

Feirep: no hay dinero para tanta oferta

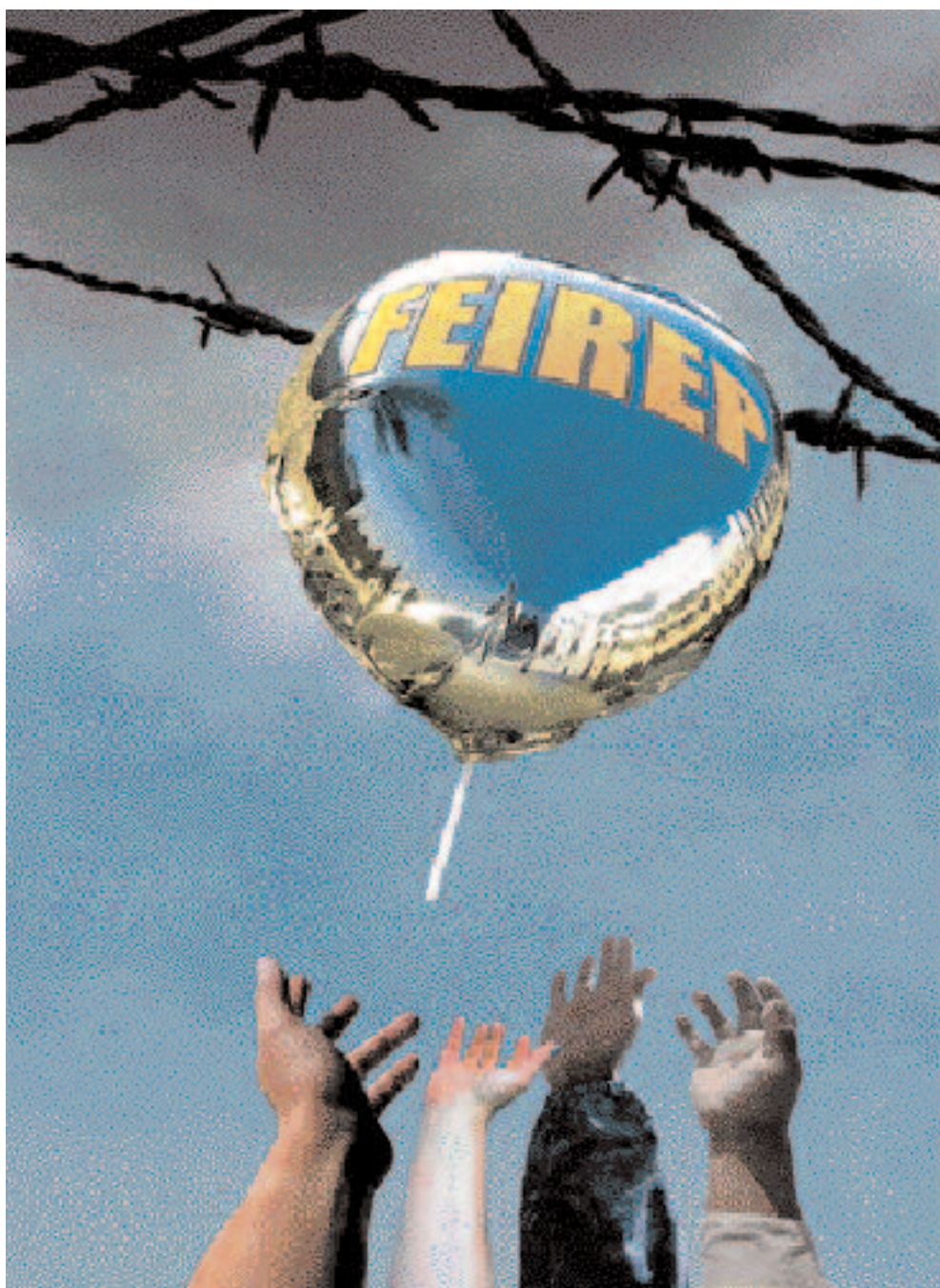
< POR JAIME CARRERA >

Todo ecuatoriano anhela reducir la pobreza, aplaude una mayor asignación para escuelas y hospitales, y apoya la producción y el empleo. Sin embargo, cuando esta filosofía económica y social no encuentra viabilidad en la aritmética, se desacredita, y desalienta a las clases pobres que pretende redimir. Se vuelve una suerte de populismo académico, destructivo por su aparente solidez y por la acogida popular de sus postulados. Quienes lo propugnan pueden terminar su gestión glorificados, aupados por la intuición social. Pero si antes o después se desencadena la crisis, los nocivos efectos desatados deberán ser enfrentados por alguien, si en el camino no es crucificado.

Ecuador tendrá una auténtica revolución cuando los sectores políticos, económicos y sociales asuman las graves restricciones fiscales acumuladas por la acción de una sociedad rentista y populista y, a partir de esto, admitan la necesidad de llegar a acuerdos mínimos sobre reformas imperativas, que sustenten el crecimiento a tasas elevadas, atraigan inversiones, generen empleo, asignen mayores recursos presupuestarios para programas sociales y reduzcan la pobreza.

De la recompra fallida al reparto rentista

El Feirep (fondo de inversión y recompra de deuda pública) podría acu-



mular unos \$ 600 millones en 2005. Un saldo de \$ 106 millones a diciembre de 2004, más \$ 110 millones trasladados del FEP de 2004, más unos \$ 384 millones de ingresos de 2005. El Gobierno espera acumular \$ 745 millones, es decir \$ 529 millones de ingresos en 2005. Si este fuere el caso, quedaría al margen del presupuesto un monto importante, y las cifras que se pretende incluir para educación y salud serían menores. Es necesario ser coherente con los enunciados para no desacreditar la gestión del Estado.

En el presupuesto de 2005 se consideraron como ingresos del Feirep \$ 152 millones, de los cuales 10% debía destinarse a educación y salud, y 20% a estabilización (*Cuadro 1*). El Gobierno ha propuesto reformar ese fondo y asignar 15% para educación, 15% para salud, 10% para tecnología, 20% para estabilización, y 40% para producción y recompra de deuda. Si el Congreso aprobara la propuesta, el Feirep recibiría \$ 208 millones más y 60% de ellos deberían constar como ingreso del presupuesto (*Cuadro 1*).

Por venta de derivados de consumo interno no ingresarán \$ 444 millones (*Cuadro 1*). Parte de esta merma se cubrirá con el uso de unos \$ 300 millones de los excedentes sobre \$ 25 por barril, precio con el que se elaboró el presupuesto. Como esto sigue siendo insuficiente, el faltante se compensará con mayores ingresos tributarios, dada la tendencia favorable observada en el primer cuatrimestre. El déficit podría alcanzar unos \$ 321 millones, que aumentarán o disminuirán en función del cumplimiento de las metas de producción de petróleo. En el primer cuatrimestre, la producción de las empresas privadas estuvo por debajo de lo previsto en el presupuesto y la producción de Petroecuador es una incógnita.

\$ 240 millones (40% de \$ 600 del Feirep) se mantendrían al margen del presupuesto. Debido al incierto financiamiento, parte de estos recursos se utilizaría para la recompra de deuda interna. No está claro el mecanismo

para impulsar la producción, pero si persisten los problemas de financiamiento, este propósito puede ser una quimera, pues esos recursos del Feirep deberán suplir el financiamiento.

Tampoco se lograría conformar un fondo de estabilización real para amortiguar posibles caídas futuras de ingresos, pues \$ 120 millones de éste ya formarían parte de los ingresos del presupuesto. Esta desprotección no es un mensaje positivo para el futuro del país.

No es bueno para la estabilidad de mediano y largo plazos de las finanzas públicas que, a pesar de utilizar casi todos los recursos petroleros con precios de \$ 50 por barril (WTI), persista el déficit, se mantenga un nivel de gasto absolutamente inflexible y, como se verá más adelante, no haya espacios reales para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo. El Feirep terminará siendo un mito doloroso.

El realismo mágico del gasto social

La rigidez de los ingresos y las dificultades de financiamiento no admiten expandir el gasto más allá de lo presupuestado. Si éste se mantiene en el nivel del presupuesto aprobado (\$ 5.918 millones, *Cuadro 1*), mayores recursos para educación, salud y tecnología solo serán posibles mediante reasignación del gasto actual. El 10% del Feirep ya está incorporado en los programas de educación y salud. Para entregar \$ 208 millones adicionales

POSIBLE REPROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO 2005

(MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 1

Detalle	Inicial	Codificado	Ajustes	Reprogram
TOTAL INGRESOS	5.456,7	5.432,7	185,8	5.618,5
Ingresos Petroleros	1.708,0	1.684,0	63,6	1.747,6
Exportaciones	781,6	781,6	0,0	781,6
Venta derivados	773,9	749,9	-443,9	306,0
Excedentes sobre \$ 25			300,0	300,0
Feirep	152,5	152,5	207,5	360,0
Estabilización	98,4	98,4	21,6	120,0
Salud y Educación	54,1	54,1	125,9	180,0
Tecnología	0,0	0,0	60,0	60,0
Ingresos Tributarios	3.186,7	3.186,7	163,0	3.349,7
A la renta	661,2	661,2		661,2
IVA	1.795,4	1.795,4	62,0	1.857,4
ICE	195,6	195,6	24,4	220,0
Arancelarios importación	403,4	403,4	76,6	480,0
Otros tributarios	131,1	131,1	0,0	131,1
Transferencias Corrientes	35,2	35,2	0,0	35,2
Autogestión, Preasign, Otros	526,8	526,8	-40,8	486,0
TOTAL GASTOS	5.917,3	5.918,2	21,9	5.940,1
GASTO PRIMARIO	5.064,6	5.065,5	7,6	5.073,1
Sueldos	2.189,4	2.182,4	7,6	2.190,0
Bienes y Servicios	387,8	391,9	0,0	391,9
Transferencias Corrientes	930,2	926,2	0,0	926,2
Otros Corrientes	36,6	36,7	0,0	36,7
Inversiones Financieras	14,2	14,2	0,0	14,2
Gasto de Capital	1.506,4	1.514,1	0,0	1.514,1
SUPERAVIT PRIMARIO	392,1	367,2	178,2	545,4
Intereses	852,7	852,7	14,3	867,0
DEFICIT GLOBAL	-460,6	-485,5	163,9	-321,6
FINANCIAMIENTO	460,6	485,5	-163,9	321,6
Crédito neto	480,7	504,3	-182,7	321,6
Desembolsos	1.924,4	1.948,4	711,2	2.659,6
Amortizaciones	1.443,7	1.444,1	893,9	2.338,0
Uso de saldos y ajustes	20,1	18,8	-18,8	0,00
INGRESOS + DESEMBOLS	7.381,1	7.381,1		8.278,1
GASTOS + AMORTIZACION	7.381,1	7.381,1		8.278,1
Feirep producción y recompra			240,0	

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA. PRESUPUESTO 2005.

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

(inclusive para tecnología), habría que restar de otros sectores valores equivalentes. Esta reasignación tiene serias limitaciones ante la inflexibilidad del gasto. Cabe recordar que casi 90% del gasto se destina a salarios, aporte del Estado de 40% para las pensiones al Iess, transferencias a Iessfa e Iesspol, bono de desarrollo humano, gobiernos seccionales, intereses de la deuda, y servicios de deuda (interna y externa). Dentro del Gobierno, cada sector defenderá su parte del pastel; posiblemente los \$ 80 millones del subsidio eléctrico servirán para la redistribución. Sigue pendiente la resolución de los problemas del sector

eléctrico (déficit tarifario y subsidios para generación).

Si no se accede a todo el financiamiento programado para pagar amortizaciones y cubrir el déficit, y si los ingresos no rinden lo previsto, el gobier-

no se verá forzado a restringir el gasto social y la obra pública, lo que desencantará a sectores donde se han generado expectativas poco realistas. Las consecuencias que puedan derivarse del desencanto son imprevisibles. Alentar el gasto para satisfacer a médicos, jubilados, fuerzas armadas y otros demandantes, hará más compleja la gestión fiscal. Los docentes pugnarán por nuevos aumentos remunerativos. La homologación salarial ha comenzado a concretarse y su masa crecerá más de lo previsto. Para cubrir más salarios y pensiones del Iess, en el presupuesto de 2005 se aumentó el gasto en \$ 270 millones, mientras los ingresos tributarios solo crecieron \$

Incrementar la deuda, como en los viejos tiempos

150 millones. En abril estaban pendientes de pago \$ 80 millones para obras públicas, y se usaron fondos de terceros para cubrir la iliquidez fiscal. Como en el pasado, el petróleo es nuevamente el festín de la burocracia.

Pese a la fragilidad de las cifras, es posible inferir conclusiones bastante aproximadas sobre el financiamiento. Se requeriría pedir prestados unos \$ 2.659 millones para cubrir el déficit y las amortizaciones (las cifras oficiales varían constantemente, Cuadro 2). Las amortizaciones internas de \$ 1.391 millones tienen cierta consistencia con el stock de Bonos y Cetes (Certificados de Tesorería), aunque dejan ciertas dudas. Las amortizaciones externas por \$ 947 millones guardan relación con el monto total de deuda externa y sus plazos.

Es aventurado asumir que todas las amortizaciones domésticas puedan ser renovadas. El Iess podría renovar unos \$ 536 millones de Bonos y Cetes vendidos. Pero no es nada seguro que otros tenedores, principalmente privados, hagan lo propio, aun si se ofrecieren altas tasas de interés. Si este fuere el caso, la producción privada incrementaría sus costos y el Fisco tendría que pagar más por su deuda. Entre enero y marzo de 2005 se han colocado \$ 696 millones en Cetes, de los

cuales el sector privado adquirió \$ 434 millones (Cuadro 3). Estas colocaciones vencen entre los 201 y 243 días, por lo que las presiones se sentirán en el segundo semestre.

Parte del pago de las amortizaciones externas podría ser cubierto con préstamos de libre disponibilidad de los organismos multilaterales, pero no hay certeza sobre este flujo de recursos. Además, se requerirán unos \$ 599 millones adicionales en nuevas colocaciones de deuda interna (Cuadro 2), cuya concreción no es posible asegurar. Señales equivocadas han minado la confianza e incrementado la resistencia del mercado para financiar al Estado.

El Iess tiene más de \$ 1.300 millones en Bonos y Cetes, y casi ha agotado sus posibilidades de inversión. Incluso ha comprado en el mercado secundario papeles públicos en manos de otros tenedores. La intención de impulsar con ahorros del Iess inversiones en petróleo, electricidad y obras públicas también limitaría el acceso al financiamiento requerido por el Estado.

Es preciso corregir las expectativas

Las buenas intenciones de usar el Feirep para aumentar el gasto social e impulsar la producción enfrentan rigideces presupuestarias estructurales. Los ingresos son insuficientes, aun usando todos los recursos petroleros; el gasto es inflexible y, dada la desconfianza en la gestión fiscal, las dificultades de financiamiento son severas.

Si para calmar las expectativas creadas el Gobierno decide con los recursos del Feirep aumentar el gasto, antes que redistribuirlo, generará mayores problemas de financiamiento. Y si se consigue el financiamiento, se reeditará la nefasta historia del pasado: endeudar al país a pesar de usar todos los recursos petroleros con altos precios.

El Gobierno está en la obligación de informar en detalle cómo reprogramará el presupuesto, la asignación de recursos a los nuevos fines del Feirep y las transferencias de fondos y ejecución de los mismos. **■**

REPROGRAMACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO 2005

(MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 2

Financiamiento Requerido	2.659
Déficit Global	321
Amortizaciones	2.338
Internas	1.391
Bonos	265
IESS	173
Otros	92
Cetes	1.126
IESS	363
Otros	763
Externas	947
Financiamiento Identificado	2.659
Desembolsos	2.659
Internos	2.048
Bonos	479
IESS (renovaciones)	173
Otros (renovaciones)	92
Nuevas colocaciones	156
Atados a gastos	58
Cetes	1.569
IESS (renovaciones)	363
Otros (renovaciones)	763
Nuevas colocaciones	443
Externos	611
Atados a gastos	241
Libre disponibilidad	370

FUENTE: MINISTERIO ECONOMÍA, PRESUPUESTO 2005.

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

COLOCACIÓN DEUDA INTERNA: ENERO-MARZO 2005

(MILLONES DE DÓLARES)

CUADRO 3

Sector	Días plazo	Valor nominal
	Promedio	
Cetes		696
Sector público		262
Enero	92	103
Febrero	105	56
Marzo	80	103
Sector privado		434
Enero	243	225
Febrero	201	114
Marzo	239	95
Bonos	4,8 años	9
Total		705

FUENTE: BOLETÍN DEUDA PÚBLICA INTERNA Nº 3.