

¿ES POSIBLE EL BUEN USO DEL COMBUSTIBLE SUBSIDIADO EN EL ECUADOR?



OSWALDO ERAZO ARBOLEDA

- Economista de profesión (Universidad Central del Ecuador).
- Magíster en Gerencia Empresarial MBA, (Escuela Politécnica Nacional).
- Cuenta con posgrado virtual en Economía Social y Gerencia de Cooperativas (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina).
- Docente a tiempo completo del ITSPN.
- Profesional con amplia experiencia en la comercialización nacional de combustibles, ha escrito artículos sobre Subsidios, Mercado Nacional de Combustibles, Margen de Comercialización, Mercado de Gas Natural y de GLP entre otros.
- Su opinión es tomada y reproducida por la prensa nacional e internacional en temas de precios de combustibles o de comercialización de derivados del petróleo.

ANTECEDENTES.-

Este ensayo titulado ¿Es Posible el Buen Uso del Combustible Subsidiado en el Ecuador? como tal, realiza una breve introducción de la teoría económica de subsidios; un análisis estadístico del presupuesto anual del Estado para subsidios, basado en información del Ministerio de Finanzas; datos de subsidios y volúmenes por combustible según EP Petroecuador, lo que en su conjunto busca realizar una descripción general de los subsidios a los combustibles y el control a la comercialización del combustible en el Ecuador. Resaltando que antes que realizar un análisis profundo por producto y por segmento de comercialización, lo que se trata es de desarrollar **una propuesta base de discusión**, abierta a ser completada o simplemente reformulada, ya que es un tema además de económico, político.

La aplicación de subsidios como parte de la política fiscal es un tema analizado y discutido en el país, porque representa un importante egreso fiscal -en especial los subsidios a los combustibles-; los que han tomado ac-

tualidad no solamente por: la disminución del precio internacional del barril de petróleo; por la firma del Decreto Ejecutivo No. 799 de 15 de octubre de 2015 por parte del Presidente de la República en el que reforma "... el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Derivados del Petróleo"; y por la aplicación de la Ley Solidaria a través del incremento del IVA al 14 % a los combustibles.

Es así que, en relación al Decreto Ejecutivo No. 799 y recogiendo lo expresado por el Presidente de la República, la prensa se refirió de la siguiente forma:

"Desde Carchi, el presidente Correa lo explicó este viernes. "Hemos hecho una revisión y ahora sí estamos quitando los subsidios para los ricos, no para los pobres, vamos a ahorrar 300 millones anuales", dijo." (El Universo, 2015).

El Telégrafo, en relación a este tema y recogiendo también expresiones del Presidente de la República señaló:



Fotografía petroleo360.com

“Retirar subsidio a combustibles de empresas ahorrará \$337 millones.... Correa aclaró que transportistas, pescadores, pequeña industria y los hogares no se verán afectados por el retiro del subsidio a combustibles como el diésel y gasolina, sino solo los grandes negocios.”...” Añadió en que esta medida tampoco afectará al transporte terrestre nacional de personas o de carga, a la pesca en general, al precio del gas de uso doméstico, ni a quienes utilizan combustibles para sus vehículos particulares.

Por tanto se debe analizar dicho Decreto y su importancia, ya que en él, se añade al artículo 1 del Reglamento Sustitutivo lo siguiente:

“El precio de venta en terminal para los productos GLP para uso comercial e industrial Diésel 2, Diésel Premium, gasolinas y Fuel Oil No. 6 para el sector industrial, a excepción de las cuantías domésticas, será determinado en forma mensual por la EP Petroecuador, en base al costo promedio ponderado más los costos de transporte, almacenamiento, comercialización, un margen que podrá definir....”(Decreto No.799, 2015)

De la misma forma y con el fin de aplicar la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsa-

bilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016, se estableció el incremento de la tarifa de IVA al 14 % en ciertos productos incluidos los combustibles del segmento automotriz, durante el periodo de hasta un año. Los combustibles tuvieron un cambio en su precio de terminal para mantener el PVP.

Pero ¿qué son subsidios? ¿Para qué sirven? ¿Son parte de las políticas económicas? ¿Deberían ser permanentes? ¿Quién se encarga del control del buen uso de los combustibles? Con estas interrogantes es necesario revisar el tema subsidios, en especial el subsidio a los combustibles.

BREVE TEORÍA ECONÓMICA DE SUBSIDIOS

En teoría económica se explica que los recursos tanto naturales, financieros, así como los bienes y servicios son escasos, por tanto resulta difícil producir todo lo que necesita una sociedad para satisfacer las necesidades de la población. A su vez señala que frente a las disyuntivas que se presentan, se deben tomar decisiones. (Erazo, 2013).

Sin embargo, es necesario resaltar que, previo a tomar decisiones económicas por parte del Estado deben ser analizadas profundamente porque podrían llevar un costo social y político, siendo una de estas decisiones la aplicación de subsidios, pero a quién, por qué sí o por qué no, dónde y desde cuándo. (Erazo, 2013).

Para tener una mejor comprensión, se explica que *“El estudio de la economía tiene múltiples facetas, pero se encuentran unificadas por varias ideas fundamentales.”* (Mankiw, 2009), ideas que Mankiw las agrupa en los *“Diez Principios de la Economía”*.

Así, el principio sexto, (Mankiw, 2009) establece que *“Normalmente los Mercados son un Buen Mecanismo Para Organizar la Actividad Económica”*; desde este punto de vista, las empresas -entendiéndolas como oferta- son las que deciden qué bienes y servicios producir, en cambio las familias -entendiéndolas como demanda- deciden qué cantidades de los mismos comprar para satisfacer sus necesidades, destacando que en el mercado conviven muchos compradores y vendedores, que buscan cada cual por su lado su bienestar.

Desde este punto de vista, la economía de mercado organiza la actividad económica, tratando de promover el bienestar general de la sociedad. Adam Smith en 1776 afirmó que los hogares y las empresas interactúan en los mercados como si fueran guiados por una mano invisible que los dirige para obtener los resultados deseados en el mercado, sosteniendo que los precios se ajustan para ayudar a los compradores y vendedores a obtener resultados que en muchos casos maximicen el bienestar de la sociedad en su conjunto, esto significa que la búsqueda del bienestar individual ayuda a mejorar el bienestar general...

Explica Mankiw, que Adam Smith sostenía que los precios se ajustan para ayudar a los compradores y vendedores a obtener resultados que en muchos casos maximicen el bienestar de la sociedad en su conjunto, esto significa que la búsqueda del bienestar individual ayuda a mejorar el bienestar general; que puso énfasis en que si el gobierno impide que los precios se ajusten naturalmente a la oferta y la demanda, impide que la mano invisible funcione para coordinar las decisiones de millones de hogares y de empresas.

En el libro *La Riqueza de las Naciones* Smith decía: *“si se deja a la gente perseguir su interés personal en mercados libres... los guiará una “mano invisible” que los haría producir al nivel del producto agregado más elevado y eficiente”*. (McEACHERN, 2003).

Continuando con el análisis, el mismo autor señala también que *“Algunas Veces el Esta-*

do Puede Mejorar los Resultados del Mercado” (Mankiw, 2009),... principio que justifica la presencia -algunos dirán injerencia-, del Estado en la economía para,... *“promover la eficiencia y la equidad”* las cuales son las dos grandes razones para que el Estado pueda intervenir en la economía... ya que el mercado por sí solo no asigna eficientemente los recursos (lo que se considera falla del mercado). Se conoce que el mercado no siempre puede garantizar una distribución equitativa de la prosperidad económica, justificando la intervención del Estado a través de la implementación de políticas económicas. Punto que nos lleva a revisar el pensamiento de Keynes.

Keynes (1936) impulsó su teoría de intervención del Estado en el manejo macroeconómico como consecuencia de la crisis en Estados Unidos en 1930. Es así que en 1936, a través de su libro *“Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero”* aseguraba que las fuerzas del mercado no garantizaban un elevado nivel de producción y empleo, y propuso que *“el gobierno debía liberar a la economía de la depresión por medio del incremento de la demanda agregada.”* (McEachern, 2003), enunciado que determina que hay que generar demanda para dinamizar la economía.

Keynes propuso una *“política fiscal expansionista”*; es decir: el gobierno al incrementar su propio gasto y/o reduciendo los impuestos desde el lado privado estimula la demanda, el consumo y la inversión.

El gobierno, de esta manera recauda valores a través de impuestos y/o aranceles, entre otros ingresos, y realizando gastos busca: disminuir los efectos del ciclo económico (*“es una oscilación de la producción, la renta y el empleo de todo un país, que suele durar entre 2 y 10 años y que se caracteriza por una expansión o contracción general de la mayoría de los sectores de la economía”*) (Samuelson, 2002) y redistribuir la riqueza de la manera más equitativa posible. Es así que dentro de la política fiscal, mantiene transferencias de recursos o subsidios con los que busca proteger a los menos favorecidos mediante pagos periódicos y permanentes (McEachern, 2003).

Un concepto de Subsidio es

“la ayuda económica oficial para atender ciertas necesidades individuales o colectivas... es el costo social que asu-

me el Estado en beneficio de sus habitantes con el fin de no incrementar su costo de vida, compartiendo parte del costo de los productos de primera necesidad, o para propiciar el desarrollo de determinadas líneas productivas... Se lo considera como un obstáculo para el mercado y una distorsión de la competencia.”(Acosta, 2006, p. 309).

Los subsidios constituyen una parte del costo del bien o servicio que en este caso, el sector público lo asume con el fin de mantener relativamente bajo el precio y de esta manera contribuir a realizar una redistribución de la riqueza.

“Algunas veces los gobiernos establecen por ley un precio máximo o uno mínimo en lugar de gravar o subvencionar un bien... Aunque siempre existen presiones políticas para que se mantengan precios bajos y los salarios altos, la experiencia nos ha enseñado que los controles sectoriales de los precios y de los salarios tienden a provocar grandes distorsiones económicas”. (Samuelson, 2002).

En consecuencia, los subsidios son una parte del costo -sea del bien o servicio- que el sector público lo asume con el fin de mantener un precio estable, y accesible al consumidor.

LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS EN EL ECUADOR

Se expresó que los subsidios al tener un significativo peso en los egresos del Estado, generan mucha discusión y diversos criterios, es así que a continuación se reproduce parte de la opinión del Matutino El Telégrafo de 19 de octubre de 2015, de título Los subsidios revelan ese modo de entender la justicia económica, que señala:

El mundo de la economía es un campo rico en complejidades y posibilidades, mucho más cuando los recursos y los bienes abundan para unos y son escasos para otros. Y por eso cuando las políticas públicas fijan mecanismos para desarrollar la economía, sin afectar a unos por beneficiar a otros, las subvenciones aparecen como una herramienta... (Telégrafo, 2015).

Revisando el libro "Breve Historia Económica del Ecuador, se puede señalar que "...

mientras duró el auge petrolero, el Estado se constituyó por primera vez en el actor principal en el proceso de desarrollo.” (Acosta, 2.006) Durante este periodo, se subsidió al sector privado a través del congelamiento de precios de bienes y servicios, así como exoneraciones tributarias y arancelarias para facilitar la importación de bienes de capital, con el fin de buscar la modernización de la industria nacional.

Se otorgaron créditos preferenciales para la industria, y se implantaron barreras arancelarias que protegían la producción local, entregando créditos subsidiados y el Certificado de Abono Tributario que el Estado otorgaba a las empresas por las exportaciones que incluían amplio uso de mano de obra, es decir que tenían un significativo valor agregado, buscando con esta política la industrialización del país, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, modelo de desarrollo que se lo aplicó desde 1980. (Acosta, 2.006)

Este auge duró hasta 1982, (gobierno de Oswaldo Hurtado) periodo en que el "precio del crudo oriente pasó de 2,4 dólares por barril en 1972, a 34,4 en 1981, y empezó a caer en 1982 de 32,5 y llegando a 9 dólares por barril en 1986" (Acosta, 2.006).

En el Gobierno de Sixto Durán Ballén, aparecieron los racionamientos eléctricos, y se subsidió plantas de generación térmica; El gobierno de Bucaram (1996), eliminó el subsidio al GLP, a la vez que cobraron en hospitales populares los servicios; continuaron los incrementos en los precios del diésel y gasolina extra, queriendo revertir sus medidas en febrero de 1997. (Acosta, 2.006)

El gobierno de Mahuad (1998-2000), creó el "bono solidario" consistente en la entrega de 100.000 sucres, equivalente a 20 dólares de la época, y que estaba dirigido a un millón de ecuatorianos, (este subsidio estuvo presupuestado para el año 2014 en 715 millones de dólares, 750 en 2015 y 621 en 2016), a la vez que eliminó los subsidios al gas, gasolina y a la electricidad, que ascendían a 500 millones de dólares (según el Presupuesto General del Estado para el año 2014 los subsidios a los combustibles ascendieron a 3.888 millones de dólares, 3.493 en 2015 y 1.888 en 2016). El precio del cilindro de 15 kg de gas doméstico pasó de 4.900 sucres a 20.000 sucres y posteriormente a 25.000 sucres. (Acosta, 2.006).

“Desde el año 2000, la estructura de subsidios energéticos se profundizó, al punto que los precios de los combustibles permanecen congelados desde el año 2003, (2001, en el caso del GLP) y se ha creado una serie de nuevos subsidios en el sector eléctrico”, (Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad 2008).

LOS SUBSIDIOS EN LA POLÍTICA FISCAL DEL ECUADOR

Los subsidios están contemplados en la Constitución del Ecuador en el numeral 2 del artículo No. 285, señalando que “La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

- 1.- El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos
- 2.- La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados....”.

Los subsidios para el año 2016, según el Presupuesto General del Estado ascienden a 3.193 millones de dólares, de los cuales el 59.1 % corresponden a subsidios en combustibles seguido por el subsidio al bono de desarrollo humano y a la seguridad. En el cuadro No. 1 se nota que los subsidios a los combustibles en el presupuesto disminuyen de 3.493 millones de dólares en el año 2015 a 1.888 millones en el año 2016.

Cuadro No. 1

Subsidios del Estado					
Datos en millones de dólares					
Subsidios del Estado	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Combustibles	2.867,0	4.539,6	3.888,7	3.493,0	1.888,1
Seguridad social	1.039,8	989,0	1.216,8	1.540,0	576,7
Bono de desarrollo	790,0	879,8	715,9	750,0	621,2
Otros	319,0	195,2	391,9	182,0	107,7
Total	5.015,8	6.603,7	6.213,3	5.965,0	3.193,6

Fuente: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

Según el Presupuesto General del Estado el subsidio de combustibles se incrementó en mayor proporción en el año 2013, ya que pasó de 2.867 millones de dólares en el año 2012 a 4.539,6 millones de dólares (cuadro No. 1).

Sobre el tema subsidios, El Comercio, en el artículo de fecha 19 de octubre de 2015 señaló “16 subsidios están vigentes en el Presupuesto, el doble de hace 9 años” destacando lo siguiente:

Los cálculos iniciales del Gobierno apuntaban a destinar USD 5.966,8 mi-

llones para 16 subsidios en este año, pero a través de varias medidas consiguió reducir ese monto en más de USD 1.000 millones.

... un cilindro de 15 kilos se importa a USD 8,25, pero el precio oficial de venta en el país es USD 1,6. Otro elemento a tener en cuenta es que el subsidio a los combustibles se paga con ingresos petroleros. Cuando el precio del barril de petróleo cae por debajo de los USD 39,4, el Fisco recibe cero dólares, porque apenas cubre el costo de producción...”. (El Comercio, 2015)

Cuadro No. 2

Subsidios del Estado					
Participación porcentual de los subsidios a los combustibles en relación al total subsidios					
Subsidios del Estado	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Combustibles	57,2 %	68,7 %	62,6 %	58,6 %	59,1 %

Fuente: Ministerio de Finanzas y Subsecretaría de Presupuesto
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

Según datos del cuadro No. 2, se puede observar que la participación porcentual de los subsidios a los combustibles con relación al total subsidios es del 59.1 % en el año 2016, aunque en términos absolutos disminuye, lo que obedece al precio internacional del petróleo que bajó y a la aplicación del Decreto No. 799. Esta disminución de los egresos por concepto de subsidios, si se lo analiza de manera global es beneficiosa para el país, por lo que se evidencia un ahorro, pero es necesario -por no decir obligatorio- verificar el comportamiento futuro de la industria nacional por el posible incremento de sus costos.

¿POR QUÉ LOS SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES EN EL ECUADOR?

La producción nacional de combustibles no abastece la demanda existente del país. Para que exista balance entre oferta y demanda de diésel, gasolinas y GLP principalmente, se hace necesaria una constante importación de combustibles, ya que el país importó según datos provisionales de EP Petroecuador en el año 2015 un 71,2 % de Diésel, 70,2 % de naftas para gasolinas y 82,6 % de GLP. (Ver cuadro No. 3) porcentaje que se incrementó con relación a años anteriores debido a la repotenciación de la Refinería de Esmeraldas. (Erazo, 2013).

Los subsidios a los combustibles han variado de año a año, ya que en el año 2006 fueron de 1.349 millones de dólares llegando en el año 2013 a 4.539 millones de dólares, y a partir de ese año ha disminuido el egreso, de los cuales los mayores rubros están en el diésel naftas y GLP respectivamente (ver cuadros Nos 4 y 5); disminuyendo a 3.493 millones en el año 2015, y a 1.888 millones en el año 2016, debido principalmente a la baja de los precios internacionales del petróleo, y al retiro del subsidio al sector industrial (Decreto Ejecutivo No. 799).

La distribución del diésel -que es el combustible al cual se destina el mayor egreso pos subsidios, cuadros 4 y 5-, se destina para el uso en los distintos segmentos del mercado de combustibles, en especial automotriz e industrial.

El 21 de octubre de 2015, el diario El Comercio, reproduciendo datos del Balance Energético Nacional, publicado por el Ministerio de Sectores Estratégicos, señala que *El diésel es una fuente importante de energía para la industria ecuatoriana. El 41 % de la energía que consume este sector es diésel, seguido de electricidad (29 %) y fuel oil (16 %).*

Cuadro No. 3

Importación de combustibles (Datos en barriles) Datos provisionales (ene - dic 2015)					
Combustible	Producto Nacional	Producto Importado	Total Consumo	Porcentaje Importado 2015	Porcentaje Importado 2015
Diésel	10.196.497	25.216563	35.413.060	71,2 %	63,70 %
Gasolinas	8.294.913	19.579.331	27.874.244	70,2 %	61,70 %
GPL*	2.213.458	10.476.321	12.689.779	82,6 %	79,80 %

Fuente: EP Petroecuador

Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

VARIARON LOS SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES DESDE EL AÑO 2015...

Según datos del Banco Central que reproduce El Universo el 14 de octubre de 2015, de enero a agosto de 2015 el Estado desembolsó 1.359 millones de dólares en subsidios destinados para combustibles, es decir alrededor de 2.000 millones para el año 2015 en subsidios a los combustibles, volumen mucho menor a lo estimado de 3.493 millones para ese año.

Comparando los 1.359 millones de enero a agosto del 2015 con el mismo periodo del año 2014 que fue de 2.631 millones, se presentó una disminución del 48%.

“Cifras del Banco Central señalan que la importación de nafta cuesta 40 % más de lo que se recauda por venta interna. Por ejemplo, en agosto de 2015 se pagaron \$ 133,7 millones por importación de ese derivado, pero se vendió en \$ 79,7 millones en el mercado interno.” (Universo, Universo, 2015)

En la edición del 20 de Octubre de 2015, El Telégrafo en el artículo “Las grandes industrias usan el 90 % del diésel 2” señala que:

Desde que se suscribió el Decreto Ejecutivo 799 las declaraciones sobre su efecto son diversas. Mientras que el Gobierno sostiene con indicadores y cifras que la eliminación de subsidios en el sector industrial apenas significa el 1% de la producción, los empresarios consideran que afectaría en los costos de los sectores del papel, cartón y madera.

Según el Ejecutivo, la medida no afecta a 28.200 pequeños industriales que consumen hasta 2.000 galones al mes (minería artesanal, agricultores, florícolas, camaronerías y agroindustria alimenticia). Tampoco al transporte terrestre de personas o de carga, a la pesca en general o a los hogares.

Cuadro No. 4

Subsidios a los combustibles					
Datos en millones de dólares					
Tipo de subsidio	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015*	Año 2016
Diésel importado	1.364,4	1.934,9	1.860,2	1.757,5	779,2
GPL nacional e importado	680,1	666,6	672,8	531,5	426,4
Nafta importada	778,9	1.757,6	1.299,5	1.179,8	597,9
Otros (Diluyentes, fuel oil, AVGAS)	43,6	180,6	56,2	26,0	84,6
Totales	2.867,0	4.539,6	3.888,7	3.494,8	1.888,1

Fuente: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto/Programación 2016
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

Los datos del cuadro No. 4, demuestran que el presupuesto para el año 2016, se reduce en subsidios a los combustibles ya que de 3.494 millones de dólares presupuestados en el año 2015 disminuyen a 1.888 millones presupuestados en el año 2016.

Cuadro No. 5

Participación porcentual de los subsidios a los combustibles en relación al total subsidios					
Tipo de subsidio	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015*	Año 2016
Diésel importado	47,6 %	42,6 %	47,8 %	50,3 %	41,3 %
GPL nacional	0,8 %	1,4 %	2,6 %	0,5 %	6,5 %
GPL importado	22,9 %	13,2 %	14,7 %	14,7 %	16,1 %
Nafta importada	27,2 %	38,7 %	33,4 %	33,8 %	31,7 %
Otros (Diluyentes, fuel oil, AVGAS)	1,5 %	4,0 %	1,4 %	0,7 %	4,5 %
Totales	100,0 %				

Fuente: Ministerio de Finanzas y Subsecretaría de Presupuesto
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

Los cuadros Nos. 4 y 5 señalan también que el mayor desembolso por subsidios a los combustibles es al diésel, seguido por la nafta y el GPL.

DESPACHOS DE COMBUSTIBLES POR SEGMENTO DE CONSUMO

Otro punto importante dentro del análisis, es la composición de los despachos anuales de combustibles por segmentos de consumo.

Gas Licuado de Petróleo. GLP.- No se puede discutir que el subsidio al GLP beneficia en mayor o menor proporción a toda la población, es así que sobre la base del estudio de subsidios realizado por el Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad del año 2008, se destaca que: *“La política de subsidios ha incentivado la demanda de derivados... de familias de altos ingresos... de industrias que han migrado a tecnologías que usan energías subsidiadas; y de la movilización (contrabando) del producto a los poblados ubicados en la frontera de Ecuador y*

Perú.” Según el mismo estudio señala también que *“... si se considera el GLP para uso doméstico, la inequidad disminuye: los más ricos (el quintil más rico) concentran 24,2 % de este consumo y los más pobres (el quintil más pobre) el 16,3 %.”*

El cuadro No. 4 señala que el mayor desembolso por subsidios a los combustibles es al diésel, seguido por la nafta y el GLP.

En el año 2015, los subsidios al GLP representaban el 15.2 % del total subsidios, de 531 millones de dólares en el año 2015, disminuye a 426 millones en el año 2016. Con estos datos y suponiendo que con el anunciado cambio de la matriz energética se llegue a aplicar el proyecto de cocinas de inducción en todos los hogares del país, se lograría una disminución del subsidio a los combustibles en un 15 %.

Cuadro No. 6

Despachos de combustibles por segmentos de consumo						
*Cifras proyectadas sobre la base de datos de						
Segmento	Cifras en barriles			Participación porcentual		
	Año 2014	Año 2015	Año 2016*	Año 2014	Año 2015	Año 2016*
Automotriz	46.700.196	47.730.275	46.031.962	49,3 %	51,4 %	50,9 %
Industrial	14.162.395	11.902.647	9.707.808	15,0 %	12,8 %	10,7 %
Eléctrico	12.775.690	12.557.622	14.509.674	13,5 %	13,5 %	16,0 %
Naviero	4.883.429	4.323.335	4.455.035	5,2 %	4,7 %	4,9 %
Aéreo	2.864.476	2.726.063	2.592.468	3,0 %	2,9 %	2,9 %
Doméstico	13.335.607	13.561.203	13.121.397	14,1 %	14,6 %	14,5 %
Total	94.721.793	92.801.145	90.418.326	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

COMBUSTIBLES PARA SEGMENTO INDUSTRIAL.- En lo que se refiere a los combustibles destinados para uso industrial se evidencia una disminución sostenida desde el año 2014, ya que de un consumo de 14.2 millones de barriles en el año 2014, pasa a 9.7 millones de barriles en el año 2016 (dato estimado según registros de enero a abril del 2016). El porcentaje de participación también disminuye del 15 % al 10,7 %.

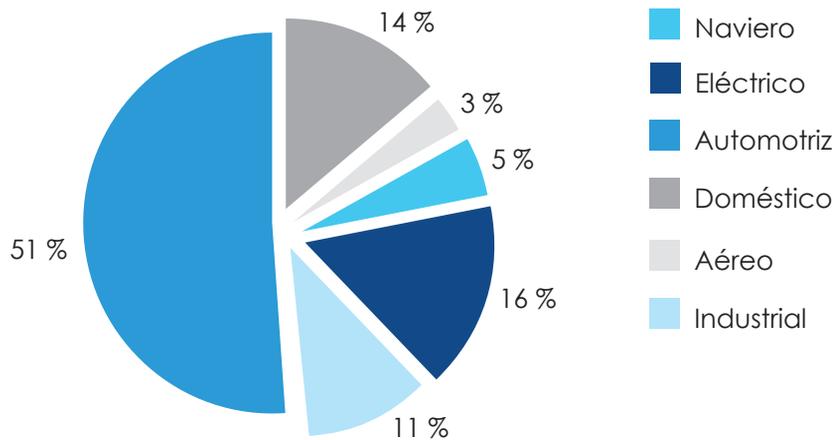
SEGMENTO ELÉCTRICO.- Dentro de este análisis, el gráfico No. 2 no solo evidencia la disminución del consumo industrial, sino también el incremento del consumo del combustible destinado para el sector eléctrico. De 12.7 millones de barriles en

el año 2014, pasa a 14.5 millones, lo cual se podría justificar sobre la base del informe del CNEL EP de 13 de junio de 2016 que dice: *“... 225.848 de nuestros clientes cuentan ya con cocina de inducción en sus domicilios...”* disminuyendo el consumo de 4.074.380 barriles de GLP (ene abril 2015) a 3.965.525 de barriles (ene abril 2016) es decir una disminución de -2.67 %.

También se debe considerar que el consumo de diésel para generación eléctrica en parte es combustible subsidiado, ya que al importarlo se lo realiza a precios internacionales pues el 71,2 % del diésel que se empleó en el consumo nacional en el año 2015 fue importado ver cuadro No. 3.

Gráfico No. 1

Despacho de combustibles por segmentos de consumo (*2016 año proyectado)



Fuente: Gerencia de Comercialización Nacional, EP Petroecuador (Página web de Cifras Institucionales)
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

En la edición del 20 de Octubre de 2015, El Telégrafo en el artículo “Las grandes industrias usan el 90 % del diésel 2” señala que:

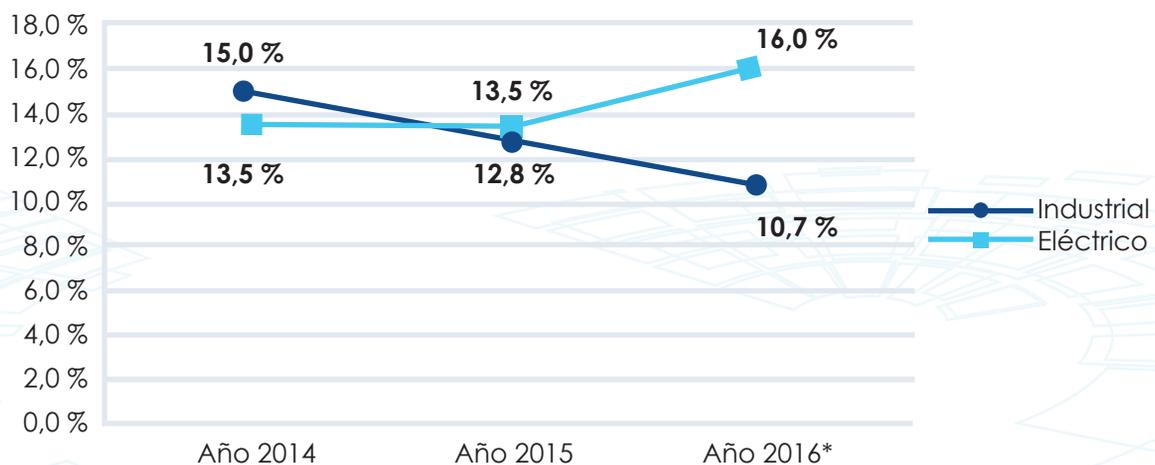
Desde que se suscribió el Decreto Ejecutivo 799 las declaraciones sobre su efecto son diversas. Mientras que el Gobierno sostiene con indicadores y cifras que la eliminación de subsidios en el sector industrial apenas significa el 1 % de la producción, los em-

presarios consideran que afectaría en los costos de los sectores del papel, cartón y madera.

Según el Ejecutivo, la medida no afecta a 28.200 pequeños industriales que consumen hasta 2.000 galones al mes (minería artesanal, agricultores, florícolas, camaroneras y agroindustria alimenticia). Tampoco al transporte terrestre de personas o de carga, a la pesca en general o a los hogares.

Gráfico No. 2

Despacho de combustibles por segmento industrial y eléctrico (*2016 año proyectado)



Fuente: Gerencia de Comercialización Nacional, EP Petroecuador (Página web de Cifras Institucionales)
Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

El Gobierno Nacional ha anunciado que mediante el cambio de la matriz energética disminuirá el uso de la energía térmica por el incremento de la energía hidráulica, lo que generará una disminución en egresos por subsidios del diésel principalmente.

Cuadro No. 7

Cuadro de subsidios por producto, incluido GLP					
Subsidio (UDD/UM)					
Producto	Unidad de medida	Sector	Abr-16	May-16	Jun-16
Avgas Nacional	Galones	Aéreo combustible	0,853786	1,126881	1,252119
Diésel Premium	Galones	Automotriz	0,461607	0,587605	0,713752
Gasolina Extra	Galones	Automotriz	0,114583	0,240953	0,408498
Gasolina Super	Galones	Automotriz	0,071800	0,207854	0,378347
Extra con Ethanol	Galones	Automotriz	0,081869	0,208239	0,546036
Diésel 2	Galones	Automotriz	0,245782	0,286176	0,445230
Gasolina Extra cua	Galones	Industrial	0,114583	0,240953	0,385312
Gasolina Super cua	Galones	Industrial	0,071800	0,207854	0,340345
Gasolina de Pesca	Galones	Pesquero	0,551000	0,684333	0,830491
Diésel 2	Galones	Pesquero Nacional	0,245782	0,286176	0,443084
GPL*	Kilogramos	Doméstico			0,534434
GPL*	Kilogramos	Taxis			0,455316
GPL*	Kilogramos	Agrícola			0,455316

Fuente: Tu Gobierno Subsidia los Combustibles. *Página Web de EP Petroecuador*

GLP* los subsidios por galón se calcula sobre la base de diferencia con los precios de GPL industrial

Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

El cuadro No. 7 señala que el Estado subsidia 40.8 centavos por galón de diésel, 71 centavos por galón de diésel Premium y 53 centavos por Kl de glp doméstico. (el cilindro de gas contiene 15 kl)

Sobre la base del estudio de subsidios realizado por el Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad del año 2008, se expresa que: *“La política de subsidios ha incentivado la demanda de derivados... de familias de altos ingresos... de industrias que han migrado a tecnologías que usan energías subsidiadas; y de la movilización (contrabando) del producto a los poblados ubicados en la frontera de Ecuador*

y Perú.” (Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad 2008).

COMBUSTIBLE AUTOMOTRIZ La mitad del volumen de combustibles despachados en el país para consumo interno se destina al segmento automotriz, porcentaje que no varía mayormente de año a año, (cuadro No. 6 y gráfico No. 1).

Cuadro No. 8

Despachos de gasolinas para el segmento automotriz						
Comparación enero mayo de 2015 con igual periodo de 2016						
Tipo Gasolina	Galones		Participación		Variación	
	ene may 2015	ene may 2016	ene may 2015	ene may 2016	Absoluta	Relativa
Extra con Ethanol	71.205.671	75.994.423	16,4 %	16,5 %	4.788.752	6,7 %
Gasolina Extra	277.821.568	304.332.133	63,9 %	66,0 %	26.510.656	9,5 %
Gasolina Super	85.421.838	80.776.432	19,7 %	17,5 %	(4.645.406)	-5,4 %
Total gasolinas	434.499.077	461.102.988	100,0 %	100,0 %	26.653.911	6,1 %

Fuente: Gerencia de Comercialización Nacional, EP Petroecuador

Elaboración: Econ. Oswaldo Erazo Arboleda, MBA.

Con el incremento gradual de 2 centavos mensuales por galón de gasolina súper en las gasolineras de EP Petroecuador, disminuyó la participación en el mercado de la comercializadora estatal, a la vez que disminuyó el consumo de este combustible, ya que según datos del cuadro No. 8, analizando los consumos de enero-mayo de 2015 con igual periodo del año 2016, disminuye de 85.4 millones de galones a 80.7 millones (una disminución del 5.4 %), a la vez que se incrementan los consumos de gasolina extra y extra con etanol, lo que demuestra la sensibilidad del precio en el volumen consumido.

Con la suscripción del Decreto Ejecutivo No. 799 también señala:

El precio de venta al público del diésel premium para los vehículos de transporte de carga pesada con placa internacional, será determinado mensualmente por la EP PETROECUADOR, en base al costo promedio ponderado más los costos de transporte, almacenamiento y comercialización.

Decreto que se refiere también al precio a nivel de terminal y depósitos de los combustibles marinos destinados al tráfico naviero nacional e internacional y al precio de venta en terminal del Jet Fuel, que generó mucha opinión sobre los subsidios, los cuales no deberían ser permanentes, por lo que es necesario que se abran espacios de discusión multisectorial, en el que se trate el tema de focalización de los subsidios o de eliminarlos paulatinamente, en especial a los combustibles para el segmento automotriz. Esto amerita un análisis profundo y amplio debate de las partes involucradas.

En el caso de la gasolina súper para el sector automotriz, apareció la idea de incrementar el precio, pero se debe considerar que al incrementar el precio del galón de gasolina súper, y al existir en el mercado un producto sustituto como es la gasolina extra que actualmente se vende a \$1.48, existirá una disminución del uso de la gasolina súper y los consumidores migrarán a cargar gasolina extra en sus autos, la cual también es subsidiada, es decir, se cambiará el subsidio de un producto por el subsidio de otro, lo cual incrementaría el volumen global del subsidio ya que según datos de EP Petroecuador a septiembre del 2016, el subsidio por galón de súper para el segmento automotriz es de USD\$0.09 por galón, en cambio en el galón de extra el subsidio es de USD\$0.34.

¿USO ADECUADO DEL COMBUSTIBLE?

Sobre la base del estudio de subsidios realizado por el Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad del año 2008, se expresa que: “La política de subsidios ha incentivado la demanda de derivados... de familias de altos ingresos... de industrias que han migrado a tecnologías que usan energías subsidiadas; y de la movilización -contrabando- del producto a los poblados ubicados en la frontera de Ecuador y Perú.” (Ministerio Coordinador de Producción Empleo y Competitividad 2008).

Según el mismo estudio del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, señala que “... el quintil más rico concentra 54,9 % del consumo total de combustibles, mientras que el quintil más pobre representa solo el 3 % del consumo total. Si se considera el GLP para uso doméstico, la inequidad disminuye: los más ricos concentran 24,2 % de este consumo y los más pobres 16,3 %.”

Desde inicios del actual gobierno, se mantuvo la política de subsidios a los combustibles, hasta octubre del 2015 en que entró en vigencia el Decreto Ejecutivo No. 799 en que disminuyeron subsidios a ciertos combustibles.

CONTROL AL USO DE COMBUSTIBLES

Mientras existan precios diferenciados a los combustibles, existirá el riesgo que se trate de dar un mal uso al interno o externo del país. Para evitar esto, existen organismos del Estado como la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburo ARCH Y Unidad de Investigaciones de Delitos Energéticos e Hidrocarburos UIDEH

Base Legal

La Constitución en su Artículo 261 señala que el “Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:...

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.”

En lo que se refiere a los Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, señala el Art. 313: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.”

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el trans-

porte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

La Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal 2007-85 publicada en Registro Oficial No. 170 del 14 de septiembre de 2007, expresa sobre los delitos Hidrocarbúricos.

DELITOS HIDROCARBURÍFEROS

Según la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, en el capítulo denominado: “*DE LOS DELITOS RELATIVOS A LA COMERCIALIZACIÓN ILÍCITA DE COMBUSTIBLES DERIVADOS DE HIDROCARBUROS, INCLUIDO EL GAS LICUADO DE PETRÓLEO Y BIOCOMBUSTIBLES*”, señala los tipos penales.

Art. 367. 1. TRÁFICO ILEGAL DE HIDROCARBUROS, SUS DERIVADOS, GAS LICUADO DE PETRÓLEO Y BIOCOMBUSTIBLES

Descripción del tipo penal.- Los trabajadores en general, las personas naturales o los representantes legales de las personas jurídicas que por medios fraudulentos, dolosos o clandestinos, vendan, ofrezcan, distribuyan o comercialicen a cualquier título en las zonas de frontera, en puertos marítimos o fluviales o en el mar territorial, a efectos de sacar ilegalmente del país, cualquier hidrocarburo, sus derivados, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles.

Pena.- Reclusión menor ordinaria: de tres a seis años; multa de 1000 a 2000 remuneraciones básicas unificadas; comiso especial de los bienes y medios de transporte que sirvieron para la comisión del delito

Art. 367.2. ALMACENAMIENTO, TRANSPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN SIN LA DEBIDA AUTORIZACIÓN.

Descripción del tipo penal.- Quienes comercialicen, almacenen, transporten ilegalmente derivados de hidrocarburos especialmente en las zonas de frontera y mar territorial, sin autorizaciones, guías de remisión y demás permisos exigidos por la ley para la ejecución de dichas actividades. Con iguales penas, serán sancionados el Director de la DIGMER o sus delegados responsables que ilegal y fraudulentamente emitan tales autorizaciones.

Pena.- Prisión: De uno a tres años y multa de quinientos a un mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y el comiso especial de los bienes utilizados para la ejecución del delito.

Art. 367. AUTORIZACIÓN ILEGAL Y FRAUDULENTA PARA ALMACENAMIENTO, TRANSPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE DERIVADOS DE HIDROCARBUROS.

Descripción del tipo penal.- El Director de la DIGMER o sus delegados responsables que ilegal y fraudulentamente emitan autorizaciones para la comercialización, almacenamiento, transporte ilegal de derivados de hidrocarburos especialmente en las zonas de frontera y mar territorial, sin autorizaciones, guías de remisión y demás permisos exigidos por la ley para la ejecución de dichas actividades.

Pena.- Prisión: De uno a tres años y multa de quinientos a un mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y el comiso especial de los bienes utilizados para la ejecución del delito.

Art. 367. 3. ADULTERACIÓN DE LOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS.

Descripción del tipo penal.- Quien de manera fraudulenta o dolosa para obtener beneficio personal o de un tercero, adulterare la calidad o cantidad de los hidrocarburos, sus derivados incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles.

Pena.- Prisión: De dos a tres años y el comiso especial de los bienes utilizados para la ejecución del delito.

Art. 367.4. USO INDEBIDO DE DERIVADOS DE HIDROCARBUROS

Descripción del tipo penal.- Quienes en beneficio propio o de terceros, utilizaren derivados de hidrocarburos, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles, en actividades distintas a las permitidas expresamente en la ley.

Pena.- Prisión: De un año y el comiso especial de los bienes utilizados en la ejecución del delito.

Art. 367. 5. SUSTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS, SUS DERIVADOS, BIOCOMBUSTIBLES O MEZCLAS QUE LOS CONTENGAN.

Descripción del tipo penal.- Quienes por medios fraudulentos o clandestinos se apoderaren de hidrocarburos, sus derivados, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, poliducto o a través de cualquier otro medio, o cuando se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo.



Operativo UIDEH

Pena.- Reclusión mayor ordinaria: De seis a nueve años y multa de dos a tres mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y el comiso de los bienes utilizados en la ejecución del delito.

Art. 367. 9.- PARALIZACIÓN O SUSPENSIÓN INJUSTIFICADA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EXPENDIO O DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES.

Descripción del tipo penal.- Quien o quienes paralicen o suspendan de manera injustificada el servicio público de expendio o distribución de combustibles, sean estos gasolinas, diésel, gas licuado y demás productos derivados del petróleo o biocombustibles como el etanol.

Pena.- Pecuniaria: Multa de quinientas a mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la revocatoria definitiva del permiso de expendio u operación, otorgado por la Dirección Nacional de Hidrocarburos, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero (ARCH)

El segundo inciso del Artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos señala que la industria petrolera es una actividad altamente especializada, normada por la Agencia de Regulación y Control, incluidas la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia;

- El Artículo No. 11 de la misma Ley creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero, ARCH, como organismo técnico-administrativo encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburiífera, que realicen las empresas

públicas o privadas, nacionales, extranjeras, empresas mixtas, consorcios, asociaciones u otras formas contractuales y demás personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que ejecuten actividades hidrocarburiíferas en el Ecuador;

Unidad de Investigaciones de Delitos Energéticos e Hidrocarburiíferos (Uideh)

En la Orden General Nro. 113 para el 14 de julio del 2009 consta la ratificación por parte del H. Consejo de Generales de la Policía Nacional la creación de la Unidad de Investigaciones de Delitos Energéticos e Hidrocarburiíferos de la Policía Nacional, en base a lo resuelto por el Consejo Directivo de la Policía Judicial.

La UIDEH es Unidad Ejecutora desde el mes de septiembre del 2009.

MISION DE LA UIDEH:

La Unidad de Investigaciones de Delitos Energéticos e Hidrocarburiíferos con su talento humano y recursos logísticos realizará las investigaciones necesarias para identificar y neutralizar a personas y organizaciones dedicadas a la comercialización ilícita de combustibles, derivados de Hidrocarburos, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles, así como también al robo y hurto de energía eléctrica en todo el territorio nacional.

Como ejemplo de su eficacia, la UIDEH ha desarrollado operativos en los cuales logró dar duros golpes al contrabando en la frontera como lo señaló el diario Opinión el 18 de mayo de 2015.

Otro ejemplo es el que destaca la página de la Policía Nacional, señalando:

“encontró una perforación en la tubería del oleoducto con un acople de fabricación artesanal, el mismo que tenía una manguera de 60m acoplada; al otro extremo se encontró 3 bido-

nes de 55 galones con residuos de un líquido negro presumiblemente algún tipo de hidrocarburo. (Policía Nacional del Ecuador)

Y como se señala en noticias del 30 de marzo de 2016, se destacan dos operativos, uno de ellos de la UIDEH:

“El primer operativo tuvo como autores a los agentes de la Unidad de Investigación de Delitos Energéticos e Hidrocarburíferos (UIDEH) que desmantelaron una organización dedicada al almacenamiento, transporte y comercialización de hidrocarburos en el sector de Huaquillas, en la provincia de El Oro.

Fuentes contó que durante tres meses de investigaciones, los agentes de la UIDEH descubrieron una bodega que era abastecida de forma ilegal por varios vehículos entre ellos camiones y camionetas por varias ocasiones en el día.

En el inmueble utilizaban bombas de succión para descargar el combustible a bidones de plástico. El combustible era trasladado en tricimotos hasta el canal de Zarumilla para ser comercializado en Perú.

Las ganancias obtenidas con este delito oscilaban entre los 750 mil dólares mensuales. Esta organización utilizaba el subsidio que hay en el país para los hidrocarburos perjudicando al Estado ecuatoriano.” (Ministerio del Interior, 2016).

Mientras existan diferencias de precios por subsidios, será necesario el control

Todo lo expresado justifica lo señalado al inicio de este ensayo, que es un tema de análisis no solamente desde el punto de vista económico, sino también político, que abre un abanico de posibilidades y propuestas, que llevan a considerar lo siguiente.

A MANERA DE CONCLUSIONES

- La producción nacional de combustibles no abastece la demanda existente del país; para que exista balance entre oferta y demanda de Diésel, gasolinas y GLP principalmente, se hace necesaria una constante importación de combustibles.
- Los subsidios son una parte del costo (sea del bien o servicio) que el sector público lo asume con el fin de mantener un precio estable, y accesible al consumidor.
- Los subsidios están contemplados en la Constitución del Ecuador en el numeral 2 del artículo No. 285.
- Con la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 799 disminuyó el monto del subsidio en los egresos del Estado.
- Están tipificados los delitos hidrocarburíferos.
- Son fuertes las sanciones a este tipo de delitos.
- Existen instituciones del Estado que realizan este tipo de control.
- **Mientras existan diferencias de precios por subsidios, será necesario el control.**

FUENTES DE CONSULTA

- Decreto No. 799. (15 de Octubre de 2015). Recuperado el 6 de 4 de 2016, de <https://www.google.com.ec/#q=decreto+ejecutivo+799+del+15+de+octubre+del+2015>
- El Comercio. (19 de 10 de 2015). Recuperado el 19 de 10 de 2015, de <http://www.elcomercio.com/actualidad/16-subsidios-vigentes-doble-2006.html>
- El Telégrafo. (18 de 10 de 2015). Recuperado el 19 de 10 de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/retirar-subsidio-a-combustibles-de-empresas-ahorrara-337-millones.html>
- El Universo. (16 de 10 de 2015). Recuperado el 16 de 10 de 2015, de <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/16/nota/5185886/gobierno-elimina-subsidios-combustibles-ricos-dice-Rafael-Correa>
- Mankiw, N. G. (2009). Principios de Economía. México: Cengage Learning Editores S.A.
- McEachern, W. A. (2003). Economía una Introducción Contemporánea MEXICO: THOMSON.
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. (2010). *LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS EN EL ECUADOR*. Quito.
- Samuelson, P. A. (2002). *Economía*. Madrid: McGraw-Hill.
- Información estadística de EP Petroecuador. Información del Ministerio de Finanzas.
- Acosta, A Breve Historia Económica del Ecuador
- Información Estadística de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas
- Erazo, O. Tesis previa a Obtener el MBA en la EPN “Cambio de la Matriz Energética Sobre la Base del Uso del Gas Natural en el Ecuador” 2013.