

Los subsidios no son solo un problema fiscal

< POR PABLO PONCE SAMANIEGO* >
ILUSTRACIONES: CAMILO PAZMIÑO

Una mirada a la magnitud e importancia que tienen los subsidios en la economía ecuatoriana.

La discusión sobre la eliminación de los subsidios en el Ecuador, especialmente aquellos que abaratan el precio de los combustibles, fue tema de debate en el país luego de que el Gobierno anunciara la eliminación del subsidio al gas mediante la sustitución de su uso por energía eléctrica, una vez que entren en funcionamiento las centrales hidroeléctricas que se construyen actualmente. Como se conoce, cuando ello ocurra, el país contará con un excedente importante de energía eléctrica que es necesario emplear de alguna manera.

También se supone que, por la paralización temporal de la Refinería de Esmeraldas, que ha venido retrasándose y se cree se hará el próximo año, el Gobierno ha hecho conciencia de la magnitud de los recursos destinados al subsidio, pues en ese año y hasta que dure esta interrupción programada de la producción interna de derivados del petróleo, se deberá importar a precios internacionales la cantidad que consume el país, la que ha sido creciente en la última década.

La proforma del Presupuesto General del Estado para este año contiene, por primera vez desde hace mucho tiempo, un detalle del monto destinado a subsidios (Cuadro 1). El monto total dependerá del precio del petróleo hasta finalizar el año.

65% de la carga que tiene el presupuesto se debe a que el diésel, gasolina y gas licuado de petróleo importados son vendidos a un menor precio del que se adquiere en las operaciones de importación. Eso representa casi \$ 4.400 millones. Sin embargo, el bono de desarrollo humano, con un monto de \$ 880 millones es el tercer rubro en importancia.

Este artículo no pretende hacer una evaluación de la conveniencia o incon-

veniencia de cada uno de los subsidios, sino más bien enfocarse en su magnitud o importancia macroeconómica. De allí que se hacen algunas relaciones con variables relevantes para evaluar de mejor manera la magnitud que tienen.

Comparando el peso de los subsidios y la inversión total de la economía con relación al PIB, así como de estos respecto al gasto total y de la porción que se destina en el presupuesto a la inversión, se tiene una visión más completa

CUADRO 1

Detalle de los subsidios del Presupuesto General del Estado (millones de \$ y porcentaje)

FUENTE: ECUADOR, PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, ANEXO 2, S/N DE PÁG.







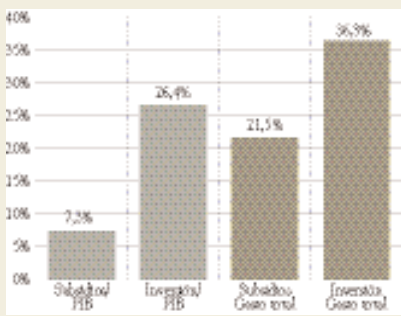
	Total	6.603,7	100,0%
 Combustibles		4.539,6	68,7%
	Diésel importado	1.934,9	29,3%
	GLP nacional	65,4	1,0%
	GLP importado	601,2	9,1%
	Nafta importada	1.757,6	26,6%
	Otros (diluyentes, avgas)	180,6	2,7%
 Seguridad social		989,0	15,0%
	IESS	563,7	8,5%
	Issfa	274,2	4,2%
	Isspol	151,1	2,3%
 Electricidad		48,5	0,7%
	Déficit tarifario	18,5	0,3%
	Tarifa de la dignidad	30,0	0,5%
 Desarrollo social		879,8	13,3%
	Bono de desarrollo humano	850,0	12,9%
	Bono de discapacidades JGL	29,8	0,5%
 Desarrollo urbano y vivienda		31,4	0,5%
	Bono de vivienda	31,4	0,5%
 Desarrollo agrícola		30,3	0,5%
	Importación y comercialización de urea	30,3	0,5%

GRÁFICO 1

Importancia de los subsidios en la economía

FUENTE: ECUADOR, PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO; BCE, PREVISIONES MACROECONÓMICAS.



de la importancia de esos recursos para la economía (Gráfico 1). Por ejemplo, como los subsidios equivalen a 7,3% del PIB, se puede decir que se está liberando ese porcentaje de recursos para consumo e inversión, según se trate de personas o empresas. Es decir, es un elemento importante para la determinación de la demanda final privada. Si se eliminaran los subsidios, se podría suponer que el Gobierno gastaría de otra forma esa cantidad y regresaría a la economía, pero la clave será conocer de qué manera se produciría esto para evaluar si con

ese gasto se conseguiría una sociedad más equitativa.

De hecho, en la actualidad la distribución del subsidio al diésel y las gasolineras es enormemente inequitativa.

Sin contar con estos elementos extremadamente importantes, lo que interesa aquí es mostrar en qué grado consumen tanto empresas como personas los distintos combustibles, porque en lo que sigue este artículo se centrará solo en estos, dado que ocupan la mayor parte del gasto anual del Gobierno central y porque se da por sentado que el bono de desarrollo humano no se reducirá significativamente.

Los hogares, el transporte y la generación de energía eléctrica son los sectores que más demandan combustibles y lubricantes.

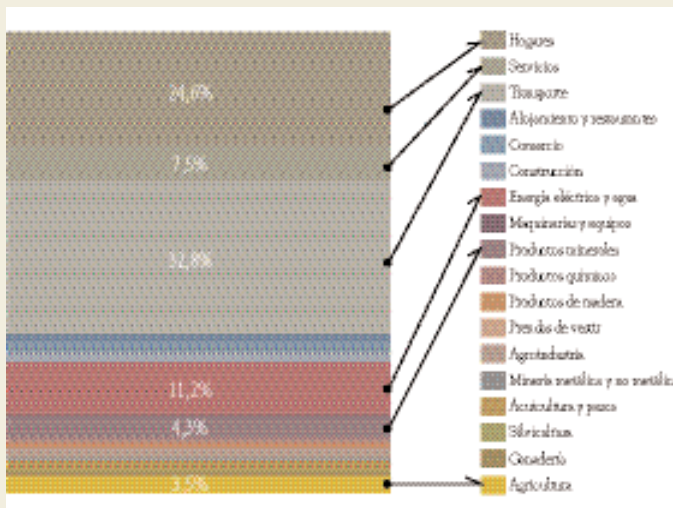
A nivel de las empresas y como se podía esperar, el transporte y almacenamiento gastan en combustibles 33% del total de los recursos destinados a la compra de materias primas y el pago de salarios. Esos porcentajes son altos en otras ramas como pesca o fabricación de vidrio, según se muestra en el Gráfico 3, en el que están incluidas las 15 actividades que más insumen esos productos.

Otra manera de ver esos porcentajes es que la modificación de los precios

GRÁFICO 2

Distribución del consumo de combustibles y lubricantes en la economía

FUENTE: BCE, CUENTAS NACIONALES, CAMBIO DE AÑO BASE.

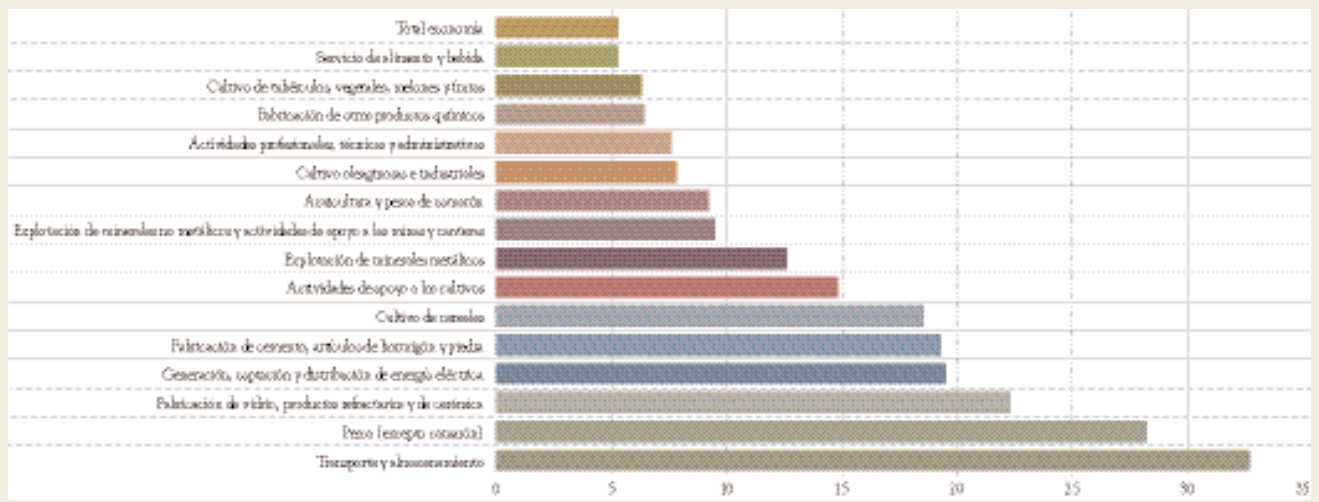


Transporte, hogares y generación eléctrica son los sectores que más demandan combustibles: sobre 68%.

GRÁFICO 3

Consumo de combustibles como porcentaje de la suma del consumo de todas las materias primas y las remuneraciones

FUENTE: BCE, CUENTAS NACIONALES, CAMBIO DE AÑO BASE.



de los combustibles por la eliminación de los subsidios afectaría en esa parte a los costos de producción. Pero estas son solo consecuencias directas, pues como todas las actividades económicas están interrelacionadas en diferentes grados, entonces hay un efecto indirecto producto de la propagación de la modificación de los precios en todas las actividades.

Una posible eliminación de los subsidios a los combustibles tiene también incidencia sobre el gasto de los hogares. Para conocer el posible impacto, dividiendo a la población por deciles de ingreso por persona, se tiene el porcentaje del consumo total que representan el combustible para transporte personal, el gas de uso doméstico, los combustibles sólidos y el servicio de transporte.

Los hogares con mayores ingresos por persona gastan más en combustible para transporte personal y menos en servicios de transporte. El mayor porcentaje de gasto en los bienes y servicios listados en el gráfico, con respecto al total del gasto del hogar, corresponde al quintil más pobre, por lo que una eliminación de subsidios afectaría por doble vía a este segmento de la población: mayor inflación y mayores costos de movilización.

Efectos en la inflación

Pero lo importante para el propósito de este artículo son los efectos infla-

cionarios que tendría la eliminación de los subsidios, especialmente a los combustibles que se emplean como insumo para el desarrollo de las actividades productivas y la incidencia que tendría un cambio en los precios de los combustibles sobre el consumo de los hogares, pues ello acarrearía una redistribución en la adquisición de bienes, por lo que la actual canasta de consumo se modificaría, especialmente en los grupos de la población más expuesta a esos cambios.

No es posible conocer el impacto del cambio en los precios de los combustibles sobre la inflación, es decir, cuál sería la magnitud de un choque de este tipo y cuál la duración. La razón es que los precios de esos bienes se han mantenido estables por cerca de diez años y, por tanto, no existe la posibilidad de modelar esos cambios.

A pesar de ello, el análisis puede echar mano —con las reservas del caso, pues no es legítimo asimilar aspectos de una realidad o momento histórico a otro— de una ecuación que entre otros usos simulaba el impacto en la inflación de cambios en el precio de los combustibles (Rojas, P., et al. *Un análisis empírico del proceso inflacionario en el Ecuador*, Banco Central del Ecuador, 1995, Nota Técnica N° 13). Según ese análisis la alteración en 10% en el precio de los combustibles tenía un efecto de una inflación cercana a 1,5%

durante un año, tras lo cual el efecto comenzaba a caer. Por otra parte, un estudio del Mcpep (*Los subsidios energéticos en el Ecuador*, 2010) dice que el efecto sobre el IPC de una eliminación de todos los subsidios es de 31,8%. Es decir que, tomando como referencia cualquier aproximación, la conclusión es que el efecto sería muy importante, toda vez que la gasolina y el diésel tienen un subsidio grande (puede variar entre 36,7% y 235%, dependiendo de la forma en que se lo calcule y del precio del petróleo según el citado documento del Mcpep). Si un choque de 10% tuvo un impacto de 1,5% sobre la inflación durante un año, uno de 40% tendría un efecto cuatro veces mayor, es decir, se esperaría, solo por el retiro de los subsidios, un aumento constante de la inflación anual de 6% por 12 meses.

Este es el meollo de los efectos macroeconómicos del retiro de los subsidios. Como se había señalado, tiene consecuencias evidentes sobre el consumo de los hogares más pobres, los que podrían ser compensados de alguna manera y, además, la eliminación de los subsidios implica que el Gobierno pueda distribuir de otra forma los recursos que ahora están comprometidos en ellos, lo que equivale a suponer que todo el monto que ahorraría se trasladaría nuevamente a la economía en forma

Eliminar subsidios afectaría por doble vía al quintil más pobre: es el que más porcentaje de ingresos destina a transporte y gas.

GRÁFICO 4

Porcentaje de cada uno de los rubros dentro del consumo total por decil de ingreso

FUENTE: INEC, ENCUESTA DE INGRESOS Y GASTOS 2011-12.
NOTA: LOS PORCENTAJES DE CADA DECIL SE SUMAN.

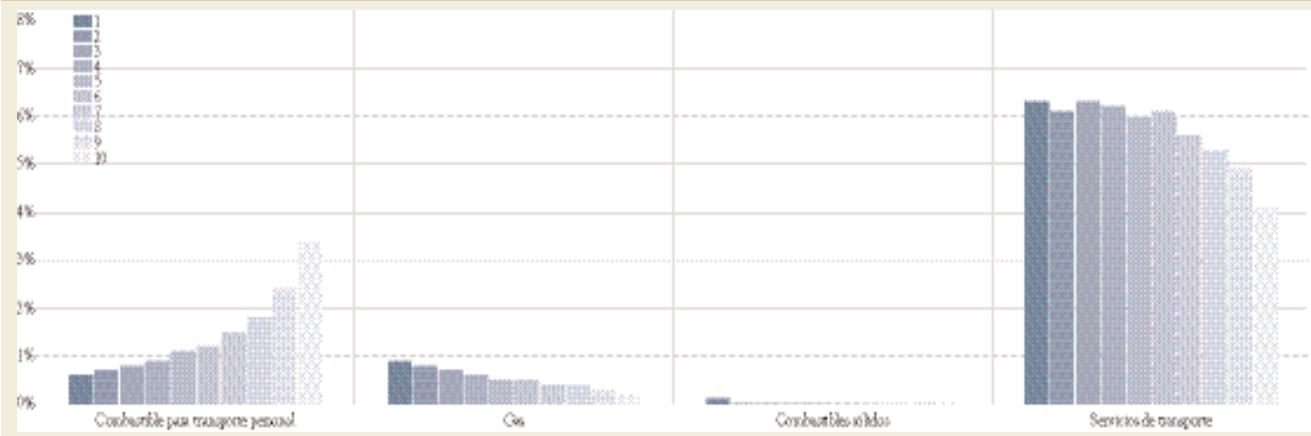


GRÁFICO 5

Tipo de cambio real (1992=100)

FUENTE: BCE, INFORMACIÓN ESTADÍSTICAS MENSUAL.



de gasto corriente o de inversión, a menos que se destine al pago de la deuda externa pública.

El impacto sobre el tipo de cambio

La mayor preocupación estriba en que la inflación tiene un impacto directo sobre el tipo de cambio real. Como este se calcula incorporando los tipos de cambio nominales de los principales socios comerciales, así como las inflaciones de esos países y del Ecuador, entonces un retiro del subsidio acarrearía una apreciación importantísima en el tipo de cambio real, suponiendo que las inflaciones de los principales socios permanecerán al nivel actual, evento altamente probable. En otras palabras, la economía ecuatoriana se encarecería con respecto a otros países.

Desde fines de 2011, el tipo de cambio comenzó a apreciarse provocando un encarecimiento de las exportaciones y un abaratamiento de lo que se compra en el exterior, por tanto, debió entorpecer las ventas hacia el exterior y promover el ingreso al mercado interno de productos importados a un menor precio. Tal vez este es uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana en la actualidad, pero no es el tema de este análisis. Si a esa tendencia a la apreciación se suma la que se tendría por el efecto del retiro de los subsidios a los combustibles, se llegaría a un nivel de apreciación del tipo de cambio real que, se podría presumir, volvería inviables algunas exportaciones y aumentaría las importaciones

con la destrucción de producción local.

Es que es necesario recordar nuevamente que el país se dolarizó hace más de diez años y que los análisis deben ser realizados en ese escenario. En las semanas que duró el debate sobre los subsidios, se discutió sobre los montos, destinos, de su justeza en términos de distribución del ingreso, etc. Todos esos elementos son importantes y necesarios de conocer, pero no hay que olvidar que un choque como la eliminación de los subsidios tendría

un efecto muy fuerte sobre el sector exterior de la economía.

No se ha apuntalado un proyecto general de aumento de la productividad en estos más de diez años de dolarización, sin dejar de reconocer los esfuerzos de algunos sectores productivos. Si se decide eliminar los subsidios, tal vez de forma paulatina, el proceso deberá estar acompañado de un programa serio e integral de aumento de la productividad. Caso contrario, la economía pasaría por una fase cuyo final sería difícil de predecir. Además, habrá que evaluar los costos asociados a la convulsión social que se presume podría acompañar un proceso de levantamiento de los subsidios, pues habrá un realineamiento de los precios relativos, es decir, una puja de los distintos sectores o actores por mantener o acrecentar sus ingresos reales.

Otro efecto macroeconómico será la reducción del consumo de los combustibles y un aumento de la demanda de transporte público. Con ello se ampliará el superávit de la balanza comercial petrolera y se deberán encontrar los medios para actuar con rapidez para incrementar la oferta de transporte masivo. Con esa reducción en la demanda caerán las emisiones de CO₂, siendo este el aspecto de mayor beneficio en términos socioeconómicos, pues se reducirá la cantidad de agentes contaminantes en el aire que respiramos. **■**

* Este artículo se basa en una exposición en el foro *El Ecuador sin subsidios: posibles impactos para la economía ecuatoriana*, organizado por Flasco y Celsap, Quito, agosto de 2013.

Más de \$1 millón en fondos para biocomercio

Desde 2011, el proyecto Biocomercio Andino, firmado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Ministerio del Ambiente (MAE) y Corpei, ha apoyado a las comunidades ecuatorianas en la búsqueda de opciones de producción que no afecten a la naturaleza y que promuevan el desarrollo y comercio de productos nativos.

Durante 2013, se ha invertido más de \$ 1 millón en proyectos pilotos en sectores como cacao, ingredientes naturales para la industria cosmética, farmacéutica y alimenticia —en especial plantas medicinales y aromáticas— y turismo sostenible.

Comunidades del islote El Pelado, de Cotacachi y algunas de nacionalidad shuar, además de 318 productores de siete asociaciones de cacao en la parroquia Febres Cordero, entre otros, ya se han beneficiado de este fondo de crédito.

Luis Montoya, director de Corpei, indicó que esta iniciativa busca adaptarse al modelo de negocio de cada bien o servicio, estableciendo así acuerdos personalizados de montos, tasas, plazos y pagos. El biocomercio se basa en el conjunto de actividades de recolección, producción, procesamiento o comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Este fondo de crédito es administrado por Corpei, en coordinación con el proyecto GEF-CAF-Unep. **■**

