

El petróleo, perverso incentivo para no cambiar

< POR JAIME CARRERA >

Si en los próximos cuatro años no se realizan profundas reformas económicas y fiscales, la pobreza podría acentuarse y hasta producirse nuevos episodios de ingobernabilidad. Pero el gran problema es que no hay incentivos para hacer esas reformas, pues la relativa abundancia de recursos del petróleo puede provocar la inmovilidad, es decir, puede hacer que el Ecuador se quede satisfecho, con los brazos cruzados, mientras se perpetúen en el país las distorsiones fiscales y las desigualdades sociales. Si

no se cambia en profundidad, los recursos públicos continuarán distribuyéndose de una manera ineficiente e ineficaz, lo que, a su vez, producirá un pobre crecimiento de la economía.

Este artículo plantea un posible escenario del Presupuesto para los siguientes años, mientras en la próxima edición se propondrá un escenario alternativo, como irreverente invitación a mirar el largo plazo y concretar en cifras las finalidades de crecimiento con equidad y reducción de la pobreza.

Pobres avances económicos y sociales

Si en los próximos cuatro años persistieran las actuales tendencias, serán pobres los avances en cuanto a crecimiento económico y reducción de la pobreza (*Cuadros 1 y 2*). Con un crecimiento de 3% anual, el ingreso corriente por habitante bordearía los \$3.500 en el año 2010. Se infiere que bajas tasas de crecimiento brindan escasas posibilidades de aumentar el ingreso de las personas, desesperanza que podría acentuarse si persistiera la



Ilustración: Diego Cifuentes.

CUADRO 1

METAS ECONÓMICAS Y FISCALES

PORCENTAJES

	2006	2007	2008	2009	2010
Inflación (promed. período)	3,0	3 - 3,5	3 - 3,5	3 - 3,5	3 - 3,5
Crecimiento real PIB	3,8	3,0 - 4,0	3,0 - 4,0	3,0 - 4,0	3,0 - 4,0
Déficit Gno. Cent. (% PIB)	-0,5	-1,1	-1,4	-1,8	-2,1
Gto. Capital/PIB Gno. Cent.	5,1	5,8	5,7	5,5	5,4
Sueldos/PIB Gbno. Central	6,4	7,1	7,3	7,7	8,0
Ingreso Trib./PIB Gno. Cent.	10,0	9,5	9,5	9,5	9,5
Deuda Pública/PIB	36,1	35,1	34,5	34,4	34,8
Deuda Externa/PIB	26,6	25,1	23,7	22,3	21,1
Precio exp. petróleo (\$barr)	35,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Prod. anual petróleo (Mill Bs)	195,0	195,0	195,0	195,0	195,0
PIB per cápita (\$ ctes)	2943,0	3074,0	3211,0	3355,0	3505,0

FUENTE: BCE, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 2

METAS SOCIALES

PORCENTAJES

	1999	2007-2010	2015
Reducir pobreza extrema			
Pobreza extrema	(1999) 15,5	13,5	7,7
Reducir el hambre			
Desnutrición crónica	(2004) 17,4	15,4	11,4
Universalizar educación básica			
Tasa neta matrícula básica	(1995) 76,8	85	100
Reducir mortal. niños menores 5 años			
Tasa menores 5 años	(1990) 65,9	55,9	21,9
Reducir mortalidad materna			
Tasa por 100.000 nacidos vivos	(1990) 117,2	90,2	29,3
Increment. acceso sostenible a agua potable			
Poblac. con acceso a agua entubada	(1990) 60,8	65,8	80,4
Acceso al alcantarillado	(2001) 44,9	50,9	68,6
Gasto social/PIB	(2006) 6,7	7	
Desempleo	(2006) 10,4	9,4	
Subempleo	(2006) 48,4	46,4	

FUENTE: PRIMER INFORME ODM 2005.

CUADRO 4

INGRESOS PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL

PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
Total ingresos	17,3	17,3	16,9	16,6	16,3
Ingresos Tributarios	10,0	9,5	9,5	9,5	9,5
Ingresos Petroleros	4,1	5,5	5,2	4,9	4,6
Preasignados Cereps	0,4	1,1	1,0	0,9	0,9

CUADRO 5

GASTOS PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL

PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
Total gastos	17,8	19,1	19,0	19,0	19,1
Gasto Primario	15,3	16,7	16,8	17,0	17,1
Gasto Corriente	12,7	13,2	13,3	13,5	13,6
Gasto de Capital	5,1	5,8	5,7	5,5	5,4
Cereps	0,4	1,1	1,0	0,9	0,9
Gasto social	6,7	7,0	7,0	7,0	7,0
Sueldos	6,4	7,1	7,3	7,7	8,0
Intereses	2,5	2,3	2,2	2,1	2,0
Déficit	-0,5	-1,1	-1,4	-1,8	-2,1

desigual distribución del ingreso y la riqueza.

A pesar del flujo adicional de ingresos petroleros, si no se promueven profundos cambios económicos y fiscales, el bajo crecimiento de la economía, la aparente estabilidad macroeconómica y la frágil 'solidez' fiscal, serán elementos insuficientes para que las personas tengan oportunidades, disminuya el número de pobres y se cree un ambiente propicio para hacer empresa. Un escenario similar al de las últimas décadas perpetuará el desinterés por invertir en el país.

Cuatro años más de lo mismo

El Cuadro 3 presenta un escenario de los Presupuestos para 2007-2010. La hipótesis es que la evolución de ingresos, gastos y financiamiento sigue las pautas tradicionales en los últimos años. Estas proyecciones evidencian tendencias estructurales, que solo se agudizarían con una mayor renta del petróleo.

Igual que en el pasado, en este escenario hay aumentos de sueldos públicos por encima de las posibilidades reales de la economía; exacerbación de los subsidios; pocos avances del gasto de capital y social; incertidumbre en el financiamiento y otros factores que han caracterizado la gestión de las finanzas públicas en las últimas décadas. Como consecuencia, los progresos en la reducción de la pobreza serían mínimos; los riesgos de ingobernabilidad ante el consumo de la renta petrolera muy altos; las distorsiones económicas y sociales se seguirían acumulando,

mientras crecerían los costos futuros para superarlas. El petróleo seguiría siendo, así, un incentivo perverso para no cambiar.

Petróleo y desaliento tributario

En cuanto al Presupuesto, en 2007, como se observa en el Cuadro 4, el peso de la tributación en el PIB puede disminuir, debido a que, como consecuencia de la caducidad del contrato con la Oxy y las reformas a la Ley de Hidrocarburos, se recibirá menor impuesto a la renta. Si los ingresos petroleros se mantuvieran constantes en los años siguientes, reducirán su participación en el PIB. Lo propio es evidente con la preasignación de la Cereps para gasto social.

Si en los próximos años el petróleo continuara financiando subsidios e ineficiencias del Estado, y un gasto público que mantiene contentos a quienes alteran la paz social explícita o implícitamente, los incentivos para mejorar la tributación interna habrán desaparecido. Las insatisfacciones políticas y sociales pueden derivar en cuestionamientos a la existencia del Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) (Cuadro 7).

Gastos de capital y social postergados

Si el gasto de capital se mantuviera alrededor de 5,5% del PIB (Cuadro 5), será insuficiente para impulsar el crecimiento. El gasto salarial alcanzaría 8% del PIB en 2010, en detrimento de la inversión y del impulso a programas sociales básicos. Esta tendencia acentuará las desigualdades sociales. El gasto social no podrá mantenerse en 7% del PIB, por las dificultades para cubrir la brecha financiera y el flujo de ingresos previsto, aspectos que someterán al gasto social a incertidumbres fiscales que terminarán por reducirlo.

Las políticas de gasto seguirán postergando la inversión pública y el gasto social, manteniendo parámetros distantes a los requeridos para una real disminución de la pobreza (Cuadro 2). Debido a compromisos de aumentos

CUADRO 3

OPERACIONES PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL

U\$ MILLONES

Detalle	Inicial 2006	Codificado	A ejecutar 2006 *	2007	2008	2009	2010
Total ingresos	6.246	6.460	6.829	7.528	7.811	8.109	8.426
Ingresos Tributarios	3.776	3.945	3.932	3.957	4.195	4.447	4.712
Ingresos Petroleros	1.599	1.599	1.599	2.299	2.299	2.299	2.299
Exportaciones	1.235	1.235	1.599	2.299	2.299	2.299	2.299
Venta de Derivados	364	364	0	0	0	0	0
No tributarios	11	11	78	83	88	93	99
Transferencias Corrientes	36	36	90	38	40	42	45
Transferencias Capital (Cereps)	20	20	374	0	0	0	0
Autogestión	471	501	430	531	563	596	632
Preasignados (Cereps)	184	184	162	450	450	450	450
Preasignados (Otros)	79	94	94	100	106	112	119
Donaciones y Asistencia Técnica	70	70	70	70	70	70	70
Total gastos	6.884	6.663	7.032	7.972	8.435	8.955	9.499
Gasto primario	6.104	5.834	6.054	6.994	7.457	7.977	8.521
Sueldos	2.434	2.442	2.516	2.951	3.251	3.601	3.961
Bienes y Servicios	449	444	486	515	546	578	613
Transferencias Corrientes	1.021	1.024	1.044	1.089	1.138	1.189	1.243
IESS	343	343	343	363	385	408	432
ISSFA	74	74	74	78	83	88	93
ISSPOL	32	32	32	34	36	38	40
Bono Desarrollo Humano	192	192	192	192	192	192	192
Subsidio eléctrico	80	70	80	80	80	80	80
Otras	300	313	323	342	362	383	406
Gasto de Capital	2.200	1.924	2.008	2.439	2.522	2.609	2.704
Ley 15% Secci. y otras	796	796	796	893	929	967	1.006
Fodesecc, Fondeprou, otros	37	37	37	40	42	44	47
Con deuda externa	319	84	197	197	197	197	197
Con deuda interna	304	223	93	93	93	93	93
Cereps	184	184	162	450	450	450	450
Autogestión	142	142	110	117	124	131	139
Obras arrastre	200	200	200	212	224	237	252
Otras	218	258	413	437	463	490	520
Superávit primario	142	626	775	534	354	132	-95
Intereses	780	829	978	978	978	978	978
Déficit/superávit	-638	-203	-203	-444	-624	-846	-1.073
Financiamiento	638	203	203	444	624	846	1.073
Crédito interno neto	732	452	147	315	314	315	314
Desembolsos	1.639	1.490	1.570	2.038	2.337	2.638	2.937
Amortizaciones	907	1.038	1.423	1.723	2.023	2.323	2.623
Crédito externo neto	-94	-249	56	-400	-400	-400	-400
Desembolsos	679	603	890	400	400	400	400
Amortizaciones	773	852	834	800	800	800	800
Brecha financiera				529	710	931	1.159
Ingresos + Desembolsos	8.564	8.553	9.289	10.495	11.258	12.078	12.922
Gastos + Amortización	8.564	8.553	9.289	10.495	11.258	12.078	12.922

*BASE FISCAL FMI.

FUENTE: PÁGINA WEB MINISTERIO DE ECONOMÍA, R. O. BASE FISCAL FMI. ESTIMACIONES AUTOR.

ELABORACIÓN: ECO. JAIME CARRERA.

salariales para los próximos años, el gasto corriente crecerá fuertemente en 2007, por encima de lo determinado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, comportamiento que puede mantenerse en el período.

En efecto, el Gobierno ha aprobado aumentos de sueldos en los sectores de Defensa, Policía, Magisterio y para los servidores sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derivados de la homologación salarial y de su aplicación a sectores no amparados por el citado cuerpo legal. Estas obligaciones representarán para 2007 un gasto adicional no menor a \$ 400 millones e importantes aumentos del gasto en sueldos entre 2008-2010, sin contar las nuevas demandas que surgirán en el futuro como efecto adicional de la homologación salarial. En esta perspectiva se inscriben el magisterio, sindicatos de la salud, Función Judicial y otras entidades públicas.

Financiamiento con incertidumbre

El Presupuesto continuará con su tendencia a acumular déficit. Sin embargo, el sector público no financiero (SPNF) podría reflejar posiciones de superávit por los ahorros del IESS y acumulaciones en el FAC u otros fondos. Esta lectura alentará una sensación de optimismo y solvencia fiscal, no reflejados en avances concretos en la reducción de la pobreza.

Como se muestra en el Cuadro 6, cada año se deberá financiar, por una parte, el déficit y, por otra, crecientes amortizaciones internas y externas. Esto, si los atrasos a fin de año se mantienen en unos \$ 450 millones. Para atender las necesidades de financiamiento se acudirá a renovaciones de Bonos y Cetes en poder del IESS y a compras adicionales de papeles públicos por parte de este organismo. Aun utilizando fondos de la Cereps y préstamos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales de crédito, el financiamiento identificado será inferior a los requerimientos de financiamiento y la brecha financiera irá en aumento.

CUADRO 6

FINANCIAMIENTO PRESUPUESTO DEL ESTADO

U\$ MILLONES

Año	2007	2008	2009	2010
Requerimientos de financiamiento	3.417	3.897	4.419	4.946
Déficit	444	624	846	1.073
Amortizaciones	2.523	2.823	3.123	3.423
Internas	1.723	2.023	2.323	2.623
Externas	800	800	800	800
Atrasos	450	450	450	450
Financiamiento identificado	2.888	3.187	3.488	3.787
Desembolsos internos	2.038	2.337	2.638	2.937
IESS (roll over)	1.288	1.587	1.888	2.187
Entid, Públicas (roll over)	200	200	200	200
IESS (nuevas colocacion.)	300	300	300	300
Uso de la Cereps*	250	250	250	250
Desembolso externos	400	400	400	400
Proyectos	200	200	200	200
Libre disponibilidad	200	200	200	200
Atrasos	450	450	450	450
Brecha Financiera	529	710	931	1.159

*NO SON DESEMBOLSOS, SE USA DE ESTA FORMA PARA ARMONIZAR CON CIFRAS DEL CUADRO 1.3. ECONOMÍA REGISTRA ESTE USO COMO INGRESO TRANSFERENCIA DE CAPITAL.

FUENTE CUADROS 4,5 Y 6: ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 7

POSIBLES OPERACIONES DE LA CEREPS

U\$ MILLONES

Distribución		20% FAC	35% Rec. Pro.	15% Educ.	15% Salud	15% Vial Amb.	Total
INGRESOS							
Saldo Diciembre	2006	800					
	2007	200	350	150	150	150	1.000
	2008	200	350	150	150	150	1.000
	2009	200	350	150	150	150	1.000
	2010	200	350	150	150	150	1.000
Total		1.600	1.400	600	600	600	4.800
EGRESOS							
	2007	0	350	150	150	150	800
	2008	0	350	150	150	150	800
	2009	0	350	150	150	150	800
	2010	0	350	150	150	150	800
Total		0	1.400	600	600	600	3.200
SALDOS							
	2007	1.000	0	0	0	0	1.000
	2008	1.200	0	0	0	0	1.200
	2009	1.400	0	0	0	0	1.400
	2010	1.600	0	0	0	0	1.600

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA. BASE FISCAL FMI. ESTIMACIONES AUTOR

La incertidumbre en torno al financiamiento continuará afectando la ejecución del gasto social y de capital presupuestados. Si no se cierra la brecha financiera, debe limitarse el gasto para generar el superávit de caja necesario para el pago de amortizaciones. Este hecho puede también aumentar el nivel de atrasos al término de cada año, aspecto que impide la ejecución ordenada del presupuesto del año siguiente. 