

***LA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA DE COMBUSTIBLES
EN PANAMÁ Y SU IMPACTO EN EL CONSUMO***

Resumen

La existencia de una tarifa de protección y la forma de fijación del precio que regula el mercado de hidrocarburos en el mercado doméstico, generan serias distorsiones en el mercado que terminan por afectar negativamente al consumidor al igual que al proceso de competencia. Por la importancia que tiene este sector para la actividad económica del país, es dable reflexionar sobre la conveniencia de modificar el actual sistema de regulación.

LA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA DE COMBUSTIBLES EN PANAMÁ Y SU IMPACTO EN EL CONSUMO

El sector de los productos derivados del petróleo es uno de los más sensitivos de la economía panameña, por la importancia que tienen estos productos en la producción y distribución de bienes y servicios. Ello permite deducir que su demanda es relativamente inelástica en el sentido de que ante variaciones en los precios, las variaciones en el consumo se darán en una medida menos que proporcional a los mismos.

La constitución del sector productor se configura como la de un monopolio natural por las economías de escala subyacentes. De igual manera la existencia costos hundidos (no recuperables) en las inversiones en infraestructura que habría que realizar para establecer otra refinería en Panamá, no deja clara la posibilidad de que a corto o mediano plazo ingresen otros competidores en la actividad de refinación de petróleo.

A ello hay que sumarle la experiencia ("*know how*") que la Refinería Panamá, S.A. (Refpan), ha ganado a lo largo de sus años de operaciones tanto en la producción como en el manejo de los distintos productos refinados. Esta situación aunada a la existencia del Contrato Ley N° 31 de 31 de diciembre de 1992, en el cual se establecen los mecanismos de formación de precios (precio de paridad), protección (tarifa de protección) y excepciones fiscales contenidas en el mismo, no genera muchos incentivos para que agentes importadores puedan desafiarle el mercado a esta empresa máxime cuando la misma tiene la mayor capacidad de almacenaje de productos terminados en el país.

Sobre el primer elemento, "*el precio de paridad*" es dable mencionar que el mismo no guarda relación con los costos de operación de la Refpan, debido a que sus componentes más bien se refieren a los costos de importación que tendría un importador de productos terminados, dado que éste es el resultado de la agregación de costos tales como: precio f.o.b. Caribe, flete, seguro marítimo, pérdidas en tránsito, carta de crédito, pérdidas en almacenamiento, descarga del tanquero, los costos de operación del terminal y el costo de capital.

Tanto la Refpan como los agentes importadores que participen en el mercado de hidrocarburos, deben regirse por el precio de paridad. El problema con el mismo es que no permite tener una idea clara de la competitividad en precios por parte de la empresa, dado que al no conocerse los costos reales de la misma, no queda claro qué nivel de eficiencia genera el mismo en el funcionamiento del mercado en cuanto a la fijación de precios, máxime cuando la base del cálculo de dicho precio es el valor f.o.b. Caribe, sabiendo de antemano que no es la única zona desde la cual se pueden importar productos refinados e incluso a precios más bajos (Zona de "*Mount Belvieu*").

Con relación al segundo elemento "*la tarifa de protección*", ésta se torna en un elemento que desalienta la entrada de agentes importadores, de manera que la competencia queda restringida. No obstante, aquí radica una parte de la problemática que atañe a este sector en el sentido de que la tarifa de protección genera efectos negativos tanto para la competencia como para el bienestar económico en general.

El punto a tratar es que la tarifa de protección a la vez que restringe la entrada de las importaciones genera una pérdida económica neta, ("*deadweight loss*") por el hecho que con el establecimiento de la tarifa de protección no solo el consumidor experimenta una pérdida de excedente, sino que una parte del mismo no va ni al productor ni al Estado.

En tal sentido la tarifa de protección genera una distorsión en el mercado que deriva en ineficiencia y pérdida económica en su funcionamiento. Por otro lado, el sector productor no tendría muchos incentivos para ser eficiente bajo estas condiciones. Ello amerita una investigación más profunda en el sentido de evaluar el grado de competitividad que Refpan ha alcanzado a raíz de las inversiones comprometidas.

El hecho que con cierta regularidad se deba levantar la "tarifa de protección" por el incumplimiento en los inventarios por parte de Refpan, permitiendo de esta manera la importación a la misma para así garantizar el abastecimiento del mercado, no deja en claro que cuando se abre esa ventana temporal los importadores puedan efectivamente introducir productos importados a la misma velocidad que lo hace la empresa y hace pensar si es realmente necesario seguir manteniendo la tarifa de protección.

Retomando nuevamente el precio de paridad, el mismo no permite de ninguna manera precisar ni las rentas monopolísticas ni el "*deadweight loss*", dado que éste el precio máximo al que la empresa debe vender y es realmente un precio que más bien refleja los costos de importación e internación de los productos terminados. Tampoco ese precio refleja el costo de oportunidad más bajo posible ya que el área de influencia de la cual se obtienen las cotizaciones en valor f.o.b. es siempre la misma.

Sin embargo, ello no desvirtúa el hecho que se da una transferencia del consumidor hacia el sector productor. Tomando como referencia los precios al consumidor de los productos derivados del petróleo según publicación de OLADE (SIEE Noticias) Enero-Marzo de 1997, fue un año en el cual tanto los precios del crudo como de los productos terminados comenzaron a caer vertiginosamente, se tomó el precio promedio al consumidor de algunos países del Caribe (Jamaica, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago) que es la región de influencia para Panamá y es un área con precios más competitivos que por ejemplo, Centro América.

Así se tiene que el precio promedio para la gasolina regular en esos países era de U.S. \$1.40 por galón y en Panamá era de U.S. \$1.74. Tomando en consideración sólo este producto tendríamos que el cálculo del factor de transferencia sería el siguiente:

Primero se obtiene la diferencia relativa entre el precio de Panamá y el precio del Caribe, mediante la división del precio observado en Panamá por el precio del Caribe, lo cual da como resultado 1.243. Luego para obtener el "*factor de transferencia*" se realiza la

siguiente operación: $ft = \left(\frac{1}{1.243} \right) - 1$; lo cual da como resultado un coeficiente de -0.1954,

indicando, que por cada dólar que gasta el consumidor panameño en este producto, el sector productor se estaría apropiando de 19 centésimos bajo la forma de excedente (aunque cabe mencionar que existen factores que contribuyen a explicar las diferencias de precios, tales como las ineficiencias tecnológicas y los impuestos al consumo). Luego si el coeficiente de transferencia se multiplica por el valor monetario de la producción se tiene una medida aproximada de la transferencia en valores monetarios.

Ese cálculo se realizó con base al promedio de todos los combustibles tales como: gasolina súper, gasolina regular, oleo diesel, jet fuel y gas lucuado. Tomando igualmente como referencia los precios del Caribe (los mismos países) se obtuvo como resultado una transferencia aproximada de B/. 73.3 millones.

Esta transferencia de excedente del consumidor lleva a considerar que es necesario generar una mayor competencia en este sector económico. Lo cual implicaría la eliminación de la tarifa de protección y que los precios en el mercado se fijen de una forma real y no artificial como lo es el precio de paridad. En otras palabras es necesario eliminar las distorsiones del mercado de hidrocarburos derivadas del Contrato Ley N° 31 de 1992.