

¡Más plata de improviso! ¿Adónde irá?

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA >

La nueva agenda económica suponía ingresos adicionales por la reforma a la ley de hidrocarburos. Pero los artículos 7 y 8 del reglamento de dicha ley, aprobado el 30 de junio, relativizan los ingresos al punto que pueden ser inexistentes. Al cierre de esta edición el tercer ministro de Economía le renunciaron del cargo, por lo cual la agenda económica puede ser o no ser.

de 3,1% a fin de año, revisada por el Banco Central a junio de 2006.

En cambio, las autoridades coinciden en que el año podría culminar con un crecimiento de 3,8% del PIB, con lo que el período 2000–2006 tendría un crecimiento promedio nada despreciable de 4,5% del PIB, el doble que el del período similar antes de la crisis de 1999.

Ambas son buenas noticias para la estabilidad económica, al menos mientras el gasto público se mantenga controlado, aun después de los ingresos extraordinarios generados por la reforma a la Ley de Hidrocarburos y la caducidad del contrato con la petrolera Occidental. Estos ingresos fortalecerán las reservas internacionales y darán liquidez a la caja fiscal.

El desempleo sube poco a poco, pero sólo en 2007 se reflejará el impacto de la eliminación de las preferencias arancelarias del Atpdea y la falta de un TLC, que por ahora ya firmó el Perú y pronto lo hará Colombia. El ex negociador del TLC, **Manuel Chiriboga**, advirtió en una entrevista a *Los Angeles Times*, que unos 250.000 puestos de trabajo dependen

directa o indirectamente de las ventajas arancelarias otorgadas por EEUU. Una parte de este empleo estaría en riesgo; su caída a partir de 2007 se reflejaría sobre todo en el sector exportador no tradicional y sector productivo tradicional, puesto que Colombia y Perú importarán arroz, maíz y otros productos subsidiados de EEUU, los que luego atravesarán las fronteras para entrar al mercado doméstico ecuatoriano a precios menores que la producción nacional.

La agenda económica muestra una disminución en la relación endeudamiento público/PIB, resultante del fuerte crecimiento del producto, del crédito limitado con multilaterales y de algunas acciones de sustitución de deuda más cara por nueva deuda a tasas menores, acción que debería ser perseverante.

Tres decisiones de peso

Que el actual Presidente de la República, **Alfredo Palacio**, no haya tenido plan económico alguno no significa que no vaya a dejar una impronta en la economía. Una decisión en el ámbito fiscal y dos en el petrolero serán su huella:

CUADRO 1
PRINCIPALES VARIABLES DE LA NUEVA AGENDA ECONÓMICA

	2004	2005	2006 (A)	2006 (N)
PIB nominal (millones \$)	32.964	36.244	39.455	39.455
Crecimiento del PIB	7,6%	3,9%	3,20%	3,8%
PIB per cápita (\$)	2.536	2.685	2.923	2.923
Inflación (fin de año)	1,9%	3,1%	3,9%	3,10%
Desempleo (fin de año)	9,9%	9,3%	9,5%	
Reservas Internacionales (millones \$)	1.400	2.100	2.600	
Deuda pública interna/PIB	10,6%	10,1%	9,7%	9,7%
Deuda pública externa/PIB	33,6%	29,9%	28,0%	28,1%
Deuda pública total/PIB	44,2%	40,0%	37,7%	37,6%
Balanza comercial	178	515	331	

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS A=ANTERIOR; N = NUEVO

El Ecuador vive la mayor bonanza petrolera de todos los tiempos. No por su esfuerzo de producción, sino por los precios récord del petróleo en el mundo entero. A su vez, las presiones inflacionarias experimentadas en 2005 parecen entrar bajo control en el primer semestre de este año, al punto que la nueva agenda económica presentada por el Ministerio de Economía tiene una previsión de inflación

- la reforma a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y de Transparencia Fiscal (LOREYTF) que la flexibilizó, quitando el techo para el gasto de inversión y transformando el fondo de estabilización y reducción de endeudamiento, Feirep, en un fondo de gasto, la Cereps;
- la reforma a la Ley de Hidrocarburos, con el fin de dar al Estado mayor participación en las utilidades por el incremento del precio del petróleo; y
- la caducidad del contrato de participación a la empresa petrolera Occidental.

La primera decisión dio pie a un resurgimiento de pedidos desordenados y desmedidos de recursos –sin proyectos de respaldo– por parte de provincias, ciudades, municipalidades y consejos provinciales, que a punta de paros contra el gobierno lograron asignaciones de fondos. Los recursos de la Cereps se intentan, al menos, repartir en función de prioridades con algún criterio de subsidiariedad y corresponsabilidad de los gobiernos locales en el financiamiento de proyectos prioritarios, para evitar su despilfarro. Sin embargo, los políticos tienen su red para succionar esos recursos, de a poco pero en forma constante, lo que explica que incluso sin esperar al Mundial de Fútbol las huelgas se hayan calmado. La transformación del Feirep en Cereps inflexibilizó el uso de los recursos, al

preasignarlo de principio a fin, retaceándolo en siete rubros (Gráfico 1).

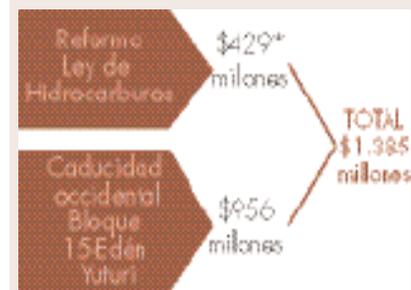
La segunda decisión, sobre la reforma a la Ley de Hidrocarburos, causó polémica por hacerse mediante ley y no renegociación bilateral, lo que dio pie a que las empresas petroleras y su entorno argumenten inseguridad jurídica y cambios de los términos del contrato. Ha quedado claro, sin embargo, que, en esencia, los cambios introducidos se corresponden con reformas realizadas en países desarrollados (Gran Bretaña, EEUU, etc.). Se estimaba que el nuevo sistema de reparto de las ganancias petroleras generaría recursos por \$ 429 millones para el fisco ecuatoriano, pero el reglamento aprobado hace incierto el ingreso de estos recursos.

La tercera decisión, sobre la caducidad del contrato con Occidental, se tomó utilizando el argumento del cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos, pero ignorando el orden jurídico internacional vigente por disposición de nuestra Constitución. La decisión traerá problemas al país tan serios como incuantificables: deterioro del clima de inversión, no renovación de las preferencias arancelarias del acuerdo del Atpdea, suspensión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con EEUU con sus efectos en la producción exportable no tradicional y el empleo, problemas legales en cortes internacionales, riesgo de represalias como embargos de embarques petroleros, riesgo de pérdidas en los campos antes controlados por Occidental, riesgo de reducción de la producción petrolera y de politización en el manejo de los campos que dejó la empresa.

Por el lado de las ventajas, las cifras oficiales reportan que rendirá utilidades netas de costos para el fisco por un monto de \$ 956 millones en lo que queda de 2006 (Gráfico 2).

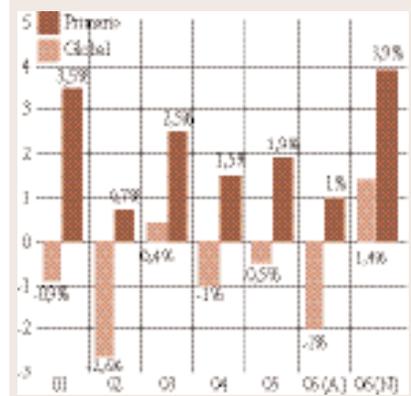
Contar de improviso con recursos extraordinarios es bueno, si se les da un uso en la inversión o en la reducción de pasivos, pero puede ser extremadamente perjudicial si se despilfarran, puesto que pueden inflar el gasto permanente, alentar la corrupción y desequilibrar los precios.

GRÁFICO 2
NUEVOS INGRESOS PETROLEROS PARA 2006 SIN CONSIDERAR EL REGLAMENTO



FUENTE: MEF, AGENDA ECONÓMICA.
*CON LOS ART. 7 Y 8 DEL REGLAMENTO A LA LEY DE HIDROCARBUROS ESTOS INGRESOS PUEDEN SER CERO.

GRÁFICO 3
CON NUEVOS INGRESOS EL GOBIERNO CENTRAL CIERRA DÉFICIT Y PASA A SUPERÁVIT DE 1,4% (EN % DEL PIB)



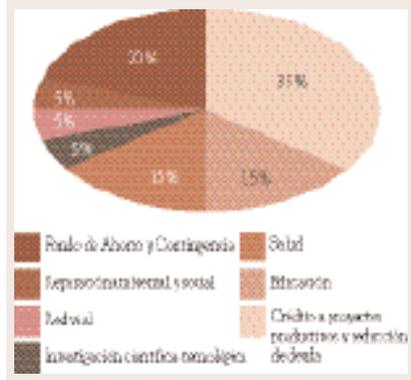
FUENTE: MEF.

Se optimiza la situación fiscal

Desde el punto de vista exclusivo de la posición fiscal las decisiones en el ámbito petrolero son impactantes y altamente favorables para el Estado, pues cambiaron radicalmente la situación: de un déficit global significativo de \$ -839 millones (-2% del PIB) en el gobierno central a un superávit de \$ 558 millones (+ 1,4% del PIB) (Gráfico 3). Esta decisión fortalece las reservas internacionales líquidas y le da disponibilidad de recursos al Estado para emprender en proyectos de inversión, que eran necesarios pero que no tenían financiamiento.

También provee de liquidez, factor que da holgura para impulsar operaciones de reducción del servicio de la deuda pública, interna y externa, en las que el actual equipo económico parece

GRÁFICO 1
INFLEXIBILIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA CEREPS



FUENTE: LOREYTF.

tener verdadero interés, a tono con los sucesos del mercado internacional, en donde se ve a México prepagando una deuda con los multilaterales de \$ 7.000 millones y a una Rusia anticipando el pago de \$ 20.000 millones en créditos contratados por su país, ambos con la finalidad de reducir su endeudamiento y costos financieros.

La disponibilidad de ingentes recursos inesperados dispara también la voracidad de las apetencias politiqueras y de grupos que tradicionalmente rentan de los recursos públicos. Se teme que pueda incrementarse la corrupción y leyes expresas para el reparto de los recursos; los proyectos sin sustento pueden proliferar para “sacar tajada” de los bolsillos de la Cereps, y de cada contrato que se habilita.

¿Qué dice la ley sobre los recursos petroleros?

La Ley de Transformación Económica, Trole I, publicada en el Registro Oficial el 13 de marzo de 2000, señala en su Art. 44 que luego del Art. 58 de la Ley de las Finanzas Públicas, se debe agregar un “Art. 58 A que dice que si hubieren ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional, estos se deben distribuir de la siguiente manera: a) 45% para un Fondo de Estabilización, el mismo que podrá destinarse a la administración de pasivos; b) 35% para establecer un fondo, que servirá para financiar la vía Troncal Amazónica; c) 10% para financiar directamente los proyectos de desarrollo integral de cinco provincias fronterizas; d) 10% para equipamiento y fortalecimiento de la Policía Nacional. *Emergencia Nacional*: cuando se declare estado de emergencia nacional, solo se podrá disponer del 50% de los recursos indicados en los literales a), b) y d).

La Ley Reformatoria a la LOREYTF es clara al señalar que forman parte del Presupuesto General del Estado todos los ingresos que le correspondan al Estado

ecuatoriano por su participación en el petróleo crudo hasta 23 grados API de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, con prescindencia del oleoducto por el cual se transporte dicho petróleo; los originados por los rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencias; todas las comisiones que se originen por la administración de dicho Fondo; los ingresos generados por el superávit presupuestario a los que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; y, el 45% de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. La totalidad de estos fondos debe ingresar a una cuenta especial creada en el Banco Central del Ecuador, y que es parte del Presupuesto del Estado, llamada “Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, que se conoce por sus siglas: Cereps.

Entonces, queda claro que los recursos inesperados provenientes del petróleo deben entrar al Presupuesto del Estado, porque la ley lo manda así. En el caso de los recursos derivados de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, estos provienen de contratos de participación, por lo cual deberán entrar a la Cereps, como lo ha señalado el gobierno. En el caso de los recursos que no provienen de contratos de participación, como son los del Bloque 15, Edén-Yuturi e Indillana, entran al Banco Central como ingresos por exportaciones. El remanente, después de partícipes, va al Fondo de Estabilización Petrolero, FEP.

En los casos del FEP y de la Cereps los recursos están preasignados, siendo la distribución más perversa en el segundo caso por la rigidez que genera la tremenda segmentación que pre-

senta, que, para cumplir la ley, fuerza legalmente a una distribución anti-técnica e inconveniente de los recursos. Una opción legítima del Ejecutivo es recurrir a la figura de “emergencia” para evitar que se acumulen los fondos FEP y CEREPS que tienen los recursos preasignados.

Presupuesto modificado de 2006 podría requerir aprobación del Congreso

Si es que los recursos adicionales llegaran según lo estimado, totalizarían \$ 1.385 millones. Pero la nueva agenda económica presentada por el ex-Ministro de Economía, **Diego Borja**, considera un incremento presupuestario de \$ 1.889 millones (30%), quizá por un ajuste en el precio del crudo en

las nuevas estimaciones.

Gran parte del incremento de los ingresos petroleros inesperados pasa a engrosar el Fondo de Estabilización Petrolero (FEP), osea \$ 1.452 millones en el presupuesto modificado (*Cuadro 2*). Otra parte va a la cuenta Cereps,

incrementándose esta en 86%. Si a los fondos de la Cereps provenientes de 2005 se le suman los ingresos inesperados, aun cuando 50% de estos se destine como inversión emergente a otras prioridades, fácilmente en 2006 ese fondo tendría ingresos totales de unos \$ 1.000 millones, contando con un Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) de alrededor de \$ 500 millones.

En este caso se aplica la regulación de la Loafyc sobre el techo presupuestario, que claramente señala en el Art. 48, numeral 7, que al Ministro de Economía y Finanzas le corresponde aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total de 5% respecto de las cifras aprobadas por la legislatura. Puesto que los cambios son de 30%, el Ministro no estaría autorizado por la ley a hacer esta modificación y quizá vaya a requerir



CUADRO 2
PRESUPUESTO DE 2006 SEGÚN NUEVA AGENDA ECONÓMICA (EN MILLONES \$)

	Presupuesto 2006 aprobado Congreso (a)	Programa 2006 (b)	Programa 2006 Nueva York (c)	Programa Diego Borja jun. 2006 (d)	Variación (e)=(d)-(a)	Variación % (d)/(a)
Ingresos totales	6,230	6,388	7,738	8,119	1,889	30%
Ingresos petroleros	1,606	1,636	2,736	2,841	1,235	77%
Exportaciones	1,242	1,340	1,174	1,389	147	12%
Venta interna	364	(111)	0	0	(364)	-100%
FEP	0	407	1,562	1,452	1,452	
Ingresos no petroleros	4,624	4,752	5,002	5,278	654	14%
Ingresos tributarios	3,762	3,900	3,944	3,999	237	6%
Renta	839	882	879		(839)	-100%
Vehículos	50	53	57		(50)	-100%
IVA	2,025	2,093	2,147		(2,025)	-100%
ICE	230	243	244		(230)	-100%
Arancelarios	570	608	599		(570)	-100%
Otros impuestos	48	21	18		(48)	-100%
No tributarios	496	528	508	507	11	2%
Transferencias	366	324	550	772	406	111%
De las cuales CEREPS	184	184	300	342	158	86%
Gastos Totales	7,071	6,674	7,225	7,563	491	7%
Gasto corriente	4,941	4,860	5,025	5,059	117	2%
Sueldos y salarios	2,434	2,437	2,516	2,577	143	6%
Compras de bienes y serv.	449	449	486	484	35	8%
Pagos de intereses	967	968	979	964	(3)	0%
Deuda Externa	672	678	705	705	33	5%
Deuda Interna	295	290	274	259	(36)	-12%
Transferencias corrientes	558	535	563	563	6	1%
Otros gastos corrientes	534	471	481	470	(64)	-12%
Gasto de Capital	2,130	1,815	2,200	2,504	374	18%
Super-vit/ Déficit Global	(841)	(286)	513	557	1,398	-166%

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

aprobación del Congreso. Si esto es así, el asunto entraña un grave riesgo, puesto que el Congreso, en medio de la vorágine electoral, aprobará el ingreso adicional, pero no perderá oportunidad para lucirse asignando el gasto de los ingentes recursos presupuestarios no previstos.

CUADRO 3
PROYECTOS EN SECTOR PETROLERO
(EN MILLONES \$)

	Costo	Ah. Anual
Repotenciación Refinería Esmeraldas	130	34
Almac. en Tierra de GLP Monteverde	97	30
Poliducto Pascuales, Cuenca	55	12
Rehabilitación de 100 pozos cerrados a riesgo del contratista	50	220
Capt. de gas asociados Campo Sacha, para recuperación de gas licuado de petróleo GLP.	15	17
Instalación de proceso de Isomeración de Naftas en la refinería de Esmeraldas	13	18
Captación de gas asociado del Campo MDC operado por SIPEG.	4	4
Total		364

FUENTE: MEF.

Hay más predisposición al gasto que cuando se aprobó el Presupuesto: la nueva agenda económica muestra un Presupuesto que crece 6% en sueldos y salarios, reconociendo los incrementos salariales a militares, policía y maestros, así como la homologación salarial en proceso y una nueva escala para el sector público aprobada en junio. Se incrementa en 8% el rubro de bienes y servicios, casi al triple de la inflación esperada de 3,1% en el año, que estipula la misma agenda. Finalmente, el incremento en los gastos de capital es de 18%, llegando a un monto de \$ 2.504 millones destinados a inversión. La situación es crítica si la propuesta es ejecutar el Presupuesto como está. El gobierno actual está terminando su gestión, tiene escasos seis



CUADRO 4
PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS
(EN MILLONES \$)

Mazar	50
Ocaña	50
Toachi Pilaton	25
Otros proyectos menores de 100 MW	75
Total	200

FUENTE: MEF.

CUADRO 5
PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL
(EN MILLONES \$)

Educación	143
Salud	128
Obra pública	101
Saneamiento ambiental	43
Total	415

FUENTE: MEF.

meses de vida, que en la práctica serán tres meses de ejecución, pues en octubre quedarán definidos los candidatos a la segunda vuelta electoral.

En ausencia de políticas de Estado, a falta de proyectos prioritarios de consenso, lo sensato para este gobierno sería cuidar que no se despilfarran los recursos, dejar financiados proyectos prioritarios en los sectores petrolero y eléctrico, fomentar la reconstrucción de la infraestructura escolar y de la salud, pero no emprender en proyectos que puedan quedar trancos. La tentación es grande con los recursos en las arcas fiscales en manos de un gobierno que nunca tuvo un plan.

La propuesta del Ministerio de Economía de asignar recursos a proyectos del sector petrolero por \$ 365 millones, al sector eléctrico por \$ 200 millones y a la inversión social por \$ 415 millones, quizá no pasará del enunciado (Cuadros 3, 4 y 5). Quedará una lista de proyectos que, efectivamente se dejan ver prioridades en el sector energético, pero que emprenderlos demanda tiempo y fuerza gubernamental, lo cual se extingue en un gobierno de salida. En manos de un nuevo gobierno se podrían transformar en soluciones reales e impostergables a problemas estructurales. 