

PRESUPUESTO 2015 MODELO AGOTADO

< POR JAIME CARRERA >

La generalidad de los países del mundo, y los de América Latina no son la excepción, mantiene déficits fiscales reducidos y superávits primarios. Muchos países observan reglas que tienden al equilibrio o al superávit fiscal y ahorro público, como valor colectivo y premisa de la estabilidad económica y sostenibilidad fiscal, condición sine qua non para promover el crecimiento económico, la equidad social y la redistribución de la riqueza hacia los sectores menos favorecidos. El presupuesto fiscal ecuatoriano de 2015 no se orienta en tal dirección y encarna las debilidades de un modelo agotado.

Previsiones: interrogantes e incertidumbre

Las previsiones macroeconómicas dejan varias interrogantes sobre la futura solidez de la economía y de las finanzas públicas (*Cuadro 1*). Niveles de inflación por encima de 3% para los próximos años, al ubicarse sobre la inflación de EEUU y ante precios más bajos en países competidores, restan competitividad a las actividades productivas y comercio internacional, agigantando las brechas de productividad, con los consecuentes impactos en el crecimiento de la economía. Además, se deteriora cada vez más el ingreso de

las personas, por tanto, su nivel de vida. Los niveles de crecimiento esperados, de alrededor de 4%, lucen optimistas ante un entorno de reducción de precios del petróleo, dificultades para sostener el gasto e inversión pública, escasa inversión privada interna y externa, restricción de importaciones, debilidad de las exportaciones y muchos otros factores. Aun si fuera viable crecer a 4%, sería insuficiente para una reducción real de la pobreza y de las brechas con los países desarrollados, objetivos que demandan tasas superiores a 7%, solo posibles con un notable impulso de la inversión privada interna y externa.

Viabilidad fiscal en duda

Los ingresos no tributarios presentan en el presupuesto una importante sobreestimación de cientos de millones de dólares. Por un lado, parece muy optimista la proyección de las recaudaciones tributarias y, por otro, hay serias dudas sobre el cumplimiento de los ingresos petroleros. Las previsiones del pago de intereses de la deuda pública y transferencias corrientes están subestimadas en otros cientos de millones de

El déficit podría ubicarse cerca de \$ 7.000 millones.

dólares. La inexistencia de justificaciones y sustentos convincentes del cálculo de los ingresos tributarios, no tributarios y petroleros; de los gastos, posibles desembolsos de créditos y pago de amortizaciones e intereses de la deuda, resta confiabilidad a un vital instrumento de política económica y social como el presupuesto del Estado, el cual debe observar criterios básicos de realismo y prudencia en las previsiones.

El déficit de \$ 5.369 millones (*Cuadro 2*), 4,9% del PIB, que podría ubicarse cerca de los \$ 7.000 millones al corregir la sobreestimación de ingresos y subestimación de gastos, evidencia una aguda dependencia de nuevos créditos internos y externos para sostener el elevado gasto público. A su vez, el déficit primario (calculado sin los intereses de la deuda) es de casi 4% del PIB. El país debe endeudarse para pagar los intereses. Tales niveles de déficit, de los más altos entre los países de América Latina y del mundo, se traducen en el agresivo incremento de la deuda pública (*Cuadro 5*). Factores determinantes, entre otros, del aumento del riesgo país (*Gráfico 1*) y de la pobre calificación de la deuda externa (*Cuadro 6*), elementos que evidencian la poca sostenibilidad

fiscal en el mediano y largo plazo, y se reflejan en la escasa inversión directa interna y externa, por tanto, en las posibilidades de crecimiento económico y generación de empleo.

Fragilidad de la inversión pública

Casi 50% de los gastos de capital e inversión previstos en el presupuesto se financian con nuevas deudas, el otro 50% se destina a transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y gastos corrientes incluidos como inversión. El país desconoce el detalle de los proyectos de inversión a financiarse con los \$ 5.369 millones de nueva deuda. La aguda dependencia de

la inversión de la obtención de nuevos créditos, en su mayoría con altas tasas de interés, demuestra su fragilidad y torna imperativa la necesidad de reducir el gasto corriente, a fin de generar espacios para sostener en el tiempo la

inversión y, además, crear las condiciones para la participación privada en el financiamiento de la inversión pública. Un valor superior a los \$ 1.500 millones son gastos corrientes en educación, salud y otras áreas, que, no obstante, están

CUADRO 1

Supuestos macroeconómicos 2015

FUENTE: PRESUPUESTO 2015.

	2015	2016	2017	2018
Inflación promedio (%)	3,90	3,66	3,49	3,35
Crecimiento real PIB (%)	4,1	4,0	4,9	4,0
PIB nominal (millones \$)	108.626	115.643	125.094	132.564
Exportaciones crudo (millones barriles)	154,3	144,6	177,1	175,9
Precio promedio petróleo (\$ por barril)	79,7	77,7	77,5	77,3
Producción petrolera (millones barriles)	204,8	208,5	240,8	233,9

CUADRO 2

Proforma presupuesto 2015 (millones de \$)

*ESTIMADO.

** INCLUYE 40% PENSIONES AL IESS PAGADO CON BONOS.

FUENTE: PRESUPUESTO 2015, OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

Concepto	2013	2014		2015 Proforma	Tasa variación	
		Gasto ene.-nov.	Ene. -dic.*		2014/2013	2015/2014
TOTAL INGRESOS	20.488	18.263	20.026	21.715	-2,3	8,4
Tributarios	13.599	13.117	14.117	15.481	3,8	9,7
Renta	3.848	3.911	4.150	4.289	7,8	3,3
IVA	6.056	5.858	6.314	7.033	4,3	11,4
ICE	744	740	820	858	10,2	4,6
Arancelarios	1.352	1.179	1.299	1.382	-3,9	6,4
Salida divisas	1.225	1.106	1.181	1.345	-3,6	13,9
Otros	374	323	353	574	-5,6	62,6
Petroleros	4.533	3.189	3.793	3.149	-16,3	-17,0
No tributarios	1.610	1.498	1.600	2.524	-0,6	57,8
Transferencias corrientes	390	146	166	366	-57,4	120,5
Otros, autogestión	356	313	350	195	-1,7	-44,3
TOTAL GASTOS	25.112	23.109	26.314	27.084	4,8	2,9
Gastos corrientes	13.445	12.663	15.214	15.490	13,2	1,8
Sueldos	7.892	7.157	8.404	8.719	6,5	3,7
Bienes y servicios	2.011	2.116	2.260	2.460	12,4	8,8
Intereses	1.157	1.119	1.300	1.216	12,4	-6,5
Transferencias corrientes **	2.237	2.103	3.050	2.943	36,3	-3,5
Otros gastos corrientes	148	168	200	152	35,1	-24,0
Gasto de capital e inversión	11.667	10.446	11.100	11.594	-4,9	4,5
DÉFICIT/SUPERÁVIT	-4.624	-4.846	-6.288	-5.369	36,0	-14,6
DÉFICIT PRIMARIO	-3.467	-3.727	-4.988	-4.153		
PIB nominal	94.473		101.094	108.626		

presupuestados como inversión. Además, más de 50% de las transferencias a los GAD se destinan a gastos corrientes (Cuadro 4). Estas consideraciones, así como la sobreestimación de ingresos y subestimación de gastos corrientes, hacen que la regla legal que obliga a equilibrar gastos permanentes con ingresos permanentes sea inobservada y distorsionada en su estructura, contribuyendo a la percepción de fragilidad de las cuentas públicas, más cuando ciertos ingresos no tributarios, transferencias y propios de las entidades no se pueden asumir como permanentes.

Vulnerabilidad a los precios del petróleo

El cálculo de los ingresos petroleros, con un precio de \$ 79,7 el barril de petróleo, luce irreal a la luz de los sustentos técnicos a nivel mundial que ubicarían al precio en alrededor de \$ 70 por barril, quizá menos, una vez descontado el castigo correspondiente. Ingresos petroleros por debajo de los previstos aumentarán el déficit y pueden afectar las inversiones. La reducción de los precios del petróleo reitera la secular vulnerabilidad de las finanzas públicas a la volatilidad de los precios del petróleo, con la consecuente afectación a la estabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo, factor reflejado en mayores costos del financiamiento público y de la inversión privada. Urge, por tanto, la aplicación de políticas públicas para sostener el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la dinámica de la inversión privada, y el diseño de un riguroso programa fiscal de mediano plazo que procure la sostenibilidad fiscal aislada de la dependencia de la renta petrolera.

La reducción de los ingresos de dólares petroleros, al tiempo de ampliar el déficit fiscal, afecta de modo paralelo a la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ante el insignificante flujo de IED y de capitales, y el poco dinamismo de las exportaciones no petroleras, el país requiere de modo imperativo los créditos

CUADRO 3

Financiamiento presupuesto 2015 (millones de \$)

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, PRESUPUESTO 2015, OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

* ESTIMADO EN ALGUNOS RUBROS.

	2014*	2015
1. REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO (1.1-1.5)	10.839	8.818
1.1 Déficit	6.288	5.369
1.2 Amortizaciones*	3.248	3.091
Internas	1.748	
Externas	1.500	
1.3 Venta anticipada de petróleo (Codif)	1.156	0
1.4 Pasivo circulante/Inversión financiera	52	29
1.5 Otros pasivos	95	329
2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO	11.090	8.818
2.1 Desembolsos*	7.950	8.807
Internos	3.533	1.607
Externos	4.417	7.200
Multilaterales, Gobiernos, etc.	1.400	
Goldman Sachs	400	
Bonos a 10 años	2.000	
FLAR	617	
2.2 Venta anticipada petróleo	1.300	0
2.3 Cuentas por cobrar	840	11
2.4 Uso de saldos	0	0
2.5 Préstamo venta derivados	1.000	0
3. BRECHA FINANCIERA (1-2)	-251	0

CUADRO 4

Regla fiscal: gasto permanente = ingreso permanente (millones de \$)

FUENTE: PRESUPUESTO 2015, OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

Concepto	Presupuesto 2015	Realidad
INGRESOS PERMANENTES	24.412	17.527
Tributarios	15.566	15.566
Tasas y contribuciones	2.095	1.095
Venta de bienes y servicios	124	124
Rentas de inversiones y multas	429	329
Transferencias y donaciones corrientes	6.151	366
Otros ingresos	47	47
GASTOS PERMANENTES	21.276	19.632
Personal	8.719	8.719
Bienes y servicios consumo	8.245	2.460
Intereses deuda pública	1.216	1.500
Otros gastos corrientes	153	153
Transferencias y donaciones corrientes	2.943	3.500
Gasto cte. incluido en inversión		1.500
Gasto cte. transferencias GAD		1.800
EXCEDENTE/FALTANTE	3.136	-2.105

CUADRO 5

Evolución de la deuda pública total (millones de \$)

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, BOLETINES DE DEUDA, MINISTERIO DE FINANZAS.
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA FISCAL.

Período	Saldo deuda interna A	Saldo deuda externa B	Deuda total C=A+B	PIB D	Deuda interna / PIB A/D	Deuda externa / PIB B/D	Deuda total / PIB C/D
2006	3.277,6	10.214,9	13.492,4	46.802,0	7,0%	21,8%	28,8%
2007	3.239,9	10.632,7	13.872,6	51.007,8	6,4%	20,8%	27,2%
2008	3.645,1	10.088,9	13.734,0	61.762,6	5,9%	16,3%	22,2%
2009	2.842,2	7.389,2	10.231,4	62.519,7	4,5%	11,8%	16,4%
2010	4.665,0	8.671,7	13.336,7	69.555,4	6,7%	12,5%	19,2%
2011	4.506,5	10.046,4	14.552,9	79.779,8	5,6%	12,6%	18,2%
2012	7.780,5	10.871,8	18.652,3	87.498,6	8,9%	12,4%	21,3%
2013	9.926,6	12.913,9	22.840,5	94.473,0	10,5%	13,7%	24,2%
Octubre 2014	11.651,9	16.741,5	28.393,4	101.094,0	11,5%	16,6%	28,1%

CUADRO 6

Calificación deuda en moneda extranjera al 4 de diciembre de 2014

FUENTE: AGENCIAS.

País	Moody's	S&P	Fitch	Escala
Argentina	Ca	Sdu	C	Bajo grado de no inversión
Bolivia	Ba3	BB	BB-	Grado de no inversión
Brasil	Baa2	BBB-	BBB	Bajo grado de inversión
Chile	Aa3	AA-	A+	Alto grado de inversión
Colombia	Baa2	BBB	BBB	Bajo grado de inversión
Costa Rica	Ba1	BB	BB+	Bajo grado de inversión
Ecuador	Caa1	B+	B	Bajo grado de no inversión
El Salvador	Ba3	BB-	BB-	Grado de no inversión
México	A3	BBB+	BBB+	Alto grado de inversión
Panamá	Baa2	BBB	BBB	Bajo grado de inversión
Paraguay	Ba2	BB	BB-	Grado de no inversión
Perú	A3	BBB+	BBB+	Bajo grado de inversión
Uruguay	Baa2	BBB-	BBB-	Bajo grado de inversión
Venezuela	Caa1	CCC+	B	Bajo grado de no inversión

externos del Gobierno para aliviar estos saldos negativos gemelos. Es posible, además, que se requieran nuevas restricciones a las importaciones. Este escenario torna indispensable un entorno amigable para atraer inversión extranjera directa (IED) y diversificar las exportaciones no petroleras.

Desproporcionadas necesidades de financiamiento

Para cubrir el déficit de \$ 5.369 millones y el pago de amortizaciones y otros pasivos por \$ 3.438 millones, el presupuesto plantea necesidades de financiamiento a cubrirse con préstamos internos y externos por \$ 8.807 millones (Cuadro 3). Esta cifra puede ser mayor o menor, en función del sinceramiento de las cifras de ingresos, gastos y deuda, y de la ejecución real en 2015. Tales requerimientos de financiamiento, 8,1% del PIB, son desproporcionados para el tamaño de la economía. Ante los elevados riesgos, los costos de cubrirlos serán cada vez más elevados, debilitando la futura sostenibilidad fiscal y de la economía. El Ecuador requiere *reducir* su déficit, no *financiarlo*, tarea que exige disminuir el elevado gasto público y no persistir en aumentos de impuestos que debilitan la producción y afecta los ingresos de las personas. Tampoco es sano perseverar en el agresivo endeudamiento que ocasionará altos costos futuros para toda la sociedad. **G**

GRÁFICO 1

Riesgo país, 17 diciembre 2014, EMBI

FUENTE: JPMORGAN CHASE & CO.

