

M edidas del gobierno para estabilizar el precio de los combustibles

ROSENDO PALIZA JARA*

La tendencia al alza en el precio internacional del petróleo obligó a que los gobiernos reaccionaran implementando una serie de medidas a fin de atenuar este impacto sobre la economía real. En este artículo el autor explica las medidas que puso en marcha el gobierno peruano, así como sus efectos en la contención de los precios de los combustibles y sobre la caja fiscal.

Fondo de Estabilización y reducción del ISC



[1] INTRODUCCIÓN

La tendencia al alza de la cotización internacional del petróleo es una realidad que parece no tener cuando detenerse. Son muchos los factores que inciden en ello, como los cambios climáticos por la temporada de huracanes en el Caribe, los problemas geopolíticos de los países del Medio Oriente, los movimientos especulativos de los mercados y cambios estructurales que son efectos perdurables en el tiempo.

El crecimiento de China e India es un cambio estructural que representa un salto en el nivel de la demanda de combustibles siendo ésta una presión creciente en el tiempo que supera las posibilidades de satisfacer esta demanda, a los mismos precios. Ello es así porque por el lado de la oferta hay limitantes que no pueden superarse fácilmente aumentando la producción de petróleo a nivel mundial¹.

En este contexto, los gobiernos han reaccionado, enfrentando dilemas de cómo actuar para reducir el impacto de un alza continua de precio del petróleo sobre sus economías. Impedir que los precios internos de los combustibles aumenten del todo, acentuaría patrones de consumo de combustibles eventualmente insostenibles por los elevados costos fiscales. En tanto, dejar que los precios domésticos de los combustibles se ajusten inmediatamente a los internacionales tendría consecuencias económicas y sociales riesgosas.

En el caso peruano, esta realidad petrolera no es ajena, ya que si bien el nivel de producción y reservas de crudo no es significativo en términos globales, con la entrada en operación del gas de Camisea se generó una oferta que reduce en parte nuestra dependencia del petróleo crudo.

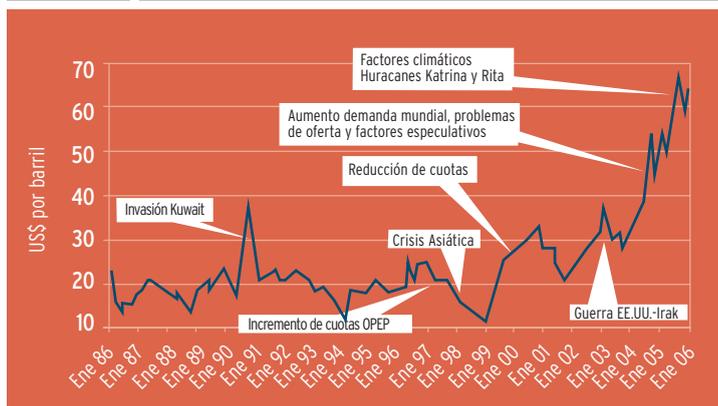
[2] MEDIDAS DEL GOBIERNO

El gobierno peruano, frente al aumento de la cotización internacional del petróleo que prácticamente duplicó los US\$ 32 por barril en diciembre de 2003 a US\$ 59 por barril en diciembre de 2005, ha desarrollado una combinación de esquemas de estabilización de precios y reducción del ISC.

a. Mecanismo de estabilización de precios: Mayo – Setiembre 2004²

En mayo de 2004 se estableció, por un período de 120 días el mecanismo de estabilización que compensaba el aumento de precios internacionales con una reducción del ISC a los combustibles. El mecanismo operó con una banda inferior y superior de precios para cada combustible, donde la banda superior correspondió al precio de paridad internacional de Osinerg³ del 21 de mayo de 2004.

GRÁFICO 1 | Evolución mensual del petróleo WTI
Enero 1986 - Enero 2006



FUENTE: EIA-USA

Si los precios de paridad publicados semanalmente por Osinerg superaban por 14 días a la banda superior, se procedía con la reducción del ISC; y cuando estos precios de referencia se encontrasen dentro de la banda durante 14 días se reestablecía el ISC. En caso que el precio de paridad estuviera por debajo de la banda inferior, se incrementaba el ISC, de tal manera que el precio final no se altere.

En la práctica, el esquema funcionó de mayo a agosto de 2004, período en el que se redujo el ISC del diesel en S/. 0,19 por galón, del kerosene en S/. 0,07 por galón y del gas licuado en S/. 0,26 por galón. El costo fiscal de esta reducción fue de S/. 105 millones en 2004 y de S/. 255 millones para todo el año siguiente. La medida, en este período, redujo el aumento del precio del diesel de 6 a 3 por ciento, del kerosene de 4 a 3 por ciento y del gas licuado de 13 a 7 por ciento. La cotización del petróleo WTI, en este período aumentó en 10 por ciento, de US\$ 40 a US\$ 44 por barril.

b. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles : Octubre 2004 – Junio 2006⁴

Este mecanismo, se basa en un esquema de banda de precios objetivo superior e inferior para cada combustible, a través del cual el gobierno semanalmente, entrega a los productores e importadores de combustibles una compensación cuando el precio de referencia de Osinerg se encuentre por encima del límite superior de dicha banda; y cuando los precios de referencia se encuentren debajo de la banda inferior de precios objetivo, los productores e importadores entregarán aportes al Fondo. Cuando el precio de referencia de Osinerg se encuentra dentro de la banda, estará en la zona de estabilidad. Asimismo, para enfrentar situaciones en donde las compensaciones son mayores que las aportaciones se le ha asignado recursos al Fondo.

¹ Departamento de Política Fiscal. Las opiniones del artículo son propias del autor y no corresponden al BCRP.

² El 70% de la producción mundial actual proviene de campos con más de 30 años de antigüedad y no ha habido nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros significativos en los últimos 25 años.

³ Decreto de Urgencia 003-2004 (27/05/04)

El Fondo entró a operar a partir del 13 de octubre de 2004, por un período inicial de 180 días y posteriormente en varias modificaciones fue ampliada su vigencia. Asimismo, de una asignación inicial al fondo de S/.60 millones, se han ampliado hasta un total de S/. 210 millones, para ser atendidas S/. 30 millones en el presupuesto de 2005, S/.110 millones en el presupuesto de 2006 y S/.70 millones en el presupuesto de 2007. Sin embargo, a fines de diciembre de 2005 el gobierno con cargo al presupuesto de ese año decidió atender obligaciones del Fondo por S/. 180 millones y los S/. 30 millones con cargo al presupuesto de 2007. Ello refleja mejor en términos económicos el gasto en el que ha incurrido el Estado para amenguar el impacto del alza del precio del petróleo sobre la actividad económica y la canasta del consumidor.

El saldo de obligaciones del Fondo entre diciembre 2005 y enero 2006 se reduce de S/. 184 a S/. 12 millones, con el pago realizado con cargo al presupuesto de 2005 por S/ 180 millones. Por tanto, a fines de enero de 2006, el Fondo cuenta con recursos asignados por S/. 30 millones, de los cuales S/. 12 millones son obligaciones y la diferencia el saldo disponible.

c. Reducción del ISC a los combustibles

En 2004 y 2005 la reducción del ISC se realizó primero como parte del esquema de estabilización de precios (mayo-agosto 2004) y luego como una medida discrecional que complementó al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. La mayor reducción del ISC se realizó en el diesel que bajó de S/. 2,29 por galón en diciembre de 2003 a S/. 1,40 el galón en diciembre de 2005. En el caso de GLP el ISC se redujo de S/. 0,54 por galón en diciembre de 2004 a cero en julio de 2005. El kerosene también se redujo de S/. 2,14 por galón en diciembre de 2003 a S/. 1,77 por galón en diciembre de

CUADRO 1 Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (Millones de S/.)

Norma	(fecha)	Vigencia	Monto ampliado de Fondo	Saldo asignado
DU 010-2004	15-9-04	OCT. 04 Abr. 05		60
DU 010-2005	9-4-5	Hasta Ago. 2005	20	80
DU 018-2005	4-8-05	Hasta Oct. 2005	40	120
DU 019-2005	13-9-05	Hasta Dic. 2005	60	180
DU 023-2005	20-10-05	Hasta Dic. 2005	30	210
DU 035-2005	22-12-05	Hasta Jun. 2006	-180	30

2005. El costo fiscal de esta reducción fueron de S/. 175 millones para 2004 y S/. 960 millones para 2005.

En enero de 2006 se aumentó el ISC al kerosene y diesel en S/. 0,44 por galón para compensar la eliminación del arancel a la importación del petróleo y derivados. En términos de precios esta medida fue neutral puesto que las refineras redujeron sus precios en el mismo monto del aumento del ISC.

[3] IMPACTO DE LAS MEDIDAS

a. En los precios

Durante 2004 y 2005 la cotización del petróleo crudo WTI en soles aumentó en 27 y 43 por ciento, respectivamente, acumulando un aumento de 82 por ciento. Mientras, los precios de paridad, en el mismo período, en promedio aumentaron en 21 y 38 por ciento (67 por ciento en los dos años). Estas diferencias de aumentos, reflejan el comportamiento estacional de algunos productos en el mercado internacional y en el caso particular de 2005, se incluye la eliminación del arancel en el cálculo de precios de referencia por parte de Osinerg en las gasolineras desde enero de 2005 y el gas licuado desde agosto de 2005.

CUADRO 2 Modificaciones del ISC a los combustibles: 2004-2006 (S/. por galon)

	2003	2004					2005			2006
		Dic	7 Jul	4 Ago	17 Ago	12 Oct	6 Nov	2 Jul	2 Ago	10 Set
Gasolina 84	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90	2,90	2,60	2,60
Gasolina 90	3,71	3,71	3,71	3,71	3,71	3,71	3,71	3,61	3,31	3,31
Gasolina 95	4,02	4,02	4,02	4,02	4,02	4,02	4,02	3,92	3,62	3,62
Gasolina 97	4,35	4,35	4,35	4,35	4,35	4,35	4,35	4,15	3,85	3,85
Kerosene	2,14	2,14	2,14	2,07	2,07	2,07	2,07	2,07	1,77	2,21
Diesel 2	2,29	2,24	2,16	2,10	1,85	1,70	1,70	1,60	1,40	1,84
Gas licuado	0,54	0,54	0,34	0,28	0,28	0,28	-	-	-	-

NOTA: LOS RESIDUALES NO ESTÁN AFECTOS AL ISC.

³ Este precio de referencia internacional es el precio de paridad de importación publicado semanalmente por Osinerg desde marzo de 2003. Comprende el promedio de las últimas 10 cotizaciones de combustibles de la Costa del Golfo de los Estados Unidos, a los que se le agregan los costos eficientes de importación (flete, seguro, arancel, etc.) y margen de mayorista.

⁴ Decreto de Urgencia N° 010-2004 (15/09/04)



TRANSPORTE.
Alza de combustibles tiende a elevar costos de este sector.

Por su parte los precios internos (sin impuestos) en 2004 y 2005 se incrementaron en 33 y 23 por ciento, respectivamente (64 por ciento en los dos años). Estos aumentos respecto a los precios de paridad internacional reflejan para 2004 adelanto y para 2005 rezago que es cubierto por el Fondo de Estabilización de precios de los combustibles.

En el gráfico 2 se observa claramente, cómo el Fondo de Estabilización aplicado desde octubre de 2004 a la fecha, ha permitido amortiguar parcialmente el aumento de los precios internos en un contexto de alta volatilidad de precios internacionales de los combustibles. Esta suavización transitoria de los precios internos (sin impuestos) se observa en la línea verde que refleja el precio interno promedio más las compensaciones netas entregadas por el Fondo. El rezago asumido por las refinerías es igual a la diferencia de precios de paridad y los precios internos ajustados. El precio final de los combustibles (sin margen del grifero) durante 2004 y 2005 au-

mentó en un promedio de 17 y 14 por ciento, respectivamente (33 por ciento en los dos años). En caso de no haberse implementado el Fondo y sin reducciones del ISC en estos dos años, los aumentos hubieran sido de 23 y 19 por ciento, respectivamente (45 por ciento en los dos años).

Para efectos de la contribución de los combustibles en el IPC, que considera las gasolinas, el kerosene y el gas licuado, el aumento para 2004 y 2005 fue de 16 y 6 por ciento, respectivamente. Sin medidas los aumentos hubieran sido de 17 y 12 por ciento (31 por ciento acumulado). Estas diferencias son explicadas principalmente por la reducción del ISC a los combustibles.

b. Costos e ingresos fiscales

El costo fiscal para atenuar el impacto del aumento de la cotización del petróleo y derivados en los precios internos ascendería a un total de S/. 176 millones para 2004 y de S/ 965 millones para 2005. En este último monto se considera S/. 180 millones de obligaciones que fueron atendidas en el presupuesto de 2005, S/. 780 millones por reducciones del ISC a los combustibles y S/. 5 millones por eliminación de arancel a la importación de GLP.

Asimismo, el aumento de la cotización internacional del petróleo y sus derivados, ha generado también mayores ingresos para el fisco en IGV, impuesto a la renta, arancel y regalías petroleras. Para 2004 los mayores ingresos del fisco se estiman en S/. 482 millones y para 2005 en S/. 933 millones.

De esta manera, los costos de las medidas de estabilización del precio de los combustibles en los dos años prácticamente se habría financiado con ingresos resultantes del aumento de la cotización del petróleo y derivados. En términos fiscales estas medidas, en tanto sean transitorias tienden a ser fiscalmente neutras.

CUADRO 3 ■ Precios de los principales combustibles
(S/. por galón)

	Precios de paridad internacional					Precio interno (sin impuesto)				
	31 Dic 03	31 Dic 04	31 Dic 05	Var. 2004	Var. 2005	31 dic 03	31 dic 04	31 dic 05	Var. 2004	Var 2005
Gasolina 84	3,9	4,6	5,7	15%	25%	3,8	4,9	5,7	29%	17%
Gasolina 90	4,1	4,6	6,1	12%	31%	3,9	5,0	6,2	28%	22%
Gasolina 95	4,3	4,8	6,5	10%	36%	4,1	5,6	6,6	37%	18%
Gasolina 97	4,4	4,8	6,6	9%	38%	4,2	5,7	6,8	36%	20%
Kerosene	4,1	5,2	7,2	29%	38%	3,9	5,2	7,0	33%	24%
Diesel	4,1	5,2	7,2	29%	38%	3,9	5,2	7,0	33%	24%
Residual 6	2,7	2,9	4,4	6%	53%	2,7	3,0	4,2	14%	37%
Residual 500	2,7	2,7	4,2	2%	56%	3,3	3,9	3,6	20%	-8%
Gas licuado	3,4	3,8	5,0	11%	34%	2,6	2,8	3,9	7%	41%
PROMEDIO	3,7	4,4	6,1	21%	38%	3,6	4,8	5,9	33%	23%
Adelanto (Rezago) respecto a la paridad						-2.1%	7,6%	-3.6%		
Cotización del petróleo crudo										
WTI (S/. barril)	111,9	142,0	203,7	27%	43%					
WTI (US \$ barril)	32,3	43,3	59,4	34%	37%					
Tipo de cambio	3,46	3,28	3,43	-5%	5%					

CUADRO 4 ■ Precio final de los combustibles^{1/}
(S/. por galon)

	31 Dic 03	31 Dic 04	31 Dic 05	Var. 2004	Var. 2005	Var. 2004	Var. 2005
Gasolina 84	8,3	9,7	10,4	17%	7%	17%	11%
Gasolina 90	9,4	10,8	11,8	15%	9%	15%	13%
Gasolina 95	10,0	11,9	12,7	19%	7%	19%	11%
Gasolina 97	10,5	12,4	13,2	18%	7%	18%	11%
Kerosene	7,5	9,1	11,0	21%	21%	22%	25%
Diesel 2	7,7	9,2	10,7	20%	16%	29%	18%
Residual 6	3,4	3,9	5,3	4,8	-11%	17%	0%
Residual 500	3,3	3,6	5,0	7%	41%	7%	41%
Gas licuado	4,8	5,3	4,8	11%	-11%	17%	0%
PROMEDIO	6,7	7,8	8,9	17%	14%	23%	18%
PROMEDIO S/DR	7,2	8,3	8,8	16%	6%	17%	12%

1/. SIN MÁRGEN GRIFERO

[4] CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

• Ante el aumento de la cotización internacional del petróleo en los dos últimos años, el gobierno ha aplicado medidas que en principio se consideraron transitorias y que luego, al continuar la tendencia creciente de las cotizaciones, estableció esquemas más desarrollados, como el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Estos esquemas no fueron suficientes, puesto que además fue necesario reducir el ISC a los combustibles discrecionalmente, y en el caso del gas licuado, eliminar el arancel a la importación.

• En términos de variación, el impacto en precios es básicamente por la reducción del ISC. Sin embargo, el Fondo de estabilización tuvo su papel importante al atenuar el impacto de la alta volatilidad de los precios internacionales sobre los precios internos. Así, para 2005 cuando el petróleo aumentó en 43 por ciento y los precios de paridad en 38 por ciento, los precios internos sin impuestos aumentaron en 23 por ciento y los precios finales en 14 por ciento.

• Los elevados costos que genera la aplicación de estas medidas prácticamente se habrían financiado con la mayor recaudación del IGV, arancel, Impuesto a la Renta y regalías obtenidas por aumento del precio internacional del combustible.

• De continuar con el Fondo de Estabilización, se debe incorporar dentro del esquema elementos que separen la escasez localizada en otro lugar como el caso de los huracanes Katrina y Rita, y restringir la aplicación a productos que efectivamente importamos.

• Las medidas del gobierno, por su carácter de subsidio generalizado, podrían conducir a una carga fiscal insostenible si se utilizan para enfrentar un aumento permanente en el precio internacional de los combustibles. En esta situación el gobierno debería recurrir a subsidios específicos focalizados en los sectores más pobres

CUADRO 5 ■ Impacto fiscal estimado
(Millones de S/)

COSTO		INGRESOS	
	2004 2005	2004 2005	
Fondo de Estabilización	- 180	IGV y rodaje	174 253
Por reducción de ISC en el año	176 160	Impuesto a la renta ^{1/}	119 247
Por reducción de ISC en el año anterior	620	Regalías (solo de gobierno) ^{1/}	112 284
Por eliminación de arancel al GLP	5	Aranceles ^{1/}	76 149
TOTAL	176 965	TOTAL	482 933

^{1/}. Se calculó con la diferencia de precios de importación de petróleo y derivados de US\$7 y US\$ 15 por barril para 2004 y 2005, respectivamente

GRAFICO 2 ■ Precios internos y paridad internacional
(Promedio ponderado)



(*). PRECIO INTERNO AJUSTADO=P. INTERNO (SIN IMPUESTOS)+FACTOR DE COMPENSACIÓN - FACTOR DE APORTACIÓN

de la población y promover el cambio de la matriz energética, sobre la base de un mayor uso del recurso abundante y menos contaminante, como es para el caso peruano el gas natural de Camisea. ■