

REFORMA DE LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS

NOTA RESUMIDA



La finalidad de los subsidios es proteger al consumidor manteniendo bajos los precios. Pero el precio que acarrear es elevado.

Los subsidios son costosos de financiar para los gobiernos —y, por ende, para los contribuyentes— y pueden obstaculizar los esfuerzos por reducir los déficits presupuestarios y apoyar directamente a los pobres. Asimismo, compiten con otros gastos públicos prioritarios en redes viales, escuelas y atención de la salud.

Todos los consumidores —tanto ricos como pobres— se benefician de los subsidios porque los precios que pagan son más bajos. Los gobiernos podrían “sacarle más jugo” al gasto eliminando o reduciendo los subsidios y focalizando el dinero directamente en programas que ayuden únicamente a los pobres.

Los subsidios promueven un consumo energético excesivo, que acelera el agotamiento de los recursos naturales. También reducen los incentivos para invertir en otras formas de energía más limpia.

La medición de los subsidios

Los subsidios a los productores a menudo surgen porque los productores de energía —generalmente empresas estatales— son ineficientes y tienen elevados costos de producción, en tanto que cobran precios artificialmente bajos. El subsidio puede provenir del presupuesto del gobierno o estar financiado por la empresa estatal misma y quedar reflejado en pérdidas operativas o utilidades más pequeñas. En el sector de la electricidad, los subsidios a los productores también pueden surgir debido a la falta de pago de las

¿Qué son los subsidios energéticos?

Los subsidios energéticos están compuestos de subsidios a los *productores* y a los *consumidores*.

Los *subsidios a los productores* surgen cuando los precios que cobran los proveedores están por encima de un precio de referencia o cuando los productores pierden dinero al precio de referencia.

Los *subsidios a los consumidores* surgen cuando los precios que pagan los consumidores son inferiores a un precio de referencia.

¿Cómo se calculan los precios de referencia?

En el caso de los productos energéticos negociados internacionalmente, como el gas natural y los productos derivados del petróleo, el *precio de referencia* utilizado para calcular los subsidios es el precio internacional ajustado en función de los costos de distribución y transporte.

Cuando el producto energético mayormente no se negocia, como en el caso de la electricidad, el *precio de referencia* es el precio al cual recupera el costo el productor nacional, incluido un rendimiento de capital normal.

cuentas y a pérdidas de distribución de energía, que socavan el ingreso de las empresas estatales y les impiden ampliar la producción.

Los subsidios a los consumidores pueden incluir dos componentes: un *subsidio preimpositivo* y un *subsidio impositivo*.

Los subsidios preimpositivos existen cuando los consumidores de energía pagan precios inferiores a los costos de suministro. Por ejemplo, en el caso de la gasolina —teniendo en cuenta que es un bien negociado internacionalmente—, el subsidio preimpositivo es sencillamente el precio internacional menos el precio final que pagan los consumidores en la gasolinera.

Los subsidios impositivos ocurren si los impuestos a la energía están por debajo de su nivel eficiente. Tienen dos componentes. Primero, la energía debe tributarse de la misma manera que todo otro producto de consumo. Si los impuestos sobre la energía son más bajos, existe un subsidio impositivo. Segundo, algunos productos energéticos contribuyen a la contaminación y al recalentamiento de la atmósfera, y la tributación eficiente exige que el precio de la energía refleje esos efectos perjudiciales para la sociedad. En la mayoría de los países, los impuestos sobre la energía no abarcan esa dimensión, lo cual significa que los costos totales del consumo de energía no están reflejados en el precio, como debería suceder cuando el precio de la energía es el correcto.

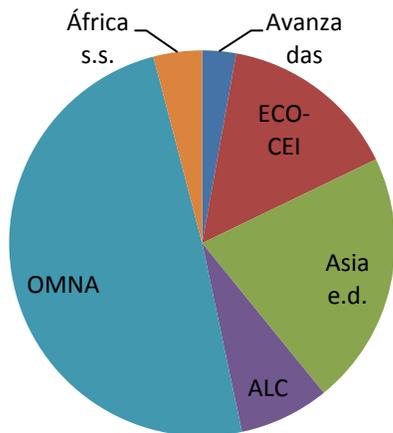
Los subsidios postimpositivos son la suma de los subsidios preimpositivos e impositivos. Los subsidios postimpositivos son cuatro veces mayores que los preimpositivos, y el 40% corresponde a las economías avanzadas. Pero como porcentaje del producto interno bruto, los subsidios postimpositivos son aproximadamente ocho veces mayores en Oriente Medio y Norte de África que en las economías avanzadas.

Planes de reforma

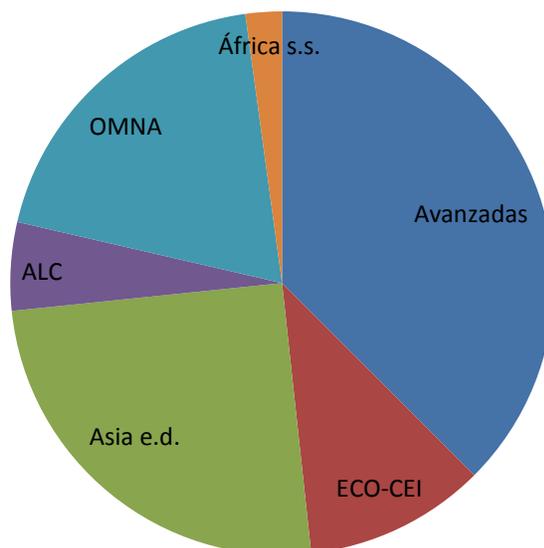
En 2009 el Grupo de los Veinte países avanzados y de mercados emergentes hizo un llamamiento a la eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles en todos los países, y lo reafirmó en 2012.

A pesar de los beneficios potenciales, para muchos países la reforma de los subsidios ha sido difícil. La reforma empuja los precios al alza y eso suele causar protestas generalizadas entre el público.

**Subsidios preimpositivos
totales US\$480.000 millones
(0,7% del PIB,
2,1% del ingreso)**



**Subsidios postimpositivos totales
US\$1,9 billones
(2,7% del PIB, 8,1% del ingreso)**



Nota:

África s.s. = África subsahariana

ALC = América Latina y el Caribe

Asia e.d. = Asia emergente y en desarrollo

ECO-CEI = Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes

OMNA = Oriente Medio y Norte de África

La falta de apoyo público a la reforma de los subsidios se debe en parte a la falta de confianza en que los gobiernos podrán reorientar el ahorro presupuestario resultante hacia programas que compensen a los pobres y la clase media por el encarecimiento de la energía.

Este problema es especialmente espinoso en los países exportadores de petróleo, donde los subsidios están considerados como un mecanismo para distribuir entre la población los beneficios del patrimonio natural y cuya capacidad para administrar programas sociales focalizados suele ser limitada.

Asimismo, los gobiernos se preocupan a menudo de que el encarecimiento de la energía les reste competitividad. La reforma de los subsidios también puede ser compleja si procura reducir las ineficiencias y los costos de producción, como suele ocurrir en el sector de la electricidad.

Un plan de reforma

Aunque no existe una fórmula universal para el éxito de la reforma de los subsidios, las experiencias de los países llevan a pensar que pueden facilitarlos los siguientes ingredientes:

- Un plan de reforma exhaustivo del sector energético, con objetivos a largo plazo claros y una evaluación del impacto de las reformas.
- Medidas encaminadas a proteger a los pobres a través de transferencias focalizadas de efectivo o cuasiefectivo o, si esa alternativa no es viable, prioridad a los programas focalizados en curso que puede expandirse con rapidez.
- Comunicación y consultas transparentes y extensas con las partes interesadas, incluida información sobre la magnitud de los subsidios y su impacto en el presupuesto público.
- Aumentos de precios escalonados a lo largo del tiempo.
- Mejoras de la eficiencia de las empresas estatales para reducir los subsidios a los productores.
- Reformas institucionales para despolitizar la fijación de precios de la energía, como por ejemplo la adopción de mecanismos automáticos de fijación de precios.

El estudio *Energy Subsidy Reform—Lessons and Implications*, preparado por el FMI, está disponible en Internet: www.imf.org/subsidies