

Presupuesto 2012, evidencia para redefinir el futuro

< POR JAIME CARRERA >

El presupuesto de 2012 evidencia claras señales de insostenibilidad del gasto social y subsidios inherentes al modelo de Estado. Es cada vez mayor la distancia del mandato constitucional con los recursos disponibles para reducir las brechas sociales, recursos que son vulnerables a la volatilidad de la renta petrolera y dependientes del creciente endeudamiento y de mayores cargas tributarias que resultan negativas a los fines sociales que se persiguen.

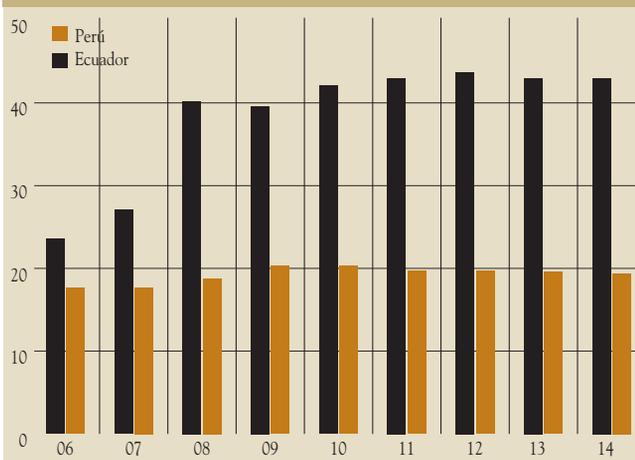
En los últimos cinco años, el aumento del gasto público de 23% del PIB a 43% del PIB (Gráfico 1) y el estrés fiscal y económico para sostenerlo fueron un permanente mensaje de fragilidad de las cuentas públicas e incertidumbre sobre la viabilidad económica del país.

La economía estuvo sometida a constantes tensiones derivadas de sucesivas reformas tributarias en gran medida para obtener más recursos para el fisco, del consumo de ahorros petroleros y reservas en dólares, de la contratación de cuantiosos y caros créditos externos, del gasto de toda la renta petrolera con precios que en promedio alcanzaron los \$ 90 por barril en 2011, y de reiteradas ventas anticipadas de petróleo.

Además, la desproporcionada expansión del gasto público, muy por encima del ritmo de la economía (Cuadro 2), contribuyó a más que duplicar el saldo rojo de la balanza comercial no petrolera, hasta 13% del PIB. Las necesidades fiscales y el desajuste comercial llevaron al Gobierno a proponer elevar a 5% el impuesto a la salida de divisas y limitar importaciones, exacerbando las tensiones e impactos sobre el futuro de la economía.

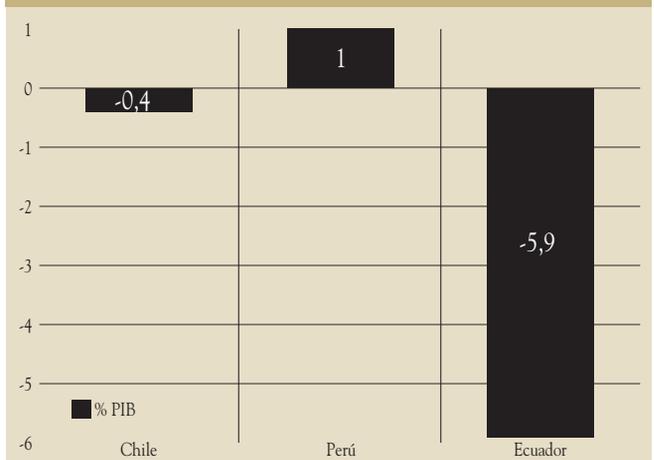
El presupuesto del Estado de 2012 será una prolongación del pasado reciente, por tanto, de las interrogantes sobre la viabilidad fiscal. El gasto crecerá al menos en 17% (Cuadro 5), por encima del crecimiento de la economía e inflación, 5,1% y 5,3%, respectivamente.

GRÁFICO 1
GASTO SECTOR PÚBLICO, PORCENTAJE PIB



FUENTE: MINISTERIOS FINANZAS ECUADOR Y PERÚ, OPF.

GRÁFICO 2
DÉFICIT/SUPERÁVIT DEL PRESUPUESTO, 2012



FUENTE: MINISTERIOS DE HACIENDA, PROFORMA 2012.

CUADRO 1

Gasto público como % del PIB

Países	% PIB
Inglaterra	46 Crisis, ajustes
Italia	57 Crisis, ajustes
Grecia	49 Crisis, ajustes
Portugal	50 Crisis, ajustes
EE UU	41 Crisis, ajustes
España	45 Crisis, ajustes
Chile	25 Progreso
China	22 Progreso
Colombia	27 Progreso
Corea del Sur	21 Progreso
Perú	20 Progreso
Singapur	18 Progreso
Ecuador	42 Incertidumbre

FUENTE: FMI.

En 2012 el gasto crecerá en 17% y los ingresos previstos no lo podrán cubrir, dejando un déficit fiscal de 5,9% del PIB.

Para cubrirlo no serán suficientes importantes ingresos tributarios (Cuadro 4) que serán mayores a los previstos, pues no se incorpora el rendimiento de la última reforma tributaria, archivada por el Congreso pero que el presidente Correa la promulgó de todas maneras.

Tampoco el petróleo alcanzará el alto precio de \$ 79,7 por barril. Todos estos factores llevarán al déficit a \$ 4.233 millones o 5,9% del PIB (Cuadro 5), mientras Perú estima en su presupuesto un superávit de 1% del PIB y Chile espera equilibrar las cuentas públicas (Gráfico 2).

No existe certeza sobre la obtención de \$ 5.700 millones para financiar el déficit y las amortizaciones (Cuadro 6). Si la hubiere, se financiaría un nivel de gasto incompatible con la capacidad de la economía, profundizando la inviabilidad fiscal de mediano plazo. El gasto corriente no puede financiarse con los tributos (Cuadro 11), el cual, además de elevado, es inflexible al reflejar una planilla salarial que representa casi 11% del PIB y subsidios presupuestados por \$ 2.150 millones, sin considerar los de los combustibles que superan los \$ 4.000 millones (Cuadro 10).

CUADRO 2

Gasto SPNF y PIB
(\$ millones, valores corrientes)

Año	PIB	Gto. SPNF	Tasa variación	
			PIB	Gto. SPNF
2006	41.705	9.927		
2012	71.625	31.027	71,7%	212,5%

FUENTE: BANCO CENTRAL, OPF.

CUADRO 3

Gasto público y exportaciones petroleras
(\$ millones)

Período	Gto. SPNF	Exp. petróleo
1990-1999	41.107	13.716
2000-2006	47.782	26.647
2007-2011	107.000	48.667

FUENTE: BANCO CENTRAL.

Nubarrones en los años futuros

La visión fiscal hacia 2015 tampoco es alentadora. Según las previsiones oficiales, aun si los gastos crecieran menos de 3% anual a partir de 2012 (Cuadros 7 y 8), y aun si se diera una saludable evolución tributaria, aumentos en la producción petrolera y precios del petróleo de \$ 80 por barril, las necesidades de créditos para cubrir los déficits y amortizaciones superarían los \$ 5.000 millones anuales (Cuadro 9).

Escenario del que se infiere una creciente desconfianza sobre la sostenibilidad fiscal, con negativos sentimientos sobre la economía. El análisis de las perspectivas fiscales debe tener como referente las crisis con altos costos sociales en varios países de Europa y EEUU, consecuencia de mantener elevados niveles de gasto público (Cuadro 1) que acostumbraron a sus sociedades a vivir por encima de sus posibilidades.

La estabilidad de las finanzas públicas es condición sine qua non para el desarrollo. Conseguirla exigirá un riguroso programa fiscal de mediano y largo plazo, capaz de armonizar una severa contención del gasto público, con un alto crecimiento económico y bajas tasas de inflación, hasta que el gasto se ubique en un tamaño compatible con la economía y evolucione conforme al crecimiento de la producción, sustentado en avances crecientes de competitividad y productividad. Perseguir

Del escenario 2012-2015 se infiere una desconfianza en la sostenibilidad fiscal pues requiere alevado financiamiento pese a mayores impuestos y mejor precio del petróleo.

CUADRO 4

INGRESOS

Proforma Presupuesto General del Estado 2012

	Millones dólares		Porcentaje Variación
	Proyección 2011*	Proforma 2012	
TOTAL INGRESOS	16.650	15.919	-4,4
Tributarios	9.450	10.362	9,7
Renta	2.764	3.025	9,4
IVA	4.278	4.644	8,6
ICE	555	635	14,4
Arancelarios	1.080	1.258	16,5
Salida divisas	385	447	16,1
Vehículos	185	165	-10,8
Otros	203	188	-7,4
Petroleros	5.400	3.915	-27,5
No tributarios	900	1.130	25,6
Transferencias corrientes	600	89	-85,2
Otros, autogestión	300	423	41,0

FUENTE: PRESUPUESTO 2012, OPF.

* ESTIMACIÓN OPF.

CUADRO 5

GASTOS

Proforma Presupuesto General del Estado 2012

	Millones dólares		Porcentaje Variación
	Proy. 2011*	Prof. 2012	
TOTAL INGRESOS	16.650	15.919	-4,4
TOTAL GASTOS	17.255	20.152	16,8
Gasto corriente	10.255	12.212	19,1
Sueldos	6.554	7.546	15,1
Bienes y servicios	1.300	1.510	16,2
Transferencias ctes.	1.711	2.352	37,5
IESS, ISSFA, Ispol	827	1.040	25,8
Bono Desarrollo Humano	751	790	5,2
Otros gastos corrientes	90	96	6,7
Intereses	600	708	18,0
Gasto de capital	7.000	7.940	13,4
Gobiernos autónomos (GAD)	2.499	2.560	2,4
Gasto corriente social y otros	1.100	1.200	9,1
DÉFICIT	-605	-4.233	

FUENTE: PROFORMA, OPF.

* ESTIMACIÓN OPF.

equilibrio y superávit fiscal consolidará una posición de solvencia necesaria para adquirir el grado de inversión que debe anhelarse como valor nacional. Perú ha consolidado esta tendencia y la fortalecerá en el futuro. Alemania y España elevaron a nivel de la Constitución la obligación de mantener equilibrio fiscal, regla de oro que se aspira extender al conjunto de la Unión Europea.

Abundante gasto público no ha logrado sólido crecimiento económico

Los \$ 107.000 millones de gasto público de los últimos cinco años (Cuadro 3)—transformados en principio y fin del quehacer económico, político y social—se tradujeron en un crecimiento económico promedio apenas superior a 3%. Los incrementos notables en la inversión pública fueron insuficientes para un crecimiento sostenido, tanto por su composición como por el desplazamiento de la inversión privada, por la concepción propia del modelo y el entorno desfavorable.

Las persistentes dudas sobre la solidez fiscal indujeron a una actitud cautelosa del empresario e inversionista. La inversión extranjera directa se alejó, al extremo de alcanzar entre 2007-2010 apenas \$ 1.683 millones; mientras Chile, Perú y Colombia captaban \$ 28.000 millones, \$ 24.000 millones y \$ 21.000 millones, respectivamente. Para satisfacer la demanda generada por el gasto público, la respuesta fue utilizar la capacidad instalada de las empresas, minimizando los costos de producción, invertir lo indispensable en ampliaciones y nuevos equipos amortizados en el corto plazo e importar todo cuanto fuere requerido por los dólares en manos de los ciudadanos.

El presupuesto de 2012 mantiene la misma mirada. Consolida los vigentes temores que impiden invertir, aunados a un contexto que los agudiza: discrecionalidades en la aplicación de la Ley de Control del Poder del Mercado, reservas en cuanto a la aplicación de la justicia en los campos de las garantías

CUADRO 6
Financiamiento del presupuesto 2012
(\$ millones)

	Proyección 2011*	Proforma 2012
A. Requerimientos de financiamiento	2.532	5.705
1. Déficit	605	4.233
2. Amortizaciones	1.767	1.472
Internas	600	404
Externas	702	1.068
Facilidad petrolera	465	
3. Otros pasivos	160	0
B. Financiamiento identificado	3.340	5.705
1. Desembolsos	2.340	4.854
Internos	100	465
Bonos	100	465
Externos	2.240	4.389
Proyectos multilaterales	400	1.189
Préstamos chinos (Gobiernos)	1.600	1.329
CAF (libre disponibilidad)	100	
Sector privado no financiero		1.871
Exim Bank China (Coca Co.)	140	
2. Venta anticipada petróleo	1.000	
3. Saldos de caja	0	851
C. Brecha Financiera (A-B)	-808	0

FUENTE: BANCO CENTRAL. PROFORMA 2012, OPF.
* ESTIMACIÓN OPF.

CUADRO 7
Presupuesto General del Estado cuatrianual
(\$ millones)

	2011* Proyección	2012 Proyección	2013 Proyección	2014 Proyección	2015 Proyección
TOTAL INGRESOS	16.650	15.918	17.707	18.882	19.407
Ingresos tributarios	9.450	10.279	11.411	12.445	13.453
Ingresos petroleros	5.400	4.011	4.597	4.667	4.118
No tributarios	1.200	1.603	1.671	1.738	1.800
Transferencias corrientes	600	25	28	32	36
TOTAL GASTOS	17.255	20.153	20.845	21.387	21.815
Gastos corrientes	10.255	12.213	13.066	13.678	14.243
Sueldos y salarios	6.554	7.547	7.834	8.127	8.425
Bienes y servicios	1.300	1.510	1.547	1.584	1.620
Intereses	600	708	1.110	1.279	1.427
Transferencias	1.801	2.448	2.575	2.688	2.771
Gasto de capital e inv.	7.000	7.940	7.779	7.709	7.572
DÉFICIT	-605	-4.235	-3.138	-2.505	-2.408

FUENTE: PRESUPUESTO 2012.
* ESTIMACIÓN OPF.

a la propiedad y creación de riqueza, posibles apropiaciones del dinero privado para financiar el Estado mediante una alta carga tributaria que superará 20% del PIB, etc.

Para que las finanzas públicas contribuyan en el mediano y largo plazo a un crecimiento de la economía superior a 6%, el gasto e inversión pública deben ceder un amplio espacio a la inversión privada, asumiendo con rigor su tarea de complementariedad y creación de las condiciones para el florecimiento del emprendimiento y creatividad de personas y empresas. Con una inversión pública equivalente a la mitad de la del Ecuador y tasas de inversión privada superiores a 20% del PIB, países como Chile, Perú, Colombia y otros han logrado altas tasas de crecimiento económico y esperan sostenerlas por largo tiempo hasta alcanzar los estándares de

CUADRO 8
Presupuesto General del Estado cuatrianual
(tasas de variación)

	2012 Proy.	2013 Proy.	2014 Proy.	2015 Proy.
TOTAL INGRESOS	-4,4	11,2	6,6	2,8
Ingresos tributarios	8,8	11,1	9,1	8,1
Ingresos petroleros	-25,7	14,6	1,5	-11,8
TOTAL GASTOS	16,8	3,4	2,6	2,0
Gastos corrientes	19,0	6,9	4,7	4,1
Sueldos y salarios	15,1	3,8	3,7	3,7
Intereses	18,0	56,8	15,2	11,6
Gasto de capital e inv.	13,4	-2,0	-0,9	-1,8

FUENTE: PRESUPUESTO 2012.

bienestar de países desarrollados. Unas finanzas públicas sanas con un entorno amigable a la inversión son esenciales para el crecimiento, generación de empleo y reducción de la pobreza.

CUADRO 9

Presupuesto del Estado, necesidad de financiamiento (\$ millones)

	2011	2012	2013	2014	2015
A. NECESIDAD FINANCIAMIENTO	2.532	5.707	4.719	5.227	5.395
1. Déficit	605	4.235	3.138	2.505	2.408
2. Amortizaciones	1.927	1.472	1.581	2.722	2.987
Internas	760	404	594	1.347	973
Externas	1.167	1.068	987	1.375	2.014
B. FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO	2.640	5.710	4.718	5.226	5.396
1. Desembolsos	2.640	4.854	4.693	4.945	5.363
Internos	300	465	524	531	481
Externos	2.340	4.389	4.169	4.414	4.882
2. Cuentas por pagar	0	0	25	43	33
3. Disponibilidades y otros		851	0	125	0
4. Otros		5	0	113	0
C. BRECHA FINANCIERA	-108	-3	1	1	-1

FUENTE: PROFORMA 2012.

Crear riqueza para redistribuir

No obstante que en los últimos cinco años se perciben ciertos avances en las atenciones sociales, el desempleo y subempleo urbano y rural se mantienen en los mismos niveles y agobian a 60% de la población económicamente activa. A pesar del cuantioso gasto público, la pobreza se ha reducido unos pocos puntos, hasta 32%. El ingreso per cápita anual de solo \$ 4.000 no alcanza para que quienes tienen la suerte de percibirlo lleven una vida digna y es pálido frente a las rentas superiores a \$ 44.000 de Finlandia o \$ 12.000 de Chile. Como la creación de riqueza e ingresos es escasa, ciertas acciones se limitaron a reasignar con distorsiones recursos a los pobres mediante bonos y subsidios, cuyo aumento de perceptores desdice de las bondades del modelo y somete a los pobres a los arbitrios del poder estatal, al cual han cedido parte de sus libertades con el precio de limitar sus expectativas de progreso a la precaria subsistencia cobijada en las dádivas del Estado.

Los gastos en salud y educación, con cierto énfasis en el último lustro, invitan a extraer importantes lecciones. Aun con más recursos, son evidentes las gigantes brechas entre disponibilidades e ilimitadas necesidades. La ineficiencia estatal es un óbice para el desarrollo y reducción de la pobreza. Como en décadas pasadas, se incumplen los mandatos constitucionales que fijan más fondos para estos sec-

Las necesidades de financiamiento anual superan los \$ 5.000 millones por año desde 2012 a 2015, lo cual no es alentador.

tores (Cuadros 12 y 13). Los intereses políticos privilegiaron la asignación de recursos a otros sectores, en detrimento de las vitales necesidades que en cuanto a salud y educación laceran a las mayorías.

El presupuesto de 2012 evidencia claras señales de insostenibilidad del gasto social y subsidios inherentes al modelo de Estado. Es cada vez mayor la distancia del mandato constitucional con los recursos disponibles para reducir las brechas sociales, recursos que son vulnerables a la volatilidad de la renta petrolera y dependientes del creciente endeudamiento y de mayores cargas tributarias que resultan negativas a los fines sociales que se persiguen.

Si el Ecuador fuese capaz de producir igual que Finlandia su PIB sería de \$ 624 mil millones y podría destinar a educación \$ 34.000 millones. Si la producción del país respondiese a la productividad de Chile, el PIB sería de \$ 170 mil millones y la educación contaría con \$ 10.000 millones. El cambio de dirección al que induce el presupuesto solo admite entender la estabilidad económica y fiscal como fundamento intrínseco para alcanzar una producción abundante que fortalezca las acciones redistributivas y de atención a los pobres. 

CUADRO 10

Subsidios presupuesto 2012

Concepto	\$ Millones
Combustibles*	2.867
-Gas nacional	24
-Gas importado	656
-Diésel importado	1.364
-Nafta importada	779
-Jet fuel importado	44
Seguridades sociales	1.039
-IESS	706
-ISSFA	230
-Isspol	103
Bono Desarrollo Humano	790
Subsidio eléctrico	100
Bono de la vivienda	45
Subsidios BEDE	112
Subsidios agrícolas	10
Subsidios discapacitados (Joaquín Gallegos)	42
Subsidios Secretaría Migrantes	10
TOTAL	5.015

FUENTE: PRESUPUESTO 2012.

* NO INCLUYE PRODUCCIÓN NACIONAL, CON LA CUAL SUPERAN LOS \$ 4.000 MILLONES.

CUADRO 11

Proforma presupuesto 2012
Peso de gasto corriente

Concepto	\$ millones
Gasto corriente (permanente)	12.212
Gasto capital	
GAD (gasto corriente)	1.000
Gasto corriente sectores sociales	1.000
TOTAL	14.212
Ingresos tributarios (permanente)	10.362
DIFERENCIA	3.850

FUENTE: PROFORMA 2012.

CUADRO 12

Gasto en educación

País	Asignación		Constitución	
	\$ millones	% PIB	\$ millones	% PIB
2008	1.847	3,5		
2009	2.071	4,0	2.080	4,0
2010	2.166	3,7	2.609	4,5
2011*	2.300	3,5	3.257	5,0
2012	2.758	3,9	3.939	5,5

FUENTE: PROFORMA 2012. MINISTERIO FINANZAS, OPF.

*EJECUCIÓN ESTIMADA.

CUADRO 13

Gasto en salud

País	Asignación		Constitución	
	\$ millones	% PIB	\$ millones	% PIB
2008	880	1,7		
2009	922	1,8	1.144	2,2
2010	1.153	2,0	1.565	2,7
2011*	1.450	2,2	2.084	3,2
2012	1.775	2,5	2.650	3,7

FUENTE: PROFORMA 2012. MINISTERIO FINANZAS, OPF.

*EJECUCIÓN ESTIMADA.