

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm



*Refinería de Esmeraldas, Ecuador.
Fotografía de Kelvin Lemos, Fuente:
Wikipedia.*

QUITO, Ecuador - En el 2009, el precio del crudo WTI cayó un 38,1% y se ubicó en \$61,7 por barril[1]. Después aumentó año tras año y a partir del 2011 nunca estuvo por debajo de los \$90. De esta manera, los países exportadores de crudo disfrutaron de cinco años de un escenario favorable en los que acumularon grandes ingresos. Algunos miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) destinaron gran parte de esos recursos extraordinarios a alimentar y consolidar sus reservas internacionales y otros redujeron el monto de su deuda. Pero existió un tercer grupo que optó por incrementar su nivel de gasto sin prever el fin del boom petrolero. El presente artículo analiza la evolución de las cuentas fiscales de algunos países de la OPEP y compara su situación con la del Ecuador. Este análisis muestra que el país se encuentra en una situación más vulnerable para enfrentar el horizonte de precios bajos del petróleo que aquellos que durante la bonanza manejaron con prudencia sus cuentas fiscales.

¿Qué pasó con los países de la OPEP durante el boom?

Arabia Saudita, principal productor de crudo de la OPEP con más de 9 millones de barriles por día, mantuvo durante la última bonanza petrolera una tasa de crecimiento de su PIB de 6,4% anual (Tabla No. 1). Además, sus reservas internacionales crecieron en términos nominales 15,2% entre 2010 y 2013 y llegaron a representar el 99% del PIB. Medida en relación al producto, la deuda pública total pasó del 14% en 2009 a 2,6% en 2013. Las cuentas fiscales de Arabia Saudita no se desordenaron durante el boom, por el contrario, mientras que en 2009 el gasto público representó el 40,1% del PIB, en 2013 se redujo a 37,8%. Entre 2010 y 2013 Arabia Saudita mantuvo un superávit fiscal superior al 5% del PIB. Más allá de los problemas que el principal productor de la OPEP enfrenta en temas

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

como desigualdad, según destaca el FMI, ese país parece haber aprovechado los precios altos del petróleo para consolidar su economía en términos fiscales.

Tabla 1: Crecimiento promedio anual de países seleccionados de la OPEP (2010-2013)

Angola	4,1%
Emiratos Árabes Unidos	2,5%
Argelia	3,1%
Ecuador	5,0%
Irak	7,4%
Kuwait	2,7%
Nigeria	5,6%
Qatar	9,9%
Arabia Saudita	6,4%
Venezuela	2,4%

Fuente: Banco Mundial

Otros países han registrado crecimientos más “modestos”, pero han equilibrado sus cuentas fiscales sin descuidar sus reservas. Argelia, que diariamente produce cerca de 700.000 barriles de petróleo más que Ecuador, ha crecido en promedio 3,1% entre 2010 y 2013. Sin embargo, durante ese periodo mantuvo su relación deuda pública/ PIB por debajo del 10%. Sus reservas internacionales, si bien cayeron en relación al producto, aún representan el 95,8% del mismo. A diferencia de lo que ocurrió en Venezuela o Ecuador, el gasto público en Argelia no se disparó, sino que desde 2010 se redujo casi en un punto porcentual. Pese a todo esto, el FMI destaca que ese país enfrenta amenazas por su alta dependencia hacia el petróleo y prevé déficits fiscales para los dos próximos dos años debido a la caída en los ingresos petroleros.

En el tercer grupo de países de la OPEP aparecen Ecuador y Venezuela. En el caso de Ecuador el crecimiento promedio anual entre 2010 y 2013 fue de 5%, pero la relación entre deuda pública y PIB pasó de 19,2% a 27% durante el mismo periodo. El gasto público a su vez, saltó de 34,7% a 44,4% del PIB (Tabla No.2), lo que provocó que el déficit fiscal pasara de 1,35% del PIB en 2010 a 4,6% en 2013 . Las reservas internacionales, si bien se duplicaron durante este lapso, representaron apenas el 4,8% del producto en 2013, la segunda cifra más baja de los nueve países miembros de la OPEP para los que se dispone de información.

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

Tabla 2: Deuda Pública, Gasto y Reservas Internacionales como porcentaje del PIB en países seleccionados de la OPEP (2010-2013)

	2010			2013		
	Deuda Pública Total	Gasto Público	Reservas Internacionales	Deuda Pública Total	Gasto Público	Reservas Internacionales
Angola	39,8%	40,0%	34,9%	29,2%	40,7%	56,0%
Emiratos Árabes Unidos	22,1%	25,3%	11,4%	12,3%	24,0%	-
Argelia	11,7%	37,0%	105,7%	9,7%	36,1%	95,8%
Ecuador	19,2%	34,7%	3,9%	27,0%	44,4%	4,8%
Irak	51,0%	49,6%	35,4%	16,3%	49,1%	34,9%
Kuwait	10,9%	44,8%	20,7%	5,1%	41,4%	-
Nigeria	15,5%	16,6%	9,7%	20,0%	13,3%	11,2%
Qatar	29,2%	29,0%	24,9%	25,4%	31,1%	20,8%
Arabia Saudita	8,4%	36,4%	87,2%	2,6%	37,8%	99,0%
Venezuela	36,3%	31,6%	7,5%	51,6%	38,0%	4,6%

Fuente: Banco Mundial, FMI

Dentro de ese grupo de países, Venezuela muestra el peor desempeño durante el boom petrolero: entre 2010 y 2013 su PIB creció a una tasa promedio anual de apenas 2,4%, sus reservas cayeron en 46% y la deuda pública en relación al producto pasó de 36,3% a 51,6%. Durante el período analizado Venezuela registró un déficit fiscal promedio de 15% del PIB. Salvando las distancias, ambos países parecen haber seguido la misma lógica: más recursos, más gasto. El concepto de ahorro para enfrentar coyunturas como las que se prevén para 2015 quedó relegado por políticas populistas que no consideraron la sostenibilidad del modelo.

Breve reseña de los fondos petroleros ecuatorianos

En 1998, con el precio de crudo nacional en alrededor de \$9 por barril, se creó en Ecuador el Fondo de Estabilización Petrolero (FEP), cuyo objetivo era mantener una reserva que permitiera enfrentar cualquier eventualidad. Ese fondo se alimentaba de los ingresos petroleros superiores a los presupuestados y servía para compensar reducciones de ingresos petroleros dentro de un mismo ejercicio presupuestario. Posteriormente se crearon otros fondos con objetivos similares. El FEIREP (sustituido por el CEREPS en julio de 2005) fue creado bajo la premisa de tratar al petróleo como un activo que solo podía ser utilizado para disminuir pasivos o incrementar activos. El FAC, a su vez, fue creado conjuntamente con el CEREPS y su objetivo principal era recaudar recursos, que debían alcanzar el 2,5% del PIB, para enfrentar eventuales contingencias y emergencias legalmente declaradas. Finalmente, el FEISEH tenía básicamente el mismo espíritu del FEIREP, pero asignaba recursos a actividades de inversión pública en infraestructura eléctrica y petrolera.

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

Tabla 3: Flujos de los Fondos Petroleros ecuatorianos en millones de dólares

	Ingresos	Egresos	Neto
1999	252	252	
2000	223	123	100
2001	40	126	(86)
2002	79	66	13
2003*	375	302	73
2004	916	784	132
2005**	1.660	1.433	227
2006***	2.862	1.672	1.190
2007	5.088	3.544	1.544
TOTAL	11.495	8.302	3.193

* Se crea el FEEIREP

** FEIREP se convierte en CEREPS, se crea FAC

*** Se crea FEISEH

Fuente: BCE, Observatorio de la Política Fiscal

En la Tabla No. 3 se observa el saldo al final de cada periodo, desde 1999 hasta 2007, de los fondos petroleros en conjunto. Al final de 2007 el saldo de los fondos era de \$ 3.193 millones.

Sin embargo, en el año 2009, mediante la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del Estado aprobada por la Asamblea Constituyente, se eliminaron los fondos petroleros y sus recursos fueron incorporados en el Presupuesto General del Estado (PGE).

¿Cuánto hubiese tenido Ecuador?

Ahora que, ante la caída del precio del petróleo, el propio presidente Correa ha anticipado que se vienen "tiempos difíciles", resulta interesante estimar el ahorro del que el país podría haber dispuesto para enfrentar este trance si los ingresos extraordinarios, en lugar de incorporarse al presupuesto, hubieran permanecido en un hipotético fondo petrolero. Si se toma en cuenta la diferencia entre el precio presupuestado cada año y el precio efectivo de exportación (que fue mayor en todos los años del reciente boom) y se multiplica esa diferencia por el número de barriles exportados, se obtiene un ingreso extraordinario de alrededor de \$7.500 millones (Tabla No. 4). El Gobierno, sin embargo, usó todos esos recursos y el precio presupuestado quedó simplemente como referencia, ya que la política fiscal se manejó en base al precio efectivo.

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

Tabla 4: Evolución de un fondo petrolero hipotético (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Precio Presupuestado (dólares por barril)	65,9	73,3	79,7	84,9
Precio Efectivo (dólares por barril)	71,9	96,9	98,1	95,6
(1) Diferencia	6,0	23,6	18,4	10,7
(2) Exportación (millones de barriles)	124,5	121,7	129,5	140,2
(1)*(2)	750	2.877	2.389	1.505
Saldo acumulado (millones de dólares)			7.521	

Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Finanzas

Si bien esta estimación es bastante general, el ejercicio muestra que en estos años el país pudo haber acumulado ahorros para enfrentar shocks externos (como la actual caída en el precio del petróleo) sin tener que recortar el gasto o, eventualmente, emitir deuda pública, algo que en las actuales condiciones resultaría costoso[2]. Además, si bien una parte de estos recursos “no presupuestados” fueron invertidos en obra pública, tener que cumplir con el presupuesto podría haber derivado en una mayor eficiencia en el gasto. Finalmente, en una economía dolarizada mantener mayores reservas fortalece el sistema en su conjunto y reduce las posibilidades de sufrir problemas en la balanza de pagos.

Chile, ejemplo de austeridad

No sólo los países exportadores de petróleo vivieron una bonanza en los últimos años. Varios países de la región han visto incrementar sus ingresos fiscales por el aumento de los precios de sus principales productos de exportación (gas, cobre, soya, entre otros). Si bien muchos países tienen fondos de estabilización que se nutren de esos ingresos extraordinarios, el caso de Chile destaca por las políticas adicionales que ese país ha establecido para mantener los niveles de gasto en el largo plazo. En 1987 Chile creó el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), con el fin de acumular una reserva cuando el precio internacional del metal se elevaba por encima de una banda de precios fijada por el Ministerio de Hacienda. Cuando el precio era inferior a la banda señalada o cuando la autoridad económica decidía pagar deuda pública, se tomaban recursos del fondo. Desde su creación hasta el año 2007, el FCC acumuló \$ 2.564 millones.

En marzo de 2007 los recursos del FCC pasaron a formar parte del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que se utiliza para realizar amortizaciones de la deuda pública y financiar eventuales déficits, lo que permite que el gasto fiscal no se afecte por la volatilidad de los precios del cobre y los vaivenes de la economía mundial. Chile cuenta, además, con el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que surgió como respuesta al nuevo escenario demográfico caracterizado por una mayor esperanza de vida y un aumento de la población de la tercera edad. El objetivo del fondo es financiar las futuras obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones de vejez e invalidez (pese a que el sistema

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

de pensiones en Chile es de capitalización individual).

El FRP se incrementa cada año en un monto mínimo del 0,2% del PIB del año anterior. Si el superávit fiscal supera el 0,2% del PIB recibe un aporte equivalente a dicho superávit con un tope del 0,5% del PIB. El FEES, por su parte, recibe cada año el saldo positivo que resulte de restar al superávit fiscal los aportes al FRP y al Banco Central de Chile. A octubre de 2014 (último dato disponible) el saldo del FEES era de \$ 14.928 millones. Desde su creación el fondo tiene una rentabilidad anualizada del 3,98%. A la misma fecha de corte el saldo del FRP era de \$ 8.000 millones, con una rentabilidad anualizada desde su creación del 4,23%. Para contrarrestar la tentación de utilizar estos recursos en gastos coyunturales, las inversiones de portafolio de estos fondos tienen una duración promedio de casi cinco años.

En el año 2009 los fondos de estabilización de Chile tuvieron su prueba de fuego por los efectos de la crisis económica mundial. Desde fines de 2008 las exportaciones chilenas cayeron tanto en volumen como en precio, lo que afectó negativamente a las expectativas de crecimiento, empleo e ingreso y se tradujo en una reducción del gasto privado (tanto de inversión como de consumo). En ese contexto el gobierno chileno, cuyos ingresos cayeron por debajo de lo proyectado, acudió a los fondos de estabilización para adoptar políticas contra-cíclicas que incluyeron un plan de aumento del gasto fiscal en subsidios, programas de empleo e inversión pública y apoyo crediticio a las pymes. Ese plan demandó aproximadamente \$8.000 millones provenientes del FEES, que en 2008 había superado los \$ 20.000 millones.

Los fondos de estabilización en Chile no solo han servido ante shocks económicos. En febrero de 2010 se registró un sismo de gran magnitud en las costas chilenas que afectó severamente a varias poblaciones; además, un tsunami derivado de ese sismo impactó en la costa de Chile causando varias pérdidas. Dentro del plan de reconstrucción y Plan de Gobierno (2010-2014) se destinaron \$4.490 millones provenientes de ventas de activos, endeudamiento y recursos del FEES. El caso chileno debería servir como experiencia para nuestro país, que también es vulnerable a desastres naturales.

Conclusiones

La bonanza que en los últimos años vivieron los países exportadores de petróleo parece haber llegado a su fin (para el próximo año se proyecta un precio del WTI en 62,57 dólares por barril[3]). El manejo fiscal de cada país se pone a prueba con la nueva coyuntura internacional. El caso de los países árabes o el de Chile son buenos ejemplos de cómo la época de bonanza es una oportunidad para establecer políticas de largo plazo,

El 'boom' petrolero y el ahorro que hoy hace falta en Ecuador

Daniel Baquero Méndez y José David Mieles López



06/01/2015 @ 11:58 pm

especialmente desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal.

A pesar de que la dependencia hacia el petróleo es todavía alta en varios países de la OPEP, las acciones llevadas a cabo durante el auge de los precios parecerían haber consolidado sus cuentas fiscales ante un posible escenario adverso. En el Ecuador, ante la eliminación de los fondos que podían servir para enfrentar cualquier shock externo, la nueva coyuntura exige un ajuste en los niveles de gasto, lo que constituye una política pro-cíclica. Y aunque la situación del país aún permite tener un margen de maniobra, no deja de preocupar el impacto que podría tener la reducción del precio en las cuentas fiscales y en el crecimiento de la economía en su conjunto en el corto y mediano plazo.

Notas al Pie

1. Este post es una versión actualizada y revisada del artículo de los mismos autores, que apareció en Carta Económica de CORDES, de Diciembre 2014 (Año 20, No. 12).
2. El riesgo país del Ecuador, medido a través del EMBI, pasó de 550 puntos en promedio durante noviembre a 1.017 puntos el 17 diciembre, lo que implica que actualmente el país debería pagar una tasa de interés mayor si emite bonos. El salto del riesgo país también refleja la percepción de vulnerabilidad que se tiene de la economía ecuatoriana ante la caída del precio del petróleo.
3. En la primera semana del 2015, el precio del WTI ha bajado hasta \$50.