

Presupuesto 2005: al límite de la supervivencia, ¿y después?

< POR JAIME CARRERA * >



La bonanza petrolera encontró su máximo nivel en 2004. En 2005, la declinación de los precios internacionales por barril, el contraproducente aumento de su precio en el presupuesto, una masa salarial insostenible y en expansión, la existencia de elevados subsidios y servicio de la deuda, y un gasto elevado e inflexible sostenido con altos precios del petróleo, no son signos positivos para la estabilidad fiscal. Por el contrario, evidencian que está cerca el límite de la supervivencia. ¿Resultará cansino reiterar la intrínseca relación que existe entre presupuesto, economía y calidad de la democracia y la urgencia de efectuar reformas estructurales para crecer con equidad y a tasas elevadas en los sectores no petroleros? Este es un capítulo que el Ecuador no ha sido capaz de escribir.

Petróleo, peligrosa adicción

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Loreytf) dispone que el déficit no petrolero –que resulta

Ilustración: Diego Corrales

de excluir los ingresos por exportación de petróleo— se reduzca 0,2% del PIB cada año. En la proforma elaborada por el Ejecutivo, este aumenta de 3,2% a 3,7% del PIB. Como el Congreso incrementó los ingresos petroleros, el déficit no petrolero se incrementa aún más: a 3,9% del PIB (*Cuadro 1*), en vez de reducirse como manda la ley.

El incremento del precio del barril de petróleo de \$ 22 a \$ 25 para el cálculo del presupuesto, no es una señal de prudencia para preservar la estabilidad fiscal. El Ejecutivo, inadecuadamente, señaló el camino al pasarlo de \$ 18 a \$ 22. Con el descuento de más de \$ 12 con el que se vende el crudo ecuatoriano, el crudo marcador, WTI, debería ubicarse por encima de los \$ 37 para que se cumpla la hipótesis presupuestaria.

En los años 2003 y 2004 los ingresos efectivos por exportación de petróleo superaron a los presupuestados, y en ese lapso fue mayor la dependencia del petróleo y menores los ingresos por venta de derivados (*Cuadro*

PRESUPUESTO 2005 APROBADO POR EL CONGRESO (MILLONES DE \$)

CUADRO 3

Concepto	Proforma 2005	Reforma Congreso	Presupuesto Aprobado
TOTAL INGRESOS	5.344	114	5.458
Petroleros	1.455	114	1.569
Exportaciones	681	114	795
Venta de derivados	774		774
Tributarios	3.134		3.134
Preasignados (10% Feirep)	60		60
Transferencias (20% Feirep)	120		120
Otros	575		575
TOTAL GASTOS	5.829	71	5.900
GASTO PRIMARIO	4.951	96	5.047
Sueldos	2.180	10	2.190
Subsidios	703		703
Gasto de capital	1.444		1.444
Otros	624	86	710
SUPERÁVIT PRIMARIO	393		411
Intereses	878	-25	853
DÉFICIT GLOBAL	-485	43	-442
FINANCIAMIENTO	485	-43	442
Desembolsos	2.000	-114	1.886
Amortizaciones	1.515	-71	1.444
Ingresos + Desembolsos	7.344		7.344
Gastos + Amortizaciones	7.344		7.344

FUENTE: PROFORMA 2005 Y RESOLUCIÓN DEL CONGRESO.

DÉFICIT NO PETROLERO EN PRESUPUESTO 2005 (MILLONES DE \$)

CUADRO 1		
Concepto	2004	2005
Ingresos totales	4.960	5.458
Menos:		
Ingresos exportación de petróleo	474	795
Gastos totales	5.441	5.900
Déficit no petrolero	-955	-1.237
PIB	30.015	31.719
Déficit no petrolero/PIB	3.2	3.9

FUENTE: PROFORMA 2005 Y RESOLUCIÓN DEL CONGRESO.

INGRESOS PETROLEROS EN PRESUPUESTOS 2003-2005 (MILLONES DE \$)

CUADRO 2						
Concepto	2003	2003	2004	2004	Presupuesto	2005
	Presupuesto	Ejecutado	Presupuesto	Ejecutado*	Aprobado	Realidad**
Exportaciones	749	993	474	744	795	795 + ?
Venta interna derivados	732	568	796	517	774	474
TOTAL PETROLEROS	1.481	1.561	1.270	1.261	1.569	?
Transferencias FEP				174		
Preasignados (10% FEIREP)					60	50
Transferencias (20% FEIREP)					120	100
Ingreso petrolero efectivo	1.481	1.561	1.270	1.435	1.749	?

*ESTIMACIÓN EN FUNCIÓN DE LA EJECUCIÓN. **COSTOS PETROECUADOR.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y BANCO CENTRAL.

2). Elevados costos de importar derivados, el no reconocimiento de los costos reales de Petroecuador, metas irreales de producción, las ventas a crédito de los combustibles a las empresas eléctricas y otros factores, hacen que los ingresos por venta de derivados en la práctica sean inferiores. Estas pérdidas se compensaron en exceso con los ingresos adicionales obtenidos por la diferencia entre el precio por barril presupuestado y el efectivamente vendido.

Para 2005, al incrementar el precio por barril de \$ 18 a \$ 25, no se reconocen los costos operativos reales de Petroecuador, los mayores costos por importar gas y diesel y las ventas a crédito a las eléctricas—según Petroecuador \$ 622 millones

adicionales—. Por lo tanto, los ingresos por derivados serán inferiores al menos en \$ 300 millones, aspecto inobservado por el Congreso. Como el precio del petróleo bajará, los excedentes sobre \$ 25 el barril serán menores o inexistentes y no compensarán las pérdidas de ingresos por derivados. Para 2006 no existirá el FEP. En 2005 se acudirá al Feirep, para a través de algún artificio compensar en parte los menores ingresos por de-

rivados, restando recursos a tal fondo y las posibilidades de reducción de la deuda. Si esta compensación no es posible, habrá graves dificultades en el flujo de ingresos. En 2005 se incluyen ilegalmente como ingreso por transferencias \$ 120 millones que corresponden al 20% del Feirep que debe destinarse a estabilizar los ingresos petroleros hasta completar 2,5% del PIB. En 2005 se sentirá la ausencia de este fondo.

Ante la incapacidad de contener el aumento del gasto público y/o generar mayores ingresos tributarios y reducir subsidios, Ejecutivo y Congreso, como en el pasado, acuden al recurso petrolero. Para 2005 el gasto primario—gasto sin intereses— aumenta \$ 368 millones y el gasto total \$ 459 millones, mientras los ingresos tributarios crecen \$ 147 millones—que no cubren ni el aumento en sueldos—. La diferencia se cubre con más petróleo (*Cuadro 4*). Cuando la renta petrolera disminuya, el gasto fijo e inflexible permanecerá elevado, ocasionando un mayor déficit y, por

INCREMENTO DE INGRESOS Y GASTOS
PRESUPUESTO APROBADO 2005
(MILLONES DE \$)

CUADRO 4

INGRESOS TOTALES	595
Petroleros	405
Tributarios	147
Otros	43
GASTOS TOTALES	459
Sueldos	163
40% pensiones IESS	101
Subsidio eléctrico	80
Gasto de capital	-62
Otros	86
GASTO PRIMARIO	368
Intereses	91

FUENTE: PRESUPUESTO 2005.

lo tanto, la necesidad de más deuda o medidas para generar ingresos.

Incontenible incremento
del gasto

Al aprobar el presupuesto, el Congreso incrementó el gasto primario en \$ 96 millones –excluido el recorte de \$ 3 millones en Relaciones Exteriores (Cuadro 3). El gasto primario crece 7,86% (Cuadro 5), violando lo establecido en la Loreytf, que permite esta expansión en 5,8% en relación al presupuesto inicial de 2004. Para financiar el aumento del gasto el Congreso acude a una imprecisión conceptual elemental: reduce \$ 71 millones del pago de amortizaciones (Cuadro 3). Estas no constituyen gasto, son el pago del capital de deudas pasadas: su reducción no produce un solo dólar de ingreso para el fisco. Si, en caso extremo, el Estado pagara todas sus deudas, no tendría que pedir préstamos para pagar las amortizaciones, pero de ningún modo obtendría ingresos para incrementar sus gastos.

El Congreso crea un imaginario ahorro de \$ 25 millones en el pago de intereses de la deuda, monto incierto mientras no se concreten procesos de canje o recompra. No obstante, incrementa \$ 10 millones al gasto fijo en sueldos (Cuadro 3); potencia el crecimiento de la masa salarial, insostenible para la economía, al sugerir imposibles trasposos de créditos en gastos de personal por \$ 20 millones para fi-

nanciar una homologación salarial, la que está social y económicamente fuera de contexto. La cual, además, indirectamente terminaría financiándose con un préstamo de \$ 100 millones que deberán pagarlo las futuras generaciones.

Aunque el crecimiento del gasto primario de 3,5% en términos reales establecido en la Loreytf parece restrictivo, no lo es en las condiciones actuales de la economía. Con una inflación promedio de 2% anual, creci-

miento de la economía no petrolera de algo más de 2% y cuando los ingresos tributarios sólo financian 60% del gasto primario, el aumento de 3,5% es expansivo y genera inestabilidad fiscal al requerir en el futuro más ingresos petroleros, ampliar el déficit y la deuda o exigir nuevas medidas para generar ingresos tributarios. El aumento del gasto efectuado por el Congreso agudiza estas insanas perspectivas.

Ejecución con pocas
opciones

Es de esperar que en la ejecución presupuestaria el Ejecutivo ponga las cifras en su lugar (Cuadro 6), más que por voluntad propia, forzado por una serie de factores. Si persisten la iliquidez por la restricción para colocar deuda y pagar las amortizaciones, los riesgos de renovación de bonos y Cetes y las dificultades para financiar el déficit, el Estado se verá obligado a generar superávit de caja mediante la restricción del gasto y el atraso en el pago de sus obligaciones. Con precios del petróleo a la baja no existirán excedentes entre \$ 25 y \$31 por barril que compensen los menores ingresos por derivados, lo cual llevará a reducir el gasto. El Feirep disminuirá a alrededor de \$ 500 millones, por lo que los \$ 180 millones del Feirep que se usan como ingresos del presupuesto serán menores (Cuadro 6) y el gasto relacionado deberá disminuir. Menores ingresos tributarios también inducirán a la austeridad.

Como el aumento del gasto realizado por el Congreso viola la ley, y habrá problemas con los ingresos

CRECIMIENTO DEL GASTO PRIMARIO EN 2005
(MILLONES DE \$)

CUADRO 5

Concepto	Presupuesto 2004	Presupuesto 2005	Variación
GASTO TOTAL	5.441	5.913	
Menos: intereses	762	853	
GASTO PRIMARIO	4.679	5.047	7,86%
Incremento real			3,50%
Deflactor del PIB			2,30%
Crecimiento permitido por la Ley			5,80%
Crecimiento por encima de la Ley			2,06%

FUENTE: PROFORMA 2005 Y RESOLUCIÓN DEL CONGRESO.

PERSPECTIVAS DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2005
(MILLONES DE \$)

CUADRO 6

Concepto	Presupuesto Aprobado	Modificaciones*	Presupuesto Codificado
TOTAL INGRESOS	5.458	-100	5.358
Petroleros	1.569	0	1.569
Exportaciones	795	300	1.095
Venta de derivados	774	-300	474
Tributarios	3.134	-70	3.064
Preasignados (10% Feirep)	60	-10	50
Transferencias (20% Feirep)	120	-20	100
Otros	575		575
TOTAL GASTOS	5.900	-100	5.800
GASTO PRIMARIO	5.047	-100	4.947
Sueldos	2.190	110	2.300
Subsidios	703		703
Gasto de capital	1.444	-124	1.320
Otros	710	-86	624
SUPERÁVIT PRIMARIO	411		411
Intereses	853		853
DÉFICIT GLOBAL	-442	0	-442
FINANCIAMIENTO	442	0	442
Desembolsos	1.886	71	1.957
Amortizaciones	1.444	71	1.515
Ingresos + Desembolsos	7.344		7.315
Gastos + Amortizaciones	7.344		7.315

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

* SE ASUME QUE CON MÁS INGRESOS PETROLEROS SE COMPENSARÁ LA PÉRDIDA POR VENTA DE DERIVADOS. SI NO ES POSIBLE, HABRÁ QUE EFECTUAR OTROS AJUSTES.

MÁS DE GALLEGOS

y la falta de financiamiento, deberán efectuarse modificaciones presupuestarias para reducir otros gastos (Cuadro 6). El gasto social y de capital se afectará. Lo propio deberá operar para financiar una masa salarial que será superior a la prevista por el impacto de la homologación, la subestimación de la proyección para 2005 y otros aumentos. Aún con reducciones al gasto, el déficit seguirá elevado y puede aumentar (Cuadro 6). Se tendrá que volver a incrementar los \$ 71 millones de las amortizaciones reducidas demagógicamente por el Congreso e incluir otras no consideradas. Habrá serias limitaciones para mantener un sano manejo fiscal, que impone severas restricciones en un ambiente político y social adverso que puede conducir al relajamiento fiscal si el Estado dispone de alivios temporales en su liquidez.

Más allá de las reglas

La Loreytf es la ley más importante que sobre finanzas públicas se haya expedido en los 25 años de democracia. Ella establece sanas reglas de comportamiento del presupuesto público. No se debe olvidar que fue consecuencia de la más severa crisis económica y política de las últimas décadas.

El cumplimiento de la ley entraña reformas para aumentar los ingresos que no provienen de la exportación de petróleo y crecer a tasas elevadas en los sectores no petroleros; exige, también, concretar acciones para mejorar el perfil de la deuda, disminuir su *stock* y el pago de intereses y amortizaciones; requiere contener con rigor el gasto público. La incapacidad de encontrar acuerdos que viabilicen las reformas a las que induce el espíritu de la ley, ha llevado a los poderes Legislativo y Ejecutivo a violar mediante insanos artificios sus postulados, abonando a la inestabilidad jurídica y fiscal, que aleja las inversiones y las posibilidades de crecer y reducir la pobreza. 

*Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal.

¿Por qué los gallegos quieren instalar iglesias en todos los aeropuertos?

Para confirmar los vuelos.

¿Por qué los gallegos ponen escaleras a la orilla del mar?

Para que suba la marea.

Era tan, pero tan gallego, que creía que los jeeps 4x4 tenían 16 ruedas.

—Mira Manolo, me compré un reloj.

—¿Qué marca?

—Pues la hora...

¿Por qué van 19 gallegos al cine?

Porque la película es prohibida para menos de 18.

¿Qué hace un gallego vestido de vampiro conduciendo un tractor?

Siembra el pánico.

¿Cómo manda un fax confidencial un gallego?

En sobre cerrado.

—Pepe, ¿cómo se escribe bala?

—Como suena, Manolo.

Y Manolo escribió "PUM"...

¿Por qué un gallego se abanica con un serrucho?

Porque el aire de la sierra es más sano.

¿Qué hace una gallega tirándose del balcón de un octavo piso con las piernas abiertas?

Prueba las nuevas toallitas con alas protectoras.

Un helicóptero se estrella en un cementerio en Galicia.

La policía local informa que resultaron heridos 64 muertos.

—Manolo, ¿quieres ser testigo de Jehová?

—Coño, ¡si ni siquiera he visto el 'accidente'!

¿Cómo sacan los gallegos los dólares del país?

Los envían por fax y después se deshacen de la evidencia.

¿Cuál es el día del gallego?

El día menos pensado.

Un gallego lee en el diario: "Alud mata a cien personas".

—¡Coño, qué árabe tan malo!

—Oye, ¿sabes cómo se llaman los habitantes de San Francisco?

—Hombre, pues todos no...

¿Cuál es el animal que vuela más alto?

Un gallego montado en Iberia.

Suena el teléfono en la casa de Manolo:

—Manolo, te llamo por la cortadora de césped...

—¡Caramba, pero qué bien se te escucha!

—¿Me da un desodorante, por favor?

—¿De bola?

—No, de axila.

¿Por qué a los gallegos no les gusta subirse al piso de arriba de los buses de dos pisos?

Porque el piso de arriba no tiene chofer.

¿Cómo reconoces a un gallego en un funeral?

Es el único que lleva regalo.

¿Por qué los gallegos hicieron una cancha de fútbol de 72 km.?

Porque se enteraron de que jugarían contra el resto del mundo.

La rubia pasa un semáforo en rojo y la detiene un policía gallego:

—Lo siento, oficial, es que soy daltónica.

—¿Pero usted cree que soy tonto? ¿Me quiere hacer creer que no hay semáforos en Daltónica?

En un pueblo gallego aparece Claudia Schiffer en un Rolls Royce. Se detiene en la plaza y le dice a uno:

—Tú..., ven conmigo...

Manolo sube y parten. Al rato vuelve el Manolo solo, conduciendo el Rolls.

—¡Manolo, cuéntanos qué ha pasado!

—Pues nada, que hemos ido al molino, nos hemos bajao del coche, la muchacha se ha quitao la ropa y me ha dicho: "Toma de mí lo que quieras"... ¡Así que me he traído el coche!

¿Cómo hace un gallego para tirarse desde el piso veinte si vive en un edificio de apenas cinco pisos?

Se tira cuatro veces.

¿Cómo mantienes a un gallego moviéndose todo el día? Lo metes en un cuarto redondo y le decís que se siente en la esquina.

—¿Por qué caminas con las piernas abiertas?

—Porque tengo el colesterol muy alto...

—¿Y qué tiene que ver el colesterol con caminar de esa forma?

—Que el médico me dijo: "los huevos... ¡ni tocarlos!" 