

Ecuador: petróleo y crisis económica

Acosta Aguilar Quevedo Spurrier Marchán

338
Ac 72ecu



Es una publicación del
Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS.

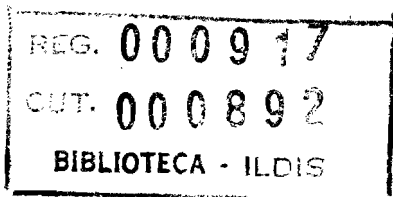
© ILDIS, 1986

Edición:
Santiago Escobar

Diagramación:
Taller de Comunicación Gráfica

Portada:
Aquiles Henríquez

Secretaría:
Alicia Terán
Lourdes Ribadeneira



*Las opiniones vertidas en los diferentes artículos son de
exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan la
opinión de ILDIS.*

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 563604, Casilla Postal 367-A, Quito-Ecuador.

Contenido

| | |
|--|-----|
| Presentación | 9 |
| I. Transformaciones y contradicciones del mercado petrolero. | |
| Alberto Acosta E. | 11 |
| 1. Introducción | 13 |
| 2. Evolución del mercado petrolero | 14 |
| 3. La “crisis” de la OPEP: Limitaciones y perspectivas | 40 |
| 4. Perspectivas del mercado petrolero | 46 |
| II. Petróleo y desarrollo nacional | |
| Magdalena Aguilar Aguilar. | 55 |
| 1. Introducción | 57 |
| 2. Período 1972 – 1976. Apogeo económico y aumento de precios del petróleo | 58 |
| 3. Período 1977 – 1979. Estabilidad y aumento de precio | 67 |
| 4. Período 1980 – 1985. Reducción de precios | 73 |
| 5. Año 1986 | 85 |
| III. El sector energético ecuatoriano y la caída de los precios internacionales del petróleo. | |
| Carlos E. Quevedo T. | 91 |
| 1. Introducción | 93 |
| 2. Los recursos de la exportación de petróleo en la economía nacional (1972 – 1984) | 93 |
| 3. Estrategia económica del gobierno actual | 99 |
| 4. El consumo final de energía en el Ecuador | 109 |
| 5. La conservación de energía | 122 |
| 6. La ampliación del sistema de oferta de energía | 130 |
| 7. Conclusiones y recomendaciones | 144 |
| Referencias | 147 |

IV. Impacto sobre el gasto público.

| | |
|--|-----|
| Walter Spurrier Baquerizo | 151 |
| 1. El reparto | 153 |
| 2. Dependencia en la renta petrolera | 155 |
| 3. El presupuesto del Estado | 156 |
| 4. En búsqueda de nuevos ingresos | 163 |
| 5. Evaluando la pérdida | 165 |
| 6. Lo que se nos viene | 166 |

V. Ecuador: crisis y alternativas.

Algunas reflexiones

| | |
|---|-----|
| Cornelio Marchán | 175 |
| 1. Introducción | 177 |
| 2. Los precios del petróleo | 178 |
| 3. La formación de capital | 184 |
| 4. El reto de la deuda externa | 185 |
| 5. La ortodoxia monetarista y sus limitaciones | 188 |
| 6. Algunas reflexiones en torno a una política económica alternativa | 203 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| VI. Anexo estadístico | 215 |
|------------------------------------|-----|

IV

Impacto sobre el gasto público

Walter Spurrier Baquerizo

La precipitada caída del precio del petróleo tiene un doble impacto sobre la economía. Por una parte, al venderse el petróleo a un menor valor, causa dificultades en la balanza de pagos. Esto es, menos dólares petroleros obligan a obtener más dólares por otros medios, sea por distintas exportaciones, ventas de un volumen más alto del petróleo, o recibiendo préstamos. O alternativamente, reduciendo el egreso de divisas, que puede lograrse restringiendo las importaciones o los pagos que se hacen por la deuda externa, principalmente.

El otro efecto es sobre las rentas del sector público. Es este punto el que vamos a analizar en el presente artículo.

1. El reparto

Cuando se exporta un producto el Banco Central (BCE) incauta las divisas que genera. El vendedor recibe sucres y no dólares.

Los exportadores de nuestro petróleo son el Estado y las empresas privadas. Cepe exporta el petróleo de su producción, aquel proveniente de su participación como socia de las unidades operadas por las compañías privadas, y el petróleo que cobra el Estado de las explotaciones no estatales por concepto de regalías. Cepe es por lo tanto el mayor exportador del petróleo que tiene el país. Los otros son Texaco y City.

Cepe, Texaco y City reciben el valor sucres por el total de las exportaciones de petróleo. Pero Cepe, como entidad del sector público, no es dueña del petróleo que exporta. La contraparte sucres de sus exportaciones se la reparten el Tesoro Nacional, para financiar el presupuesto del Estado, y una multiplicidad de partícipes, esto es, otras entidades del sector público que tienen derecho a una parte de la renta que genera Cepe.

En lo que respecta a Texaco y City, parte del crudo que les corresponde lo entregan al Estado como regalías. Sobre los sucres que reciben por sus exportaciones de petróleo pagan un impuesto a la renta que es porcentualmente más elevado que el que pagan los demás contribuyentes del país. En la práctica esto significa que la mayor parte de los sucres que generan las exportaciones de las empresas privadas van al Estado.

Estas recaudaciones por impuesto a la renta de las compañías privadas a su vez solo van parcialmente al Tesoro Nacional para financiar al presupuesto del Estado. El resto se distribuye entre una serie de entidades del sector público, tal como es el caso de las exportaciones de Cepe. Aunque el reparto varía en el uno y el otro caso.

Habíamos indicado que un determinado porcentaje de la producción petrolera exportable se entrega al Estado como regalías. Los sucrés que generan estas regalías favorecen a Inecel y a la Junta de Defensa Nacional.

La distribución de estas rentas petroleras es un verdadero galimatías. Ya indicamos que la distribución varía de acuerdo al origen de ese petróleo, esto es Cepe, compañías privadas o regalías. Pero ahí no termina la complicación.

En los últimos siete años se han dictado una serie de leyes que alteran la distribución de la renta. Hay tres principales mediante las que se congelan las rentas de los partícipes en favor del Tesoro Nacional:

- a) Precio del petróleo. Para financiar el incremento de sueldos y salarios de 1980, se favorece al Tesoro Nacional con las rentas generadas por aumentos en el precio del petróleo sobre 23,50 dólares el barril. En aquel entonces el precio promedio era de 37 dólares;
- b) Devaluación. Durante el Gobierno del Dr. Hurtado, y para financiar gastos de infraestructura vial, se asignan al Fisco las rentas provenientes de las devaluaciones. Todos los sucrés producto de las ventas petroleras por encima de una tasa de cambios de 44 sucrés por dólar pasan al Tesoro Nacional;
- c) Nueva producción. Bajo el Gobierno del Presidente León Febres Cordero toda la venta de la nueva producción petrolera financia al Presupuesto.

Queda claro que la tendencia de los últimos años han sido pasar la renta petrolera de otras entidades del sector público al Tesoro Nacional. El presupuesto tiende a absorber los incrementos en las rentas, sean incrementos reales o únicamente aparentes como resultado de la devaluación.

2. Dependencia en la renta petrolera

El resto del sector público ha visto mermadas sus rentas a partir del año 1980, y por consiguiente ha pasado ya por siete años de reducción de ingresos. La caída en la renta petrolera afecta hoy en día principalmente al presupuesto nacional.

¿Cuán importante son los ingresos petroleros para el sector público? Irreemplazables. El Banco Central del Ecuador viene de publicar cifras sobre la situación financiera del sector público hasta 1984. En el año 1980 la renta petrolera fue de 38.322 millones de sucres frente a ingresos totales de 92.304 millones. En 1981 los ingresos petroleros aumentan 10.000 millones de sucres a 48.000 millones, mientras que los ingresos totales suben 18.000 a 110.000 millones. En los tres años siguientes vuelve a darse que la mayor parte del aumento de ingresos del sector público corresponda a las rentas petroleras. Para 1984 la renta petrolera llega a 124.000 millones frente a 250.000 millones de rentas totales. Esto es, a lo largo y ancho de los años ochenta la renta petrolera ha aumentado considerablemente, y en 1984, último año para el que hay datos disponibles, la dependencia del sector público en el petróleo era mayor que aquella en cualquiera de los cuatro años anteriores.

¿Por qué se da esta mayor dependencia en la renta petrolera? Hay varias causas:

a) Alza de precios de combustibles

En estos cinco años por primera vez en un cuarto de siglo se elevaron los precios de los derivados del petróleo. Esto significó que el Estado dejó de subsidiar el precio de la gasolina y del diesel que se consume en el país. Dejó de asignar otros ingresos para pagar la diferencia entre el precio de venta de combustibles al usuario y el costo de producción, y más bien comenzó a percibir rentas de la venta de estos combustibles. Si bien es cierto que la renta era inferior a la que percibiría si vendiese los combustibles en el mercado internacional.

b) Devaluación

La caída del sucre frente al dólar, notoria desde 1982, han incidido de manera directa en las rentas petroleras, ya que el petróleo de exportación genera

sucres en base al tipo de cambios. No es así con las rentas de origen interno, como el impuesto a la renta y a las ventas. Estas ventas no suben de manera automática con la devaluación.

c) La mayor producción petrolera

En resumen, en los años de 1980 a 1984 el petróleo ha sido un factor dinámico del sector estatal de la economía. El mayor gasto público a su vez ha empujado el crecimiento de la economía en esos cinco años. La crisis que vivimos a partir de 1982 en adelante, como consecuencia del retiro de la confianza de los acreedores externos en los países de América Latina, y que nos ha obligado a exportar capitales, ha sido más llevadera debido a que el sector petrolero se expandió.

La importancia de las rentas petroleras para el país puede palpase si las comparamos a la producción económica del Ecuador. En 1980 los ingresos petroleros equivalían al 13.1 o/o del producto interno bruto (ver cuadro 1) * En todos los años hasta 1984 el porcentaje que las rentas petroleras constituyen del producto interno bruto ha ido en aumento, para llegar al 15.7 o/o en 1984.

Vistos estos antecedentes, pasemos a ver lo ocurrido con los ingresos petroleros y el gasto público en los últimos tres años.

3. El presupuesto del Estado

En 1984 los ingresos petroleros del sector público fueron de S/. 123.576 millones. De esos ingresos, 47.120 millones correspondieron al presupuesto del Estado, esto es el 38 o/o del total. No tenemos un desglose del egreso público integral ni de su financiamiento. Pero si para lo que corresponde al presupuesto. Por lo que pasaremos revista tanto a los ingresos y egresos programados de 1984 a 1986 y los efectivos en 1984 y 1985. Hacemos especial énfasis en los ingresos petroleros.

(*) Los cuadros Nos. 1,2,3 y 4 aparecen en las páginas 170, 171, 172 y 173.

En 1984 se aprobó un presupuesto de 108 mil millones de sucres (lo que vamos a escribir así: S/. 108 mm. Tanto se va a repetir el concepto “mil millones”, que hemos querido abreviarlo). Esta cifra representaba un alza de 42 o/o sobre 1983. Si restamos los egresos destinados a servir la deuda, y aplicamos el deflactor implícito para las administraciones públicas de 1983 —ya que el presupuesto se formula en sucres del año anterior— encontramos que se presupuestó un alza real de 13,8 o/o en los gastos.

El deflactor implícito es el factor en que hay que ajustar las cifras para que no aparezcan abultadas por la inflación. Lo determina el Banco Central.

Los gastos reales fueron mayores que los presupuestados, con S/. 119 mm (cuadro 3). Si se deducen los egresos relativos a la deuda externa, significa un alza de 42,9 o/o sobre 1983. Si aplicamos el deflactor para las administraciones públicas para 1984 tenemos un alza de los gastos presupuestarios en términos reales de 3,4 o/o.

O sea, en 1984 se planificó con expansión y se ejecutó con austeridad.

De 1983 a 1984, y según las cifras de gasto efectivo, el mayor incremento corresponde a los siguientes:

- a) Defensa, aumento de 63 o/o a S/. 12,9 mm. Estos gastos no incluyen la adquisición de armas, que son parte de un presupuesto especial de la Junta de Defensa;
- b) Relaciones Exteriores, alza de 164 o/o ya que la devaluación forzó el incremento del valor en sucres de los salarios denominados en dólares;
- c) El Ministerio de Gobierno —que incluye la Policía— subió sus gastos en 80 o/o;
- d) Obras Públicas duplicó su presupuesto, para reconstruir las vías dañadas por El Niño;
- e) La Educación aumentó 55 o/o, ya que los profesores se beneficiaron de una considerable alza salarial;
- f) Fue un caso similar con los trabajadores de la Salud, ya que los gastos de ese ministerio se duplicaron.

En 1985 el Gobierno trazó un presupuesto aparentemente muy ambicioso de S/. 144 mm, un aumento de 33,8 o/o. Una vez que se deducen los egresos por deuda y se aplica el deflactor de las administraciones públicas para 1984, hubo una contracción en términos reales del 1 o/o. Se introdujeron nuevos impuestos para financiar las alzas salariales. Lo que se hizo fue incrementar los ingresos fiscales en términos reales, en sustitución de los préstamos externos que el gobierno nacional solía contratar para financiar sus gastos corrientes.

Ya en años anteriores se había adoptado la práctica de crear nuevos impuestos para financiar alzas de salarios. Pero en realidad, lo que se busca es crear nuevas fuentes internas para financiar los gastos existentes. Como las alzas salariales de los últimos años lo que han hecho es compensar la caída en el poder adquisitivo del sucre, esas alzas salariales están financiadas por el incremento aparente de las recaudaciones fiscales, ya que la inflación afecta no solo a los gastos sino también a los ingresos. Por eso es que año a año las autoridades de Rentas proclaman que se han batido los récords de recaudación. Pero se recaudan sures cada vez más desvalorizados.

La meta es que los impuestos internos, esto es los recaudados de la población, contribuyan un porcentaje cada vez más alto de los ingresos del Estado. Se daría así marcha atrás a la tendencia reciente, lo que sucedió de 1980 a 1984, en que fueron los ingresos petroleros, altamente vulnerables a las viscosidades del comercio internacional, los que cada día constituían un porcentaje más elevado de las rentas del Estado.

No se han dado ni se nos han facilitado las cifras para los gastos presupuestarios reales de 1985. Pero el presupuesto de 1986 da una codificación a agosto de los gastos del año pasado: se esperaba que lleguen a S/. 185 mm, alza de 55 o/o (cuadro 3).

¿Cuánto significa ésto de crecimiento en términos reales? Aún no hay un deflactor para las administraciones públicas para 1985. Pero la proyección del deflactor del PIB es de 29,3 o/o. Deduciendo la deuda y deflactando obtenemos un impresionante crecimiento en términos reales del 24,3 o/o.

En otras palabras, en 1985 se presupuestó con austeridad y se gastó con mano abierta: lo contrario que en 1984.

¿A dónde se fue el dinero? De los S/. 52 mm en nuevos egresos no relacionados a la deuda, S/. 8 mm correspondieron a Defensa, nuevamente sin tomar en cuenta los gastos en armas. Las Obras Públicas captaron otros S/. 8 mm. El Ministerio de Energía incrementó sus egresos en S/. 5 mm, pero no se trata de gastos nuevos: son S/. 5 mm que el Gobierno transfiere a Cepe de los ingresos que captó mediante el alza en los precios de los combustibles. Si se deducen esos S/. 5 mm de los egresos, el gasto presupuestario real total se elevó en sólo 20 o/o.

La Educación tomó otros S/. 10 mm, Salud S/. 6 mm más, y hubieron asignaciones globales por S/. 15 mm, en circunstancias que no hubieron egresos así denominados en 1984.

¿Cómo se financió esta pronunciada alza en los gastos? No hay datos disponibles excepto para enero-junio de 1985, publicados por el BCE. En base a dichos datos hemos proyectado el ingreso presupuestario para todo el año.

Nuestra proyección nos lleva a concluir que el Gobierno incrementó excesivamente sus ingresos en 1985. Decimos excesivamente, porque generó un excedente que lo condujo a gastar de más —como hemos visto, 20 o/o en términos reales. Ahora que se vive una angustia fiscal, es difícil dar marcha atrás en el excesivo nivel de gastos. En circunstancias que las fuentes fáciles de nuevas rentas ya fueron aprovechadas en 1985.

En primer lugar, el Gobierno elevó el precio de los combustibles para el mercado interno a fines de diciembre de 1984.

Esto generó nuevas rentas por S/. 16 mm, de S/. 7,1 mm en 1984 a S/. 33,2 mm en 1985 (cuadro 2). Luego, el Gobierno devaluó gradualmente las divisas generadas por el petróleo de S/. 66 a S/. 95 por dólar, lo que, en conjunto con una mayor producción, trepó los ingresos por exportaciones petroleras de S/. 40 mm a alrededor de S/. 72 mm. El nuevo ingreso petrolero, entonces, constituyó el 85 o/o del aumento total en las rentas fiscales.

Por añadidura, los nuevos impuestos resultaron en un alza del 50 o/o de las recaudaciones por los impuestos al consumo y ventas, a S/. 25 mm. El ministro de Finanzas había sido autorizado a emitir S/. 15 mm en bonos del Estado. No tuvo que recurrir a ello, debido a la bonanza fiscal.

Para 1986 el presupuesto se aprobó en S/. 213 mm. El Ministro de Finanzas informó que la proforma, que fue de S/. 202 mm, no incluía los S/. 13 mm en gastos ocasionados por el alza salarial que entró en vigencia en enero (El Universo, noviembre 13). El Presidente de la Comisión Presupuestaria del Congreso, H. César Acosta, sin embargo, aseveró que la proforma incluía los gastos generados por el alza (El Comercio, noviembre 19). Luego de leer el presupuesto tendemos a estar de acuerdo con el Ec. Francisco Swett. No pueden haberse incluido los nuevos egresos ya que las leyes que crearon las rentas para financiar el alza no se mencionan en la Ley del Presupuesto.

La proforma de S/. 202 mm se convirtió en el presupuesto de S/. 213 mm con la inclusión de dos nuevas partidas: S/. 7,3 mm para la Junta de la Vivienda y S/. 6 mm para obras de interés provincial a ser distribuidas por el Congreso. La primera de estas partidas consta como un egreso de la Presidencia, la segunda como una del Congreso.

La cifra que empleamos para 1986 no es la de S/. 213 mm de la Ley del Presupuesto sino S/. 226 mm, ya que incluimos los S/. 13 mm del alza salarial (cuadro 4). Un sorprendente crecimiento del 57 o/o. Aplicando el deflactor del PIB para 1985 y —como de costumbre— deduciendo los gastos por servicio de la deuda, llegamos a un increíble aumento de 25,7 o/o en términos reales. Difícilmente un presupuesto de austeridad.

Lo que no quiere decir que el Gobierno esté en contrapunto con el FMI. Lo que el Fondo supervisa es que el gasto del Gobierno se encuentre financiado adecuadamente. Tal era el caso para aquel de 1986. Esto es, en tanto y en cuanto las proyecciones optimistas del Gobierno sobre el precio petrolero hubiesen sido plausibles. Lo que abordaremos más adelante.

Los egresos se desglosan de la siguiente manera:

- a) Servicios generales, con S/. 40,8 mm, constituyen el 22 o/o de los gastos totales. Aumentan 45,9 o/o menos que el promedio. Hemos excluido aquellos egresos de la Presidencia y del Congreso que no son realmente “servicios generales”, como ya se señaló.

El Congreso no eleva en modo alguno sus gastos. En realidad hay una reducción de S/. 2m. Lo que es digno de mención, dada el alza salarial y la inflación. La legislatura gastará S/. 435 m.

La Presidencia incrementa sus gastos 61 o/o a S/. 1,1 mm, o sea 1/2 del 1 o/o de los gastos presupuestarios totales. El presupuesto de la Presidencia incluye los egresos de organismos dependientes, como la Secretaría de Desarrollo Rural y la Comisión de Energía Atómica. Los gastos corrientes de la Presidencia son tan sólo S/. 192 m, incremento del 66 o/o.

La Vicepresidencia gastará S/. 681 m, alza de 41,6 o/o. De estos corresponden al Conade S/. 266 m y al Inec S/. 239 m.

El sistema judicial, tribunales y la Procuraduría General suman S/. 2,0 mm, alza de 36,7 o/o. Sin contar las partidas especiales del Tribunal Supremo Electoral relativas a las elecciones del 1o. de junio.

Hay cuatro ministerios dentro de Servicios Generales. Con mucho el mayor egreso corresponde a Defensa. Su presupuesto sube 46 o/o a S/. 23,2 mm, el 10,3 o/o del total de egresos presupuestarios, superior a los de los demás excepto Educación.

El alza en Defensa, sin embargo, es promedio para los gastos totales. Aquella en Gobierno -56,5 o/o a S/. 8,0 mm- es la más alta dentro de Servicios Generales. Los sueldos de la Policía son S/. 3,7 mm, aumento del 50 o/o.

Relaciones Exteriores sube 36,5 o/o a S/. 2,5 mm; Finanzas 39,8 o/o a S/. 2,9 mm. Ha habido una reducción en el personal de Finanzas, de 4.747 empleados en 1985 a 4.101 en 1986.

- b) Los egresos de los ministerios del frente económico suman S/. 31,9 mm, una modesta alza de 19,7 o/o y constituyen el 14,1 o/o del total. Obras Públicas, S/. 17,4 mm, se reduce en 9,1 o/o. El presupuesto para construcción de carreteras baja en S/. 1,3 mm, y el de vialidad agropecuaria en S/. 1,6 mm.

La caída en el presupuesto de obras viales habría significado crecimiento nulo para este grupo de ministerios de no haber sido por S/. 5 mm para Cepe que se incluyen en el presupuesto del Ministerio de Energía. Se trata de ingresos generados por el alza en el precio de los combustibles que se transfieren a Cepe. El Ministerio de Energía en sí tiene un presupuesto de sólo S/. 1,0 mm.

Agricultura aumenta 24,5 o/o a S/. 7,3 mm, mientras que Industrias aumenta 28 o/o a S/. 1,2 mm.

- c) Los egresos de las entidades que dan servicios sociales son los que más crecen, en 51,9 o/o, para constituir el 31,5 o/o del presupuesto. El crecimiento surge debido a la novedosa asignación de S/. 7,3 mm para el Plan Techo. Los ministerios de Trabajo y Bienestar Social suman S/. 1,6 mm, una cantidad pequeña pero con un alza considerable de 62 o/o. Salud aumenta 37,7 o/o a S/. 18,4 mm.

Educación sigue siendo el ministerio más grande, con un presupuesto de S/. 44 mm, el 19,5 o/o del total. La Constitución manda que el 30 o/o de todos los gastos corrientes del Gobierno Central se destinen a la Educación. Lo que obliga al Gobierno a darle destino específico a las nuevas rentas para que no sean técnicamente ingresos corrientes y por lo tanto no tengan que canalizarse en una tercera parte a Educación.

- d) Las obras de interés provincial serán S/. 6,0 mm, a ser determinadas por el Congreso. Fueron de tan sólo S/. 4,0 mm el año pasado. Hay S/. 8,5 mm en asignaciones globales en el presupuesto de 1986, frente a cero el año pasado. En este rubro hemos añadido los S/. 13 mm del alza salarial.
- e) La deuda pública necesitará S/. 54,9 mm, de los que S/. 29 mm son para la deuda externa. Los intereses requerirán S/. 24,8 mm, alrededor de US\$261 millones a la tasa cambiaria en vigencia a fines del año. Los mayores ítems en lo que concierne al pago de interés sobre la deuda externa son: al gobierno de Israel por la adquisición de Kfirs (S/. 1,7 mm), a Chase Manhattan por un préstamo para financiar el presupuesto de 1981 (S/. 1,4 mm); al Citibank para el refinanciamiento de ciertos préstamos (S/. 2,0 mm). La banca privada extranjera recibirá un total de S/. 7,5 mm por los varios refinanciamientos integrales. La amortización requerirá S/. 4,6 mm o US\$ 48 m.

El servicio de la deuda se reducirá dadas las más bajas tasas de interés, pero su valor en sucres se elevará debido a la devaluación.

Los gastos para la deuda interna alcanzan S/. 25,5 mm, de los que S/. 12 mm son amortización y S/. 13 mm intereses. Las partidas para la deuda suben 42 o/o, siendo el incremento para la deuda interna de 46 o/o y aquel para la externa de 39 o/o.

4. En búsqueda de nuevos ingresos

El alza salarial de 1986 estuvo diseñada para compensar la inflación de 1985. Por lo que no requería de nuevos impuestos para su financiación. Pero el Gobierno —así como su predecesor— busca incrementar las rentas internas. Financió el alza salarial —que cuesta S/. 13 mm, según el Ministerio de Finanzas— con un alza en el impuesto a las ventas del 6 o/o al 10 o/o, lo que deberá generar S/. 14 mm. Como comenzó a debilitarse el precio del petróleo a fines de 1985, el Gobierno decretó que toda la renta producto de los nuevos pozos petroleros ingresen a la cuenta única del Tesoro.

El petróleo estaba presupuestado a generar S/. 113 mm para el Fisco, un alza del 51 o/o sobre la cifra inicial para 1985. De éstos, S/. 38,1 mm, un aumento de 72 o/o, provenían de la venta interna de combustibles. ¿Se trata de un alza escondida del precio de los combustibles? Podría ser. Pero el Ministro Swett lo desmiente categóricamente. Nuestra proyección por ventas de los derivados en 1985 es de S/. 33 mm. Se trata, mas bien, que el Presupuesto de 1985 no contempló el alza de fines de 1984.

Las exportaciones petroleras debían producir S/. 74,9 mm, incremento del 42 o/o. Se calculaban estos ingresos en base a un precio promedio del crudo de US\$ 25,5 /b, una producción de 283.000 bpd, una tasa cambiaria de S/. 95. Estos dos últimos factores son más elevados que los promedios para 1985. Hay además la absorción por parte del Estado de la renta producto de la nueva producción petrolera.

Si el precio del crudo cae a US\$ 19/b en promedio, una reducción de US\$ 6,5 en relación a lo presupuestado, el Fisco perdería S/. 27,1 mm, explicó el Ec. Swett. Lo que da una caída de S/. 4,2 mm por dólar.

El cuadro 3 en su columna de la derecha lista los ingresos presupuestarios con tres cambios de importancia: se aumentan en S/. 14 mm las recaudaciones por impuesto a las ventas y en S/. 21 mm por las nuevas medidas relativas a las importaciones, y la cifra de ingresos petroleros es aquella correspondiente a un precio de US\$ 19/b y no de US\$ 25,5. Los ingresos totales, en S/. 220 mm, estarían moderadamente por debajo de los egresos.

El Ministro de Finanzas no indicó cual sería la pérdida de ingresos petroleros si el precio cayera, por ejemplo, a US\$ 14/b, una pérdida de US\$ 11 1/2/b. ¿Sería de S/. 48 mm (11 1/2 x 4,2 mm)?.

Cualquier pérdida en los ingresos petroleros se compensaría parcialmente, indicó el Ministro Swett, por la devaluación que ya se dio, puesto que los ingresos de las exportaciones se convertirán a una tasa más elevada. El sucre se devaluó en 14 o/o después que se aprobó el presupuesto y cayó el precio del petróleo. Pero la devaluación significa un incremento en los gastos relacionados a la deuda.

Por añadidura, se espera que la producción petrolera promedie por encima de los 300.000 bpd en 1986, esto es más que la cifra presupuestada de 283.000 bpd. Aún si la producción de 1986 fuese de tan sólo 300.000 en el promedio, significaría un incremento en la producción del 6 o/o en relación a la cifra empleada para elaborar el presupuesto, que se traduce en un alza de las exportaciones del 9 o/o y un aumento considerablemente mayor de la renta petrolera fiscal.

En todo caso, el colapso del precio del petróleo abre un agujero en el presupuesto cuyo tamaño es aún una incógnita, y que requiere compensación en otros sectores.

Los ingresos por exportaciones e importaciones, estimados originalmente en S/. 44 m y S/. 9,2 mm, respectivamente, no están supuestos a elevarse. Pero el Gobierno viene de tomar medidas conducentes a incrementar sus ingresos por concepto de los impuestos y recargos a las importaciones.

En su sesión del viernes 21 de marzo la Junta Monetaria adoptó dos medidas conducentes a elevar los ingresos fiscales: abrió la importación para automóviles —sujeta a ciertas condiciones— y estableció un seguro obligatorio de riesgo cambiario para las importaciones. Se espera un triple impacto de estas medidas:

- a) Se encarecerán las importaciones, debido a la prima por el seguro, lo que las desalentará.
- b) Al reorientarse las importaciones de bienes de bajo arancel hacia automóviles, que pagan elevados derechos, habrá una mayor contracción de la liquidez. Lo que permitirá, entre otras cosas, que el mercado determine la

composición de las importaciones, conteniéndose las compras externas a un nivel aceptable —debido a la iliquidez— sin que el gobierno tenga que imponer criterios de selectividad.

- c) Las dos medidas contribuirán a compensar la declinante renta petrolera. Se espera que las importaciones de carros lleguen a unos US\$ 28 millones anuales. Debido a los altos aranceles, éstos deberían generar S/. 14 mm en nuevas rentas fiscales, opina el Gerente General del Banco Central, Dr. Carlos Julio Emanuel (marzo 24). Mientras tanto, la llamada prima por el seguro de riesgo cambiario es tan elevada que generaría otros S/. 14 mm al Tesoro. Como ya ha transcurrido una cuarta parte del año, estimamos que el impacto de ambas medidas sería de S/. 21 mm en nuevas rentas fiscales para el resto de 1986.

El impuesto a la renta debería producir S/. 20,7 mm, el doble de lo que indica el presupuesto de 1985. Las recaudaciones del año pasado fueron de un 30 o/o por encima de la cifra presupuestada. Informa la Dirección de Rentas que en enero-febrero de 1986 las recaudaciones del impuesto a la renta subieron 69 o/o.

El impuesto a las ventas debería recaudar 167 o/o más debido al alza en el impuesto del 6 o/o al 10 o/o. Sin embargo, solamente se ha duplicado la recaudación en los primeros dos meses del año.

Las dos principales fuentes de rentas internas, en síntesis, si bien crecen, no se acercan a las metas presupuestarias.

5. Evaluando la pérdida

Hemos visto que 38 o/o de los ingresos petroleros van al presupuesto y el resto a otras instituciones del sector público. Lo que ilustra que toda esta consideración detallada que hemos hecho del impacto de la caída de ingresos en el presupuesto del Estado sólo nos da un cuadro parcial del problema que se ha suscitado. La caída de ingresos es mayor si se toma en cuenta todo el sector público nacional.

El ex Gerente General del BCE, Ec. Abelardo Pachano, declaró para “Visión” que el déficit del sector público es de S/. 70 mm (“Visión”, marzo 10, pág. 31).

El Fonapre en su plan operativo para 1986 viene de estimar que si el petróleo se vende a US\$ 15 en promedio durante el presente año, el sector público tendrá una pérdida de ingresos de S/. 60 mm.

Hemos visto que las medidas que ha adoptado el Gobierno en el transcurso del presente año como los recargos a las importaciones y el alza en el impuesto a las transacciones mercantiles en el mejor de los casos permiten superar los problemas presupuestarios si el petróleo se vende en promedio a US\$ 19 o US\$ 20.

6. Lo que se nos viene

Toda la discusión que hemos hecho anteriormente tenía como objetivo aclarar lo que está sucediendo. Cómo nos afecta la caída en el precio del petróleo en tanto y en cuanto éste genera ingresos para el Estado. Qué cosas se han venido haciendo con miras a compensar la menor renta petrolera con otros ingresos. Cómo el Gobierno ha recurrido a medidas de ajuste evitando aquellas que más indignan a los consumidores, como el alza en el precio de los combustibles. Hemos visto que todo esto le permitió al Gobierno incrementar sustancialmente sus ingresos en 1985 y los previstos para 1986. Lo que le hubiese permitido mantener un fuerte ritmo de aumento del gasto público, dándole mayor dinamismo al sector público. Pero la baja en el precio del petróleo, de US\$ 26 del año pasado hasta alrededor de US\$ 20 a principios de éste abrió una brecha igual a las nuevas rentas creadas. Mientras que la caída de US\$ 20 a US\$ 10 hasta la fecha no tiene compensación.

Ante ello, no le queda más remedio al Estado que acudir a los diversos arbitrios a su alcance para armonizar ingresos y egresos:

- a) Continuar la línea de los últimos años de aumentar sus rentas no petroleras. Recaudar mejor los ingresos existentes. Ya hemos indicado, sin embargo, difícilmente se podrá recaudar valores equivalentes a los que constan en el presupuesto. Decimos equivalentes, porque los valores que constan en

el presupuesto son en sucres de 1985, y las recaudaciones se harán durante 1986, por lo que los ingresos que se recauden en el 1986 deberían superar a los 1985 en un porcentaje similar al de la inflación.

- b) Recortar el gasto público. El crecimiento del gasto público fue desmedido en 1985, y en el presente año el crecimiento en el gasto se lo proyecta en base a lo ejecutado en 1985, esto es, sigue siendo un gasto público expansivo. Lo que de suyo no es malo; el problema es que se planificó el gasto con exceso de optimismo al respecto de los ingresos. Ahora el Gobierno tendrá que frenar ese gasto y dar marcha atrás, recortando el gasto público. Algunos proyectos tendrán que quedar inconclusos.
- c) Equilibrar la cuenta de capitales. El Gobierno ha refinanciado la deuda externa con la banca privada internacional y con el Club de París. Por lo pronto no se pagará la deuda tanto comercial como de proveedores, aunque sí tendrán que hacerse pagos por los intereses.

La deuda con el Banco Mundial y otros organismos internacionales se tiene que amortizar a la vez que se pagan intereses. Indiscutiblemente se cumplirá con esta amortización ya que los desembolsos comprometidos por estos organismos superan con creces los gastos que tengan que hacerse por amortizaciones.

En lo que toca a los créditos de proveedores y de la banca privada internacional, el objetivo del Gobierno es que la relación sea similar a aquella de la deuda con organismos. Esto es, que voluntariamente estos acreedores concedan nuevos préstamos al país que superen los pagos que tengan que hacerse por intereses. De esa manera el país dejaría de ser exportador neto de capital, lo que se ha convertido en los últimos años.

De lograrse esto bastaría que el Gobierno financie sus gastos excluyendo los relacionados a la deuda externa con los ingresos del Estado exceptuando los préstamos del exterior.

De allí que el Gobierno haya acogido tan entusiastamente el Plan Baker. Este consiste en que tanto las instituciones multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial y el Banco Interamericano y los bancos privados internacionales den nuevos préstamos a ciertos países endeudados escogidos para que puedan financiar su crecimiento económico a la vez que cumplen con

sus compromisos de la deuda externa. Mucho se ha hablado del Plan Baker y de nuevos préstamos aprobados, pero es aún muy pronto para evaluar el volumen real de desembolsos que percibiría el país. Los nuevos préstamos se convertirían en sucesos que financiarían proyectos de inversión mientras que el Estado con sus rentas corrientes podría cubrir los gastos corrientes, incluyendo los relativos al servicio de la deuda.

El acudir a nuevo endeudamiento externo aliviaría el problema de hoy aunque hipotecando el mañana, ya que se incrementaría la deuda externa del país y por lo tanto su servicio futuro. Pero en tanto y en cuanto el endeudamiento sea en condiciones blandas el costo futuro del pago de esa deuda se justificaría por el alivio actual.

Los préstamos de desembolso más rápido son, sin embargo, aquellos de la banca privada a tasas comerciales.

Pero si no llega a obtener este compromiso de los acreedores internacionales, el Gobierno se encuentra ante cuatro opciones desagradables y de graves consecuencias, las mismas que esbozamos a continuación. Además el Gobierno tendría que hacer frente al problema de balanza de pagos, lo que no entra dentro del ámbito de este artículo.

Los caminos son:

- a) Declarar, de manera unilateral, el diferimiento en el servicio de la deuda externa. Esto lo ha sugerido como posibilidad el Fonapre. El resultado de tal decisión es deteriorar las relaciones con la banca acreedora y como consecuencia echar al traste la política de desarrollo en función del capital externo, que es la línea que ha venido persiguiendo el Gobierno actual.
- b) Recurrir al financiamiento del Banco Central, lo que es inflacionario, contrario a la filosofía del Gobierno y pecado capital para el Fondo Monetario Internacional.

Antes los gobiernos financiaban sus déficits presupuestarios con préstamos del BCE. Al incrementar sus préstamos al Gobierno, y al utilizarse estos fondos para cubrir gastos presupuestarios corrientes, suben los medios de pago en manos del público sin que la oferta de bienes y servicios aumente de manera equivalente, favoreciéndose la inflación. En las circunstancias actuales sería difícil que el Gobierno acuda a esta medida ya

que tiene el compromiso ante sí y ante el Fondo Monetario de reducir el déficit fiscal.

La buena voluntad de los organismos internacionales hacia el Ecuador se vería afectada de manera grave por el aumento en el déficit fiscal, el que se supone hemos eliminado;

- c) Medidas extractivas que equivalgan a nuevos impuestos al consumidor, tales como recargos a las importaciones, aumento del precio de los combustibles, aumentos de los impuestos al consumo y a la renta, y en definitiva modos de lograr que la población pague por el gasto público. Las consecuencias sociales de medidas de esta índole serían gravísimas, causándole problemas políticos al Gobierno. Equivaldría a reducir el nivel de vida de la población.
- d) Reducir de manera drástica el gasto público, afectando particularmente al sector de empleados del Estado y contratistas del mismo, y causando una recesión.

Podría darse lo que se pensó en un primer momento que se daría a partir de agosto de 1984: la reducción en el empleo público.

La severidad con que tengan que tomarse las diversas opciones depende de cuan profunda es la caída en el precio del petróleo y si se consiguen o no nuevos créditos externos. Como ya indicamos, si el precio promedia US\$ 19 ó 20 en el presente año, no es mayor cosa lo que tenga que hacer el Gobierno para financiar su déficit; si la caída es a alrededor de US\$ 15, el hueco en las finanzas públicas es de aproximadamente S/. 60 mm, financiables mediante una combinación de las medidas arriba indicadas; si el precio promedia US\$ 10/barril, tendría que acudirse a todas ellas.

Este año la actitud del Gobierno ha sido la de tomar medidas paso a paso, asumiendo que habría una recuperación del precio del petróleo a corto plazo. Esta estrategia, a nuestro entender, está probando no ser la adecuada, ya que el precio no da muestras de convalecencia. Por lo que en relativo corto plazo —digamos, después de junio 1o.— el Gobierno tendría que decidirse por el conjunto de medidas que adoptará para enfrentar la crisis.

CUADRO No. 1

RENTA PETROLERA Y PRODUCCION
(en millones de sucres de cada año)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Sector Público: | | | | | |
| – Ingresos Petroleros | 38.322 | 48.455 | 61.098 | 82.887 | 123.576 |
| – Ingresos Totales | 92.304 | 100.913 | 133.634 | 174.216 | 249.607 |
| Producto Interno Bruto | 293.337 | 348.662 | 415.715 | 555.722 | 784.891 |
| o/o ingresos petroleros/totales | 41,5 | 44,1 | 45,7 | 47,6 | 49,5 |
| o/o ingresos petroleros/pib | 13,1 | 13,9 | 14,7 | 14,9 | 15,7 |

FUENTE: Ingresos del sector público, Banco Central del Ecuador, Memoria 1984, cuadro XIV; PIB, Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales 1985, No. 7, cuadro 12.

ELABORACION: El autor.

CUADRO No. 2

INGRESOS PRESUPUESTARIOS
(en millones de sures)

| CONCEPTO | 1984 | | 1985 | | 1986 |
|---------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------|
| | presupuesto efectivo | | presupuesto estimado | | presupuesto |
| Petróleo | 53.097 | 47.120 | 74.780 | 105.488 | 85.886 |
| a) exportaciones | 37.927 | 40.066 | 52.574 | 72.309 | 47.786 |
| b) consumo interno | 15.170 | 7.055 | 22.206 | 33.179 | 38.100 |
| Ingresos Tributarios | 42.828 | 47.584 | 50.894 | 66.123 | 116.777 |
| a) a las exportaciones | 23 | 61 | 66 | 13 | 44 |
| b) a las importaciones | 9.500 | 17.360 | 10.290 | 20.504 | 34.445 |
| c) estabilización monetaria | 5.950 | --- | 6.400 | --- | 8.240 |
| d) a la renta | 7.824 | 9.299 | 10.590 | 13.816 | 20.730 |
| e) transac. financieras | 3.075 | 4.095 | 2.551 | 5.135 | 3.838 |
| f) al patrimonio | 12 | 24 | 15 | 7 | 20 |
| g) al consumo y produc. | 15.955 | 16.746 | 20.115 | 24.908 | 49.460 |
| - transac. mercantiles | 10.825 | | 14.620 | | 39.025 |
| - bebidas y otros | 5.130 | | 5.495 | | 10.435 |
| h) otros tributarios | 386 | 527 | 867 | 1.740 | 1.539 |
| Ingresos no tributarios | 1.569 | 2.626 | 3.102 | 4.937 | 1.859 |
| Transferencias, Bede | 336 | 2.068 | 376 | 2.251 | 2.884 |
| Menos CATs y otros | (80) | (52) | -- | (33) | (2.700) |
| Cuenta pagadores y otros | | 13.598 | | 3.000 | |
| Ingresos de capital | 10.000 | 6.991 | 15.000 | 3.000 | 15.000 |
| Deuda interna | 10.000 | 6.991 | 15.000 | 3.000 | 15.000 |
| Deuda externa | --- | --- | --- | --- | --- |
| TOTAL | 107.750 | 120.461 | 144.152 | 184.766 | 219.706 |

FUENTE:

Ley del Presupuesto 1984, 1985, 1986. Para este último año, se incluyen los ingresos que deberán recaudarse con las medidas económicas tomadas desde enero 1o., además, se sustituyen los ingresos petroleros por aquellos correspondientes a un precio de US\$ 19/b. Ingresos reales, 1984: BCE, Memoria 1984 (Cuadro XVI); 1985, nuestra proyección de ingresos en enero-junio.

CUADRO No. 3

EGRESOS EFECTIVOS

Egresos codificados para 1985 y efectivos de 1984, comparados
(en millones de sucres y porcentajes)

| | 1983 efectivos | 1984 efectivos | 1985 codificados ago. 85 | o/o del total | 85/84 o/o aum. (dism.) |
|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|------------------|------------------------------|
| Servicios Generales | 15.989 | 27.651 | 40.007 | 21,7 | 44,7 |
| Presidencia | 613 | 1.193 | 2.657 | 1,4 | 122,7 |
| Vicepresidencia | 423 | 798 | 605 | 0,3 | (24,2) |
| Min. Gobierno | 3.171 | 5.723 | 8.476 | 4,6 | 48,1 |
| Min. RR.EE. | 814 | 2.153 | 2.015 | 1,1 | (6,4) |
| Min. Defensa | 7.902 | 12.867 | 20.659 | 11,2 | 60,6 |
| Min. Finanzas | 1.702 | 2.869 | 3.536 | 1,9 | 23,3 |
| Otros | 1.363 | 2.047 | 2.059 | 1,1 | 0,6 |
| Desarrollo Económico | 10.307 | 17.772 | 33.219 | 18,0 | 86,9 |
| Min. OD.PP. | 5.137 | 11.297 | 19.434 | 10,5 | 72,0 |
| Min. Energía | 616 | 610 | 5.753 | 3,1 | 842,3 |
| Min. Agricultura | 4.079 | 4.911 | 6.972 | 3,8 | 41,9 |
| Min. Industria | 475 | 953 | 1.101 | 0,6 | 11,3 |
| Desarrollo Social | 25.777 | 39.298 | 56.089 | 30,4 | 42,7 |
| Min. Educación | 19.271 | 29.826 | 40.143 | 21,7 | 34,6 |
| Min. Trabajo/Bienestar | 955 | 1.008 | 1.377 | 0,7 | 36,7 |
| Min. Salud | 4.079 | 8.464 | 14.569 | 7,9 | 72,1 |
| Obras de int. prov. | 1.653 | 1.570 | 4.000 | 2,2 | 154,8 |
| Deuda Pública | 22.037 | 32.809 | 46.048 | 24,9 | 40,3 |
| Interna | 6.974 | 9.622 | 17.425 | 9,4 | 81,0 |
| Externa | 15.062 | 23.188 | 28.623 | 15,5 | 23,4 |
| Asignaciones Globales | --- | --- | 5.363 | 2,9 | --- |
| T O T A L | 82.418 | 119.100 | 184.766 | 100,0 | 55,1 |

FUENTE: 1983, BCE, Boletín Anuario No. 8, 1985; 1984 y 1985, Presupuesto 1986.

CUADRO No. 4

EGRESOS PRESUPUESTARIOS, 1986
Presupuestos 1985 y 1986 comparados
(en millones de sucres y porcentajes)

| | 1984 | 1985 | 1986 | o/o del total | 86/85 o/o aumen. (dismin.) |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|
| Total | 107.750 | 144.152 | 226.375 | 100,0 | 57,0 |
| Servicios Generales | 18.282 | 27.971 | 40.819 | 18,0 | 45,9 |
| Congreso | 347 | 437 | 435 | 0,2 | (-, -) |
| Presidencia | 501 | 661 | 1.063 | 0,5 | 60,8) |
| Vicepresidencia | 419 | 481 | 681 | 0,3 | 41,6 |
| Min. de Gobierno | 3.926 | 5.123 | 8.020 | 3,5 | 56,5 |
| Min. de Defensa | 9.200 | 15.890 | 23.204 | 10,3 | 46,0 |
| Min. de Relac. Exteriores | 833 | 1.809 | 2.470 | 1,1 | 36,5 |
| Min. de Finanzas | 1.523 | 2.086 | 2.917 | 1,3 | 39,8 |
| Otros | 1.533 | 1.484 | 2.029 | 0,9 | 36,7 |
| Desarrollo Económico | 18.117 | 26.612 | 31.867 | 14,1 | 19,7 |
| Min. de Agricultura | 4.707 | 5.822 | 7.251 | 3,2 | 24,5 |
| Min. de Energía | 617 | 699 | 6.005 | 2,7 | 859,1 |
| Min. de Industrias | 550 | 957 | 1.227 | 0,5 | 28,2 |
| Min. de OO.PP. | 12.243 | 19.134 | 17.384 | 7,7 | (9,1) |
| Desarrollo Social | 35.041 | 46.964 | 71.348 | 31,5 | 51,9 |
| Min. de Educación | 26.977 | 32.653 | 44.095 | 19,5 | 35,0 |
| Min. de Trabajo/Bienestar | 777 | 950 | 1.550 | 0,7 | 63,2 |
| Min. de Salud | 7.287 | 13.361 | 18.403 | 8,1 | 37,7 |
| Junta de la Vivienda | --- | --- | 7.300 | 3,2 | -, - |
| Obras de interés provincial | 2.000 | 4.000 | 6.000 | 2,7 | 50,0 |
| Asignaciones Globales | 3.500 | --- | 21.450 | 9,5 | -, - |
| Alzas Salariales | 1.500 | | 13.000 | 5,7 | -, - |
| Otros | 2.000 | | 8.450 | 3,7 | -, - |
| Deuda y Servicios | 30.811 | 38.605 | 54.892 | 24,2 | 42,2 |
| Externa | 20.993 | 21.180 | 29.410 | 13,0 | 38,8 |
| Interna | 9.818 | 17.425 | 25.482 | 11,3 | 46,2 |

FUENTE:

1984-86, Ley del Presupuesto de los años respectivos. En 1986 se aumentan S/. 13 mm del alza salarial vigente desde enero 1o. y que no se incluyó en el Presupuesto.

