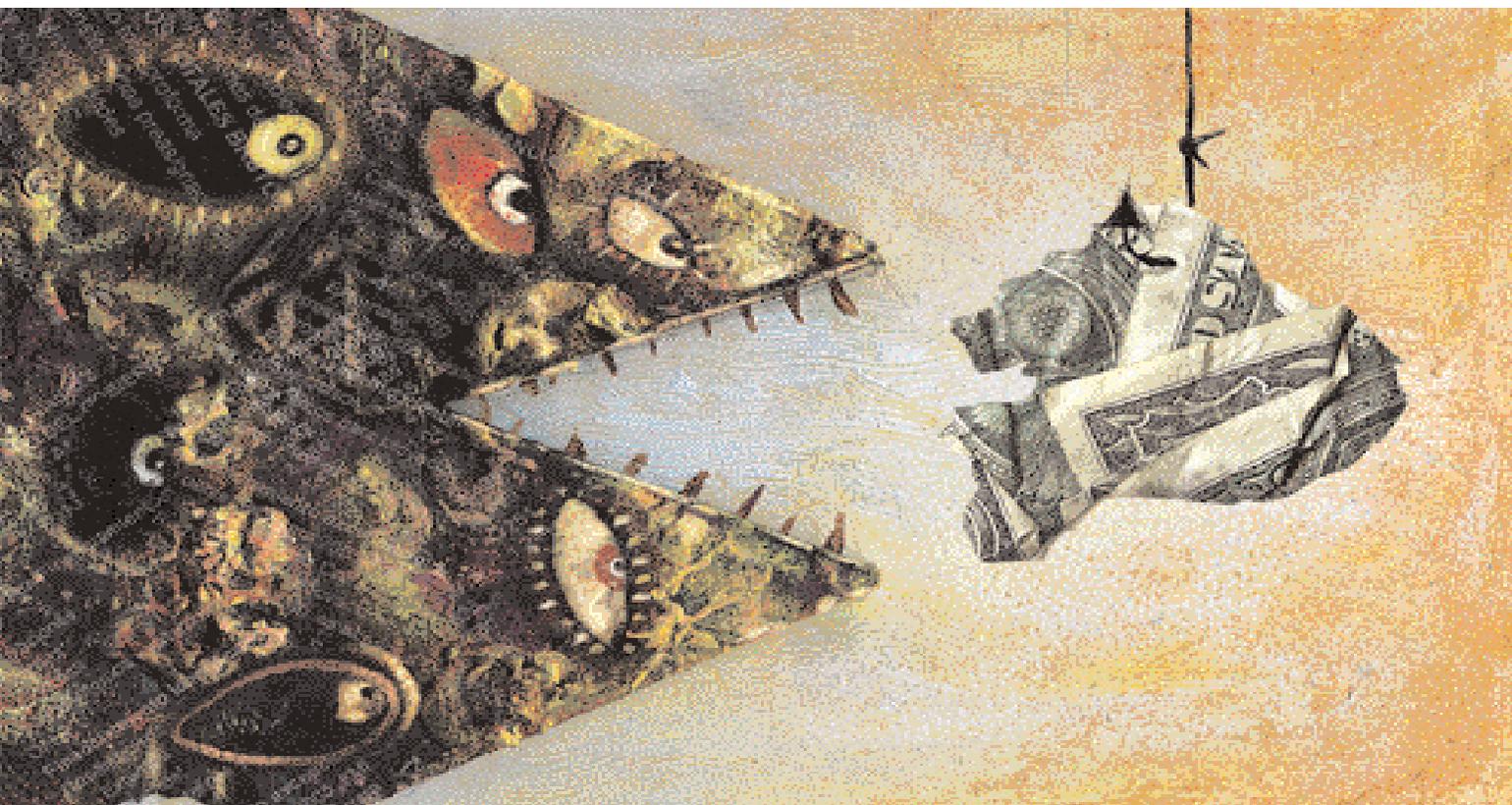


Otro Ecuador para el presupuesto

< POR JAIME CARRERA * >



El Presupuesto de 2005, con sus rigideces y recurrentes problemas estructurales, es espejo de una sociedad en permanente desorden, institucionalmente desintegrada y carente de disciplina social. Para que tal instrumento cumpla sus funciones de proveer de modo eficiente servicios a la comunidad, redistribuir el ingreso y la riqueza, y compatibilizar la estabilidad macroeconómica con la responsabilidad pública de impulsar el crecimiento con equidad, la sociedad debe cambiar su personalidad al igual

que debe hacerlo la mentalidad de la mayoría de sus elites representativas.

El Ejecutivo ha presentado para el año 2005 una proforma presupuestaria que asciende a \$ 7.344 millones (*Cuadro 1*). El gasto primario (gasto total sin intereses) alcanza \$ 4.951 millones con un crecimiento de 5,88 % en relación al inicial de 2004, expansiva evolución que supera el aumento nominal del PIB no petrolero.

Recurrentes limitaciones

El gasto fijo e inflexible, 87 % del

total, alcanza \$ 5.100 millones que se consume en pocos rubros como sueldos, bienes y servicios básicos, subsidios, transferencias a los gobiernos seccionales, proyectos con deuda interna y externa e intereses de la deuda pública (*Cuadro 1*). La masa salarial, que representa 44 % del gasto primario, no es compatible con la capacidad del país para pagarla. Los intereses significan 15 % del gasto total. Los \$ 623 millones para los gobiernos seccionales, provenientes de la Ley que les asigna el 15 % de los ingresos corrien-

Ilustración: Marco Chamorro / Sesos

tes del presupuesto, también son una importante restricción.

Los ingresos tributarios tienen serias limitaciones para crecer y responden a un débil crecimiento de los sectores no petroleros. Aunque figurativamente se presupueste un precio de \$ 22 por barril de petróleo, en la ejecución los excedentes sobre tal precio terminarán alimentando el presupuesto, para compensar una irreal meta de producción de Petroecuador y los crecientes subsidios al gas y diesel ante mayores costos para importarlos. Es trágico para el Ecuador que un gasto público inflexible que no brinda espacios para impulsar el gasto social y la obra pública, se sostenga con elevados precios del petróleo.

Esquivo financiamiento

Un déficit estructural de \$ 485 millones más \$ 1.515 millones de amortizaciones de deudas pasadas, exigen la obtención de nuevos desembolsos de deuda por \$ 2.000 millones (Cuadro 2). Requerimiento que será mayor, pues existen Certificados de Tesorería de corto plazo por más de \$ 300 millones no incorporados en la proforma. Además, el déficit puede aumentar ante presiones por alzas salariales y menores ingresos por la sobreestimación del impuesto a la renta. En este esquema se asume que el nivel de atrasos de 2004 se mantendrá en 2005.

Como las dificultades para colocar deuda interna persistirán, los préstamos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales tendrán poca fluidez y el acceso a los mercados externos de capitales continuará vedado, manteniéndose la iliquidez de la caja fiscal. Se obligará el Estado a sostener superávit de caja, restringir el gasto, acudir al Feirep y al FEP, para, ayudado con las limitadas colocaciones de deuda interna y el *roll over* de la misma, cumplir apretadamente sus obligaciones de deuda. Aunque parezca contraproducente, las restricciones en el financiamiento inducen al país a reducir el gasto fiscal y su *stock* de deuda pública externa.

PROFORMA PRESUPUESTO DE 2005

CUADRO 1	
Concepto	\$ Millones
Ingresos totales	5.344
Petroleros	1.455
Impuestos	3.135
Autogestión	381
Transferencias y otros	373
Gastos totales	5.829
Sueldos	2.180
Bienes y servicios	391
Transferencias corrientes	931
Subsidios*	716
Otras	215
Otros	23
Gastos de capital	1.426
Gobiernos seccionales	623
Deuda externa e interna	324
Otros	479
Gasto primario	4.951
Superávit primario	393
Intereses	878
Déficit global	-485
Financiamiento	485
Desembolsos	1.495
Financiamiento excepcional	505
Amortizaciones	1.515
Ingresos + Desembolsos	7.344
Gastos + Amortizaciones	7.344
* IESS, ISSPOL, ISSFA, BDH, eléctrico, BNF.	
FUENTE: PROFORMA 2005.	
ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.	

Subsidios e inequidad

El presupuesto pagará en 2005 \$ 716 millones por subsidios al Iess, Issfa, Isspol, Bono de Desarrollo Humano y tarifas eléctricas (Cuadro 1). Fuera del presupuesto y sin registro alguno (si las cifras son ciertas... pues no se han presentado cálculos convincentes), al Ecuador le cuesta \$ 282 millones el subsidio al gas y \$ 357 millones el subsidio al diesel. Son, en total, \$ 1.355 millones en subsidios, 43 % de los ingresos por impuestos.

La mayoría de subsidios fomentan la inequidad social, pues se convierten en una inadecuada asignación de recursos en la sociedad. Su gradual disminución es un problema estructural a enfrentar mediante acuerdos de todo el país, a fin de destinar tales recursos al gasto social, la obra pública y el fomento de la producción. Para reducir o suprimir el subsidio a las pensiones jubilares, urge reformar el IESS a fin de capitalizarlo y aumentar sus ingre-

sos. El Bono de Desarrollo Humano debe transformarse en un subsidio productivo. Con \$ 100 millones del subsidio al gas se pueden construir cada año 14.000 viviendas de \$ 7.000 dólares para los pobres y crear 50.000 plazas anuales de trabajo para los desposeídos, lo que por sus efectos multiplicadores daría un importante dinamismo a la economía. La disminución de los subsidios al diesel y electricidad debe ir acompañada de urgentes reformas de las empresas eléctricas para reducir sus costos vía eficiencia y aliento de las inversiones en proyectos de generación hidroeléctrica.

Parcelación de ingresos y presupuesto real

Para satisfacer particulares intereses políticos, económicos y sociales, \$ 977 millones de los ingresos del Esta-

FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL (AÑO 2005, \$ MILLONES)

CUADRO 2		
Concepto	Proyección Proforma	
	2004	2005
Necesidad de Financiamiento	4.109	2.000
Déficit	532	485
Amortizaciones	2.284	1.515
Internas*	1.489	474
Externas	795	1.041
Atrasos internos y externos**	814	
Otros	479	
Financiamiento identificado	3.979	1.495
Desembolsos	2.623	1.495
Externos para proyectos	204	251
Internos*	2.419	1.244
Atrasos internos y externos**	626	
Otros	730	
Financiamiento excepcional	130	505
*En 2004 incluye renovaciones.		
**La diferencia serían los atrasos a Dcbre 2004.		
FUENTE: PROFORMA 2005. FMI.		
ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.		

do están preasignados y se manejan fuera del presupuesto (Cuadro 3). Las preasignaciones limitan las funciones redistributivas del presupuesto y fomentan la inequidad. Mientras unos están bien, el Ecuador está mal. La reasignación de las mismas es tarea a enfrentar con decisión, meta que exige unas finanzas públicas sólidas y sostenibles que garanticen la ejecución

de los gastos presupuestados, a fin de desalentar las causas que promovieron las preasignaciones.

Los subsidios, preasignaciones y fondos fuera del presupuesto suman \$ 2.039 millones, 28 % de la proforma, y distorsionan totalmente la real magnitud de los ingresos y gastos presupuestarios. Por lo tanto, los efectos del gasto público sobre la economía y bienestar colectivo no son debidamente percibidos por la ciudadanía. Si fueren incluidos en el presupuesto todos los ingresos que se utilizan para subsidiar la economía y aquellos preasignados, y los gastos que estos representan para toda la sociedad, el presupuesto del Estado en 2005 alcanzaría \$ 9.383 millones (Cuadro 3).

Hacia cambios profundos

Un presupuesto agotado como instrumento de política fiscal para cumplir sus finalidades redistributivas e impulso al crecimiento con equidad, no ofrece otra opción que articular un gran pacto en torno a unas finanzas públicas que respondan a otro Ecuador. La sociedad debe realizar ya profundos cambios si no quiere pagar una factura de altos costos en el futuro.

En la coyuntura, urgen reformas para atraer inversiones en los sectores petrolero y eléctrico y mejorar la eficiencia de las empresas. Los ingresos petroleros no deben sostener el gasto corriente sino impulsar la generación de activos públicos que fomenten la producción. Profundos cambios en la seguridad social no pueden esperar para asegurar la solidez del IESS y el futuro de los afiliados, y brindar certidumbre fiscal.

Mayores ingresos deben provenir de la concesión de las aduanas, de ampliar la base tributaria, de reducir algunas exenciones y de profundizar la lucha contra la evasión en el pago de impuestos. Es necesario aplicar un proceso gradual de reducción de los subsidios y canalizar estos recursos hacia los pobres y la activación del aparato productivo. Una masa salarial pú-

blica excesiva repercute negativamente en el crecimiento económico al impedir el aumento del gasto social y la obra pública. Aquella debe congelarse, al igual que las asignaciones seccionales. La transparencia y rendición de cuentas tienen que ser práctica habitual del gobierno del Estado, así como la eficiencia y calidad del gasto público. Es importante preservar los fondos de estabilización para garantizar la sostenibilidad fiscal.

PRESUPUESTO CON SUBSIDIOS Y PREASIGNACIONES NO INCLUIDOS EN 2005

CUADRO 3

Concepto	\$ Millones
Ingresos totales brutos	7.383
Ingresos petroleros "brutos"	2.688
Ingresos petroleros proforma	1.455
Ingresos petroleros subsidios	639
Preasignaciones del petróleo	171
Ingresos petroleros FEIREP	423
Ingresos no petroleros "brutos"	4.695
Ingresos no petroleros proforma	3.889
Preasignaciones de impuestos	806
Gastos totales brutos	7.868
Gasto total proforma	5.829
Transferencias preasignaciones	978
Universidades	276
FODESEC	93
SRI y CAE	60
Empresas agua potable	79
Otras	470
Subsidios fuera de presupuesto	639
Gas	282
Diesel	357
Transferencias al FEIREP	422
Déficit global	485
Financiamiento	485
Desembolsos	2.000
Amortizaciones	1.515
Ingresos + Desembolsos	9.383
Gastos + Amortizaciones	9.383

FUENTE: PROFORMA 2005.

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

Para el largo plazo, el Ecuador debe diseñar y aplicar un plan integral de desarrollo económico y social, que persiga la consecución de un país competitivo y empresas privadas con elevada productividad, altas tasas de crecimiento en los sectores no petroleros, la creación de empleos, la reducción del servicio de la deuda pública y su *stock*, el acceso a los mercados de capitales, el incremento del ingreso

por habitante y la disminución de las inequidades sociales. Para ello es imperativo crear la confianza y certidumbre para invertir, mantener finanzas públicas responsables, aplicar una estrategia nacional de reducción de la pobreza, transformar las estructuras productivas, incorporar innovaciones tecnológicas, crear las condiciones para competir en un mundo inevitablemente globalizado.

Alerta temprana

No hay que olvidar que el ingreso promedio mensual de los ecuatorianos que pueden tenerlo, está en alrededor de \$ 200 y existen 500.000 desocupados y 2'000.000 de subempleados. En un entorno de inflación anual de 2 % y una economía dolarizada con un elevado costo de vida, si aquel salario en 2005 sube 5 %, es decir \$ 10, y en 2006 y años posteriores la situación no es diferente, el salario se duplicaría en 15 años y la gente será más pobre. El cansancio social al no percibir una pronta y sistemática mejoría en el nivel de vida de la mayoría de la población, puede conducirla a renegar de la inflación baja, de la dolarización, de la deuda pública y del mismo sistema democrático.

El presupuesto, entonces, más allá del tradicional cuadro de cifras, debe mirarse en un contexto más amplio de desarrollo nacional, entendido como el crecimiento económico y la expansión de los servicios sociales que aquel hará posible. Es imprescindible adoptar como cultura social la percepción del crecimiento con equidad como condición imperativa para reducir la pobreza, y no sólo limitarse a redistribuir el precario ingreso existente. Postulados cuya concreción pasa por la definición política del Ecuador que se aspira y la generación de los momentos políticos apropiados para llevar a cabo las reformas económicas necesarias. 

* Economista, secretario técnico del Observatorio de la Política Fiscal.