

La visión del Observatorio de Política Fiscal

Proforma 2006

una liturgia con ritos y vicios recurrentes

< POR JAIME CARRERA >

La proforma de 2006 refleja un presupuesto al límite del colapso, con una estructura incapaz de facilitar sus funciones de redistribuir con equidad hacia los pobres los ingresos de la sociedad, consolidar la estabilidad macroeconómica mediante la sostenibilidad de las cuentas públicas e impulsar el crecimiento económico a través de la generación de confianza para atraer inversiones.

De modo inexorable se agota el tiempo para enfrentar las ineficiencias: preasignación de impuestos por \$ 1.000 millones y de la renta petrolera por \$ 275 millones; subsidios en el presupuesto por más de \$ 700 millones; subsidios fuera del presupuesto al gas, diesel, eléctrico y otros por alrededor de \$ 1.200 millones. Es ilusa cualquier intención de impulsar la educación y salud y reducir la pobreza, si estos ingentes recursos continúan beneficiando a los que más tienen. El espejismo petrolero y enraizadas y retrógradas culturas políticas, económicas y sociales, han archivado impostergables reformas en los sectores petrolero, eléctrico, tributario, aduanero, de la seguridad social, y en la gestión misma del Estado.



Estructura colapsada

En 2005, luego de las reformas a la Ley de Responsabilidad Fiscal para suprimir el Feirep y expandir el gasto, los mayores ingresos tributarios financiaron una mayor masa salarial e incrementos en bienes y servicios y otros gastos, con lo cual el presupuesto codificado alcanzó \$ 7.616 millones (*Cuadro 1*). Sobre esta base se proyectan los ingresos, gastos y financiamiento en la proforma de 2006, la que asciende a \$ 8.564 millones.

FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL (PROFORMA 2006, MILLONES \$)	
CUADRO 2	
Necesidades de Financiamiento	2.327
Déficit	438
Amortizaciones	1.889
Internas	1.037
IESS	600
Otros	437
Externas	852
Financiamiento Identificado	1.639
Desembolsos	1.639
Internos	1.200
less (roll over)	600
less (nueva inversión)	300
Otros sector público	150
Uso Cereps (Cta. Reactiva)	150
Externos	439
Atados a proyectos	319
CAF	120
Brecha de Financiamiento	688

FUENTE: PROFORMA 2006 Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.

OPERACIONES PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL (2005-2006, MILLONES \$)				
CUADRO 1				
Concepto	2005 Inicial	2005 Codific.	2006 Proforma	Increment. 2006(%)*
Ingresos totales	5.410	5.737	6.254	15,2
Petroleros	1.707	1.691	1.791	4,9
Exportaciones	781	789	1.242	59,0
Venta derivados	774	750	365	-12,0
Feirep (Cereps)	152	152	184	21,0
No Petroleros	3.703	4.046	4.463	20,1
Tributarios	3.165	3.507	3.793	19,3
No tributarios, autogest	538	539	670	24,5
Gastos totales	5.901	6.188	6.675	13,1
Gasto primario	5.048	5.335	5.707	13,1
Gastos de personal	2.190	2.311	2.436	11,2
Bienes y Servicios	388	504	450	15,9
Transferencias Ctes., Ot.	954	966	970	1,7
less, Issfa, Isspol	432	432	449	3,9
Bono Desarrollo Hum.	192	167	192	0,0
Sector eléctrico	80	80	80	0,0
Otros	250	287	249	0,0
Gasto de capital	1.516	1.554	1.851	22,1
15 % Seccionales	623	623	670	7,5
Con Deuda Externa	251	251	319	27,1
Con Deuda Interna	253	253	111	-56,1
Feirep (Cereps)	54	54	184	240,7
Otros	335	373	567	69,3
Superávit primario	362	402	547	46,4
Intereses	853	853	968	13,5
Déficit global	-491	-451	-421	-10,8
Financiamiento	491	451	421	-10,8
Crédito interno neto	699	658	594	12,6
Desembolsos	1.179	1.222	1.631	39,8
Amortizaciones	480	564	1.037	116,0
Crédito externo neto	-208	-207	-173	-16,8
Desembolsos	756	657	679	-10,2
Amortizaciones	964	864	852	-11,6
Ingresos más desembolsos	7.345	7.616	8.564	16,6
Gastos más amortizaciones	7.345	7.616	8.564	16,6

* EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO INICIAL.
FUENTE: PROFORMA 2006.

Ilustración: Lorena Zariúa.

Aun con ingresos tributarios generosos, que crecen 8,1%, por encima del crecimiento de la economía e inflación promedio (5,4%), mayores ingresos petroleros producto de considerar a \$ 35 el precio del barril de petróleo, y la inclusión de \$ 184 millones de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (Cereps), el déficit global de la proforma es de \$ 421 millones (*Cuadro 1*). Los mayores ingresos sólo sirven para cubrir la expansión de gastos fijos como sueldos, transferencias a los sistemas de seguridad social, transferencias a los gobiernos seccionales, intereses de la deuda. La ligera expansión del gasto de capital se sustenta en mantener el déficit, es decir, en aumentar la deuda pública. La estructura presupuestaria se muestra agotada.

Incierto financiamiento

Como consecuencia del relajamiento de las leyes fiscales, abolición del ahorro público, inestabilidad política y otros factores que generan desconfianza en el Estado y en la solidez fiscal, se han cerrado las fuentes privadas de préstamos para

cubrir el déficit y pagar las amortizaciones de deudas pasadas, requerimientos que en 2006 serán de unos \$ 2.300 millones (*Cuadro 2*).

Incluso si el IESS y otras entidades públicas compraran más papeles del Estado y renovaran sus tenencias de bonos y Cetes, se usarán fondos de la Cereps para recompra de deuda interna y la CAF concediera recursos de libre disponibilidad, la brecha de financiamiento se ubicaría alrededor de los \$ 700 millones. Será severa la iliquidez del Tesoro Público. Y hasta es posible que la brecha se amplíe, si, como parece, los ingresos petroleros están sobrestimados,

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO Y DE PERSONAL
(PRESUPUESTO DEL ESTADO, MILLONES \$)

CUADRO 3

Año	Gasto Primario	Gasto Personal	Increment. Gto. Prim (%)	Increment. Gto. Pers (%)	Inflac.+ Crec.PIB (%)
1995	2.797	1.252			
1998	3.245	1.510	16,0	20,6	38,2
1999	2.042	898	-37,1	-40,5	45,9
2000	2.221	707	8,8	-21,3	98,9
2001	3.130	1.088	4,1	53,9	42,8
2002	3.934	1.672	25,7	53,7	15,9
2003	4.182	1.864	6,3	11,5	10,5
2004	4.685	2.049	12,0	9,9	9,7
2005*	5.334	2.311	13,9	12,8	5,4
2006**	5.707	2.436	6,9	5,4	5,9

* CODIFICADO. ** PROFORMA.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(PORCENTAJE DEL PIB)

CUADRO 4

Concepto	2003	2004	2005*	2006**
Ingresos Totales	17,5	17,1	17,9	17,9
IVA	5,8	5,7	5,9	5,8
Renta	2,2	2,3	2,4	2,4
ICE	0,7	0,7	0,7	0,7
Arancelarios Importaciones	1,4	1,5	1,6	1,6
Venta de derivados	2,1	1,6	0,6	1,1
Gasto Primario	15,4	15,4	16,7	16,4
Gastos de Personal	6,9	6,8	7,2	7,0
Gastos de Capital	4,8	4,6	4,9	5,3
Superávit Primario	2,2	1,6	1,3	1,5
Intereses	3,0	2,7	2,7	2,8
Déficit/Superávit Global	-0,4	-1,0	-1,4	-1,3

* PRESUPUESTO CODIFICADO. ** PROFORMA.

FUENTE: BANCO CENTRAL. PROFORMA 2006.

si los precios del petróleo se mantienen altos no habrá ingresos por venta derivados, si el gasto aumenta por presiones salariales y otras, y el IESS devuelve los fondos de reserva exigiendo el pago de sus papeles públicos. Esto obligará a restringir drásticamente el gasto social y la obra pública e incurrir en atrasos en el pago de las obligaciones del Estado.

Gasto primario y salarios en expansión

Desde 1980 el gasto creció permanentemente. Más impuestos, revisión del precio de los combustibles y otras medidas, financiaron los aumentos del gasto público; sin embargo, los déficit fueron recurrentes. Crecieron, por lo tanto, la deuda pública y su servicio. Por otra parte, las devaluaciones licuaron los

presupuestos. Estos factores fueron determinantes en la crisis de 1999. Desde el año 2000 el gasto primario (gasto total sin intereses) se ha multiplicado 2,5 veces (Cuadro 3). Desde 2002, con excepción de 2003, se ha expandido por encima de la inflación y crecimiento de la economía. Para sostenerlo, se ha acudido a mayores ingresos petroleros. Se pasó de considerar \$ 18 por barril de petróleo en 2003 a \$ 35 en 2006. La futura estabilidad económica y fiscal se ve severamente amenazada con esta tendencia.

Los gastos de personal crecieron de modo insostenible hasta la crisis de 1999. En el año 2000, la dolarización, consecuencia de la irresponsabilidad de las últimas décadas, ubicó la masa salarial al nivel de la capacidad económica del país. No obstante, seculares conductas sociales han hecho que en 2000-2006 los pagos por sueldos se multipliquen 3,5 veces (Cuadro 3). Un crecimiento que no es compatible con un sistema dolarizado y que, además, alimenta las desigualdades sociales, pues privilegia a 2,3 % de la población

y resta recursos para impulsar programas de educación y salud. El peso del gasto primario y de personal es evidente en relación con el PIB (Cuadro 4).

Pobre ahorro petrolero

La cuenta Cereps que reemplaza al Feirep, espera acumular en 2006 la cifra de \$ 527 millones, que resultan de exportar 15,7 millones de barriles a un precio de \$ 35, luego de deducidos los costos y participaciones (Cuadro 5). En la proforma se incluyen como ingresos \$ 184 millones por las participaciones de salud, educación y vialidad. Fuera del presupuesto están \$ 343 millones que corresponden

a los porcentajes asignados para la producción, recompra de deuda y otros fines (Cuadro 5). Según estas previsiones, al Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) se destinan \$ 107 millones, totalmente insuficientes para garantizar la estabilidad fiscal en el mediano y largo plazos. Si los precios del petróleo se mantienen elevados, los recursos de la cuenta Cereps serán superiores. La insuficiencia de financiamiento podría aliviarse por esta vía.

Gasto social, recurrente frustración

Los cambios al Feirep alentaron expectativas irracionales de redención de la pobreza. En 2006, la falta de financiamiento obligará a recortes en pro-



LOS CAMBIOS AL FEIREP NO REDUCIRÁN LA POBREZA. AL CONTRARIO, EN 2006 LA FALTA DE FINANCIAMIENTO OBLIGARÁ A RECORTES EN PROGRAMAS SOCIALES.

CUENTA ESPECIAL "REACTIVACIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL... - CEREPS"
(INGRESOS 2006, MILLONES \$)

CUADRO 5

	Millones \$
15. 773 Millones Barriles por \$ 35	552
Menos costos y participaciones	-25
Cereps neto	527
Distribución total Cereps	527
Incluido en Proforma 2006	184
15 % educación	79
15 % salud	79
5 % Mantén. Vial	26
Fuera de Proforma 2006	343
35 % Producción y Recompra	184
5 % Tecnología	26
5 % Medio ambiente	26
20 % Fondo de Ahorro (FAC)	107

FUENTE: PROFORMA 2006.

GASTO SOCIAL PROFORMA 2006 POR SECTORES (INGRESOS 2006, MILLONES \$)

CUADRO 6

Sectores	Inicial 2005		Proforma 2006		Incrém. 2006 (%)
	Mill. \$	% PIB	Mill. \$	% PIB	
Educación	950	3,0	1065,0	3,0	12,1
Salud	420	1,3	517,0	1,5	23,1
Bienestar Social*	750	2,3	775,0	2,2	3,3
Vivienda	81	0,2	89,0	0,2	9,9
Trabajo	12	0,0	12,0	0,0	0,0
Total gasto social	2.213	6,9	2.458	7,0	11,1
Gasto Primario	5.047	15,7	5707,0	16,4	13,1

*INCLUYE TRANSFERENCIAS AL IESS, ISSFA E ISSPOL.

FUENTE: PROFORMA 2006.

DÉFICIT NO PETROLERO (MILLONES \$)

CUADRO 7

Concepto	Presupuesto Inicial 2005	Proforma 2006
Ingresos Totales	5.410	6.254
Menos: Ingre. exportación petróleo	574	926
Ingresos sin exportación petróleo	4.836	5.328
Menos: Gastos totales	5.900	6.675
Déficit no petrolero	-1.064	-1.347
Déficit en % del PIB	3,3	3,9

FUENTE: PROFORMA 2006.

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE CRUDO EN 2006

CUADRO 8

Empresas	Miles de Barriles		Variación
	2005	2006	
PRODUCCION DE CRUDO			
Petroecuador	120.391	118.381	-2%
Empresas privadas	82.770	75.462	-9%
Total Producción	203.161	193.843	-5%
EXPORTACIONES DE CRUDO			
1. Petroecuador	26.548	28.235	6%
2. Empresas privadas	81.966	75.292	-8%
Total directas (1+2)	108.514	103.527	-5%
3. Exportación regalías	33.477	30.984	-7%

FUENTE: PROFORMA 2006.


gramas sociales, con sus secuelas de desencanto y descrédito del Estado. Entre 2005-2006 las asignaciones para gasto social se mantienen alrededor de 7 % del PIB (Cuadro 6). El 30 % para educación y salud de la nueva cuenta petrolera Cereps no se refleja en programas adicionales. En educación el incremento en 2006 es \$ 115 millones, de los cuales \$ 89 millones corresponden a sueldos. El petróleo financia este rubro, que desplaza la atención a otros

programas sociales e infraestructuras.

La inflexibilidad del gasto por el peso de los sueldos, subsidios, intereses y transferencias a gobiernos seccionales, impide impulsar el gasto social y la obra pública, a pesar de mayores ingresos tributarios y petroleros. Contar con más recursos en el presupuesto para gasto social que reduzca la pobreza, tiene un costo para la sociedad. Son imperativas reformas que generen más ingresos en un marco de equilibrio fiscal sostenido que, a su vez, permita impulsar el crecimiento económico a tasas elevadas. De otra parte, la ejecución total de los programas sociales exige un flujo de ingresos estable, que no existan problemas de financiamiento y que el nivel de atrasos sea mínimo.

Herejía petrolera

La proforma reconoce la tendencia de reducción de la producción de petróleo, la de Petroecuador en 2 % y de las empresas privadas en 9 % (Cuadro 8). En un entorno de altos precios del petróleo, no puede existir peor herejía o paradoja en un país con altos niveles de pobreza. Las reformas en el sector petrolero siguen irresponsablemente relegadas. Las exportaciones de crudo directas y de regalías también se reducirían, 5 % y 7 %, respectivamente.

Como el petróleo se agotará o dejará de ser necesario, la Loreytf manda reducir el déficit no petrolero (que resulta de excluir los ingresos por exportación de petróleo) en 0,2 % del PIB cada año. No obstante, la proforma aumenta tal déficit de 3,3 % a 3,9 % del PIB (Cuadro 7), por tanto, la misma es ilegal. El cumplimiento de esta regla exige que el gasto público no crezca en la magnitud presentada, el Congreso debe reducirlo para que se cumpla la Ley. 

REFRANES PARA GENTE CULTA

- Más vale plumífero volador en fosa metacarpiana, que segunda potencia de diez pululando por el espacio.
(Más vale pájaro en mano, que ciento volando).
- Crustáceo que pierde su estado de vigilia, es arrastrado por las corrientes marinas.
(Camarón que se duerme, se lo lleva la corriente).
- Relátame con quien deambulas y te manifestaré tu idiosincrasia.
(Dime con quién andas y te diré quién eres).
- A perturbación ciclónica en el seno ambiental, rostro jocundo.
(Al mal tiempo, buena cara).
- Agua que no has de ingerir, permítele que discorra por su cauce.
(Agua que no has de beber, déjala correr).
- Ocupate de la alimentación de las aves córvidas y éstas te extirparán las estructuras de las fosas orbitarias que perciben los estímulos luminicos.
(Cria cuervos y te sacarán los ojos).
- El globo oftálmico del poseedor torna obeso al bruto de la estirpe équida.
(El ojo del amo engorda al caballo).
- Quien a ubérrima conífera se adosa, óptima umbria le entolda.
(El que a buen árbol se arrima, buena sombra le cobija).
- A equino objeto de un obsequio, no se le aquilantan los colmillos.
(A caballo regalado no se le miran los dientes).
- El ruminante cérvido propende al accidente orográfico.
(La cabra tira al monte).
- Las exequias con Grilé son más tolerables.
(Las penas con pan son menos).
- No existe adversidad que por sinecura no se trueque.
(No hay mal que por bien no venga).
- La ausencia absoluta de percepción visual torna insensible al órgano cardiaco.
(Ojos que no ven, corazón que no siente).
- Al andar maltrecho imprimírfle premura.
(Al mal paso, darle prisa).
- No está la oquedad ardiente para manipulaciones reposteriles.
(No está el horno para bollos).
- El que embriológicamente es traído al mundo con el diámetro anteroposterior de la cavidad abdominal sobredimensionado, no logrará reducir su contenido visceral por más intentos forzados extrínsecos de reforzar la pared ventral en su infancia.
(El que nace barrigón, ni aunque lo fajen de chiquito).
- Si exclamo que el pollino es negro grisáceo es porque poseo en mis falanges sus capilares.
(Si digo que el burro es pardo es porque tengo sus pelos en mi mano). 