

# 2016:

## ingresos inciertos y reducidos para el fisco

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA Z. >

Ya en el punto de partida de este año los ingresos y los gastos fiscales se presentaron desfavorables en el Presupuesto General del Estado, instrumento tan referencial como modificable.

El primer factor real negativo fue el precio del barril de crudo presupuestado a \$ 35 por barril como promedio anual que, en comparación con el valor real del año anterior, resultaba más bajo en 16,7% e implicaba un colapso frente al precio de los cinco años anteriores en que el promedio anual bordeó los \$ 90 por barril. Una caída tan drástica no es fácil de compensar en los ingresos presupuestarios con fuentes propias, a pesar de la creciente presión impositiva del Gobierno sobre empresas y personas.

Los ingresos totales esperados para 2016 bordean los \$ 30.000 millones (M), cuando en los dos años anteriores 2015 y 2014, fueron de \$ 33.586 M y de \$ 39.032 M, respectivamente (Gráfico 1 y Cuadro 1). Esto demuestra que el punto de partida para 2016 venía programado de antemano con un drástico ajuste de cinturones.

¿Pero qué decir de los gastos totales? El presupuesto inicial de este año los fijaba en \$ 36.156 M, frente a \$ 38.676 M de 2015 y al récord anual de gasto de la década, \$ 44.346 M, ejecutado en 2014. Así 2016 se perfilaba desde el inicio con gastos 18% menores

que en 2014. Ese fue el último de casi diez años de bonanza de los hidrocarburos, en los cuales este Gobierno manejó ingresos petroleros por \$ 146.000 M, 49% del total de ingresos petroleros en 44 años (entre 1972 y 2016), de acuerdo a los cálculos de **Pablo Lucio Paredes** y **Pablo Arosemena** en su libro *La culpa es de las vacas flacas* (pág. 25), monto que ningún Gobierno de la historia llegó a administrar.

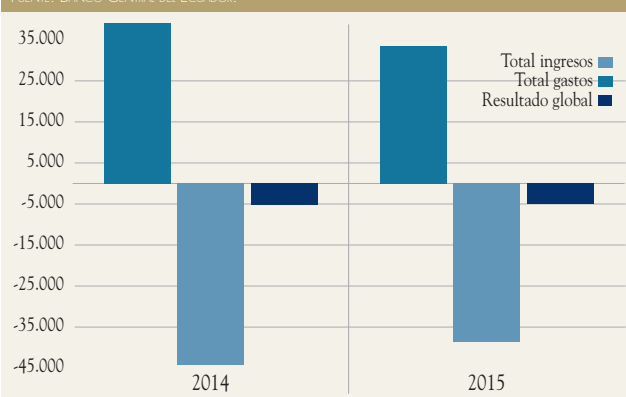
Las autoridades económicas plantearon un déficit fiscal de \$ 2.042 M e ingentes requerimientos de financiamiento por \$ 6.600 M para este icónico año de las vacas flacas. Pero ya en enero

Para este año, las autoridades previeron un déficit de \$ 2.042 M y necesidad de financiamiento por \$ 6.600 M, pero ya en enero tuvieron que hacer más recortes.

CUADRO 1  
Déficit del sector público no financiero (SPNF) superior a 5% del PIB en 2014 y 2015 (\$ millones)  
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

Ene-dic	2014	2015
Total ingresos	\$ 39.032	\$ 33.586
Total gastos	\$ 44.346	\$ 38.676
Resultado global	-\$ 5.314	-\$ 5.091
Resultado primario	-\$ 4.291	-\$ 3.723

GRÁFICO 1  
De 2014 a 2015 ya se advierte un recorte importante de ingresos y gastos en el SPNF (\$ millones)  
FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.



CUADRO 2

**Estimación de requerimientos de financiamiento en 2016 (\$ millones)**

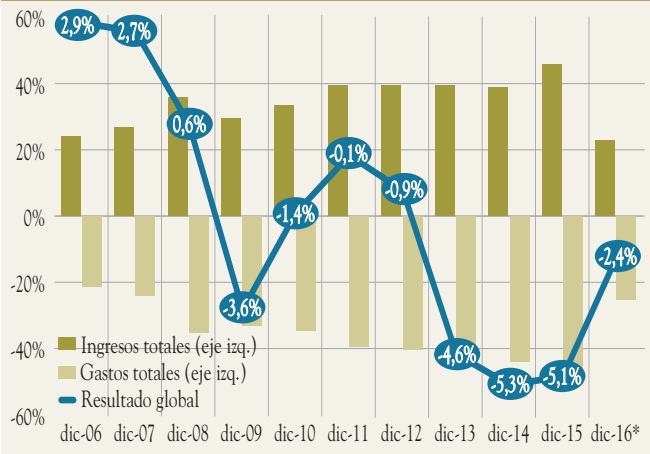
FUENTE: VARIAS FUENTES DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y FUENTES OFICIALES Y PRIVADAS ESPECIALIZADAS.

Déficit fiscal	4.022
Amortización interna	1.013
Amortización externa	1.562
Pago de laudo arbitral OXY + a Cooper Mesa Mining	919
Terremoto (valor que se enfrenta en el año)	1.000
<b>Atrasos</b>	<b>3.200</b>
- Petroleros	1.200
- Otros proveedores	1.500
- Otros GAD (8% de rebaja)	460
<b>Total financiamiento requerido</b>	<b>11.716</b>

GRÁFICO 2

**Crecientes déficits fiscales resultan del gasto excesivo del sector público (% del PIB)**

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. \* DATOS TOMADOS DEL PRESUPUESTO DE 2016.



reconocieron la necesidad de realizar recortes de gasto en el plan de inversiones, principalmente en gasto corriente, por una caída del precio del crudo peor de la esperada y las restricciones del acceso a financiamiento en los mercados internacionales y con fuentes directas (como China).

Aun con los recortes, el déficit aumentó a \$ 4.022 M, y desde el lado oficial se reconoció que los requerimientos de financiamiento subieron a \$ 8.800 M, monto difícil de cubrir en condiciones de crisis económica. Desde el lado privado, se ha calculado que el déficit para 2016 superaba los \$ 4.400 M en el punto de partida, y las necesidades de financiamiento fácilmente sobrepasan los \$ 11.000 M, si se consideran ingresos sobreestimados, atrasos con proveedores y gobiernos autónomos, pagos de demandas arbitrales que no fueron contabilizados desde un inicio, amortizaciones crecientes y hasta costos del terremoto que se enfrentarían en este mismo año (Cuadro 2).

Para el modelo económico del llamado socialismo del siglo XXI el incremento de la inversión pública, las subidas salariales y las mayores prestaciones a la población son parte inherente de la propuesta política, a pesar de que el financiamiento no vaya a la par de estas ofertas. Estas se sostienen mientras haya recursos que ingresan al Estado

con mayor velocidad que los gastos, por ingresos propios, “fonditos de ahorro incorporados al presupuesto” y flujo de deuda pública. Por eso no sorprende que, durante la década de vigencia de este modelo, solo en 2007 y 2008, se hayan cerrado los años fiscales con un superávit global. De 2009 a 2016 los gastos pasan a ser sustancialmente mayores que los ingresos (Gráfico 2), configurándose una situación de déficits fiscales crecientes que derivan necesariamente en un aumento del ritmo del endeudamiento público externo e interno. Al “secarse” el flujo de ingresos por un choque externo tan fuerte como el desplome petrolero desde julio de 2014, se desnudan los excesos del modelo y hasta los prestamistas ponen distancia.

El acceso a fuentes de financiamiento externas e internas ha sido clave para sostener el incremento de la inversión pública y del gasto corriente, aunque esto ha significado el crecimiento de intereses y amortizaciones para servir a esa deuda, especialmente en los últimos años. También el constante aumento de la carga impositiva contribuyó a sostener el gasto creciente. Los recursos de la bonanza petrolera —los \$ 146.000 M que fluyeron por las arcas del Estado— apuntalaron el gasto inmediato, sin prever nada para el futuro,

ni siquiera para enfrentar una caída temporal de ingresos. De ahí que estos errores del modelo de administración de recursos le están pasando factura al régimen en los últimos dos años y medio de gobierno, con falta de liquidez para sostener la inversión pública, los salarios crecientes, las prestaciones y algo muy grave: con falta de recursos para cumplir con los proveedores del Estado, del sector petrolero, transporte, construcción, etc. y toda la gama de sectores cuya actividad económica giró en torno al sistema estatal.

La oferta del “buen vivir” sin flujo de dólares arrastra consigo el cierre de pequeñas y medianas empresas vía deuda del Estado a proveedores. Ejemplos hay por cientos, pero el más reciente al momento de escribir este análisis es el reclamo de la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Privada Integral e Investigación (Anesi), a cuyos socios el Gobierno adeuda cerca de \$ 23 M por servicio de vigilancia a instituciones públicas; los más perjudicados son 7.600 guardias de seguridad y las empresas que los habían contratado. A ese estrato social se dirige siempre la oferta socialista, y la paradoja es que el desorden fiscal los arrastra al desempleo cuando el Estado paternalista “quiebra” vía déficits fiscales crecientes y desmedidos.

El desorden fiscal está creando desempleo al producirse quiebras de empresas a las que el Estado no cancela lo que les debe.

### Contracción de las recaudaciones no impide subida de impuestos

En un año de caída del consumo (tanto de los hogares como del Gobierno) y a tono con la contracción de la actividad económica y de la pérdida de empleo, la revisión de las cifras fiscales de enero a abril es un imperativo, puesto que el Gobierno dirigió sus medidas y estrategias de crisis a extraer parte del financiamiento requerido de la economía privada (hogares y empresas) para solventar su dramática pérdida de liquidez y su falta de solvencia fiscal, situación que existía aún antes del terremoto el 16 de abril en las costas de Manabí y Esmeraldas.

En cuanto a los ingresos, en valores totales (Cuadro 3), estos cayeron 12,6% con respecto a enero-abril del año anterior, explicados en parte por la caída de los ingresos petroleros (-21,5%), pero también por la de ingresos tributarios

(-11,1%), otros ingresos (-4,7%), y la significativa reducción de superávit operacional de las empresas públicas no financieras (-81%).

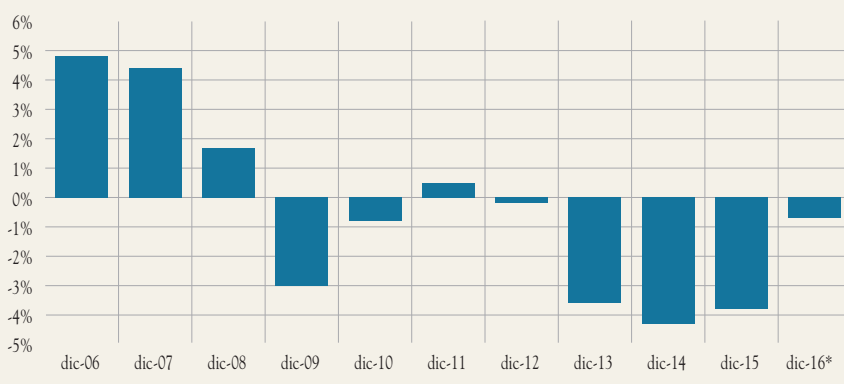
Salta a la vista la fuerte contracción del IVA, un impuesto indirecto regresivo que afecta a todos por igual, pero muy apetecido por las tesorerías de los

Gobiernos por tratarse de un tributo rendidor en cuanto a liquidez, de fácil recaudación y control. En 2015 y 2016 dicho impuesto cayó por primera vez desde el año 2000, reflejando la crisis que experimenta el país. De enero a abril de este año registra una contracción de -19%. A pesar de ello, la Asamblea Nacional

GRÁFICO 3

### Déficit primario negativo por cinco años consecutivos (% del PIB)

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.



CUADRO 3

### Ingresos del SPNF (\$ millones, en % del PIB)

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

	Ene-abr 2015	Ene-abr 2016	Variación 2016/2015	% del PIB	
				2015	2016
Ingresos totales	\$ 11.736,0	\$ 10.261,1	-12,6%	11,8%	9,6%
Petroleros	\$ 2.078,7	\$ 1.631,8	-21,5%	2,1%	1,2%
No petroleros	\$ 9.099,6	\$ 8.522,7	-6,3%	9,2%	8,3%
Ingresos tributarios	\$ 5.750,2	\$ 5.110,5	-11,1%	5,8%	5,0%
IVA	\$ 2.367,1	\$ 1.917,1	-19,0%	2,4%	1,7%
ICE	\$ 284,0	\$ 255,1	-10,2%	0,3%	1,9%
A la renta	\$ 1.903,1	\$ 1.743,2	-8,4%	1,9%	0,2%
Arancelarios	\$ 570,6	\$ 574,4	0,7%	0,6%	0,6%
Otros impuestos	\$ 625,4	\$ 620,8	-0,7%	0,6%	0,6%
Contribuciones seguridad social	\$ 1.603,8	\$ 1.697,9	5,9%	1,6%	1,7%
Otros	\$ 1.798,1	\$ 1.714,3	-4,7%	1,8%	1,7%
Resultado operacional Empresas públicas no financieras	\$ 557,7	\$ 106,6	-80,9%	0,6%	0,1%

(AN) aprobó la propuesta del Ejecutivo de incrementar de 12% a 14% la tasa de cobro, apoyado en una premisa de solidaridad con las víctimas del terremoto de Manabí y Esmeraldas, recogido en la Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las Afectaciones del Terremoto.

También el impuesto a la renta, que es un impuesto directo y representa 30% de la recaudación tributaria anual, registra en los primeros cuatro meses del año una caída de -8,4%, al igual que el impuesto a los consumos especiales (ICE) que cayó -10,2%.

A pesar de esta contracción, la AN aprobó el 26 de abril la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, respondiendo al pedido del Ejecutivo de incrementar la carga tributaria sobre bebidas azucaradas, cigarrillos y bebidas alcohólicas a las que aplica este impuesto, pero desoyendo el clamor de productores y comercializadores de que cargas adicionales implicarían reducciones en el consumo de estos productos y mayor pérdida de puestos de trabajo.

El superávit operacional de las empresas públicas no financieras se redujo en 81%, afectado por la caída de precios, la reducción del acceso a financiamiento, la caída del consumo y de las inversiones por segundo año consecutivo; en el caso de Tame las pérdidas se originan en un manejo administrativo ineficiente.

### Suben los gastos corrientes

El manejo de los gastos públicos no responde a la situación de crisis y al declive inexorable de los ingresos. Es notoria una reducción de los gastos de capital en inversión pública, que muestran un retroceso de casi 8% en los cuatro primeros meses del año, siguiendo un recorte radical de 27% en todo el año 2015 con respecto a 2014. El impacto de esta acción ha sido devastador en la economía real, considerando el rol protagonista que ha asumido el Estado en los últimos nueve años.

En cambio el gasto corriente se muestra inflexible y no baja: al contrario, crece en 1,3% dejando en nada los

CUADRO 4

### De enero a abril de 2016 creció el gasto corriente en salarios e intereses (\$ millones)

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

	Ene-abr 2015	Ene-abr 2016	Variación
Total gastos	\$ 11.508,5	\$ 10.565,8	-8,2%
Gasto corriente	\$ 8.043,8	\$ 7.943,5	-1,3%
Intereses	\$ 357,6	\$ 400,4	19,4%
Sueldos y salarios	\$ 3.027,7	\$ 3.150,3	5,7%
Compra de bienes y servicios	\$ 1.139,5	\$ 1.027,5	-8,8%
Prestaciones de seguridad social	\$ 1.278,6	\$ 1.422,0	12,4%
Otros	\$ 2.240,4	\$ 1.943,3	-9,6%
Gasto de capital y préstamo neto	\$ 3.464,7	\$ 2.622,3	-7,9%

supuestos esfuerzos de recorte de las autoridades económicas. El aumento de pago de intereses (19,4%), originados en el endeudamiento interno y externo; el incremento de 5,7% en la cuenta sueldos y salarios, y el rubro de prestaciones de la seguridad social de 12,4%, son los ítems que explican el incremento del gasto corriente (Cuadro 4).

Como demuestran Lucio Paredes y Arosemena en el libro citado, el Estado es extremadamente gastador: "... más de \$ 200 a nombre de cada ecuatoriano, \$ 1.050 mensuales por familia. ¿Cuántos ecuatorianos creen que lo que reciben del Estado (educación, salud, carreteras, burocracia, etc.) vale al menos \$ 1.050 mensuales, que en muchos casos representa más que el ingreso monetario de su trabajo? Nos atrevemos a creer que pocos ecuatorianos piensan eso".

### Déficits fiscales persistentes y crecientes

Con ingresos menores que gastos, como planteamiento oficial desde la presentación de las proformas presupuestarias para diferentes años, tener un déficit presupuestario permanente ha sido un resultado fácil de adivinar pero difícil de sostener por la crecien-

te brecha de ingresos y gastos, y por las exigencias de endeudamiento que plantea un modelo económico como este.

2014 y 2015 cerraron con déficits fiscales superiores a 5% del PIB, un despropósito desde cualquier punto de vista

de la teoría fiscal e incluso desde el mismo modelo económico socialista por volverlo insostenible. El cierre abrupto de las fuentes de financiamiento tan pronto se presentaron los factores externos de caída de los precios de crudo y la apreciación del dólar desnudan la insostenibilidad de las ofertas del régimen que no cuenta con un financiamiento propio ilimitado.

Los primeros cuatro meses de 2016 reportaron un déficit de \$ 305 M, con las cifras revisadas del Boletín Estadístico Mensual del Banco Central del Ecuador (BCE) publicado en mayo. Esta cifra sorprende, pues para el primer trimestre de este año el mismo BCE presentaba un déficit fiscal de \$ 947 M en la publicación coyuntural de mayo. Significaría que, en un solo mes, las cifras provisionales se modificaron en \$ 642 M. Sea de ello lo que fuere, el resultado de los primeros meses sigue conduciendo a un déficit fiscal importante en el presente año.

Los déficits fiscales equivalentes a 5% del PIB en 2014 y 2015 son un despropósito y vuelven insostenible al propio modelo.

## Endeudarse para pagar deudas

Un tema de enorme relevancia es el déficit fiscal primario negativo que arrojan las cuentas fiscales desde 2009 a la fecha, con la sola excepción del superávit registrado en 2011 (Gráfico 3). Esto significa que por varios años el régimen ha tenido que incurrir en endeudamiento público para pagar deuda, algo que fue catalogado por este Gobierno como un vicio de la “partidocracia”.

El déficit primario es el saldo presupuestario disponible para pagar los intereses de la deuda. Si este es negativo, es evidente que no se dispone de recursos propios para pagar esta obligación y se debe recurrir al endeudamiento para pagar intereses.

Un ejemplo cercano de endeudarse para pagar deuda es el reciente crédito que la empresa pública Petroecuador se vio obligada a hacer para cancelar obligaciones a la empresa china Sinopec. De acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, capítulo IV del Endeudamiento Público, las deudas contraídas por las empresas públicas con sus proveedores no se registran como deuda pública, aunque de todas maneras la obligación persiste y la demanda de financiamiento continúa en aumento.

El explosivo aumento del endeudamiento interno, el creciente endeudamiento externo —particularmente con China— y las cifras que muestran déficits entre 4% y 5% anual del PIB requeridos en fondos de financiamiento real para el SPNF muestran que un modelo que prioriza el gasto por encima de los ingresos fiscales para cumplir ofertas políticas es un modelo de endeudamiento persistente. Si en 2015 se requería financiamiento sobre \$ 8.000 M, en 2016 las autoridades aceptaron requerimientos por \$ 8.800 M, pero el sector privado superó en sus cálculos los \$ 11.000 M. Hasta el cierre de junio faltaría por conseguir alrededor de \$ 4.800 M para poder pagar atrasos y no agravar la cadena de impagos que pesa en la actividad económica del sector privado y liquida iniciativas privadas y puestos de trabajo.

El Ministerio de Finanzas dejó de presentar al público la información de tablas de requerimientos de financiamiento, y dejó de divulgar los detalles de los créditos firmados, de los desembolsos obtenidos y de las condiciones de financiamiento de esos créditos y operaciones, aunque predicen “transparencia”. Todas esas tablas, cálculos y explicaciones al público, los boletines de divulgación y las mesas de discusión eran comunes y se podían acceder hasta 2006; desde el advenimiento del actual régimen pasaron a ser severamente controlados por los ministerios de Finanzas y Coordinador de Política Económica. Antes de la Constitución de 2008, el BCE, institución autónoma, hacía una evaluación crítica de la situación fiscal y la divulgaba en el Congreso Nacional, ante el sector privado y a través de los medios de comunicación a la ciudadanía. Esos mecanismos de transparencia y divulgación han desaparecido. **G**

## Banco Mundial ajusta a la baja pronóstico del crecimiento del Ecuador

En su informe *Perspectivas económicas globales* (junio, 2016) el Banco Mundial (BM) pronostica un decrecimiento de -4% de la economía ecuatoriana en 2016. En enero calculaba que la variación del PIB de 2016 respecto al de 2015 iba a ser de -2%, pero al término del primer semestre del año, el BM cambió esta cifra rebajándola en otros dos puntos porcentuales.

Según el organismo, la contracción de este año se debe principalmente a la pérdida de competitividad en las exportaciones por la apreciación del dólar, el escaso financiamiento externo y la caída de los precios del petróleo. Según el BM, los bajos precios del crudo derivaron en 2015 en el déficit de cuenta corriente más alto desde 2010. Hasta el cierre de esta edición, el Banco Central del Ecuador no presenta las previsiones macroeconómicas de 2016. En su informe del 1 de junio la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) aseveró que, debido al terremoto de abril, habrá una variación de -0,7% del PIB, convirtiendo en negativo el pronóstico de un crecimiento de 0,4% que había dado antes. **G**

### Variación del PIB del Ecuador

FUENTE: BANCO MUNDIAL, PERSPECTIVAS ECONÓMICAS GLOBALES.  
\* PRONÓSTICOS DEL BANCO MUNDIAL.

