



Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la Serie especial son elaboradas por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a hacer frente a los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

13 de julio de 2020

¡Este es el momento! Reforma del sistema de fijación de precios de los combustibles en el marco del descenso de los precios del petróleo

Chadi Abdallah, David Coady y Nghia-Piotr Le¹

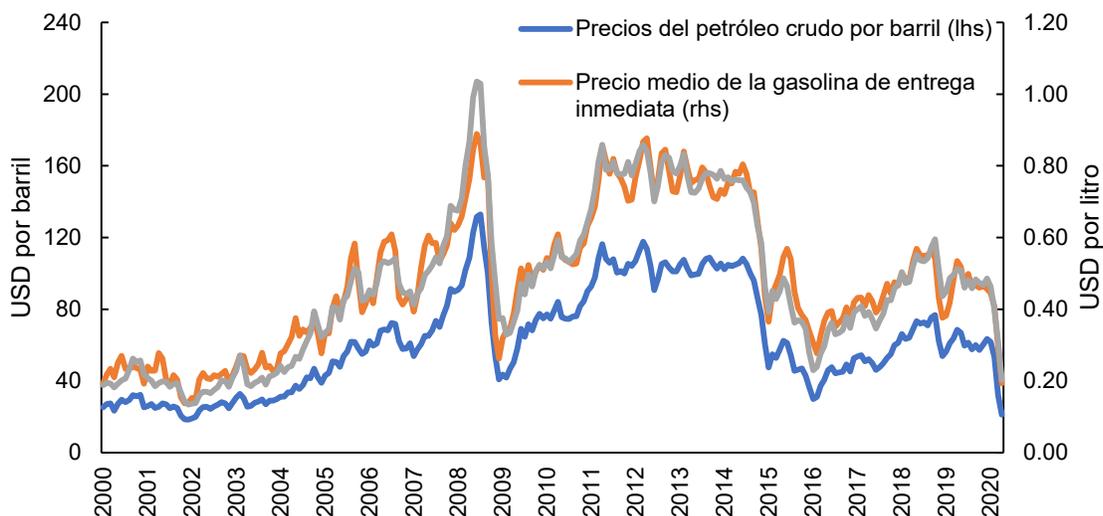
Una conjunción de factores relacionados con la oferta y la demanda ha llevado al descenso más pronunciado hasta el presente del precio internacional del petróleo crudo y de los productos derivados del petróleo (“combustibles”). Las variaciones tan marcadas de los precios pueden tener consecuencias fiscales importantes para los países, pero pueden diferir en función del alcance de la regulación interna del precio de los combustibles. Esta nota examina la forma en que los países han respondido a la reciente reducción de los precios de los principales combustibles (gasolina y diésel) en cuanto a su traslado a los precios internos, y las consecuencias en la eliminación de subsidios y la eficiencia de los impuestos a los combustibles. Aunque el descenso de los precios internacionales del petróleo representa una oportunidad para que los países reformen su método de fijación de los precios de los combustibles, para sostener estas reformas y proteger los beneficios obtenidos en materia fiscal y de eficiencia cuando los precios internacionales se recuperen muchos países deberán despolitizar la fijación de los precios mediante la eliminación de las facultades discrecionales del gobierno al hacerlo. La experiencia obtenida en anteriores procesos de reforma aporta importantes enseñanzas para trazar estrategias de reforma. Una reforma duradera requiere un enfoque integral que se comunique adecuadamente y vincule las reformas con beneficios económicos y sociales claros y creíbles, como por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Aprovechar la actual oportunidad para llevar a cabo reformas también puede favorecer las estrategias de los gobiernos para salir de la crisis de la COVID-19 y sentar las bases de reformas de mayor alcance en el mediano plazo.

¹ Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org.

I. ANTECEDENTES

La pronunciada disminución reciente de los precios internacionales del petróleo ha dado origen a niveles de precios no registrados desde comienzos de los años 2000. Los precios internacionales del petróleo crudo descendieron marcadamente de USD 62 por barril a fines de enero de 2020 a menos de USD 20 a fines de abril de 2020 (gráfico 1)². Esta disminución refleja en gran medida la merma de la demanda debida a los efectos económicos de las medidas adoptadas para contener la propagación de la COVID-19, por ejemplo, la reducción de los viajes internos e internacionales y la paralización de gran parte de la actividad económica (Banco Mundial, 2020). Los precios internacionales de los principales productos derivados, como la gasolina y el diésel, también se han derrumbado³.

GRÁFICO 1. Precios internacionales del petróleo crudo y los combustibles (dólares de EE.UU. por barril/litro)



Fuente: Informe WEO, precios internacionales de la energía de la AIE; 2020.

Nota: El precio del petróleo crudo es el promedio del WTI, Brent y Dubai. Los precios de entrega inmediata de los productos son los precios promedio de Estados Unidos, Rotterdam y Singapur.

El derrumbe de los precios internacionales y la demanda de petróleo tiene importantes consecuencias fiscales para los países⁴. La reducción de la demanda da origen a menores los ingresos fiscales derivados de los combustibles en los países que gravan el consumo de combustibles. El descenso de los precios al consumidor también puede reducir los ingresos cuando se aplican impuestos ad valorem. En los países que regulan los precios internos de los combustibles, las consecuencias fiscales dependerán de si los responsables de la política económica permiten que dichos precios se reduzcan en tándem con los precios internacionales. Por ejemplo, en países que limitan el traslado a los precios internos, los subsidios al precio de los combustibles se reducirán o los ingresos fiscales aumentarán, en ambos casos con un resultado fiscal positivo. Por otro lado,

² La disminución de los precios internacionales del petróleo en marzo de 2020 fue la más pronunciada de la historia (Banco Mundial, 2020).

³ Cabe destacar que el descenso de los precios internacionales, en su equivalente en moneda nacional, también depende de la variación del tipo de cambio durante el mismo período, dado que la depreciación de los tipos de cambio compensó parte de dicho descenso en dólares de EE.UU. No obstante, en el período en cuestión, este efecto parece relativamente leve.

⁴ Esta nota se centra en las consecuencias de la reducción del precio internacional de los combustibles. Este efecto traerá aparejado un importante efecto fiscal negativo para los países productores de petróleo debido a la merma de los ingresos provenientes del petróleo crudo, lo cual, en el contexto actual, se verá agudizado por la reducción de la demanda internacional de petróleo. Sobre este último punto, véanse las notas relacionadas en esta serie: [Revenue Administration: Safeguarding Revenues for Oil-Producing Countries](#), [Regímenes fiscales de los recursos naturales: Respuesta de política tributaria](#) y [Fiscal Policy Responses to the Sharp Decline in Oil Prices](#).

el efecto fiscal de la merma de la demanda variará en función de si el país grava o subsidia el consumo de combustibles, y será negativo en el primer caso y positivo en el segundo.

Esta nota analiza la forma en que los países han respondido a la reducción de los precios internacionales del petróleo en cuanto a su traslado a los precios internos de los combustibles, y también sus consecuencias en las medidas de reforma de los mecanismos de fijación de precios de los combustibles⁵. Normalmente, la fijación de precios de los combustibles está sumamente regulada, especialmente en las economías emergentes y en desarrollo. Los bajos precios del petróleo ofrecen a los países una oportunidad para eliminar los subsidios a los combustibles o aumentar los ingresos fiscales derivados de los combustibles, dado que este objetivo se alcanzará aplicando una política pasiva, que consista simplemente en no reducir los precios internos de los combustibles en función de los precios internacionales. Esto puede servir de plataforma para avanzar hacia una fijación eficiente de los precios de los combustibles, algo necesario para que los países puedan cumplir sus compromisos de mitigación del cambio climático en el marco de las contribuciones determinadas a nivel nacional (FMI, 2019)⁶. En épocas normales, esto podría facilitar el aumento del gasto público o la reducción de los impuestos, a fin de favorecer el crecimiento y el desarrollo o fortalecer la capacidad contributiva. En el contexto actual de la COVID-19, también ayudaría a financiar los importantes aumentos recientes del gasto en salud y la asistencia a empresas y hogares en respuesta a las medidas de confinamiento. Sin embargo, en el futuro, cuando los precios internacionales del petróleo se recuperen, para generar un efecto fiscal sostenido los países que regulan los precios internos de los combustibles deberán despolitizar la fijación de estos precios mediante mecanismos aplicados de forma independiente que, periódicamente y sin interferencias políticas, ajusten los precios internos en función de los precios internacionales, o mediante la liberalización de los precios. Esto requerirá una estrategia de reforma integral de las políticas que se comunique adecuadamente y que vincule la reforma del precio de los combustibles con beneficios económicos y sociales claros y creíbles, como por ejemplo, el fortalecimiento de los sistemas de protección social.

II. RESPUESTAS DE POLÍTICA EN MATERIA DE FIJACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES

El efecto fiscal del descenso de los precios internacionales de los combustibles dependerá del grado en que los países lo trasladen a los consumidores. El gráfico 2 muestra el traslado del descenso de los precios internacionales entre febrero de 2020 y mayo de 2020, donde el traslado se define como la variación absoluta de los precios minoristas dividida por la variación absoluta de los precios internacionales durante el mismo período, ambas expresadas en dólares de EE.UU. por litro. En el contexto del descenso del precio de los combustibles, un traslado menor (mayor) que la unidad está en consonancia con el aumento (descenso) de los niveles *netos* de los impuestos⁷. En estudios empíricos se ha comprobado que el traslado a los precios internos aumenta gradualmente a lo largo de un período aproximado de 4 a 6 meses⁸ y que, en promedio, es menor durante las disminuciones de los precios internacionales que durante los aumentos (Kpodar y Abdallah, 2017; Imam y Kpodar, de próxima publicación). El traslado medio en todos los países es de 0,91 y 0,90, para la

⁵ El análisis se basa en una muestra de 123 países sobre los que se disponía de información reciente acerca de los precios minoristas. Estos países representan más del 85% del consumo mundial de productos derivados del petróleo.

⁶ Coady *et al.* (2019) estimaron que, a nivel mundial, los subsidios a la energía derivados de la fijación de precios de la energía por debajo de niveles eficientes se sitúan en un 3,8% del PIB mundial, y que los productos derivados del petróleo representan el 41% de este total.

⁷ El impuesto neto es positivo cuando los precios minoristas internos superan los costos de abastecimiento, y negativo (por ejemplo, los subsidios), cuando son inferiores a los costos de abastecimiento. Nótese que cuando los países establecen impuestos ad valorem, los *niveles* del impuesto pueden variar, aunque la política fiscal (*la tasa*) no se modifique.

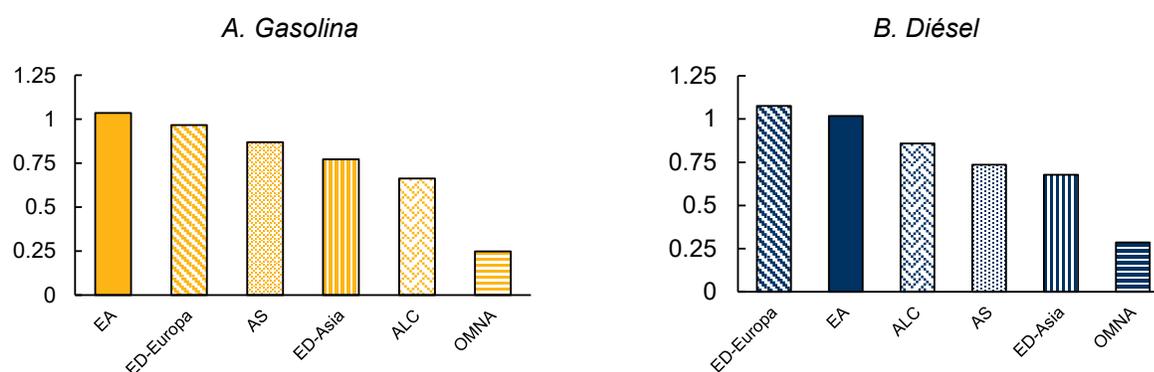
⁸ El traslado gradual refleja, por ejemplo, el tiempo que tarda el aumento de los precios internacionales de los combustibles en repercutir en los costos de abastecimiento interno y el grado de suavización de los precios que ejercen los proveedores y los reguladores.

gasolina y el diésel, respectivamente⁹. No obstante, esta estimación oculta grandes variaciones entre los diferentes grupos de países, así como dentro de cada grupo. Las estimaciones del traslado medio para la gasolina y el diésel oscilan entre 1,03 y 1,02 respectivamente en economías avanzadas (EA), y 0,25 y 0,29 en la región de Oriente Medio y Norte de África (OMNA). Aun dentro de cada región, la variación es importante (gráfico 3); por ejemplo, en una considerable proporción de los países de Oriente Medio y Norte de África y de África subsahariana (AS) el traslado es superior a la unidad, y en un pequeño número de economías avanzadas el traslado es inferior a 0,8. El traslado también varía entre los países exportadores (0,25 y 0,28 para la gasolina y el diésel, respectivamente) y los países importadores de petróleo (0,94 y 0,93, respectivamente).

Un factor clave que explica la magnitud del traslado es el alcance de la regulación gubernamental de los precios internos de los combustibles. El alcance de la regulación en la determinación de los precios internos de los combustibles se puede clasificar en función de los tres diferentes regímenes de fijación de precios siguientes¹⁰:

- **Liberalización de la fijación de precios:** Los distribuidores del sector privado fijan los precios de los combustibles y, en muchos casos, el consumo de combustibles está sujeto a impuestos al consumo (ad valorem) e impuestos selectivos (específicos).
- **Mecanismo automático de fijación de precios:** Los precios de los combustibles se fijan mediante la aplicación periódica de una fórmula de fijación de precios, y los precios internos se determinan mediante la suma de los costos de abastecimiento, los márgenes internos y los impuestos (tanto ad valorem como específicos)¹¹.
- **Fijación de precios ad-hoc:** Los precios de los combustibles se ajustan de forma discrecional y no periódica. Los ajustes pueden ser determinados por presiones fiscales específicas del país, o responder a incrementos o descensos prolongados o pronunciados de los costos de abastecimiento.

GRÁFICO 2. Traslado medio de los precios internacionales a los precios internos, de febrero a mayo de 2020, por región



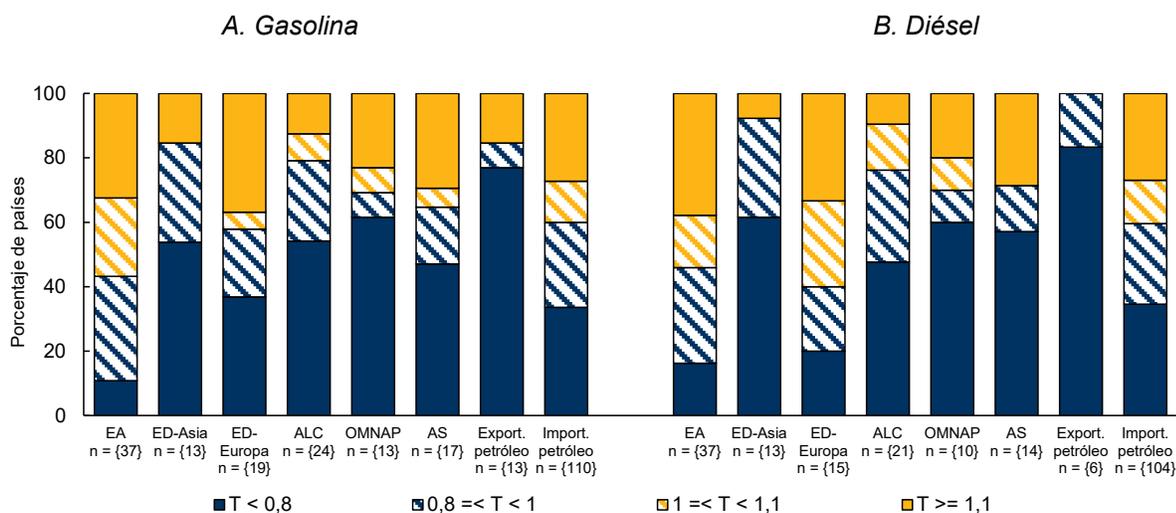
Nota: Estimaciones del personal técnico del FMI.

⁹ Estas estimaciones parecen muy superiores a las estimaciones correspondientes a fuertes reducciones de los precios internacionales de los combustibles registradas en el pasado (Coady, Flamini y Sears, 2015; Coady, Sears y Shang, 2017; Abdallah y Kpodar, 2017).

¹⁰ La clasificación de los países se basa en información institucional detallada obtenida a través de la asistencia técnica a los países miembros, en el pasado y actualmente, y se complementa con información de diferentes fuentes (Marchán, Espinasa y Yépez-García, 2017; FMI, 2017; la base de datos del GIZ; OCDE y UE). En el caso de 15 de los países de nuestra muestra, la clasificación no fue posible debido a la falta de información detallada sobre el marco jurídico que rige el mecanismo de fijación de los precios de los combustibles.

¹¹ Normalmente los precios se ajustan periódicamente (por ejemplo, de forma mensual o trimestral), y los ajustes pueden suponer la aplicación de normas formales de suavización para evitar variaciones pronunciadas de los precios en el corto plazo, pero asegurando el traslado total en el mediano plazo (Coady *et al.*, 2012). Por ejemplo, los costos de abastecimiento pueden calcularse como el promedio de los costos durante los meses previos, o se puede establecer un tope a la magnitud de la variación de los precios internos.

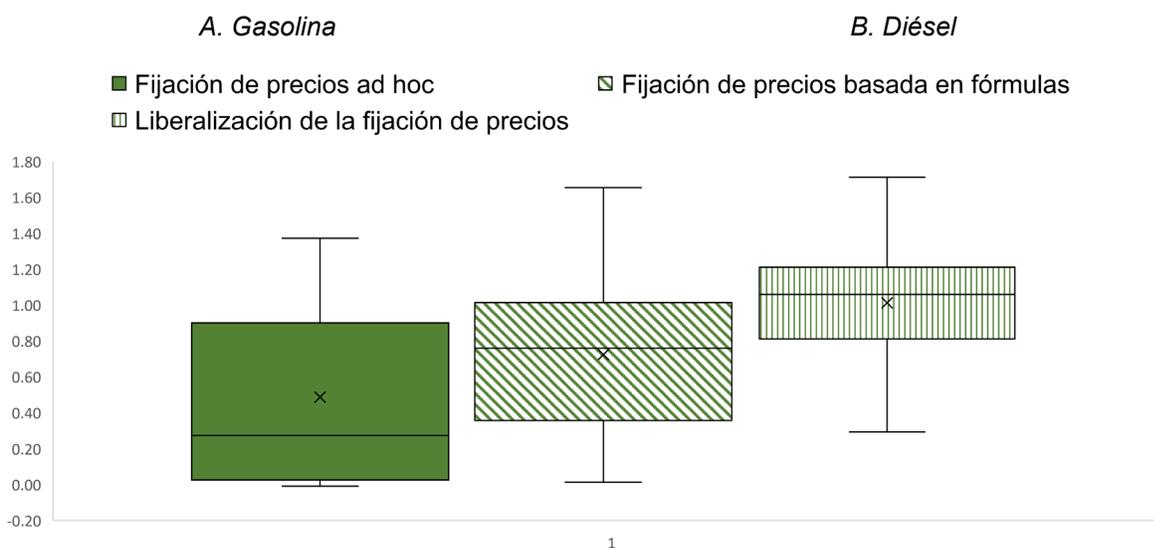
GRÁFICO 3. Distribución de las estimaciones de traslado (T) de febrero a mayo de 2020, por grupo de países



Nota: Estimaciones del personal técnico del FMI.

En promedio, el traslado de los recientes descensos de los precios internacionales de los combustibles a los precios internos ha sido mucho menor en países donde estos precios están más regulados. El gráfico 4 presenta la distribución del traslado entre países con diferentes regímenes de fijación de precios. Para la gasolina y el diésel, respectivamente, el traslado medio varía de 1,03 y 1,02 en regímenes liberalizados, a 0,76 y 0,69 en regímenes de fijación automática de precios, y 0,27 y 0,42 en regímenes de fijación de precios ad hoc. Una proporción relativamente importante de países con regímenes de fijación de precios regulados (mecanismo automático de fijación de precios y fijación de precios ad hoc) no han trasladado totalmente el descenso de los precios internacionales, lo cual da origen a un aumento de los impuestos a los combustibles o un descenso de los subsidios. También hay ejemplos de países con fijación de precios automática o liberalizada que tienen bajos niveles de traslado compatibles con normas formales de suavización, el establecimiento de precios mínimos o la intervención discrecional del gobierno en la fijación de los precios. Por ejemplo, el Gobierno de China fija los precios de la gasolina y el diésel de acuerdo con un mecanismo automático de fijación de precios sin suavización, ajustándolos cada 10 días en función de la variación de los precios internacionales. No obstante, cuando los precios internacionales se sitúan por debajo de cierto umbral, una norma impide realizar nuevos ajustes a la baja de los precios minoristas, con el fin de limitar las pérdidas de las empresas petroleras nacionales. Esto ayuda a explicar el traslado incompleto de los precios de la gasolina y el diésel que se observa en China, que corresponde a 0,77 y 0,68, respectivamente. En general, no obstante, los países deberían evitar la intervención discrecional en el contexto de los mecanismos automáticos de fijación de los precios de los combustibles para no comprometer la credibilidad e integridad del sistema de fijación de precios, e introducir formalmente normas de suavización si desearan ajustarse de forma más gradual a las variaciones bruscas de los precios internacionales, especialmente cuando se espera que estas variaciones se reviertan en el corto plazo. Si los gobiernos intervienen transitoriamente, deben comunicar claramente los motivos que justifican la intervención (por ejemplo, presiones fiscales provocadas por la crisis) y el carácter temporal de la misma.

GRÁFICO 4. Estimaciones del traslado de los precios internacionales a los precios internos, de febrero a mayo de 2020, por régimen de fijación de precios



Nota: Se excluyeron de la muestra los países sobre los que no se dispone de información acerca del régimen de fijación de precios.
Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

III. UNA OPORTUNIDAD DE REFORMAR LA FIJACIÓN DE PRECIOS DE LA ENERGÍA

La coyuntura actual de bajos precios internacionales del petróleo presenta una oportunidad para que los países reformen su método de fijación de los precios internos de los combustibles a fin de reducir los subsidios a los combustibles, aumentar la tributación y despolitizar la fijación de precios en el mediano plazo. Por ejemplo, las presiones fiscales derivadas del derrumbe de los precios internacionales del petróleo en 2014 dieron origen a un mayor hincapié en las reformas de la fijación de precios de la energía en las economías emergentes y en desarrollo exportadoras de petróleo (FMI, 2017; Banco Mundial, 2020): entre mediados de 2014 y fines de 2016, más de la mitad de estos países redujo los subsidios a la energía. Otros, entre ellos países importadores de petróleo, también redujeron posteriormente el alcance de la regulación del precio de los combustibles (Asamoah, Hanedar y Shang, 2017). En el corto plazo, limitar el traslado de la baja de los precios internacionales de los combustibles a los precios internos puede generar un margen de maniobra para financiar el aumento del gasto público en salud y asistencia social en el contexto de la pandemia de COVID-19. También ayuda a los países a eliminar subsidios o incrementar los impuestos a los niveles pretendidos de forma pasiva y sin tener que hacer ajustes para aumentar los precios internos. Esto puede sentar las bases para reducir la regulación de los precios a través de la adopción de un régimen de fijación de precios automático o liberalizado¹². Esto a su vez ayudaría a despolitizar la fijación de los precios internos de los combustibles, a proteger el presupuesto de la fluctuación de los subsidios o los impuestos a los precios de los combustibles y a elevar los impuestos a los combustibles para aumentar la presión fiscal. Aunque evitar un fuerte traslado a los precios internos durante períodos de reducción de los precios internacionales ayuda a eliminar los subsidios a los combustibles o aumenta implícitamente los impuestos sobre los combustibles, para alcanzar objetivos ambientales a través de impuestos al carbono eficientes será necesario aumentar considerablemente los niveles de impuestos y precios de los combustibles en la mayoría de los países.

¹² Cabe destacar que pasar a un sistema liberalizado requiere una planificación minuciosa para asegurar que los sistemas de abastecimiento y distribución sean competitivos y tengan una supervisión adecuada.

La experiencia obtenida en intentos previos de reducir activamente los subsidios o aumentar los impuestos a la energía a través de importantes aumentos de los precios de la energía indican que las probabilidades de llevar a cabo reformas fructíferas y perdurables dependen de cómo y cuándo se diseña y aplica la reforma, así como de las medidas que se adopten para proteger a los hogares vulnerables. Aunque no existe una única fórmula para afrontar los retos que suponen las reformas, las experiencias de los países indican que la eliminación de subsidios se debe diseñar minuciosamente, teniendo en cuenta seis elementos clave que se ha comprobado que propician el éxito y la sostenibilidad de las reformas (Clements *et al.*, 2013; Coady, Parry y Shang, 2018; FMI, 2019).

- **Un plan de reforma integral.** El plan debe tener objetivos claros a largo plazo e identificar y afrontar los diferentes retos asociados con la reforma, en consulta con las principales partes interesadas, tanto dentro como fuera del gobierno. Esto debe traer aparejado un análisis basado en evidencias de la posible repercusión de las reformas en los diferentes grupos, y de las políticas complementarias que puedan aliviar las consecuencias adversas para algunos de ellos.
- **Una estrategia de comunicación eficaz.** Esto incluye informar al público sobre la cuantía de los subsidios a la energía o los ingresos fiscales no percibidos, su efecto adverso en la desigualdad y en el crecimiento con uso intensivo de mano de obra, cómo afectan negativamente al presupuesto público y a la asignación de fondos a gastos prioritarios en materia social y de infraestructura, y la necesidad de cumplir los compromisos asumidos con respecto al cambio climático. Esto es esencial para ayudar a generar un amplio apoyo político y de la población, y debe realizarse durante todo el proceso de reforma.
- **Establecer una secuencia para el incremento del precio de la energía.** Cuando deban realizarse aumentos importantes, es conveniente hacerlo de forma gradual. Los incrementos pronunciados de los precios de la energía pueden generar una intensa oposición a las reformas, en tanto que una estrategia de aumento gradual permitirá que los hogares y las ramas de actividad tengan tiempo de ajustarse a los cambios. También dará tiempo a los gobiernos a prepararse suficientemente para formular y aplicar medidas de apoyo adecuadas y mitigar los posibles efectos inflacionarios¹³.
- **Mejorar la eficiencia y la transparencia de las empresas públicas afectadas por las reformas.** Fortalecer la posición financiera y la eficiencia operativa de las empresas de energía y de las empresas que hacen un uso intensivo de la energía puede reducir la necesidad de transferencias presupuestarias y, en consecuencia, reducir la carga sobre las finanzas públicas. Esto evita generar entre la población la impresión de que los ingresos fiscales se despilfarran en sostener empresas ineficientes.
- **Aplicar medidas de compensación.** Es fundamental compensar a los hogares perjudicados considerablemente por la eliminación de los subsidios a la energía (especialmente los hogares de más bajo ingreso) para no agravar la pobreza y mantener el apoyo a las reformas. Estas medidas se deben comunicar y aplicar en las primeras etapas del proceso de reforma para generar mayor credibilidad.
- **Despolitizar el mecanismo de fijación de precios.** Los mecanismos basados en normas para fijar los precios de la energía pueden reducir la probabilidad de que las reformas deban revertirse. La adopción de mecanismos automáticos de fijación de precios, aplicados por una entidad independiente y alejada de las presiones políticas puede sumarse a normas de suavización para evitar fuertes incrementos de los precios internos y, al mismo tiempo, asegurar en el mediano plazo que las variaciones de los precios internacionales se trasladen totalmente a los precios internos de manera gradual. Todos los programas de liberalización de los mercados deben formularse minuciosamente y aplicarse junto con medidas que aseguren que el abastecimiento del mercado y la fijación de precios sean competitivos.

¹³ Los responsables de la política económica suelen preocuparse por los posibles efectos inflacionarios de aumentar los precios internos de los combustibles. Sin embargo, estudios recientes de Abdallah y Kpodar (2020) y Choi *et al.* (2018) señalan que el efecto de los aumentos de precios de los combustibles en el nivel general de los precios es, en promedio, leve y transitorio. Los factores que mitigan la persistencia de cualquier aumento general de precios son, entre otros, la mayor flexibilidad del mercado laboral, un uso menos intensivo de la energía y una política monetaria creíble.

Para trazar y poner en práctica una estrategia de reforma se requiere la participación tanto de “todo el gobierno” como de “toda la sociedad”. Esto a su vez requiere la participación y la comunicación eficaces entre los organismos públicos y la consulta abierta e interactiva con las principales partes interesadas durante las etapas iniciales de diseño de la reforma. Una estrategia de comunicación eficaz puede contribuir a lograr un amplio apoyo de la población a la reforma de los precios de los combustibles. La estrategia de comunicación debería incluir la consulta a quienes se ven afectados por la reforma, dado que su apoyo puede mejorar considerablemente la probabilidad de éxito (Worley, Pasquier y Canpolat, 2018; Abdallah *et al.*, 2019)¹⁴. La campaña de información debe ser transparente tanto acerca de los beneficios como de los costos de la reforma. Debería explicar la razón de ser de la reforma, sus beneficios y el costo del status quo, y las medidas complementarias de mitigación para los grupos perjudicados.

Los países pueden examinar las experiencias de otros países que han reformado eficazmente sus regímenes de fijación de los precios de los combustibles para extraer enseñanzas en materia de política pública. Numerosos países han adoptado y aplicado con buen resultado mecanismos automáticos de fijación de precios de los combustibles que pueden proteger el presupuesto de la variación de los precios internacionales del petróleo. Algunos ejemplos son China, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Mauricio, México, Mozambique y Nepal. Otros países, como India, Filipinas y Marruecos (recuadro 1) incluso han liberalizado la fijación de los precios de determinados combustibles clave tras un proceso de reforma gradual¹⁵. Reformas más recientes ilustran cómo los gobiernos pueden capitalizar el descenso de los precios del petróleo y actuar rápidamente para eliminar los subsidios a los combustibles y reformar el método general de fijación de precios. A fines de 2014, después de décadas de control de los precios, tanto Indonesia como Malasia, que entonces estaban entre los cinco países que otorgaban más subsidios al precio de los combustibles en Asia sudoriental, aprovecharon la oportunidad del derrumbe de los precios internacionales del petróleo para eliminar sus subsidios. A inicios de 2015, Indonesia derogó su subsidio a la gasolina y redujo considerablemente su subsidio al diésel. A fines de 2014, Malasia dejó de subsidiar la gasolina y el diésel, pasando básicamente de reformas parciales a la desregulación total de los precios de ambos combustibles; esto se refleja en los altos niveles de traslado a los precios internos en el caso de la gasolina (0,8) y el diésel (0,7) durante la reducción reciente de los precios internacionales¹⁶.

La desregulación de la fijación de precios de los combustibles ofrece beneficios económicos, sociales y ambientales que van más allá de generar un margen de maniobra fiscal. Entre estos beneficios están los siguientes:

- **Fomento del empleo y del crecimiento con uso intensivo de capital humano.** Reformar los precios de los combustibles puede estimular el empleo y el crecimiento inclusivo y así sentar las bases para una mayor diversificación económica. En general, desviar recursos de las ramas de producción con uso intensivo de capital (que normalmente hacen uso intensivo de la energía) hacia aquellas con uso intensivo de personal calificado (que además hacen uso intensivo de mano de obra) fomenta el empleo y contribuye a abordar el problema de los niveles persistentemente altos de desempleo. Mundaca (2017) investigó el efecto de las reformas de los subsidios a los combustibles fósiles en el crecimiento económico y concluyó que un país que inicialmente aplica estos subsidios y posteriormente los elimina o reduce registra un mayor crecimiento económico del PIB per cápita y mayores niveles de empleo. Estos efectos son más intensos en países donde los subsidios a los combustibles eran elevados desde el inicio, como en la región de Oriente Medio y Norte de

¹⁴ El análisis de Abdallah *et al.* (2019) muestra cómo diseñar y poner en marcha una estrategia de comunicación fructífera, usando el ejemplo de la reforma de los precios de la energía realizada en Colombia.

¹⁵ Véanse más detalles en Coady, Parry y Shang (2018, cuadro 1).

¹⁶ Nótese, no obstante, que Malasia volvió a establecer los subsidios en mayo de 2018.

África donde una reducción de USD 0,20 por litro en los subsidios a la gasolina y el diésel generó un aumento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita de aproximadamente un 0,5% y un 0,3%, respectivamente.

- **Priorización del gasto y el crecimiento inclusivo.** Las reformas de los subsidios y los aumentos de los impuestos a los combustibles pueden generar en forma eficiente un mayor margen de maniobra fiscal que puede utilizarse para incrementar gastos prioritarios como el gasto social y en infraestructura, que fomentan el crecimiento inclusivo (Clements *et al.*, 2013). Esto incluye un aumento del gasto en salud y educación. Hay evidencias que indican que reformar los precios de la energía en el contexto de una consolidación fiscal eficiente y favorable al crecimiento puede aliviar la pobreza y reducir la desigualdad (Abdallah *et al.*, 2015).
- **Beneficios sociales y ambientales.** Los beneficios ambientales de las reformas son el elemento central de una iniciativa en curso en materia de políticas públicas que ha cobrado importancia a partir de 2009, cuando las principales economías del G-20 acordaron eliminar paulatinamente los subsidios a los combustibles fósiles como parte de los esfuerzos por combatir el calentamiento global (Parry *et al.*, 2014). Estos compromisos se reafirmaron en 2012 y, más recientemente, en el Acuerdo de París sobre el cambio climático, celebrado en 2015. Coady *et al.* (2019) estimaron que eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y pasar a un sistema eficiente de fijación de precios redundaría en una apreciable reducción de las emisiones de CO2. Pero estas reformas también pueden reportar beneficios importantes en el ámbito nacional, como por ejemplo, reducir las muertes prematuras por contaminación del aire¹⁷.

Recuadro 1. Estrategia de reforma con participación de “todo el gobierno” y “toda la sociedad”:

La experiencia de Marruecos

Los subsidios a la energía han existido en Marruecos desde inicios del siglo XX, antes de que el gobierno tomara la decisión en 2010 de emprender reformas. Aunque hubo algunos ajustes de los precios minoristas internos de los combustibles después de 2000, estos fueron muy infrecuentes. La presión para llevar a cabo reformas se intensificó cuando los subsidios a la energía alcanzaron aproximadamente el 4,6% del PIB a fines de 2011 tras la fuerte recuperación de los precios internacionales del petróleo ocurrida después de 2009. Era evidente que estos subsidios no solo eran insostenibles desde el punto de vista fiscal, sino que distorsionaban la economía de Marruecos y la llevaban a una producción ineficiente con un uso intensivo de energía.

En 2012, se puso en marcha una estrategia de reforma a lo largo de varios años que se basaba en un plan gradual de reforma de los precios minoristas de los combustibles. La estrategia consistía en tres etapas: una fase de preparación durante la cual se adoptaron incrementos graduales de los precios de venta al público de la gasolina para reducir paulatinamente los subsidios; una fase de indexación parcial durante la cual los precios se fijaban mediante un mecanismo automático de fijación de precios con normas de suavización con el fin de eliminar gradualmente los subsidios; y una fase final de liberalización de los precios.

- **Fase de preparación** (de 2012 a 2013). La reducción progresiva parcial de los subsidios comenzó en septiembre de 2013 cuando se establecieron topes a los subsidios unitarios (con topes más altos para el diésel) a fin de limitar el costo fiscal de los subsidios. Estos topes se redujeron gradualmente con el correr del tiempo.
- **Fase de indexación.** A fines de 2013, el gobierno adoptó un mecanismo automático de fijación de precios del diésel y la gasolina basado en un promedio móvil de los precios internacionales de los dos meses

¹⁷ Coady *et al.* (2019) estimaron que eliminar los subsidios a los combustibles fósiles y pasar a un sistema eficiente de fijación de precios tendría considerables beneficios ambientales a nivel nacional e internacional y redundaría en una reducción del 28% de las emisiones de CO2 y de aproximadamente el 46% de las muertes prematuras por contaminación del aire. Casi el 80% de estos beneficios ambientales se debe a la fijación eficiente de los precios del carbón.

previos. Se establecieron ajustes automáticos de los precios internos cada vez que el precio de importación de referencia divergiera del precio minorista interno en un 2,5%, tanto al alza como a la baja. Inicialmente los ajustes eran mensuales, pero después se volvieron más frecuentes (dos veces por mes) hasta que los subsidios se eliminaron totalmente en enero de 2014 en el caso de la gasolina y el combustible de grado medio y en diciembre de 2014 en el caso del diésel para automotores.

- **Fase de liberalización.** En 2018, después de aplicar con éxito el mecanismo automático de fijación de precios e impedir el retorno de los subsidios de 2015, se liberalizaron totalmente los precios minoristas de todos los combustibles.

Marruecos ofrece un ejemplo de cómo generar aceptación de las reformas entre la población. La comunicación entre los ministerios, incluidos los equipos que colaboraron en los aspectos técnicos de la reforma, fue clave, y todos los participantes en el proceso trabajaron coordinadamente. Esta estrategia de reforma con la participación de “todo el gobierno” se complementó también con una estrategia de participación de “toda la sociedad”. El método de aumento progresivo de los precios ayudó a asegurar una transición más fluida y un mayor nivel de aceptación entre la población. La transparencia y la comunicación de estos cambios de los precios (y cómo se ven afectados por factores externos o internos) también ayudó a sostener el proceso de reforma. Por último, de forma paralela, el Gobierno adoptó medidas para ampliar programas específicos de protección social ya existentes (por ejemplo, apoyo a niños en edad escolar y asistencia médica para los pobres), complementadas por la creación de nuevos programas (por ejemplo, apoyo a viudas y personas de bajos recursos con discapacidad física). El Gobierno estableció el Fondo de Cohesión Social, en el marco de la Ley Financiera de 2012, con el objetivo de: i) financiar la asistencia médica para los más vulnerables; ii) realizar transferencias monetarias condicionadas que exigen que las familias pobres beneficiarias envíen a sus hijos a la escuela; y iii) proporcionar apoyo directo no condicionado a hogares vulnerables.

El Gobierno de Marruecos ha seguido fortaleciendo la red de protección social para dar apoyo a la labor en curso de reforma de los subsidios. El proceso de reforma continúa ya que se mantienen subsidios al gas natural licuado. Como parte de los esfuerzos por abordar la cuestión de estos subsidios y fortalecer la red de protección social, y con el apoyo del Banco Mundial, el Gobierno está creando un registro social unificado basado en información biométrica, recurriendo a la reciente experiencia de India. Esto mejoraría la cobertura y la selección de los beneficiarios de la red de protección social, en respaldo de la reforma de los subsidios en curso.

Fuente: Abdallah *et al.* (2018).

REFERENCIAS

- Abdallah, Chadi, David Coady, Sanjeev Gupta, and Emine Hanedar, 2015, “The Quest for the Holy Grail: Efficient and Equitable Fiscal Consolidation in India,” in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2017, “Dynamic Fuel Price Pass-through: Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database,” *Energy Economics*, Vol. 66, pp. 303–12.
- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank, and Delphine Prady, 2019, “Colombia: Reforming Energy Pricing,” IMF Country Report No. 19/344 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, David Coady, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2018, “Energy Subsidies in MENA Countries: An Update” presentation prepared for and presented at “The Eleventh Arab Energy Conference,” Marrakech City, Morocco, October 1–4, 2018 (Washington: International Monetary Fund).
- Abdallah, Chadi, and Kangni Kpodar, 2020, “How Large and Persistent is the Response of Inflation to Changes in Retail Energy Prices?,” IMF Working Paper No. 20/93 (Washington: International Monetary Fund).

- Asamoah, Amyra, Emine Hanedar, and Baoping Shang, 2017, "[Energy Subsidy Reform: Difficult yet Progressing](#)," Column in Vox Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Portal.
- Choi, Sangyup, Davide Furceri, Prakash Loungani, Saurabh Mishra, and Marcos Poplawski-Ribeiro, 2018, "[Oil Prices and Inflation Dynamics: Evidence from Advanced and Developing Economies](#)," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 82, pp. 71–96.
- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, Carlo Sdravovich, and others, 2013, "[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, "[Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications](#)," IMF Technical Notes and Manuals No.2012/03 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Valentina Flamini, Louis Sears, 2015, "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries," in *Inequality and Fiscal Policy*, ed. by Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears, and Baoping Shang, 2017, "[How Large are Global Fossil Fuel Subsidies](#)," *World Development*, Vol. 91, pp. 11–27.
- Coady, David, Ian Parry, and Baoping Shang, 2018, "[Energy Price Reforms: Lessons for Policymakers](#)," *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 197–219.
- Coady, David, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, 2019, "[Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates](#)," IMF Working Paper No. 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2017, "[If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries](#)," Paper presented at the Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, Rabat, Morocco, April 2017 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2019, "[How to Mitigate Climate Change](#)," October 2019 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- _____, 2020, "[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)," April 2020 *Fiscal Monitor* (Washington, International Monetary Fund).
- Imam, Patrick A. and Kangni Kpodar, Forthcoming, "Pass (or Not Pass) Through International Oil Price Changes to Domestic Fuel Prices in Developing Countries: What are the Drivers," IMF Working Paper (Washington, International Monetary Fund).
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, and Ariel Yépez-García, 2017, "[The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle](#)" (Washington: Inter-American Development Bank).
- Mundaca, Gabriela, 2017, "[Energy Subsidies, Public Investment and Endogenous Growth](#)," *Energy Policy*, Vol. 110, pp. 693–709.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li, 2014, *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice* (Washington, International Monetary Fund).
- World Bank, 2020, "[Adding Fuel to The Fire: Cheap Oil During the Pandemic](#)," Chapter 4 in *Global Economic Prospects* (Washington: The World Bank Group).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, "[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)," Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note, No. 10 (Washington: The World Bank Group).