

21 de marzo de 2018

## Salir de los subsidios al petróleo y derivados en Bolivia

N° 370

En los Boletines de Coyuntura 362 y 366 hemos tratado el tema de los subsidios a los precios de la energía.

En esos informes describimos subsidios de diferentes tipos y ensayamos una estimación. Los de tipo 1 se generan, dijimos, cuando el producto se vende por debajo del costo de producción, Los del tipo 2, cuando se vende el producto por debajo de los precios que alcanzarían en un mercado no regulado, pues esto supone un costo de oportunidad que se pierde por vender a un precio artificialmente bajo. Y los del tipo 3 se generan cuando se sacrifican ingresos fiscales, reduciendo los impuestos para vender los productos a precios más bajos. En la práctica, los del tipo 2 y 3 se fusionan y pueden considerarse de la misma manera.

Nuestra estimación de los subsidios del Tipo 1 muestra que en promedio han estado alrededor de los 500 millones de dólares anuales, como se ilustra en el siguiente cuadro:

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

Nuestra estimación de los subsidios de los tipos 2 y 3 alcanzaría una cifra superior en promedio aunque con oscilaciones más pronunciadas.

Año	Recepción petróleo crudo refinerías (MM Barriles)*	Subsidio tipo 2 (USD/Barril)	Subsidio tipo 2 (MM USD)
2007	18.0	38.9	699.2
2008	17.1	66.2	1,133.3
2009	15.0	28.5	426.5
2010	15.5	46.0	714.2
2011	16.2	61.4	997.7
2012	16.5	60.6	1,002.9
2013	18.6	64.5	1,202.4
2014	20.2	59.7	1,207.6
2015	21.9	15.2	333.8
2016	20.9	9.9	205.7

\* Valores estimados para los años 2007 y 2008

Y aunque destacamos la dificultad de sumar ambos tipos de subsidios, debido a que en un caso hay una erogación efectiva de dinero y los otros se refieren a un ingreso no recibido, los datos ilustran la relevancia del tema para la política económica. Son estimaciones que están sin duda sujetas a la crítica y a la revisión, pero su magnitud hace de los subsidios una de las políticas económicas más importantes del país, por su magnitud y sus alcances, pero también de las menos discutidas y estudiadas. De hecho, sabemos muy poco de sus efectos sobre el crecimiento y sobre el bienestar de la población.

Un tema relevante que surge de esos análisis es ¿Se prefieren precios bajos de la energía o una mayor recaudación tributaria? Este “trade off” implica que los precios de la energía subsidiados implican menores recursos fiscales, sea porque se los respalda con gasto público o porque se renuncia a un potencial ingreso público. Quienes están a favor de precios bajos señalan que esa forma de subsidio beneficia de manera directa a las personas y no son recursos “malgastados” por el Gobierno. Por otra parte, quienes están en contra argumentan que al disponer de menos recursos fiscales, el Estado no cumple a cabalidad sus roles de seguridad y protección, en especial a las personas de menores recursos.

Algunos se oponen a los subsidios a través de los precios de la energía porque consideran que es una forma de “ayuda” altamente ineficiente. Puesto que los precios son bajos para todos, señalan, quienes tienen ingresos monetarios altos reciben también el subsidio a pesar de que podrían pagar precios mayores por la energía que consumen. Adicionalmente, quienes argumentan sobre la ineficiencia de los subsidios a través de los precios, recuerdan que en ese caso los precios ya no reflejan los costos reales de producción y la escasez relativa del producto, y pueden inducir a malas asignaciones, incluyendo el despilfarro de la energía barata o el contrabando hacia mercados que ofrecen precios más altos.

De este tipo de debates nace la propuesta de que si se trata de ayudar a personas de menores niveles de ingreso monetario, sería más eficaz hacerlo a través de subsidios directos o “transferencias en efectivo”.

Finalmente, es necesario considerar también que los subsidios a los precios de la energía pueden afectar la

estabilidad de la oferta. En efecto, a menores precios al consumidor final son también menores los precios a los productores de petróleo; lo que reduce los incentivos para invertir en exploración; y si baja la inversión también bajan las reservas, lo que termina reduciendo los niveles de producción en el futuro, y presionando los precios hacia el alza. Esto reaviva la presión por más subsidios. Y si esto ocurre dentro de un país que produce hidrocarburos, ocurrirá que a mediano o largo plazo se verá obligado a importar energía a precios internacionales... que usualmente no están subsidiados.

Los subsidios representan un esfuerzo económico muy grande y es necesario tener claridad sobre sus consecuencias para el desarrollo y el bienestar a largo plazo.

Los argumentos en contra del subsidio a los precios de la energía son importantes y también lo es considerar la posibilidad de la eliminación de los subsidios. En el libro *Energy Subsidy Reform: Lessons and implications* de Clements et al. se estudia la situación en 22 países del mundo que decidieron eliminar los subsidios al precio de la energía. Los estudios abarcan tanto los subsidios a derivados del petróleo, como también a la electricidad, gas natural y carbón. Sin embargo, sus recomendaciones pueden considerarse para el debate nacional que, más temprano que tarde, deberá darse sobre este importante tema. En ese sentido, sugieren tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

**Comunicación.** Cuando la gente conoce el costo del subsidio, lo que el país pierde con él, las políticas públicas que se podrían financiar eliminando el subsidio, parece comprender que es necesaria su eliminación. Además, también el éxito de la política depende de que las personas conozcan la estrategia de eliminación, los plazos y cuáles son los objetivos finales que se desea alcanzar.

**Escalonamiento.** Si la brecha entre precios domésticos e internacionales es muy grande, no es conveniente eliminar el subsidio de una sola vez. Un programa escalonado en el tiempo aparece como la estrategia óptima para su eliminación.

**Diálogo con grupos importantes.** Es muy importante que la eliminación de los subsidios a los precios sea dialogada. El de la gasolina con el sector del autotransporte, del diesel oil con el sector productivo y del GLP con las juntas vecinales y organizaciones de consumidores. La eliminación del subsidio debe, en algún sentido, coordinarse con los grupos interesados, de tal forma que ellos sepan lo que vendrá al futuro.

**Transferencias directas.** Para compensar a los grupos más afectados es recomendable establecer

transferencias directas. Se puede utilizar el sistema bancario (a través de la entrega de tarjetas de débito) para entregar este dinero a dichas familias. El problema está en identificarlas con precisión a fin de evitar el abuso y la corrupción. Y cuando las transferencias no son posibles, se pueden ampliar otros programas que ya se encuentren funcionando a fin de respaldar a los que puedan sufrir más con la eliminación de los subsidios, por ejemplo: a través de las tarifas de transporte público, incrementar el gasto en educación, mejorar los programas de salud, etc.

**Crear mecanismos automáticos de ajuste de precios.** Esta medida consiste en aplicar metodologías automáticas para la fijación de precios internos en función de los precios internacionales, evitando que se presenten nuevamente situaciones que requieran subsidios o ajustes de precios.

**Independencia de instituciones.** En la mayoría de los casos el éxito de las medidas de eliminación de un subsidio depende del funcionamiento eficaz y transparente de una institución reguladora que controle los precios internos de los principales derivados del petróleo y, además, regule el desempeño de la empresa estatal del petróleo.

Finalmente, para el caso Boliviano, en la eliminación del subsidio a los precios de la gasolina, diesel oil y GLP debería tomarse en cuenta que: 1) parte del incremento de precios debe ser destinado al productor de acuerdo a una metodología predeterminada, la experiencia del año 2010 cuando todo el incremento se destinaba al Estado (mediante el incremento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) y luego trasladar parcialmente dicho incremento a los productores, tiene inserto un componente discrecional muy peligroso; 2) el incremento en el precio de la gasolina también debe estar acompañado por un incremento en el precio del Gas Natural Vehicular (GNV), y; 3) la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como ente regulatorio y fiscalizador, es la llamada a realizar este proceso y no podrá hacerlo adecuadamente si no se le otorga una mayor independencia.

#### **Propuestas**

*Los subsidios absorben cantidades importantes de recursos por lo que tienen una relevancia económica fundamental. Sin embargo, deben ser analizados y estudiados con mayor detenimiento y profundidad, con el fin de cuantificar con precisión la cantidad de recursos que se utilizan en ellos, sus efectos sobre la economía y su impacto en la creación de empleos y en la reducción de la pobreza. Sobre esa base es necesario evaluar la pertinencia de mantenerlos, su sostenibilidad y las opciones más deseables para eliminarlos si acaso se concluyera que ello es recomendable.*