

Presupuesto 2007: solo admite reformas estructurales



Ilustración: Karina Gomez.

La verdadera revolución en el ámbito fiscal está en utilizar el liderazgo y la visión de estadista para conducir a los sectores sociales a acuerdos destinados a enfrentar las reformas estructurales que requieren las finanzas públicas. ¿Cuáles son esas reformas? Reducir de manera definitiva la preasignación de ingresos, la evasión tributaria y aduanera, el peso de la masa salarial, los subsidios elevados y mal distribuidos, mejorar las transferencias a los sistemas de seguridad social, disminuir la dependencia de la renta petrolera, aumentar el gasto y la inversión social, etc.

Una buena gestión fiscal debe armonizar el crecimiento económico con la equidad, dar mayores asignaciones socia-

< POR JAIME CARRERA >

les pero guardar los equilibrios fiscales fundamentales, y debe pagar las deudas del Estado a efectos de preservar la confianza que permita atraer inversiones para crear empleos. La imperativa atención a los sectores sociales debe darse en un marco de responsabilidad fiscal, que exige contar con ingresos permanentes para gastos de igual naturaleza. Cualquier asignación adicional de recursos para los sectores pobres, de una u otra manera tiene que ser financiada por la misma sociedad, la que debe estar dispuesta a asumir estos costos.

Algunos supuestos

El Cuadro 1 muestra dos posibles escenarios para el Presupuesto de 2007, bajo el supuesto que el crecimiento de la economía sea 3,5 % y la inflación promedio se ubique alrededor de 3 %. El precio del barril de petróleo para el Presupuesto sería \$35, el mismo de 2006, al igual que los volúmenes de producción y exportación, crecimiento de las importaciones y otros parámetros.

El petróleo no alcanza

Los ingresos son insuficientes para cubrir los gastos, aun con la inclusión de \$ 500 millones producto de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, de \$ 150 millones del Feiseh para compensar

CUADRO 1

ESCENARIOS DEL PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL EN 2007 (MILLONES DE \$)

Concepto	2006		Escen. 1		Escen. 2	
	Inicial	Codif. Oct.	2007	2007	2007	2007
TOTAL INGRESOS	6.246	6.890	7.463	7.063	7.063	7.063
Ingresos tributarios	3.776	3.929	4.150	3.750	3.750	3.750
Ingresos petroleros	1.599	1.599	2.249	2.249	2.249	2.249
Exportaciones	1.235	1.235	1.235	1.235	1.235	1.235
Reforma Ley Hidrocarburos	0	0	500	500	500	500
OXY compen. Impto. Renta	0	0	150	150	150	150
Venta derivados	364	364	364	364	364	364
Transferencias corrientes	36	286	40	40	40	40
Cereps	184	316	315	315	315	315
Autogestión y otros	651	760	709	709	709	709
TOTAL GASTOS	6.884	7.223	7.997	8.391	8.391	8.391
Gasto Corriente	4.684	5.020	5.669	5.881	5.881	5.881
Sueldos	2.434	2.554	2.950	2.950	2.950	2.950
Bienes y servicios	449	492	475	475	475	475
Transferencias corrientes	1.021	1.149	1.289	1.501	1.501	1.501
IESS, Issfa, Isspol	449	449	529	529	529	529
Bono Desarrollo Humano	192	214	212	424	424	424
Subsidio eléctrico	80	230	230	230	230	230
Otras transfer. corrientes	300	256	318	318	318	318
Intereses	780	825	955	955	955	955
Gasto Capital	2.200	2.203	2.328	2.510	2.510	2.510
Ley 15 %	796	796	959	959	959	959
Fodsec, Fondep, otros	37	37	40	40	40	40
Con deuda externa	319	177	240	240	240	240
Con deuda interna	304	74	93	93	93	93
Cereps	184	316	315	315	315	315
Autogestión	142	96	149	149	149	149
Obras arrastre	200	200	212	212	212	212
Otras	218	507	320	192	192	192
Aumento Bono Vivienda				90	90	90
Aumento 0,5 % PIB educ.				220	220	220
DÉFICIT/SUPERÁVIT	-638	-333	-534	-1.328	-1.328	-1.328
FINANCIAMIENTO	638	333	534	1.328	1.328	1.328
Crédito interno neto	732	243	300	300	300	300
Desembolsos	1.639	1.682	1.500	1.500	1.500	1.500
Amortizaciones	907	1.439	1.200	1.200	1.200	1.200
Crédito externo neto	-94	-251	-510	-510	-510	-510
Desembolsos	679	1.340	240	240	240	240
Amortizaciones	773	1.591	750	750	750	750
Uso saldos, atrasos		341				
Brecha de financiamiento			744	1.538	1.538	1.538
INGRESOS MÁS DESEMB.	8.564	10.253	9.947	10.341	10.341	10.341
GASTOS MÁS AMORTIZ.	8.564	10.253	9.947	10.341	10.341	10.341
Gasto primario	6.104	6.398	7.042	7.436	7.436	7.436
Superávit primario	142	492	421	-373	-373	-373

FUENTE: PRESUPUESTO 2006. PÁGINA WEB MEF. PROYECCIÓN AUTOR. PLAN NUEVO GOBIERNO.

menores ingresos por Impuesto a la Renta a consecuencia de los cambios legales en el sector petrolero, y de \$ 315 millones de la Cereps para educación, salud y otros fines (Cuadro 1). La falta de ingresos será más acentuada al reducir \$ 400 millones por una rebaja del IVA de 12 % a 10 % y aumentar gastos para satisfacer algunas ofertas de campaña (Escenario 2).

Gasto obligatorio incontenible

Los dos escenarios acusan el fuerte impacto de aumentos de sueldos a las Fuerzas Armadas, la Policía, el magisterio, y la homologación en los ministerios. Demandas adicionales de maestros, Función Judicial y otras harán que el crecimiento de la masa salarial sea mayor

que el planteado. Las transferencias a los tres sistemas de seguridad social: IESS, Issfa e Isspol, para el subsidio eléctrico y a los gobiernos seccionales, entre otros gastos obligatorios, también son causa de la inflexibilidad presupuestaria.

En el Escenario 1, incluso con mayores recursos petroleros, los ingresos son insuficientes para cubrir el crecimiento del gasto fijo. El deterioro fiscal puede ser más agudo si, como se infiere del Escenario 2, se duplica el bono de desarrollo humano, aumenta el bono de la vivienda y se incrementa en 0,5 % del PIB el presupuesto del sector educativo. Estas aspiraciones harán crecer el gasto en más de \$ 500 millones, sin contar con otros ofrecimientos.

Cuando se presente el Presupuesto de 2007 se conocerá si existen fuentes de ingreso sólidas para financiar mayores gastos. La alternativa sería un mayor déficit, lo cual resultaría contradictorio con la prédica de reducir la deuda y su servicio. Dada la rigidez del gasto, existen pocos espacios para redistribuirlo. Gran parte de los flujos de la Cereps ya se incluyen en el Presupuesto.

Si en 2007 el precio promedio del barril de petróleo se sitúa alrededor de \$ 50 como en 2006 y, al propio tiempo, se mantienen los subsidios al gas, diesel, gasolinas y sector eléctrico, no se percibirán ingresos por venta de derivados y los excedentes sobre \$35 del precio del barril no alcanzarán a cubrirlos. Más bien, el Estado tendrá que entregar más dólares a Petroecuador para importar combustibles, reduciendo de modo importante el flujo de ingresos al Presupuesto. Esto ocurrió en 2006.

que el planteado. Las transferencias a los tres sistemas de seguridad social: IESS, Issfa e Isspol, para el subsidio eléctrico y a los gobiernos seccionales, entre otros gastos obligatorios, también son causa de la inflexibilidad presupuestaria.

En el Escenario 1, incluso con mayores recursos petroleros, los ingresos son insuficientes para cubrir el crecimiento del gasto fijo. El deterioro fiscal puede ser más agudo si, como se infiere del Escenario 2, se duplica el bono de desarrollo humano, aumenta el bono de la vivienda y se incrementa en 0,5 % del PIB el presupuesto del sector educativo. Estas aspiraciones harán crecer el gasto en más de \$ 500 millones, sin contar con otros ofrecimientos.

Cuando se presente el Presupuesto de 2007 se conocerá si existen fuentes de ingreso sólidas para financiar mayores gastos. La alternativa sería un mayor déficit, lo cual resultaría contradictorio con la prédica de reducir la deuda y su servicio. Dada la rigidez del gasto, existen pocos espacios para redistribuirlo. Gran parte de los flujos de la Cereps ya se incluyen en el Presupuesto.

Gasto corriente por encima de la Ley

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal establece que las asignaciones de la proforma del Gobierno Central para sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes, no deben incrementarse en más de 3,5 % en términos reales. El reglamento a dicha ley determina que el incremento citado debe efectuarse en relación a los montos del presupuesto inicial precedente al año de la proforma.

En los Cuadros 2 y 3 se observa que los incrementos del gasto corriente en los dos escenarios superan lo establecido en la ley. La masa salarial crece 20 %. Los otros rubros corrientes como el subsidio eléctrico, también tienen incrementos importantes. En el Escenario 2, el aumento del Bono de Desarrollo Humano tendrá una fuerte incidencia en el crecimiento del gasto corriente por

CUADRO 2

ESCENARIO 1. REGLA FISCAL 1. INCREMENTO GASTO CORRIENTE SIN INTERESES
 (MILLONES DE \$)

Concepto	Presupues. Inicial 2006	Proforma 2007	Variación %	Crecim. Ley %
Sueldos	2.434	2.950	21,2	6,5
Bienes y servicios	449	475	5,8	6,5
IESS, Issfa, Ispol	449	529	17,8	6,5
Bono Desarrollo Humano	192	212	10,4	6,5
Subsidio eléctrico	80	230	187,5	6,5
Otras transf. corrientes	300	318	6	6,5
Total	3.904	4.714	20,7	6,5

FUENTE: LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL. PÁG. WEB MEF. ESTIMACIÓN AUTOR.

CUADRO 3

ESCENARIO 2. REGLA FISCAL 1. INCREMENTO GASTO CORRIENTE SIN INTERESES
 (MILLONES DE \$)

Concepto	Presupues. Inicial 2006	Proforma 2007	Variación %	Crecim. Ley %
Sueldos	2.434	2950	21,2	6,5
Bienes y servicios	449	475	5,8	6,5
Iess, Issfa, Ispol	449	529	17,8	6,5
Bono Desarrollo Humano	192	424	120,8	6,5
Subsidio eléctrico	80	230	187,5	6,5
Otras transf. corrientes	300	318	6	6,5
Total	3.904	4.926	26,2	6,5

FUENTE: LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL. PÁG. WEB MEF. ESTIMACIÓN AUTOR.

encima del permitido en la Ley. El objetivo de la misma es establecer límites racionales en la evolución del gasto corriente y hacer que este se sostenga en el futuro en ingresos de naturaleza permanente, a fin de no desestabilizar las cuentas públicas y evitar que se utilice el producto de la venta del activo petrolero en fines corrientes, disminuyendo de este modo el patrimonio nacional.

Déficit estructural

Como se aprecia en el *Escenario 1* del *Cuadro 1*, no obstante el uso de más rentas petroleras, el Presupuesto refleja un déficit estructural de alrededor de \$ 500 millones. Este será significativamente mayor si, como ha ofrecido el nuevo gobierno, disminuyen ingresos y aumentan gastos (*Escenario 2*).

La falta de espacios para atender el gasto social y de capital, debida a la rigidez del Presupuesto, ha llevado a la conformación de diversos fondos petroleros que acumulan recursos. El Feiseh, que se destina a inversiones en los sectores de petróleo y electricidad, contará al término de 2006 con más de \$ 600 millo-

nes. El FAC tendrá una cifra similar. Sin embargo, el déficit del Presupuesto continúa creciendo al ritmo del aumento de los gastos fijos y agudización de sus deficiencias estructurales.

Déficit no petrolero

La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal dispone que el déficit no petrolero, esto es, el resultante de calcular el déficit sin considerar los ingresos por exportación de petróleo, se reduzca anualmente en 0,2 % del PIB hasta llegar a cero. Este sano propósito persigue disminuir progresivamente la dependencia del Presupuesto de los ingresos petroleros.

El cumplimiento de esta regla fiscal exige que el gasto aumente por debajo del crecimiento de la economía e inflación, a fin de propender a la sostenibilidad de las cuentas públicas. Sin embargo, el flujo cada vez mayor de ingresos petroleros al Presupuesto y el crecimiento del gasto,

harán que en cualquier escenario de 2007 se vulnere la Ley. El déficit no petrolero y la dependencia del petróleo irán en aumento (*Cuadros 4 y 5*).

Una brecha de financiamiento crónica

En los últimos años han sido crónicas las dificultades para financiar el déficit y el pago de amortizaciones. El uso de parte del 35 % de la Cereps para recompra de deuda interna, la compra de Bonos y Cetes por el IESS, y algunos préstamos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales de crédito, no han sido suficientes para cubrir las necesidades de financiamiento. A fines de 2006 fue evidente la iliquidez de la caja fiscal, que pudo en parte superarse con préstamos de la CAF e inversiones del IESS. Sin embargo, nuevamente se acumularon importantes atrasos en el pago de obligaciones como sueldos, transferencias al IESS y otros rubros. Los atrasos al término de 2006, que se ubicarán alrededor de \$ 500 millones, dificultarán el programa fiscal de 2007.

En 2007 la brecha de financiamiento, de acuerdo a la magnitud del déficit (*Cuadro 1*), puede superar los \$ 700 millones. En principio, en función de la confianza que genere el Presupuesto presentado, para financiarlo sólo se contaría con el *rollover* total de la deuda interna e inversiones adicionales del IESS por unos \$ 300 millones. Reducir o anular la brecha financiera requerirá disminuir considerablemente el déficit, esto es, no aumentar gastos o hacerlo con la generación paralela de ingresos. Si la opción es presentar un Presupuesto con un importante déficit, serán pocas las posibilidades de obtener créditos para financiarlo y cubrir el pago de las amortizaciones. Más aun cuando los mensajes emitidos por las nuevas autoridades de no pagar las deudas son contradictorios a la necesidad de pedir prestado para tales propósitos. En este caso, el gobierno se verá avocado a restringir el gasto a fin de generar superávit de caja para completar el pago de amortizaciones. Este hecho y la consecuente insatisfacción social pueden forzar a limitar el pago del servicio u otros arbitrios. 

CUADRO 4

DÉFICIT NO PETROLERO
 (MILLONES DE \$)

Concepto	Escenario 1	Escenario 2
Ingresos totales	7.463	7.063
Menos: ing. expor. petróleo	1.885	1.885
Subtotal	5.578	5.178
Menos: gastos totales	7.997	8.391
Déficit no petrolero	-2.419	-3.213
PIB 2007	43.936	43.936
Déficit no petrolero/PIB	5,5	7,3

FUENTE: LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL. AUTOR.

CUADRO 5

REDUCCIÓN DÉFICIT NO PETROLERO

Año	% PIB
2002	4,8
2003	4,3
2004	4,1
2005	3,5
2006	4,6
Escenario 1 2007	5,5
Escenario 2 2007	7,3

FUENTE: PRESUPUESTOS. AUTOR.