

02

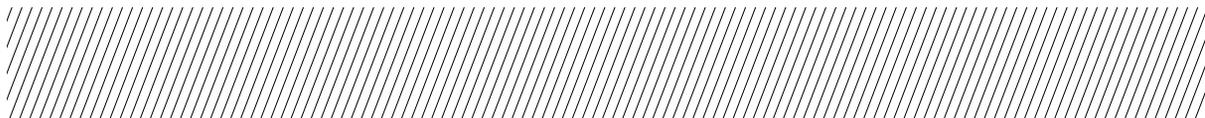
Esquema ahorro, inversión y financiamiento: Ecuador 2015 -2019

Savings, investment and financing scheme: Ecuador 2015-2019

Fecha de recepción: 03/12/2019

Fecha de aprobación: 27/08/2020

Resumen



Santos Patricio Granda Iñiguez ¹
Jorge Fernando Lasso Molina ²
Kerwin Eduardo Zumárraga Marroquín ³

El análisis del esquema ahorro, inversión y financiamiento en el período 2015-2019, tiene como objetivo establecer las condicionantes de la evolución económica del Ecuador; también, permite obtener, en general, una apreciación del escenario en el cual se desarrollaron las políticas públicas. Realizando el estudio comparativo de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas para los años 2015, 2016, 2017 y 2018, se complementó la evaluación con el examen de las cifras presupuestarias del año 2019 y con información para algunos de los rubros más importantes. Los resultados permiten establecer relaciones causa-efecto entre las diferentes variables analizadas que han fortalecido y/o debilitado, en su momento, a la economía del país.

Palabras clave:

ahorro, deuda, financiamiento, inversión, precios, sueldos.

1
Universidad Central del Ecuador
spgranda@uce.edu.ec

2
Universidad Central del Ecuador
jflasso@uce.edu.ec

3
Universidad Central del Ecuador
kezumarraga@uce.edu.ec



Summary

The analysis of the savings, investment and financing scheme in the period 2015-2019 aims to establish the determining factors of the economic evolution of Ecuador; it also allows obtaining, in general, an appreciation of the scenario in which public policies were developed. Carrying out the comparative study of the budget settlements of the Ministry of Economy and Finance for the years 2015, 2016, 2017 and 2018, the evaluation was complemented with the examination of the budget figures for the year 2019 and with information for some of the most important items. The results allow establishing cause-effect relationships between the different variables analyzed that have strengthened and / or weakened, in due course, the country's economy.

Key words:

savings, investment, financing, debt, wages, prices.

Introducción

La cuenta ahorro, inversión y financiamiento, en Ecuador, se presenta conjuntamente con la proforma presupuestaria y con la liquidación presupuestaria. La Constitución del Ecuador del 2008 establece la obligación de la elaboración y presentación de una programación presupuestaria cuatrienal que posibilite analizar, en el mediano y largo plazo, los posibles efectos de las decisiones de política fiscal valoradas a través del presupuesto (Asamblea Nacional, 2008).

El análisis se realiza para el período 2015-2018 y, posteriormente, se comparan algunos datos de dicho período con la proyección del año 2019, se analizan el 54.4% de los ingresos y el 71.88% de los gastos. El estudio es importante ya que las actividades que realiza el Estado tienen consecuencias en el corto, mediano y largo plazo, una medida de política fiscal que tenga como objetivo incrementar los impuestos, genera en el corto plazo, un año, el aumento de la recaudación, en el mediano y/o largo plazo, 2 o más años, se podrían advertir posibles efectos como variaciones en el empleo y en el crecimiento económico. “El papel del sector público ha crecido enormemente a lo largo del tiempo. El hecho de que aproximadamente un tercio del PIB pase por las manos del sector público lo convierte en una enorme potencia económica” (Rosen, 2008, p.12).

El esquema ahorro, inversión y financiamiento facilita el análisis de la política fiscal, identificando los ingresos y gastos, así como el resultado financiero; es decir, el superávit o déficit fiscal (Studocu.com, s.f.). Esto requiere analizar la calidad del gasto desde su triple función: contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica; eficiencia asignativa (si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política); y eficiencia operacional (la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, estos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados (Armijo & Espada, s.f.).

Desarrollo

Esquema Ahorro Inversión Financiamiento

El Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019b), detalla los rubros a utilizar para elaborar los informes asociados al proceso presupuestario, entre estos, el presupuesto y la cuenta ahorro, inversión y financiamiento. Los principales grupos son: ingresos permanentes y no permanentes, gastos permanentes y no permanentes e ingresos de financiamiento.

El artículo 78 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), define a los ingresos permanentes como aquellos que se reciben de manera permanente, periódica y previsible. Los principales ingresos son tributarios, no tributarios y transferencias corrientes. Así mismo, define a los ingresos no permanentes como aquellos que pueden ocasionar la disminución de la riqueza nacional; se originan, principalmente, en la venta de activos públicos y en el endeudamiento.

Los gastos permanentes constituyen la valoración monetaria de los recursos utilizados en las actividades operativas y administrativas del Estado, son repetitivos y no generan en forma directa acumulación de riqueza. Los gastos no permanentes se generan en la ejecución del plan de inversión pública, consecuencia de los programas estructurados por el Estado; pueden generar acumulación de riqueza y/o disminución de pasivos (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010). Los ingresos de financiamiento son las fuentes, internas y externas de recursos, a las cuales, puede acceder el Estado para financiar sus actividades.

Para el análisis de la cuenta ahorro, inversión y financiamiento las relaciones son las siguientes:

Ingreso total	=	Ingresos permanentes + Ingresos no permanentes
Gasto total	=	Gastos permanentes + Gastos no permanentes
Resultado primario	=	Ingresos totales - Gastos totales + Gastos financieros
Resultado total	=	Ingresos totales - Gastos totales
Regla fiscal o resultado económico, el resultado es ahorro o desahorro	=	Ingresos permanentes - Gastos permanentes
Financiamiento	=	Crédito externo neto + Crédito interno neto + Ventas anticipadas de petróleo + Variación de activos - Variación de pasivos
Cuenta de capital, el resultado es inversión o desinversión	=	Ingresos no permanentes - Gastos no permanentes
Resultado financiero, o resultado total, la consecuencia es superávit o déficit	=	Resultado económico + Cuenta de capital

El artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), en concordancia con el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece la regla fiscal (resultado económico): los gastos permanentes deben estar financiados con ingresos permanentes y estos pueden financiar también gastos no permanentes. Solo en casos excepcionales debidamente justificados y motivados, los gastos permanentes de educación, salud y justicia podrán ser financiados con ingresos no permanentes (Asamblea Nacional, 2018).

Análisis 2015 – 2018

Las Tablas 1 y 2 presentan la información real de la cuenta ahorro, inversión, financiamiento para el período de análisis (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a). La Tabla 1 presenta los conceptos sobre la línea: ingresos totales, permanentes y no permanentes, gastos totales, permanentes y no permanentes; y, los resultados primario, total y económico. La Tabla 2 contiene los rubros bajo la línea: financiamiento, crédito externo neto, crédito interno neto, ventas anticipadas de petróleo, variación de activos y variación de pasivos.

Tabla 1. Ecuador: Esquema Ahorro Inversión Financiamiento 2015-2018. Sobre la línea

Conceptos en millones de dólares	2018	2017	2016	2015
Sobre la línea				
Ingresos totales	25,122	21,176	20,685	25,998
Ingresos permanentes	22,925	19,472	18,554	23,161
Ingresos tributarios	15,227	13,978	13,889	15,704
Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	4,615	3,684	3,895	4,793
Impuestos sobre la propiedad actividad hidrocarburífera	221	228	546	268
Impuestos a los bienes y servicios	975	936	794	838
Impuesto al valor agregado IVA	6,380	6,380	5,753	6,378
Impuesto sobre el comercio internacional	1,550	1,468	1,633	2,026
Impuestos diversos	1,401	1,223	1,181	1,327
Impuestos a la actividad hidrocarburífera	85	59	87	74
Ingresos no tributarios	2,499	2,238	2,381	2,293
Tasas y contribuciones	1,789	1,647	1,658	1,802
Venta de bienes y servicios	46	53	53	78
Renta de inversiones y multas	664	538	670	413
Transferencias corrientes	5,067	3,178	2,114	4,954
Del Sector Público	2,084	1,505	1,430	221
Del Sector Privado	10	14	10	14
Del Sector Externo	57	62	39	13
Aporte y participaciones corrientes del sector público	264	169	188	83
Participaciones corrientes de la cuenta fiscal del PGE en los ingresos petroleros	143	113	0	
Participaciones corrientes de los entes públicos en los ingresos petroleros	2,509	1,315	447	4,623
Otros ingresos	132	78	170	210

Ingresos no permanentes	2,197	1,704	2,131	2,837
Ventas de activos no financieros	87	30	23	24
Transferencias y donaciones de capital e inversión	2,110	1,674	2,108	2,813
Gastos totales	28,022	27,321	26,723	30,068
Gastos permanentes	21,182	18,680	17,184	19,939
Gastos de operación	15,884	14,273	13,447	16,057
Gastos en personal	9,451	9,140	8,870	8,761
Compra de servicios y materiales y suministros	6,433	5,133	4,577	7,296
Gastos financieros	3,027	2,515	1,931	1,762
Intereses deuda externa	2,076	1,600	1,075	956
Intereses deuda interna	909	866	814	805
Otros gastos financieros	42	49	42	1
Transferencias corrientes	2,016	1,687	1,636	198
Otros gastos corrientes	255	205	170	1,922
Gastos no permanentes	6,840	8,641	9,539	10,129
Plan anual de inversión	2,670	4,703	5,753	5,580
Gastos en Personal para Inversión	503	526	271	380
Bienes y Servicios para Inversión	411	736	745	999
Obra Pública	512	1,452	1,345	1,273
Otros Gastos de Inversión	1	2	2	5
Transferencias y Donaciones para Inversión	531	1,014	2,085	2,175
Bienes muebles	114	392	325	349
Transferencias y donaciones de capital	598	581	980	399
Otros formación bruta de capital fijo	4,170	3,938	3,786	4,549
Bienes muebles	56	48	74	124
Transferencias y donaciones de capital	4,114	3,890	3,712	4,425
Resultado primario (Ingresos totales - gastos totales + gastos financieros)	127	-3,630	-4,107	-2,308
Resultado total (Ingresos totales - gastos totales)	-2,900	-6,145	-6,038	-4,070
Regla fiscal (Resultado económico. Ingreso permanente menos gasto perma	1,743	792	1,370	3,222

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Tabla 2. Ecuador: Esquema Ahorro Inversión Financiamiento 2015-2018. Bajo la línea

Conceptos en millones de dólares	2018	2017	2016	2015
Bajo la línea				
Financiamiento	2,900	6,145	6,038	4,070
Crédito externo neto	4,236	5,053	5,030	2,794
Desembolsos	6,562	7,480	6,423	4,583
Amortización	2,326	2,427	1,393	1,789
Crédito interno neto	-1,027	-1,036	1,040	-144
Desembolsos	717	2,186	4,212	1,227
Amortización	1,744	3,222	3,172	1,371
Ventas anticipadas de petróleo	-165	-627	927	-569
Desembolsos	695	400	2,445	1,835
Amortización	860	1,027	1,518	2,404
Variación de activos	-586	2,482	-834	-1,145
Disponibilidades	-967	78	57	59
Anticipos de fondos (-)	-109	-1,117	-1,923	-2,144
Cuentas por cobrar IVA	315	464	415	432
Cuentas por Cobrar Anticipos de Fondos años Anteriores	141	41	63	100
Anticipos por Obligaciones de otros Entes Públicos de Años Anteriores	38	13	4	18
Depósitos y Fondos años Anteriores	233	725	547	585
Cuentas por cobrar periodo (-)	-394	212	239	257
Cuentas por Cobrar años anteriores	108	131	46	26
Cuentas de Año anteriores	13	180	112	47
Cuentas cobradas créditos otorgados	43	40	113	1
Cobros Pendientes de años anteriores	12	25	15	11
Inversiones Financieras	-19	2,114	-44	-23
Variación de pasivos	-442	-273	125	-3,134
Depósitos y fondos de terceros (-)	-2,358	-2,199	-4,821	-3,675
Cuentas por Pagar IVA	237	358	317	302
Cuentas por Pagar Depósitos y Fondos de Terceros de Años Anteriores	930	714	1,533	1,998
Cuentas por Pagar Período (-)	-1,302	-983	-819	-2,538
Cuentas por Pagar de años anteriores	176	273	309	95
Cuentas pagos años anteriores	731	728	2,313	
Cuentas por Pagar años anteriores	286	274	123	619
Cuentas por Pagar obligaciones no reconocidas	829	373	1,084	65
Otros pasivos	29	189	86	0

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Ingresos

La Tabla 3 evidencia la disminución de los ingresos totales en un 3.37%, respecto del PIB pasaron del 26.18% al 22.95% de este, una disminución del 12.34% explicada por cambios en los ingresos permanentes, una merma de 1.02% y en los no permanentes con una baja del 22.56%.

Tabla 3. Estructura de ingresos y Producto Interno Bruto

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Ingreso permanente	22,925	19,472	18,554	23,161	84,112	-1.02%
Ingreso no permanente	2,197	1,704	2,131	2,837	8,869	-22.56%
Ingreso total	25,122	21,176	20,685	25,998	92,981	-3.37%
PIB	109,454	104,295	99,937	99,290	412,976	10.24%
Ingreso total/PIB	22.95%	20.30%	20.70%	26.18%	22.51%	-12.34%
Ingreso permanente/Ingreso	91.25%	91.95%	89.70%	89.09%	90.46%	2.43%
Ingreso no permanente/Ingreso	8.75%	8.05%	10.30%	10.91%	9.54%	-19.86%
Ingreso permanente/PIB	20.94%	18.67%	18.57%	23.33%	20.37%	-10.21%
Ingreso no permanente/PIB	2.01%	1.63%	2.13%	2.86%	2.15%	-29.75%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Ingresos permanentes. Compuesto por: ingresos tributarios, no tributarios, transferencias corrientes y otros ingresos, que representaron el 69.90%, 11.18%, 18.21% y 0,7% de los ingresos permanentes respectivamente, estos constituyeron entre el 89.09% y el 91.25% del total de ingresos, han disminuido un 1.02% y su importancia respecto del PIB pasó del 23.33% al 20.94%.

En los ingresos tributarios la Tabla 4 presenta la información del Impuesto a la Renta, Utilidades y Ganancia de Capital y del Impuesto al Valor Agregado, que constituyeron el 47.96% de los ingresos permanentes y el 71.22% de los ingresos tributarios. Otros cinco impuestos representaron el 28.77% de los ingresos tributarios. En general, los ingresos tributarios nos dan una aproximación al nivel económico y capacidad tributaria de los agentes económicos (Ramírez & Carrillo, 2017).

La disminución del 1,58% en la recaudación de los impuestos analizados frente al crecimiento del PIB en 10.24%, evidencia la existencia de dos problemas la evasión y la elusión. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que aproximadamente el 6.3% del PIB es el costo de la evasión y elusión en Latinoamérica; en el 2018, en Ecuador, ese costo habría sido aproximadamente de 6.896 MUSD, valor que es superior al resultado total o necesidad de financiamiento de la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento del 2018 (El Telégrafo, 2019).

En el año 2017, el costo de evasión y elusión habría sido aproximadamente de 6.570 MUSD; este costo involucra el gasto tributario, una elusión que por ley se otorgan en los dos impuestos (Ramírez & Carrillo, 2017). En el año 2017, este gasto tributario fue de aproximadamente 4.400 MUSD (Servicio de Rentas Internas, 2018); por lo tanto, la evasión fue de al menos 2.170 MUSD.

Tabla 4. Impuesto a la renta e impuesto al valor agregados

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015- 2018	Variación 2015-2018
Impuestos sobre la renta, utilidades, ganancias de capital	4,615	3,684	3,895	4,793	16,987	-3.71%
Impuesto al valor agregado	6,380	6,380	5,753	6,378	24,891	0.03%
Total	10,995	10,064	9,648	11,171	41,878	-1.58%
Ingresos permanentes (corrientes)	22,925	19,472	18,554	23,161	84,112	-1.02%
Importancia Impuesto a la renta	20.13%	18.92%	20.99%	20.69%	20.20%	-2.72%
Importancia Impuesto al Valor Agregado	27.83%	32.76%	31.01%	27.54%	29.59%	1.06%
Importancia de los dos impuestos	47.96%	51.68%	52.00%	48.23%	49.79%	-0.56%
Producto Interno Bruto en millones (Renta más IVA)/PIB	109,454	104,295	99,937	99,290	412,976	10.24%
	10.05%	9.65%	9.65%	11.25%	10.14%	-10.72%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Ingresos no permanentes. El principal concepto es el de transferencias y donaciones de capital e inversión. Las ventas de petróleo se redujeron en un 25% debido a tres factores: precio promedio, volumen de exportación y ventas anticipadas de petróleo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019b) (El Comercio, junio 19 2019c). El precio del petróleo se ve afectado por dos variables, el mercado internacional y la calidad del petróleo catalogado como un crudo pesado. La baja de ingresos por la venta de petróleo genera presiones en el monto de financiamiento y sus fuentes, así como en el gasto su inflexibilidad.

La Tabla 5 presenta la información de las transferencias y donaciones de capital, ventas anticipadas de petróleo y volumen de exportación. El volumen público de exportación ha disminuido un 16%, los desembolsos por venta anticipada cayeron un 62%, al igual que las amortizaciones por venta anticipada, que son más altas que los desembolsos. En conjunto, las ventas de petróleo más los desembolsos por ventas anticipadas han disminuido 64%. En el corto plazo la venta anticipada de petróleo es un mecanismo para compensar el diferencial de ingresos, en el mediano y largo plazo disminuyen las ventas efectivas de petróleo al tener que pagar dichas ventas anticipadas.

Tabla 5. Petróleo

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Transferencias y donaciones de capital e inversión	2,110	1,674	2,108	2,813	8,705	-24.99%
Ventas anticipadas de petróleo desembolsos	695	400	2,445	1,835	5,375	-62.13%
Ventas anticipadas de petróleo amortización	860	1,027	1,518	2,404	5,809	-64.23%
Total transferencias más desembolsos	2,805	2,074	4,553	4,648	14,080	-39.65%
Volumen exportado en millones	110	116	126	131	11,184	-16.03%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

La Tabla 6 resume la importancia de los ingresos analizados en relación a los ingresos totales.

Tabla 6. Importancia ingresos analizados

Conceptos	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	4,615	3,684	3,895	4,793	16,987	-3.71%
Impuesto al valor agregado	6,380	6,380	5,753	6,378	24,891	0.03%
Transferencias y donaciones de capital e inversión	2,110	1,674	2,108	2,813	8,705	-24.99%
Total ingresos analizados	13,105	11,738	11,756	13,984	50,583	-6.29%
Ingresos totales	25,122	21,176	20,685	25,998	92,981	-3.37%
% analizado	52.17%	55.43%	56.83%	53.79%	54.40%	-3.02%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Gastos

La Tabla 7 presenta la estructura del gasto total que ha disminuido un 6.8%, su importancia respecto del PIB bajó 15.46%. El gasto permanente aumentó 6.23% y los no permanentes bajaron 32.47%; su importancia en relación al PIB se redujo en 3.63% y 38.74%, respectivamente. La baja caída de la relación Gasto Permanente/PIB evidencia la inflexibilidad del gasto, determinada por la cantidad y calidad de los recursos utilizados.

Tabla 7. Estructura del gasto

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado	Variación
					2015-2018	2015-2018
Gasto permanente	21,182	18,680	17,184	19,939	76,985	6.23%
Gasto no permanente	6,840	8,641	9,539	10,129	35,149	-32.47%
Total gasto	28,022	27,321	26,723	30,068	112,134	-6.80%
Producto Interno Bruto	109,454	104,295	99,937	99,290	412,976	10.24%
Gasto permanente/PIB	19.35%	17.91%	17.19%	20.08%	18.64%	-3.63%
Gasto no permanente/PIB	6.25%	8.29%	9.55%	10.20%	8.51%	-38.74%
Gasto total/PIB	25.60%	26.20%	26.74%	30.28%	27.15%	-15.46%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Gastos permanentes. Representan el 68.65% del gasto total. La Tabla 8 presenta la estructura de este gasto: de operación, financieros, transferencias corrientes y otros corrientes que representaron el 77.5%, 12.0%, 7.19% y 3.31%, respectivamente, de los gastos permanentes.

Tabla 8. Estructura del gasto permanente

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado	Variación
					2015-2018	2015-2018
Gastos de operación	15,884	14,273	13,447	16,057	59,661	-1.08%
Gastos financieros	3,027	2,515	1,931	1,762	9,235	71.79%
Transferencias corrientes	2,016	1,687	1,636	198	5,537	918.18%
Otros gastos corrientes	255	205	170	1,922	2,552	-86.73%
Total gasto permanente	21,182	18,680	17,184	19,939	76,985	6.23%
Gasto total	28,022	27,321	26,723	30,068	112,134	-6.80%
Gastos de operación/Gasto permanente	74.99%	76.41%	78.25%	80.53%	77.50%	-6.88%
Gastos financieros/Gasto permanente	14.29%	13.46%	11.24%	8.84%	12.00%	61.71%
Transferencias corrientes/gasto permanente	9.52%	9.03%	9.52%	0.99%	7.19%	858.43%
Otros gastos corrientes/gasto permanente	1.20%	1.10%	0.99%	9.64%	3.31%	-87.51%
Gasto permanente/gasto total	75.59%	68.37%	64.30%	66.31%	68.65%	-91.62%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

En el gasto de operación se destaca el de personal que subió 7.88% y el de compra de materiales y servicios que bajó 11.83%. El gasto de personal que representó el 43.94% y el 44.62% del gasto permanente de los años 2015 y 2018, Tabla 9, un incremento a pesar de la reducción del número de empleados y trabajadores públicos (Angulo, 2018) (Ministerio de Trabajo, 2015), el 85% de personas está concentrado en salud, educación y seguridad, sectores considerados como prioritarios (Asamblea Nacional, 2008) generando un alto nivel de inflexibilidad. En el 2018, la relación del gasto de personal frente al ingreso total, ingresos permanentes e Impuesto sobre la renta más el Impuesto al Valor Agregado fue del 37.62%, 41.23% y 85.96%, respectivamente.

Tabla 9. Gasto de personal

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Gasto de personal	9,451	9,140	8,870	8,761	36,222	7.88%
Ingreso total	25,122	21,176	20,685	25,998	92,981	-3.37%
Ingreso permanente	22,925	19,472	18,554	23,161	84,112	-1.02%
Impuesto a la Renta + IVA	10,995	10,064	9,648	11,171	41,878	-1.58%
Gasto personal/Ingreso total	37.62%	43.16%	42.88%	33.70%	38.96%	11.64%
Gasto personal/Ingreso permanente	41.23%	46.94%	47.81%	37.83%	43.06%	8.99%
Gasto personal/IR e IVA	85.96%	90.82%	91.94%	78.43%	86.49%	9.60%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

El gasto financiero, Tabla 10, es parte del gasto permanente, está formado por los intereses de la deuda externa, deuda interna y otros gastos financieros y depende del tipo de deuda, moneda, plazo, vencimientos, tipo de acreedor. El gasto financiero subió 71.79%, los intereses de la deuda externa aumentaron 117.15% y los de la deuda interna se incrementaron un 12.92%; el monto de la deuda total se elevó un 50.83%, la deuda externa e interna crecieron 76.49% y 9.47%, respectivamente. En el período analizado el PIB creció 10.24% y, en el 2018, la deuda total representó el 45.20%, un incremento del 36.97% (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018a).

El saldo de la deuda creció 16.558 MUSD y la necesidad de financiamiento sumó 19.153 MUSD. El diferencial de crecimiento de la deuda y del PIB evidencia que gran parte del nuevo financiamiento no se utilizó para fortalecer un proceso de crecimiento sostenido y sostenible. Parte importante de la deuda se utiliza para pagar deuda que, en el corto plazo, puede aliviar la posición fiscal del Estado, pero, limita la capacidad de crecimiento de la economía al no generar nuevos recursos para la producción, generando otra inflexibilidad en el gasto (Álvarez, 2017).

Tabla 10. Evolución saldos deuda

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Variación 2015-2018	Variación 2015-2018
Deuda externa	35,695	31,749	25,679	20,225	15,470	76.49%
Deuda interna	13,734	14,787	12,458	12,546	1,188	9.47%
Total deuda en millones	49,429	46,536	38,137	32,771	16,658	50.83%
Gasto financiero	3,027	2,515	1,931	1,762	1,265	71.79%
Gasto financiero/total deuda	6.12%	5.40%	5.06%	5.38%		13.90%
Deuda total/PIB	45.20%	44.60%	38.20%	33.00%		36.97%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Gasto no permanente. Con una merma del 32.47%, Tabla 11, está formado por el plan anual de inversión, una baja del 52.15% y la formación bruta de capital fijo, una disminución del 8.33%. La disminución refleja lo fácil, aunque no recomendable, de reducir este tipo gasto, la situación fiscal mejora en el corto plazo; en el mediano y largo plazo se perjudica la capacidad de crecimiento económico (Banco Central del Ecuador, 2019).

En la estructura del plan anual de inversión, los conceptos que mayor disminución tienen son bienes y servicios para la inversión, obra pública, transferencias y donaciones para inversión; y, bienes muebles con el 58.86%, 59.78%, 75.59% y 67.34%, respectivamente. El gasto de personal para inversión que creció 32.37%, algo contradictorio si se considera los resultados de la inversión, uno de ellos la obra pública que bajó un 59.78%. Este rubro registra la nueva infraestructura, así como reparaciones y adecuaciones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019b).

Tabla 11. Gasto no permanente

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Plan anual de inversión	2,670	4,703	5,753	5,580	18,706	-52.15%
Otros formación bruta de capital fijo	4,170	3,938	3,786	4,549	16,443	-8.33%
Total gasto no permanente	6,840	8,641	9,539	10,129	35,149	-32.47%
Plan anual de inversión/gasto no permanente	39.04%	54.43%	60.31%	55.09%	53.22%	-29.14%
Otros formación bruta de capital fijo/gasto no permanente	60.96%	45.57%	39.69%	44.91%	46.78%	35.75%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

La Tabla 12 resume la importancia de los gastos analizados en relación al gasto total.

Tabla 12. Importancia gastos analizados

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018	Variación 2015-2018
Gastos de personal	9,451	9,140	8,870	8,761	36,222	7.88%
Gastos financieros	3,027	2,515	1,931	1,762	9,235	71.79%
Plan de inversión pública	2,670	4,703	5,753	5,580	18,706	-52.15%
Formación bruta de capital fijo	4,170	3,938	3,786	4,549	16,443	-8.33%
Total gastos analizados	19,318	20,296	20,340	20,652	80,606	-6.46%
Gastos totales	28,022	27,321	26,723	30,068	112,134	-6.80%
% analizado	68.94%	74.29%	76.11%	68.68%	71.88%	0.37%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Resultados

Como consecuencia del comportamiento de los ingresos y los gastos totales, en el 2018 existió una recuperación del resultado primario al pasar de -2.308 MUSD en el 2015 a 127 MUSD en el 2018, se debe considerar que el gasto financiero pasó de 1.762 MUSD a 3.027 MUSD. El resultado total pasó de -4.070 MUSD en el año 2015 a -2.900 MUSD en el año 2019; la necesidad de financiamiento fue resultado de la combinación de los siguientes comportamientos: caída de los ingresos totales en 3.37%, incremento del gasto permanente en 6.23% y disminución del gasto no permanente en 32.47%. El resultado económico (regla fiscal) pasó de 3.222 MUSD en el 2015 a 1.743 MUSD en el 2018, como consecuencia de una disminución del 1.02% en los ingresos permanentes y de un incremento del 6.23% en el gasto permanente.

Financiamiento

La Tabla 13 presenta la evolución de las fuentes de financiamiento para cubrir la brecha entre los ingresos y gastos. Los principales conceptos son: crédito externo neto, crédito interno neto, ventas anticipadas de petróleo, variación de activos y variación de pasivos. Existió un crecimiento del crédito externo neto en 51.61%; los desembolsos subieron en un 43.18% y la amortización de dicha deuda creció en 30.02%. El impacto se refleja en la evolución del gasto financiero de la deuda externa que subió un 117.15%, Tabla 10.

En el crédito interno neto, los desembolsos disminuyeron un 41.56% y las amortizaciones subieron en 30.02%, el gasto financiero de la deuda interna subió un 12.92%. El incremento del saldo de la deuda se debe, principalmente, a los montos de financiamiento necesarios en los años 2016 y 2017 que se caracterizaron por un alto gasto no permanente, Tabla 11.

Tabla 13. Evolución del financiamiento

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Acumulado	Variación
					2015- 2018	2015- 2018
Crédito externo neto	4,236	5,053	5,030	2,794	17,113	51.61%
Crédito interno neto	-1,027	-1,036	1,040	-144	-1,167	613.19%
Ventas anticipadas de petróleo	-165	-627	927	-569	-434	-71.00%
Variación de activos	-586	2,482	-834	-1,145	-83	-48.82%
Variación de pasivos	-442	-273	125	-3,134	-3,724	-85.90%
Total financiamiento	2,900	6,145	6,038	4,070	19,153	-28.75%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Al considerar la relación Gasto financiero/Deuda total como forma de expresar la tasa de interés, entonces, esta subió un 12.38%; el costo financiero promedio de la deuda externa fue 5.03% con un crecimiento del 23.04% y el de la deuda interna fue 6.34%, con un aumento del 3.15%, Tabla 14. La evolución de los desembolsos, amortizaciones y gasto financiero permite concluir que se ha reemplazado deuda interna por deuda externa, esta última cada vez más cara.

Tabla 14. Saldo de la deuda, gasto financiero y tasa de interés

Conceptos (millones de dólares)	2018	2017	2016	2015	Promedio	Variación
					2015- 2018	2015- 2018
Gasto financiero deuda externa	2,076	1,600	1,075	956	1,427	117.15%
Gasto financier deuda interna	909	866	814	805	849	12.92%
Total gasto financiero	2,985	2,466	1,889	1,761	2,275	69.51%
Saldo deuda externa	35,695	31,749	25,679	20,225	28,337	76.49%
Saldo deuda interna	13,734	14,787	12,458	12,546	13,381	9.47%
Saldo total deuda	49,429	46,536	38,137	32,771	41,718	50.83%
Gasto financiero deuda externa/Saldo deuda externa	5.82%	5.04%	4.19%	4.73%	5.03%	23.04%
Gasto financiero deuda interna/Saldo deuda interna	6.62%	5.86%	6.53%	6.42%	6.34%	3.15%
Total gasto financiero/Saldo total deuda	6.04%	5.30%	4.95%	5.37%	5.45%	12.38%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Cuenta ahorro, inversión, financiamiento: Real 2015-2018 Presupuesto 2019

La Tabla 15 presenta en resumen la evolución 2015-2018 y el resultado estimado para el 2019, de la cuenta ahorro, inversión y financiamiento.

El resultado económico acumulado del período ascendió a 7.127 MUSD y con una desinversión acumulada de 26.280 MUSD, el financiamiento neto del período ascendió a 19.153 MUSD. Para el año 2019 se estima un resultado económico de 690 MUSD, una desinversión de 4.345 MUSD y una necesidad de financiamiento de 3.655 MUSD. En comparación con el real del 2018 en el 2019, hay una leve mejoría en la cuenta de capital en aproximadamente 300 MUSD, aunque sigue existiendo desinversión.

El gasto financiero acumulado fue de 9.235 MUSD, consecuencia del volumen y evolución de la deuda pública, Tabla 14, lo que compromete la capacidad de generar un proceso de crecimiento sostenido y sostenible. Para el año 2019, el crecimiento estimado del Producto Interno Bruto es del 0.2%, el del gasto financiero es 11% equivalente a un aumento de 338 MUSD, el gasto financiero real del 2018 fue de 3.027 MUSD; para el 2019, el estimado es de 3.365 MUSD.

La Tabla 16 presenta algunas cifras para comparar el estimado del 2019 con el real del 2018 y el promedio del período 2015-2018. La necesidad de financiamiento tiene un crecimiento del 26.37% al pasar de un real de 2.900 MUSD en el 2018, a un estimado de 3.655 MUSD para el 2019, con un aumento esperado del saldo de la deuda del 12%.

Tabla 15. Resumen 2015-2018 y estimado 2019

Conceptos (millones de dólares)	2019	2018	2017	2016	2015	Acumulado 2015-2018
	presupuesto					
Ingresos corrientes (I)	19,555	22,925	19,472	18,554	23,161	84,112
Gastos corrientes (II)	18,865	21,182	18,680	17,184	19,939	76,985
Resultado económico (III) = (I - II). Ahorro o desahorro	690	1,743	792	1,370	3,222	7,127
Recursos de capital (IV)	2,806	2,197	1,704	2,131	2,837	8,869
Gastos de capital (V)	7,151	6,840	8,641	9,539	10,129	35,149
Cuenta de capital (IV - V). Inversión o desinversión	-4,345	-4,643	-6,937	-7,408	-7,292	-26,280
Total de recursos (VI) = (I + IV)	22,361	25,122	21,176	20,685	25,998	92,981
Total de gastos (VII) = (II + V)	26,016	28,022	27,321	26,723	30,068	112,134
TOTAL DE GASTOS PRIMARIOS (VIII)						
Resultado financiero antes de contribuciones (IX) = (VI - VII)	-3,655	-2,900	-6,145	-6,038	-4,070	-19,153
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS (X)						
GASTOS FIGURATIVOS (XI)						
Resultado primario (XII)	-290	127	-3,630	-4,107	-2,308	-9,918
Resultado financiero (XIII)	-3,655	-2,900	-6,145	-6,038	-4,070	-19,153
Fuentes financieras (XIV)	8,956	2,458	5,872	6,163	936	15,429
Aplicaciones financieras (XV)	5,301	-442	-273	125	-3,134	-3,724
Financiamiento neto (XIV - XV)	3,655	2,900	6,145	6,038	4,070	19,153

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

El gasto en personal presupuestado para el año 2019 es de 9.498 MUSD, que representa un crecimiento del 0.5% respecto del valor real de 9.451 MUSD del 2018, a pesar de la política de reducción de personal en el sector público. La disminución del gasto permanente, 2.317 MUSD, que es menor a la disminución del ingreso permanente, 3.379 MUSD, explica en general la caída estimada del resultado económico en 1.053 MUSD y los efectos ya se sienten. “El gasto en salarios bajó; el déficit fiscal subió hasta junio del 2019 en Ecuador” (El Comercio, julio 2 2019a). El plan anual de inversión, que contiene la formación bruta de capital fijo, experimenta un crecimiento estimado del 4.55% que no ayuda al crecimiento de la economía.

Tabla 16. Algunas cifras importantes

Conceptos (millones de dólares)	Estimado 2019	Real 2018	Promedio 2015- 2018	Variación 2019 - 2018	Variación 2019 - 2018
Ingresos permanentes	19,555	22,925	14,700	-3,370	-14.70%
Ingresos no permanentes	2,806	2,197	2,217	609	27.72%
Ingreso total	22,361	25,122	16,917	-2,761	-10.99%
Gasto permanente	18,865	21,182	19,246	-2,317	-10.94%
Gasto no permanente	7,151	6,840	8,787	311	4.55%
Gasto total	26,016	28,022	28,034	-2,006	-7.16%
Gasto de personal	9,498	9,451	9,056	47	0.50%
Gasto financiero	3,365	3,027	2,309	338	11.17%
Plan anual de inversion	3,168	2,670	4,677	498	18.65%
Formación bruta de capital fijo	3,983	4,170	4,111	-187	-4.48%
Resultado primario	-290	127	-2,458	-417	-328.35%
Resultado económico	690	1,743	1,803	-1,053	-60.41%
Resultado financiero	3,655	2,900	4,767	755	26.03%

Nota. Adaptado de Liquidaciones Presupuestarias. Ministerio de Economía y Finanzas, 2016a, 2017a, 2018d, 2019a.

Conclusiones

El Estado no ha generado políticas para lograr un aumento importante de los ingresos permanentes y no ha logrado disminuir el nivel de inflexibilidad en el gasto total y, en particular, en el gasto permanente. De otro lado el gasto en infraestructura requiere un financiamiento por más de un año por lo que para asegurar su financiamiento se ‘pre-asignan temporalmente’ recursos y, por lo tanto, constituyen en tipo de rigidez presupuestaria (Cetrángolo & Jiménez, 2009).

Parte importante y explicativa de los resultados constituye la calidad del gasto, que es consecuencia de la cantidad de recursos disponibles y del nivel de eficiencia con el que se utilicen; al no poder utilizar todos los recursos en su máximo nivel de eficiencia se generan costos de oportunidad que, generalmente, se reflejan en el mediano y largo plazo como aumentos de deuda y/o disminución de programas, que terminan por afectar el crecimiento económico, el bienestar de la población y la provisión de bienes y servicios, entre otros aspectos (Baruad & Torres, s.f.).

Algunos costos de oportunidad son la evasión y elusión tributaria; la infraestructura subutilizada o no utilizada que genera gastos de mantenimiento, por ejemplo, la Refinería del Pacífico; el no cumplimiento de metas que motiva la ampliación de plazos de varios programas y la postergación de otros. “Considerando el cumplimiento de metas del Gasto Permanente por Objetivos del PND, al término del año fiscal 2017, entre los 9 Objetivos se cumplieron con 396 metas y 119 metas estuvieron entre no cumplidas y parcialmente cumplidas” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2018, p.11).

Referencias bibliográficas

- Álvarez, M. (2017). La Deuda Pública, el crecimiento económico y la política. *Polis*, 13(2), 41–71. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000200041
- Angulo, S. (2019). El Gobierno, con 30.000 burócratas en exceso. <https://www.expreso.ec/economia/gobierno-burocratas-exceso-economia-actualidad-YG2668450>
- Armijo, M., & Espada, M. (s.f.). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/1/S1420450_es.pdf
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución 2008*. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional. (2018). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/COPFP.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2019). *Formación bruta de capital fijo*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/FBKFvd.pdf>
- Baruad, A., & Torres, G. (s.f.). *Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas*. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/barraud_torres_-_eficiencia_gastoar.pdf
- Centrángolo, O., & Jiménez, J. (2009). *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3714/1/S2009649_es.pdf
- El Comercio. (2019a, 2 julio). *El gasto en salarios bajó; el déficit fiscal subió hasta junio del 2019 en Ecuador*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/gasto-salarios-deficit-fiscal-ecuador.html>.
- El Comercio. (2019b). *Seis sectores económicos, con desempeño negativo durante el primer trimestre de 2019*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/desempeno-economia-sectores-actividades>.
- El Comercio. (2019c). *Demanda mundial de crudo se reducirá, dice estudio de AIE*. www.elcomercio.com/actualidad/demanda-crudo-reduccion-estudio-aie.html
- El Telégrafo. (2019). *Evasión y flujos ilícitos, desafíos fiscales de Latinoamérica, según la Cepal*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/evasion-flujosilicitos-desafios-latino-america-cepal>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016a). *Liquidación Presupuestaria 2015*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Acuerdo-Liquidacion-2015_OK-1.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017a). *Liquidación Presupuestaria 2016*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Acuerdo-Liquidacion-2016_OK-1.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018a). *Deuda pública al 31 de diciembre de 2018*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Bolet%C3%ADn-Deuda-P%C3%BAblica-Diciembre-2018-FINAL_okOK.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018d). *Liquidación Presupuestaria 2017*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/ACUERDON-N%C2%B0-0032_2017.compressed.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019a). *Liquidación Presupuestaria 2018*. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Acuerdo-0034-PGE-Liquidacion-2018.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019b). *El Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público 2019*. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Clasificador-al-1-febrero-2019-para-publicar.pdf>
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Evolución de la nómina del sector público 2006-2015*. <https://es.slideshare.net/PresidenciaEc/evolucion-de-la-nomina-del-sector-publico>
- Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública* (7ª ed.). Madrid, España: Mc Graw Hill.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2018). *Directrices de Planificación Institucional y elaboración de la Proforma del Plan Anual de Inversión 2019*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/1-Directrices-PI-y-PAI-Proforma-2019.pdf>
- Servicio de Rentas Internas. (2018). *Manual Tributario 2017*. https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16951/mod_page/content/48/Manual%20de%20Gasto%20Tributario%202017.pdf
- Studocu.com. (s.f.). *Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento*. https://www.studocu.com/en/document/universidad-nacional-de-salta/administracion-y-contabilidad-publica/lecture-notes/09-cuenta-ahorro-inversion-financiamiento/2913437/view?utm_campaign=shared-document
- Tapia, E., & Maldonado, P. (2019). La deuda pública del Ecuador es la octava más alta de la región. <https://www.revistalideres.ec/lideres/deuda-publica-ecuador-region-cepal.html>