

# Liquidez fiscal y paz social

< POR JAIME CARRERA >

Dada la inflexibilidad del gasto del presupuesto, del elevado servicio de la deuda y de las obligaciones fijas del Estado, la ejecución del gasto y de los diversos programas sociales y obras públicas está condicionada, en última instancia, a los vaivenes de la renta petrolera, a la estacionalidad de los ingresos tributarios y a las posibilidades de compatibilizar la colocación de deuda interna y externa con los vencimientos de las amortizaciones. Para determinar el flujo de caja del Tesoro Público deben excluirse los ingresos y gastos de autogestión de las entidades, y los gastos en proyectos con deuda interna y externa que no constituyen ingresos y egresos efectivos de la Cuenta Única del Tesoro.

Así, la previsión de los flujos de caja del Tesoro no está exenta de riesgos obvios, ante las deficiencias de información y la influencia de elementos exógenos en el comportamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, en homenaje a la transparencia de las finanzas públicas, el Observatorio de la Política Fiscal asume aquí la aventura de hurgar en los caminos de la liquidez fiscal. Al margen de la relativa validez de las cifras, cierta comprensión de los entretelones del flujo de caja del Tesoro puede conducir a sensibilizaciones que contribuyan a producir los acuerdos sociales y económicos que son imperativos para el Ecuador.

## 100% de ejecución y paz social

Como se observa en el *Cuadro*, los pagos de sueldos, subsidios, transferencias a los gobiernos seccionales e intere-

ses de la deuda, que representan más de 85% del gasto, son de naturaleza obligatoria y demandan egresos mensuales fijos de la caja fiscal. El cumplimiento oportuno de estos pagos exige compatibilizarlos, mes a mes, con el flujo de ingresos petroleros y no petroleros y con la colocación de deuda interna y externa. Tarea nada fácil dada la incertidumbre del ingreso petrolero y del acceso, poco fluido y oportuno, a los mercados para colocar deuda.

En un marco de sostenibilidad fiscal, ejecutar en su totalidad las insuficientes asignaciones a programas sociales y obras públicas, y cumplir con oportunidad la entrega de fondos para sueldos, las transferencias a municipios, consejos provinciales y otras obligaciones, constituiría una meritoria gestión para preservar la paz social y la estabilidad de las finanzas públicas.

## Ingresos condicionan gastos

Aun si se cumpliera en 2005 la meta de \$ 25 por barril de petróleo... para lo cual el precio del crudo WTI debería situarse alrededor de \$ 40 en promedio, el flujo de ingresos petroleros efectivos mensuales está condicionado a los excedentes sobre \$ 25 que compensen menores ingresos por venta de derivados (*Cuadro*), y a las reales cuotas semanales que por este concepto esté en capacidad de entregar Petroecuador al Tesoro Público. Estas obedecen, además, a los reales costos de Petroecuador y las ventas a crédito de combustibles a las empresas eléctricas, factores que disminuyen los ingresos por derivados que fluyen al Tesoro. Si las metas de produc-

ción de petróleo no se cumplen, también afectan los ingresos efectivos a la Cuenta Única. Como 30% del Feirep constituye parte de los ingresos y este fondo será menor al previsto, el flujo de caja también se reducirá. Todos estos elementos afectan la ejecución de los gastos, que se ven condicionados por los flujos efectivos de la renta petrolera.

La ejecución del gasto se condiciona también por el cumplimiento o no de las previsiones de recaudaciones tributarias y no tributarias. Aun si fueren ciertas, su estacionalidad ocasiona descálces en el flujo de caja: por ejemplo, los ingresos por impuesto a la renta siempre son superiores en el mes de abril. En general,



las recaudaciones del segundo semestre superan a las del primero. Una buena gestión de financiamiento debe cubrir las insuficiencias temporales de caja de manera que permita predecir un flujo cierto para ejecutar los gastos.

### Insuficiente superávit primario

El superávit primario –ingresos totales menos gastos totales sin intereses– es el ahorro obligatorio del Estado para pagar los intereses de la deuda pública interna y externa, a medida que diariamente surgen los vencimientos. Como se observa en el Cuadro, si en la totalidad del año el superávit primario es insuficiente para cubrir los intereses, se genera el déficit global. Si este no se cubre en tiempo real con colocación oportuna de deuda pública, el Tesoro sufre de iliquidez que afecta la ejecución de los gastos. De modo recurrente se postergan los gastos sociales y la obra pública y se incurre en atrasos en el pago de las obligaciones.

Existen meses en los que, por el elevado pago de intereses, el superávit primario resulta totalmente insuficiente,

### FLUJO DE CAJA DEL PRESUPUESTO DE 2005 (\$ MILLONES)

Concepto	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total*
<b>INGRESOS</b>	402	396	402	498	433	405	426	433	429	415	407	432	5078
<b>Petroleros</b>	130	130	130	130	130	130	133	133	133	130	130	130	1569
Exportaciones	66	66	66	66	66	66	67	67	67	66	66	66	795
Venta derivados	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	504
Excedentes sobre \$ 25	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	264
<b>No petroleros</b>	272	266	272	368	303	275	293	300	296	285	277	302	3509
IVA	139	139	138	146	151	145	143	160	156	158	150	170	1795
Renta	45	40	46	135	64	43	61	50	52	40	40	45	661
30% Feirep	14	12	13	13	14	13	15	15	13	13	13	13	161
Otros	74	75	75	74	74	74	74	75	75	74	74	74	892
<b>GASTOS</b>	380	492	376	392	463	396	388	507	391	404	474	503	5166
Sueldos	166	166	166	165	165	165	168	168	168	168	168	267	2100
Bienes y servicios	23	23	23	32	32	36	36	36	36	38	38	38	391
Iess, Issfa, Isspol	35	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36	431
Bono desarrollo humano	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	168
15% gob. Seccionales	51	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52	623
Otros	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	600
<b>SUPERÁVIT PRIMARIO</b>	63	55	61	149	84	52	70	77	73	57	49	-25	765
Intereses deuda	41	151	35	43	114	43	32	151	35	46	116	46	853
<b>DÉFICIT/SUP CAJA</b>	-22	-96	26	106	-30	9	38	-74	38	11	-67	-71	-88
<b>FINANCIAMIENTO</b>	-22	96	-26	-106	30	-9	-38	74	-38	-11	67	71	88
<b>Externo neto</b>	134	-80	-68	230	-96	-98	-79	-64	-65	-67	-98	-94	-445
Desembolsos	200	0	0	280	0	0	0	0	0	0	0	0	480
Amortizaciones	66	80	68	50	96	98	79	64	65	67	98	94	925
<b>Interno neto</b>	-2	176	42	-64	-57	0	41	138	27	56	165	165	687
Desembolsos	165	254	94	0	0	56	173	187	40	211	188	218	1586
Amortizaciones	167	78	52	64	57	56	132	49	13	155	23	53	899
Atrasos 2004	-400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-400
Atrasos 2005	246	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	246
Saldos de caja	0	0	0	-272	183	89	0	0	0	0	0	0	0

\*SE EXCLUYEN LOS INGRESOS Y GASTOS DE AUTOGESTIÓN Y LOS GASTOS CON PRÉSTAMOS EXTERNOS Y DEUDA INTERNA, POR NO CONSTITUIR FLUJOS EFECTIVOS AL TESORO PÚBLICO. SALDO DE CAJA: NEGATIVO=ACUMULACIÓN, POSITIVO = USO.

FUENTE: MIN.ECONOMÍA, FMI, BANCO CENTRAL.

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

como se aprecia en el Cuadro. Si los déficit mensuales no se financian oportunamente con deuda, por una mala gestión de las finanzas públicas o por falta de respuesta del mercado de capitales, la necesidad de acumular superávit de caja para pagar los intereses ocasiona también desequilibrios en el flujo de efectivo para los demás gastos.

### Se requiere gestión eficiente del financiamiento

La colocación de deuda interna y externa u obtención de préstamos es factor determinante del flujo de caja del Tesoro y de la liquidez para atender el pago de las obligaciones estatales. Como se refleja en el Cuadro, los pagos de amortizaciones externas presionan constantemente a la caja fiscal. La co-


locación de bonos en el exterior y el flujo de los préstamos de libre disponibilidad del BID, BM y CAF, serán insuficientes para pagar las amortizaciones externas. Para cubrir el financiamiento externo neto negativo, el déficit producto de gastar más de lo que ingresa y de las amortizaciones internas, se debe acudir al endeudamiento interno. El elevado pago mensual de las amortizaciones internas y de los Cetes –Certificados de Tesorería– de corto plazo no considerados en el presupuesto, exige persuadir a los tenedores a renovar sus vencimientos –roll over– y/o colocar nueva deuda para efectuar los pagos. El riesgo de no renovación ejerce severas presiones a la caja fiscal y, en última instancia, afecta la normal ejecución del gasto presupuestado.

Con excepción de ciertos meses en los que existe un mayor flujo de efectivo por la estacionalidad de las recaudaciones y/o porque los vencimientos de intereses son menores (ver el Cuadro), los déficit mensuales de caja son persistentes. La combinación de éstos con el pago sistemático de las amortizaciones internas y externas, requiere una gestión en extremo eficiente de la colocación y/o renovación de deuda interna y externa. Las operaciones de endeudamiento interno deben responder de modo estricto a la sumatoria del déficit o superávit mensual de caja, el financiamiento externo neto, las amortizaciones internas y los atrasos a fin de año. En los meses que existe superávit de caja y/o fluyen créditos o colocaciones externas, la necesidad de colocar deuda interna es menor, y viceversa. La previsión y armonización de los requerimientos mensuales de financiamiento, es de vital importancia para garantizar una ejecución ordenada y previsible del gasto presupuestado.

### Cuidado con la liquidez

Los sueldos de diciembre y otras obligaciones de 2004 que se pagan en 2005, más las retenciones de IVA no devueltas, las participaciones y otros fondos de terceros utilizados como préstamos temporales por parte del Estado, tornan ilíquido desde su nacimiento al ejercicio fiscal. Este factor se debe considerar al programar el financiamiento. Una adecuada administración de la liquidez fiscal debe llevar a acumular en caja los recursos suficientes al 31 de diciembre de cada año, a fin de cubrir todas las obligaciones del año que se clausura. Así lo dispone la ley.

Cuando existe abundante liquidez derivada del flujo de los préstamos externos de libre disponibilidad y/o colocaciones de deuda interna o externa, por oportunidades de excepción que pueden brindar los mercados, una responsable gestión fiscal exige absoluta prudencia para administrar estos episodios, en estricta función de las necesidades globales de financiamiento compatibles con el imperativo de limitar el crecimiento del gasto primario y reducir el déficit no petrolero. Los excesos estacionales de liquidez deben preservarse para cubrir las insuficiencias de los meses deficitarios, sin vulnerar los requerimientos anuales de financiamiento establecidos en el marco de un programa que preserve la sostenibilidad fiscal.

Puede existir la tentación, por razones políticas y clientelares, de utilizar temporales excesos de liquidez para expandir el gasto público ante una falsa sensación de bonanza. Si esto ocurre, se alimentan las presiones para un mayor endeudamiento interno, aumentando el déficit como consecuencia de un exceso de financiamiento. Ocurrió en el pasado. Y las consecuencias se vivieron en 1999. Cuando esto sucede, se oculta el verdadero déficit con inadecuados registros del gasto, falta de claridad y manipulación de los atrasos en el pago de obligaciones, y el uso de fondos de terceros. 

\* Economista. Secretario Técnico del Observatorio de la Política Fiscal (OPF).

## "LAS TELEFÓNICAS PIERDEN MÁS DE \$ 60 MILLONES"

Con este titular, *El Comercio* en su edición del 25 de agosto establece que solo en Pacifictel se producen pérdidas por 60% de los ingresos que debería percibir por concepto de llamadas internacionales. En Andinatel se tiene el mismo problema, con valores similares. Y apenas se descubre la punta del ovillo.

Con estas consideraciones y unos simples números, es posible pensar en hacer las cosas de distinta manera: el *bypass* se produce porque existe una diferencia entre lo que cobran las telefónicas y el precio más bajo que a través de estos mecanismos se puede ofrecer al público.

Si \$ 60 millones son 60% de los ingresos de Pacifictel por llamadas internacionales, con reducir las tarifas "sacrificando" este margen, se tendría una reducción de tarifas en más de 60% del costo actual de las llamadas internacionales, lo cual haría que negocios como el de *bypass* no sean rentables.

No se trata solamente de anular los *bypass* detectables. Como indica la nota de prensa, de acuerdo con un funcionario de la unidad antifraude de Pacifictel, "el *bypass* no se va a poder eliminar porque está dentro de los riesgos del negocio. Lo que podemos hacer es minimizar las pérdidas por las llamadas ilegales con los controles y seguimientos".

El *bypass* no es el único problema para la telefónica. También ocasionan pérdidas a la empresa el robo de cables, los sistemas de 'call back' (retorno de llamadas) y la piratería de las líneas.

La tecnología no está allí solo para que la aprovechen los delincuentes. Está para ser empleada eficiente e inteligentemente. Tanto Pacifictel como Andinatel podrían ser realistas e implementar sistemas de alta tecnología, a fin de reducir sustancialmente sus tarifas y evitar que los usuarios paguen por estas ineficiencias. En efecto, las tarifas que los ecuatorianos pagan actualmente reflejan "los costos" de la empresa, incluida por supuesto la deficiencia de ingresos por los robos de que es objeto.

Invirtiendo un 10% de lo que les están robando, las telefónicas serían capaces de:

- Instalar un sistema confiable de tecnología de punta como VoIP, que les permita abaratar costos y ponerse a nivel de tarifas internacionales.
- Instalar sistemas de control de fraudes que aseguren el negocio.
- Brindar servicios de calidad a los usuarios, que les permitan e impulsen a realizar llamadas desde sus propios aparatos telefónicos.

En este como en todo negocio ilegal, mientras existan clientes, existirán delincuentes que se arriesguen a delinquir pues las ganancias son enormes. Y habrá clientes que se arriesguen mientras las tarifas piratas sean tentadoras. Cuanto menos tentador sea el margen de "ahorro" para los usuarios, menor será la demanda por llamadas piratas y menor la posibilidad de "negocios" de los piratas.

Lo prudente, pertinente e inteligente es destruir el mercado pirata, bajando las tarifas a niveles internacionales. Solo allí desaparecerán la corrupción y el robo, al menos en esta área. (Nota distribuida por la Corpece, Corporación Ecuatoriana de Comercio Electrónico) 