

# Presupuesto 2008, la maldición del petróleo sigue

< POR JAIME CARRERA >



Ilustraciones: Mary Frances King

los gastos totales absorben una mayor proporción de la producción nacional, expansión que amplía el déficit y la necesidad de endeudarse a pesar de la bonanza petrolera. El aumento de 32% en el gasto total y 35% en sueldos, ante una evolución de la economía e inflación de alrededor de 3% en ambos casos, es una ruptura poco sana de la armonía que debe guardar la gestión fiscal con las posibilidades que brinda la economía. No obstante el mayor gasto de capital, es evidente su limitado efecto en el crecimiento, debido a la distorsión en su composición y pobre ejecución derivada de las angustias del flujo de caja del Tesoro. Una parte importante del gasto de capital no es tal, al destinarse a programas sociales como alimentación escolar, seguro de salud y otros; también los gobiernos seccionales lo asignan en parte al gasto corriente y un segmento significativo se financia con deuda externa e interna que no siempre se concreta.

**E**l presupuesto de 2008 reproduce las malas costumbres incubadas desde el primer boom petrolero de los años 70. Lo caracterizan su secular captura por parte de los mismos intereses y la satisfacción clientelar de una sociedad rentista acostumbrada a demandar sin producir. Al propio tiempo, refleja los costos de las oportunidades perdidas y augura retrocesos mientras el mundo evoluciona hacia formas de creación de riqueza fundadas en el conocimiento y la tecnología, en sociedades maduras capaces de consensuar en tor-

no a políticas económicas y sociales serias y responsabilidades colectivas.

## Proforma divorciada de la economía

Entre 2006-2008 los ingresos tributarios mantienen su participación en el PIB mientras aumenta la dependencia del petróleo (Cuadro 1). La asignación a educación se mantiene en 3,2% del PIB y a salud en 1,5% del PIB. Sin embargo,

CUADRO 1  
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (\$ MILLONES)

Año	2006	2008	%	% del PIB	
				Variación	2006
Ingreso total	6.895	8.374	21,5	16,9	17,5
Tributarios	4.244	5.022	18,3	10,4	10,5
Petroleros	1.719	2.129	23,9	4,2	4,5
Gasto total	7.011	9.229	31,6	17,1	19,3
Gasto corriente	5.342	6.318	18,2	13,1	13,2
Sueldos	2.581	3.479	34,8	6,3	7,3
Gasto capital	1.669	2.911	74,4	4,1	6,1
Déficit	-116	-855	637,1	-0,3	-1,8

FUENTE: PROFORMA 2008. BANCO CENTRAL

## El flujo de caja crecerá

Los ingresos de autogestión, donaciones, Cereps y otros, no constituyen flujos efectivos al Tesoro, pues a través de diversos mecanismos son utilizados directamente por las entidades. En última instancia, es determinante cuanto efectivamente ingresa a la caja fiscal por tributos y petróleo para cumplir con las obligaciones del Estado. En 2008 los recaudos por impuesto a la renta serán afectados por los anticipos de 2007 y la ley de 99% de los excedentes petroleros. En general, los tributos sufrirán el impacto de un bajo crecimiento derivado del alejamiento de las inversiones por la ausencia de un clima favorable. A nivel de flujo efectivo, no existen ingresos por venta de derivados, y los provenientes de las exportaciones de petróleo son cada vez menores por los crecientes subsidios a los combustibles y sector eléctrico, no obstante el uso de los excedentes sobre \$ 35 por barril, precio con el que se elabora el presupuesto, y del alivio de liquidez, producto del trueque con Venezuela. La participación para el Estado de 99% de los ingresos extras por los altos precios del petróleo podría mejorar el flujo de caja, siempre que el gasto no aumente ni tales recursos se evaporen en la creciente importación de combustibles y otras necesidades de Petroecuador.

Si el flujo de caja de 2008 sigue la tendencia de 2007 (Cuadro 2), los recursos no alcanzarán para los gastos obligatorios como sueldos y otros corrientes, así como para los gastos fijos de capital como el 15% para los gobiernos seccionales. Será necesario endeudarse para satisfacer los gastos fijos. Los atrasos pueden alcanzar importante magnitud y no ser manejables, si no se consigue financiamiento. Estas consideraciones reflejan las severas restricciones del presupuesto que, en el mediano plazo, pueden volverse insostenibles si no se corrige el rumbo fiscal. Además, como siempre, el gasto en 2008 será mayor al previsto por aumentos de sueldos a maestros y otros no presupuestados, mayores pensiones de jubilados, etc., lo cual aumentará las necesidades de caja.

CUADRO 2  
PROFORMA PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2008  
(\$ MILLONES)

Concepto	2007		2008	
	Codificado	Ejec. Caja*	Proforma	Ejec. Caja*
<b>Total ingresos</b>	<b>8.401</b>	<b>6.371</b>	<b>8.374</b>	<b>6.538</b>
Ingresos tributarios	4.578	4.653	5.022	4.781
Renta	1.116	1.050	1.239	1.150
IVA	2.426	2.480	2.668	2.600
ICE	238	240	299	299
Arancelarios	663	663	734	650
Otros	135	220	82	82
Ingresos no tributarios	13	13	20	20
Ingresos petroleros	2.150	1.575	2.129	1.686
Tasas y participaciones	397	397	458	458
OXY compen. Imp. Ren.	93	93	93	93
Venta derivados	185	0	160	0
Exportaciones	874	435	694	435
Ley 42 (Ley 99%)**	601	650	724	700
Transferencias ctes.	130	130	51	51
Transferencias de capital	79	0	119	0
Autogestión	577	0	601	0
Preasignados (FAC, otros)	527	0	93	0
Preasignados Cereps	347	0	339	0
<b>Total gastos</b>	<b>8.885</b>	<b>5.975</b>	<b>9.229</b>	<b>6.956</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>5.882</b>	<b>4.630</b>	<b>6.318</b>	<b>5.559</b>
Sueldos	2.930	2.550	3.479	3.348
Con recursos fiscales	2.799		3.348	
Bienes y servicios	577	300	553	400
Con recursos fiscales	343		400	
Transferencias ctes.	1.380	879	1.219	887
Con recursos fiscales	1.359		1.190	
IESS 40% pensiones	378	70	416	100
Isspol	42	42	48	48
Issfa	104	104	115	115
Bono Desarrollo Hum.	360	360	374	374
Subsidio eléctrico	30	0	20	0
Autónomas, aportes	466	303	246	250
Previsiones preasignación	65	0	104	0
Otros	29	0	39	0
Intereses	901	901	924	924
Internos	217	217	224	224
Externos	684	684	700	700
<b>Gasto capital</b>	<b>3.003</b>	<b>1.345</b>	<b>2.911</b>	<b>1.397</b>
Con recursos fiscales	1.481	0	1.624	
15% seccionales	895	850	993	900
Con deuda externa	232	0	623	0
Con deuda interna	234	0	157	0
Donaciones y asistenc.	56	0	112	0
Autogestión	180	0	75	0
Cereps	347	0	339	0
Otros	1.059	495	612	497
<b>Déficit/Superávit</b>	<b>-484</b>	<b>396</b>	<b>-855</b>	<b>-418</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>484</b>	<b>-396</b>	<b>855</b>	<b>418</b>
<b>Crédito interno neto</b>	<b>256</b>	<b>-400</b>	<b>195</b>	<b>0</b>
Desembolsos	1.060	920	667	800
Amortizaciones	804	1.320	472	800
<b>Crédito externo neto</b>	<b>230</b>	<b>0</b>	<b>619</b>	<b>0</b>
Desembolsos	975	745	1.245	626
Amortizaciones	745	745	626	626
Saldos	26	4	71	
Pasivo circulante	28	0	30	-418
<b>Ingresos más desembolso</b>	<b>10.462</b>	<b>8.040</b>	<b>10.357</b>	<b>7.964</b>
<b>Gastos más amortizaciones</b>	<b>10.462</b>	<b>8.040</b>	<b>10.357</b>	<b>7.964</b>
<b>Gasto primario</b>	<b>7.984</b>	<b>5.074</b>	<b>8.305</b>	<b>6.032</b>
<b>Superávit primario</b>	<b>417</b>	<b>1.297</b>	<b>69</b>	<b>506</b>

FUENTE: PROFORMA 2008.

\* ESTIMADO. \*\* NO INCLUYE VALOR REFORMA 99% DE EXCEDENTES.

La reducción del *stock* de deuda interna y ampliación del plazo de vencimiento de ciertos bonos aliviará la iliquidez fiscal. Sin embargo, el nivel que adquieran los Cetes a fines de 2007, así como el monto de atrasos, son factores determinantes para los requerimientos de financiamiento de 2008. El IESS continuará invirtiendo en papeles públicos. Serán menores sus disponibilidades si efectúa inversiones en petróleo y electricidad, concede préstamos y realiza devoluciones de fondos de reserva. Es posible que el pago de amortizaciones externas se cubra con más créditos de la CAF u otras fuentes. Si el financiamiento no fluye para cubrir en su totalidad el pago de amortizaciones, se tendrá que dejar de pagar ciertos gastos fijos, acumulando más atrasos además de los ocasionados por la falta de ingresos.

## La maldición petrolera

El presupuesto está cada vez más asfixiado por la iliquidez y acumulación de sus problemas estructurales, sufre los embates de una sociedad que solo demanda aupada por la fácil riqueza petrolera. En tanto los fondos petroleros dan liquidez al Estado, su uso indiscriminado degrada la valoración colectiva de la necesidad de crear riqueza y apreciar los esfuerzos que debe hacer la sociedad para financiar el gasto público, avivando el sentido mesiánico de las atenciones estatales. Como

CUADRO 3  
OPERACIONES GOBIERNO CENTRAL (\$ MILLONES)

Año	2007	2008	2009	2010
Ingreso total	8.401	8.374	8.848	9.358
Tributarios	4.578	5.022	5.423	5.856
Petroleros	2.150	2.129	2.129	2.129
Gasto total*	8.885	9.229	10.219	11.319
Gasto corriente	5.882	6.318	7.076	7.925
Sueldos	2.930	3.479	4.000	4.600
Gasto capital	3.003	2.911	3.143	3.394
Déficit	-484	-855	-1.371	-1.961
PIB	44.400	47.851	51.679	55.813
Déficit/PIB (porcentaje)	1,1	1,8	2,7	3,5
1% PIB educación y salud		478	516	558

FUENTE: PROFORMA 2008. BANCO CENTRAL.

PROYECCIONES: JAVIE CARRERA. \* NO INCLUYE 1% PIB ADICIONAL PARA EDUCACIÓN Y SALUD.

CUADRO 4  
FLUJO DE LA CEREPS EN 2008

Concepto	\$ millones
<b>Ingresos</b>	<b>849</b>
Crudo hasta 23 API	477
27% del Feiseh	372
<b>Gastos</b>	<b>849</b>
15% educación y 15% salud	255
5% vial. 5% amb. 5% T	127
20% FAC	170
35% reactivación productiva	297

FUENTE: PROFORMA 2008.

CUADRO 5  
FLUJO DEL FEISEH EN 2008

Concepto	\$ millones
Saldo 31 diciembre 2007	822
<b>Ingresos netos</b>	<b>963</b>
Ingresos brutos	1.575
Costos	612
<b>Gastos</b>	<b>1475</b>
Compens. Impto. Renta	143
Transferencia Cereps	425
Inversiones	907
Petrocuador	351
Proyectos hidroeléctricos	556
Saldo 31 diciembre 2008	310

FUENTE: PROFORMA 2008.

se observa en los Cuadros 4, 5 y 6, la inversión social seguirá sustentándose en la cuenta petrolera Cereps. Es posible que se concreten inversiones en petróleo y electricidad a través del Feiseh, y que continúe en emergencias a través del FAC. Las disponibilidades de los fondos se irán reduciendo; no obstante, el FAC todavía presentará importantes saldos como velo para ocultar los nocivos efectos de la negra maldición del petróleo.

## Estabilidad macroeconómica en juego

Una función intrínseca del presupuesto es coadyuvar a la preservación de la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazos. Si hasta 2010 y años posteriores las tendencias de ingresos y gastos (Cuadro 3) continúan como en 2007-2008, la endeble estructura fiscal no augura un sano ambiente macroeconómico.

La insana expansión del gasto corriente y de capital de naturaleza fija, a la que puede abonar si se concreta el aumento de 1% del PIB para educación y salud (Cuadro 3), plantea preocupaciones sobre los arbitrios fiscales para sostenerla. Una primera señal fue la obtención de más rentas petroleras al aumentar la participación a 99% de los excedentes de los altos precios, cuyo flujo real se verá en el futuro. Los espacios petroleros se agotarán algún momento. Sostener el creciente gasto puede llevar a buscar márgenes en la tributación. Sin embargo, una carga tributaria que desaliente la actividad empresarial y el trabajo individual atenta contra el crecimiento y creación de empleos. La opción de aumentar el déficit y financiarlo con más deuda es retornar a un pasado que no se debe olvidar. Aun si fuese posible obtener financiamiento, es imperativa una economía robusta que dote de recursos al presupuesto para pagar las deudas. Además, si los préstamos provienen de fuentes cautivas, se alientan las irresponsabilidades fiscales, en una suerte de daño moral a toda so-

iedad. Estas obvias inquietudes llevan a especular sobre el futuro del pago de la deuda externa, la dolarización, la inflación, tasas de interés y bienestar de toda la sociedad.

La corrección del rumbo fiscal pasa por entender que el desborde salarial no es socialmente responsable, y que el gasto debe estar en armonía con la capacidad económica del país y sostenerse con ingresos permanentes. Más allá de las acciones fiscales para sobrevivir, está la solidez fiscal para progresar.



LA CORRECCIÓN DEL RUMBO FISCAL PASA POR ENTENDER QUE EL DESBORDE SALARIAL NO ES SOCIALMENTE RESPONSABLE, Y QUE EL GASTO DEBE ESTAR EN ARMONÍA CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS.



## Ironías de la redistribución

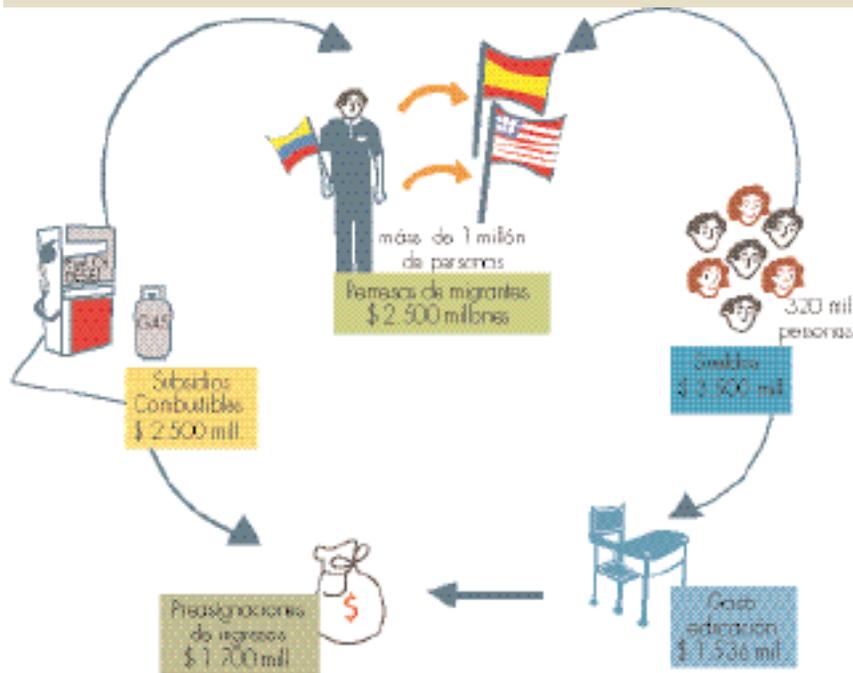
El presupuesto es también la herramienta del Estado para redistribuir el ingreso hacia los pobres, postulado a concretarse en un contexto de responsabilidad fiscal, pues esta es la principal responsabilidad social de los gobiernos. Tampoco esta función se encarna con rigor en el presupuesto público. Al contrario, traduce un conjunto de lacerantes ironías e irrationalidades (Gráfico 1). Mientras más de \$ 2.500 millones del activo petrolero se consumen en subsidios y no se usan en infraestructuras e inversiones que brinden trabajo a la gente, por falta de oportunidades más de un millón de personas salen a trabajar fuera del país y envían remesas por más de \$ 2.500 millones para sostener una economía débil e ineficiente. En cambio, el presupuesto paga \$ 3.500 millones en sueldos de 320 mil personas, 2,2% de la población. De otra

CUADRO 6  
MOVIMIENTO FAC AL 30 SEPTIEMBRE 2007

Concepto	\$ millones
Saldo 31 diciembre 2006	410
Ingresos septiembre 2007	446
Subtotal	856
Egresos septiembre 2007	430
Saldo septiembre 2007	426

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA.

GRÁFICO 1  
IRONÍAS DE LA DISTRIBUCIÓN



parte, los \$ 1.500 millones destinados a educación son insuficientes y \$ 1.700 millones de los ingresos se preasignan a usos reñidos con la equidad.

### Presupuesto, economía y democracia

El análisis de las cifras del presupuesto, que reproducen la mala costumbre de saltar coyunturas que alimentan problemas estructurales que germinan futuras crisis, debe superarse comprendiendo que ese instrumento tiene una relación causa-efecto con la economía, la gobernabilidad democrática y las actitudes colectivas (Gráfico 2).

Si existe una economía avanzada, el presupuesto reflejará esa realidad. A su vez, aquella requiere una sociedad mejor. Si el PIB del Ecuador fuese \$ 140 mil millones y no \$ 40 mil millones, habría más recursos para redistribuir a los pobres. En los próximos 10 años con el fruto de los subsidios se podría contar con \$ 29.000 millones para cubrir la necesidad de infraestructura del país. Producir más exige un modelo económico capaz de crear más riqueza. Los países que lo han logrado en los últimos 30 años han fortalecido la actividad privada, han atraído inversiones, han sido más competitivos, han vendido más al mundo, han respetado la propiedad privada y garantizado las libertades para emprender y progresar.

Mantener responsabilidades fiscales como equilibrar los presupuestos, contener salarios públicos, reducir subsidios, redistribuir ingresos y gastos, ocasiona fuertes tensiones sociales que deben administrarse en el marco de una democracia madura. En último término, son las conductas colectivas que deben alinearse en torno a concebir como “normales” la apreciación del valor social de la responsabilidad fiscal, del esfuerzo para producir y competir, del costo público de la satisfacción de las demandas sociales, del uso de la renta petrolera para aumentar la competitividad del país y complementar de la inversión de un sector privado robusto que cree trabajo y de un Estado que regule y redistribuya con eficiencia.

GRÁFICO 2  
PRESUPUESTO, ECONOMÍA Y DEMOCRACIA

