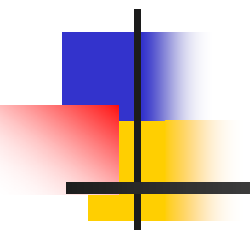




**Superintendencia de Servicios
Públicos Domiciliarios
República de Colombia**



Precios de los energéticos: retos y oportunidades de política pública y regulación

Evamaría Uribe
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios
Colombia

San Salvador, 28 de Octubre de 2008

Volatilidad y grandes sobresaltos

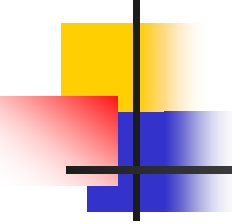


- 1980 – 1982: precios del petróleo cercanos a los US\$ 80/barril con ocasión de la guerra Irán –Iraq
- 1990: US\$ 45/Bl Invasión de Irak a Kuwait
- 1999: US\$ 10/Bl Crisis asiática
- 2002 - 2006: precio llega a los US\$ 60/bl: OPEP reduce la oferta; demanda creciente proveniente de países emergentes (China, India)
- Julio 2008: US\$ 151/bl
- Octubre 27/08: US\$ 56/bl



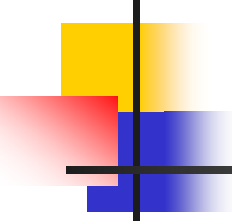
Gran impacto de los niveles de precio y volatilidad

- Sobre la economía → Impacta decisiones de agentes privados, empresarios y consumidores, y del sector público
- Fuente importante de ingresos fiscales
 - FMI: 7 - 30% de los ingresos fiscales; 1- 3.5% del PIB
 - Impuestos sobre derivados de petróleo: se consideran un instrumento eficiente para obtener ingresos fiscales
 - Demanda inelástica
 - Externalidades negativas
- Impacto macroeconómico
 - Países importadores
 - Países exportadores
- Impacto sobre la estructura productiva
 - Enfermedad holandesa: grandes exportadores de petróleo
 - Impactos fiscales y sobre insumos básicos



Sobre quién debe recaer dicho impacto en una economía competitiva de mercado?

- El presupuesto competitivo asume que los cambios en los precios del petróleo y de los energéticos, se trasladen directamente al consumidor
 - El precio da señales eficientes tanto a la oferta como a la demanda sobre la escasez o abundancia relativa de los energéticos;
 - Induce decisiones correctas del consumidor: recomposición de la canasta energética, reducción del consumo



Sobre quién debe recaer dicho impacto en una economía competitiva de mercado? (2)

- En este escenario, el Gobierno se protege del impacto en la volatilidad de los precios y traslada la carga completamente al sector privado, tanto en la esfera de la producción como en el consumo
- Fuente importante de recursos fiscales
- Se minimiza la intervención regulatoria, la discrecionalidad política en las decisiones de precios
- Minimiza el acaparamiento
- Riesgo de actividades de contrabando si las políticas de precios divergen sustancialmente de las adoptadas por países fronterizos



Cuál es la realidad?

- La demanda mundial de petróleo creció en 1.2% (1 mb/d); en los países de la OECD se redujo un poco menos 1mb/d; en países en desarrollo (No- OECD) creció en un 3.7% (1.4 mb/d)
- Los incrementos en los precios de los energéticos, en especial petróleo y gas, reflejan restricciones de oferta de naturaleza variada (restricciones en exploración, refinación, problemas de producción en ciertos países, cuotas OPEP, etc.) pero en gran medida son producto de un crecimiento fuerte de la demanda en los países emergentes que no ha sido cubierto con incrementos sustanciales de oferta energética.
- Morgan Stanley Oil Shock Debate Mayo 2008



Cuál es la realidad?

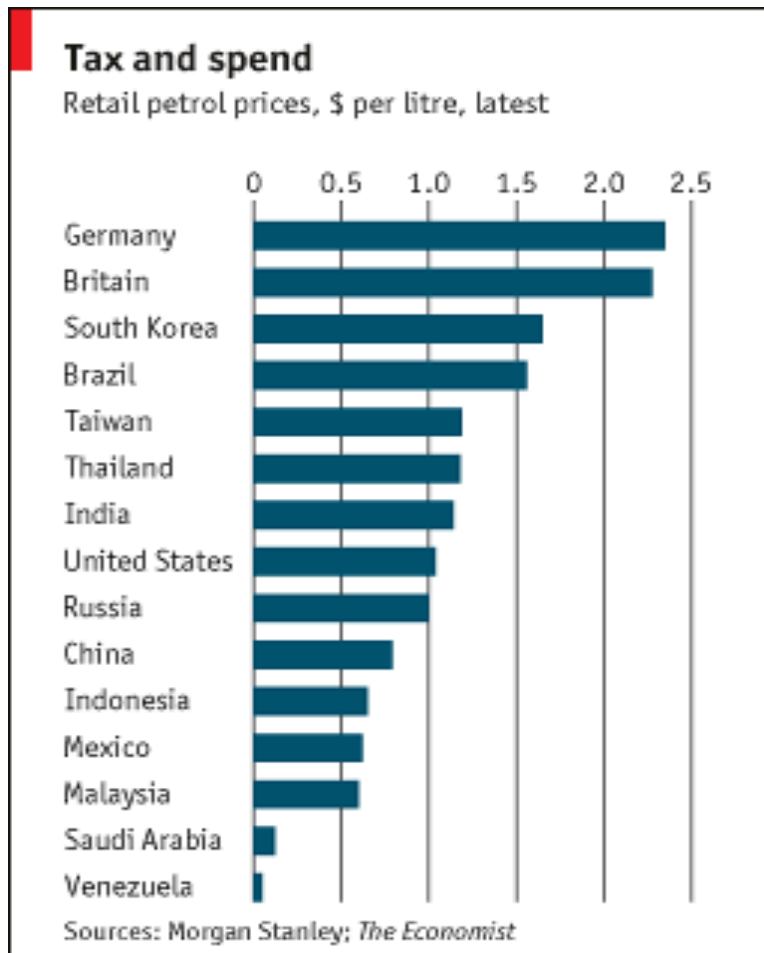
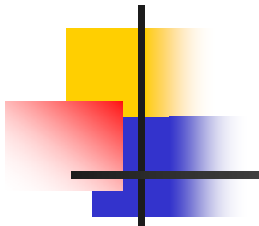
La mitad de la población del mundo disfruta de subsidios al combustible.

Casi un cuarto del petróleo del mundo es vendido a menos que el precio de mercado.

Los subsidios exceden

(Morgan Stanley, The Economist Mayo 29 de 2008)

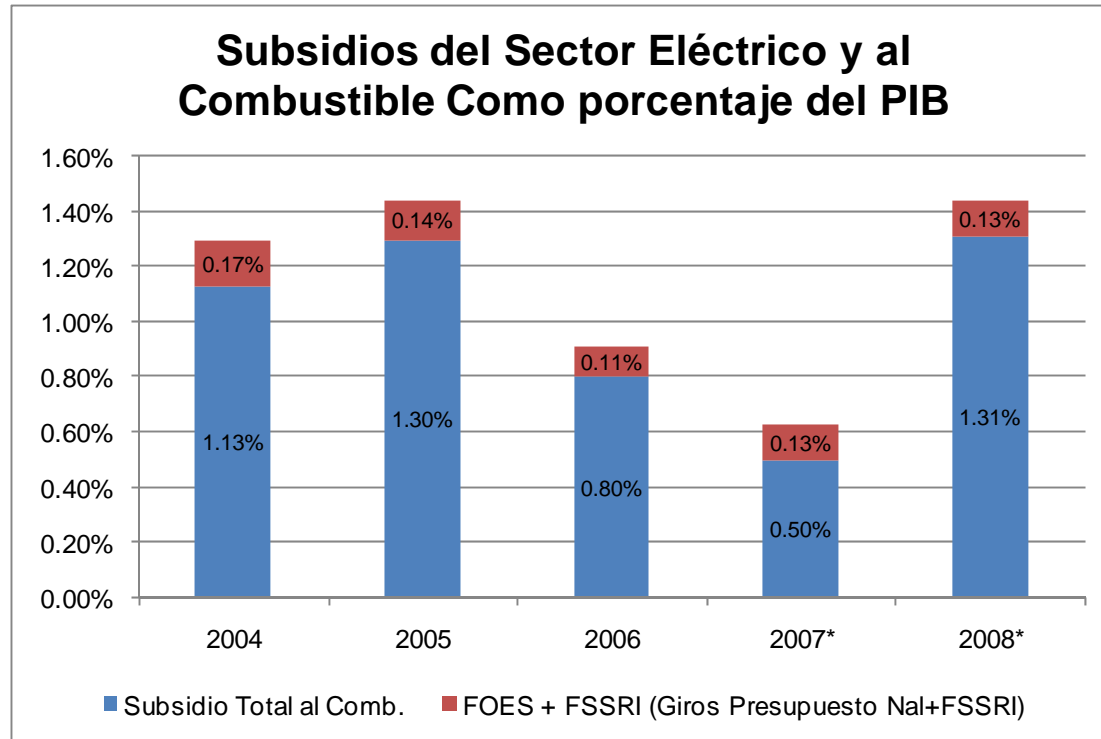
La demanda mundial creció aún en presencia de sustanciales incrementos de precios



“En teoría el aumento de los precios del crudo debería reducir la demanda mundial. No obstante, si en los países emergentes, que son en los que aumenta con mayor rapidez la demanda de combustibles, se subsidia el consumo, no es de esperarse que disminuya la demanda mundial.”

“Se considera que los subsidios a la oferta de combustibles son altamente regresivos, ya que, el 20 % más rico consume el 40%, y el 20% más pobre solo consume el 10%”

Los subsidios a los energéticos fueron superiores al 1% del PIB aún después de incrementos sustanciales



En países emergentes exportadores petróleo, los subsidios son incluso superiores al 10% del PIB



COLOMBIA

EL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y ALGUNOS SUBSIDIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO Y AL COMBUSTIBLE (Millones de US\$ con TRM Sept de 2008)

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007*	2008*
PIB	137,526	154,301	176,039	196,954	206,802
Subsidio a la Gasolina	769	830	489	310	N.D
Subsidio al DIESEL	781	1,172	918	665	N.D
Subsidio Total al Comb.	1,550	2,001	1,407	975	2,713
FOES	32	55	74	40	44
FSSRI (Presupuesto Nal+FSSRI)	200	168	120	216	N.D
Total Subsidios	1,782	2,224	1,601	1,232	2,757

FUENTE: DANE (PIB), Ministerio de Hacienda (Crecimiento del 5% PIB 2008), Ministerio de Minas y Energía (Datos Subsidios)

¹ Nota: EL PIB Incluye las compras de bienes por residentes efectuadas en el exterior y excluye la de no residentes efectuadas en el territorio económico

² Nota: Para el PIB las series están desestacionalizadas

* Cifras Provisionales

TRM (sept 30 2008: 2.174,62)



45 países, economías emergentes y en desarrollo

- El 73% regulaban los precios de derivados al consumidor
 - El 25 % de los que regulaban el precio lo hacían por medio de fondos de estabilización;
 - Muchos colapsaron ante los fuertes incrementos en los precios internacionales del petróleo
- El 11% permitían una transferencia directa y automática al consumidor de los cambios de precios

FMI Survey on domestic petroleum price adjustment 2001



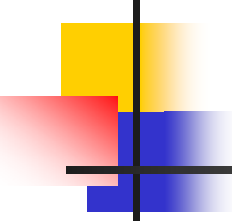
Los consumidores prefieren precios estables y ... bajos

- Manifiesta aversión al riesgo que se deriva de la volatilidad y los altos precios
 - Efectos no manejables sobre sus ingresos
- Baja elasticidad precio de la demanda
 - Dificultad para sustituir el consumo por bienes comparables
- Incurren en costos derivados del ajuste a las nuevas situaciones de precios:
 - Industria: dificultad ante el cambio tecnológicos que puede implicar hacer frente a las nuevas realidades de precios
 - Adoptar otros energéticos de precio más razonable (inversiones no remunerables)
- Precios altos: alto impacto en el ingreso



Necesario diferenciar entre los energéticos

- Alto impacto si se trata de derivados con consumo masivo: gasolina, GLP, electricidad
 - Incluso hay fuertes diferencias entre estos energéticos en relación con el impacto de subsidios
 - El precio de los derivados contiene una alta carga impositiva
 - Impuestos de gran importancia para las autoridades municipales y regionales
 - Fuente de financiamiento de infraestructura
- Necesario diferenciar si el país es importador o exportador de hidrocarburos y derivados



Una realidad: las *alzas* de precios en los energéticos, *fuertes*, ya sean sorpresivas o sostenidas, pueden “tumbar” gobiernos

- Los gobiernos buscan aislar los efectos de los mercados internacionales sobre el consumo doméstico.
- En otros casos, utilizan deliberadamente políticas de subsidio para transferir la renta petrolera y gasífera
- Uso de mecanismos regulatorios para manejar el impacto y la variabilidad
- Protección consumidores de bajo ingreso vía control del precio y subsidios
- Protección de actividades específicas con gran impacto político y económico → sector transporte



El impacto político y económico promueve la intervención regulatoria

- Los incrementos de precios transfieren ingreso de los consumidores a los productores:
 - El ciudadano común no percibe que detrás de los altos precios subyace una actividad de alto riesgo y que demanda cuantiosos recursos de capital para ser exitosa
- En algunos países exportadores de economías emergentes, el control de la renta petrolera es un elemento crucial en la supervivencia política de los gobiernos



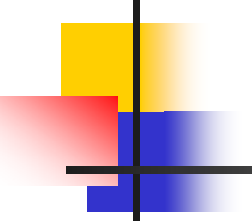
El impacto político y económico promueve la intervención regulatoria

- La mayoría de los energéticos se transan en mercados internacionales:
 - Es cada vez más difícil aislar los impactos del movimiento de los precios internacionales de los energéticos
 - En escenarios de alza sostenida del precio internacional energéticos, se exagera el proteccionismo y se magnifican los subsidios internos especialmente en países exportadores
- Los energéticos son eje del crecimiento y desarrollo de la economía y del bienestar de los ciudadanos
 - Da sustento político a la intervención y regulación estatal



También hay sustento económico para la intervención regulatoria

- Fallas de mercado → fallan mecanismos que permitan al consumidor diversificar el riesgo
- Dependiendo del grado de desarrollo y profundidad de los mercados financieros internos:
 - No existen o son poco accesibles al consumidor común mercados de seguros, de futuros y derivados, crediticios, etc
 - Permiten blindarse contra el impacto de la volatilidad de precios y le permitan distribuir en el tiempo su impacto
- La volatilidad y los altos niveles de precios impactan seriamente el ingreso de los consumidores sean residenciales o de la industria y el comercio



Si hay necesidad de intervenir, ésta es una oportunidad para retornar a fórmulas de ajuste automático

- La fuerte alza reciente paralizó los esfuerzos de los gobiernos para mantener mecanismos de ajuste automático para transferir los movimientos de precios internacionales de los energéticos
 - Fortaleció alternativas basadas en monopolios estatales, en la producción, importación y exportación, esquemas de precios concesionales (ventas a descuento entre países)
- Oportunidad para reiniciar un esfuerzo de racionalización de precios, subsidios y de cargas impositivas



Paradójicamente... se abre una ventana de oportunidad

- Oportunidad para hacer cambios en la dirección correcta:
 - Remover subsidios regresivos preexistentes: gasolina
 - Focalizarlos en la población más pobre
 - Redireccionarlos hacia áreas de gran prioridad social: salud, educación, infraestructura
 - Racionalizar la estructura impositiva del precio al consumidor final
 - Reducir la discrecionalidad regulatoria en el manejo de los precios
- Revivir las fórmulas regulatorias de ajuste automático
 - Acelerar el ajuste vía fórmulas de promedio móvil del precio spot
 - Las fórmulas permiten suavizar los incrementos fuertes y de larga duración pero en el momento actual puede ser ideal acelerar su ajuste dada la señal a la baja de los precios



Oportunidades en presencia de retos inmensos

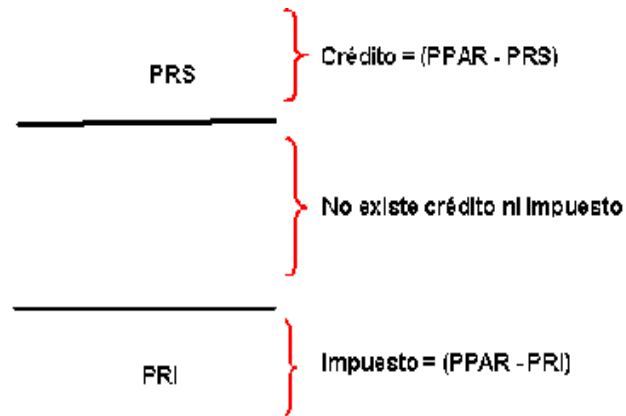
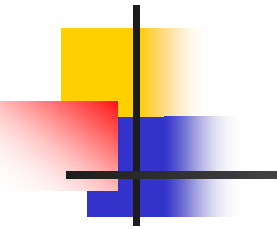
- En presencia de situaciones fiscales críticas es urgente enfatizar la necesidad de mantener un balance adecuado entre las fórmulas de ajuste del precio al consumidor y el riesgo fiscal
 - La “reversa” de la economía prevé creciente déficit fiscal: urge priorizar el balance fiscal y la focalización de los subsidios
 - Pero no debe desconocerse que también la actividad económica tendrá efectos importantes a la baja
 - Reto: sincerar los precios de los energéticos
 - Las fórmulas tradicionales de promedio móvil han sido útiles en épocas de precios bajos. Generalmente se basan en el precio corriente y los precios pasados, en algún horizonte de tiempo escogido
 - Hasta dónde es sostenible una fórmula que recoge los precios internacionales altos vigentes en el pasado?



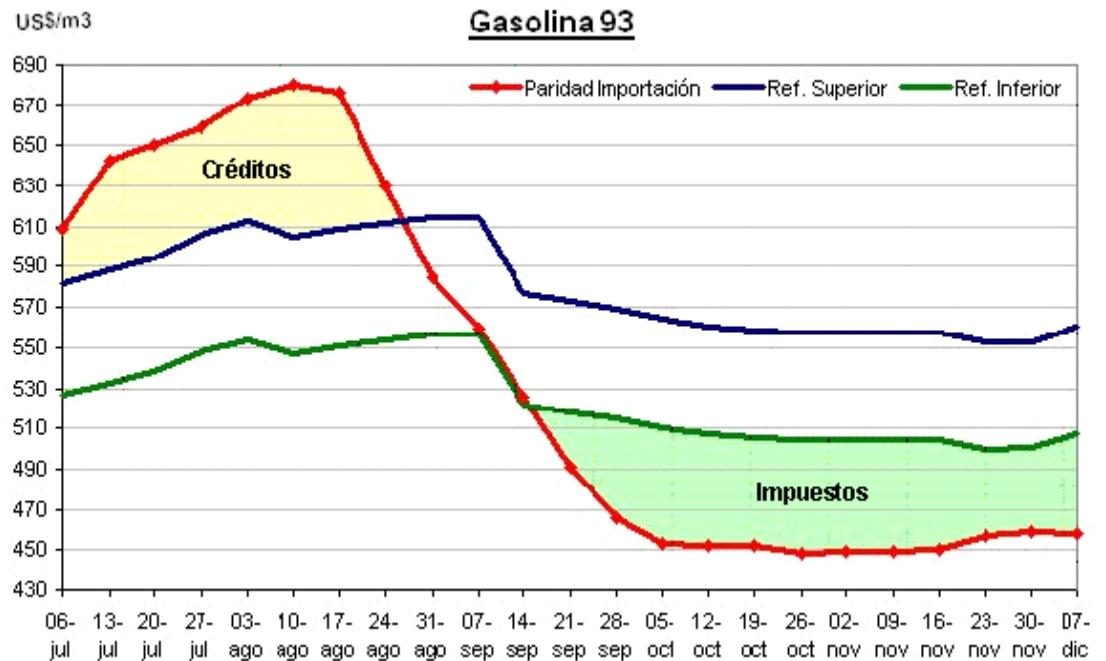
Oportunidades y retos

- Algo de realismo y decisión certera
- Puede ser el momento de reiniciar esquemas exitosos de ajuste orientado al sinceramiento de los precios de energéticos
 - Uso de mecanismos regulatorio para reducir el riesgo fiscal y minimizar el impacto sobre el consumidor
 - Bandas de precios alrededor del precio spot; reglas max - min
 - Transferencia de subsidio arriba del precio techo (Max)
 - Cobro de impuestos por debajo de un precio base de referencia (min)
 - Base de las fórmulas de fondos de estabilización de precios
 - Chile

Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo - Chile



Posición banda: fórmula que contiene combinación de promedios de precios pasados y proyecciones de precios de corto y largo plazo



Fuente. Empresa Nacional del Petróleo - Chile



Oportunidades y retos

- Bandas MAXMIN con ajuste preliminar automático de la banda para sincerar precios, permitirían balancear el interés del consumidor, por ejemplo, vía reducción del impacto de la transferencia del precio spot, con la reducción del impacto fiscal que se origina en el financiamiento de subsidios



Oportunidades y retos

- Medidas para minimizar impactos sociales entre los más pobres (Safety nets")
 - Programas focalizados de transferencia de apoyos directos del Estado a los más pobres de los pobres
 - Suplementos subsidiados y transitorios de ingreso
 - Seguros de desempleo
 - Programas de alimentos
 - Aportes de dinero para incentivar la educación de los niños
 - Programas de salud subsidiada y focalizada
 - Inversión en infraestructura comunitaria financiada con recursos provenientes de la disminución de subsidios a los energéticos de la población de alto ingreso (Gasolina vehicular)
 - Vías, escuelas, hospitales
 - Electrificación rural
 - Subsidios al consumo básico de electricidad de los más pobres, financiado con transferencias contributivas de los consumidores de electricidad de alto ingreso
 - Dificultades en la focalización