

# El Ecuador tiene el mayor nivel de subsidios a los combustibles

< POR LUIS ALBERTO FIERRO\* >

El Ecuador es el país en América Latina con el mayor nivel de subsidios a los derivados de los combustibles como porcentaje del PIB.

Como subsidio directo (para reducir el precio de venta al público de los combustibles), en 2011, el Ecuador destinaba 6,31% del PIB para derivados de petróleo y 0,18% para subsidios a la electricidad. Venezuela tenía subsidios directos de 5,58% del PIB en derivados de petróleo, 1,02% en electricidad y 0,59% en gas natural. Como porcentaje de los ingresos fiscales, los subsidios directos en 2011 llegaban a 15,88% de los ingresos en el Ecuador y 20,38% de los ingresos en Venezuela.

Un litro de gasolina cuesta en el Ecuador \$ 0,58; en América Latina únicamente se expende a menor precio en Venezuela (\$ 0,01 por litro) y Bolivia (\$ 0,52). A nivel global, el precio en el Ecuador es el 18° más barato, en una lista encabezada por Venezuela, Siria (\$ 0,06) y otros países productores de crudo, según cifras del Global Petrol Prices (<http://goo.gl/BzwXM6>).

En la proforma presupuestaria de 2014, se destinaban \$ 1.860 millones para el subsidio al diésel importado, \$ 1.300

millones para gasolina importada, \$ 570 millones para gas licuado de petróleo importado (GLP), \$ 102 millones para GLP nacional, \$ 56 millones en *jet fuel* importado y \$ 43 millones para electricidad, sumando un total de \$ 3.931 millones para combustibles fósiles, es decir, 19,6% del total de los ingresos fiscales. Algunos analistas consideraban que estas cifras subestimaban los montos del subsidio, que alcanzaron \$ 4.539 millones en derivados de petróleo y \$ 49 millones en electricidad en la proforma de 2013 (<http://goo.gl/oOdj8B>).

Una parte de los subsidios se filtra a los países vecinos mediante el contrabando. Según un estudio de la PUCE y estimaciones de *El Comercio*, unos \$ 520 millones del subsidio se filtraban a los países vecinos (<http://goo.gl/DV9VE1>).

Conforme al estudio *Reforma a los subsidios energéticos: lecciones e implicaciones*, publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (<http://goo.gl/jygVHM>), los subsidios directos a los combustibles fósiles alcanzaron \$ 480 mil millones en 2011, es decir, casi cinco veces el monto de financiamiento climático que los países desarrollados se comprometieron a movilizar anualmen-

te para 2020 hacia los países en desarrollo.

Este monto, que representa 0,7% del PIB mundial, y 2% de los ingresos fiscales a nivel global, refleja únicamente los subsidios directos, es decir, el monto que los Gobiernos gastan para reducir el costo de los combustibles. Si se toma en cuenta el costo de las externalidades negativas que generan los combustibles fósiles y que deberían ser compensadas por impuestos, el subsidio implícito se eleva a \$ 1,9 millones de millones (o 1,9 trillones en inglés). Esto representa 2,5% del PIB mundial y 8% de los ingresos gubernamentales.

El estudio del FMI indica que, al contrario de ofrecer un subsidio, los Gobiernos deberían cobrar un impuesto para compensar las externalidades negativas de los combustibles fósiles que, además de las emisiones de GEI, incluyen otros contaminantes, congestión vehicular, enfermedades respiratorias, accidentes de tránsito y deterioro de la infraestructura.

Si se considera el subsidio implícito posimpuestos, varios países industrializados llegan a niveles significativos:

## Para reducir P.V.P. de los combustibles, el Ecuador destina:

**6,31%**

del PIB para derivados de petróleo.

**\$ 4.539**

millones para derivados de petróleo.

**0,18%**

del PIB para electricidad.

**\$ 49**

millones para electricidad.

De los ingresos fiscales

**15,88%**

se va a subsidios directos.



3,71% del PIB en Luxemburgo, por ejemplo, y en el caso de EEUU, 3,33% (hay un impuesto a la gasolina, pero es bastante bajo).

Nuevamente, son algunos de los países exportadores de petróleo y otros combustibles fósiles los que llevan la “delantera”: 10,8% del PIB en el Ecuador, 10,4% del PIB en Venezuela. El subsidio total “posimpuestos” alcanzó 24,6% de los ingresos fiscales en el Ecuador y 29,5% en Venezuela.

Se estima que eliminar este subsidio llevaría a una reducción de 13% de las emisiones de dióxido de carbono, lo cual desaceleraría el calentamiento global, y tendría efectos positivos adicionales al reducir la demanda mundial por energía.

### Subsidio a combustibles es lo opuesto a un impuesto al carbono

Un subsidio de los combustibles fósiles (gasolina, diésel, carbón, gas natural, etc.) es, esencialmente, lo contrario a un impuesto a las emisiones de carbono. Es decir, en lugar de desincentivar las emisiones mediante un impuesto, se están incentivando dichas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), agravando el calentamiento global.

La gran mayoría de los economistas propone que se establezca un precio al carbono (sea a través de un impuesto o de un mercado en el cual se puedan intercambiar derechos de emisiones). El Banco Mundial ha coordinado el anuncio de 73 países y más de un millar de grandes empresas que están de acuerdo en imponer un precio a las emisiones de CO<sub>2</sub> para poder reducir las (<http://goo.gl/opFOcS>). Estos países representan 54% de las emisiones de GEI y 52% del PIB mundial.

Con respecto al subsidio directo (reducción del precio de venta, preimpuesto), dos tercios se concentran en los países exportadores de petróleo; en tanto que el subsidio posimpuesto (es decir, la diferencia entre el impuesto cobrado y el monto que debería tener un impuesto eficiente que capture todas las externalidades) se concentra más en los países industrializados (40% del total).

Varios países de América Latina (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, entre otros) no tienen ningún subsidio directo. Algunos, incluso, capturan las externalidades negativas con impuestos, por lo cual el subsidio “posimpuesto” es muy bajo o inexistente (Colombia, Costa Rica, Perú, República Dominicana y Uruguay, entre otros).

Llaman la atención, especialmente, los casos de los países vecinos, Colombia y Perú, que han logrado poner impuestos que prácticamente capturan todas las externalidades negativas; esto, pese a que los dos son países productores de combustibles fósiles (especialmente petróleo y carbón en Colombia, y petróleo y gas natural en Perú).

Los Gobiernos generalmente suelen introducir subsidios a los combustibles fósiles como una medida populista para ganar votos. No obstante, el efecto distributivo es muy regresivo: la mayor parte del beneficio de los subsidios va a los quintiles superiores en la distribución del ingreso. En promedio, en los países en desarrollo, el quintil de ingresos más altos captura 43% del subsidio, mientras el quintil de menores ingresos captura apenas 7% del subsidio. Sería preferible dar un subsidio directo a los sectores de menores ingresos, como una transferencia condicionada en efectivo.

De hecho, el bono de desarrollo humano en el Ecuador fue creado inicialmente para compensar una reducción del subsidio al gas licuado de petróleo. En muchos países exportadores de petróleo, el subsidio a los combustibles excede el gasto social (educación, salud, protección social).

El estudio del FMI extrae lecciones aprendidas de casos exitosos de reducción y eliminación de los subsidios a los combustibles, que se sintetiza en seis puntos: **a)** un plan integral de reforma del sector energético, con consulta a los afectados; **b)** una campaña informativa extensa, indicando el efecto de los subsidios y mejoras en la transparencia presupuestaria; **c)** aumentos de precio graduales que pueden, además, distribuirse entre los diversos productos; **d)** mejora en la eficiencia de las empresas estatales para reducir los subsidios a los productores; **e)** medidas de compensación específicamente dirigidas hacia los sectores de menores ingresos; **f)** reformas políticas que despoliticen los precios de la energía, como mecanismos automáticos de ajuste de precios en función del precio internacional del crudo.

Reducir o eliminar los subsidios directos y posimpuesto a los combustibles tendría efectos positivos sobre el medioambiente, la economía, el equilibrio fiscal e, incluso, la salud. La contaminación del aire —principalmente por el uso del carbón para la generación eléctrica, el tráfico y la industria— mata a cuatro millones de personas al año, lo cual a su vez tiene un gran costo económico (especialmente en países como China y EEUU). **G**

*\* Máster en Economía y PhD (c) por las universidades de Oregon y Texas en Austin, economista de la PUCE. Actualmente es asesor en temas de financiamiento para enfrentar el cambio climático. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no comprometen a ninguna institución.*

**\$ 0,58**



cuesta el litro de gasolina en el Ecuador.

