



La escalada de los costos de la energía barata

Instalación petrolera en la Isla de Kharg, en la República Islámica del Irán.

Dominique Guillaume y Roman Zyttek

CON EL aumento de los precios del petróleo en los últimos años, los gobiernos de los países productores de petróleo se enfrentan a un dilema importante: ¿deberían permitir que los subsidios nacionales aumentaran para mantener el combustible a precios asequibles para la población o reducir e incluso eliminar los subsidios y dejar que actúen las fuerzas del mercado? Algunos países productores de petróleo, como la República Islámica del Irán, ya han tomado medidas concretas para eliminar los subsidios nacionales.

Si dejan que los precios nacionales de la energía se incrementen al nivel de los precios internacionales, las autoridades económicas de los países productores de petróleo podrían desalentar el derroche en el consumo de energía y obtener ingresos adicionales de las exportaciones de petróleo y gas rentables. El gobierno podría luego redistribuir la mayor parte de los ingresos adicionales derivados del alza de los precios a través de un dividendo del petróleo, lo que generaría apoyo público al incremento de los precios.

No obstante, para ser eficaz, esta reforma deberá ir acompañada de políticas micro y macroeconómicas de apoyo. Si no se aplican estas políticas, un brusco aumento de los precios podría provocar fácilmente disturbios en

las calles (como ha ocurrido en muchos países), dar lugar a altos niveles de inflación y generar mayores pérdidas económicas y malestar social.

Precios de la energía y consumo

Entre 1940 y 1960 y entre los años ochenta y los noventa, cuando los precios internacionales de la energía se mantenían bajos, regalar gasolina, diesel y gas natural a los usuarios nacionales parecía una manera sencilla para los países exportadores de petróleo de distribuir parte de la riqueza nacional de petróleo y gas. Además, el atractivo de la abundante energía barata generó inversión y empleos. Y mientras los precios internos cubrieran los costos de producción de la energía, los subsidios no planteaban ningún problema.

Las cosas han cambiado radicalmente en la última década. Del lado de la oferta, los bajos precios y el exceso de capacidad de los años ochenta y noventa mantuvieron la inversión en la exploración y extracción de petróleo y gas en un nivel bajo. Del lado de la demanda, los bajos niveles de los precios estimularon la demanda mundial. El rápido crecimiento económico de muchos mercados emergentes muy poblados, como China e India, impulsó la demanda a un nivel aún más elevado.

Al sobrepasar el crecimiento de la demanda a la oferta adicional, los precios del petróleo

Eliminar los subsidios nacionales a la energía no es fácil, pero los países exportadores de petróleo que lo hagan saldrán claramente beneficiados

crudo aumentaron de alrededor de US\$17 el barril en 1998 a US\$97, en promedio, en 2008. Ante los altos precios del petróleo, los gobiernos de los países exportadores de petróleo se dieron cuenta de que estaban perdiendo miles de millones de dólares en posibles ingresos fijando precios demasiado bajos por los productos petroleros en sus mercados nacionales.

A escala mundial, al aumentar el precio del petróleo de un promedio anual de US\$29 el barril en 2003 a alrededor de US\$145 el barril en julio de 2008, los subsidios totales al petróleo se incrementaron de US\$54.000 millones en 2003 a un máximo anualizado de US\$518.000 millones a mediados de 2008, de los cuales dos terceras partes correspondieron a los países exportadores de petróleo (gráfico 1). Al mismo tiempo, en los últimos años, la demanda de productos petroleros se ha incrementado a tasas de dos dígitos en los países exportadores de petróleo; mucho más deprisa incluso que en India y China. En cambio, en Estados Unidos, donde los precios reflejan los movimientos del mercado, los precios de

la gasolina casi se triplicaron durante el mismo período, de un promedio de US\$1,64 el galón en 2003 a un promedio de US\$3,21 el galón en 2008, frenando la demanda (gráfico 2).

Costos de la energía barata

La idea de que la energía barata solo aporta beneficios a los usuarios es cada vez más cuestionable. Respirar puede ser perjudicial para la salud en las ciudades de los países productores de petróleo. Además, conducir en un atasco en Cairo, Caracas, Jakarta, Kuala Lumpur, Lagos o Teherán es costoso en términos de tiempo, estrés y pérdidas de productividad e ingresos.

La idea de que la energía barata fomenta el desarrollo es igualmente discutible. Existen datos que muestran claramente que la intensidad de energía aumenta con los subsidios a la energía (gráfico 3). La energía barata desalienta el ahorro de energía y, en aquellos países que producen principalmente para el mercado nacional, impide la producción de bienes de bajo consumo de energía, como coches, que probablemente se adquirirán en los mercados internacionales. Esta incapacidad de competir a nivel internacional frena la especialización y desacelera el crecimiento económico y la creación de empleo.

Por último, los bajos precios de la energía difícilmente pueden respaldarse por razones de equidad social. En última instancia, benefician principalmente a los usuarios que consumen más energía, que suelen ser los más ricos y los que pueden comprar coches grandes y aparatos eléctricos que gastan grandes cantidades de energía.

Para acelerar el crecimiento económico en el sector no petrolero y crear empleos, las autoridades económicas de los países exportadores de petróleo están comenzando a darse cuenta de que deben implementar reformas orientadas a aumentar la eficiencia económica y la competitividad. Estas reformas cuentan con el apoyo de la comunidad internacional. En la cumbre del G-20 de 2009 en Pittsburgh, los participantes acordaron “racionalizar y eliminar a mediano plazo los subsidios inefi-

Gráfico 1

Incremento de los subsidios

Al aumentar el precio de la gasolina en los últimos años, los subsidios a la energía se dispararon, especialmente en los países exportadores de petróleo.

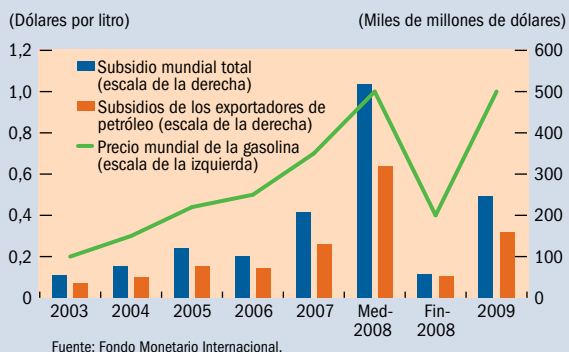


Gráfico 2

Suben los precios, baja el consumo

En Estados Unidos, el consumo de gasolina se ha reducido, mientras que en los países que subvencionan la energía continúa aumentando rápidamente.

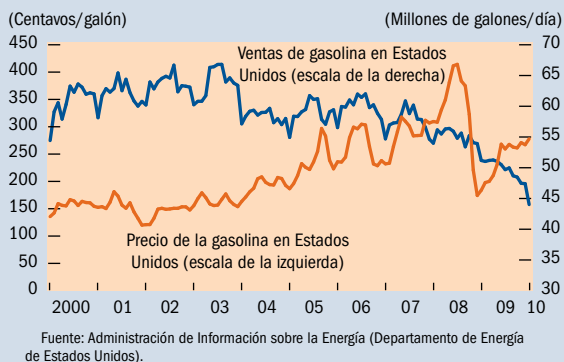
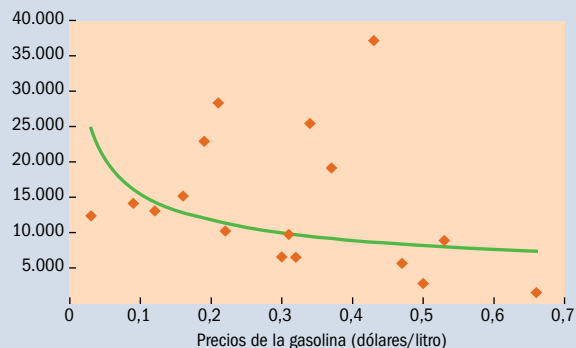


Gráfico 3

Uso de energía en los países que subvencionan la energía

La gasolina barata desalienta la conservación de energía y la producción de productos de bajo consumo de energía.

(Miles de BTU/dólar, nivel de precios de 2000)



Fuentes: Administración de Información sobre la Energía (Departamento de Energía de Estados Unidos) y Banco Mundial, *World Development Indicators*.
Nota: BTU: Unidades termales británicas.

cientes a los combustibles fósiles que fomentan el derroche en el consumo” y solicitaron a las instituciones financieras internacionales que “apoyen a los países en este proceso”. Varios países exportadores de petróleo están considerando ahora activamente la eliminación de los subsidios a la energía.

Eliminar los subsidios nacionales a la energía implica riesgos. No obstante, la experiencia de los países de Europa oriental muestra que la reforma de los precios de la energía puede tener éxito, si se toman en cuenta varias cuestiones micro y macroeconómicas durante su planificación e implementación (Guillaume y Zytek, 2010).

Justificar e implementar la reforma

Las reformas deben contar con un amplio apoyo del público. Un programa sencillo de transferencias en efectivo para compensar a todos los hogares por el aumento de los precios es fácil de implementar y comprender. Permite seguir ofreciendo la riqueza energética nacional a todos los ciudadanos y al mismo tiempo racionalizar el uso de la energía.

Un elemento importante, aunque menos evidente, de la reforma de los precios de la energía es el ajuste del sector corporativo. Un gran aumento de estos precios en aquellos países en que las empresas se hayan beneficiado de energía muy barata durante décadas requerirá una reestructuración enorme del sector productivo. Los datos muestran que los países que avanzaron rápidamente en la reestructuración corporativa —y que lo hicieron de una manera creíble e irreversible después de liberalizar los precios de la energía— obtuvieron mayores ganancias en términos de eficiencia energética. En cambio, en aquellos países en que la reestructuración empresarial se caracterizó por la renuencia y los retrasos han obtenido peores resultados económicos, experimentando un crecimiento lento y altos niveles de inflación.

El sector corporativo considerará creíble el aumento de los precios de la energía solo si se permite a los proveedores de energía interrumpir el suministro de energía a los usuarios que hayan acumulado atrasos en los pagos. Al mismo tiempo, los usuarios de energía deben poder ajustar sus líneas de productos y precios para utilizar sus ingresos para pagar el consumo de energía en lugar de solicitar nuevos préstamos bancarios o subsidios gubernamentales. Aunque la eliminación de los subsidios a la energía impulsará los costos y los precios al alza, incluidos los de muchos productos de primera necesidad, las autoridades económicas deberían evitar imponer controles para limitar el traspaso de los aumentos de los precios de la energía a los usuarios. En cambio, la aplicación de medidas de apoyo —como los descuentos tributarios o el apoyo en efectivo focalizado para la reestructuración corporativa— podría ayudar a garantizar la rentabilidad proporcionando al mismo tiempo incentivos a las empresas para que adopten tecnología de bajo consumo de energía.

Además, deberá reforzarse la asignación y la supervisión del crédito bancario para asegurar que los bancos no estén obligados a rescatar a empresas ineficientes con préstamos blandos.

Políticas macroeconómicas

Además de las consideraciones microeconómicas, la reforma de los precios de la energía debe estar respaldada por políticas

macroeconómicas adecuadas y coordinadas. Deberán aplicarse políticas fiscales, monetarias y cambiarias transparentes y coordinadas para limitar la volatilidad de los precios y las consiguientes distorsiones del mercado.

Concretamente, además de redistribuir los ingresos derivados del aumento de los precios a los hogares y las empresas, las políticas fiscales gubernamentales deberán orientarse a acumular reservas para proporcionar apoyo temporal a las instituciones importantes desde el punto de vista social, como escuelas e instituciones de atención de la salud, o a los grupos más vulnerables. Sin reservas fiscales, las autoridades económicas probablemente se verán tentadas, reaccionando automáticamente a las presiones políticas, a recurrir al financiamiento cuasifiscal a través del sistema bancario o los controles administrativos, lo que causará distorsiones en la economía y socavará la reforma.

La política cambiaria plantea otro reto, particularmente porque muchos países productores de petróleo con grandes subsidios mantienen tipos de cambio fijos o muy dirigidos. Si el tipo de cambio se mantiene constante en términos nominales, la competitividad se reducirá y se acumularán las presiones políticas a favor de aumentar los aranceles que provocan distorsiones y la protección no arancelaria. Si el tipo de cambio se deprecia o flota sin contar con el apoyo de políticas fiscales y monetarias, podría socavarse la confianza en la moneda nacional, a medida que aumenten las presiones inflacionarias y se amplíe la dolarización.

Una política monetaria restrictiva limitará los efectos secundarios de un aumento del nivel agregado de los precios. Pero la implementación de la política monetaria durante la reforma será difícil, especialmente en aquellos países en que el ajuste de precios requerido es muy grande. Después de todo, esta reforma tiene por objetivo cambiar totalmente la estructura de la economía. ■

Dominique Guillaume es Subjefe de División y Roman Zytek Economista Principal del Departamento de Oriente Medio y Asia Central.

Referencias:

D. Guillaume y R. Zytek, “The Economics of Energy Price Reform in the Islamic Republic of Iran”, *IMF Selected Issues Paper*, enero de 2010.

Zytek, Roman, “Subsidies in the Islamic Republic of Iran”, *IMF Selected Issues Paper*, junio de 2008.

FMI LIBROS
La librería del FMI en Internet

Visite la nueva librería
del FMI en Internet:
www.imfbookstore.org