

Full Extras

# ¿Boicot a las finanzas públicas?

&lt; POR MARÍA DE LA PAZ VEIA &gt;

“¡No se gastarán como locos!”, decía una caricatura del ex ministro de Economía y Finanzas, **Mauricio Pozo**, publicada por el famoso caricaturista Asdrúbal de la Torre en diario *Hoy*, al día siguiente de la renuncia de Pozo, el 1° de junio, lo que preanunciaba con humor y sencillez las presiones que hoy salen a flote en hechos perjudiciales para las finanzas del Estado y para las prioridades de la sociedad.

La debilidad del régimen está obligando al primer mandatario a acceder a todas las presiones y pedidos con el fin de continuar al frente del poder, lo cual se manifiesta en ofertas populistas que elevan el gasto fiscal y deterioran más la situación del presupuesto de 2004, que fue aprobado con un déficit de \$ 475 millones, y que sin duda aumentarán el gasto de 2005 y de los años futuros. ¿Cuáles son esas ofertas y concesiones populistas? Incremento de salarios, incremento de jubilaciones, más subsidios a la electricidad y otros, como el uso de los fondos de estabilización petrolera en el gasto y el Feirep para triangular recursos con otras entidades del Estado y finalmente poder gastar lo que se debía guardar e invertir.

Con esta política errática se ha alejado, definitivamente, la posibilidad de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, lo que afectará los desembolsos de multilaterales por al menos \$ 340 millones (*Cuadro 1*).

## Incremento de salarios con imparable presión alcista

La masa salarial del gobierno central en 2004 se presupuestó en \$ 2.027 millones (8,6% del PIB), monto que significa que la totalidad del IVA (6,6% del PIB) y la mayor parte del impuesto a la renta (2,1% de un total de 2,7% del PIB de 2004) se destinaba a ese fin. Pero ahora se va a gastar aún más, pues la necesidad de sostenerse en el poder ha convertido al Gobierno en repartidor de incrementos salariales por diversos motivos.

Primero, a inicios de año se acogieron a la escala salarial de 14 grados (antes tenían la de 21 grados) los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura, que son los más grandes en rol de pagos. Esta escala parte con un salario base de \$ 70 mientras la escala salarial de 21 grados partía de una base más baja (de \$ 40), lo que implica necesariamente una subida de sueldos por un monto general de \$ 15 millones, que en un 50% no se incluyó en el presupuesto.

La oferta de incremento del rancho a 60.000 efectivos de las Fuerzas Armadas y a 36.000 efectivos de la Policía en \$ 20, significará



Ilustración: Wilo Ayllón.

un desembolso de la caja fiscal de casi \$ 23 millones que tampoco estuvieron presupuestados.

Por otra parte, tras la huelga de los maestros se les hizo un incremento del salario básico de \$ 40 a \$ 50 y se les dio un bono mensual de \$ 20 a cada uno, lo cual significaría para el presupuesto unos \$ 30 millones no presupuestados.

Tras la huelga de los salubristas se les dio un incremento general de \$ 40 a 14.000 trabajadores de la salud, lo cual significaría \$ 7 millones adicionales en el presupuesto.

El tema de la unificación salarial afecta a 25% de los servidores públicos, y no está claro cómo se hará. Se supone que se sacará una escala salarial nacional que no está lista, pero que establece un salario base para cada cargo que existe en la administración pública, y todos los funcionarios de igual cargo en una misma institución que reciban un ingreso menor a la base, se igualarán a esa base; los demás quedan congelados en 2005. La unificación que se haga en 2004 significará egresos adicionales para el fisco por al menos \$ 10 millones, de acuerdo a especialistas. La homologación salarial se hará entre instituciones, con el principio de subir los sueldos a quienes se encuentren por debajo de una escala nacional para cada cargo, todo lo cual no hará más que incrementar el gasto en este año y por supuesto en los siguientes. El especialista **Jaime Carrera** destaca que entre enero y abril se ha gastado alrededor de un tercio de los \$ 2.027 millones presupuestados, pero es sobre todo en el último cuatrimestre cuando se pagan sueldos adicionales, y ahora se deben absorber gastos no presupuestados por un total de al menos \$ 56 millones cuando aún no se contaban tantos excesos, lo cual indica que faltará lo presupuestado para cubrir los salarios del año.

Por otra parte, la gran distorsión en los salarios en el sector público es el germen de futuras huelgas y de más presiones para elevación salarial. Así, mientras un maestro de décima categoría tiene una remuneración unificada de \$ 290, quizá un conserje en esa misma institución o en otras del sector pú-

blico tiene una remuneración mayor, lo cual genera rechazo y reclamos. El efecto de asociación de la unificación con los escalafones y con el resto de sectores puede aumentar el gasto salarial terriblemente, señala Jaime Carrera. La homologación salarial se hará hasta el año 2009. Este efecto comparativo de sueldos de un sector a otro y de homologación ha terminado rompiendo las finanzas públicas en Costa Rica y otros países, concluyó (*Cuadro 2*).

### Todos presionan por el incremento de las jubilaciones

El IESS tiene en sus cuentas del Banco Central depósitos por alrededor de \$ 630 millones sin ganar intereses, lo que justifica el hecho de que se busquen oportunidades de inversión, que tradicionalmente han sido Bonos del Estado y Certificados de Tesorería, hasta en un 50% de la inversión financiera, tal como lo dice la Ley de la Seguridad Social. Por otra parte, el Consejo Directivo del IESS se ha puesto en una difícil situación tras elevarse los salarios, comprar "Trail Blazers" del año y gastar alrededor de \$ 90.000 en remodelar sus oficinas, cuando hay pensiones jubilares de \$ 12 y \$ 20 entre los que menos reciben. Esta confluencia de factores: liquidez institucional por un lado, pensiones que no resuelven la situación económica del jubilado al tiempo que se malgastan recursos institucionales, más la presión del Ministerio de Economía para que el IESS compre bonos del Estado, concitaron una

vez más una huelga de ancianos presionando por la subida pensional, la cual fue concedida el 25 de junio mediante la resolución N° CD 047. Según el IESS, el incremento fue de 26%, o sea una subida de entre \$ 20 y \$ 30 que se empezaba a pagar a partir del 29 de junio; sin embargo, las aspiraciones de los jubilados siguen siendo las de incrementos de \$ 45 a \$ 100.

Lo crítico es que la opinión pública no condena con fuerza el mal uso de los recursos y apoya a los jubilados considerando que constituyen un segmento poblacional vulnerable, sin exigir, paralelamente, que el ajuste se haga considerando la situación actuarial de la institución, única forma en la cual se puede hacer un reparto intergeneracional equitativo de los recursos. La sociedad civil –movida por la conmiseración que despiertan los ancianos y el alto costo de vida– presiona para un aumento de pensiones sin considerar cuánto aportaron en su vida productiva los jubilados de hoy, qué efecto tuvo la crisis económica en esos aportes, y si la subida de la jubilación es elevada hoy tendrá o no financiamiento mañana.

### OFERTAS POPULISTAS SUMAN \$ 490 MILLONES ADICIONALES (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 2

	Incrementos ofrecidos
<b>Salarios</b>	<b>85</b>
Cambio de escala salarial de 21 grados a 14 grados	15
Incremento del rancho a Policía y FFAA	23
Incremento al salario básico y bono de maestros	30
Incremento salarial a trabajadores de la salud	7
Unificación salarial en este año	10
<b>Seguridad Social</b>	<b>310</b>
Aumento de las pensiones en 26%	60
Establecimiento de una pensión mín. de \$ 136	50
Entrega de fon. de reserva cada tres años (un año)	100
Entrega de fon. al Municipio de Guayaquil (por año)	100
<b>Seguridad</b>	<b>7</b>
Plan de Seguridad de Guayaquil	7
<b>Energía Eléctrica</b>	<b>546</b>
Reducción de 10% a 5% de ingresos al FERUM	20
Asumir deuda de ex Emelec con el mercado mayorista	65
Asumir deuda de distrib. con el mercado mayorista*	461
Ley de Garantías del Sector Eléctrico: fideicomiso \$ 500 millones	
<b>Total sin deudas de distribuidoras al MEM</b>	<b>487</b>

(\* ) Asumir las deudas de las distribuidoras sería imposible en un solo año.

FUENTE: ESTIMACIONES PRELIMINARES DE VARIAS FUENTES.

### DESEMBOLSOS EXTERNOS DEL PRESUPUESTO DE 2004 (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 1

<b>Préstamos atados a proyectos</b>	<b>244</b>
BIRF	31
BID	50
CAF	115
FIDA	1
Gobiernos, Bancos y Proveedores	47
<b>Préstamos de libre disponibilidad *</b>	<b>340</b>
BIRF	100
BID	100
CAF	100
FMI	40
<b>Total</b>	<b>584</b>

(\* ) Estrictamente sujetos a un acuerdo con el FMI.

FUENTE: INFORME DEL DIRECTORIO DEL BCE, PROFORMA 2004.

Si no lo tiene, ¿se ha preguntado alguien qué será de los jubilados de mañana?

En definitiva, parece ser que a nadie le preocupa la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Debido a que la Ley del IESS obliga al Ministerio de Economía a aportar el 40% de las pensiones, cualquier incremento tiene un efecto fiscal crítico en 2004 ya que el Presupuesto se aprobó desfinanciado. Aún no hay cifras oficiales pero una estimación preliminar sugiere que con el incremento de las pensiones jubilares de la resolución N° CD 047, el gasto fiscal aumentará entre \$ 40 y \$ 50 millones según el MEF, adicionales al monto previsto de recursos por \$ 230 millones, lo cual no tiene financiamiento. El ministro de Economía espera que la Superintendencia de Bancos, que supervisa el IESS, analice la resolución del Consejo Directivo para establecer si se enmarca en la Ley.

Uno de los pedidos del Congreso ha sido el de imponer una "pensión mínima del jubilado" de \$ 136, similar al salario mínimo. Si esto llegara a darse, entonces el costo fiscal subiría otros \$ 50 a \$ 60 millones; un efecto total combinado de \$ 110 millones en aumento de gasto sin financiamiento. No se sabe cuánto más crecerá en 2004 pero es seguro que este incremento será permanente en 2005 y en los años venideros.

## Fondos de reserva, ¿dinero de bolsillo?

(Cuadro 3)

El Congreso discutió y aprobó en primer debate la devolución de los fondos de reserva de los afiliados cada tres años, en lugar de su retiro tras la jubilación, como establece la Ley vigente desde noviembre de 2001. De llegar a aprobarse este proyecto, algo que puede suceder en el segundo debate previsto para la primera semana de julio, se habrá dado un golpe mortal al ahorro doméstico y al concepto de seguridad social. Los partidos políticos que propusieron este cambio defienden la propuesta pues señalan que no descapitaliza al IESS, y que lo que descapitaliza la institución es

LOS FONDOS DE RESERVA  
EN EL BALANCE GENERAL CONSOLIDADO  
DEL IESS  
SE ACERCAN A LOS \$ 330 MILLONES  
AL 30 DE JUNIO DEL 2003

CUADRO 3

ACTIVO	
Denominación	Valores
Activo corriente	1.194'784.387
Activo fijo	27'679.946
Otros activos	491'419.680
<b>Total del activo</b>	<b>1.713'884.012</b>
Cuentas orden deudoras	410'817.083
PASIVO	
Denominación	Valores
Pasivo corriente	1.200'339.371
del cual son Fondos de Reserva	327'803.708
Otros pasivos	427'768.987
<b>Total del pasivo</b>	<b>1.628'108.358</b>
Patrimonio	85'775.654
Cuentas orden acreedoras	3'683.211

FUENTE: IESS.



LA AGENDA  
DEL MINISTERIO DE  
ECONOMÍA SE COMPLICA  
POR LAS NECESIDADES  
POLÍTICAS DEL  
EJECUTIVO.



el malgasto de los recursos y la compra de Bonos del Estado para el financiamiento del Presupuesto. Algunos han mencionado que la devolución de los fondos de reserva significará un egreso anual aproximado de \$ 100 millones.

Esta decisión se sumaría en la descapitalización del instituto a la resolución en firme del Consejo Directivo, que habilitará la entrega de recursos por \$ 100 millones por año al Municipio de Guayaquil para programas de vivienda, lo que fue aprobado a mediados de junio, y la suscripción de los convenios con el Municipio de Quito el 1 de julio. No tardarán otros municipios en pedir lo mismo en cada provincia, por lo cual el IESS continuará descapitalizándose.

## El costo de los pedidos de Nebot

La debilidad del gobierno se plasmó en las gigantescas concesiones que firmó el primer mandatario en junio ante los pedidos del poderoso alcalde de Guayaquil, **Jaime Nebot**, segundo líder del Partido Social Cristiano, y de los representantes del sector productivo, sin considerar los costos implícitos que estas tienen sobre las finanzas públicas, ni la situación crítica que atraviesa la caja fiscal por la incertidumbre en el financiamiento. ¿Cuáles son estos pedidos?

*Convenio de diversificación de inversiones del IESS:* fue firmado el 21 de junio con el Consejo Directivo del Instituto y consiste en que el IESS se compromete a entregar \$ 8 millones mensuales al Municipio de Guayaquil para que los invierta en planes de vivienda para afiliados y no afiliados. A su vez, el Cabildo se encargará de remodelar los dispensarios y el Hospital Teodoro Maldonado Carbo. El IESS ha explicado que se trata de diversificar sus inversiones, pero en esa sumisión al poder de uno de los más influyentes partidos políticos, la institución está perdiendo el objetivo de su creación y no está asegurando la recuperación de esas inversiones. El riesgo es alto.

*La reducción del costo de la energía al sector productivo:* El municipio de Guayaquil ofreció a los consumidores que reducirá el 5% de la tasa de recolección de basura a los usuarios que consumen hasta 400 kwh, tras haber comprometido al gobierno a aceptar una rebaja de 10% a 5% en el pago que los industriales y comerciantes hacen al Fondo de Electrificación Rural Urbano Marginal, Ferum. El Estado dejará de percibir \$ 20 millones en el Ferum por esta decisión, cuando esos ingresos estuvieron presupuestados. El gobierno se comprometió también a asumir la deuda que mantiene la empresa distribuidora de electricidad, ex Emelec, con el Mercado Eléctrico Mayorista, monto que según el Centro Nacional de Control de la Energía (Cenace), ascendería a \$ 65 millones solamente entre abril y di-

ciembre de 2004. Es decir, el Estado subsidiará el costo que se genera por la diferencia que existe entre la cantidad de energía que compran las empresas distribuidoras y los precios fijados por el Conelec al consumidor. Al firmar este compromiso con la ex Emelec, en realidad el Estado también se estaría comprometiendo a asumir las obligaciones que las distribuidoras de electricidad mantenían con las generadoras, cuyo monto acumulado entre 1999-2004 llega a la exorbitante suma de \$ 526 millones, que debería asumir el Estado en el presupuesto fiscal de 2005, según las cifras de **Rubén Barreno**, presidente del Consejo Nacional de Electricidad (Conelec).

*Proyecto de Ley Orgánica de Garantías al Sector Eléctrico:* busca garantizar el pago de las facturas que emiten las generadoras a las distribuidoras mediante un mecanismo de garantía de pago propuesto por el Banco Central y el Ministerio de Economía, que consiste en la creación de un fideicomiso de \$ 500 millones en Bonos del Estado.

*Plan de Seguridad de Guayaquil:* el Gobierno se comprometió a entregar uno por mil del total del Presupuesto General del Estado, un mínimo de \$ 7 millones por año, para el Plan de Seguridad de Guayaquil, lo cual se destinará a equipar a la Policía Nacional.

## Fondos de estabilización petrolera van al Presupuesto y Feirep recibe menos

(Cuadros 4 y 5)

Lo que está ocurriendo ahora es que todo el dinero del excedente petrolero sobre el precio presupuestado de \$ 18 por barril hasta \$ 30 por barril, que es el precio de mercado, está yendo al Presupuesto, según **Jaime Carrera**, secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal, puesto que está compensando la baja en el volumen de producción, pero también compensa todos los subsidios que el Gobierno está asumiendo. Petroecuador está importando gas a un precio mayor que al que vende, que está congelado desde 2002; por lo cual si el subsidio al gas antes era de

\$ 200 millones, ahora es de \$ 270 millones, ya que mientras más le cueste a Petroecuador importar cualquiera de los combustibles, aumentará el subsidio en vista de que los precios internos no se han modificado.

En el tema eléctrico, el problema es que se bajan los costos de la energía al sector industrial y comercial no por la vía de una mayor eficiencia sino por decreto, lo cual significa que el menor ingreso de las distribuidoras eléctricas lo termina cubriendo el Estado por otra vía, o sea con la falta de pago de las distribuidoras a las generadoras y de las generadoras a Petroecuador. Los menores ingresos de Petroecuador significan menores ingresos al Presupuesto, que a su vez se compensan con los ingresos del Fondo de Estabilización Petrolera, FEP, que recibe el excedente de ingresos sobre \$ 18, erosionando así esta fuente de ahorro.


A su vez, dado que el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público, Feirep, se financia con el 45% de fondos del FEP que se liquidan de tiempo en

tiempo, si el FEP tiene menores recursos... el Feirep también recibirá menos. Algunos especialistas consideran que al Feirep ya no ingresarán los \$ 600 millones que se esperaban. Al final del día, el Estado absorbe las deudas de las empresas eléctricas, baja las tarifas a las empresas industriales y comerciales, y se utilizan los recursos de excedentes petroleros en esos subsidios, o sea en gasto corriente.

## Ilíquidez fiscal estrangularía financiamiento público y para proyectos

Mientras más recursos salen del IESS, menor ahorro interno habrá y menos liquidez para el financiamiento de las cuentas fiscales que intentan colocar, contra ese ahorro, Bonos del Estado. La existencia de ese ahorro ha sido también un factor de estabilidad macroeconómica, el cual desaparecería quizá en el lapso de unos tres años dejando muy vulnerables a las finanzas públicas. El aumento de pensiones y la entrega de fondos de reserva pueden liberar alrededor de \$ 300 millones de ahorro acumulado en el IESS que se destinarán al consumo de los jubilados, con efectos económicos que pueden incluir un repunte temporal de la inflación.

El ministro de Economía, **Mauricio Yépez**, señaló que es lamentable que el Congreso quiera dar vía libre para la descapitalización del IESS, cuando el ministerio y el IESS habían avanzado en la titularización destinada a financiar los proyectos hidroeléctricos Mazar y San Francisco, que sí contribuirían a bajar el costo de la generación eléctrica en el país.

La política fiscal del primer mandatario está llena de disparos al aire, sin más enfoque que sostenerse en su cargo, lo que no hace sino complicar la agenda del ministerio de Economía. Lo que los analistas se preguntan es cuánto durará el actual ministro Yépez, que vive de sobresalto en sobresalto bajo el fuerte boicot a la sostenibilidad presente y futura de las finanzas públicas. 

### SUPERÁVIT MÍNIMO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN PETROLERO (FEP) POR LIQUIDAR (DÓLARES)

CUADRO 4

	Ingresos	Egresos
Saldo a Dic. 2003	5'234.841	
Ene-04	24'919.479	
Feb-04	16'839.135	35'778.613
Mar-04	28'013.481	39'134.869
Abr-04	15'918.594	53
<b>Total 2004</b>	<b>85'90.688</b>	<b>74'913.536</b>
Saldo a Dic. 2003	5'234.841	
Total Ingresos 2004	85'690.688	
Total Egresos 2004		74'913.536
Comisiones BCE		110
Retiros MEF		74'913.426
Saldo al 30 abril 2004	16'011.994	

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

### INGRESOS DEL FEIREP SE MINIMIZARON EN ABRIL (DÓLARES)

CUADRO 5

	Ingresos
Ene-04	38'711.614
Feb-04	33'587.214
Mar-04	40'646.062
Abr-04	3'672.587
<b>Total 2004</b>	<b>116'617.478</b>

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.