

Presupuesto de 2013, por el sendero del agotamiento

< POR JAIME CARRERA >

Debido a que 2013 es el año de posesión del presidente de la República, el presupuesto de este año debe presentarse entre mayo-agosto. No obstante, es importante para orientar las perspectivas económicas y fiscales del país realizar una proyección de los principales componentes del presupuesto del Estado.

En función de su ejecución en 2012 y la estimación de ciertas variables básicas como una inflación promedio de 4%, una tasa de crecimiento de 3%, un precio promedio del barril de petróleo de \$ 90 y el mismo nivel de producción petrolera de 2012, se puede prever un escenario realista que refleja un sendero de agotamiento de las opciones de gestión fiscal y de la economía en su conjunto.

Presupuesto 2013, Constitución inobservada

Durante décadas, por fines políticos, al término de los Gobiernos se incrementaba el gasto público, dejando como herencia a los sucesores abulta-

dos déficits, con los consecuentes ajustes posteriores de la economía.

Para evitar esta irresponsable reiteración, el artículo 295 de la Constitución de 2008 dispone que en el año de posesión del presidente de la República el presupuesto se presente en los primeros 90 días de su gestión. Hasta tanto, regirá el presupuesto anterior. Se añade que cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria debe ser aprobado por la Asamblea Nacional.

Al tenor de lo citado, el presupuesto de 2013 debe presentarse hasta el mes de agosto de 2013; mientras tanto, rige el presupuesto de 2012, en el que no se contempla asignación alguna para el aumento del bono de desarrollo humano (BDH) de \$ 35 a \$ 50, para lo cual se debió esperar la aprobación del presupuesto de 2013 o que la Asamblea apruebe tal aumento durante la ejecución presupuestaria en 2013. De este modo, se evitaba que tal gasto sea objeto del clientelismo político. Sin embargo, por esta y otras consideraciones, se aprobó una reforma tributaria en abierta inobservancia de la Constitución, hecho que debilita aún más la frágil institucionalidad del país, con consecuencias negativas para la futura estabilidad de la economía y de las finanzas públicas.

Los ingresos públicos al límite

Durante los últimos años, los ingresos del presupuesto han crecido al ritmo del aumento de la renta petrolera y de constantes reformas tributarias. Las exigencias de un gasto cada vez más abundante condujeron en 2012 a aumentar a 5% el impuesto a la salida de divisas (\$ 600 millones más), crear impuestos ecológicos a los vehículos y otros tributos (\$ 100 millones), lo cual agregado a la notable reducción de las devoluciones del IVA (unos \$ 700 millones) hicieron crecer los ingresos tributarios por encima de 23% (*Cuadro 1*). El aumento de los ingresos petroleros ayudó en menor medida.

El año 2013 marcará un punto de inflexión en el progresivo crecimiento de los ingresos públicos, los que en conjunto podrían estancarse o disminuir si el precio del petróleo se estabiliza o reduce por la tendencia observada desde 2011 (*Cuadro 9*) y por el aumento de las importaciones de derivados. Las rentas tributarias tenderán a evolucionar al ritmo del crecimiento de la economía e inflación, al desaparecer los factores que las impulsaron en 2012. Surgen claros indicios de la insostenibilidad del gasto público. Por una parte, la carga tributaria ha crecido en los últimos años: en 2011 su relación con el PIB de 20,9%

es más elevada que en países como Chile, Perú, Colombia, México, Panamá y otros (Cuadro 12). El margen tributario es cada vez más estrecho; su ampliación tendrá efectos adversos para la inversión y los emprendimientos, por tanto, afectará al crecimiento y creación de fuentes de trabajo. En el campo petrolero, se han agotado las acciones que han llevado al control total por el Estado de la actividad y rentas petroleras. Si los precios se estabilizan o reducen, la única opción de mayores rentas es una mayor producción, exportación y reducción de los subsidios al consumo interno de combustibles.

El peso del gasto corriente: a los sueldos, que representan \pm 60%, hay que sumar gastos operativos básicos de las instituciones públicas, bonos, subsidios e intereses de la deuda pública.

Señales de insostenibilidad del gasto

Como se aprecia en el Cuadro 2, en 2012 el gasto presupuestario crecería alrededor de 13%, evolución que exigió un aumento de ingresos de 17% (Cuadro 1). El pago de sueldos continúa con una expansión desproporcionada y representa más de 60% del gasto corriente. En 2013, con el aumento del valor del BDH, se acentuarán la inflexibilidad y el peso del gasto corriente. Casi la totalidad de este gasto se destina a rubros cuya reducción tendrá costosas consecuencias: sueldos, gastos operativos básicos de las instituciones públicas, bonos, subsidios e intereses de la deuda pública (Cuadro 2). Los subsidios totales alcanzan 9% del PIB (Cuadro 5) y el pago de intereses de la deuda crece de modo importante.

La Constitución dispone que los ingresos permanentes (tributos) cubran

CUADRO 1

Ingresos: proyección Presupuesto General del Estado 2013

	Millones \$			Variación	Variación
	Ejec. 2011	Proy. 2012*	Proy. 2013*	2012/2011	2013/2011
TOTAL INGRESOS	17.301	20.220	20.055	16,9	-0,8
Tributarios	9.642	11.920	12.705	23,6	6,6
Renta	3.039	3.280	3.500	7,9	6,7
IVA	4.191	5.300	5.600	26,5	5,7
ICE	618	650	700	5,2	7,7
Arancelarios	921	1.100	1.180	19,4	7,3
Salida divisas	491	1.100	1.200	124,0	9,1
Vehículos	174	200	215	14,9	7,5
Otros	208	290	310	39,4	6,9
Petroleros	5.552	6.000	5.500	8,1	-8,3
No tributarios	1.085	1.200	1.300	10,6	8,3
Transferencias corrientes	657	600	100	-8,7	-83,3
Otros, autogestión	365	500	450	37,0	-10,0

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.

* ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 2

Gastos: proyección Presupuesto General del Estado 2013

	Millones \$			Variación	Variación
	Ejec. 2011	Proy 2012*	Proy 2013*	2012/2011	2013/2012
TOTAL GASTOS	18.338	20.776	22.290	13,3	7,3
Gasto corriente	10.345	12.176	13.840	17,7	13,7
Sueldos	6.466	7.500	8.300	16,0	10,7
Bienes y servicios	1.280	1.500	1.700	17,2	13,3
Transferencias ctes.	1.836	2.171	2.630	18,2	21,1
IESS, Issfa, Isspol	300	1.040	1.150	246,7	10,6
Bono desarrollo humano	700	751	1.070	7,3	42,5
Otras transferencias	836	380	410	-54,5	7,9
Otros gastos corrientes	86	105	110	22,1	4,8
Intereses	677	900	1.100	32,9	22,2
Gasto de capital	7.993	8.600	8.450	7,6	-1,7
Gobiernos autónomos (GAD)	2.499	2.650	2.650	6,0	0,0
Gasto corriente social y otros	1.400	1.800	2.000	28,6	11,1
Otros	4.094	4.150	3.800	1,4	-8,4
PIB Cte. (Base 2007)	78.189	86.006	94.607		
Gasto/PIB	23,5	24,2	23,6		

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.

* ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 3

Déficit/Superávit: proyección Presupuesto General del Estado 2013

	Millones \$			Variación	Variación
	Ejec. 2011	Proy. 2012*	Proy. 2013*	2012/2011	2013/2011
Total ingresos	17.301	20.220	20.055	16,9	-0,8
Total gastos	18.338	20.776	22.290	13,3	9,9
Déficit/Superávit	-1.037	-556	-2.235		

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.

* ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 4
Financiamiento presupuesto 2013 (\$ millones)

	Proyección 2012*	Proyección 2013*
A. REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO	2.456	4.235
1. Déficit	556	2.235
2. Amortizaciones	1.900	2.000
Internas	500	600
Externas	1.100	1.100
Venta anticipada petróleo	300	300
B. FINANCIAMIENTO IDENTIFICADO	2.557	1.000
1. Desembolsos	2.557	1.000
Internos	1.150	600
Bonos	1.150	600
Externos	1.407	400
Proyectos multilaterales (BID, CAF)	400	400
Préstamos chinos (saldo 2011)	350	
FLAR (libre disponibilidad)	514	
Exim Bank China (Coca Codo)	143	
C. BRECHA FINANCIERA (A-B)	-101	3.235

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.
* ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 5
Subsidios presupuesto 2013*

Concepto	\$ millones
Combustibles importados	3.200
Combustibles producción nacional	2.800
IESS, Issfa, Isspol	1.150
Bono desarrollo humano	1.070
Otros (eléctrico, vivienda, discapacitados, agrícola, transporte, maternidad, etc.)	400
TOTAL	8.620
% PIB	9%

* ESTIMACIONES DEL AUTOR.

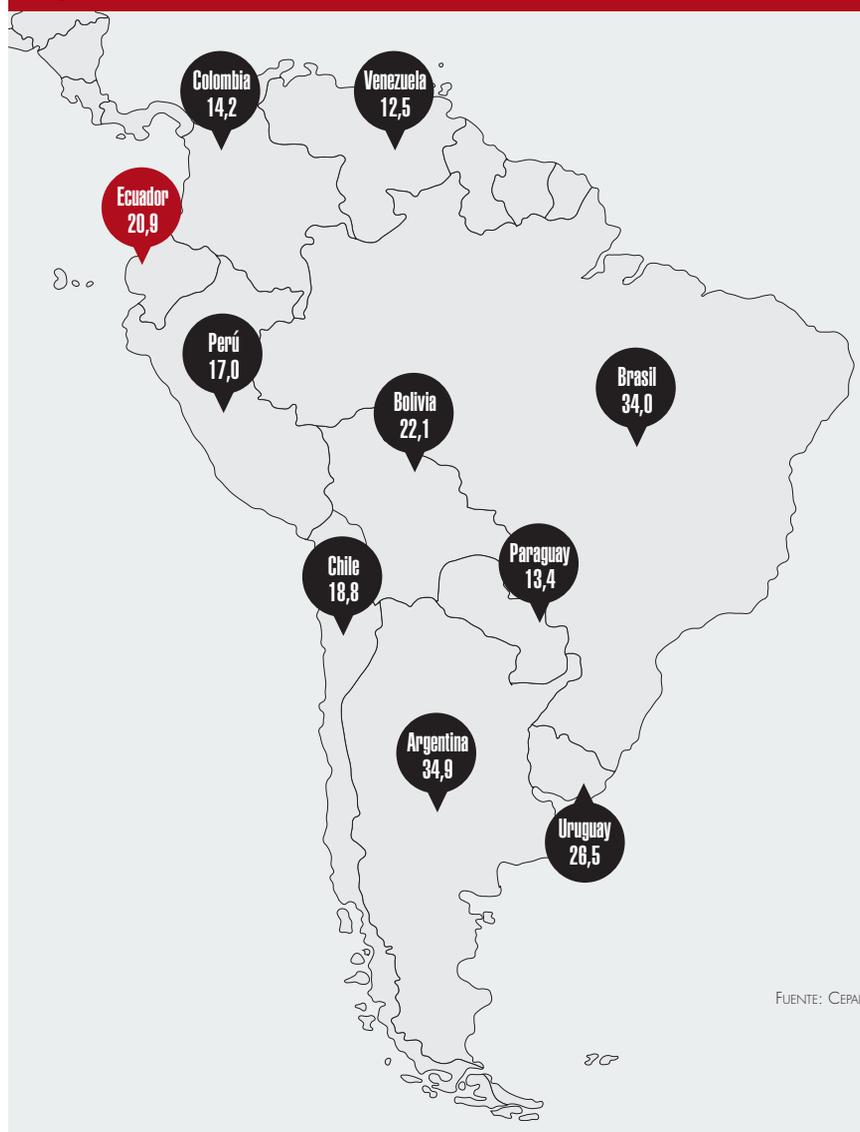
los gastos permanentes (corrientes). Este mandato es incumplido, como se infiere del Cuadro 6. Parte del gasto corriente destinado a programas sociales o realizados por municipios y consejos provinciales se cubre con la renta petrolera y se matiza bajo el rubro de inversiones. Aun, si tal regla fuere cumplida, para la sostenibilidad de las finanzas públicas es determinante el nivel del gasto corriente que debe ser compatible con el tamaño y productividad de la economía. Esta disociación presentará en 2013 dificultades para sostener los gastos, con la inherente exigencia de mayores cargas tributarias que restan incentivos a la inversión y expansión de las actividades productivas.

En 2013, aun con un incremento menor del gasto (Cuadro 2), alrededor del crecimiento de la economía e inflación, serán evidentes las dificultades para sostenerlo, más, si los ingresos se estancan o son negativos. Serán necesarios nuevos créditos y el gasto de inversión puede afectarse; además, en gran medida, este es corriente y de difícil reducción. Como se observa en el Cuadro 11, considerando el PIB corriente con el cambio del año base a 2007, el gasto de todo el sector público con relación al PIB, que fue de 39,8% en 2011, fue uno de los más altos de América Latina. En 2013 este elevado peso comenzará a ejercer sus efectos negativos para el futuro de la economía.

Déficit y costosas opciones de financiamiento

En el marco de la nueva normalidad fiscal con un precio del petróleo

Cargas tributarias de Gobiernos centrales (a 2011) en Sudamérica



entre \$ 90 y \$ 100 por barril y una carga tributaria de 21% (Cuadro 12), para cubrir el elevado gasto aun con menor ritmo de crecimiento, el presupuesto podría presentar un significativo déficit (Cuadro 3) que tendría que cubrirse con nuevos créditos. Además, habrá que conseguir préstamos para el pago de amortizaciones de la deuda pública interna y externa, con lo cual la brecha por financiar podría ubicarse en alrededor de \$ 3.000 millones (Cuadro 4), siempre que los vencimientos de deudas con el IESS y otros organismos públicos sean renovados. Obtener préstamos en los mercados es costoso, debido al elevado riesgo país que supera 8%. La opción en el pasado ha sido los onerosos créditos chinos; los financiamientos del futuro son una incógnita.

Gasto proyectado en educación: 2,9% del PIB; según la Constitución debe llegar a 5,6%.

Gasto proyectado en salud: 1,9% del PIB; según la Constitución debe llegar a 3,9%.

Educación y salud, lejos de la Constitución

Con el cambio de base al año 2007 aumentó el PIB corriente. Por tanto, las relaciones con este indicador de las asignaciones a educación y salud se redujeron. El gasto educación/PIB entre 2008-2013 se mantiene en alrededor de 3%, mientras, según la Constitución, en 2013 debe llegar a 5,6% (Cuadro 7), es decir, habría que asignar a este sector unos \$ 2.500 millones adicionales. En estas relaciones se excluyen las universidades. El gasto salud/PIB entre 2010-2013 se mantiene cerca de 1,9% (Cuadro 8), cuando,

CUADRO 6

Proyección presupuesto 2013

Peso del gasto corriente

Concepto	2011	2012	2013
Gasto corriente (permanente)	10.345	12.176	13.840
Gasto cte. en gasto de capital:			
GAD (gasto corriente)	1.300	1.300	1.300
Gasto corriente sectores sociales	1.400	1.800	2.000
TOTAL	13.045	15.276	17.140
Ingresos tributarios (permanente)	9.642	11.820	12.605
DIFERENCIA	-3.403	-3.456	-4.535

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS Y ESTIMACIONES DEL AUTOR.

CUADRO 7

Gasto en educación**

Año	Asignación		Constitución	
	\$ millones	% PIB***	\$ millones	% PIB***
2006	923	2,0	0	0
2007	1.191	2,3	0	0
2008	1.911	3,1	0	0
2009	1.817	3,0	2.215	3,6
2010	1.949	2,9	2.782	4,1
2011	2.268	2,9	3.596	4,6
2012*	2.526	2,9	4.386	5,1
2013*	2.800	2,9	5.297	5,6

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, OBSERVATORIO DE POLÍTICA FISCAL.

* EJECUCIÓN ESTIMADA POR EL AUTOR. ** EXCLUYE UNIVERSIDADES.

*** SE CONSIDERA PIB CON BASE 2007.

CUADRO 8

Gasto en salud

País	Asignación		Constitución	
	\$ millones	% PIB**	\$ millones	% PIB**
2006	332	0,7	0	0
2007	428	0,8	0	0
2008	880	1,4	0	0
2009	921	1,5	1.169	1,9
2010	1.153	1,7	1.628	2,4
2011	1.308	1,7	2.267	2,9
2012*	1.597	1,9	2.924	3,4
2013*	1.772	1,9	3.689	3,9

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, OBSERVATORIO DE POLÍTICA FISCAL.

* EJECUCIÓN ESTIMADA POR EL AUTOR. ** SE CONSIDERA PIB CON BASE 2007.

según la Constitución, en 2013 debe alcanzar 3,9% del PIB. Este sector requerirá unos \$ 2.000 millones adicionales para cumplir el mandato constitucional.

Liquidez fiscal, severas restricciones

Como se aprecia en el Cuadro 10, existe un importante descalce entre la reserva de libre disponibilidad y sus dueños. La posición neta de divisas en

CUADRO 9

Precio promedio barril petróleo exportado

Año	\$ barril
2006	50,8
2007	59,9
2008	83,0
2009	52,6
2010	71,9
2011	97,0
2012*	99,0
2013*	90,0

* ESTIMACIÓN AUTOR.

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

el Banco Central, al 30 de noviembre de 2012, no cubrió ni las reservas bancarias y la emisión monetaria. De modo permanente, hay dificultades para satisfacer las necesidades de liquidez del

Tesoro público y de todo el sector público no financiero. En 2013 es posible esperar mayores restricciones para asignar los pocos dólares de la reserva a los acreedores de la misma. 

Los mejores descubrimientos de 2012

Según el sitio web *Muy Interesante* —dedicado a proporcionar datos novedosos sobre ciencia, humanidad y tecnología—, estos son algunos de los mejores descubrimientos que dejó 2012:

- Pasar más de tres horas al día sentado acorta la vida, según un extenso estudio cuyas conclusiones daba a conocer la revista *BMJ Open*. La investigación, basada en 167.000 casos, revela también que ver menos de dos horas al día la televisión a diario alargaría la vida en 1,4 años.
- Las ondas electromagnéticas que emiten los teléfonos móviles afectan a la capacidad de orientación y memorización de las hormigas, según revela un estudio publicado en la revista *Electromagnetic Biology and Medicine*. 



- El vello en el cuerpo de los mamíferos apareció para refrescar la piel en regiones donde el calor era intenso, de acuerdo con un estudio de la Universidad de Princeton (EEUU).
- Las personas madrugadoras, que se despiertan de forma natural cuando sale el sol, son más felices y se sienten más satisfechas con sus vidas, tal y como desvela un reciente estudio de la Universidad de Toronto, basado en más de 700 adultos.
- Cuando una persona miente se produce el llamado efecto Pinocho, debido al cual la temperatura de la punta de su nariz aumenta o disminuye.
- Usando rayos láser, biólogos de la Universidad de Manchester han concluido que los dinosaurios no eran tan pesados como se pensaba.
- Con 100.000 años de edad, la Posidonia oceánica es la especie más longeva de la biosfera. 



CUADRO 10

Sistema de balances Banco Central (al 30 de noviembre de 2012)

RILD		DUEÑOS DE LA RILD	
1. Posición neta de divisas	1.915,4	1. Emisión monetaria	83,1
1.1 Caja en divisas	968,6	2. Reservas bancarias	2.127,6
1.2 Depósitos netos en el exterior	302,0	3. SPNF:	4.720,4
1.3 Inversiones, depósitos a plazo	644,8	Tesoro nacional	1.357,4
2. Oro	1.460,0	Entidades Gob. central	1.022,9
3. DEG	24,3	IESS	789,1
4. Posición FMI	43,8	Gobiernos seccionales	813,1
5. Posición Aladi	-0,4	Empresas públicas	737,9
TOTAL RILD	3.443,1		
DIFERENCIA	3.488,0		
TOTAL	6.931,1	TOTAL DUEÑOS RILD	6.931,1
BALANCE 1			
POSICIÓN NETA DIVISAS	1.915,40	Emisión monetaria	83,1
		Reservas bancarias	2.127,60
TOTAL	1.915,40	TOTAL	2.210,70
		SALDO POSICIÓN DIVISAS	-295,30
BALANCE 2			
SALDO POSICIÓN DIVISAS	-295,3	SPNF:	4.720,4
FALTANTE ATENDER SPNF	5.015,7	Tesoro nacional	1.357,4
TOTAL	4.720,4	Entidades Gob. central	1.022,9
		IESS	789,1
		Gobiernos seccionales	813,1
		Empresas públicas	737,9

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

CUADRO 11

Gasto público países de A. Latina (2011)

País	% PIB
Argentina (SPNF)	31,8
Bolivia (SPNF)	44,7
Brasil (GC)	26,4
Chile (GCT)	22,1
Colombia (GNC)	18,1
Costa Rica (GC)	18,7
Ecuador (SPNF)*	39,8
Guatemala (AC)	14,7
México (SP)	25,4
Perú (GC)	16,9
Trinidad y Tobago (GC)	36,5
Uruguay SPNF)	29,5
Venezuela (GC)	26,1

* CONSIDERANDO PIB BASE 2007.

FUENTE: CEPAL.

SIGLAS: SPNF, SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO; GC, GOBIERNO CENTRAL; GNC, GOBIERNO NACIONAL; AC, GOBIERNO AUTÓNOMO; SP, SECTOR PÚBLICO.

CUADRO 12

Carga tributaria Gobierno central países América Latina (2011)

País	% PIB
Argentina	34,9
Bolivia	22,1
Brasil	34,0
Chile	18,8
Colombia	14,2
Costa Rica	22,0
Ecuador	20,9
El Salvador	15,5
México	10,7
Panamá	18,0
Paraguay	13,4
Perú	17,0
Uruguay	26,5
Venezuela	12,5
América Latina (19 países)	18,8

FUENTE: CEPAL.