

Los efectos no deseados de los CONTROLES DE PRECIOS

CARLOS MENDIBURU* E IVÁN COSAVALENTE**

Los gobiernos que han implementado controles de precios suelen hacerlo con el objetivo de mejorar el bienestar social, pero los resultados muestran que estas medidas son contraproducentes y terminan afectando negativamente a la población a la que pretendían beneficiar. Este artículo revisa la evidencia empírica sobre los efectos no deseados de los controles de precios, en particular, de los precios máximos.



* Jefe, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
carlos.mendiburu@bcrp.gob.pe



** Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
ivan.cosavalete@bcrp.gob.pe

La evidencia internacional y nacional demuestra que las distorsiones ocasionadas por los controles de precios tienen múltiples efectos colaterales adversos, como la exclusión de agentes del mercado, pérdidas de eficiencia y menor crecimiento económico, entre otros.

Por lo general, los gobiernos que aplican controles de precios tienen la intención de proteger artificialmente a los consumidores ante el encarecimiento de algún bien o servicio esencial mediante el establecimiento de un precio techo, también llamado precio tope o precio máximo, o a los productores a través de la fijación de un precio piso, también conocido como precio mínimo (ver Gráfico 1). **Ante este tipo de medidas, los precios ya no se determinan por la interacción entre la oferta y la demanda dentro del marco de una economía de libre competencia**, sino que son fijados administrativamente mediante dispositivos legales.

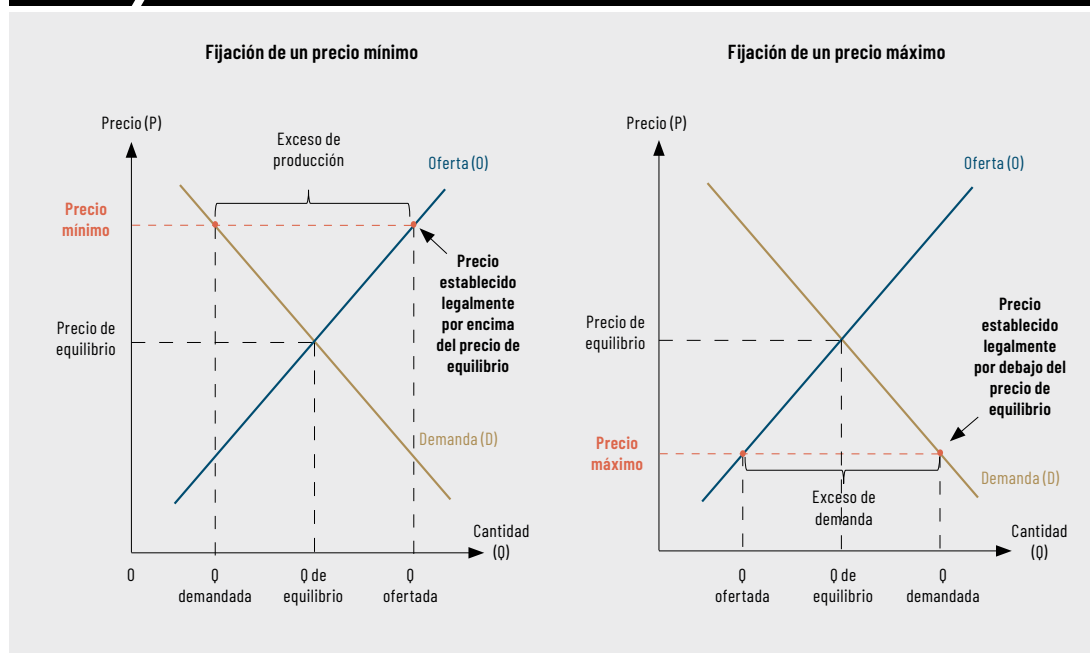
Guénette (2020) indica que los controles de precios son más utilizados y más restrictivos en mercados emergentes y economías en desarrollo en comparación con las economías desarrolladas, y se aplican principalmente para alimentos y energía. En

economías desarrolladas son más frecuentes la regulación de precios en servicios básicos como telecomunicaciones, electricidad, servicios postales y agua, caracterizados por ser monopolios naturales, y en menor medida, el control de precios en productos derivados de petróleo y medicamentos.

La evidencia internacional indica que las políticas de fijación de precios techo o precios máximos para productos de primera necesidad se han aplicado con el argumento de beneficiar a los consumidores para alimentos y productos básicos (Malasia, Argentina y Venezuela), medicamentos (India, Ecuador y economías avanzadas), petróleo (Estados Unidos), controles de alquileres (Estados Unidos, Alemania, Suecia, Francia y otros países europeos), entre otros, en diferentes horizontes temporales y con resultados predominantemente nocivos. Además, en algunos casos se dispusieron controles temporales para productos específicos, pero que terminaron convirtiéndose en permanentes y aplicados a una mayor cantidad de productos. Esto evidencia además la alta discrecionalidad y la dificultad para hacer efectivos los mecanismos de salida.

Entre los efectos no deseados de los controles de precios se tienen los siguientes:¹

GRÁFICO 1 ■ Diagramas de mercado: controles de precios



ELABORACIÓN PROPIA.

¹ Los autores agradecen los aportes de Omar Ghurra, Jorge Iberico, Manuel Ruiz y César Hospino para la recopilación y revisión de estudios.

CUADRO 1 ■ Evidencia internacional: estudios seleccionados sobre controles de precios

País	Autor(es)	Mercado/producto	Posibles resultados
Argentina	Aparicio, D. y Cavallo, A. (2021)	Controles de precios para productos de supermercados.	Mayor dispersión de precios, introducción de nuevas variedades a mayores precios para compensar la reducción de los márgenes de rentabilidad.
Estados Unidos	Kim, M. y Park, K. (2009)	Precios máximos a combustibles.	Menor incentivo a producción nacional y mayores incentivos para su importación.
Economías avanzadas y en desarrollo	Kyle, M. (2007)	Precios regulados de medicamentos.	Reducción de la probabilidad de entrada de nuevas empresas a los mercados con controles de precios.
Estados Unidos	Philipson, T. y Durie, T. (2021)	Industria farmacéutica.	Reducción de la inversión en investigación y desarrollo; caída en la aprobación de nuevos medicamentos y retrasos en tratamientos farmacológicos.
Economías avanzadas: Estados Unidos, Alemania, Suecia, Francia	López-Rodríguez, D. y de los Llanos, M. (2020) Suecia: Fritzon, G. (2020) / Estados Unidos-San Francisco: Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F. (2019)	Precios máximos para alquileres de vivienda.	Reducción de la oferta y menor disponibilidad de viviendas para alquiler. Menor movilidad social. Creación de mercados negros de alquiler y segregación económica. Menor movilidad de inquilinos y aumento de los alquileres en el largo plazo.
Venezuela	Morales, A. (2012)	Bienes agroalimentarios.	Mayor ineficiencia, desabastecimiento e incremento significativo de las importaciones.

ELABORACIÓN PROPIA.



Quando se imponen controles, los precios ya no funcionan como señales de escasez relativa y se alteran los incentivos para consumir, producir e invertir.



- Se distorsionan los precios relativos, debido a que se favorece artificialmente el consumo de los productos con precios máximos y la producción de bienes con precios mínimos. En el primer caso se reducen los márgenes de ganancias para las empresas y se limitan los incentivos para producir las cantidades suficientes para atender la demanda. En el segundo caso se incentiva una producción excesiva que sobrepasa la demanda. En ambos casos la asignación de recursos no es eficiente, lo cual reduce la productividad y el crecimiento potencial de la economía.
- Un importante grupo de consumidores queda excluido del mercado porque ante precios máximos la cantidad ofrecida en el mercado se reduce. Esto conduce a situaciones de desabastecimiento, reducción

de la variedad ofertada de productos para los consumidores, deterioro de la calidad del producto y surgimiento de mercados informales con precios aún más altos que los máximos fijados por control de precios. A su vez, esto reduce el bienestar de la población excluida. Un efecto colateral es la formación de mercados negros o paralelos porque los agentes buscarán hacer transacciones fuera de los mercados sujetos a controles, lo cual conduce también a menor recaudación para el fisco.

Por ejemplo, como se señaló en el *Reporte de Inflación* de junio de 2020 (Recuadro 6), de acuerdo al Banco Mundial (2014), **en el caso de América Latina y el Caribe, el 79 por ciento de los países que aplican topes de tasas de interés presentan un menor nivel de inclusión financiera respecto a los que presentan libre competencia en las tasas de interés.** De acuerdo con las estimaciones del BCRP, presentadas en el Recuadro 5 del *Reporte de Inflación* de junio de 2021, se estima que uno de los efectos negativos del tope establecido para las tasas de interés sería la exclusión del crédito formal para alrededor de la cuarta parte de créditos de consumo y MYPE, principalmente en el segmento de créditos de montos más pequeños para clientes con mayor riesgo crediticio.

Por su parte, López-Rodríguez y De los Llanos (2020) refieren que los efectos adversos en el control de los alquileres en el mercado de vivienda, especialmente cuando este tipo de medidas se mantienen durante períodos prolongados, incluyen la reducción del número de las viviendas disponibles en el mercado, la disminución de los gastos de mantenimiento de los inmuebles o la modificación de la composición de la vivienda ofertada para eludir la regulación. En el largo plazo, pueden conducir a un encarecimiento de las viviendas debido a la reducción de la oferta, porque no resuelve de manera duradera los problemas de fondo: la insuficiencia de inmuebles disponibles para el arrendamiento ante aumentos de la demanda en determinados mercados locales. Diamond, McQuade y Qian (2019) estimaron que los controles de alquileres en San Francisco (Estados Unidos) redujeron la oferta de viviendas en alquiler en 15 por ciento en las zonas sujetas a controles (principalmente viviendas pequeñas mul-



Además de la pérdida de recaudación tributaria como consecuencia del menor volumen de transacciones, los controles de precios implican costos de monitoreo y fiscalización para garantizar el cumplimiento de las medidas por parte de los vendedores.



tifamiliares). De otro lado, Aparicio y Cavallo (2021) encuentran que los controles de precios en supermercados en Argentina tuvieron como una de sus consecuencias la introducción de nuevas variedades de productos vendidas a mayores precios.

- **Además de la pérdida de recaudación tributaria como consecuencia del menor volumen de transacciones, los controles de precios implican costos de monitoreo y fiscalización para garantizar el cumplimiento de las medidas por parte de los vendedores.** Por ejemplo, se ha observado este efecto para el caso de los controles de precios en Argentina.
- **Otro efecto no deseado es el desincentivo para producir los productos sujetos a control de precios máximos e incentivo para su importación.** Kim y Park (2009) muestran que los controles de precios establecidos por Estados Unidos a los combustibles producidos en dicho país en los setenta redujeron los incentivos para incrementar la producción doméstica y aumentaron los incentivos para importar dicho producto. Morales (2021) indica que en el caso de Venezuela, además de la pérdida de eficiencia y desabastecimiento de productos, los controles de precios propiciaron un incremento de las importaciones de productos agroalimentarios.



La fijación de precios máximos en conjunto con subsidios para mantener los márgenes de las empresas productoras genera aún más ineficiencias



- La imposición de precios máximos desalienta la inversión, en particular, en investigación y desarrollo (I+D).** Kyle (2007) examina los efectos del uso de los controles de precios en los productos farmacéuticos, considerando tanto la estructura del mercado como las características de las empresas y productos, para lo cual toma en cuenta los medicamentos desarrollados entre 1980 y 2000 en 28 grandes mercados farmacéuticos (21 son miembros de la OCDE). La autora estima que este mecanismo conllevó a una reducción del 75 por ciento en la probabilidad de que una empresa ingrese al mercado en relación con un país sin controles de precios. De otro lado, Philipson y Durie (2021), con base en una revisión de evidencia sobre el impacto de los controles de precios en la innovación biofarmacéutica y las posibles implicancias de las recientes propuestas de control de precios en la industria farmacéutica de Estados Unidos, indican que los controles de precios propuestos conducirían a una reducción de entre 29 y 60 por ciento en inversión en I+D en las próximas dos décadas. Asimismo, estima un descenso de entre 167 y 342 aprobaciones de nuevos medicamentos durante ese periodo.
- La fijación de precios máximos en conjunto con subsidios para mantener los márgenes de las empresas productoras genera aún más ineficiencias, afecta a las finanzas públicas** y beneficia únicamente a los consumidores que logran abastecerse, en perjuicio de los contribuyentes.
- Los controles de precios complican la ejecución de la política monetaria** porque el índice de precios al consumidor pierde utilidad como señal de presiones inflacionarias y las actualizaciones de los precios controlados agregan volatilidad adicional, principalmente en el componente de alimentos, las cuales a su vez pueden retroalimentar las expectativas de inflación. En Estados Unidos, los controles de precios aplicados durante la administración de Richard Nixon llevaron a resultados adversos, como un incremento de la inflación (pasó del 4 al 8 por ciento en el periodo 1972-1975), así como distorsiones e ineficiencias generalizadas, inclusive la escasez del petróleo y largas colas en 1973 (Burton y Butkiewicz, 2016), y considerables distorsiones en las series de inflación (Nelson, 2007). Por su parte, Nelson y Nikolov (2004) refieren que las fallas para reconocer a la inflación como un fenómeno monetario y optar por políticas de controles de precios influyeron en el estallido de la inflación en el Reino Unido en las décadas del sesenta y setenta. De hecho, en Reino Unido, entre 1960 y 1979 el sistema de control de precios no logró evitar la inflación, por lo que gradualmente las políticas de precios e ingresos fueron sustituidas por el impulso a una mayor competencia en el mercado, con menos distorsiones (Williamson, 2012).

En el caso peruano, las políticas de fijación de precios generaron grandes distorsiones. Desde la década de los setenta se aplicaron controles de precios a bienes y servicios de la canasta básica de consumo, los cuales se amplificaron en la década de los ochenta. En particular, Pasco-Font y Saavedra (2001) refieren medidas aplicadas en la década de los ochenta para gasolina y un gran número de bienes y servicios (arroz, leche, maíz, alquileres, entre otros), como intentos de frenar la hiperinflación. Como indican Paredes y Sachs (1991), la combinación de controles de precios y subsidios amplificaron las fuertes distorsiones en los precios relativos. En 1989 el 22 por ciento de la canasta de precios al consumidor estaba sujeta a controles, incluyendo alimentos, combustibles, transportes y servicios públicos.

El BCRP (1989) señaló que en ese año los precios de los productos controlados no permitieron cubrir los costos de producción, lo que generó mayores montos de subsidios. Además, los precios no controlados aumentaron más que los precios controlados, lo cual fue explicado principalmente por el aumento de las expectativas inflacionarias, que reflejaron la percepción de los agentes económicos sobre la necesidad de ajustes en los precios sujetos a control. Como se indicó, cuando se imponen controles, los precios ya no funcionan como señales de escasez relativa y se alteran los incentivos para consumir, producir e invertir. Esto tuvo efectos dañinos sobre el aparato productivo (en el período más agudo de la crisis, 1987–1992, el PBI per cápita disminuyó 31 por ciento), que condujeron al deterioro de las condiciones de vida de la población.

Cabe indicar, finalmente, que existen mecanismos alternativos más eficientes para alcanzar los fines que persigue un control de precios. Por ejemplo, reformas que fomenten la expansión de la oferta y mayor competencia privada dentro de un marco regulatorio eficaz, mejora en la coordinación entre privados, público-privados y público-públicos para el aumento de la competitividad y para reducir el riesgo de desabastecimiento de bienes y/o servicios en situaciones de emergencia, implementación de un sistema de protección social temporal focalizado en la población vulnerable, políticas que permitan un incremento de la productividad, plataformas ágiles con información transparente y oportuna



Ante precios máximos, un importante grupo de consumidores queda excluido del mercado porque la cantidad ofrecida en el mercado se reduce, lo cual conduce a situaciones de desabastecimiento y mercados negros.



sobre precios de productos, sanciones a los proveedores que no respeten los precios que informan o que se pongan de acuerdo para fijarlos, etc. Estas opciones de política permitirían proteger a la población más vulnerable en situaciones de emergencia y a su vez impulsar el crecimiento económico.

REFERENCIAS

- Aparicio, D. y Cavallo, A. (2021). Targeted Price Controls on Supermarket Products. *The Review of Economics and Statistics*, 103 (1), 60–71.
- Banco Central de Reserva del Perú (1989). *Memoria Anual*.
- Burton, A. y Butkiewicz, J. (2016). *The Political economy of wage and Price controls: evidence from the Nixon tapes*. Working Paper Series N° 2016-08. Alfred Lerner College of Business & Economics. University of Delaware.
- Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco, *American Economic Review*, 109 (9), 3365–94.
- Guenette, J. (2020). *Price Controls : Good Intentions, Bad Outcomes*. Policy Research Working Paper 9212. Washington: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33606>
- Kim, M. y Park, K. (2009). Did the price control achieve its goal? *Economics Bulletin*, vol. 29(2), 1432–1442.
- Kyle, M. (2007). Pharmaceutical Price Controls and Entry Strategies. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, issue 1, 88–99.
- López-Rodríguez, D. y de los Llanos, M. (2020). *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*. Documentos Ocasionales 2002, Banco de España.
- Morales, A. (2012). La política de control de precios de los bienes agroalimentarios desde la perspectiva neoinstitucional. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XVIII(2), 103–128.
- Nelson, E. (2007). Comment on: Samuel Reynard, "Maintaining low inflation: Money, interest rates, and policy stance". *Journal of Monetary Economics* 54, 2007, 1472–1479.
- Nelson, E. y Nikolov, K. (2004). Monetary Policy and Stagflation in the UK. *Journal of Money, Credit and Banking*, 36 (3), pp. 293–318. Part 1. Ohio State University Press.
- Paredes, C. y Sachs, J. (ed.) (1991). *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE.
- Pasco-Font, A. y Saavedra, J. (2001). *Reformas estructurales y Bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo -GRADE.
- Philipson, T. y Durie, T. (2021). *The Evidence Base on the Impact of Price Controls on Medical Innovation*. Working Paper N.° 2021-108. Becker Friedman Institute for Economics at University of Chicago.
- Williamson, A. (2012). *Farewell to prices and incomes policies: Conservative economic policy-making, 1974–79*. Working Paper N. 9 University of Cambridge.