

Política fiscal las incertidumbres de la transición constitucional

< POR JULIO TAPIA >

Si el Ejecutivo se atiene a la norma fundamental emanada de la Asamblea Constituyente, prácticamente todo 2009 debería regir el presupuesto fiscal de 2008, que alcanzaría a \$ 10.358 millones (la pro forma original era de \$ 8.374 millones). Pero una aplicación estricta del artículo 295 marcaría un alto a la expansión del gasto fiscal iniciado en 2006. Si el Ejecutivo quisiera incrementarlo, debería recurrir a las leyes presupuestarias vigentes, que le permiten realizar incrementos de hasta 15%, es decir, unos \$ 1.554 millones sobre los \$ 10.358 con los que se espera cerrar el presupuesto 2008. Y esto, sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Lo que no dice la Constitución

¿Qué sentido tendría preparar una pro forma presupuestaria 2009 para que rija durante 75 días? Ninguno, se respondería, si la política fiscal estuviera animada por la “disciplina” impuesta por una doctrina económica que toma como fundamentales los valores de los equilibrios macroeconómicos nominales.

Pero esa doctrina no es la que anima al Gobierno de la Revolución Ciudadana. Entonces, ¿le bastará al Ejecutivo un presupuesto de \$ 11.912 millones para cumplir en 2009 todos sus objetivos sociales y de expansión de la inver-



sión pública? Si fuese verdad que las reformas de la nueva Constitución costaran \$ 3.700 millones, como sostiene el Observatorio Fiscal, definitivamente no y, entonces, los egresos fiscales de 2009 bien podrían bordear los \$ 15.000 millones.

Un nivel de egresos de esa magnitud no podría sustentarse en la normativa constitucional vigente, a menos que la pro forma de 2009 “actualizara” la presupuestación pública para, en los 75 días finales de 2009, duplicar el gasto y erogar recursos a razón de \$ 82 millones diarios.

El segundo problema es que el sector público carece de la capacidad operativa para asumir una ejecución presupuestaria de esa magnitud. Más todavía si se consideran las erogaciones fiscales que deberán efectuarse para cumplir de

una sola vez todos los principios de universalidad y gratuidad contenidos en la Constitución de Montecristi.

En el fondo de esta gran controversia, está un cambio de balance en la asignación de la distribución del ingreso público promovida por Correa, en el que el Gobierno quiere asumir un protagonismo imposible de lograr bajo los supuestos de la ortodoxia fiscal y sin cambios sustanciales de su capacidad de gestión, más allá de la incipiente y escasamente apoyada —por el propio Gobierno— recuperación de la planificación. Para corroborar esta afirmación, es suficiente establecer los niveles reales de la ejecución presupuestaria de 2008, que no llegan a 50% en lo que a inversión se refiere.

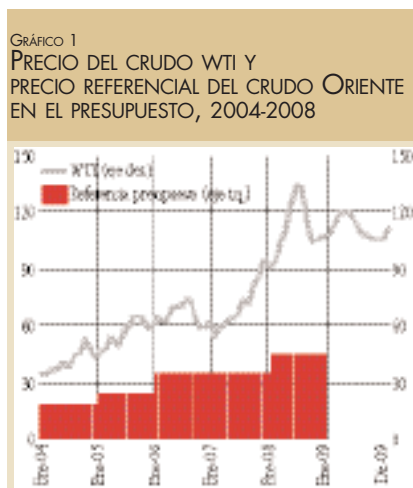
La coyuntura política

El sector privado —desde ciertos empresarios ecuatorianos hasta los acreedores de deuda externa— afirma que la política fiscal es imprudente e insostenible. Más todavía, el escenario político en el que se ha promovido esta incertidumbre está marcado por la oposición al cambio de modelo de desarrollo, promovida por ciertos sectores sociales minoritarios.

La oposición se valió de todos los argumentos disponibles para evitar lo que finalmente ocurrió el 28 de septiembre pasado. Uno de éstos lo propició

la presentación de una pro forma presupuestaria con el referente jurídico de la Constitución de 1998, según la cual el gasto fiscal total de 2009 hubiera alcanzado los \$ 15.041 millones, con un déficit que, de partida, bordeaba los \$ 2.500 millones. Nada más propicio para que la oposición al proyecto político de Correa encendiera las alarmas, afirmando que se había dado el primer paso hacia el fin de la dolarización.

Este fallido ejercicio presupuestario proponía para 2009 un precio referencial del barril de petróleo de \$ 85,4, cifra que los críticos de la política fiscal consideran imposible, dados los avatares de la economía mundial. Sin embargo, según proyecciones de la Energy Information Administration (Regional Short Term Energy Model), sobre datos históricos de Reuter's, en 2009 el crudo WTI tendría un precio promedio de \$ 112 por barril, lo que implicaría que el crudo Oriente oscilaría alrededor de los \$ 100 por barril. Pero dados los últimos acontecimientos de la economía mundial, estas previsiones podrían pecar de optimistas (Gráfico 1).



FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION.

En el último quinquenio, el precio referencial del crudo ecuatoriano siempre se mantuvo muy por debajo del WTI. Esto cambió con las reformas fiscales promovidas por el Gobierno actual, que también le facultaban a expandir por su cuenta hasta 15% del gasto presupuestado.

Expectativas inciertas

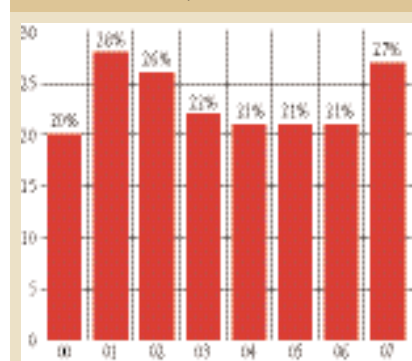
Al descartar el ejercicio presupuestario de la ex ministra **Salgado**, el Gobierno deja sin piso parte de las alarmas de los opositores al régimen de Correa. Pero ni de lejos llega a aquietar expectativas de agentes económicos que consideran que el primero y único determinante del ejercicio fiscal es la restricción del gasto.

Sin desestimar la importancia de la restricción presupuestaria, la presupuestación fiscal debe ser un ejercicio mucho más complejo si se asumen otros criterios, como la priorización de la inversión y el gasto social en función de ciertos objetivos de desarrollo promovidos por las políticas públicas. Salvo por la inversión del Oleoducto de Crudos Pesados (2002-2003), la formación de capital promovida por la inversión pública y privada descendía sistemáticamente desde 2001 (Gráfico 2). Y sin nuevo capital, no se puede crecer ni ganar competitividad.

En 2007, la inversión pública dio un salto de \$ 1.463 millones y, en 2008, se ha acentuado esta tendencia. Esta expansión de la actividad promovida desde el sector público no tuvo, en 2007, los resultados esperados en la expansión del producto interno bruto, pero para fines de 2008 se estima que será del orden del 6-7%, según el presidente del Directorio del BCE.

La política fiscal de 2009 estará marcada por la restricción constitucional del flamante Art. 295, por la priorización de la inversión pública y por la gradualidad

GRÁFICO 2
GASTO DE INVERSIÓN COMO PORCENTAJE
DEL GASTO TOTAL, 2000-2007



FUENTE: BCE.

ARTÍCULO 295

Según la Constitución vigente, el Ejecutivo debe presentar la pro forma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal a la Asamblea Nacional durante los primeros 90 días de su gestión. Esto significa que, si se cumple el calendario político establecido en el régimen de transición, el Ejecutivo tendría hasta el 24 de agosto de 2009 para presentar los proyectos de esas dos leyes fiscales.

Por su lado, la Asamblea Nacional tiene 30 días para aprobar u observar la pro forma y la programación cuatrienal (24 de septiembre de 2009). Si las observa, el Ejecutivo podrá aceptar esas observaciones y en diez días enviar una nueva propuesta o ratificarse en su propuesta original (4 de octubre de 2009). Luego, la Asamblea Nacional tiene diez días (14 de octubre de 2009) para ratificarse en sus observaciones; de lo contrario, entrará en vigencia la programación y la pro forma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Mientras todo esto ocurre, registrará el presupuesto de 2008, y "cualquier aumento del gasto durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley".

que se pueda dar a universalidades y gratitudes consagradas en la nueva Constitución, dado el ímpetu asumido por las reivindicaciones sociales y políticas. Una valoración más completa solo será posible considerando la calidad y destino del gasto.

Nunca serán suficientes todos los esfuerzos de la ministra de Finanzas **María Elsa Viteri** para calmar las inquietudes de los agentes económicos. El problema es mucho más que de política fiscal, es un problema de una restricción constitucional que debe ser arbitrada por el Gobierno, considerando las demandas sociales, la inversión pública y también el fomento a la producción del sector privado.

En resumen, tumbar la pro forma de 2009 y usar la de 2008 prorrogada es una medida conservadora, pero poco creíble, dado el ánimo del discurso presidencial.