

PRESUPUESTO DE 2016

El agotamiento fiscal demanda reformas estructurales

< POR JAIME CARRERA >

El presupuesto de 2016 evidencia la extrema vulnerabilidad de las finanzas públicas a la reducción del precio del petróleo, factor que ha desnudado las distorsiones estructurales acumuladas en un modelo económico sustentado en el elevado gasto público.

De su análisis surgen incontrastables certezas sobre la insostenibilidad de las cuentas públicas, coincidentes con el inicio de un nuevo ciclo de decrecimiento de la economía y adaptación a un escenario de escasez que será la nueva normalidad.

Por ello urge enfrentar con rigor y realismo una crítica situación económica y fiscal que en 2016 encontrará mínimos como punto de inflexión. De no hacerlo, el país podría entrar en un largo proceso de estancamiento y ajuste permanente, con años adicionales de retrocesos en el desarrollo, agregados al costo de las oportunidades perdidas en los nueve años previos.

El monto real del déficit

Como se observa en la primera columna del Cuadro 2, el Gobierno difundió un déficit de \$ 2.463 M o 2,4% del PIB. Para tal cálculo se incluye en el rubro de *ingresos* por transferencias corrientes por \$ 4.807 M el valor de \$ 4.477 M destinados a la importación de derivados. Al restar tal valor se obtiene la suma de \$ 330 M que es el valor real de las transferencias (Cuadro 2).

El valor de \$ 4.477 M se incluye también en el rubro de *gastos* de bienes y servicios de consumo que presenta \$ 4.676

El déficit técnicamente calculado asciende a \$ 4.022 millones (M), no a \$ 2.463 M como dijo el Gobierno. Sin rigor técnico se acomodaron las cifras para difundir un déficit menor a lo que se deduce de los números del mismo presupuesto. Pero, además, hay una clara sobreestimación de ingresos, lo cual lleva el déficit a \$ 5.500 M. Los ingresos no pueden sostener el gasto y es inviable financiar el elevado déficit, a pesar de que en 2015 no se pagó el 40% de pensiones al IESS y se redujeron las inversiones.

M. Al restar de este valor los \$ 4.477 M, se obtiene la suma de \$ 199 M para este rubro, lo cual es absolutamente insuficiente para cubrir los gastos de agua, luz, medicinas, materiales y muchos otros gastos que sirven para la operación de las entidades públicas (en 2015 se gastaron más de \$ 2.000 M).

Con la subestimación de los gastos en bienes y servicios se presenta un déficit de \$ 2.463 M (columna 3 del Cuadro 2), déficit difundido por el Gobierno, la Asamblea Nacional (AN) y los medios de comunicación.

No obstante la información publicada y descrita en el párrafo anterior,

en el presupuesto de 2016, consta en el rubro de *gasto* por bienes y servicios de consumo el valor de \$ 1.788 M (columna 5 del Cuadro 2). También se reducen otros gastos corrientes y el valor de la importación de derivados disminuye a \$ 2.918 M. Con estas cifras el déficit técnicamente calculado asciende a \$ 4.022 M. Sin rigor técnico se acomodaron las cifras para difundir un déficit menor a \$ 4.022 M, que se deduce de los números del mismo presupuesto. Esto es, si el gasto en bienes y servicios aumenta a \$ 1.788 M también aumenta el déficit de \$ 2.463 M. Una reflexión adicional: si para 2016 la evolución de ingresos y

CUADRO 1

Presupuesto 2016: supuestos macroeconómicos

FUENTE: PRESUPUESTO 2016.

	2016	2017	2018	2019
Inflación promedio	3,30%	3,10%	3,20%	3,30%
Crecimiento real PIB	1,00%	3,10%	3,00%	3,00%
PIB nominal (millones de \$)	102.426	108.841	115.407	122.495
Volumen producción petróleo (millones de barriles)	193,5	196,7	196,9	198,3
Volumen exportaciones petróleo (millones de barriles)	130,6	133,7	139,4	135,5
Precio promedio barril petróleo (\$ por barril)	35,0	41,7	46,0	48,9

CUADRO 2

Presupuesto General del Estado (PGE) 2016
(millones de \$)

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, PRESUPUESTO 2016.

Concepto	2016				
	Cuenta ahorro inversión	Importación derivados	Déficit mal calculado	Corrección	Déficit real
Total ingresos	23.238		18.761		18.761
Ingresos tributarios	15.490		15.490		15.490
Remisión intereses y multas (639 M)					
Salvaguardias importaciones (636 M)					
Ingresos petroleros	634		634		634
Ingresos no tributarios	2.124		2.124		2.124
Concesiones en telecomunicaciones (450 M)					
Transferencias corrientes	4.807	-4.477	330		330
Otros ingresos, autogestión	183		183		183
Total gastos	25.701		21.224		22.783
Gasto corriente	17.412		12.935		14.494
Sueldos	8.790		8.790		8.790
Bienes y servicios	4.676	-4.477	199	1.589	1.788
Transferencias corrientes	1.925		1.925		1.925
Intereses	1.750		1.750		1.750
Otros corrientes	271		271	-30	241
Gasto capital	8.289		8.289		8.289
Gobiernos autónomos (GAD)	2.860		2.860		2.860
Otros	5.429		5.429		5.429
Déficit/superávit	-2.463		-2.463		-4.022
FINANCIAMIENTO	2.463		2.463		4.022
Crédito interno y externo netos	3.283		3.283		4.842
Desembolsos	5.858		5.858		7.417
(-) Amortizaciones	2.575		2.575		2.575
Variación de activos	739		739		739
Saldos disponibles	0		0		0
Cuentas por cobrar	14		14		14
Ventas anticipadas petróleo	725		725		725
Variación de pasivos	1.559		1.559		1.559
(-) Pasivo circulante	1.559		1.559		1.559
Ingresos más desembolsos	29.835		25.358		26.917
Gastos más amortizaciones	29.835		25.358		26.917
Importación de derivados	0		4.477		2.918
Total Presupuesto del Estado	29.835		29.835		29.835
Superávit/déficit primario	-713		-713		-2.272

gastos son similares a 2015 y en el año que terminó el déficit esperado es de unos \$ 5.000 M, solo un acto de magia puede reducirlo a la mitad.

Sobreestimación de ingresos, crecen los números rojos

Los ingresos petroleros serán cero en 2016, por cuanto los dólares que se reciben por exportaciones petroleras y venta de derivados no alcanzan para cubrir los presupuestos de Petroecuador y Petroamazonas, el pago a las empresas privadas y la importación de derivados.

Esta relación se agrava porque por las ventas anticipadas de petróleo se debe entregar petróleo por un flujo de efectivo que se recibió antes. Una estimación con la poca o nula información existente se aprecia en los Cuadros 6 y 7. Según declaraciones oficiales, los \$ 634 M que constan en el presupuesto como ingresos petroleros corresponden a los ingresos por salvaguardias, valor ya incluido en los ingresos tributarios. Esta duplicación aumentará el déficit.

Para 2016 se estima recibir por ingresos tributarios un valor similar a 2015 (Cuadro 3), año que según información oficial ingresaron al fisco \$ 970 M por la remisión de intereses y multas del impuesto a la renta. Se infiere que en 2016 estos valores no ingresarán al fisco, aunque al presentar el presupuesto se manifestó que, por tal concepto, se recibieron \$ 639 M. Si este último valor, que se recauda por una sola vez, no ingresa en 2016, el déficit será mayor, salvo que existan otras causas, verdaderamente improbables, para que se incremente la recaudación tributaria en una economía en recesión.

También los ingresos no tributarios están sobreestimados por los ingresos de la concesión de la tecnología 4G en el ámbito de las telecomunicaciones y otros rubros de ingresos propios de las entidades públicas cuyos montos previstos jamás se recaudan. Estas evidentes inconsistencias podrían aumentar los números rojos a más de \$ 5.500 M (Cuadro 4), sin considerar, además, que si la economía decrece los ingresos se reducirán aún

más, pues el crecimiento previsto de 1% (*Cuadro 1*) luce inviable debido a la negativa evolución de casi todas las variables que impactan en el crecimiento de la economía.

Financiamiento irreal e inviable

El Gobierno difundió unas necesidades de financiamiento de \$ 6.600 M equivalentes a la suma del déficit de \$ 2.463 M más las amortizaciones y otros pasivos, señalando fuentes de préstamos aún inciertas, a pesar de lo cual habría una importante brecha por financiar. Si como se observa en el *Cuadro 5*, el déficit es \$ 4.022 M y se considera el pago de certificados del Tesoro (Cetes), bonos por pagar al Banco Central del Ecuador (BCE), deudas pendientes del Gobierno, etc., las necesidades de financiamiento serán mayores y más elevadas si el déficit crece por los ingresos sobrestimados. El Gobierno no incluye las

variables indicadas en los requerimientos de financiamiento, sobre cuyos montos existe escasa información, lo cual obliga a ciertas estimaciones en función de los pocos datos disponibles.

Los requerimientos de financiamiento de las magnitudes señaladas son desproporcionados para el nivel económico del país. Son incompatibles con el nivel de gasto público y su sostenibilidad, y con la elevada percepción de riesgo que entrañan las negativas perspectivas económicas de largo plazo, que generan serias interrogantes sobre la futura capacidad de pago de las deudas contraídas. Obtener créditos costosos para financiar un elevado déficit fiscal, sin efectuar profundas reformas estructurales en las finanzas públicas y en la economía que garanticen la futura sostenibilidad fiscal y promuevan el crecimiento económico, solo agudizarán los problemas económicos y fiscales potenciando el costo social de sus soluciones.

Gasto público insostenible exige reformas estructurales

Los ingresos no pueden sostener el gasto y es inviable financiar el elevado déficit, a pesar de que en 2015 no se pagó el 40% de pensiones al IESS y se redujeron las inversiones.

Del escenario descrito y la evolución del gasto hacia 2016 (*Cuadro 3*), se infiere que la gestión de las finanzas públicas ha reducido al extremo sus espacios de maniobra. De los \$ 8.289 M esperados como gastos de capital e inversión, más de \$ 3.000 M se entregan a municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales, incluidos los valores por traspasos de competencias y otros rubros.

En unos \$ 5.000 M restantes se incluyen obras financiadas con préstamos externos ya contratados y con deuda interna. Allí también constan gastos corrientes como alimentación escolar, talento humano, programas de salud y otros. En estas condiciones extremas serán imperativas reducciones adicionales de la inversión a mínimos de subsistencia. No obstante, la imposibilidad de cubrir los elevados requerimientos de financiamiento debe obligar a reducir gastos corrientes cuya mayor carga es la masa salarial pública. Los déficits global y primario de alrededor de 5% y 4% del PIB observados desde 2013 y los crecientes requerimientos de financiamiento reflejan deficiencias estructurales de las finanzas públicas.

Se evidencia que la sostenibilidad de las cuentas públicas exige reformas estructurales profundas, con restricciones más severas del gasto corriente e inversiones, reducción de subsidios y generación de ingresos adicionales. Reformas, por cierto, no exentas de elevados costos políticos, sociales y económicos. Pero urge estabilizar las finanzas públicas y la economía, minimizando los costos sociales en el marco de un programa económico integral que genere confianza, reduzca los riesgos y permita rápidamente elevar las tasas de inversión y crecimiento de la economía.

CUADRO 3

Comparación del PGE 2014, 2015 y 2016 (millones de \$)

* ESTIMACIÓN DEL AUTOR CON GASTOS A OCTUBRE, NO HAY INFORMACIÓN OFICIAL.
FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS, PRESUPUESTO 2016.

Concepto	2014	2015	2016		Variación (en porcentaje)	
	Ejecución	Proyección*	Déficit mal calculado	Déficit real	2015/2016	2016/2015 Déficit real
Total ingresos	19.852	18.403	18.761	18.761	-7,3	1,9
Ingresos tributarios	14.297	15.590	15.490	15.490	9,0	-0,6
Remisión intereses y multas		970				
Salvaguardias importaciones		636				
Ingresos petroleros	3.327	311	634	634	-90,7	103,9
Ingresos no tributarios	1.652	1.862	2.124	2.124	12,7	14,1
Concesiones en telecomunicaciones		450				
Transferencias corrientes	164	505	330	330	207,9	-34,7
Otros ingresos, autogestión	412	135	183	183	-67,2	35,6
Total gastos	27.394	23.536	21.224	22.783	-14,1	-3,2
Gasto corriente	15.379	14.900	12.935	14.494	-3,1	-2,7
Sueldos	8.359	8.684	8.790	8.790	3,9	1,2
Bienes y servicios	2.382	2.344	199	1.788	-1,6	-23,7
Transferencias corrientes	3.071	1.959	1.925	1.925	-36,2	-1,7
Intereses	1.387	1.742	1.750	1.750	25,6	0,5
Otros corrientes	180	171	271	241	-5,0	40,9
Gasto capital	12.015	8.636	8.289	8.289	-28,1	-4,0
Gobiernos autónomos (GAD)	3.453	3.367	2.860	2.860	-2,5	-15,1
Otros	8.562	5.269	5.429	5.429	-38,5	3,0
Déficit/superávit	-7.542	-5.133	-2.463	-4.022	-31,9	-21,6

CUADRO 4

Sobreestimación de ingresos del PGE 2016 aumentará el déficit (millones de \$)

FUENTE: PRESUPUESTO DE 2016. CÁLCULOS DEL AUTOR.

Concepto	2015	2016		
	Proyección	Presupuesto déficit real	Posible ajuste	Presupuesto ajustado
Total ingresos	18.403	18.761	-1.773	16.988
Ingresos tributarios	15.590	15.490	-639	14.851
Renta	4.729	4.294	-639	3.655
IVA	6.411	6.734		
ICE	882	832		
Arancelarios	1.810	1.900		1.900
Salvaguardias	636	636		
Salida de divisas	1.147	1.200		
Otros	611	530		
Ingresos petroleros	311	634	-634	0
Ingresos no tributarios	1.862	2.124	-500	1.624
Concesiones en telecomunicaciones	450			
Transferencias corrientes	505	330		330
Otros ingresos, autogestión	135	183		183
Total gastos	23.536	22.783		22.783
Déficit	-5.133	-4.022	-1.773	-5.795

CUADRO 6

Ingresos petroleros disponibles para el fisco, 2016 (millones de \$)

* 2014 PRESUPUESTO INICIAL. 2015 ESTIMACIÓN.

** 2016 ESTIMACIONES, NO HAY JUSTIFICATIVO DE INGRESOS.

*** EN 2016, 130,6 MILLONES DE BARRILES EXPORTADOS A \$ 35 MÁS DERIVADOS.

**** ESTIMADO, INCLUIRÍA \$ 338 M DE ELIMINACIÓN DE SUBSIDIO A EMPRESAS.

***** DECLARACIONES DE PRENSA, SE DESCONOCE VALOR REAL A FINES DE 2015.

FUENTE: PROFORMAS 2014, 2015, 2016. ESTIMACIONES DEL AUTOR. NO HAY INFORMACIÓN Y JUSTIFICATIVOS DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE 2016.

Concepto	2014*	2015*	2016**
Exportaciones de crudos y derivados***	13.229	7.000	4.771
Venta interna derivados****	3.883	4.267	4.600
Otros	192	81	81
Total	17.304	11.348	9.452
Menos: pagos anticipos petroleros*****	1.878	1.200	1.559
Total de ingresos disponible para el fisco	9.470	8.252	814

La sostenibilidad de las cuentas públicas exige reformas estructurales profundas, con restricciones más severas del gasto corriente e inversiones, reducción de subsidios y generación de ingresos adicionales. Reformas, por cierto, no exentas de elevados costos políticos, sociales y económicos. **G**

CUADRO 5

Financiamiento del presupuesto 2016 (millones de \$)

¹ EL FMI PARA 2016 ESTIMA \$ 3.308 M DE AMORTIZACIONES EXTERNAS Y \$ 1.629 M DE AMORTIZACIONES INTERNAS PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF).

² A SEPTIEMBRE DE 2015, DEDUCCIÓN DE INFORMACIÓN BCE.

³ A OCTUBRE DE 2015, SEGÚN EL BCE.

⁴ ESTIMADO A FIN DE 2015, NO HAY INFORMACIÓN.

FUENTE: PRESUPUESTO 2016, BCE. CÁLCULOS DEL AUTOR.

	Con déficit mal calculado	Con déficit real	Con déficit ajustado
A. Necesidades de financiamiento	6.597	10.764	12.537
1. Déficit	2.463	4.022	5.795
2. Amortizaciones internas ¹	1.013	1.013	1.013
3. Amortizaciones externas ¹	1.562	1.562	1.562
4. Pasivo circulante (deuda de petroleras)	1.559	1.559	1.559
5. Cetes ²		814	814
6. Bonos comprados con reserva internacional ³	794	794	
7. Deuda flotante 2015-2014 ⁴		1.000	1.000
B. Financiamiento propuesto	6.294	8.902	8.902
1. Desembolsos externos	4.500	4.500	4.500
BID	800	800	800
Banco Mundial y otros	1.200	1.200	1.200
China	1.500	1.500	1.500
Colocación bonos en el exterior	1.000	1.000	1.000
2. Desembolsos internos	1.055	1.055	1.055
3. Cuentas por cobrar	14	14	14
4. Ventas anticipadas petróleo	725	725	725
5. Cetes ²		814	814
6. Bonos comprados con reserva internacional ³	794	794	
7. Deuda flotante de 2015-2014 (4)		1.000	1.000
C. Brecha financiera (a-b)	-303	-1.862	-3.635

CUADRO 7

Distribución de ingresos petroleros por el fisco, 2016 (millones de \$)

* 2014 PRESUPUESTO INICIAL. 2015-2016 ESTIMACIONES DEL AUTOR.

** EN 2016, 40 MILLONES DE BARRILES POR \$ 26,25 O \$ 35 MENOS \$ 8,75 DE 25% MARGEN DE SOBERANÍA.

*** SE ANUNCIARON \$ 3.450 M. PETROAMAZONAS, AÚN NO HAY INFORMACIÓN OFICIAL.

**** CON SEGURIDAD VALOR DE IMPORTACIÓN DE DERIVADOS SERÁ MAYOR EN 2016.

FUENTE: PROFORMAS 2014, 2015, 2016. ESTIMACIONES DEL AUTOR. NO HAY INFORMACIÓN Y JUSTIFICATIVOS DE INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE 2016.

Concepto	2014*	2015*	2016
1. Petroamazonas***	5.902	3.514	3.450
2. Petroecuador***	1.674	1.772	1.400
3. Empresas privadas**	1.470	1.485	1.050
4. Importación derivados****	6.233	4.200	2.918
Subtotal	15.279	10.971	8.818
Total ingresos disponible para el fisco	17304	9.470	8.252
Saldo para presupuesto de 2016	2.025	-1.501	-566