

24 de enero de 2018

N° 362

Subsidios al Diesel OIL y GLP en Bolivia

Debido al notable incremento en los precios internacionales del petróleo observado en los años previos a la caída actual, fue común en los países en desarrollo subsidiar los precios finales de la energía. Una interesante recopilación internacional se encuentra en Clements et al. (2013).¹ Por esta razón es importante que el tema sea objeto de amplia discusión. Pese a ello, el concepto de “subsidio” es aún confuso y, quizás poco comprendido; ello genera problemas adicionales, dado que la discusión de políticas socioeconómicas se encuentra entorpecida por la ambigüedad en la definición de este concepto. En la literatura se diferencian tres tipos de subsidios y en este informe los aplicaremos al caso del diesel oil y Gas Licuado de Petróleo en Bolivia.

Subsidio tipo 1²

El primer tipo ocurre cuando el precio final se encuentra por debajo del costo de producción. Como se ilustra en la Figura 1 se vende el producto a un precio que no cubre los costos de producción (de operación y capital) y tampoco genera ganancia. La magnitud del subsidio corresponde a los costos no cubiertos y el beneficio no alcanzado.

Figura 1: Subsidios al precio de la energía - Tipo 1

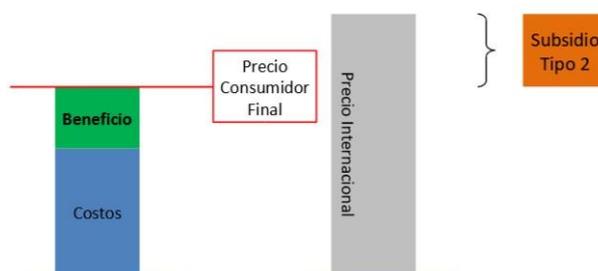


Subsidio tipo 2

En este caso, ilustrado en la Figura 2, el precio final “cubre” los costos de producción y una ganancia, pero si el precio se encuentra por debajo del que tiene en otros mercados, el subsidio sería equivalente a la

“oportunidad” perdida al no venderlo en ellos. En países productores de petróleo y/o gas natural, este concepto es resistido por la población porque vincula los precios domésticos a los precios internacionales.

Figura 2: Subsidios al precio de la energía - Tipo 2



Subsidio tipo 3

Puesto que la demanda de energía es poco sensible a sus precios, muchas veces se aplican impuestos específicos a su consumo para obtener ingresos para el gobierno. En Bolivia éste es el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD). Cuando el precio es bajo, suben el impuesto y, cuando es muy alto, lo bajan a fin de amortiguar los efectos del alza.

Esto es lo que ocurrió cuando aumentaron los precios internacionales del petróleo. Como lo muestra el ejemplo hipotético de la Figura 3, un menor impuesto al consumo baja el precio y da lugar a la forma de Subsidio Tipo 3.

Figura 3: Subsidios al precio de la energía - Tipo 3



Los tres tipos descritos son subsidios porque modifican políticamente los precios para transferir parte de los beneficios a los consumidores.

¹ Clements et al. (2013). **Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications**. International Monetary Fund. ISBN 9781484389928.

² La clasificación utilizada en este documento es completamente discrecional a éste, dado que otros autores prefieren denominaciones menos coloquiales.

Subsidio al diesel oil y GLP en Bolivia

Bolivia no estuvo al margen de la aplicación de esos tres tipos de subsidios. En esta sección se presentarán datos sobre el subsidio Tipo 1 aplicado a la venta de diesel oil y GLP en el país. En otra ocasión trataremos los otros dos tipos.

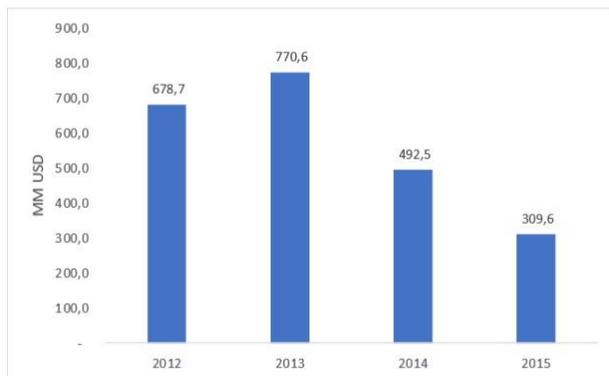
La Figura 4 y Tabla 1 presentan la subvención al consumo de diesel oil y GLP en Bolivia durante el período 2012-2015.³ Obsérvese que en esos cuatro años este tipo de subsidio representó más de 2 mil millones de dólares. El subsidio a través del diesel oil representa más del 99% del total, aunque **disminuyó** notablemente en los años 2014 y 2015 reflejando **menores precios ya** que los volúmenes no bajaron. El subsidio al GLP **también cayó**, pero en menor magnitud.

Tabla 1: Datos sobre la subvención al diesel oil y GLP

Año	Subvención (MM USD)			Importación D.O. (MM Barriles)
	Diesel Oil	GLP	Total	
2012	674,2	4,4	678,7	5,3
2013	765,1	5,6	770,6	5,7
2014	489,2	3,3	492,5	6,0
2015	305,8	3,8	309,6	5,6

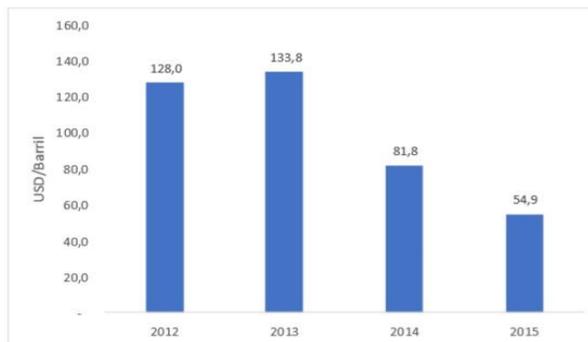
Fuente: YPFB, ANH

Figura 4: Costo de la subvención al diesel oil y GLP en Bolivia



Finalmente, observemos los datos de la Figura 5. En ella se presenta el costo unitario del subsidio al diesel oil durante el período 2012-2015.⁴ Dos hechos llaman la atención: 1) que en los años 2012 y 2013 el monto del subsidio por barril es mayor a los 100 USD, y 2) que los subsidios disminuyeron en el tiempo junto a los precios internacionales del petróleo. En todo caso, son proporciones muy elevadas y sería importante conocer los componentes de este subsidio.

Figura 5: Costo unitario del subsidio al diesel oil



En conclusión, se advierte que los costos fiscales asociados al subsidio tipo 1 en el caso del diesel oil y GLP disminuyeron debido, sobre todo, a los menores precios internacionales del petróleo. Sin embargo, la magnitud del costo unitario (subsidio por barril importado) del diesel oil, merece un estudio detallado en el futuro.

Los subsidios son parte de la política económica. Ellos reflejan la intención política de beneficiar a algunos sectores de la economía y de la población, ya sea para alentar su actividad o mejorar su bienestar. Como vimos, en sólo 4 años se transfirieron 2.251 millones de dólares a través del subsidio de tipo 1. No es una suma pequeña, por lo que cabe preguntarse a quiénes llegó ese respaldo económico, y qué efectos tuvo para el bienestar general.

Propuestas

- Los subsidios son un componente muy importante de la política económica. Representan costos fiscales elevados y por tanto deberían ser más y mejor informados. La falta de transparencia en este tema afecta seriamente la credibilidad del gobierno.
- Es necesario determinar con más claridad quiénes son los beneficiarios directos de los subsidios y en qué medida su actividad tiene impactos positivos sobre el bienestar del resto de los bolivianos.
- Los subsidios representan una intervención política en la economía, y tienen efectos que pueden ser muy duraderos. Al modificar artificialmente los precios se proyectan señales que son también artificiales pero que inducen comportamientos económicos en consumidores y en inversionistas. Por ejemplo, un producto muy barato puede ser despilfarrado por el consumidor, o puede alentar una inversión que no sería rentable si se levantara el subsidio.
- Por último, es necesario evaluar la sostenibilidad de los subsidios. Cambios en los precios generan transformaciones en la industria y tienen efectos sobre el presupuesto fiscal, que podría verse muy restringido para mantener dichos subsidios. Levantarlos puede generar efectos traumáticos tanto a nivel político como económico.

³ Datos de los estados financieros de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

⁴ Este costo unitario es el resultado de la división del costo social y el volumen total importado.