

Presupuesto 2005

participación social
y acuerdos imperativos

< POR JAIME CARRERA* >



◆ Cuál es la misión de un Presupuesto del Estado? Garantizar recursos para programas sociales básicos, honrar el servicio de la deuda pública, impulsar la inversión pública, acceder a los mercados de capitales y pagar a los servidores públicos de manera compatible con la capacidad de la economía y la evolución de los ingresos tributarios. Todo esto, en un marco de equilibrio del presupuesto.

De allí que si lo que el país busca es disminuir de forma progresiva los altos niveles de pobreza que aún registra, es obligatoria una gestión responsable del presupuesto; sostenida en el corto, mediano y largo plazos y que, en concurrencia con otros elementos, impulse altas tasas de crecimiento de los sectores no petroleros.

Pero no sucede así. En las últimas décadas, el Presupuesto del Estado se ha transformado en instrumento de particulares intereses económicos, políticos y sociales. La satisfacción a través del tiempo de tales intereses ha conformado un conjunto de restricciones estructurales que dificultan el crecimiento económico con equidad social: ingresos crónicamente limitados, inflexibilidad del gasto, elevado peso de la masa salarial, alto pago de intereses de la deuda pública y transferencias a gobiernos seccionales, iliquidez permanente derivada del pago de amortizaciones, atrasos recurrentes, sobreendeudamiento, nulos espacios para el gasto social y la obra pública.

Supuestos macroeconómicos

Realismo, prudencia y solidez deben sustentar la previsión de las metas económicas para 2005, a fin de que la estimación de los ingresos del presupuesto no se sobredimensione y tal hecho genere expectativas de gasto que no podrán cumplirse. El Gobierno ha emitido los supuestos macroeconómicos para elaborar la proforma del presupuesto del año 2005 (*Cuadro 1*), con excepción de la producción y exportación de petróleo, variables sobre las que reina gran incertidumbre.

Ilustración: Pablo Lara.

Dos escenarios permiten ver que el Presupuesto de 2005 tendrá déficit, pero que este sea manejable depende de un sentido de responsabilidad, de la generación de nuevos ingresos y de un control drástico de los gastos.

Dos posibles escenarios

A fin de motivar el debate público sobre la proforma presupuestaria del año 2005, en función de los supuestos macroeconómicos del *Cuadro 1*, se plantean dos escenarios derivados de las directrices del Gobierno en observancia de la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Loreytf) y del nivel de gasto primario, fijado en el Plan de Reducción del Endeudamiento Público, expedido mediante Acuerdo N° 106 publicado en el Registro Oficial N° 330 de 7 de mayo de 2004.

SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

CUADRO 1	
Inflación fin de período	2,0%
Inflación promedio	2,7%
Crecimiento real del PIB	4,0%
PIB Nominal (Millones dólares)	30.656
Deflactor del PIB	1,8%
Crecimiento de importaciones	7,0%
Precio barril petróleo	\$ 18
Producción petróleo (Millones barriles)*	188.6
Petroproducción	71.5
Compañías privadas	117.1
Exportación petróleo (Millones barriles)	129.5
Petroecuador	49.6
Compañías privadas	79.9
Crecimiento Gasto Primario	5,3%
* Datos provisionales última revisión mayo.	
FUENTE: DIRECTRICES MINISTERIO ECONOMÍA. ELABORACIÓN: OPF.	

ESCENARIO 1

El gasto primario en relación al presupuesto inicial de 2004 crecería 5,3% (deflactor más 3,5%, conforme la Ley citada).

ESCENARIO 2

Según el Acuerdo N° 106, el gasto primario se reduciría -3,2% en relación con el presupuesto inicial de 2004, pero se incrementaría 1,1% en relación con el gasto a ejecutarse en 2004.

Sobre la base de los ingresos, gastos y financiamiento esperados para 2004 y las proyecciones preliminares del Gobierno de los mismos componentes para 2005, se pueden deducir los escenarios del *Cuadro 2* (*pág. sig.*). La falta de precisión de las cifras sobre el servicio de la deuda, gastos de personal, etc., invita a esperar desviaciones negativas sobre los resultados de los escenarios.

Proyección realista de ingresos

La proforma de 2005 debe sustentarse en una proyección responsable, realista y prudente de los ingresos. Cuando estos se sobrestiman para presentar un déficit menor al que realmente se debe enfrentar, el manejo fiscal pierde credibilidad y se generan falsas expectativas de gasto que luego crean ingobernabilidad.

Para los dos escenarios se toman las previsiones preliminares del Gobierno (*Cuadro 3*, *pág. sig.*). Aun con un precio de \$ 18 el barril de petróleo, los ingresos petroleros se tornan improbables ante la incertidumbre en el cumplimiento de las metas de producción y exportación principalmente por parte de Petroecuador. Este último hecho, mayores costos de importación de combustibles, los subsidios existentes, los atrasos de fin de año y las dificultades de acceder a nueva deuda, hicieron que en 2003 todos los excedentes sobre \$ 18 el barril de petróleo financien el presupuesto. Lo propio aconteció en los primeros meses de 2004, tendencia que probablemente se

ESCENARIOS PROFORMA 2005 (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 2

Concepto	Inicial 2004	Proyección 2004*	Escenario 1 2005 Loreytf	Escenario 2 2005 Ac. N° 106
TOTAL INGRESOS	4.960	4.843	5.016	5.363
Petroleros	1.270	1.202	1.337	1.337
No Petroleros	3.690	3.641	3.679	4.026
Impuestos y otros	3.690	3.550	3.679	3.779
Transferencia FEP y otros		91		247
Total gastos	5.441	5.328	5.822	5.425
Gasto primario	4.679	4.481	4.927	4.530
Sueldos	2.027	2.027	2.143	2.143
Bienes y Servicios	384	368	390	368
Transferencias Corrientes	761	751	778	746
Gastos de Capital	1.507	1.335	1.616	1.273
Superávit primario	281	362	89	833
Intereses	762	847	895	895
Déficit global	-481	-485	-806	-62
Financiamiento	481	485	806	62
Desembolsos Internos y Externos	1.991	2.185	2.506	1.762
Amortizaciones	1.510	1.700	1.700	1.700
Ingresos más desembolsos	6.951	7.028	7.522	7.125
Gastos más amortizaciones	6.951	7.028	7.522	7.125
Posibles Atrasos		400	400	35

*Revisión cifras Mayo 2004.

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO DE ECONOMÍA, OPF.
ELABORACIÓN: OPF.

ESCENARIOS PROFORMA 2005, INGRESOS* (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 3

Rubro	Proyección 2004	Escenario 1 Loreytf 2005	Escenario 2 Ac. N° 106 2005
Total ingresos	4.843	5.016	5.363
Petroleros	1.202	1.337	1.337
Exportaciones	640	686	686
Venta Derivados	562	651	651
No Petroleros	3.641	3.679	4.026
Renta	616	634	634
ICE	184	194	194
IVA	1.682	1.776	1.776
Arancelarios	406	443	443
Vehículos	53	56	56
Transfer. FEP y otros	91	0	247
Autogestión	407	429	429
Otros	202	147	247

*Revisión cifras mayo 2004.

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO DE ECONOMÍA.
ELABORACIÓN: OPF.

ESCENARIOS PROFORMA 2005, INCREMENTO DE INGRESOS (PORCENTAJES)

CUADRO 4

	Escenario 1 Loreytf	Escenario 2 Ac. N° 106
Total ingresos	3,6	10,7
Exportación Petróleo	7,2	7,2
Venta Derivados	15,8	15,8
Impuesto Renta	2,9	2,9
ICE	5,4	5,4
IVA	5,6	5,6
Arancelarios	9,1	9,1
Vehículos	5,6	5,6
Autogestión	5,4	5,4
Transferencias FEP y otros	0	171,4

ELABORACIÓN: OPF.

mantenga hasta fin de año. De allí la importancia de mantener un precio prudente por barril y metas realistas de producción y exportación de petróleo.

Para los ingresos tributarios no se pueden esperar incrementos que superen la suma de la inflación promedio y la tasa de crecimiento nominal de los sectores no petroleros. La evolución de las importaciones tampoco admite optimismo en los ingresos arancelarios e IVA, tributo que muestra tasas de crecimiento cada vez menores (Cuadros

3 y 4). Para cualquier escenario, los ingresos previstos aún lucen algo de optimismo.

ESCENARIO 1

Déficit elevado

Si el gasto primario (gasto total menos intereses) crece 5,3% en relación al presupuesto inicial de 2004, considerando realista la proyección de los ingresos, habría que esperar un déficit de \$ 806 millones en el presupuesto de 2005 (Cuadro 2). En la misma magnitud aumentaría la deuda pública; también su relación con el PIB sería mayor. A su vez, el citado déficit para 2006 representaría un pago adicional de intereses de \$ 56 millones (7% en promedio) y un aumento en el pago de las amortizaciones.

Ante el sobreendeudamiento del Ecuador, el consecuente elevado pago de intereses y amortizaciones en el presupuesto y la iliquidez que provoca, y las escasas posibilidades de obtener mayores ingresos, se torna inadmisibles la generación de déficit en el presupuesto. Déficit que, por otra parte, como se verá más adelante, implicará serios problemas de falta de financiamiento.

La expansión del gasto (Cuadros 5 y 6) permitida en la Ley de Responsabilidad Fiscal no es compatible con la capacidad de la economía para generar ingresos ni con las pocas posibilidades de financiar el déficit mediante nuevo endeudamiento.

ESCENARIO 2

Certidumbre y confianza

El escenario 2 plantea un déficit de \$ 62 millones. Para alcanzarlo serían necesarios ingresos adicionales por \$ 247 millones. Aún así, el gasto primario se reduciría -3,2% en relación al presupuesto inicial de 2004, aunque en comparación con la ejecución esperada a diciembre de 2004 crecería 1,1%. Es una posición que responde con mayor fidelidad a la capacidad económica del Ecuador.

Esta opción haría que la deuda crezca sólo \$ 62 millones; el pago de intereses en 2006 (a una tasa promedio de 7%) sería de \$ 4,3 millones y las amortizaciones serían mínimas en función de las condiciones del nuevo endeudamiento. El financiamiento será más manejable, aunque no exento de dificultades, y la solvencia del país medida por la relación deuda/PIB tendría una notable mejoría.

En los dos escenarios se evidencia que los aumentos salariales, los incrementos automáticos que tienen las asignaciones a los Gobiernos Seccionales, y mayores pagos de intereses de la deuda pública (\$ 210 millones en los tres rubros) no alcanzan a cubrirse con los incrementos naturales de los ingresos tributarios y mayores ingresos petroleros (\$ 173 millones).

Financiamiento: graves limitaciones

En cualquier escenario del presupuesto, los requerimientos de financiamiento están dados por la necesidad de nueva deuda para cubrir el déficit, pagar las amortizaciones (capital) de deudas viejas y los atrasos en el pago de sueldos, transferencias, contratos y otras obligaciones. El Ecuador

ESCENARIOS PROFORMA 2005, GASTOS (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 5

Rubro	Presupuesto Inicial 2004	Proyección 2004*	Escenario 1 2005 Loreytf	Escenario 2 2005 Ac. N° 106
Total gastos	5.441	5.328	5.822	5.425
Gasto primario	4.679	4.481	4.927	4.530
Sueldos	2.027	2.027	2.143	2.143
Policía	250	250	259	259
FF AA	421	421	437	437
Educación	732	732	802	802
Salud	217	217	224	224
Otros	407	407	421	421
Bienes y Servicios	384	368	390	368
Transferencias Corrientes	761	751	778	746
IESS	230	231	237	237
ISSFA	62	62	64	64
ISSPOL	32	32	33	33
Bono Desarrollo Humano	201	200	212	212
Otras	236	226	232	200
Gastos de Capital	1.507	1.335	1.616	1.273
15% Seccionales	657	634	680	680
Con Deuda Externa	215	234	413	232
Con Deuda Interna	209	55	55	52
Otros	426	232	263	104
Gasto Social FEIREP		180	205	205
Superávit primario	281	362	89	833
Intereses	762	847	895	895
Déficit global	-481	-485	-806	-62

* Revisión cifras mayo 2004.

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO DE ECONOMÍA. • ELABORACIÓN: OPF.

inclusive el uso de parte del Feirep, con optimismo no se alcanzaría más allá de \$ 2.218 millones. La brecha entre la deuda necesaria y la posible de obtener, se ubicaría alrededor de los \$ 700 millones. Incluso si de modo excepcional fluyeran préstamos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales, restarían \$ 300 millones por obtenerse. Son claras las dificultades de financiamiento de un escenario de esta naturaleza.

El escenario 2, con un déficit de \$ 62 millones (Cuadro 7),

Gasto social y obra pública: restricciones estructurales

Como se ha observado: el servicio de la deuda, el peso de la masa salarial, las asignaciones a los gobiernos seccionales, el bajo crecimiento de los sectores no petroleros, el limitado acceso a nueva deuda, ineficiencia en la gestión pública, elevados subsidios, etc., son restricciones estructurales que limitan la expansión del gasto social y la obra pública. Por lo tanto, no es posible esperar mayores incrementos en estos campos. Sin embargo, el legal uso del Feirep debe garantizar, en un marco de equilibrio fiscal, asignaciones para programas sociales protegidos y obras públicas que alienten la inversión privada.

Del análisis de los dos escenarios se deduce que la disminución de la pobreza y la consecución de mejores niveles de bienestar colectivo, son procesos de largo plazo que pasan por enfrentar problemas estructurales, de cuya existencia la sociedad ecuatoriana parece no tener plena conciencia. 

* Economista, Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal.

ESCENARIOS PROFORMA 2005, INCREMENTO DE GASTOS EN RELACIÓN CON LA PROYECCIÓN 2004 (PORCENTAJES)

CUADRO 6

	Escenario 1 Loreytf	Escenario 2 Ac. No 106
TOTAL GASTOS	9,3	1,8
Gasto Primario*	5,3	-3,2
Sueldos	5,7	5,7
Bienes y Servicios	5,9	0
Transferencias Corrientes	3,5	-0,6
Gasto de Capital	21,1	-4,6
Superávit Primario	-75,4	130,1
Intereses	5,7	5,7
Déficit Global	66,2	-87,2

* En relación con Presupuesto inicial de 2004.

ELABORACIÓN: OPF.

enfrenta evidentes dificultades para colocar deuda interna y externa para satisfacer sus necesidades de financiamiento. De allí la urgencia de reducir estos requerimientos.

Como se observa en el Cuadro 7, en el escenario 1, con un déficit de \$ 806 millones la nueva deuda requerida asciende a \$ 2.906 millones. Mediante la colocación de deuda interna –con el IESS como principal comprador de papeles públicos–, el flujo de préstamos externos para proyectos, el mantenimiento del nivel de atrasos e

<
EL ECUADOR ENFRENTA EVIDENTES DIFICULTADES PARA COLOCAR DEUDA INTERNA Y EXTERNA PARA SATISFACER SUS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO.
>

presenta mejores posibilidades de financiamiento. Aun en estas condiciones será necesaria una importante colocación de deuda interna con activa participación del IESS, del uso de parte del Feirep, y de los préstamos estructurales de los organismos internacionales. Si, como es previsible, la masa salarial es mayor a la estimada, los déficits serán mayores y, por tanto, los requerimientos de nueva deuda. La concreción de procesos de recompra o canje de deuda podría reducir marginalmente su servicio.

ESCENARIOS PROFORMA 2005, FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL (MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 7

	Proyección*	Escenario 1 Loreytf	Escenario 2 Ac. No 106
	2004	2005	2005
Requer. de Financ.	2.975	2.906	2.162
Déficit	485	806	62
Amortizaciones	2.090	1.700	1.700
Internas	1.286	896	896
Externas	804	804	804
Atrasos	400	400	400
Financ. Identificado	2.629	2.218	1.772
Saldos de caja	58	0	0
D.inter. (Bon. y CETES)	1.757	1.200	1.300
Sector Privado	552	200	200
Sector Público	1.205	1.000	1.100
Prést. Ext.s para Proy.	234	413	232
Atrasos	400	400	35
Uso del FEIREP Gto. Soc.	180	205	205
Posible Brecha	346	688	390
Posible Financ. Excep.	249	390	390
BID	40	100	100
BM	100	230	230
CAF	109	60	60
Pos. Brecha no Cubierta	97	298	0

*Última revisión mayo 2004.

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO ECONOMÍA, OPF. ELABORACIÓN: OPF.