamiento de las tasas de interés, los segmentos de consumo y microcrédito tendrán un alza para el mes de junio en sus costos máximos. Como una medida para restringir la salida de divisas vía importaciones, debido a una reducción en el consumo principalmente de bienes foráneos.
- La tasa máxima en compras a crédito mayores a \$1.500 (tasa de consumo) pasó de 16,30% a 18,92%. Mientras que los costos para los consumos menores a este rubro (tasa de consumo minorista) subieron del 21,24% al 26,9%.
- El Banco Central también subió la tasa para el microcrédito, en un intento por reactivar el acceso de recursos para pequeños empresarios y agricultores, que estaba restringido en los últimos meses. La tasa para los microcrédito pequeños entre \$50 y \$200 (microcrédito de subsistencia) pasó de 33,9% en mayor a 35,27% en junio.
- Por otro lado, el pasado 29 de mayo, el Directorio del BCE emitió la Regulación 189-2009, en la que se establece que las reservas mínimas de liquidez locales deber ser al menos del 45% de las reservas totales.

