

Subsidios: Algunos sirven; otros, no

Algunos subsidios estatales tienen sentido, pero a menudo presentan desventajas

Benedict J. Clements e Ian Parry

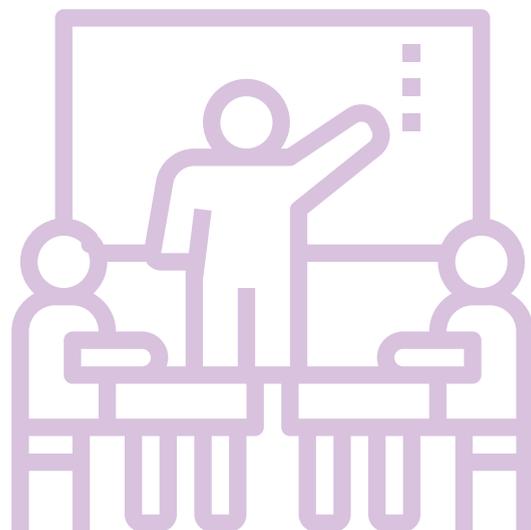
NORUEGA EXIME A LOS PROPIETARIOS de vehículos eléctricos de pagar peajes de autopistas. En Australia, el gobierno paga parte de los salarios cuando las empresas contratan a jóvenes, australianos indígenas o trabajadores mayores. Singapur ofrece recortes impositivos a las compañías que establecen su sede mundial o regional en el país. Todos estos son ejemplos de subsidios, herramientas fiscales que los gobiernos usan para alentar el desarrollo económico, ayudar a los grupos menos favorecidos o promover otros objetivos nacionales.

Los subsidios adoptan muchas formas. A veces los gobiernos mantienen los precios artificialmente altos, como sucede cuando los subsidios están destinados a elevar los ingresos de los agricultores. Los gobiernos pueden también ofrecer servicios, tales como educación universitaria o viajes en metro, a menos de su costo. Pueden cubrir parte de los intereses por préstamos utilizados para financiar la construcción de una carretera o una usina eléctrica. O pueden otorgar una desgravación impositiva a ciertos productos o tecnologías.

¿Cuándo tienen sentido los subsidios? Pueden ser una buena herramienta cuando se los usa para corregir las “imperfecciones del mercado”, o sea, cuando los mercados privados competitivos no generan resultados socialmente deseables. Por ejemplo, los subsidios pueden alentar a las empresas a invertir en investigación y desarrollo no solo para beneficio propio sino también de la industria o la sociedad. Pueden también ayudar a las nuevas empresas a superar un período de pérdidas iniciales hasta que crezcan lo suficiente como para ser rentables (aunque los gobiernos deben tener suficiente información para determinar si serán entonces exitosas).

Impacto en la desigualdad

Pero también hay inconvenientes. Por ejemplo, los subsidios a la energía, a menudo orientados a ayudar a los hogares de bajo ingreso, pueden ser un drenaje de recursos públicos si están disponibles para todos, incluidos los usuarios relativamente acomodados, mientras que una transferencia de efectivo focalizada en los hogares pobres cuesta mucho menos. Los subsidios también pueden exacerbar la desigualdad



si benefician en forma desproporcionada a quienes más producen o consumen. Por ejemplo, en África, América Latina, Asia y Oriente Medio, los subsidios a la energía benefician en promedio *siete veces* más a los hogares del 20% superior que al 20% inferior (Coady, Flamini y Sears, 2015).

Otra desventaja: los subsidios que no abordan las imperfecciones del mercado pueden distorsionar los precios, provocando una mala asignación de mano de obra o de capitales escasos y frenando así el crecimiento. Al apuntalar los precios del petróleo, por ejemplo, se puede mantener artificialmente a flote empresas de sectores que hacen uso intensivo de energía y desalentar la inversión en energías alternativas. Los subsidios al productor agrícola, que elevan los precios percibidos por los agricultores por encima de lo que cuestan las importaciones de alimentos, también reducen los incentivos para mejorar la eficiencia. En la Unión Europea, esos subsidios representaron en promedio 20% de los ingresos agrícolas brutos en 2014–16, según un informe de 2017 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Algunos subsidios pueden ser perjudiciales, como los aplicados a los combustibles fósiles. No solo son costosos sino también contrarios a los objetivos medioambientales, como reducir las muertes

causadas por la contaminación atmosférica local o cumplir los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París de 2015 para reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros gases que atrapan el calor. En un sentido amplio, la energía puede considerarse subsidiada toda vez que su precio no refleje plenamente, no solo los costos de producción, sino también todo el espectro de costos ambientales. Se estima entonces que en 2015 los subsidios mundiales ascendieron a la enorme suma de USD 5,3 billones, equivalente a 6,5% del PIB mundial (Coady *et al.*, 2017) y más de lo que los gobiernos gastan en atención de la salud en todo el mundo. Estos subsidios, ampliamente utilizados en las economías tanto avanzadas como en desarrollo, alcanzaron su mayor nivel en China (USD 2,3 billones), Estados Unidos (USD 700.000 millones) y Rusia e India (alrededor de USD 300.000 millones en cada país).

Estrategias de reforma

Reformar los subsidios puede ser algo poco atractivo porque a menudo implica elevar los precios de bienes como la gasolina o los alimentos, lo cual golpea inmediatamente el bolsillo del consumidor. Muchos intentos por recortar los subsidios perjudiciales se han cancelado ante la presión de grupos de interés y del público.

Los subsidios que no abordan las imperfecciones del mercado pueden distorsionar los precios.

Por ello, los gobiernos necesitan una estrategia de reforma integral y detallada que especifique claros objetivos a largo plazo para la evolución de los precios y el uso de los recursos fiscales (Clements *et al.*, 2013). También se requiere una estrategia de comunicación de amplio alcance para mostrar cómo los subsidios impiden otros gastos públicos más eficientes y equitativos. Quizá convenga aplicar un enfoque de reforma gradual, que otorgue tiempo a los consumidores y las empresas para adaptarse. Medidas como las transferencias de efectivo para proteger a los hogares vulnerables y el reentrenamiento de los trabajadores desplazados son a menudo esenciales para superar la oposición a las reformas.

Reformar los subsidios no es tarea fácil, pero en los últimos años muchos países, sobre todo los productores de energía, han logrado no obstante

elevar los precios internos, como ocurrió en Angola, Arabia Saudita, Egipto, India y México. Las reformas deben avanzar mucho más, sin embargo, especialmente para reflejar los costos ambientales en el precio de los combustibles, lo cual debería ser un componente clave de las estrategias para cumplir las promesas formuladas en el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático a fin de reducir las emisiones de carbono. **FD**

BENEDICT J. CLEMENTS es Jefe de División en el Departamento de África del FMI, e **IAN PARRY** es experto principal en políticas ambientales en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Referencias:

Clements, Benedict J., David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne y Carlo A. Sdravovich. 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Washington: Fondo Monetario Internacional.

Coady, David, Valentina Flamini y Louis Sears. 2015. "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries". En *Inequality and Fiscal Policy*, compilado por Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta y Michael Keen. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Coady, David, Ian Parry, Louis Sears y Baoping Shang. 2017. "How Large Are Global Fossil Fuel Subsidies?". *World Development* 91:11–27.

