

Boletín del FMI

OPERACIÓN DEL MERCADO ENERGÉTICO

Manejo de los precios crecientes del petróleo en los países en desarrollo

Por Amine Mati
Departamento de Finanzas Públicas del FMI
20 de marzo de 2008

- Los precios crecientes del petróleo han golpeado duramente a los países emergentes y en desarrollo.
- La mayoría de los países no trasladan totalmente la elevación de costos a los consumidores.
- El impacto sobre los pobres puede mitigarse mediante transferencias bien focalizadas.

De una muestra de 42 países en desarrollo y de mercados emergentes, menos de la mitad de ellos trasladaron totalmente los marcados aumentos de precios del petróleo a los clientes minoristas en 2007.

En 2006 hubo muchos menos casos ya que, según investigaciones del FMI, el 75% de los países permitieron que subieran los precios minoristas internos.

El traslado de precios fue considerablemente menor en el caso de los países exportadores netos de petróleo que en el de los importadores de dicho producto. Esto es atribuible principalmente a los controles sobre los precios internos de los combustibles y al menor gravamen de los mismos.

Los países reaccionaron ante el aumento mundial de los precios del barril de petróleo a más de US\$100 en 2007 elevando los subsidios de los combustibles, tanto explícitos (a 1,5% del PIB) como implícitos (a 4% del PIB). Estas conclusiones se basan en los resultados de una encuesta de economistas del FMI a los que se le asignaron trabajos sobre países en desarrollo y de mercados emergentes.

Al mismo tiempo, los países en desarrollo tuvieron que hacer frente al rápido aumento del precio de los alimentos. Hasta ahora, el costo añadido de las medidas para amortiguar el impacto de estos aumentos sobre los precios internos ha sido limitado pero podría crecer en forma sustancial si los precios de los alimentos siguen aumentando.

Los países que no dejan operar el mercado trasladando a los consumidores la totalidad de los aumentos del costo del petróleo corren el riesgo de incurrir en costos fiscales abultados (a través de mayores subsidios generalizados y del sacrificio de ingresos provenientes del petróleo). Pero redes de protección correctamente focalizadas pueden mitigar el impacto del aumento de los precios del petróleo sobre los pobres y a la vez garantizar una posición fiscal sostenible.

Magnitud del problema

El traslado limitado del aumento de precios de 2007 (definido como el cociente entre las variaciones absolutas de los precios minoristas de los combustibles desde diciembre de 2003 y el precio en moneda nacional del combustible importado pertinente) fue evidente para todo tipo de combustibles:

Gasolina. Hacia fines de 2007, solo 18 de los 42 países de la muestra efectuaron un traslado íntegro (o más) del aumento de los precios de importación, siendo la mediana del coeficiente de traslado equivalente a 0,9. En comparación, hacia fines de 2006, el 75% de los países efectuaron un traslado íntegro del aumento de los precios internacionales del petróleo. En 2007, el traslado promedio de precios fue de 0,4. El análisis de los datos indica que:

- La mediana del traslado de precios fue mayor en los países importadores netos de petróleo (1,15 en 2007) que en los países exportadores netos de petróleo (0,58 en 2007).
- En las economías de Asia y el Pacífico se registraron algunos de los mayores traslados en 2005–06, ya que los países que habían prolongado la congelación de precios (por ejemplo, Indonesia) elevaron sustancialmente los precios minoristas para limitar el crecimiento de los subsidios de los combustibles. De ahí en más, los precios no cambiaron en Indonesia, por lo que en 2007 el coeficiente promedio de traslado fue de 0,7 solamente.
- El traslado de mayor cuantía tuvo lugar en Turquía. Este país aplica un régimen liberalizado de precios y sus elevados impuestos específicos sobre el consumo amplificaron dicho traslado de precios.
- Hacia fines de 2007, el traslado promedio (0,7) fue sensiblemente menor que el promedio constatado en el Grupo de los Siete países industriales (1,23).

Gasoil. De 37 países sobre los cuales se dispone de datos, 17 de ellos efectuaron un traslado íntegro del alza de precios del gasoil en 2007. El traslado de precios fue considerable en algunos países, tales como Indonesia, que liberalizaron sus mercados para ciertos combustibles. El traslado de menor cuantía tuvo lugar en países productores de petróleo tales como Bolivia, Egipto y México.

Queroseno. Si bien la mediana del traslado de los precios minoristas del queroseno fue de 0,85 en los 42 países, hacia noviembre de 2007 solo 11 de ellos habían realizado un traslado íntegro de los costos. El traslado limitado de precios puede reflejar la importancia relativa del queroseno en la canasta de consumo de los hogares pobres. India, por ejemplo, ha mantenido congelados los precios del queroseno desde 2003 pero ha subido los precios de otros combustibles.

A nivel internacional se han ampliado las diferencias de precios al por menor de los combustibles desde 2003, lo cual refleja la variación del traslado de precios según los países (véase el cuadro). A fines de 2007, el precio minorista del litro de gasolina variaba desde US\$2,25 en Turquía a apenas US\$0,23 en Egipto. En concordancia con los resultados del traslado, los precios al por menor son más bajos en los países exportadores de petróleo que en los importadores de petróleo.

Mecanismos de fijación de precios de los combustibles

Más de la mitad de los 42 países de la muestra aplican controles de precios y los ajustan con criterios ad hoc, lo que explica en parte el traslado parcial de precios en dichos países. Hoy día, los precios minoristas son un 25% más altos en los países con regímenes liberalizados de fijación de precios que en los países que ajustan los precios con criterios ad hoc.

Los traslados de menor cuantía han estado asociados con mayores subsidios explícitos o implícitos de los precios de los combustibles domésticos. Los subsidios explícitos reflejan principalmente una compensación a las refinerías o empresas energéticas nacionales por la diferencia entre el precio mayorista interno y el precio mundial de los combustibles.

Para el año 2007, solo se dispone de datos sobre 14 países que aplican dichos subsidios; estos varían entre el 0,1% del PIB (Líbano) y el 9,3% del PIB (Yemen), con un promedio de 1,5% del PIB. Como es lógico, los mayores subsidios explícitos se aplicaron en aquellos países en los que el traslado de precios era menor.

Los subsidios implícitos reflejan la venta interna de combustibles por debajo de los precios de exportación, sin ninguna compensación explícita en el presupuesto. En 2007 se disponía de datos sobre cinco países solamente, con subsidios que variaban entre el 0,14% del PIB (Perú) hasta el 13,4% (Azerbaiyán). En la actualidad, el promedio de los subsidios implícitos equivale a 4,2% del PIB.

Los regímenes de fijación de precios del petróleo determinan en gran medida el grado de traslado. Los mecanismos liberalizados y automáticos de fijación de precios del petróleo estaban vinculados a los precios minoristas de combustibles y traslados de precios más elevados.

En 2007, el promedio de precios minoristas de los combustibles era alrededor de un 25% mayor en los países con mecanismos liberalizados que en los países que ajustaban los precios con criterios ad hoc. Es más probable que se apliquen regímenes liberalizados de fijación de precios en los países importadores de petróleo que en los países exportadores de petróleo. Normalmente, estos últimos suministran los productos del petróleo a sus poblaciones a precios bajos.

Traslado limitado de precios

En 2007, menos de la mitad de los países de la muestra efectuaron un traslado íntegro del alza de los precios mundiales del petróleo a los clientes minoristas.

	Gasolina		Queroseno	Gasoil
	2006	2007 ¹	2007 ¹	2007 ¹
Países importadores netos de petróleo (promedio)	1,81	1,15	0,91	1,13
Países exportadores netos de petróleo (promedio)	0,87	0,58	0,68	0,61
Total de la muestra (promedio)	1,59	1,01	0,86	1,01
Países importadores netos de petróleo (mediana)	1,83	1,03	0,90	1,05
Países exportadores netos de petróleo (mediana)	0,59	0,53	0,22	0,53
Total de la muestra (mediana)	1,72	0,90	0,85	0,88
África (mediana)	1,67	1,06	1,09	1,36
América (mediana)	1,09	0,70	1,15	0,69
Asia (mediana)	2,15	1,36	0,65	0,94
Europa (mediana)	1,75	1,30	...	1,61
Oriente Medio (mediana)	0,78	0,58	0,34	0,67
Partidas informativas:				
Países de la muestra	42	42	24	37
Países que efectuaron un traslado íntegro de precios ²	31	18	11	17
Traslado de precios dentro del año ³	1,27	0,41	0,63	0,48
Países que efectuaron un traslado íntegro dentro del año ²	26	8	5	9
Aumento del precio internacional de los combustibles (porcentaje) ³	6,9	48,1	44,2	47,2
Fuente: Personal técnico del FMI.				
Nota: A menos que se indique lo contrario, se utiliza 2003 como año de referencia para todos los cálculos del traslado de precios.				
¹ Precios minoristas después de impuestos; última observación de 2007.				
² El traslado se define como "íntegro" cuando es mayor o igual que 1.				
³ Calculado utilizando el fin del año anterior como punto de referencia.				

Regímenes tributarios de los combustibles

Para muchos países, los ingresos tributarios provenientes del petróleo representan una fuente importante de ingresos. A raíz del crecimiento de los precios mundiales, los países, especialmente los importadores de petróleo, han efectuado cambios importantes a la tributación.

Si bien los ingresos globales de los países importadores de petróleo disminuyeron de alrededor del 2% en 2003 a 1,8% del PIB en 2007, la reacción ante los aumentos de los precios mundiales ha sido muy dispar. Algunos países han aumentado los derechos aduaneros o las tasas de los impuestos específicos sobre el consumo para mitigar las presiones fiscales o para financiar un mayor gasto social; otros han tratado de limitar el aumento de los precios internos reduciendo las tasas de los impuestos específicos sobre el consumo y ajustando los derechos aduaneros.

La recaudación promedio de impuestos como porcentaje de los precios minoristas bajó de 37% en 2003 a 31% en 2007. Esto reflejó principalmente el esfuerzo por limitar el avance de los precios internos mediante la reducción de los impuestos específicos sobre el consumo (Líbano, México y Perú) y la rebaja de los derechos aduaneros (Filipinas y Ucrania).

También han aumentado los precios mundiales de los alimentos

Desde fines de 2006, junto con los aumentos de los precios del petróleo ha tenido lugar un marcado aumento de los precios mundiales de los alimentos que, en promedio, han crecido cerca de un 20% desde fines de septiembre de 2006.

Los aumentos han sido de especial cuantía en el caso del maíz, el aceite de palma y el trigo. Y, a diferencia de lo sucedido en ocasiones anteriores, estos aumentos no obedecen a restricciones de suministro sino a un aumento sostenido de la demanda en China e India, y al uso de biocombustibles como fuentes renovables de energía (especialmente el maíz, para producir etanol).

¿Qué hacer?

Los países deberían trasladar los aumentos de los precios mundiales del petróleo para preservar la eficiencia económica, así como para evitar costos fiscales excesivos. Esto implica subsanar limitaciones de la política económica, pero es crucial ya que los países importadores de petróleo están afrontando una mayor necesidad de financiamiento a raíz del *shock* negativo de los términos de intercambio que están padeciendo. Un mayor traslado de precios también implica la necesidad de ampliar las redes de protección social, habida cuenta, en particular, del aumento de precios de los alimentos.

Para comentar este artículo, diríjase a imfsurvey@imf.org

Traducción del artículo de la revista del *Boletín del FMI* publicado en www.imf.org/imfsurvey.