

Política Fiscal: ¿será de romper el cepo?

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA >



El nuevo equipo económico ha impresionado a la opinión pública con su discurso social: el capital humano como eje de la política económica, la salud, la educación y la nutrición como prioridades del gasto social. ¿Quién puede oponerse a una propuesta así en un país donde 61% de sus habitantes es pobre, la cobertura del seguro de salud del IESS llega únicamente a 25% de la población adulta, la calidad de la educación pública es muy baja y medio millón de ecuatorianos padecen desnutrición? Nadie. Ante el bajo crecimiento del sector no petrolero, el equipo propone crédito productivo a tasas preferenciales a través de la banca estatal. ¿Qué empresario diría “no, gracias”?

Ninguno. Por eso su oferta colma los deseos de una sociedad, que clama por eliminar estos problemas pero que ha hecho poco para resolverlos. La reforma a la Ley de Transparencia y al Feirep confiere la responsabilidad de la calidad de uso de los recursos a un Plan de Desarrollo Productivo Sustentable a cargo del Frente Económico. Pero el cambio en la distribución del Feirep ha abierto la expectativa sobre la posibilidad de acceder a parte de los recursos, pues el mensaje es: gastar. En paralelo, en un país dependiente del capital externo, la eliminación de un fondo para disminuir la deuda ha minado la confianza para el financiamiento internacional privado y multilateral.

¿Qué riesgo entraña el uso de los fondos de los contribuyentes del IESS en proyectos petroleros? El artículo de Julio Oleas (más adelante en este número) lo analiza. ¿Cómo estirar los recursos del Feirep para cumplir con las nuevas ofertas? Véase el artículo de Jaime Carrera también en esta edición. ¿Cómo se financiará el presupuesto? El nuevo equipo económico primero anunció su política para después construir cifras, mecanismos y proyectos que sustenten sus ofertas. Su reto es que las expectativas no queden en oferta populista y dispendio fiscal. En este artículo se analizan cuáles son los alcances y los límites de los planteamientos del equipo económico de Alfredo Palacio.

Por qué eliminar el Feirep, según el actual gobierno

Una de las primeras propuestas de la reforma a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Loreytf) es la eliminación del Feirep (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público), como fondo a ser administrado por un operador fiduciario de mercados internacionales creado por

esa ley. Se creaba el fondo para ahorrar los recursos extraordinarios del petróleo y priorizar su utilización en la reducción de deuda pública (70%), en la creación de un fondo de estabilización (20%) y en el apoyo a proyectos de salud y educación (10%).

En 2005, contrariamente al espíritu de la ley, el 20% destinado a estabilización no estaba previsto ahorrar pues se lo metió al presupuesto y el 10% de pro-

yectos de salud y educación también entró a formar parte de los ingresos, totalizando un monto de \$ 152 millones (ver artículo de Jaime Carrera). 70% fue utilizado, no para reducir el *stock* de deuda pública, sino como un fondo que permitía triangular recursos con el IESS para sustituir deuda interna de menos de un año plazo por deuda interna de un plazo mayor. Ese 70% no cumplió estrictamente el rol para el que fue crea-

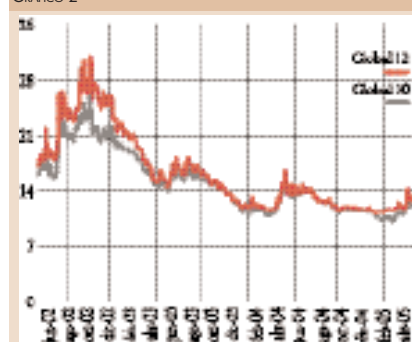
PRECIOS BONOS GLOBALES CAYERON TRAS ANUNCIO DE ELIMINAR FEIREP

GRÁFICO 1



RENDIMIENTO BONOS GLOBALES AUMENTÓ CON NUEVA POLÍTICA

GRÁFICO 2



FUENTE: BLOOMBERG, MERCADO DE CAPITALES DEL BANCO DEL PICHINCHA.

do y contribuyó al financiamiento del presupuesto “bajo la línea”, una interpretación de la Loreytf.

Aunque no se llegó a utilizar para la recompra de deuda externa, la sola existencia del Feirep generó confianza en los inversionistas internacionales y en los organismos multilaterales. Los primeros llegaron a invertir en deuda interna \$ 260 millones (\$ 66 millones en bonos y \$ 194 millones en Certificados de Tesorería, Cetes) entre octubre de 2004 y el primer trimestre de 2005; y los multilaterales ofertaron alrededor de \$ 400 millones para el financiamiento de libre disponibilidad. La sola existencia del fondo hizo subir el precio al que se cotizaba la deuda soberana de Ecuador en el mercado: el valor nominal de los bonos globales 2012 pasó de 70% (antes del Feirep, en 2002) a 102% (en la administración de **Mauricio Pozo** y **Mauricio Yépez**, 2003-2005), y, en el mismo período, los globales 2030 de 46% a 97%

(Gráficos 1 y 2), pero esto no significó un aumento del servicio de la deuda.

El ministro de Economía, **Rafael Correa**, y su equipo han condenado el manejo –en un fondo aparte– de los recursos del Estado provenientes de la venta del crudo pesado; en la ley reformatoria urgente de la Loreytf proponen eliminar el Feirep e incluir en el presupuesto general los recursos que lo alimentaban. El argumento principal del equipo económico es que la distribución de recursos con la que se creó este fondo “preveía incentivos inadecuados a la valoración de la deuda pública ecuatoriana, imposibilitando aplicar una adecuada política de recompra, pues si se recompraba se hubiese beneficiado millonariamente a los tenedores de deuda externa en perjuicio del Estado ecuatoriano”.

La eliminación de este fondo significa quitar la expectativa de recompra de deuda externa y la consiguiente caída de precios de los bonos globales. La decisión viabiliza una posible recompra de bonos a bajo precio, pero empeora las condiciones de colocación de nueva deuda en el mercado doméstico y peor en el internacional, lo cual afectará al financiamiento del presupuesto este año y el próximo.

El actual equipo económico critica que al ser creado el Feirep se generó artificialmente un déficit fiscal de \$

481 millones en 2005, que se convierte en superávit de \$ 137 millones reduce si se contabilizan en los ingresos presupuestarios \$ 490 millones del total de los \$ 754 millones del monto estimado del Feirep para todo el 2005 (Cuadro 1). Si se restan \$ 159 millones de gasto que

OPERACIONES DEL PRESUPUESTO GOBIERNO CENTRAL 2005 (\$ MILLONES)

CUADRO 1

	2005 Presupuesto	2005 Ene/Abr	2005 Proy.May/Dic	2005 Total
Ingresos totales	5417	1906	4095	6001
Ingresos petroleros	1729	458	1537	1995
Exportaciones	790	305	582	887
Venta interna	774	77	160	237
FEP por liquidar	17.8	76	305	381
FEIREP	147	0	490	490
Estabilización	98	0	98	98
Salud, Educación, I&D, Product	49	0	392	392
Ingresos no petroleros	3688	1448	2558	4006
Ingresos tributarios	3169	1297	2167	3464
Renta	661	396	362	758
Vehículos	51	19	38	57
IVA	1795	632	1227	1859
ICE	235	82	169	251
Arancelarios	403	167	356	523
Otros impuestos	24	1	15	16
No tributarios	461	105	348	453
Transferencias	58	46	43	89
Total de Gasto	5901	1804	4063	5867
Gasto Corriente	4399	1389	2985	4374
Sueldos y salarios	2190	721	1470	2191
Bienes y servicios	388	102	286	388
Intereses	853	282	588	870
Deuda externa	615	204	432	636
Deuda interna	238	78	156	234
Transferencias corrientes	572	178	381	559
Otros gastos corrientes	396	106	260	366
Gasto de Capital	1502	415	1078	1493
Superávit/Déficit Global	-484	102	32	134
FEP Transferencias FEIREP y otros	159	112	47	159
Resultado G. Central Consolidado	-643	-10	-15	-25
Requerimientos de Financiamiento	1704	433	818	1251
Déficit/Superávit del GC (+/-)	643	10	15	25
Amortización Externa	964	303	646	949
Recompras de Deuda FEIREP		0	264	264
Limpieza de atrasos		120	-107	13
Financiamiento Identificado	1040	396	502	898
Cambio de Depósitos	-0.3	-50	-131	-181
Emisión Neta de Bonos Cetes Domést.	715	359	157	516
De los cuales FEIREP	0	0	264	264
Desembolsos no estructurales	325	87	212	299
Recompras FEIREP	0	0	264	264
Financiamiento Excepcional	505	35	315	350
Reestructuración	0	0	0	0
BID	230	0	150	150
Banco Mundial	175	0	100	100
CAF	100	35	65	100
FMI	0	0	0	0
Necesidades Residuales de Financ.	159	2	1	3

ya se está ejecutando, proveniente de la transferencia de \$ 110 millones del FEP al Feirep realizada en febrero más \$ 49 millones del Feirep acumulado, el déficit por financiar es de \$ 22 millones para el gobierno consolidado. Señalan que eliminar el fondo contribuirá a la transparencia y a una nueva distribución de recursos para una verdadera política económica, lo cual hay que esperar para ver.

Eliminar el Feirep, ¿tendrá sólo elementos positivos?

Con seguridad no. Aunque la eliminación del fondo y la del 70% destinado a recompra bajen el precio de la deuda ecuatoriana en el exterior, desfavorecen el financiamiento externo del presupuesto, como se dijo. Peor en circunstancias en que el ministro, por un lado, pide apoyo los créditos previamente comprometidos de multilaterales de \$ 350 millones y, por otro, amenaza con no pagar las amortizaciones que el país debe, por \$ 800 millones, si no se reciben esos recursos.

La inclusión de recursos del Feirep en el presupuesto incrementa los ingresos fuertemente: en \$ 340 millones adicionales sobre la línea (del total es-

“ELIMINAR EL FEIREP LLEVARÁ A UNA POLÍTICA DE BAJO CONTENIDO SOCIAL”

ABELARDO PACHANO, ANALISTA ECONÓMICO

El Feirep es el tercero o cuarto intento de creación de un fondo de estabilización fiscal. Su función es atenuar los ciclos económicos en un sistema de dolarización y es un instrumento indispensable para evitar graves desarreglos sociales y mayor inequidad cuando las condiciones internacionales no son favorables para el país.

Con la estructura preasignada y la mala calidad del gasto público, que por problemas políticos no ha podido mejorar, la inclusión del Feirep en el presupuesto lo único que hará es llevar a una política de bajísimo contenido social. ¿Por qué digo esto? Porque la historia ecuatoriana, latinoamericana y mundial, ha demostrado que cuando hay discrecionalidad en el gasto, la política es terriblemente mala, no resuelve nada y se pierden los conceptos básicos, peor si se confunden estos recursos dentro del conjunto de ingresos y gastos presupuestarios.

La doctrina económica habla de que mientras menos discrecionalidad exista, más seguridad y certeza tendrán las sociedades. Si se pierde el fondo ya nadie sabrá el monto de los excedentes petroleros, y nadie ren-

dirá cuentas, ya que en el proyecto de reforma no hay una sola norma que señale cómo se van a usar los recursos y quiénes son los responsables.

Yo creo que hay que defender la vigencia del Feirep como tal, la obligación de que las autoridades que lo manejen rindan cuentas y la conformación de un sistema de control y una definición de prioridades dentro de los campos sociales, que aseguren que vamos a abordar las raíces de los problemas, sobre lo cual la reforma no dice nada.

La consecuencia de eliminar el Feirep y proponer el uso del fondo del IESS es la de desproteger totalmente al gobierno, ponerlo a enfrentar circunstancias de origen internacional o internas –como una mala política fiscal– que generen una crisis, sin instrumentos para enfrentarla con éxito.

No hay información sobre lo que se piensa hacer con el crédito productivo. Toda competencia es sana, pero tiene que hacerse con políticas que no generen incentivos perversos, como créditos subsidiados, a actividades no viables, o quizá sin garantías adecuadas para que puedan ser devueltos. Que no se repitan historias pasadas de no pago, como está ocurriendo en estos momentos con el Banco de Fomento, o como sucedió con el decreto 1492 del gobierno de **Noboa** con la Corporación Financiera Nacional (CFN), lo cual terminó en una transferencia gratuita de dinero del Estado a particulares.

El monto del que se habla frente al total de crédito del sistema financiero es muy pequeño, \$ 200 millones, cuando la cartera creció a más de \$ 1.200 millones a una tasa superior al 20% anual y no ha habido restricción financiera. Hay recursos en la CFN que se están otorgando, con el aval de los bancos privados, para asegurarle a la entidad que los créditos están bien evaluados. Además, con mayor información financiera sobre el sector productivo, ya no puede ser sujeto de crédito quien no paga impuestos.

RECUADRO 1

FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO

El Ecuador tiene que reducir el peso de la deuda pública a 40% del PIB a fines del 2006, según la Loreyff. Ese compromiso es el resultado del estrangulamiento del presupuesto del Estado por una emisión excesiva de obligaciones en el pasado, y por los continuos déficit fiscales, que antes se consideraban como un factor de promoción del crecimiento. Hoy día se paga en proporción del PIB menos intereses con la deuda pública de lo que se pagaba hace cuatro años y hay que continuar en esa línea cada año, dijo Pachano.

Para llegar a una situación estable y equilibrada hay que mantener una buena política fiscal que sea creíble, sostenible y transmita se-

guridad, y en esas condiciones los mercados financieros internacionales e internos le pueden dar el tiempo necesario al Estado para ir disminuyendo ese nivel de dependencia en el financiamiento. Sin credibilidad, el financiamiento puede ser un problema severo para la viabilidad del presupuesto.

En la administración anterior se incluyó 30% de los recursos del Feirep en el presupuesto, lo cual se debe señalar como una inconsistencia absolutamente cuestionable. Los recursos del Feirep sirvieron para una reestructuración de la deuda interna, lo que no es negativo, porque actualmente las amortizaciones de deuda interna son mucho menores de las que iban a ser si no se hacía ese refinanciamiento. Sin embargo, fue positivo que la triangulación con fondos del IESS permitió el desahogar el problema de financiamiento por endeudamiento interno.

timado de \$ 490 millones sobre la línea hay que restar unos \$ 150 millones que ya estuvieron incluidos), y en \$264 millones bajo la línea. Crea mayor capacidad de gasto –incluso el de inversión– con el riesgo de que se transforme en gasto corriente y permanente. ¿Será sostenible en el tiempo? Ya es sabido: se termina la plata, viene un nuevo ministro dos años después y ya no le parece bien continuar con algún proyecto planteado por el gobierno anterior. Gastar en el corto plazo, en época de buenos precios del petróleo, puede terminar con el ahorro acumulado, para caer en crisis en la época de vacas flacas. La inclusión de \$ 264 millones -para recompra -bajo la línea representa el 35% del total del Feirep, y es parte del 40% que tiene tres destinos en la reforma a la ley.

NUEVA DISTRIBUCIÓN Y NUEVOS RIESGOS DEL FEIREP

Se requiere mejor calidad del gasto

La distribución de 10%, 20% y 70% para proyectos de salud y educación, estabilización y recompra de deuda, respectivamente, tendría sus días contados. Los diputados han recibido con beneplácito la idea del ministro Correa de gastar (gasto de inversión) sin demora el ahorro acumulado, aunque en algunas filas prefieren fortalecer el segmento de estabilización.

Los anuncios del ministro Correa se han anticipado a proyectos, montos y mecanismos concretos sobre cómo poner en práctica sus ofertas, que recién se están elaborando. La propuesta de reforma determina una nueva distribución: recursos en salud (15% del fondo) y educación (otro 15%) para proyectos, no para gasto corriente. Pero este anuncio no ha ido acompañado siquiera de otros anuncios para combatir la corrupción, los excesos del sindicalismo, la politización y el clientelismo en los proyectos sociales.

La idea que se ha transmitido es que para mejorar la salud y la educación solo hace falta más dinero. El problema es que sin reformas en los sectores sociales, el nuevo gasto que se ofrece para la inversión corre el riesgo de caer en saco roto.

¿Multiplicar los recursos para ciencia y tecnología?

Senacyt-Fundacyt utilizaron \$ 1,2 millones en proyectos para ciencia y tecnología en 2004. El gasto en tecnología se elevará del millón de dólares anual de los años anteriores a posibles \$ 75 millones (10% del Feirep). El viceministro **Pablo Dávalos** explica (*ver entrevista*) que se busca formar un capital semilla para ciencia y tecnología, para becas de estudios (gasto corriente) y proyectos concursables. Pero la propuesta de reforma no menciona nada de esto. Si se tratase de capital semilla debería decirse expresamente en el proyecto, con las salvaguardias adecuadas para que cuando el actual equipo económico se haya ido, se mantenga así y no haya lugar a la discrecionalidad de ninguna autoridad económica. Tal como está la propuesta para ciencia y tecnología hace pensar que ese 10% del Feirep, se va a destinar cada año a ese fin. Esto puede significar que este y los futuros gobiernos se vean forzados a apoyar a empresas

grandes, que deberían invertir capital propio, o coloquen los fondos en cualquier nivel de empresas que la Fundación de Ciencia y Tecnología (Fundacyt) o un todavía inexistente “Ministerio de Ciencia y Tecnología” -de cuestionable creación- evalúen como proyectos rentables. Algunas inversiones del pasado en ciencia y tecnología tuvieron tropiezos (*Recuadro 2*).

¿Fondo de estabilización o flujo en el presupuesto?

El gobierno actual dice que hoy sí se acumulará el 20% de estabilización, que no se acumuló en los gobiernos anteriores, hasta 2,5% del PIB según la reforma planteada. Pero la realidad es que si ya está ingresado en el presupuesto de 2005, no puede acumularse en este año, pues se lo gastará. Este es uno de los temas que falta aclarar en la reforma, pues no se sabe si se trata de un fondo de acumulación o será parte de los ingresos presupuestarios.

El viceministro Dávalos dice que todos los recursos por petróleo crudo pesado más el 45% proveniente del Fondo de Estabilización Petrolero, FEP, deben ingresar al presupuesto, lo cual no significa que se gastarán, pues aparecerán como recursos excedentes para financiamiento bajo la línea. ¿Cómo se medirá, entonces, la acumu-

RECUADRO 2

LIMITADA CAPACIDAD DE DESARROLLO TECNOLÓGICO

En el Programa de Fondos Compartidos del Banco Mundial, ejecutado en 2002 por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (Micip), se estableció un componente para mejoramiento de calidad y productividad mediante mejoras tecnológicas, destinado a empresas medianas y pequeñas del mercado ecuatoriano. El fondo entregado por el Banco Mundial fue de \$ 600.000 y al Micip le tomó un año colocarlo. Los resultados del uso de esos recursos fueron favorables en la evaluación realizada por MULTIPLICA.

Entre 1996 y 2001, la Fundacyt recibió \$ 11 millones para el Primer Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, IPCT, con fondos del BID. Se trata del mayor monto de recursos entregado para tecnología en la historia del país con financiamiento del BID. Se financiaron 35 proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, cuatro proyectos de servicios científicos y tecnológicos. Algunos subproyectos que se sacaron a concurso quedaron desiertos, pues los proyectos presentados no calificaron para hacerse acreedores de los fondos.

“VEEDURÍAS, TRANSPARENCIA Y UN PLAN DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL BUEN USO DE LOS RECURSOS”

ENTREVISTA A PABLO DÁVALOS, VICEMINISTRO DE ECONOMÍA

“Operativamente, el manejo de los recursos del Feirep dentro del presupuesto va a estar detallado, tanto como ingresos de capital cuanto por el destino de los recursos, de acuerdo a la distribución que apruebe el Congreso en la reforma de la Ley.

Otro aspecto es que la calidad del gasto está garantizada por la propuesta de creación de un fondo para el gasto social relacionado con un Plan de Inversión Social, en donde se generan las directrices de ejecución del gasto.

El uso de los recursos tendrá indicadores de gestión, transparencia y eficiencia, para lo cual se han propuesto veedurías ciudadanas, como un mecanismo para evaluar toda la gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. La reforma establece que los proyectos de inversión social se hagan en función de un Plan de Desarrollo Social; que el crédito al sector productivo se asigne en función de un Plan de Desarrollo Productivo Sustentable; y que los recursos para tecnología se utilicen de acuerdo con un Plan de Desarrollo Científico Tecnológico del gobierno nacional.

Además, el uso de los recursos del Feirep se va a ceñir a la ley, que dice que no podrán ser utilizados para gasto corriente y que las asignaciones previstas en el presupuesto para remuneraciones, sueldos y salarios no podrán crecer anualmente en más de 3,5% en términos reales”.

Sobre el 40% del Feirep: “Se destinará no solamente para crédito productivo sino también para el servicio de la deuda al IESS y para la recompra de deuda externa o interna; aún no hay un monto definido. Los recursos del Estado se van a intermediar a través de la CFN, institución que no se va a capitalizar. El Frente Económico puede sugerir que en virtud de que hay opacidad en la tasa de interés porque cobran comisiones, etc., por el riesgo, se trabaje con este banco del sector estatal, o se plantee un mecanismo de subastas, para ver cuál es el banco con mejor tasa de interés. También puede ser que la CFN abra una línea de primer piso... no lo sabemos todavía”.

El 20% destinado a un fondo de estabilización “se conservará como un ahorro dentro del presupuesto, lo que se reflejará como un saldo negativo en el financiamiento identificado: \$-181 millones. Los saldos no ejecutados irán al fondo de estabilización”.

Sobre el 10% destinado a ciencia y tecnología: “Se ejecutará en función de un Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico que dé cabida a proyectos concursables de investigación que incrementen la competitividad del país y aseguren el posicionamiento de industrias con valor agregado; la línea de becas es importante y posiblemente se dará paso a la formación de un fondo semilla”.

La propuesta de introducir al presupuesto los recursos del Feirep o aplicar el ahorro de los contribuyentes del IESS a proyectos petroleros o de infraestructura, “es consistente con dar sustentabilidad al esquema de dolarización, puesto que si se logra la reactivación del sector no petrolero, particularmente de los bienes transables, se va a eliminar la presión del déficit no petrolero sobre la balanza de pagos. Debido a que el presupuesto es apenas un 23% del PIB, la expansión que da el Feirep va a influir apenas en 1,1% de la formación bruta de capital fijo (indicador de la inversión neta) por incidencia directa de estos recursos, lo que contribuirá al crecimiento del PIB”.



Xavier Espinosa

lación de 2,5% del PIB en un fondo? No se sabe. Supóngase, por ejemplo (lo que en el Ecuador no es difícil suponer), que, en el camino, una huelga de maestros demande incrementos salariales sustanciales, ¿qué pasaría entonces? ¿O qué pasaría si la venta interna de combustibles no llegara al 50% de los ingresos presupuestados? No se debe olvidar que los recursos del FEP sirvieron en los dos años anteriores para compensar la caída en los ingresos por venta de derivados, y que el proyecto de reforma contempla la posibilidad de compensar la caída de ingresos petroleros en el presupuesto.

Crédito desde el Estado: ¿reflote productivo o posibles deudas impagas?

La reforma propone destinar 40% del Feirep para el establecimiento de líneas de crédito al sector productivo a través de la Corporación Financiera Nacional y para otros dos destinos. La asignación de estos recursos responderá al correspondiente Plan de Desarrollo Productivo Sustentable elaborado por el Frente Económico. Las recuperaciones y rendimiento de los créditos realizados a través de la CFN se destinarán, igualmente, a inversión productiva, a través de la misma institución financiera y serán considerados recursos del Estado. Un segundo destino de este 40% es el pago del servicio de la deuda con el IESS, y un tercero es la recompra de la deuda pública externa e interna a valor de mercado, cuando las circunstancias lo justifiquen.

Sobre el 40% que se destinará a crédito productivo, ¿con qué mecanismos se lo hará?, ¿por qué montos?, ¿cuáles serán los parámetros exigidos para conceder crédito de modo que este sea recuperable y no se creen las condiciones para una futura crisis de no pago al Estado, si de esas historias está sembrada la política de crédito de la banca pública? Estos temas no se pueden ignorar, el riesgo de mal uso de recursos es demasiado alto. Aunque el principio de reactivación productiva sea correcto, hacerlo con recursos públicos puede ser un

incentivo perverso para que los prestarios mañana, cuando el ministro y su equipo se hayan ido, armen un club de deudores y no paguen, como lo han hecho mil veces contra el Banco de Fomento y otros bancos estatales, descapitalizándolos.

Nuevamente, en este campo, los mecanismos están por definirse y confieren todo el control sobre el buen uso de los recursos a un “Plan de Desarrollo Productivo Sustentable”, que aún no existe y que, visto lo acontecido en la historia del país, no garantiza nada.

FIN A LAS REGLAS MACROFISCALES

Termina el candado de 3,5% de incremento del gasto

Quizá la fuerte motivación social del equipo económico lo ha conducido a proponer el cambio de la regla de control fiscal que limita a 3,5% de incremento real anual del gasto primario —un ‘candado’ que se ha manejado en dolarización con sumo cuidado, debido a las exigencias de un sistema de tipo de cambio fijo y, sobre todo, tras el crecimiento presupuestario en gasto corriente que ocurrió en 2000, 2001 y 2002, antes de la vigencia de la Loreytf.

Sin embargo, por el rezago en la inversión social per cápita en el país, de apenas \$ 143 frente al promedio de la región de \$ 540, con un límite de crecimiento como el establecido por la regla macrofiscal y una tasa de crecimiento poblacional cercana a 2% anual, el Ecuador tardaría 47 años en alcanzar el promedio regional. Quizá a este problema se le podía buscar una salida sin romper el candado macrofiscal, que fue utilizado intensamente por los ministros de Economía anteriores para frenar con decisión los pedidos de aumento de gasto presupuestario provenientes de autoridades seccionales, políticos con poder y gremios de todos los sectores. Ahora, tan pronto las nuevas autoridades han anunciado la eliminación de este candado, han surgido pedidos de asignaciones de los recursos del Feirep de todas partes, y se espera que

DETERMINACIÓN DEL TECHO DEL GASTO PRIMARIO (\$ MILLONES)

CUADRO 2

	Inicial 2004	Profor. 2005	Presup. 2005	Nuevo Gobierno 2005
1 Egresos Totales	6.951	7.343	7.344	7294
2 Amortizaciones	1.510	1.515	1.444	1429
3=1-2 Gastos sin amortizaciones	5.441	5.828	5.900	5865
4 De los cuales, intereses	762	878	853	869
5=3-4 Gasto primario (GP)	4.679	4.950	5.047	4.996
6 Deflactor del PIB 2004 (Defl. 2004)		2,3		
7 Límite Crecimiento Real del Gasto (Ley)		3,5		
Techo de gasto primario 2004	1/	4954	4954	4954
1/ GP2005=GP2004*(1+deflactor PIB2004)*(1+0,035)				

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR E INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

REDUCCIÓN DEL DÉFICIT NO PETROLERO (COMO % DEL PIB)

CUADRO 3

	2004	Gob. anterior 2005(1)	Gob. anterior 2005(2)	Gob. actual 2005(2)
Ingresos sin desembolsos	16,9	16,8	17,1	18,9
Menos: ingresos por exportación petrolera (1)	1,6	2,1	3,0	5,5
Ingresos no petroleros	15,3	14,7	14,1	13,4
Gastos sin amortizaciones	18,5	18,4	18,6	18,5
Déficit no petrolero	-3,2	-3,7	-4,5	-5,1
Déficit no petrolero: regla macrofiscal	-4,4	-4,2	-4,2	-4,2
Diferencia	1,2	0,5	-0,3	-0,9
PIB nominal	29.332	31.719	31.719	31.719

(1) EXCLUYE LOS RECURSOS DEL FEIREP.

(2) INCLUYE LOS RECURSOS DEL FEIREP.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR E INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

se multipliquen. ¿Cómo se controlará el incremento del gasto corriente? No es suficiente con que la reforma diga que el 3,5% de crecimiento real seguirá como tope para el gasto de remuneraciones, sueldos, salarios y transferencias corrientes del gobierno central, pues si fracasa un proyecto de inversión, se convierte en gasto corriente y contribuye a erosionar el ahorro creado.

Aunque el equipo económico respetó la regla de 3,5% de incremento real en la proforma de 2005, el Congreso Nacional, al hacer los cambios en las asignaciones presupuestarias, obligaba a irrespectar la regla macrofiscal de tope de incremento del gasto (columna 3 Presupuesto 2005 del Cuadro 2). El nuevo gobierno ha hecho una reestructuración del gasto que sobrepasa el tope de crecimiento de 3,5% real por año, en la expectativa de que esta regla será elimi-

nada por el Congreso como propone la reforma enviada como tema urgente (Cuadro 2).

El gobierno anterior ya no respetó la regla de la reducción del déficit no petrolero en 0,2% del PIB por año, cuyo objetivo era disminuir la dependencia del gasto presupuestario de un solo recurso no renovable y cuyo precio internacional es volátil: el petróleo. Para dar la idea de cumplimiento de la regla exigida por la Loreytf vigente, el gobierno anterior hizo el cálculo del déficit no petrolero excluyendo el 30% del Feirep que decidió incluir en los ingresos presupuestarios. La columna tres del Cuadro 3 hace el cálculo del déficit no petrolero del presupuesto aprobado de

2005, incluyendo los ingresos del Feirep, donde se muestra claramente que la regla macrofiscal de reducir el déficit no petrolero se incumplió. El mismo cálculo realizado con las cifras del nuevo gobierno muestra que esta regla —que permanece en la reforma, pero que incluye todos los ingresos petroleros exceptuando la venta interna de derivados, o sea que considera en los ingresos totales también los ingresos del FEP (\$ 381 millones) y parte de los ingresos del Feirep (\$ 490 millones de un total estimado de \$ 754 millones)— sobrepasaría el 4,2% del PIB del déficit petrolero esperado para 2005. Incluir en el presupuesto todos los ingresos petroleros, sin manejarlos como fondo aparte, aumentará la dependencia presupuestaria del petróleo. La reforma hará que se pierda el loable objetivo de reducir la dependencia del petróleo. 