



El impacto de la crisis petrolera en los ingresos del Gobierno Nacional Central – GNC

Con bajas cotizaciones del petróleo, rondando entre US\$30 y US\$50 por barril como ha sucedido hasta la fecha, se tendrían efectos negativos sobre la producción petrolera, debido a que existe una relación directa entre precio y el desarrollo de pozos exploratorios.

La coyuntura presentada por el descenso en las cotizaciones del petróleo desde mediados de 2014 ha impactado las finanzas públicas en el orden nacional y territorial, vía menores ingresos.

Para el caso del Gobierno Nacional Central (GNC) los efectos de los bajos precios se perciben en una reducción de los impuestos recibidos del sector petrolero¹, especialmente de Ecopetrol que es la petrolera más grande en Colombia, y de los dividendos que dejará de recibir de ésta por ser el Estado su accionista mayoritario.

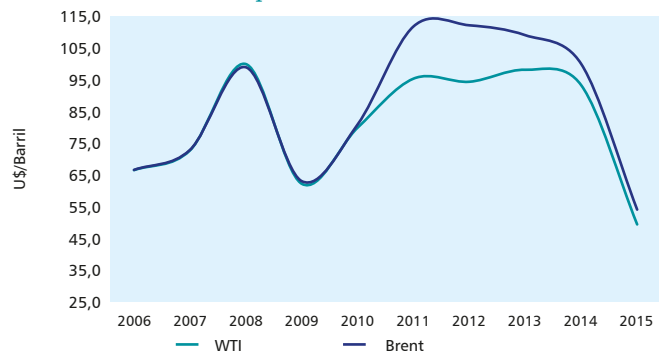
Dado que los ingresos del GNC en los últimos años han dependido en más de 15% del sector petrolero, la pers-

pectiva en el mediano plazo no es tan alentadora, debido a que la caída de los recursos generados por este sector al Gobierno no será fácil de reemplazar inmediatamente. En tal sentido, el Gobierno deberá buscar fuentes alternativas y estables de ingresos que le permitan superar la dependencia actual de esta rama de la actividad de la economía.

Los vaivenes de los precios del petróleo

Los movimientos cíclicos de la economía mundial se han reflejado en los precios del petróleo y en los cambios sufridos por el mercado de hidrocarburos. Después de la contracción de la demanda mundial de 2009, el repunte de las economías se reflejó en un incremento en las cotizaciones del crudo que se mantuvo hasta mediados de 2014. Así las cosas, para la referencia Brent, las cotizaciones se incrementaron gradualmente de un promedio US\$ 62 por barril en 2009 a más de US\$100 por barril entre 2011 y 2013 (Gráfica 1). En este fortalecimiento del precio del petróleo y sus derivados contribuyeron no solo factores de mercado sino además una combinación de elementos internacionales como el accidente nuclear de Fukushima y la inestabilidad política del Norte de África y del Oriente Medio.

Gráfico 1
Precio internacional del petróleo



Fuente: PEMEX

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Carlos Humberto Barrera
José Milton Romero
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

1 “En términos de ingresos para el Gobierno Nacional, las rentas asociadas con los hidrocarburos derivadas de los pagos de impuesto de renta y CREE que hacen las empresas del sector, y los dividendos que paga Ecopetrol a la Nación, han representado en promedio el 17% del total de sus ingresos durante los últimos tres años.” Pág. 13 Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.

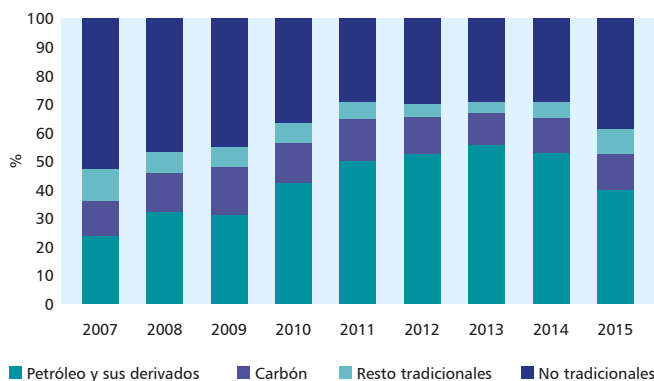
El fortalecimiento del precio comenzó a cambiar a partir del segundo semestre de 2014, debido al aumento gradual en la producción de crudo de países como Libia e Irak, el auge de la explotación de petróleo no convencional en los Estados Unidos y las bajas expectativas sobre la demanda de Europa y China. De esta manera, para la referencia Brent, se pasó de un promedio de US\$ 99 por barril en 2014² a US\$ 53 por barril en 2015 (Gráfica 1). El cambio de la situación puso de manifiesto la dependencia que había desarrollado el Gobierno Nacional de la renta petrolera, en un país no petrolero como Colombia.

La importancia del petróleo dentro de la economía

Efecto en la balanza comercial

Desde la apertura económica en los inicios de la década de los noventa, se planteó avanzar significativamente en el aumento y diversificación de las exportaciones de Colombia, siendo una estrategia importante la firma de los diferentes tratados de libre comercio. Sin embargo, en la actualidad la estructura del comercio exterior muestra que los avances no han sido los esperados y que la economía colombiana continúa dependiendo en gran medida del sector primario exportador.

Gráfico 2
Colombia: Estructura exportaciones

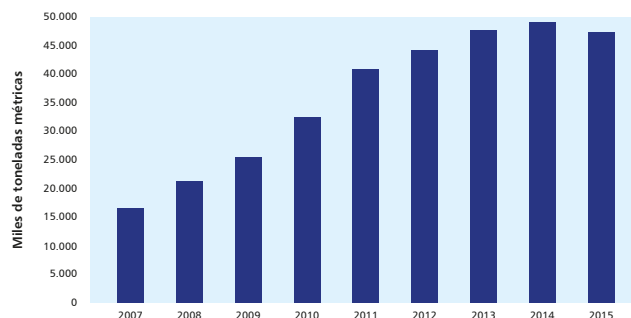


Fuente: DANE.

Un ejemplo de ello es que las exportaciones tradicionales siguen siendo las más importantes dentro de la estructura de las exportaciones colombianas (en 2015 representaron el 61%), y dentro de ellas, priman las de productos minero energéticos como el carbón y el petróleo (Gráfica 2). Para los últimos años, en el caso específico de los hidrocarburos, debido al efecto combinado de mejores cotizaciones y los mayores volúmenes vendidos (Gráfica 3), su participación pasó de 24% en 2007 a 53% en 2014, y se redujo a 40% para 2015, como efecto de la baja en los precios.

2 Para diciembre estuvo en US\$ 63,3 por barril,

Gráfico 3
Colombia: Exportaciones petróleo y sus derivados 2007-2015



Fuente: DANE.

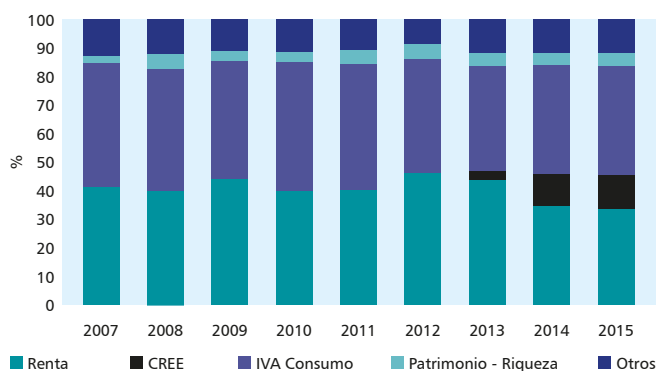
La no diversificación de las exportaciones hace que persista la vulnerabilidad al depender en gran medida de productos primarios. Cuando se presenta un deterioro en los términos de intercambio, como el de los últimos años, principalmente 2015, se presiona un aumento del déficit de la cuenta corriente, a través del deterioro de la balanza comercial vía menores exportaciones. No obstante, el impacto no se da solo sobre los términos de intercambio, sino además, directamente, en las finanzas públicas.

Efecto en los ingresos del GNC en el 2015

Para el GNC, el efecto más importante de la reducción de las cotizaciones del petróleo se percibe a través de los impuestos que pagan las empresas vinculadas con el sector de hidrocarburos y de los dividendos que le transfiere Ecopetrol S.A. al ser su accionista mayoritario.

En promedio, entre 2013 y 2014, el 86% de los ingresos del GNC se derivaron de los tributos, el 13% de los ingresos de capital y el 1% restante de otros ingresos (fondos especiales). En los ingresos tributarios, el recaudo se ha concentrado en los impuestos a la renta y al valor agregado (IVA). En promedio, el 84% del recaudo se obtiene de estos dos impuestos y del CREE (Gráfica 4).

Gráfico 4
Estructura ingresos Gobierno Nacional Central (%)



Fuente: DIAN.



Las empresas del sector de hidrocarburos aportaron 20% del recaudo total del impuesto de renta para el año 2013, participación que bajó a 5% en 2015 por el efecto combinado de la disminución de la tarifa y la baja en los precios del petróleo. Las empresas del sector pagaron en el Impuesto de Renta \$9,1 billones en 2013, \$4,4 en 2014 y \$2,2 billones en 2015. De estos montos, Ecopetrol S.A. en 2013 aportó \$6,83 billones y solo \$1,49 billones en el 2015, es decir que Ecopetrol pagó del total del sector el 75% y el 68% respectivamente. Sumando todos los impuestos pagados por Ecopetrol, se encuentra que pasó de pagar \$9,17 billones en 2013 a \$4,85 billones en 2015 (Cuadro 1), es decir se dio una reducción de 47%.

Cuadro 1
Impuestos pagados por Ecopetrol a la Nación
(Millones de pesos corrientes)

| Concepto | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Impuesto de Renta | 6.835.239 | 2.972.253 | 1.493.191 |
| Impuesto de Renta para la Equidad CREE | - | 1.219.524 | 1.145.108 |
| Autorretención de Retención para la Equidad CREE | 563.320 | 963.120 | 719.575 |
| Autorretenciones por Renta | 837.628 | 902.634 | 651.671 |
| Subtotal | 8.236.187 | 6.057.531 | 4.009.545 |
| Otros | 935.734 | 938.395 | 841.569 |
| Total Nación | 9.171.921 | 6.995.926 | 4.851.114 |

Fuente: Reporte Integrado de Gestión Sostenible 2015. Ecopetrol.

Por otra parte, los excedentes financieros obtenidos por el GNC por distribución de utilidades se redujeron en \$2,2 billones entre el 2013 y 2014, y en \$7,7 billones entre 2014 y 2015 (Cuadro 2), el rubro disminuyó 63,7% entre los años 2013 - 2015. Es importante aclarar que las cifras presentadas en este concepto no incluyen exclusivamente las transferencias de Ecopetrol, aunque son las de mayor peso.

Cuadro 2
Ingresos de capital de Gobierno Central (Billones de \$)

| Concepto | 2013 2014 2015 | | | Variaciones 2015/2014 | | |
|---|----------------|---------|---------|-----------------------|--------------|--------------------------|
| | Recaudo | Recaudo | Recaudo | Absoluta (\$Billones) | Relativa (%) | Contribución al Ccto (%) |
| 1.3. Ingresos de Capital | 16,9 | 15,0 | 5,3 | -9,7 | -64,6 | 4.498,5 |
| 1.3.1. Rendimientos financieros | 0,5 | 1,0 | 0,3 | -0,7 | -70,6 | 332,4 |
| 1.3.2. Excedentes financieros ent. Desc. Nacionales | 14,2 | 12,0 | 4,4 | -7,7 | -63,7 | 3.546,0 |
| 1.3.3. Otros ingresos de capital (1) | 2,1 | 2,0 | 0,7 | -1,3 | -66,6 | 620,1 |

Fuente: DIAN - SIIF, Cálculos CDEFP-CGR

(1) Incluye reintegros y recursos no apropiados, recuperación de cartera y otros ingresos de capital. Excluye recursos del crédito y enajenación de activos.

Así las cosas, con la leve recuperación de los precios del petróleo en el 2016, con un promedio de US\$37 por barril transcurridos los primeros cuatro meses, no se puede esperar una reactivación importante de los ingresos del GNC por renta petrolera en el corto plazo.

Las finanzas públicas se deben preparar para no esperar grandes recursos de la renta petrolera en el corto o mediano plazo

En la actualidad no se perciben factores que favorezcan una pronta recuperación del mercado de hidrocarburos para los países productores. Acorde con los analistas internacionales, pareciera que existe, por parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), un interés por mantener precios bajos, con el fin de afectar las explotaciones petroleras, principalmente las de Estados Unidos. De igual manera, se presenta la reinserción de Irán al mercado exportador después de ser levantadas las sanciones de que fue objeto y su interés por recuperar mercados perdidos, lo cual ha hecho difícil, por ahora, llegar a un acuerdo que limite la producción y, que permita la recuperación del precio del petróleo.

Con bajas cotizaciones del petróleo, rondando entre US\$ 30 y US\$ 50 por barril como ha sucedido hasta la fecha³,

3 En ese mismo sentido se pronunció el Presidente de Ecopetrol en declaraciones a Blu Radio, citadas en la Revista Petróleo y Gas, donde declaro: "Qué va a pasar con el precio del petróleo, yo no creo que vaya a fluctuar por encima de 50 dólares por barril, hacia adelante se va a mantener entre 30 y 50 dólares por barril por 3 o 4 años, por lo menos yo estoy preparando a Ecopetrol para eso" En: "Ecopetrol advierte que la crisis petrolera durará 5 años más". Tomado de la página de Internet. <http://revistapetroleoygas.co/ecopetrol-advierte-que-la-crisis-petrolera-durara-5-anos-mas/>. Visitada el 25/04/2016



Foto: www.ielda.ufsc.br

se tendrían efectos negativos sobre la producción petrolera, debido a que existe una relación directa entre precio y el desarrollo de pozos exploratorios, a mayor precio se estimula la actividad exploratoria, lo cual podría afectar a futuro las reservas y la producción de hidrocarburos. En otras palabras, en un escenario de menores precios del crudo, las empresas petroleras ven reducida su rentabilidad y con altos costos de extracción se procede, en algunos casos, a su cierre de campos o yacimientos debido a que dejan de ser viables económicamente.

Para el caso particular de Colombia la situación no es más alentadora, puesto que en la actualidad la calidad de los crudos que se producen no son tan livianos y sus precios tienen una prima de castigo en comparación con los referentes internacionales Brent y WTI. De hecho en 2015 dichos elementos tuvieron consecuencias en el caso colombiano, sobre todo a nivel de exploración, al pasar de una proyección inicial de 70 pozos a 35 planeados y finalmente a 24 efectivamente perforados, según cifras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)⁴, lo cual indica una reducción del 65,7%.

⁴ Las 36 firmas del sector petrolero que tienen líos financieros. Tomado de El Tiempo. Página de Internet: <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/empresas-petroleras-en-colombia/16468206>. Visitada el 25/04/2016

Así las cosas, el Gobierno Nacional y los Gobiernos territoriales deben asimilar y entender que los recursos petroleros y sus rentas generadas no son permanentes. La Contraloría General de la República considera que ad portas de una reforma tributaria, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República deben considerar la vulnerabilidad y dependencia de los recursos petroleros, y de ser posible corregirla y minimizar sus efectos en aras de fortalecer el erario público.

Este es un tema de gran importancia para el país con miras a generar ingresos estructurales que permitan la implementación de políticas públicas sostenibles en el largo plazo. En caso contrario, las finanzas podrían no sostener el ritmo de gasto actual conllevando a recortes presupuestales, que afectan principalmente la inversión, y teniendo en cuenta que se deben garantizar recursos para asumir los retos del posconflicto y garantizar la deuda pública. ■