

Las tareas pendientes con el FMI

Por María de la Paz Vela, con la colaboración de Mauricio Orbe

Lograr la extensión del acuerdo con el FMI fue tarea de titanes para el ministro de Economía, Jorge Gallardo, quien tuvo que vérselas, por un lado, con la férrea oposición del Congreso a la elevación de la tarifa del IVA al 14% y, por otro, con el mecanismo de aprobación de la emisión de US\$ 300 millones en bonos para la recapitalización del Filanbanco, que incluía la “bendición” del Procurador General del Estado.

Sin estos dos requisitos, la segunda revisión del acuerdo stand-by no se hubiera dado ni el directorio del FMI hubiese tratado la situación de Ecuador, el 25 de mayo, para extender hasta fines de este año el acuerdo firmado el 14 de abril del 2000. Las tareas pendientes, sin embargo, son el fortalecimiento de los sectores fiscal y financiero, siendo este último el que todavía demanda ingentes recursos. ¿Qué esperar en los próximos meses y cómo entender el apoyo al sector financiero? Este análisis lo muestra; además, el representante del FMI da sus puntos de vista sobre la agenda financiera, mientras que el ministro de Economía se negó por segundo mes consecutivo a hablar con GESTIÓN, pues considera que la revista “trata equivocadamente” el tema del Filanbanco.¹

¹Ver al respecto la Carta del Editor de este número.

LA AGENDA FISCAL

Entre las tareas pendientes en las finanzas públicas para construir alguna sostenibilidad fiscal de corto y mediano plazo está la segunda parte del proyecto de **reforma tributaria**. Esos cambios legales deberán estar enviados al Congreso hasta el 31 de agosto, como requisito para la tercera revisión del FMI (*Recuadro 1*). Sin embargo, el ministro **Jorge Gallardo** es optimista y dice que se enviarán hasta el 15 de julio, y posiblemente no se lo haga como proyecto urgente.

¿Cuáles son esas reformas? La más importante es reemplazar el actual fondo petrolero “de reparto” —pues está lleno de partícipes— por un **nuevo fondo de estabilización**, que pueda acumular reservas en el mediano plazo y que, a su vez, le permitan operar como un respaldo para que la economía sea capaz de enfrentar choques externos de los que usualmente soporta el Ecuador.

Una segunda tarea es la de **eliminar las preasignaciones de los impuestos**, respetando solamente aquellas que manda la Constitución (educación primaria, salud pública, etc), a fin de reemplazarlas por un mecanismo que promueva la descentralización fiscal para la distribución de ingresos. Aquel mecanismo sería una **ley de responsabilidad fiscal para descentralizar**, asegurando que no se puedan transferir recursos sin asignar tareas a los gobiernos locales, los cuales deberán haber probado su competencia para asumir dichas tareas y su capacidad de optimizar el gasto adicional, para recibir los recursos que ordena la Constitución.

METAS FISCALES:
CÓMO ALCANZARLAS

Dada la dependencia de los ingresos petroleros, las metas se definieron conservadoramente: un déficit combinado (resultado global más superávit del Banco Central) de $-0,3\%$ del PIB y un superávit primario (déficit global descontado el pago de intereses) de $6,25\%$ del PIB (*Cuadro 2, Operaciones del SPNF*). A pesar del incremento del IVA del 12% al 14%, la carga tribu-

Recuadro 1

Acciones prioritarias para la tercera revisión del FMI (Agosto 2001)

- Envío al Congreso de legislación fiscal que reforme el fondo de estabilización petrolero y elimine preasignaciones no previstas en la Constitución sobre los impuestos.
- Homologación de las reglas de composición del capital de los bancos nacionales en acuerdo con los estándares de Basilea.
- Establecer un cronograma sobre la liquidación de activos adquiridos por la AGD, incluyendo una estrategia de manejo de activos que cubra arreglos institucionales, información, transparencia, y *outsourcing* del sector privado.
- Alcanzar un acuerdo sobre la reestructuración de las líneas de crédito externo más importantes de la AGD, y asegurar obligaciones con bancos extranjeros para estabilizar y reconstituir sus alianzas interbancarias y de comercio externo a los bancos abiertos de la AGD.

Cuadro 1

Las nuevas metas del programa económico 2001

	2000	2001
Crecimiento del PIB (tasa anual)	2,3%	4,0%
PIB nominal (millones de US\$)	13.649	17.593
Inflación promedio (tasa anual)	96,1	41,1
Inflación fin de período (tasa anual)	91	25,8
Variación Reserva Internacional Neta Disponible (millones US\$)	1.029,0	-100
Balanza Comercial (% del PIB)	12,1%	2,2%
Cuenta Corriente (% del PIB)	5,4%	-1,3%
Precio referencial del crudo (US\$ promedio barril)	24,5	20
Superávit/Déficit fiscal (% del PIB)	1,4%	-0,6%
Superávit primario (% del PIB)	8,9%	6,2%

Fuente: Banco Central, Ministerio de Economía, FMI.

Recuadro 2
Se disminuyó de 13,7% a 13,2% del PIB. Aunque se observa un fuerte in-

Las metas se sustentaron en medidas de ingresos y gastos

- El incremento de precios de los combustibles en diciembre del 2000;
- la reforma tributaria que entró en vigencia el 10 de mayo y que, descontando la eliminación del impuesto a la circulación de capitales y de la sobretasa arancelaria, generará ingresos netos adicionales por apenas 0,5% del PIB en el 2001 y de 0,75% del PIB en el 2002;
- un incremento de la base salarial aplicada a las contribuciones a la seguridad social, que rendiría alrededor de 0,7% del PIB;
- un decreto de austeridad fiscal para el sector público y definición como techo del incremento salarial un 12,5% en el año. El gobierno revisará las tarifas de los servicios públicos y los planes de inversión para que las empresas del Estado puedan alcanzar un modesto superávit. Para mantener la estrategia bancaria, incluye entre los costos fiscales un monto de US\$ 36 millones por intereses de: a) los bonos del Estado emitidos para la recapitalización de Filanbanco; b) los bonos a emitir por la garantía de depósitos, y c) del crédito para el fondo de liquidez.

Cuadro 2

Operaciones del SPNF (millones de US\$)				
	1999	2000	2001	2001 (% del PIB)
INGRESOS	3.443	4.130	5.161	29,3%
Petroleros	1.039	1.461	1.711	9,7%
Exportaciones	738	1.288	1.234	7,0%
Consumo interno	301	173	477	2,7%
No petroleros	2.273	2.532	3.225	18,3%
Impuestos:	1.517	1.870	2.323	13,2%
-A la Renta	470	502	411	2,3%
-IVA	565	915	1.412	8,0%
-ICE	67	75	132	0,8%
-Transacciones internacionales	351	341	356	2,0%
-Otros	64	37	12	0,1%
Contribuciones al IESS	228	215	392	2,2%
Otros	528	447	510	2,9%
Superávit oper. de las empresas públicas:	131	137	225	1,3%
Petroecuador	58	80	187	1,1%
GASTO TOTAL	4.244	4.010	5.262	29,9%
Gasto corriente:	3.292	3.102	3.813	21,7%
-Pago de intereses	1.347	1.057	1.193	6,8%
-Externos	861	858	761	4,3%
-Internos (1)	486	199	432	2,5%
-Sueldos y salarios (2)	982	757	1.104	6,3%
-Compra de bienes y servicios	393	408	535	3,0%
-Pagos varios	24	10	10	0,1%
-Otros (incluye transferencias)	545	870	972	5,5%
-Bono Solidario	171	117	155	0,9%
-Transferencias a la AGD	0	301	53	0,3%
-Transferencias a la CFN	0	0	50	0,3%
-Transferencias al BNF	0	0	10	0,1%
-Subsidio eléctrico	0	41	56	0,3%
Gasto de capital:	952	908	1.449	8,2%
-Formación bruta de capital fijo	934	896	1.242	7,1%
-Gobierno central	441	425	527	3,0%
-Resto del gobierno	249	292	511	2,9%
-Empresas públicas	244	179	204	1,2%
-Petroecuador	27	48	135	0,8%
-Otras compras de capital	18	12	10	0,1%
-Capitalización del fondo de liquidez y CFN (2)	0	0	197	1,1%
RESULTADO GLOBAL	(801)	120	(101)	-0,6%
-Resultado del Banco Central	(166)	26	50	0,3%
-Balance consolidado	(967)	146	(51)	-0,3%
-Resultado primario (SPNF)	547	1.219	1.092	6,2%

Notas: (1) Incluida propuesta de Reforma Tributaria. (2) Incluye desembolsos de la CAF.

Fuente: BCE, Ministerio de Economía y estimaciones del FMI.

Cuadro 3

Metas fiscales cuantitativas a diciembre

(enero 1 a diciembre 31, US\$ millones)

- Déficit del sector público contando con el Banco Central:	máximo US\$ -52 millones
- Gasto solamente del Gobierno Central:	máximo US\$ 4.244 millones
- Reducción de atrasos del Gobierno Central (reducción de "la bola"):	mínimo US\$ 55 millones

Fuente: Carta de Intención del FMI.

crecimiento del gasto fiscal en dólares de 31% con respecto al 2000, en términos del PIB el incremento fue de 1,1% (de 28,9% el año anterior a 29,9% en este año), por la creación del fondo de capitalización y la capitalización de la CFN. Solamente en intereses internos hay un incremento de 117% en dólares y de 1% del PIB de un año a otro. Los gastos de capital crecieron en 59,6% en dólares, y en 2% del PIB, lo cual sería ventajoso si se destinasen a proyectos importantes. Además, se constituyen en el segmento que podría soportar recortes –si resultase necesario– para cumplir con la meta fiscal.

METAS CUANTITATIVAS

Se establecen metas cuantitativas para la política fiscal y la monetaria (Cuadros 3 y 4), con fechas específicas: junio, agosto y octubre; las dos últimas coinciden con las revisiones pendientes, tercera y cuarta, del FMI. En términos fiscales ponen un techo de gasto del gobierno central de 24,4% del PIB (US\$ 4.244 millones) y para el déficit fiscal de -0,3% del PIB (US\$ -52 millones). Además plantean un compromiso para reducir los atrasos pendientes del gobierno (llamados comúnmente "la bola") en US\$ 55 millones, a US\$ 100 millones en diciembre 2001.

Para determinar el mínimo de reserva internacional disponible, se tomó en cuenta que hasta el 31 de diciembre habrá desembolsos de deuda externa de mediano y largo plazos por US\$ 1.057 millones, provenientes de organismos multilaterales y gobiernos. De ese monto, US\$ 426 millones están atados a proyectos, US\$ 35 millones corresponden a facilidades petroleras contratadas en este año, US\$ 20 millones al monto de líneas de crédito que se reestructurará en el 2001 y que corresponde a compromisos adquiridos por los bancos cerrados de la AGD; otros US\$ 440,7 millones corresponden a proyectos sectoriales (sobre todo sectorial financiero) que provienen del BID (US\$ 89,3 millones), del Banco Mundial (US\$ 151,4 millones), de la CAF (US\$ 200 millones). Además, el gobierno se comprometió a no aumentar su deuda externa por plazos menores a un año para el

Hasta el 31 de agosto deberá estar en el Congreso la segunda parte de la reforma tributaria. Pero, además, deberá aplicarse al capital de los bancos las reglas de Basilea. Y deberá haber un cronograma claro de liquidación de activos de la AGD... Son algunos de los puntos aún pendientes con el FMI.

Recuadro 3

La reforma estructural esperada

Aunque con demora y algunos temas pendientes, como la privatización de la compañía TAME, se reconocen progresos significativos en varias áreas:

- **Hidrocarburos:**

Se destaca el acuerdo para construir el segundo oleoducto transecuatoriano, el OCP, por un consorcio que agrupa a siete compañías petroleras. El ducto tendrá capacidad para transportar 450.000 barriles por día, y más que duplicará las exportaciones petroleras a partir del 2003. La inversión extranjera en el oleoducto se estima en US\$ 1 billón en los próximos dos años, que será de 40% en el 2001 y 60% en el 2002. Los *joint ventures* para la explotación de los campos del Estado no se pudieron hacer pues fueron objetados en el Tribunal Constitucional, junto con otros artículos de la ley Trole II; sin embargo, se estarían dando pasos legales para lograr que se den estas inversiones conjuntas.

- **Agua y Alcantarillado:**

Se otorgó a una empresa extranjera una concesión para la provisión de estos servicios en los próximos 30 años para la ciudad de Guayaquil. Se planea una inversión de US\$ 520 millones en los próximos 5 años.

- **Telecomunicaciones:**

El monopolio del Estado termina en diciembre del 2001, tras lo cual se harán concesiones para promover la inversión y la libre competencia.

- **Electricidad:**

Hacia fin de año se prevé la privatización de las 6 empresas generadoras de energía y de las 18 empresas de distribución.

Cuadro 4

Metas monetarias cuantitativas a diciembre del 2001 (US\$ millones)

	Vencimiento	Vencimiento
Máximo desembolso de deuda externa de mediano o largo plazo para el SPNF, desde diciembre 31 del 2000	Más de un año	1 a 5 años
RILD del tercer balance del BCE	Mínimo 675	200

* Este piso podría reducirse a la mitad con operaciones de reporto si se requiriera liquidez en el sistema financiero.

sector público no financiero, excepto para garantías asociadas a créditos de importación y requerimientos relacionados con la reestructuración del sector financiero.

Considerando los desembolsos respectivos, la reserva internacional líquida de libre disponibilidad del tercer balance del Banco Central –descontados los desembolsos del FMI– no debe bajar de US\$ 675 millones hasta fin de año. La excepción se daría si hubiera requerimiento de liquidez del sistema financiero, en cuyo caso esta reserva podría reducirse a la mitad.

LA AGENDA FINANCIERA

En la voluntad de los organismos multilaterales y del FMI ha estado el obtener una solución para los bancos estatales, con tres características: 1) que sea definitiva (sin más parches); 2) rápida, pues dejar pendiente este problema por más tiempo solo aumenta los costos; y 3) que se minimice el costo fiscal. No cabe que sean esos organismos los que decidan la solución, pues esto le corresponde al gobierno. Sin embargo, esa flexibilidad que se le ha conferido al gobierno para que cierre o junte un banco bueno con un banco malo, o que busque escurridizas posibilidades de administración o venta de los bancos estatales a entidades privadas, ha permitido que en las decisiones que se toman jueguen presiones e intereses regionales que han llevado a una situación contraria a la que se busca. En la práctica, los bancos siguen perdiendo recursos, por lo cual se agranda el problema fiscal y no se concretan las propuestas de “reprivatización”. El ING Barings en ningún momento se ha pronunciado por administrar Filanbanco, y se conoce que la firma Interdin pospuso indefinidamente su empeño de administrar el Banco del Pacífico en cuanto surgió –a fines de junio– el problema legal en torno a la capitalización de US\$ 89 millones en bonos que se dio el año anterior.

En la práctica, los organismos internacionales y el FMI promovieron la recapitalización de los bancos del Es-

Estrategia del sector financiero

Recapitalización de la banca y normas de Basilea

La extensión del acuerdo con el FMI busca cumplir los acuerdos originales, adecuarlos a la nueva realidad y fortalecer la estabilización macroeconómica y el sistema financiero. Así lo explica a GESTIÓN Jeffrey Franks, representante del FMI en el Ecuador. Respecto del sistema financiero, opina que el país debe seguir avanzando hacia normas y prácticas internacionales de supervisión bancaria, para lo cual la Superintendencia de Bancos se está asesorando con consultores de Deloitte & Touche, otras firmas privadas y organismos multilaterales. La actual carta de intención busca que se empiecen a aplicar las normas de Basilea e insiste en la formación del fondo de capitalización planteada en el acuerdo firmado en abril del 2000, por un monto de US\$ 75 millones financiados por la CAF y que servirán –conjuntamente con dinero privado– para recapitalizar la banca.

Para la banca pública, señala Franks, hay desafíos adicionales: rehabilitar los bancos, ponerlos en condiciones de funcionamiento para su eventual privatización con el fin de revertir las pérdidas del Estado, incluso buscar posibles socios o compradores de dichos bancos. Hay casos en los que es mejor cerrar un banco que mantenerlo abierto; pero abierto o cerrado el banco mantiene como obligaciones los pasivos (depósitos y el dinero del banco en el exterior) y tiene que cobrar sus activos. En el caso de los bancos públicos de Ecuador, el Estado debe asumir los pasivos como dueño de los bancos o como garante de los depósitos, y no puede eludir su obligación. Por tanto, se tiene que buscar una solución que maximice el dinero que ingresa por los activos y minimice los costos de cubrir los pasivos. En el caso de Filanbanco, el costo de asumir los depósitos es alto pues estos son de US\$ 850 millones, y se trata del banco más grande del país, cuyo cierre incluso podría repercutir en el resto del sistema.

Franks sostiene que si el banco tiene un déficit de capital, el cerrarlo no elimina el déficit, sino que incluso en ese caso será necesario que el Estado cubra la diferencia entre activos y pasivos, pues, en definitiva, los US\$ 300 millones fueron gastados como resultado de las pérdidas de la institución desde diciembre de 1998. La recapitalización que considera el FMI en el programa económico, ha sido resultado de asumir las pérdidas generadas por el banco: “no es un aporte ni un regalo a los banqueros, sino tratar de cumplir las obligaciones con los clientes”, concluyó el funcionario.

Otro punto clave es el apoyo a la reestructuración de las deudas, en lo que se ha progresado.

En el acuerdo extendido con el Fondo se insiste en la negociabilidad de dichos papeles para devolver la liquidez al Filanbanco, y a eso responde la inscripción de estos valores en el mercado bursátil para su venta. El acuerdo tenía previsto ampliar ese monto hasta US\$ 385 millones en caso de que fuera necesario, pero el Procurador del Estado autorizó solamente la emisión de US\$ 300 millones.

Para asistir en la recapitalización de los bancos privados, en junio 2001, el gobierno ha negociado un crédito de US\$ 76 millones de la CAF que financiará el fondo de capitalización bancaria. El programa fiscal del 2001, incluye la emisión de bonos públicos hasta US\$ 100 millones como recursos adicionales. Si quisiera fomentar la recapitalización de los bancos privados, el gobierno tendría que maximizar su relación y confianza con fuentes privadas de capital.

Hasta agosto del 2001 las autoridades deben enviar al Congreso la legislación que otorgue a la AGD (o a otra institución pública) la autoridad de tomar el control de otros bancos insolventes pero viables, recapitalizarlos y prepararlos para la privatización, considerando los costos mínimos.

G

tado, y el acuerdo contempla la emisión de nueva deuda (los US\$ 300 millones para recapitalizar el Filanbanco, los cuales además exige que sean negociables), permite el endeudamiento de corto plazo para el sectorial financiero, y amplía el gasto fiscal para el pago de intereses de los bonos para Filanbanco, de los bonos de la garantía de depósitos y del crédito de liquidez.

