Subsidios a los energéticos: las contradicciones

Por Mariana Gómez Sánchez* y Liliana Estrada*

Hace unas semanas publicamos el ABC de los subsidios a los energéticos con la finalidad de dar a conocer la lógica bajo la que fueron diseñados. En esta ocasión queremos profundizar en el análisis sobre las implicaciones de esta política.

Si bien los subsidios energéticos fueron diseñados como mecanismos para proteger a los que menos tienen ante las alzas en los precios y las recesiones internacionales, al momento de su aplicación, más que beneficiar han provocado el efecto contrario o regresivo pues son las clases medias y bajas quienes terminan subsidiando – a través del pago de sus impuestos - a los que más tienen. ¿Cómo pasa esto? Para entenderlo nos gustaría explicar primero la metodología de estos subsidios.

No sabe con claridad si fue una decisión del gobierno otorgar un subsidio a los energéticos o una consecuencia al establecer un control de precios como respuesta a los cambios del mercado. Esto debido a que no existen pruebas de una verdadera planeación de una política y como consecuencia de un diseño de mecanismos, periodos, metodologías de cálculo, ni sistemas de evaluación de la implementación de dicha política. Además, el resultado ha sido una práctica sumamente opaca que carece de información confiable sobre los costos de producción, distribución y venta al usuario final, y por lo tanto, de los montos reales de los subsidios a los energéticos.

La opacidad de esta política ha ocasionado que la ciudadanía piense que es un deber del gobierno mantener los bajos precios de los combustibles fósiles. Al intentar corregir esta percepción, el gobierno ha pagado un fuerte costo político, pues el subsidio se considera, por la mayoría de la población, como un aumento de precios injustificado. Esta falta de información y transparencia también ha sido un espacio de oportunidad para que los medios de comunicación usen erróneamente el término "eliminación del subsidio" a través de la difusión del denominado "gasolinazo".

Metodologías vs cifras

En Inteligencia Pública hemos realizado un esfuerzo por identificar los montos reales que representan los subsidios a los energéticos en nuestro país. Si bien el subsidio no es una partida presupuestaria, el estado deja de recaudar ciertos montos que en el caso de los subsidios energéticos representan un alto costo de oportunidad. Por ejemplo, según John Scott, del 2006 al 2012 el monto para subsidiar el consumo de energéticos representó una cantidad acumulada comparable con el 14% del Producto Interno Bruto (PIB), de los cuales el 6.1% se destinaron a gasolinas, 5.9% a electricidad y 0.9% a gas LP.

Entonces, si el estado deja de recaudar una importante cantidad de recursos debido a los subsidios, necesariamente lo tiene que compensar a través de otro tipo de recaudación. Es decir, parte de los montos de los subsidios son financiados por

aquellos que pagamos impuestos. De esta manera, los que menos tienen terminan pagando los subsidios de los que más consumen y más tienen.

Cabe mencionar que no todos los subsidios se conforman de los que el estado deja de recaudar. En el caso de gasolinas y gas LP el 40% del consumo nacional proviene de importaciones. Esto significa que el gobierno lo compra a un precio más alto de lo que lo vende, lo que provoca una perdida mayor pues no solo deja de recaudar, sino pierde parte de su inversión.

Para poder entender cómo hemos llegado hasta este punto, es necesario analizar cada una de las metodologías con las que aparentemente se asignan los subsidios.

De acuerdo a la información que proporcionan las distintas dependencias encargadas (PEMEX, CFE, SENER, CRE y SE), el subsidio a energéticos se obtienen de la siguiente manera: en las gasolinas se calcula por la diferencia entre el precio internacional – mercado de la Costa del Golfo estadounidense- con el precio de venta al público en México. En el caso del gas LP, se determina por la resta del precio internacional del mercado en Mont Belvieu, Texas y el precio de venta de primera mano, además de que existen precios de venta límite al usuario final. La electricidad presenta el cálculo más complejo pues se define por la diferencia entre el costo de producción y el costo de venta al público, tomando en cuenta que los costos de producción son difícilmente identificables, incluso por las propias dependencias encargadas.

No obstante, para el cálculo que representa el monto de los subsidios no se han utilizado como referencia las formulas anteriores. Lo que sabemos sobre este monto se ha generado a partir de: en el caso de las gasolinas se obtiene por la información que se reporta del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) a la enajenación de gasolinas y diesel (Articulo II, fracción I) con un valor negativo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Informes mensuales y trimestrales de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debido a que el subsidio a gasolinas no se obtiene por vender más barato que el precio internacional sino por dejar de recaudar el IEPS. Para el gas LP se toma en cuenta los reportes realizados por Pemex Gas y Petroquímica Básica en su sitio web. Finalmente, los datos para obtener el cálculo del subsidio a la electricidad se retoman de los Informes de Gobierno; en las estadísticas publicadas por CFE y SENER en sus páginas oficiales respectivas y en las Prospectivas del Sector Eléctrico (PSE).

Resulta muy confuso calcular el monto real de los subsidios, no solo por la complejidad y falta de información confiable de las metodologías, sino porque no existe una clara responsabilidad de cada una de las dependencias que participan en el proceso. A pesar de que estas metodologías son públicas, los datos que se requieren para la determinación de los montos de los subsidios no lo son. Más grave aún, existe una falta de conceso, entre las distintas dependencias que participan en la política, sobre los precios de cada una de las etapas que marcan las metodologías. Por ejemplo, en caso del gas LP, en un principio fue la Comisión Reguladora de Energía (CRE) quién definía el precio al distribuidor, después fue Pemex Gas y Petroquímica Básica y quedó la CRE como el ente para emitir decretos de la técnica para definir el precio, y por otra

parte, la Secretaría de Economía para el precio de venta final por cada zona del territorio nacional.

Además, hay evidencia de que los datos para calcular el monto de los subsidios no existen o en algunos casos es información confidencial, pues así lo han declarado algunas dependencias como respuesta a las de solicitudes de información a través de transparencia. Por ejemplo, cuando se solicitó información bajo el número de folio 0001800027013 sobre el precio de venta al distribuidor del gas LP y el precio de venta al distribuidor de la referencia internacional a la Secretaría de Energía y Pemex Gas y Petroquímica Básica, se resolvió que los datos solicitados eran confidenciales. Sin embargo, los recibos de pago de gas LP y electricidad reflejan lo contrario, ya que especifican, con pesos y centavos, el apoyo gubernamental.

También resulta curioso que no existen publicaciones, ni documentos públicos que determinen el monto de los subsidios, y si éstos realmente benefician o no a los consumidores, pues existe la sospecha de que el subsidio beneficie únicamente al productor o al distribuidor.

En conclusión, existe una inminente necesidad por aclarar y transparentar las metodologías, cifras y procesos de los subsidios a los energéticos a fin de poder identificar quién realmente absorbe los costos de dicha política. Solo a partir de un análisis a profundidad de estos datos se podrá rediseñar una estructura tarifaria que realmente beneficie a los que menos tienen, y no perjudique a los contribuyentes cumplidos.

*Mariana Gómez Sánchez es Directora Ejecutiva de Inteligencia Pública y Liliana Estrada es investigadora de la misma organización.