

Un programa para aprovechar las favorables condiciones fiscales

< POR JAIME CARRERA >



2007-2010 ¿Cómo crecer en la economía y reducir la pobreza?

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 del PIB	3,8	6,0	6,0	6,0	6,0
Déficit Gob. Central (% PIB)	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit no Petrolero/PIB	-4,6	-5,3	-4,9	-4,5	-4,1
Gto. Capital/PIB Gob. Cen.	5,1	7,8	8,0	8,0	8,0
Sueldos/PIB Gob. Central	6,4	6,9	6,7	6,5	6,3
Ing. Tribut./PIB Gob. Cen.	10,0	10,1	10,0	10,0	10,0
Deuda Pública/PIB	36,1	33,1	30,4	27,9	25,6
Deuda Externa/PIB	26,6	23,0	19,8	17,0	14,5
Precio barril petróleo (\$)	35,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Prod. anual petrol. (Mil. Bs.)	195,0	195,0	195,0	195,0	195,0
PIB per cápita (\$ ctes)	2943,0	3161,0	3396,0	3648,0	3919,0

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA. BANCO CENTRAL. JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

CUADRO 2

METAS SOCIALES
PORCENTAJES

	1999	2007-10	2015
Reducir pobreza extrema			
Pobreza extrema	1999(15,5)	10,5	7,7
Reducir el hambre			
Desnutrición crónica	2004(17,4)	13,4	11,4
Universalizar educación básica			
Tasa neta matrícula básica	1995(76,8)	95,8	100
Reducir mortalidad niños menores de 5 años			
Tasa mortalidad niños menores 5 años	1990(65,9)	40,9	21,9
Reducir mortalidad materna			
Tasa mort. mater. x 100.000 nacidos vivos	1990(117,2)	65,2	29,3
Incrementar acceso sostenible a agua potable			
Población con acceso a agua entubada	1990(60,8)	70,8	80,4
Acceso al alcantarillado	2001(44,9)	60,9	68,6
Gasto social/PIB	2006(6,7)	8	
Desempleo	2006(10,4)	7,4	
Subempleo	2006(48,4)	40,4	

FUENTE: PRIMER INFORME ODM 2005. SECRETARÍA NACIONAL DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM). SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN ECUADOR.

Los nuevos recursos petroleros, la estabilidad que brinda la dolarización, el superávit en el sector público, la existencia de un fondo de ahorro (FAC), una mejor solvencia del país y otros factores favorables, son una inmejorable oportunidad para generar acuerdos en torno a un programa fiscal sostenible en los próximos cuatro años. En esta perspectiva se propone un escenario 2007-2010, como invitación a pensar en el largo plazo en el contexto del diseño del país que se debe modelar para el futuro.

CUADRO 3

OPERACIONES DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL
EN MILLONES DE DÓLARES

	2006		2007	2008	2009	2010	
	Inicial	Codificado A ejecutar					
TOTAL INGRESOS	6.246	6.460	6.829	8.716	9.299	9.870	10.368
Ingresos tributarios	3.776	3.945	3.932	4.345	4.703	5.100	5.523
Reforma tributaria				315			
Ingresos petroleros	1.599	1.599	1.599	3.099	3.279	3.407	3.430
Exportaciones	1.235	1.235	1.599	2.299	2.299	2.299	2.299
Venta de derivados	364	364	0	0	980	1.108	1.131
Reducción subsidios				800			
No tributarios	11	11	78	83	88	93	99
Transferencias corrientes	36	36	90	38	40	42	45
Transf. 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	8.716	9.299	9.870	10.368
GASTO PRIMARIO	6.104	5.834	6.054	7.738	8.321	8.892	9.390
Sueldos	2.434	2.442	2.516	2.951	3.147	3.336	3.536
Bienes y servicios	449	444	486	515	546	578	613
Transferencias corrientes	1.021	1.024	1.044	931	896	861	826
IESS	343	343	343	323	303	283	263
ISSFA	74	74	74	64	54	44	34
ISSPOL	32	32	32	29	24	19	14
Bono Desarrollo Humano	192	192	192	192	192	192	192
Subsidio eléctrico	80	70	80	0	0	0	0
Otras	300	313	323	323	323	323	323
Gasto de Capital	2.200	1.924	2.008	3.341	3.732	4.117	4.415
Ley 15% Seccionales y otras	796	796	796	1.116	1.198	1.276	1.342
Fodese, Fondep, 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	295	300	305	327
Más gto. social e infraestructura				821	1.104	1.384	1.568
SUPERAVIT PRIMARIO	142	626	775	978	978	978	978
Intereses	780	829	978	978	978	978	978
DEFICIT/SUPERAVIT	-638	-203	-203	0	0	0	0
FINANCIAMIENTO	638	203	203	0	0	0	0
Crédito interno neto	732	452	147	600	600	600	600
Desembolsos	1.639	1.490	1.570	2.323	2.623	2.923	3.223
Amortizaciones	907	1.038	1.423	1.723	2.023	2.323	2.623
Crédito externo neto	-94	-249	56	-600	-600	-600	-600
Desembolsos	679	603	890	200	200	200	200
Amortizaciones	773	852	834	800	800	800	800
INGRESOS + DESEMBOLSOS	8.564	8.553	9.289	11.239	12.122	12.993	13.791
GASTOS + AMORTIZACION	8.564	8.553	9.289	11.239	12.122	12.993	13.791

FUENTE: WEB MINISTERIO ECONOMÍA. R. O. BASE FISCAL FMI. JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

Crecer con equidad

Para que existan avances visibles en la reducción de la pobreza y creación de empleos, el Ecuador debe crecer en los sectores no petroleros a tasas no inferiores a 6% (*Cuadros 1 y 2*). El ingreso anual por habitante en 2010 se ubicaría alrededor de \$ 4.000, aún insuficiente para procurar el bienestar de las mayorías y reducir las brechas con países más prósperos. Debido a la magnitud de la pobreza y desigualdad social, es urgente crecer con equidad a tasas elevadas durante muchos años. Se requiere una tasa de inversión superior a 30% del PIB. A este objetivo contribuirá el uso de las nuevas rentas en inversiones petroleras y electricidad, así como un mayor gasto social y de capital como se plantea en el escenario. Sin embargo, se requerirá del aporte de la inversión privada, para lo cual es necesario crear las condiciones adecuadas.

Presupuestos plurianuales sostenibles

El *Cuadro 3* presenta un escenario de presupuestos para 2007-2010. El mismo contempla un flujo de ingresos permanentes que responda a tendencias estructurales y sea capaz de sostener el nivel de gasto propuesto. El financiamiento cierto del pago de amortizaciones será el com-

plemento indispensable para sostener el programa. Un eficiente Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) garantizará la sostenibilidad fiscal ante *shocks* internos o externos (*Cuadro 7*).

Un programa fiscal para los próximos cuatro años, que promueva el crecimiento y la reducción de la pobreza, debe ser sostenible en los campos financiero, económico, político y social. Exige acuerdos de los diversos sectores de la sociedad. Un presupuesto equilibrado coadyuvará a la estabilidad macroeconómica al contribuir a mantener la inflación baja, reducir los niveles de endeudamiento y de déficit no petrolero (*Cuadro 1*). Un programa fiscal confiable aportará al crecimiento mediante un mayor gasto social y de capital. Al propio tiempo, disminuirá la inequidad social al distribuir mejor los recursos hacia los pobres. Será también un factor de gobernabilidad al aliviar las tensiones sociales.

Más ingresos para reducir la pobreza

Aun con los fondos de la cuenta petrolera Cereps, con los actuales ingresos del Presupuesto es imposible mantener un nivel de gasto social que contribuya a disminuir el número de pobres e impulsar el gasto de capital que coadyuve al crecimiento de la economía. El escenario incorpora ingresos adicionales por 2,6% del PIB (*Cuadro 4*), provenientes de reformas en el campo tributario y aduanero, y reducción de subsidios al gas y otros combustibles.

Cabe tener presente que los ingresos petroleros derivados de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, servirán para financiar aumentos de sueldos y otros gastos corrien-

tes aprobados por el actual Gobierno. Si los ingresos petroleros se mantienen constantes en los años siguientes, reducirán su participación en el PIB. Lo propio es evidente con la preasignación de la Cereps para gasto social y otros. Este hecho exige un esfuerzo permanente para incrementar la recaudación por tributos y por venta de derivados, a fin de mantener constante en el futuro la relación gasto social y de capital con el PIB.

Privilegiar los gastos de capital y social

El escenario propone mantener en 8% entre 2007-2010 la relación gasto social/PIB y gasto de capital/PIB (*Cuadro 5*). Este propósito requiere más ingresos en los términos citados y un peso cada vez menor del gasto corriente. Es imperativo reducir en el mediano plazo la participación en el PIB de los sueldos públicos, las transferencias a las seguridades sociales y otros gastos corrientes.

Un programa de esta naturaleza permitirá ejecutar en su totalidad el gasto social y de capital previstos, al garantizar el flujo de ingresos y acceso al financiamiento para el pago de amortizaciones.

CUADRO 4

INGRESOS PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL INGRESOS	17,3	20,3	19,8	19,3	18,6
Ingresos Tributarios	10,0	10,1	10,0	10,0	10,0
Incluye medidas		0,7			
Ingresos Petroleros	4,1	7,2	7,0	6,7	6,2
Incluye medidas		1,9			
Cereps		1,0	0,9	0,9	0,8

FUENTE: JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

CUADRO 5

GASTOS PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL GASTOS	17,8	20,3	19,8	19,3	18,6
Gasto Primario	15,3	18,0	17,8	17,4	16,9
Gasto Corriente	12,7	12,5	11,9	11,3	10,7
Gasto de Capital	5,1	7,8	8,0	8,0	8,0
Gasto Social	6,7	8,0	7,9	7,9	7,9
Gasto social Cereps	0,5	0,8	0,7	0,7	0,6
Sueldos	6,4	6,9	6,7	6,5	6,3
Intereses	2,5	2,3	2,1	1,9	1,8
DEFICIT/SUPERAVIT	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

FUENTE: JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

CUADRO 6

FINANCIAMIENTO PRESUPUESTO DEL ESTADO MILLONES DE DÓLARES

Año	2007	2008	2009	2010
Requerimientos de financiamiento	2.973	3.223	3.473	3.723
Déficit	0	0	0	0
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	400	350	300
Financiamiento identificado	2.973	3.223	3.473	3.723
Desembolsos internos	2.323	2.623	2.923	3.223
IESS (roll over)	1.373	1.673	1.973	2.273
Entidad. Públic. (roll over)	200	200	200	200
IESS (nuevas colocaciones)	300	300	300	300
Nuevas colocaciones	200	200	200	200
Uso de la Cereps*	250	250	250	250
Desembolsos externos	200	200	200	200
Proyectos en ejecución	200	200	200	200
Atrasos	450	400	350	300
Brecha Financiera	0	0	0	0

*NO SON DESEMBOLSOS, SE USA DE ESTA FORMA PARA ARMONIZAR CON CIFRAS DEL CUADRO 2.3. ECONOMÍA REGISTRA ESTE USO COMO INGRESO TRANSFERENCIA DE CAPITAL.

FUENTE: JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

El gobierno ha aprobado aumentos de sueldos para diversos sectores, obligaciones que representarán en 2007 un gasto adicional no menor a \$ 400 millones e importantes aumentos del gasto en sueldos entre 2008-2010. Privilegiar el gasto social y de capital para disminuir las desigualdades sociales, exige que la evolución de la masa salarial pública no supere la inflación esperada de cada año, e inclusive tenga una restricción mayor.

CUADRO 7

POSIBLES OPERACIONES DE LA CEREPS

MILLONES DE DÓLARES

Distribución	20%	35%	15%	15%	15%	Total
	FAC	Rec. Pro.	Educac.	Salud	Vial, Amb.	
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. JAIME CARRERA: "POLÍTICAS FISCALES PARA REDUCIR LA POBREZA", QUITO, 2006.

Financiamiento y mejor solvencia

Se plantea un Presupuesto equilibrado y superávit en el sector público no financiero (SPNF), debido a los ahorros del IESS, acumulaciones en el FAC y en la nueva cuenta FEISEH. Si se lo realiza, se transmitirá confianza y solvencia fiscal que, a su vez, se reflejará en avances concretos en la reducción de la pobreza.

Las necesidades de financiamiento serán equivalentes al monto de las amortizaciones internas y externas (*Cuadro 6*). Una posición fiscal sólida permitirá una progresiva reducción de los atrasos al término de cada año. 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 este organismo. La confianza fiscal facilitará el acceso a los mercados. Eventualmente se podrían utilizar recursos de la Cereps para recompra de deuda. No existiría brecha financiera ni la necesidad de préstamos de los organismos multilaterales de crédito.

La combinación de presupuestos equilibrados y crecimiento de la economía, se traducirá en una mejora notable de la solvencia del país. En 2010 la relación deuda pública/PIB alcanzaría 26% y la de deuda externa/PIB 15% (*Cuadro 1*). Será posible concretar procesos para reducir el monto de la deuda, ampliar sus plazos y disminuir el pago de intereses. 