

ARDE el riesgo

Los subsidios a la energía en los países de bajo y mediano ingreso pueden afectar gravemente al buen estado de sus finanzas públicas

David Coady, Valentina Flamini y Matías Antonio

LA ACUSADA recuperación de los precios internacionales del petróleo desde fines de 2008 ha puesto de manifiesto una vez más el riesgo fiscal que corren muchos países de bajo y mediano ingreso que subvencionan los precios de los combustibles. Hace dos años, en un artículo de *F&D* se predijo que, si los países continuaban limitando el traspaso de los aumentos de los precios internacionales a los consumidores nacionales, se produciría una escalada de los subsidios de precios de los combustibles (véase “Subsidios al petróleo: En alza”, *F&D* junio de 2010).

Estos riesgos son ahora una realidad.

Después de alcanzar su nivel máximo a mediados de 2008, los precios internacionales cayeron en picado en los seis meses siguientes. Sin embargo, ahora buena parte de ese descenso se ha invertido. El aumento de precios sostenido en los tres últimos años dejó a los precios internacionales al final de 2011 en un 80% aproximadamente de su nivel máximo de mediados de 2008. Desde el segundo trimestre de 2012 los precios han sufrido altibajos.

Tal como sucedió hasta mediados de 2008 con los acusados aumentos de los precios internacionales, muchos países de bajo y mediano ingreso han tenido problemas para traspasar los recientes

aumentos a los consumidores nacionales. En efecto, la mayoría han permitido el traspaso de menos del 70% en los tres últimos años (véase el gráfico 1). Los niveles de traspaso fueron especialmente bajos en los países exportadores de petróleo, la mitad de los cuales, muchos en Oriente Medio y Asia central, traspasaron menos del 55%; sin embargo, en los países avanzados y emergentes de Europa este porcentaje fue mucho mayor.

Grandes costos fiscales

El costo del traspaso incompleto representa un riesgo fiscal considerable para muchos países (véase el gráfico 2). Por ejemplo, en la mitad de los países de Oriente Medio y Asia central, al final de 2011 el costo fue superior al 2,3% del PIB mientras que en la mitad de los países de África subsahariana superó el 1,3%.

Una diferencia clave en relación con el bajo nivel de traspaso que se dio durante el más reciente aumento de precios es que este obedeció en parte a los impuestos relativamente altos a los combustibles vigentes en muchos países al final de 2008. Al comenzar a descender los precios en la segunda mitad de 2008, muchos países traspasaron muy poco de esa disminución a los consumidores: el traspaso descendió a menos del 30% en la mayoría de los países de bajo y mediano ingreso. Con la recuperación de los precios, los países con niveles tributarios superiores a las pautas históricas los redujeron para evitar que los precios nacionales aumentaran bruscamente.

Para muchos países que efectuaron un traspaso reducido en los tres últimos años, el nivel de impuestos es todavía considerable y se puede mantener siempre que en el futuro las variaciones de los precios internacionales se traspasen íntegramente a los consumidores nacionales. Tal es el caso de muchos países de África subsahariana.

La disminución de impuestos y el aumento de subsidios que vienen ocurriendo en partes de África subsahariana son motivo de particular preocupación debido a que los ingresos generados por los impuestos a los combustibles son una fuente valiosa de financiación de gastos públicos, que son importantes para reducir la pobreza y aumentar el crecimiento. Cerca de la mitad de los países de Oriente Medio y Asia Central continúan la tradición de subvencionar a los consumidores. Un gran número de países de otras regiones hacen lo propio.

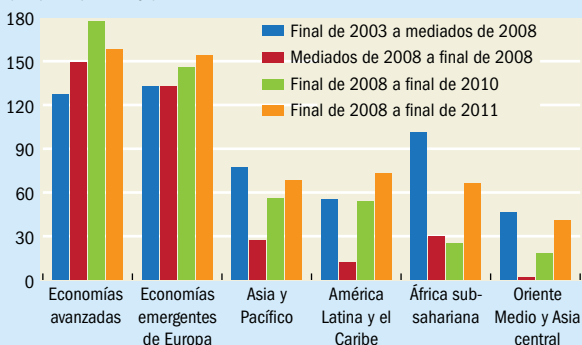
La existencia de subsidios en algunas economías del G-20 es contraria al compromiso establecido en el comunicado de Pittsburgh de septiembre de 2009, en que se instó a eliminar gradualmente los “subsidios ineficientes a los combustibles fósiles”.

Gráfico 1

Absorción de los aumentos

Muchos países de bajo y mediano ingreso no han traspasado íntegramente los recientes aumentos de precios de los combustibles a los consumidores nacionales.

(traspaso, porcentaje)



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El traspaso se calcula como el aumento de los precios nacionales dividido por el aumento de los precios internacionales (ambos expresados en la moneda nacional).



Un empleado modifica el tablero de precios en una gasolinera en Chongqing (China).

Una medida delicada desde el punto de vista político

La eliminación de subsidios puede traducirse en considerables ventajas económicas y sociales. Los subsidios de precios estimulan el consumo y el derroche de combustible. Por ejemplo, muchos países productores de petróleo tienen algunos de los precios al por menor más bajos del mundo, lo cual da como resultado un consumo de combustible (y las consiguientes congestión y contaminación) muy superior al de países de ingresos más altos. Además de diluir el efecto de los incentivos para el aumento de la eficiencia energética, los subsidios pueden dar como resultado el contrabando transfronterizo y la escasez en el país. Su alto costo fiscal desplaza a los gastos públicos y las inversiones privadas de alta prioridad, y la mayor parte de sus beneficios quedan en manos de grupos de ingresos más altos.

Pese a ello, los subsidios persisten, en parte debido a dos factores: la falta de credibilidad de las reformas y el efecto adverso de los aumentos de precios en los sectores más vulnerables. En los países exportadores de petróleo, el público suele ver en la energía barata el medio principal para hacerse de su parte de la riqueza petrolera. Además, si bien los grupos de ingresos más altos se quedan con la

mayor parte de los beneficios que traen los precios más bajos de los combustibles, la reforma de los subsidios puede, así y todo, dar lugar a un aumento considerable del costo de vida para los hogares de bajos ingresos y a una mayor pobreza.

La experiencia adquirida con las reformas de los subsidios en el pasado ofrece importantes lecciones. Con el fin de aumentar el apoyo público, podría ser de utilidad desarrollar una campaña de información pública que ponga de relieve las desventajas de los subsidios a los combustibles y relacione directamente las reformas con el aumento de los gastos públicos prioritarios.

La información transparente sobre la magnitud de los subsidios es un componente clave de este proceso. Esta estrategia de reforma se ha aplicado en una serie de países que han logrado reducir los subsidios a los combustibles, entre ellos Ghana, Indonesia y Jordania. Más recientemente, Irán ha comenzado a aumentar gradualmente los precios de los combustibles, ha introducido un programa de transferencias monetarias casi universal para mitigar el efecto adverso en la población y ha comenzado a apoyar a los sectores de uso intensivo de energía con el fin de financiar inversiones en tecnologías de aprovechamiento energético eficiente.

Cuando se cuenta con una red de protección social eficaz, la ampliación del presupuesto para abarcar este tipo de programas puede servir para hacer frente a los problemas de la pobreza y contener el costo fiscal. Para los países con redes de protección menos eficaces, si la situación fiscal lo permite podría ser recomendable adoptar un enfoque de reforma más gradual y reforzarlas al mismo tiempo.

Evitar la reaparición de subsidios

Para evitar que los subsidios reaparezcan sería preciso liberalizar por completo los precios de los combustibles. En el ínterin, los países podrían adoptar un mecanismo automático de fijación de precios que garantice el traspaso íntegro de las variaciones de los precios internacionales a los consumidores nacionales, como lo han hecho Botswana, Chile, Liberia, Sudáfrica, Turquía y Zimbabue.

Sin embargo, la adopción de un mecanismo automático no es una panacea. Muchos países los han adoptado solo para abandonarlos cuando los precios internacionales suben bruscamente. La fragilidad de estos mecanismos refleja en parte la reticencia de los gobiernos a traspasar íntegramente aumentos importantes de precios que ellos consideran que son de carácter temporal y que podrían causar una violenta reacción social y política. Estas inquietudes se pueden atender incorporando en estos mecanismos reglas de ajuste de precios para evitar de esta manera aumentos importantes de precios nacionales y garantizar al mismo tiempo el traspaso íntegro de las oscilaciones de los precios internacionales a mediano plazo. ■

David Coady es Subjefe de División, Valentina Flamini es Economista y Matías Antonio es Asistente de Investigación, todos ellos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Gráfico 2

Fuerte efecto presupuestario

El costo fiscal para los países que moderan los aumentos de precios de los combustibles puede ser muy alto. Por lo general, un gobierno absorbe los aumentos reduciendo los impuestos a los combustibles.

(costo fiscal, porcentaje del PIB, final de 2008 a final de 2011)

