

Rentas petroleras, subsidios e impuestos a los combustibles en Colombia: ¿Qué ocurrió durante el choque reciente de precios?

Hernán Rincón*
Ignacio Lozano
Jorge Ramos

Diciembre de 2008

Resumen

En el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* de 2008 se afirma que buena parte de los recursos provenientes del reciente choque petrolero se destinaron a la financiación del subsidio a los combustibles. En este documento se contrasta esta afirmación mediante el cálculo del efecto del choque petrolero sobre los ingresos netos del sector público. De manera complementaria, se comparan los impuestos al consumo de los combustibles con el valor del subsidio, con el fin de establecer el efecto neto sobre las finanzas públicas. Los datos indican que el choque aumentó las rentas petroleras del sector público de 2,1% a 3,8% del PIB entre 2001 y 2008, lo cual representa un incremento del 1,7% del producto. Los datos igualmente revelan que durante los últimos años, el monto de los subsidios fue inferior al de los impuestos, lo que se traduce en un beneficio neto positivo para el fisco. Desde una perspectiva de mediano plazo, la crisis financiera internacional y la consecuente reducción en las cotizaciones externas del crudo darán lugar a una disminución de los ingresos fiscales, similar al monto de recursos obtenido durante la bonanza. Esta situación demandará un esfuerzo significativo en materia de ingresos y gastos para evitar el deterioro fiscal.

Clasificación JEL: Q33, H60, H71, H77, H20.

Palabras clave: Choque petrolero, efectos fiscales, subsidios, impuestos a los combustibles.

* Investigadores de la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica y Jefe de la Sección de Sector Público de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, respectivamente. Se agradecen los comentarios de Jorge Toro, Hernando Vargas y Carolina Ramírez. Para la elaboración de este trabajo contamos con la valiosa colaboración de Johanna López, Nestor Espinosa y Victor Méndez, quienes laboran en la Sección de Sector Público. Las opiniones, errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Introducción

Los países productores de petróleo experimentaron desajustes macroeconómicos de consideración durante los periodos 1973-1974 y 1979-1980, a raíz del choque positivo del precio internacional del crudo. Posteriormente, durante la década del noventa, varios de estos países registraron incrementos significativos en los volúmenes de producción, que nuevamente generaron desequilibrios macroeconómicos e impusieron retos en el diseño y ejecución de la política económica. En general, ambos fenómenos propiciaron alta volatilidad macroeconómica, revaluación del tipo de cambio real y deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En los países donde el petróleo es propiedad del Estado, los choques de precios y de cantidades produjeron un mejoramiento inicial en las finanzas del sector público debido a las mayores rentas asociadas a la actividad petrolera, que beneficiaron diversas entidades del Estado. Sin embargo, la abundancia temporal de recursos produjo en varias economías la expansión permanente del gasto público, lo cual condujo al posterior deterioro del balance fiscal y al aumento del endeudamiento público.

Con el aumento del precio internacional del crudo que se evidenció a comienzos de la presente década, los países productores se han visto enfrentados a los problemas del pasado. Las presiones cambiarias y el aumento progresivo en el flujo de rentas fiscales han caracterizado el desempeño de varias economías productoras y exportadoras de crudo, especialmente en los últimos cuatro años.

Tomando en consideración los hechos descritos, en el presente documento se cuantifica el efecto del reciente choque petrolero sobre los ingresos netos del Estado, puesto que se ha afirmado que buena parte de las rentas petroleras se destinaron a la financiación del subsidio a los combustibles (véase el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008). De manera complementaria, se calculan los impuestos al consumo de combustibles, antes y durante el choque, y se comparan con el valor del subsidio para determinar el beneficio fiscal neto. El trabajo se basa en la revisión de las estadísticas fiscales, sin abordar la discusión sobre los efectos macroeconómicos diferentes al fiscal ni sobre las respuestas óptimas de política macroeconómica que debieron adoptarse para enfrentar el choque petrolero.

El documento se divide en cinco secciones además de esta introducción. La primera sección describe los ciclos del precio internacional del crudo a partir de la década del setenta y los canales de transmisión macroeconómica más importantes de un choque al precio de un producto básico como el petróleo. En la segunda sección se explica, de manera general, la forma en que las rentas fiscales derivados de la actividad petrolera se distribuyen entre las diferentes entidades del sector público colombiano. En la tercera sección se analiza de manera conjunta e individual el impacto del choque petrolero sobre los ingresos fiscales del gobierno central, los gobiernos territoriales, la empresa pública de petróleos (Ecopetrol) y algunos fondos de la seguridad social. En la cuarta sección se cuantifica y compara los impuestos y los subsidios al consumo de combustibles. En la última sección se presentan algunas reflexiones finales.

I. Ciclos en el precio internacional del crudo y efectos macroeconómicos.

Desde comienzos de la década del setenta el precio internacional del petróleo ha mostrado variaciones significativas. Como lo muestra el Gráfico 1, la cotización del crudo de referencia internacional West Texas Intermediate (WTI), valorada en dólares de 2007, registró en los últimos años niveles extraordinarios. Así, mientras entre abril y julio de 1980, el precio del crudo se situó ligeramente por encima de los US\$ 100 por barril, entre junio y julio de 2008 el precio promedio alcanzó US\$ 128 por barril. La cotización del crudo colombiano y, particularmente, el de caño limón, sigue muy de cerca el precio WTI¹.

Al evaluar con mayor detalle el comportamiento del precio internacional del crudo se puede destacar que el ciclo alto en los precios de finales de los setenta se extendió entre mediados de 1979 y mediados de 1985. Con posterioridad y por un periodo de 17 años (entre enero de 1986 y mediados de 2003), la cotización promedio fue de US\$30 por barril, con excepción de un pico alto de US\$50 por barril a finales de 1990, durante la guerra del Golfo Pérsico, y un pico bajo de menos de US\$15 por barril, a comienzos de 1999, en tiempos de crisis de los mercados financieros internacionales.

¹ La serie de precios se deflactó utilizando el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

Gráfico 1
Precio internacional del Petróleo
(Promedio mensual, US\$ por barril de Diciembre de 2007)



Fuente: Energy Information Administration. Department of Energy-US Government.

El ciclo reciente comienza a mediados de 2003, cuando el precio se situó en US\$ 35 por barril. Desde ese momento la cotización se duplicó ascendiendo a US\$ 69,4 en agosto de 2005. Durante los últimos tres años la tendencia alcista se acentuó alcanzando un máximo en junio de 2008. A partir del mes de julio, y como consecuencia de la crisis financiera internacional, el precio empieza un ciclo descendente.

Un choque de precios del petróleo como el que observamos recientemente afecta el comportamiento de las economías a través de diferentes canales. El primero es el cambiario, el cual tiene origen en la entrada súbita de recursos externos que tienden a reevaluar el tipo de cambio real, tanto por los recursos que efectivamente ingresan a la economía como por las expectativas que se generan. Este fenómeno se manifiesta finalmente en un aumento del consumo de bienes importados y en el deterioro la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La historia económica de Colombia ejemplifica lo que sucede durante un periodo de bonanza petrolera, como el que ocurrió entre la segunda mitad de los ochenta y gran parte de los noventa. Durante este periodo se realizaron hallazgos petroleros sin precedentes, que significaron, inicialmente, un flujo de recursos externos en forma de inversión extranjera directa para el desarrollo de los yacimientos y el transporte del crudo, y luego, en el aumento en los ingresos por exportaciones. Entre los años 1990 y 1997 la tasa de cambio real se apreció 41% y la cuenta corriente se deterioró 11 puntos del PIB. Durante este periodo la apreciación del peso también obedeció a los flujos de inversión extranjera directa destinados a financiar las privatizaciones y al comportamiento del crédito externo dirigido al sector privado, que se fortaleció por el diferencial favorable de tasas de interés. Entre 2001 y mediados de 2008 la tasa de cambio real se revaluó 29% y la cuenta corriente se deterioró 2,2 puntos del PIB.

El segundo canal de transmisión macroeconómica proviene del efecto ingreso derivado del mejoramiento de los términos de intercambio, el cual se manifiesta en un aumento del consumo. En particular, si se asume que la oferta de los bienes no transables es inelástica en el corto plazo y que el precio de los bienes transables está dado en el mercado internacional, se debe esperar que el aumento en la demanda por el choque petrolero incremente el precio de los bienes no transables. De esta forma, se genera una revaluación de la tasa de cambio real, que retroalimentó el deterioro de la cuenta corriente. Este canal no tuvo que ver con la apreciación real de los noventa, en vista de los bajos precios del petróleo en aquella época. En contraste, constituye una de las razones que explica lo ocurrido en la presente década. En este sentido, es importante destacar que mientras entre 1990 y 2000 el índice de los términos de intercambio se mantuvo alrededor de 100, entre 2001 y 2007 este índice se ubicó en 125.

Finalmente, el tercer canal de transmisión del choque petrolero es el fiscal, el cual inicialmente se manifiesta en un aumento de los ingresos públicos, sobretudo en aquellos países donde este tipo de rentas son apropiadas mayoritariamente por el Estado, como es el caso de Colombia. Es necesario anotar que a mediano plazo, las rentas extraordinarias provenientes de una bonanza no estimulan el ahorro público sino que, por el contrario, pueden generar mayor gasto de manera permanente.

En Colombia, el deterioro de la situación fiscal observado a finales de la década anterior podría estar asociado al choque petrolero que se produjo a comienzos de los noventa, por cuanto la expectativa de mayores rentas fiscales se pudo traducir en un mayor nivel de gasto². Considerando únicamente las estadísticas del gobierno nacional central (GNC), se observa que entre 1990 y 1999 el gasto primario aumentó a una tasa anual real promedio de 10%. En este lapso, el balance fiscal se deterioró en 5 puntos porcentuales del PIB y la deuda aumentó 15 puntos porcentuales del PIB. Como lo destacan Rincón, Ramos y Lozano (2004), el gasto del GNC también aumentó por las obligaciones derivadas de la Constitución de 1991 y por la explosión del gasto en materia de pensiones. Posteriormente, y luego de una caída entre los años 2002 y 2003, el gasto primario real volvió a aumentar, esta vez a una tasa real anual promedio de 8% entre 2004 y 2007.

II. Renta petrolera y finanzas públicas.

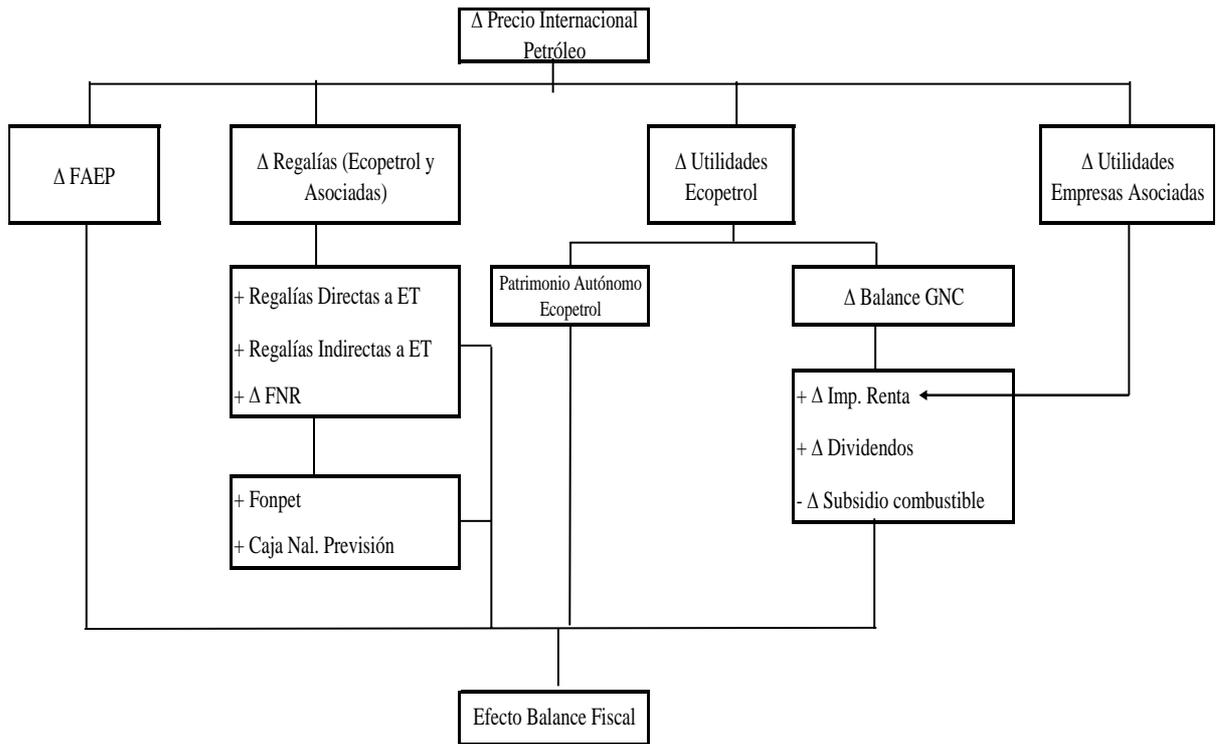
En Colombia, los recursos generados por la actividad petrolera afectan en mayor o menor medida las finanzas de diferentes entidades públicas del orden nacional y territorial. Este tipo de recursos benefician principalmente a Ecopetrol, al GNC y a las entidades territoriales (ET) en donde se realiza la extracción de crudo. Así mismo, una proporción de las rentas del petróleo se acumula en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y otra se transfiere al Fondo Nacional de Regalías (FNR) y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Con estos recursos también se constituyó un patrimonio autónomo para atender el pasivo pensional de Ecopetrol, el cual se encuentra prácticamente fondeado (Diagrama 1).

Ecopetrol formó parte de la contabilidad del consolidado del sector público no financiero hasta el año 2007. Desde el inicio de la presente década, el superávit fiscal de esta empresa permitió mitigar el desajuste observado en las finanzas del GNC. Los ingresos de Ecopetrol provienen en gran parte de la venta interna de gasolina y otros combustibles y derivados del petróleo y, en menor medida, de las exportaciones de crudo. Los egresos de esta empresa están representados por gastos operativos y de comercialización, por la compra de crudo y otras materias primas y por el pago de

² Echeverry (2004) también sugiere el nexo entre el choque petrolero de comienzos de los noventa y el posterior deterioro fiscal.

regalías a los gobiernos territoriales y otras entidades beneficiarias. Dentro de los gastos también se contabiliza el monto del impuesto de renta a cargo de la empresa y el valor de los dividendos que transfiere al GNC (desde 2008 también transfiere dividendos al sector privado).

Diagrama 1
Canales de Transmisión de las Rentas Petroleras



Por su parte, el GNC recauda los impuestos de renta, patrimonio y ventas que pagan Ecopetrol y las empresas petroleras que operan en el país. Así mismo, el GNC percibe el pago de los dividendos que gira anualmente Ecopetrol y recauda parte de los impuestos sobre el consumo de combustibles, como el IVA y el impuesto global a la gasolina y el ACPM, cuyo comportamiento se asocia a la actividad económica, a la política tributaria y al precio internacional del crudo³.

Por otro lado, el GNC asume el subsidio a los combustibles. Hasta el año 2007, este subsidio era contabilizado tácitamente en Ecopetrol, al vender la gasolina y el ACPM a

³ El pago de dividendos al GNC se realiza sobre la base de que las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado son propiedad de la Nación, según lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto expedido en 1989.

un precio inferior al de paridad internacional. Los dividendos pagados al gobierno correspondían entonces a un concepto neto del subsidio y no a la utilidad total de la empresa. Por razones de transparencia contable, a partir de 2008 el GNC asume de manera explícita el subsidio a través del Presupuesto General de la Nación y Ecopetrol realiza el pago total de los dividendos al gobierno y a los demás accionistas de la empresa. En los dos casos, y sin considerar la totalidad de los factores que determinan el precio final de los combustibles, la existencia del subsidio genera importantes costos fiscales.

Una mirada amplia al proceso de formación del precio de los combustibles y sus efectos micro y macroeconómicos debe considerar el hecho de que el consumo de gasolina y ACPM también está afectado por una serie de impuestos que recaen sobre el consumidor final. Como se mencionó antes, el IVA y el denominado impuesto global a la gasolina y al ACPM son gravámenes nacionales sobre el consumo de combustibles. Además de estos impuestos, existe una sobretasa al consumo que se distribuye entre los departamentos, el distrito capital y los municipios del país.

Desde una perspectiva económica es necesario evaluar el efecto tanto de los subsidios como de los impuestos sobre el consumo y las finanzas del Estado. El desarrollo de este tipo de políticas, podría generar una situación en la cual el precio final de los combustibles contenga impuestos superiores al subsidio, haciendo que el consumidor sea un contribuyente neto o, al contrario, una situación en la que el consumidor sea un receptor neto de un subsidio⁴. En términos puramente fiscales se puede comparar el monto del subsidio y el valor del recaudo por impuestos al consumo de combustibles, para determinar el costo o beneficio neto que obtiene el Estado.

Desde el punto de vista de las entidades territoriales, las rentas provenientes de la actividad petrolera se originan a través del pago de regalías (municipios portuarios y departamentos y municipios productores) y en los recursos percibidos y ejecutados por el FNR. Los municipios no productores por cuya jurisdicción atraviesan oleoductos o gasoductos recaudan un impuesto de transporte cedido por la Nación. Sin asociación directa con la actividad petrolera, el distrito capital, los departamentos y los municipios

⁴ Esta discusión se amplía en Rincón (2008).

recaudan una sobretasa sobre el consumo de gasolina y ACPM, la cual se ha convertido en una fuente importante de recursos.

De otro lado, con el fin de establecer un mecanismo de ahorro y estabilización macroeconómica, en el año 1995 se creó el FAEP, del cual hacen parte los departamentos y municipios productores, el FNR y, hasta el año 2007, Ecopetrol. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, liberó a esta empresa de la obligación de ahorrar en el FAEP y además ordenó que los recursos ahorrados por Ecopetrol (US\$1750 millones) fueran transferidos a la Nación durante el periodo 2008 -2010.

Finalmente, el flujo de rentas derivado de la actividad petrolera permitió la creación del denominado “Patrimonio Autónomo de Ecopetrol”, el cual es un fondo administrado por varias fiduciarias que se constituyó para atender el pasivo pensional de la empresa. Este fondo fue creado en el año 2000 y desde entonces se han realizado una serie de aportes que, junto con los rendimientos financieros, han permitido conformar el ahorro necesario para cubrir los pasivos pensionales de la empresa. Es importante anotar que los recursos petroleros acumulados en este fondo evitan que las obligaciones pensionales de la empresa se conviertan en un pasivo en cabeza de la Nación. Así mismo, es necesario señalar que el 5% del valor total de las regalías y el 50% del FNR se transfieren al FONPET. En los últimos años el gobierno nacional también ha utilizado los recursos del FNR para financiar la Caja Nacional de Previsión.

III. Los efectos sectoriales del choque petrolero

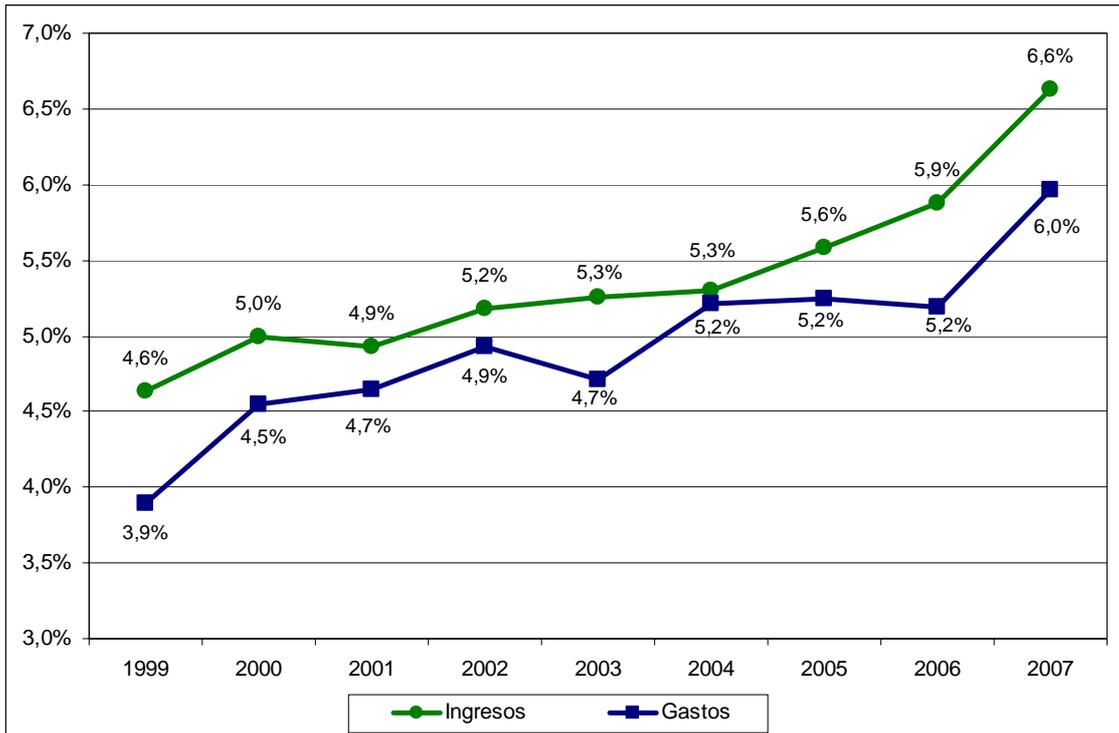
A. En las finanzas de Ecopetrol

El reciente aumento de los precios internacionales del petróleo, junto con el dinamismo de la actividad económica, significaron un repunte de los ingresos de la empresa de 5,2% a 5,9% del PIB entre 2002 y 2006. En el año 2007, los ingresos ascendieron a 6,6%, incluyendo las rentas extraordinarias de la liquidación de Ecogas que alcanzaron 0,6% del PIB (Gráfico 2).

Por el lado de los gastos, Ecopetrol registró un aumento moderado de 4,9% a 5,2% del PIB entre 2002 y 2006. En el año 2007, los gastos alcanzan un nivel de 6% del PIB como consecuencia del aumento de los giros por inversión. Durante los últimos años, el

rubro más dinámico fue el pago de dividendos al gobierno nacional que ascendió de 0,5% a 0,9% del PIB entre 2002 y 2007. Los pagos por concepto de regalías se mantuvieron relativamente estables en un nivel aproximado a 1% del PIB. Los aportes al patrimonio autónomo de la empresa se canalizaron a través del rubro de inversión.

Gráfico 2
Ecopetrol: ingresos y gastos
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El comportamiento descrito de los ingresos y de los gastos se refleja en un resultado fiscal superavitario de la empresa. Durante buena parte del choque petrolero se observa un fortalecimiento de su situación fiscal, por cuanto el superávit ascendió de 0,4% del PIB en 2005 a 0,6% del PIB en 2007.

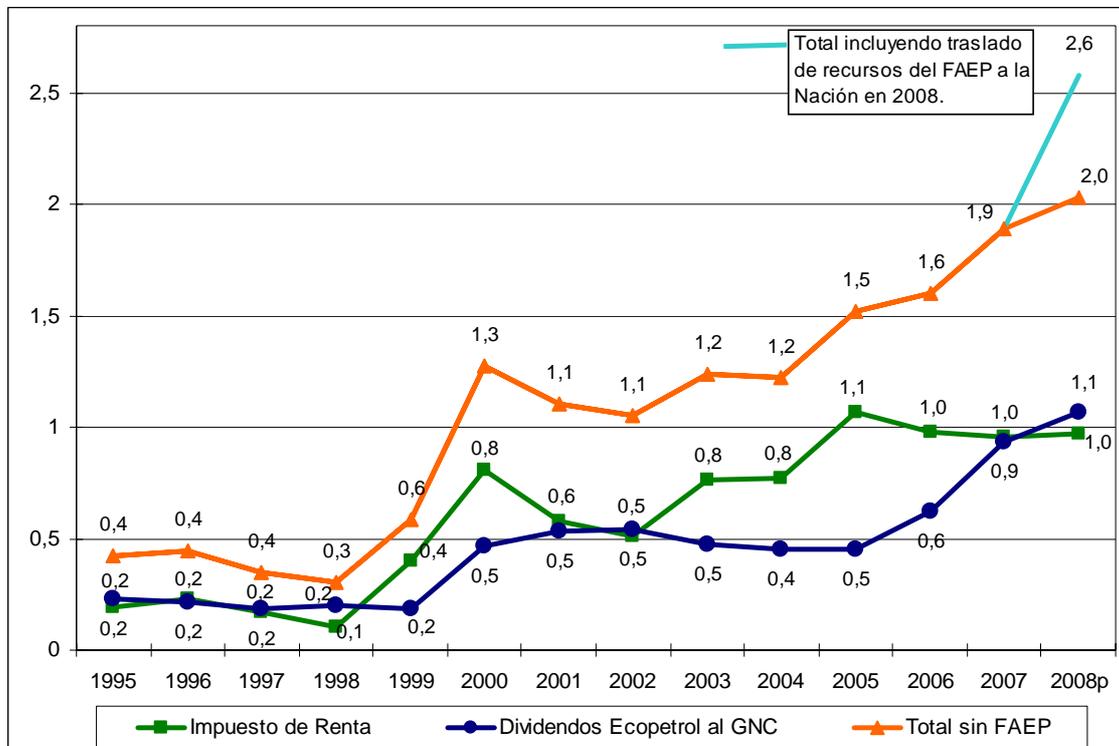
B. En las Finanzas del Gobierno Nacional Central

Como se señaló anteriormente, la actividad petrolera beneficia de manera directa las finanzas del GNC gracias al traslado de dividendos que realiza Ecopetrol y al pago del impuesto de renta a cargo de esta empresa y de las compañías privadas vinculadas a la producción y comercialización de petróleo y gas. De manera transitoria, en el año 2008

el gobierno también recibió el traslado parcial de los recursos ahorrados por Ecopetrol en el FAEP, los cuales se sumaron a los ingresos de la Nación (ver Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010). Como se observa en el Gráfico 3, entre 1995 y 1998 los dividendos pagados por Ecopetrol y el impuesto de renta a cargo del sector de petróleo y gas fueron relativamente estables, alcanzando en conjunto un valor de 0,4% del PIB por año. Entre 1999 y 2000 se observa un aumento importante en los ingresos por estos dos conceptos, principalmente por el ascenso en el volumen de producción de crudo que alcanza su máximo histórico en 1999.

Posteriormente, durante los años 2001 y 2002 se registra un descenso en el volumen de producción de crudo, que se traduce en una caída a 1,1% del PIB de los ingresos por dividendos e impuesto de renta. A partir de 2003 se inicia un periodo caracterizado por cierta estabilidad en el volumen producido con un aumento sostenido en el precio internacional del petróleo, como se ilustró anteriormente.

Gráfico 3
Gobierno Nacional Central
Rentas petroleras
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CONFIS-MHCP, DIAN.

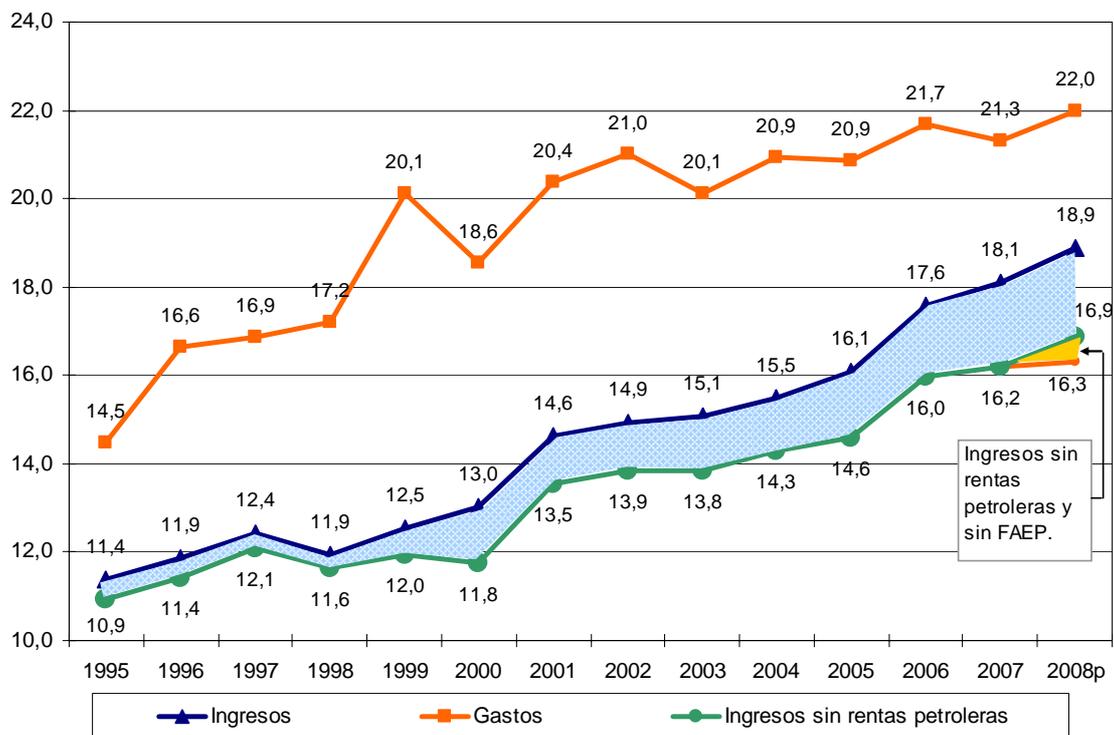
El comportamiento reciente del precio del crudo permitió que los ingresos asociados a la actividad petrolera ascendieran desde 1,2% del PIB en 2003 hasta 1,9% del PIB en 2007. Para el año 2008 se estima que estos dos rubros generen ingresos equivalentes a 2,0% del producto. Al considerar los ahorros transferidos en este mismo año por el FAEP a la Nación (0,6% del PIB), las rentas generadas por dicho sector ascienden a 2,6% del PIB⁵. A pesar del dinamismo que en conjunto muestran este tipo de ingresos, llama la atención el hecho de que en medio de la bonanza de precios del crudo, el pago del impuesto de renta por parte del sector de petróleo y gas se mantiene desde 2005 alrededor de 1% del PIB. Posiblemente, el uso intensivo de la deducción especial por inversión en activos fijos, establecida mediante la reforma tributaria de 2003, sea la causa de este fenómeno.

Los mayores ingresos asociados al choque petrolero es uno de los factores que explican el mejoramiento registrado en las finanzas nacionales durante los últimos años. En efecto, los ingresos del GNC aumentaron de 15,1% a 18,1% del PIB entre 2003 y 2007 y, de acuerdo con las proyecciones oficiales, ascenderán a 18,9% del PIB a finales de 2008. Si se excluyeran las rentas por petróleo, los ingresos del gobierno se reducen de manera significativa, especialmente en los años recientes (Gráfico 4). Para 2008, por ejemplo, los ingresos del GNC se reducen en 2,6% del producto, al descender de 18,9% a 16,3% del PIB.

La contribución de las rentas petroleras también se puede valorar en términos del balance fiscal, a pesar de que este indicador está influenciado por el comportamiento del gasto, el cual no se analiza en este documento. Del Gráfico 4 se deduce que el déficit del GNC, valorado como la diferencia entre gastos menos ingresos, se redujo de 5% a 3,2% del PIB entre 2003 y 2007 (disminución de 1,8 puntos del producto). Si se excluyeran dichas rentas, el déficit disminuye de 6,3% a 5,1% del PIB en el mismo período (reducción de 1,2 puntos del producto).

⁵ En 2009 y 2010 el gobierno recibirá el remanente de los recursos (0,3% del PIB) de Ecopetrol en el FAEP.

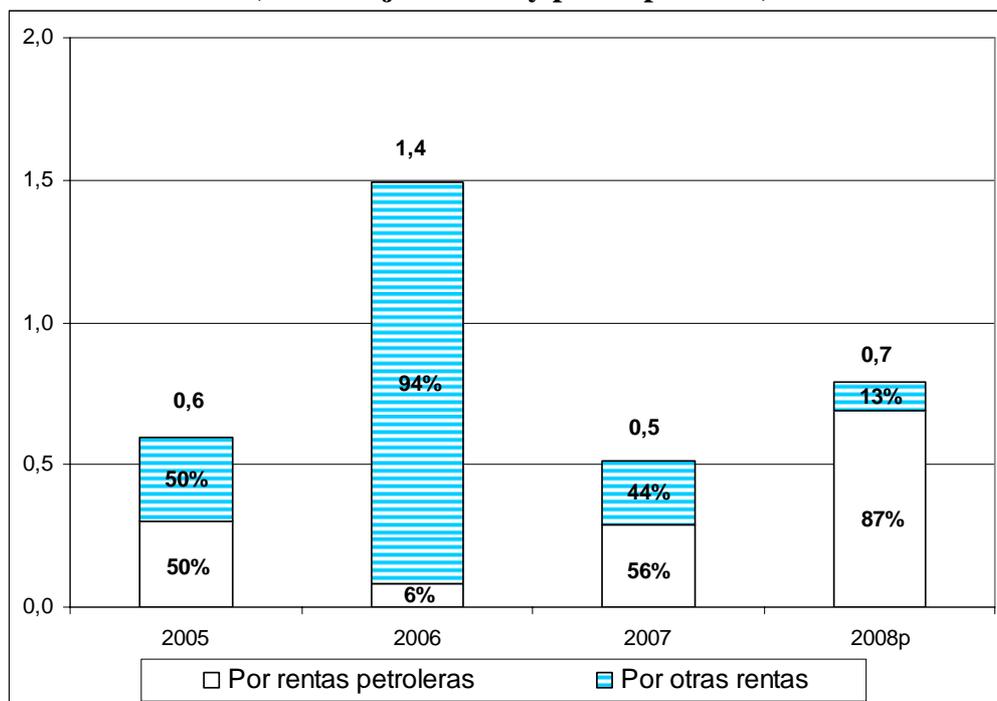
Gráfico 4
Gobierno Nacional Central
Gastos e ingresos con y sin rentas petroleras
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CONFIS-MHCP, DIAN.

Para reafirmar la importancia del choque petrolero en el desempeño fiscal del GNC, en el Gráfico 5 se desagrega la variación anual de los ingresos totales entre las rentas provenientes del petróleo y los demás ingresos. Allí se observa que los ingresos en términos del producto aumentaron en todos los años, especialmente en 2006, cuando registraron una expansión de 1,4% del PIB. Las rentas asociadas al petróleo explican el 50% del aumento de los ingresos en 2005, el 6% en 2006 y el 56% en 2007. En el año 2008, las rentas petroleras, incluyendo el traslado de los ahorros de Ecopetrol en el FAEP, explican el 87% del aumento de los ingresos totales del GNC.

Gráfico 5
Gobierno Nacional Central
Fuentes de expansión de los ingresos
(Porcentaje del PIB y participaciones)



Fuente: CONFIS-MHCP, DIAN, Ecopetrol.

C. En las Entidades Territoriales.

Las finanzas de las ET se benefician del choque en el precio internacional del petróleo a través del aumento en el giro de regalías. La Ley 141 de 1994 reglamentó el derecho que tiene el Estado y sus entidades territoriales para cobrar regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables. Esta norma estableció la fórmula de liquidación de las regalías (sobre la base de la producción y ciertos precios de referencia) y los criterios para su uso y distribución entre las entidades territoriales beneficiarias. Para el caso de los hidrocarburos, la regalía se fijó en el 20% de la producción de crudo⁶. Las regalías por extracción de crudo explican actualmente el 80% del total de las regalías que reciben las ET por recursos no renovables.

⁶ Este porcentaje se ha venido modificando ligeramente durante los últimos años, especialmente a partir de la Ley 756 de 2002.

Sobre la distribución de los recursos, cabe señalar que el 68% de las regalías petroleras se gira directamente a los departamentos y municipios productores y a los municipios portuarios por donde transita el crudo, y el 32% restante se destina al FNR⁷. Los recursos girados a las regiones se canalizan de dos formas. La primera corresponde al giro de regalías directas, a las que tienen derecho las entidades territoriales por Ley y, la segunda, se refiere al pago de regalías indirectas a través de la financiación de proyectos con recursos del FNR. Es importante anotar que en los últimos años, los recursos del FNR han sido utilizados para financiar proyectos regionales y para la constitución de reservas pensionales.

Luego de que en la segunda parte de la década del noventa el monto de regalías girado a las regiones oscilara alrededor de \$600 mil millones por año (0,5% del PIB), al comenzar la presente década se registra un aumento significativo en los recursos transferidos (Cuadro 1). En el año 2000, las regalías aumentaron a \$1,7 billones (0,9% del PIB), especialmente como consecuencia del incremento en el precio del petróleo. En los años 2001 y 2002 se registra un leve descenso en el monto girado a las regiones, que se asocia a la reducción tanto del precio internacional del crudo como del volumen de producción. Después de un repunte importante en el giro de regalías en el año 2003, el monto transferido se reduce gradualmente hasta 0,7% del PIB en 2005.

Cuadro 1
Evolución de las Regalías por Extracción de Petróleo: 1990 a 2008
(Miles de Millones de Pesos)

Concepto	1995-1999 Promedio	2000 ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ²	2003-2008 Promedio
Municipios Productores	355	927	875	1.021	1.465	1.526	1.596	2.152	2.193	3.449	2.063
Municipios Puertos	22	60	65	69	88	99	91	139	125	204	124
Carga, descarga y cabotaje	14	30	26	5	30	39	43	61	54	92	53
Total Entidades Territoriales	390	1.017	965	1.095	1.582	1.664	1.731	2.352	2.372	3.745	2.241
FNR Escalonamiento	-	56	11	24	20	24	10	5	3	3	11
Dir. Tesoro Nacional FNR	214	607	552	482	642	335	304	376	327	514	416
Total FNR	214	663	563	507	662	359	315	381	330	517	427
DNP regalías interventoras	-	-	-	-	-	14	20	26	27	36	20
Consortio comercial Fonpet/3	-	-	-	-	-	21	0	140	1.537	690	398
Total Regalías	604	1.680	1.529	1.602	2.244	2.058	2.065	2.900	4.266	4.988	3.087
Total Regalías (Porcentajes del PIB)	0,5	1,0	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,9	1,2	1,3	1,0

Memo Item

WTI (promedio año) ⁴	19,0	30,3	25,9	26,1	31,1	41,4	56,5	66,1	72,2	110,4	62,9
Producción (miles de barriles por día)	687	687	604	578	541	529	526	528	531	580	539

Fuente: Ecopetrol y Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta 2003 y ANH a partir de 2004

¹ Para los años 2000 a 2003 dentro del monto total de regalías girado al FNR se incluye los giros al Fonpet

² Cifras observadas hasta octubre de 2008, noviembre y diciembre preliminares

⁷ El 68% se aplica a pozos de alta producción (con producción de 20.000 barriles diarios o más)

³ En 2007 la ANH hizo un giro extraordinario al Fonpet por \$1.076 mm que correspondía a las vigencias 2004, 2005 y primer semestre de 2006.

⁴ Precio WTI de 2008 a septiembre

En 2006 las regalías por petróleo alcanzaron 0,9% del PIB y luego en 2007 ascendieron a 1,2% del PIB. De acuerdo con la última información disponible, el monto de las regalías ascenderá a \$5 billones en 2008 (1,26% del PIB), lo cual constituye un máximo histórico.

D. En la Seguridad Social

El choque petrolero ha beneficiado principalmente al FONPET y al Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, el cual, como ya se mencionó, fue constituido para atender el pasivo pensional de la empresa. De acuerdo con la normatividad vigente, el FONPET recibe el 5% del valor total de la regalías y el 50% de los recursos del FNR⁸. A junio de 2008 el portafolio del FONPET alcanzó alrededor de \$15 billones, de los cuales \$3,4 billones (el 23%) provienen de aportes por regalías. Los aportes al Fondo por regalías aumentaron de \$0,1 billones en 2006 a \$1,5 billones en 2007, y se espera que asciendan a \$0,7 billones en 2008 (Cuadro 1).

De otro lado, el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol tiene un portafolio de \$8,5 billones, que se origina en los aportes de la empresa y los rendimientos financieros. El primer aporte se realizó a finales del año 2000, por un monto de \$2,5 billones representados en títulos de la tesorería TES Clase B. Entre 2002 y 2003 la empresa realizó nuevos aportes por \$0,4 billones. Posteriormente, en 2004 se giró \$1 billones y entre 2005 y 2007 se transfirió cerca de \$1 billón, con lo cual los aportes totales ascienden aproximadamente a \$5 billones.

E. En el FAEP

Los recursos ahorrados en este Fondo fueron relativamente importantes al inicio de la presente década, con un nivel de 0,8% del PIB en 2000 y de 0,4% del PIB en 2001

⁸ Adicionalmente, la Ley 715 de 2001 estableció que el 2,9% del Sistema General de Participaciones (SGP) debería ser transferido al FONPET para cubrir los pasivos pensionales territoriales en las áreas de salud y educación. Además, la Ley 643 de 2001 le cedió los recursos por explotación del baloto y la Ley 863 de 2003 estableció que el 10% de la partida de propósito general del SGP, debía ser transferida a dicho Fondo.

(Cuadro 2). En los dos años siguientes, el ahorro descendió a 0,1% del PIB por año, y entre los años 2004 y 2007 se observa de nuevo un repunte en el valor de los aportes con un promedio anual de 0,3% del PIB. Durante estos cuatro años el saldo total del Fondo ascendió de US\$1.274 a US\$2.603 millones entre 2004 y 2007, representando para este último año el 1,3% del PIB.

Cuadro 2
Operaciones del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera -FAEP-
(Millones de \$US)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1997-2007
Saldo inicial (1)		34	85	202	488	1.325	1.410	1.197	1.131	1.274	1.608	2.187	
Aportes (2)		81	158	332	787	325	124	87	217	374	562	407	3.454
Retiros de Aportes (3)		29	38	45	9	264	317	111	70	50	35	41	1.009
Utilidad Total (4)		0	0	6	68	92	73	30	26	37	85	133	551
Utilidades Retiradas (5)		1	3	7	9	68	92	73	30	26	34	84	427
Saldo Final (6) = (1+2-3+4-5)		34	85	202	488	1.325	1.410	1.197	1.131	1.274	1.608	2.187	2.569
% del PIB	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2004-2007
Saldo inicial		0,0	0,1	0,2	0,5	1,4	1,5	1,3	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0
Aportes		0,1	0,1	0,3	0,8	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Retiros de Aportes		0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Utilidad Total		0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Utilidades Retiradas		0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Final		0,1	0,2	0,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2

Fuente: Cálculos SGEE con base en BR.

F. Agregación de las rentas petroleras

En el Cuadro 3 se presentan, de manera agregada, las rentas provenientes de la actividad petrolera por entidades públicas beneficiarias, para el período 2000-2008⁹. Como allí se observa, la mayor parte de los recursos favorecieron las finanzas del GNC y de las ET. En el año 2000 las rentas petroleras fueron excepcionalmente altas (4,5% del PIB), especialmente por el fondeo del Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (1,5% del PIB) y los ahorros en el FAEP (0,8% del PIB). Durante el choque reciente, las rentas petroleras aumentaron de manera sostenida, al ascender de 2,1% del PIB en 2001 a 3,8% del PIB en 2008, lo cual representa un incremento en los ingresos del Sector Público de 1,7% del producto, con lo cual estos recursos pasaron a constituir una de las principales fuentes de financiación del Estado.

⁹ No se incluye Ecopetrol por la dificultad para medir de manera separada los mayores ingresos generados por el choque petrolero.

Cuadro 3
Ingresos por rentas petroleras
(Porcentajes del PIB)

Receptores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008pr
Gobierno Nacional Central ¹	1,3	1,1	1,1	1,2	1,2	1,5	1,6	1,9	2,6
Entidades Territoriales ²	1,0	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,9	1,2	1,3
FAEP	0,8	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	n.d.
Patrimonio Autónomo	1,5	0,0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,0	0,0	n.d.
Total	4,5	2,3	2,1	2,4	2,6	2,8	2,9	3,3	3,8

¹ Incluye los ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol, renta de extracción de crudo, y para 2008 el traslado de recursos del FAEP al GNC.

² Incluye los recursos de regalías girados al FONPET.

Fuente: Cálculo de los autores

IV. Subsidio e impuestos sobre el consumo de combustibles

Los precios de los combustibles en Colombia han estado regulados por el gobierno nacional. En la práctica, este hecho genera un diferencial entre el precio al productor (o importador) de combustibles y el precio de paridad internacional, que es el que tendría que pagar el consumidor si no existiera intervención del mercado¹⁰. El diferencial de precios ha sido cubierto implícita o explícitamente por el GNC en forma de un subsidio al consumo de combustibles. Frente a los recientes sucesos en el mercado internacional del crudo, el gobierno ha venido argumentando que los beneficios de la bonanza no han sido sustanciales porque el costo de este subsidio absorbió gran parte de los dividendos generados por Ecopetrol (véase el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008).

Como se discutió a lo largo del documento, el argumento del gobierno debe ser valorado con mayor detalle. De una parte, hasta el año 2007 los dividendos transferidos por Ecopetrol a la Nación correspondieron a un concepto neto del subsidio y, como se mostró en el Gráfico 3, el monto efectivamente girado creció de manera significativa, ascendiendo de 0,4% a 0,9% del PIB entre 2004 y 2007, por lo cual no se puede

¹⁰ Nótese que el precio de paridad depende de dos factores cruciales. El primero corresponde al precio internacional de la gasolina y el segundo a la tasa de cambio. Durante el reciente choque petrolero los dos factores actuaron en sentido contrario, pues mientras que el precio aumentaba el peso colombiano se apreciaba.

subestimar su aporte al fisco nacional. De otra parte, si bien desde 2008 el GNC asume el costo del subsidio a través del presupuesto, la contribución neta de los dividendos girados por Ecopetrol sigue siendo muy importante para sus finanzas (1,1% del PIB).

A pesar del costo fiscal del subsidio, es importante tener en cuenta que tanto el GNC como las ET cobran simultáneamente impuestos sobre el consumo de combustibles. Como ya se anotó, el impuesto global a la gasolina y el IVA son tributos del orden nacional y la sobretasa es un gravamen cuyo recaudo se distribuye entre los departamentos, los municipios y el Distrito Capital.

El valor del subsidio al consumo de combustibles se calcula como la diferencia entre el precio de paridad internacional y el precio al productor que establece el Ministerio de Minas y Energía, multiplicado por las cantidades demandadas. Con excepción de 1998, año en el cual no hubo costo para el fisco nacional por este concepto, el subsidio al consumo de gasolina y ACPM ha tenido un comportamiento fluctuante (Cuadro 4). En el año 2000 este subsidio alcanzó 1,2% del PIB y luego cayó a 0,6% del PIB en 2002 y 2003. En los dos años siguientes se observa un aumento hasta alcanzar el 1,5% del PIB en 2005, y a partir de 2006 se observa una tendencia descendente. Es importante anotar que cerca del 65% del valor del subsidio a los combustibles se destina al ACPM¹¹.

Cuadro 4
Subsidio al consumo de gasolina y ACPM
(Miles de millones de pesos)

Combustible	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasolina Regular	22	324	1.182	830	646	565	1.673	1.804	1.063	675
ACPM	12	211	935	849	616	770	1.698	2.548	1.996	1.446
Total	33,8	534,2	2.117,1	1.678,7	1.262,8	1.334,5	3.371,0	4.352,0	3.059,0	2.121,2
% del PIB	0,0	0,4	1,2	0,9	0,6	0,6	1,3	1,5	0,9	0,6

Fuente: 1998-2003: ECOPETROL; 2004-2007: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos de los autores

Por su parte, el recaudo de los impuestos a los combustibles ha sido relativamente estable durante la presente década, situándose alrededor de 1,1% del PIB entre 2002 y 2007 (Cuadro 5). Desde el año 2003, el impuesto global y el IVA explican

¹¹ Infortunadamente, fue imposible corroborar las estadísticas del subsidio con la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, que es la encargada de estimarlo.

aproximadamente el 60% del recaudo total de los impuestos al consumo de combustibles.

Cuadro 5
Impuestos a los combustibles (gasolina y ACPM)
(Miles de millones de pesos)

Nivel de gobierno	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gobierno nacional	834	976	1.359	1.737	1.583	1.654	1.842	2.006	2.355	2.441
IVA ¹	193	270	526	630	607	629	784	863	1.168	1.230
Impuesto Global ²	642	707	833	1.106	977	1.025	1.057	1.143	1.187	1.212
Regiones³	3	592	693	801	841	1.088	1.279	1.387	1.511	1.617
Sobretasa a la gasolina	3	560	651	749	781	1.011	1.180	1.262	1.352	1.423
Sobretasa al ACPM	0	32	43	52	60	77	100	126	158	194
TOTAL	837	1.569	2.052	2.538	2.424	2.742	3.121	3.394	3.865	4.058
(% del PIB)	0,6	1,0	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1

¹ Fuente: ECOPETROL, 1990-2002: Informe Anual (varios años); 2003-2007: DIAN.

² Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³ Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cálculos de los autores.

Desde el punto de vista fiscal resulta útil comparar los impuestos al consumo de los combustibles y los subsidios, para cuantificar el efecto neto sobre las finanzas públicas. Este ejercicio revela que con excepción de los años 2004 y 2005, el monto de los subsidios ha sido inferior al de los impuestos, lo que se traduce en un beneficio neto positivo para el Estado Colombiano. Para el año 2007, la diferencia entre los subsidios y los impuestos representaron -0,5% del PIB (Cuadro 6). A nivel microeconómico, este resultado implica que los consumidores de combustibles, en la práctica, en vez de ser receptores de subsidios han sido, en la mayoría de los años, contribuyentes netos en el consumo de estos bienes.

Finalmente, en la discusión sobre el impacto fiscal de subsidios e impuestos sobre los combustibles no se puede dejar de lado la existencia de cierta inequidad entre el GNC y las ET, pues mientras las ET sólo son receptoras de impuestos, el GNC recauda parte de los tributos al consumo de combustibles pero a su vez asume la totalidad del costo del subsidio.

Cuadro 6
Subsidio neto al consumo de combustibles
(% del PIB)

Rubro	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A. Subsidios	0,0	0,4	1,2	0,9	0,6	0,6	1,3	1,5	0,9	0,6
B. Impuestos	0,6	1,0	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Diferencia (A-B)	-0,6	-0,7	0,0	-0,5	-0,6	-0,6	0,1	0,3	-0,2	-0,5

Fuentes: Los subsidios se toman del Cuadro 2 y los impuestos de Ecopetrol, DIAN y CONFIS y Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos de los autores

V. Reflexiones finales

El choque de precios del crudo aumentó las rentas petroleras del sector público de 2,1% a 3,8% del PIB entre 2001 y 2008, lo cual representa un incremento del 1,7% del producto. Las mayores rentas beneficiaron directamente las finanzas de Ecopetrol, el gobierno nacional central, las entidades territoriales y algunas entidades de la seguridad social. Si bien el subsidio a los combustibles generó un costo fiscal importante, el dividendo neto del subsidio que recibió el gobierno nacional fue significativo y creciente.

Durante los últimos años, los impuestos al consumo de los combustibles fueron superiores al costo del subsidio, por lo que el sector público obtuvo un beneficio neto positivo. Este hecho debe motivar una reflexión sobre la pertinencia de las políticas de subsidios e impuestos al consumo. En la práctica, estas políticas han permitido que parte del recaudo lo absorba el subsidio, produciendo un resultado inocuo y poco transparente desde el punto de vista fiscal. Tal vez una mejor política sería aquella que elimine los subsidios y redefina los impuestos a los combustibles de acuerdo con la política tributaria general.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre las consecuencias fiscales que traerá la reducción del precio internacional del crudo, ya que la caída en los ingresos provenientes de la actividad petrolera podrá ser similar al monto de recursos obtenido durante la bonanza. Ésta caída será especialmente notoria a partir del año 2010, cuando los efectos de la reducción del precio se reflejen plenamente en los resultados del sector petrolero. La nueva situación demandará un esfuerzo significativo del sector público en materia de ingresos y de gastos, con el fin de evitar el deterioro de la situación fiscal. La

tarea no será fácil, puesto que el país enfrentará un situación económica adversa por la crisis internacional y por el quiebre del ciclo económico, que disminuirá los ingresos tributarios, presionará el fisco por mayor gasto y complicará la disponibilidad de financiamiento.

Referencias

Echeverry, Juan Carlos (2004). “Los culpables de los noventa: petróleo y pensiones”, Página Web: *Webpondo.org*, *Recursos para economistas y Colombia*.

Mati, Amine (2008). “Manejo de los precios crecientes del petróleo en los países en desarrollo”, *Boletín del FMI*, Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*.

Rincón, H. (2008). “¿Los consumidores colombianos de combustibles reciben subsidios o, en neto, pagan impuestos?”, *Borradores de Economía*, No. 540, Banco de la República.

Rincón, H.; Garavito. A. (2004). “Mercado Actual de la Gasolina y del ACPM e Inflación”, *Boletín del Observatorio Colombiano de Energía*, Universidad Nacional de Colombia, abril-junio, No. 14.

Rincón, H.; Ramos, J.; Lozano, I. (2004). “Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones”, *Revista del Banco de la República*, Septiembre.