

Presupuesto 2010, la agonía continúa

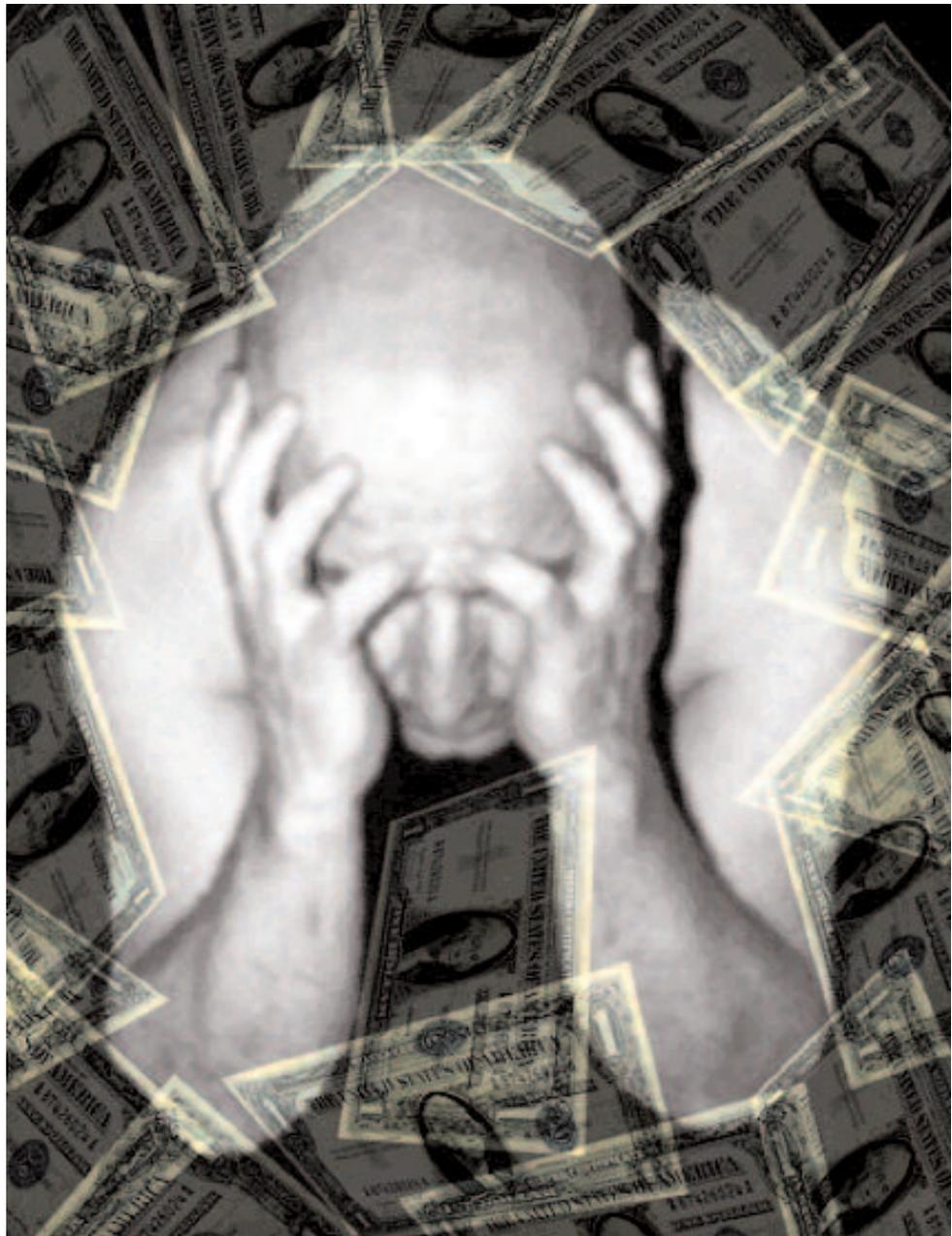
< POR JAIME CARRERA >

En 2010 las finanzas públicas continuarán su agonía. La ciega obsesión de consolidar un modelo de Estado fundado en su intervención en la economía y en un gasto público ilimitado profundizará los desequilibrios económicos y fiscales. Los desajustes de las cuentas públicas se alejarán cada vez más del virtuoso equilibrio entre un gasto social suficiente para reducir la pobreza, una carga tributaria que lo sostenga sin desalentar la actividad privada e impulse crecimiento y empleo, un gasto de inversión complementario a la inversión privada y un nivel de endeudamiento con fuentes diversificadas de financiamiento en función de la confianza en la política económica.

Hay que lamentar que la incertidumbre sea el norte fiscal, con los peligros en ciernes sobre el sistema monetario y la estabilidad económica, cuando se agoten las costosas opciones para financiar el gasto público, las que, a su vez, profundizarán los desajustes. Aun si esta crítica estuviese equivocada, la sobrevivencia fiscal será la máxima aspiración. Mientras más se prolongue la incertidumbre será más costosa para el país.

Abundancia que se esfumó

La estructura del presupuesto de 2010 y su negativo impacto en la vida de las personas y empresas tiene como antecedente obligado la abundancia que se esfumó en los tres últimos años. Entre 2007 y 2009, en todo el sector público, se gastaron \$ 60.000 millones, incluidos unos \$ 13.000 millones en subsidios, cifra



CUADRO 1
ABUNDANCIA QUE SE ESFUMÓ

Período	\$ millones
Gasto del SPNF	
2007-2009	60.000
(\$13.000 en subsidios)	
2000-2006	51.000
1990-1999	41.000
Exportación petróleo y derivados	
2007-2009	25.000
2000-2006	26.000
1990-1999	14.000
1980-1989	13.000

FUENTE: BANCO CENTRAL, MINISTERIO FINANZAS.

promedio de la década de los noventa, años en los que la economía se ajustaba con devaluaciones. Como el Gobierno y su modelo son adictos y se acostumbraron al abundante gasto público que dilapidó el maná petrolero, el presupuesto de 2010 no se abstrae de esta enfermedad.

Uso de la reserva, opción extrema

En 2009 las opciones de financiamiento del gasto público se agotaron, al

dito a través de la banca pública. Aunque solo fue una ficción mediática, cuando tenga su real concreción deberá enfrentar obstáculos legales y responsabilidades públicas severas. Como se observa en el Cuadro 2, la “repatriación” es un mito populista-nacionalista, pues los recursos continúan en el exterior y siempre serán líquidos.

Cuando hubo la orden de repatriar solo se cambió la posición neta de las divisas, se aumentaron los depósitos en el exterior y redujeron las inversiones. En cambio, para simular la entrega de recursos se crearon cuentas virtuales a nombre de la banca pública, sin que mediara una efectiva transferencia de fondos, aumentando en el papel el monto de los dueños de la reserva (Cuadro 2). Cuando se concreten las transferencias surgirán los problemas legales y de recuperación de los fondos, pues se tendrán que debitar las cuentas de los dueños y luego cubrir sus necesidades de liquidez inmediata. Ante estos efectos y las dudas de recuperación de los créditos, el presupuesto de 2010 sufrirá presiones adicionales de entrega de recursos. Éste es un antecedente negativo que refleja las dificultades que existirán en 2010 para sostener el gasto público.

CUADRO 2
RESERVA DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y SUS DUEÑOS

RESERVA Concepto			DUEÑOS Concepto		
	04-dic	11-dic		04-dic	11-dic
			SPNF	4.314	4.398
Caja	563	491	Gob. central	1.929	1.891
Depósitos en el exterior	235	999	Tesoro	1.377	1.296
Inversiones y depósitos en exterior	3.174	2.402	Entidades	552	595
POSICIÓN EN DIVISAS	3.972	3.892	IESS	1.364	1.401
Oro	1.005	949	D. seccional	541	523
DEG	27	27	Empresas p.	480	583
FM	27	27	Res. bancaria	1.178	1.499
Aladi	13	13	CFN	249	313
TOTAL RESERVA	5.044	4.908	B. Pacífico		200
			B. Fomento	200	
FALTA	675	1.216	Emisión m.	76	76
			Ctas. por pagar	151	151
TOTAL	5.719	6.124	TOTAL	5.719	6.124

FUENTE: BANCO CENTRAL.

CUADRO 3
SUPUESTOS BÁSICOS PRESUPUESTO 2010

Crecimiento PIB	6,80%
Producción petróleo (Mill. b.)	178,4
Exportación crudo (Mill. b.)	121,6
Precio barril petróleo \$	65,9
Inflación promedio	3,35%

FUENTE: PRESUPUESTO DEL ESTADO 2010.

superior al gasto de los siete años anteriores y aún mayor a lo gastado en la década de los noventa. Los \$ 25.000 millones ingresados por petróleo entre 2007 y 2009 son similares a lo recibido en los siete años precedentes y casi iguales a todo lo recibido en los 20 años de los ochenta y noventa (Cuadro 1).

Si bien los dólares actuales no valen lo mismo que los del pasado, los recursos gastados son cuantiosos, más cuando el promedio de gasto anual actual, \$ 20.000 millones en una economía dolarizada, es cinco veces superior al

CUADRO 4
INGRESOS PRESUPUESTO 2010

	Millones		Millones Variación	Porcentaje Variación	Porcentaje PIB	
	2009	2010			2009	2010
TOTAL INGRESOS	11.243	13.835	2.592	23	21,9	24,3
Tributarios	7.258	8.166	908	13	14,1	14,3
Renta	2.457	2.853	396	16	4,8	5,0
IVA	3.344	3.405	61	2	6,5	6,0
ICE	423	519	96	23	0,8	0,9
Arancelarios	650	856	206	32	1,3	1,5
Salida divisas	186	357	171	92	0,4	0,6
Vehículos	100	117	17	17	0,2	0,2
Otros	98	59	-39	-40	0,2	0,1
Petroleros	2.500	3.213	713	29	4,9	5,6
No tributarios	1.365	1.544	179	13	2,7	2,7
Transferencias corrientes	120	912	792	660	0,2	1,6

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

extremo de utilizar \$ 502 millones de la revalorización del oro bajo el ropaje de utilidades del Banco Central. Ante la estrechez fiscal, en diciembre se pretendió acudir a la Reserva de Libre Disponibilidad para canalizar recursos al cré-

Ingresos generosos con supuestos de fantasía

La estimación de los ingresos tributarios riñe con el realismo y la prudencia. Suponer que la economía crecerá

6,8% (Cuadro 3) resulta fantástico, cuando variables como el consumo, inversión privada, exportaciones, remesas, capitales, importaciones y otras tendrán un limitado dinamismo. La inversión pública, en la que se pretende sostener el crecimiento, tendrá dificultades para fluir, pues depende de créditos inciertos y no toda puede llamarse inversión (Cuadro 11). Por otra parte, la mayor recaudación impositiva esperada con la nueva reforma tributaria será mermada de modo importante ante la no aprobación de aumentos al ICE, cambios en el impuesto mínimo y otros. De allí que los aumentos por encima de 15% en renta, aranceles, ICE, etc. (Cuadro 4) son irrealizables. Se debe observar que los ingresos de impuesto a la renta de 2010 serán más bajos al responder a un 2009 con pobres o inexistentes utilidades empresariales.

La renta petrolera se calcula con un precio del petróleo de \$ 65 por barril e incrementos en los volúmenes de producción y exportación. No está claro si en el valor presupuestado se incluyen los pagos del crédito de \$ 1.000 millones de PetroChina. Estos factores inducen a dudas sobre la certeza de la previsión. También el rubro de transferencias corrientes por unos \$ 900 millones (Cuadro 4) no ha merecido una seria justificación.

Los elementos citados conducen a pensar que habría menores ingresos en alrededor de \$ 1.000 millones, si el precio del petróleo no alcanza niveles superiores. Cuando los ingresos se sobrestiman las finanzas públicas se debilitan, efecto que se profundiza con expectativas sociales del gasto que se alinean sobre bases irreales.

Gasto subestimado y desproporcionado

El gasto continúa su ilimitada expansión, crece 29% en 2010 y equivale ya a 30% del PIB (Cuadro 5). Al agregar los niveles fuera del presupuesto como gobiernos seccionales, seguridades sociales, empresas públicas y subsidios a los combustibles, el gasto público total

CUADRO 5
GASTOS EN EL PRESUPUESTO 2010

Concepto	Millones		Millones Incremento	Porcentaje Variación	Porcentaje del PIB	
	2009*	2010			2009	2010
TOTAL GASTOS	13.072	16.857	3.785	29	25,4	29,6
Gasto corriente	9.072	10.179	1.107	12	17,7	17,9
Sueldos	5.470	5.837	367	7	10,6	10,2
Bienes y servicios	1.000	1.162	162	16	1,9	2,0
Transferencias ctes.	2.000	2.541	541	27	3,9	4,5
Intereses	602	639	37	6	1,2	1,1
Gasto de capital	4.000	6.678	2.678	67	7,8	11,7

* CONSOLIDACIÓN OPF.

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 6
PRESUPUESTO 2010, DÉFICIT GLOBAL Y PRIMARIO

	Millones		Porcentaje PIB	
	2009	2010	2009	2010
TOTAL INGRESOS	11.243	13.835	21,9	24,3
Tributarios	7.258	8.166	14,1	14,3
Petroleros	2.500	3.213	4,9	5,6
TOTAL GASTOS	12.470	16.218	25,4	29,6
Gasto corriente sin intereses	8.470	9.540	16,5	16,7
Gasto de capital	4.000	6.678	7,8	11,7
DÉFICIT PRIMARIO	-1.227	-2.383	-2,4	-4,2
Intereses deuda	602	639	1,2	1,1
DÉFICIT GLOBAL	-1.829	-3.022	-3,6	-5,3

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 7
PRESUPUESTO 2010,
BRECHA DE FINANCIAMIENTO

Concepto	\$Millones
A. Requerimientos de financiamiento	4.625
1. Déficit	3.022
2. Amortizaciones	997
Internas	438
Externas	559
3. Otros pasivos	106
4. Atrasos	500
B. Financiamiento identificado	1590
1. Desembolsos	838
Internos (roll over IESS)	438
Externos (Proyectos)	400
2. Atrasos	500
3. Uso saldos de caja	252
C. Brecha de financiamiento (A-B)	3.035

FUENTE: PRESUPUESTO 2010, OPF.

bordearía 50% del PIB. El pago de sueldos representa 60% del gasto corriente y equivale a toda la recaudación de IVA e impuesto a la renta. Sin embargo, no considera incrementos inerciales por ascensos, escalafones y otros aumentos en camino como el de los maestros. Con lo cual la masa salarial de 2010 se acercará a \$ 6.500 millones. El Estado emplea a 30% de los empleados formales del país. Entre 2007 y 2009, se incrementaron 98.000 servidores públicos (Cuadro 13), un crecimiento de 27%.

El gasto crece muy por encima de la inflación esperada y de un cálculo

CUADRO 8
PRESUPUESTO SECTOR SOCIAL, \$ MILLONES

Sector	2009	2010	Porcentaje PIB	
			2009 % PIB	2010 % PIB
Educación*	2.010	2.274	3,9	3,9
Inclusión Económica y Social	801	1.033	1,6	1,8
Relaciones Laborales	67	70	0,1	0,1
Salud	974	1.244	1,9	2,2
Vivienda	214	162	0,4	0,3
TOTAL	4.066	4.783	7,9	8,3
* Con universidades, Casa Cultura.	2.942	3.215		

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 9
LOS SUBSIDIOS EN CIFRAS

Concepto	\$Millones
Combustibles	3.000
Bono de Desarrollo Humano	656
IESS, Issfa, Isspo	803
Subsidio eléctrico	256
Vivienda y otros	200
Intereses bajos CFN, BEV, B. Pa.	n.d.
TOTAL	4.915
% PIB	8,6

(N.D. NO DISPONIBLE)

FUENTE: PRESUPUESTO 2010, OPF, PETROECUADOR.

CUADRO 10
MUESTRA DE GASTOS ELEVADOS QUE PUEDEN REDUCIRSE. PRO FORMA 2010

Concepto	\$ millones
Servicios personales por contrato	426
Información y publicidad	24
Seguridad y vigilancia	30
Viáticos en el interior	53
Viáticos en el exterior	14
Consultoría, asesoría, investigación	63
Vestuario y prendas protección	47
Combustibles y lubricantes	45
Seguros	35
TOTAL	737

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 11
INVERSIÓN PRESUPUESTO 2010

Concepto	\$Millones
Gasto capital pro forma	6.678
Menos:	
Gastos corrientes seccionales	600
Maquinarias, equipo, vehículos	700
Inversión con deuda externa	2.053
Inversión con deuda interna	1.275
Subtotal	4.628
Recursos fiscales y otros	2.050

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

optimista sobre el crecimiento económico. Como se mencionó, se sustenta en ingresos poco sólidos y en un elevado endeudamiento (*Cuadro 6*) para cubrir gastos de inversión que aumentan en casi 70% (*Cuadro 5*). De las inversiones financiadas con recursos fiscales, \$ 1.720 millones corresponden a los gobiernos seccionales. Si no fluyen los créditos, el Gobierno central tendrá pocos recursos para invertir. El gasto corriente no puede sostenerse con el ingreso tributario, contrariando lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución (*Cuadro 12*).

Déficit creciente, malos augurios

En 2009 el déficit de alrededor de 4% del PIB se financió con el préstamo de \$ 480 millones del FLAR, el regalo de \$ 400 millones del FMI, la utilización de \$ 502 millones de la revalorización del oro considerada con utilidad del Banco Central, parte de la colocación de \$ 549 millones en bonos al IESS, parte del oneroso préstamo de PetroChina por \$ 1.000 millones, pero aún así se acumularon importantes atrasos. En ese año ya se presentaron dificultades para financiar el déficit y sostener el elevado gasto.

En el presupuesto de 2010 los números rojos aumentan a 5,3% del PIB (*Cuadro 6*), déficit que puede llegar a \$ 6.000 millones si, como se ha explicado, los ingresos se reducen y los gastos aumentan. No se ha demostrado con seriedad las fuentes de crédito interno y externo para financiar el déficit. Subyace el agotamiento de las opciones para financiarlo. Se asume que el Estado logrará financiar unos \$ 1.000 millones de amortizaciones de deudas pasadas (*Cuadro 7*); si no lo hace, la brecha financiera será mayor, aun considerando un nivel de atrasos importante para fines de 2010.

Como \$ 2.053 millones de créditos externos y \$ 1.275 millones de deuda interna financian casi 50% de las inversiones, si aquéllos no fluyen, éstas no se

realizarán, afectando la consecución de la meta de crecimiento. Si el déficit es mayor, es posible que la inversión tenga mayores recortes dada la inflexibilidad del gasto corriente. Como el modelo de Estado se sustenta en el gasto público, para sostenerlo a cualquier precio, se podría acudir a nuevas cargas tributarias y al consumo de las reservas del Banco Central. Así se profundizará el debilitamiento de las finanzas públicas.

Luego de varios años en que no había sucedido, el déficit primario —sin considerar intereses de la deuda— podría superar 4% del PIB. El Estado no se muestra capaz de ahorrar para pagar los intereses, para lo cual tendría que endeudarse, signo preocupante de fragilidad e incertidumbre fiscal.

Gasto social con dificultades

A pesar del desproporcionado aumento del gasto, el cálculo optimista del crecimiento de la economía y otras variables, el elevado precio del petróleo, los importantes ingresos tributarios, un mayor endeudamiento público y el gasto en educación mantienen la misma proporción del PIB que en 2009 (*Cuadro 8*), equivalente a 3,9% del PIB logrado en 1980. En salud se avanza poco y en vivienda se retrocede. Las dificultades son serias no solo para mantener el nivel de gasto alcanzado, sino para cumplir los incrementos establecidos en la Constitución. Ésta dispone aumentos anuales de 0,5% del PIB para educación hasta alcanzar 6% del PIB y de 0,5% del PIB anual para salud hasta llegar a 4% del PIB.

Subsidios e ineficiencia

Además de un gasto corriente que doblega las espaldas de la sociedad, de una carga tributaria que vuelve más difícil la vida de las personas y empresas, y de nuevas deudas para las generaciones futuras, se acumularán subsidios del orden de 8% del PIB o unos \$ 5.000 millones (*Cuadro 9*). La mayoría de ellos distorsiona el funcionamiento de la economía, privilegia a los que más tienen y consolida un modelo de Estado populista-clientelar.

CUADRO 12
PRESUPUESTO 2010,
ART. 286 CONSTITUCIÓN

Concepto	\$ millones
Ingresos permanentes (trib.)	8.166
Gastos permanentes (ctes.)	10.179
DIFERENCIA	-2.013

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 13
EMPLEADOS PÚBLICOS PRESUPUESTO
DEL ESTADO

Año	Nº
2006	356.120
2007	363.098
2008	370.593
2009	454.304
2010	454.304

FUENTE: PRESUPUESTO 2010.

CUADRO 14
PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS.
TASAS DE CRECIMIENTO 2010-2013

Variables	2010	2011	2012	2013
Inflación promedio	3,4	3,1	3,1	3,4
Crecimiento real PIB	6,8	5,3	4,3	2,1
No petrolero	7,7	6,0	5,0	2,4
Petrolero	1,3	1,3	0,2	-0,2
Producción petróleo (volumen)	1,3	7,0	0,2	-0,1
Exportaciones petroleras (volumen)	2,9	0,3	0,6	-0,4
Exportac. no petroleras (millones)	5,2	5,2	6,8	7,9
Gasto total presupuesto	29,0	2,9	3,9	6,0
Corrientes	12,0	1,6	3,9	4,4
Sueldos	7,0	5,5	4,1	3,9
Sueldos (millones)	5837,0	6159,0	6415,0	6669,0
FBKF (% PIB)	24,2	23,7	24,3	24,8

FUENTE: PRO FORMA 2010, PROGRAMACIÓN CUATRIANUAL.

CUADRO 15
OPERACIONES PRESUPUESTO 2010-2013.
PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	2010	2011	2012	2013
TOTAL INGRESOS	24,3	24,4	24,4	23,9
Tributarios	14,3	14,5	14,3	14,8
Petroleros	5,6	6,4	6,7	5,5
TOTAL GASTOS	29,6	27,9	26,8	26,5
Corrientes	17,9	16,6	15,9	15,6
Sueldos	10,2	9,9	9,5	9,3
Capital	11,7	11,2	10,8	10,9
Déficit	-5,3	-3,4	-2,3	-2,6
FBKF	24,2	23,7	24,3	24,8
PIB	56.964	62.265	67.490	72.038

FUENTE: PRO FORMA 2010, PROGRAMACIÓN CUATRIANUAL.

Por otra parte, son evidentes los signos de ineficiencia del gasto público, demostrados a diario en los pobres servicios de las instituciones estatales y en su poca efectividad para reducir la pobreza. La desproporción de ciertos gastos en contratos, publicidad, viajes, consultorías y otros (*Cuadro 10*) reflejan el despilfarro de los fondos públicos.

El futuro al desnudo

Como se infiere de los cuadros 14 y 15, el futuro económico y fiscal hasta 2013 está plagado de obvias inconsistencias y contradicciones. En 2013 la economía crecería 2%, hecho que desnuda la inviabilidad del modelo de Estado para mantener altas tasas de crecimiento. En esta perspectiva, son nulas las posibilidades de reducir la pobreza, crear empleos, disminuir el subempleo, mejorar los ingresos de todos y obtener recursos para la acción redistributiva del Estado. Si en 2010 el gasto real en salarios será igual al que se esperaba para 2013, la programación fiscal se destruye y deviene en un ejercicio de precariedad académica. Resulta una broma de mal gusto estimar que el aumento del gasto en 2011 será 2,9% y, al mismo tiempo, se tendrán más dólares para educación y salud, mejores sueldos para maestros, más inversiones y bienestar. ☒

INFORME ESCOLAR DE ESPAÑA

Cómo contestan los exámenes los estudiantes españoles. Se ha respetado la ortografía original de los alumnos. Las respuestas son reales enviadas por los profesores.

Ciencias y geografía

P. Movimientos del corazón.

R. El corazón siempre está en movimiento, solo está parado en los cadáveres.

P. Movimientos del corazón (otra respuesta).

R. De rotación alrededor de sí mismo y de traslación alrededor del cuerpo.

P. Huesos de la pantorrilla.

R. Está formado por el hueso más largo del cuerpo, que es el fémur, que va desde el omoplato hasta la rótula.

P. El cerebro.

R. Las ideas, después de hablar, se van al cerebro.

P. Ejemplo de parásito interno.

R. Las vísceras.

P. Un parásito interno del hombre.

R. El langostino.

P. Músculos del cuello.

R. Electrocléidomésticos...

P. Capacidad pulmonar.

R. Es de unos cinco mil litros.

P. Reproducción sexual.

R. Para que se provoque la FERMENTACIÓN, tienen que estar el órgano masculino dentro del femenino.

P. Dimorfismo sexual.

R. El macho se diferencia de la hembra por una prolongación más o menos larga.

P. Antibióticos.

R. El alcohol, algodón y agua oxigenada.

P. Estimulantes del sistema nervioso.

R. El café, el tabaco y las mujeres

P. Odontólogo.

R. Carnívoro que se alimenta de presas vivas.

P. Pediatra.

R. Médico de pies.

P. Definición de rumiantes.

R. Son los que eruplan al comer.

P. Marsupiales.

R. Los animales que llevan las tetas en una bolsa.

P. El alantoides.

R. Es una especie de rabo que tiene el pollo para respirar.

P. Reptiles.

R. Son animales que se disuelven en el agua.

P. Anfibios.

R. La rana tiene una hendidura cloacal, por la cual lanza el típico sonido 'cloac, cloac'.

P. Moluscos.

R. Esos animales que se ven en los bares, ejemplo, el cangrejo.

P. División de los moluscos.

R. Gasterópodos, bivalvos y simios.

P. Partes del insecto...

R. Son tres: in-secto

P. La abeja.

R. Se divide en reina, obreras y 'zagales'.

P. ¿Conoces algún vegetal sin flores?

R. Si, conozco algunos.

P. Fases de la Luna.

R. Luna llena, luna nueva y menos cuarto.

P. Formación de las cordilleras.

R. Las montañas no se forman en uno o dos días, tardan mucho tiempo en formarse.

P. ¿Qué río pasa por Viena?

R. El Vesubio azul.

P. Afluentes del Duero por la derecha.

R. Son los mismos que por la izquierda.

P. Glaciares

R. Pueden ser por erosión y por defunción.

P. Productos volcánicos.

R. Las bombas atómicas.

P. Cómo se llaman los habitantes de Ceuta.

R. Centauros. ☒