

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA PANAMEÑA DE COMBUSTIBLES**Resumen**

La industria Panameña de combustibles está constituida por una única firma y se encuentra regulada por la Ley N°31. El objetivo de la Nota Técnica es evaluar si esta Ley ofrece los instrumentos adecuados para la regulación eficaz del sector. La conclusión es que la Ley no cuenta con mecanismos para promover la transparencia ni la utilización eficiente de los recursos económicos.

Análisis Económico de la Regulación de la Industria Panameña de Combustibles

Octubre, 1997

1. Introducción

La finalidad de la regulación de monopolios es promover el uso eficiente de los recursos económicos. Las variables económicas claves para la eficacia del marco regulatorio son las condiciones de competencia, la política de precios y los incentivos a la reducción de costos. Monopolios en que la entrada de otras empresas no sea legalmente bloqueada y que la competencia internacional no sea restringida generan pérdidas menores al bienestar. La política de precios reduce el abuso del poder económico, posibilidad intrínseca a esas situaciones; y la existencia de mecanismos que favorezcan el incremento de la productividad disminuyen los riesgos derivados la restricción de la competencia.

La disponibilidad de un marco legal es importante pero no es condición suficiente para que la regulación cumpla exitosamente su objetivo. Las posibilidades de éxito son, entre tanto, mayores en la medida que las informaciones necesarias sean disponibles y los objetivos definidos sean mutuamente compatibles, condiciones que ni siempre están presentes. Por ejemplo, la política óptima para eliminar las rentas monopolísticas y la *deadweight loss*¹ es, teóricamente, fijar precios iguales a los costos marginales. La escasez de información al respecto de la estructura de costos de la empresa regulada todavía dificulta, en la práctica, la aplicación de tal metodología. Por otro lado, tal política de fijación de precios no es estrictamente compatible con la meta de garantizar el acceso al bien al mayor número posible de consumidores, un dilema particularmente común a la regulación de los servicios públicos.

Informaciones asimétricas y metas de regulación conflictivas son hasta cierto punto inevitables. Por eso, las autoridades públicas involucradas con el tema de regulación del monopolio, además de sus tareas tradicionales, vienen dispensando especial atención al objetivo de tornar el funcionamiento del sector regulado más transparente para la sociedad en general. La transparencia es particularmente importante, en este caso, porque facilita la obtención de informaciones por parte del gobierno y, principalmente, porque permite que la sociedad tome conocimiento de las limitaciones del marco regulatorio en vigor.

La industria panameña de combustibles está constituida por una única firma y se encuentra regulada por una ley – la Ley No. 31, de 1992. El objetivo de esta Nota Técnica es evaluar si esta ley ofrece los instrumentos adecuados para la regulación eficaz de ese sector. La conclusión es que la Ley no cuenta con mecanismos para la promoción de la transparencia ni para el incentivo de la utilización eficiente de recursos a corto o a largo plazos, objetivos comunes a las políticas de regulación. La próxima sección resume los aspectos de la Ley relativos a la actividad de regulación; la tercera evalúa la Ley; y la última plantea algunas recomendaciones.

2. La Ley No. 31

La presente regulación del mercado panameño de combustibles tuvo su origen en 1992, a través del Contrato establecido entre la Refinería Panamá y el gobierno, transformado en el Decreto de Gabinete No. 29, y posteriormente en la Ley No. 31. En términos de las condiciones de competencia de la industria panameña de derivados de petróleo, las principales cláusulas del Contrato son las No. 22, 29, 30. La cláusula No. 23 establece el mecanismo de formación de precios en la industria.

La cláusula 22 define que los derivados de petróleo que ingresen en territorio aduanero y sean procedentes del exterior, o que salgan de una Zona Libre, estarán sujetos a una tarifa de protección cuando la mercancía compita con los productos fabricados localmente por la Refinería (gases licuados de petróleo, gasolina para motores, kerosene y espíritu de petróleo, kerosene para turbinas (jet fuel), aceites combustibles (gas oil, diesel liviano y diesel marino), combustóleos residuales, intermedios y asfaltos). El arancel de protección era de 20% en 1992 y debería, según la ley, reducirse anualmente en un punto porcentual hasta un mínimo de 5% (10% para el Búnker C). Estarían exentos de la tarifa las importaciones de productos destinados a la venta a naves marítimas de tráfico internacional; la gasolina de aviación (AvGAS); kerosene para turbinas destinado a naves aéreas internacionales; e importaciones causadas por la ausencia de inventario por parte de la empresa.

La cláusula 29 garantiza al Estado la posibilidad de celebrar contratos con terceros interesados en establecer una refinería de petróleo y de otorgar a ellos los derechos y privilegios que son concedidos a la Refinería Panamá en virtud de este contrato. La cláusula 30 define que el Estado conviene en promover la competencia en lo concerniente a la comercialización de los derivados de petróleo, establece los criterios para la definición del dumping y las sanciones que se den en ese caso. Por último, la cláusula 31 define en 20 años la duración del contrato.

La cláusula 23 establece el mecanismo de fijación de precios. En esa cláusula se garantiza al “(...)Estado el derecho de establecer controles sobre el precio de los productos vendidos en el mercado interno desde que tal precio

¹ La *deadweight loss* se constituye en la parte de la reducción del bienestar del consumidor que no es compensada por el aumento de las ganancias del productor, representando por eso una pérdida real de recursos para la economía como un todo.

no sea inferior que el precio de paridad, (...) comprendido como el precio que tendría el respectivo producto al ser importado del exterior (...). Por otro lado, la empresa se compromete “(...) a ofrecer productos en el mercado doméstico a un precio no superior a dicho precio de paridad (...)”. Se trata, como se puede deducir, de un sólo precio y de un derecho inocuo.

El precio de paridad es establecido cada 14 días de acuerdo con el resultado de la suma de dos conjuntos de factores, definidos en el Contrato como costos variables y los costos fijos. Los costos variables de cada producto son compuestos por: a) el precio fob Caribe del respectivo producto; b) el flete; c) el seguro marítimo; d) la pérdida en tránsito; e) la carta de crédito y f) la pérdida de almacenamiento. Los costos fijos son compuestos de: a) los costos de la descarga del tanquero; b) los costos de operación del terminal de almacenaje y c) los costos de capital. Todos los costos son cuantitativamente definidos, sea en términos porcentuales (para el caso de los costos variables o en términos absolutos (US\$/barril). El costo de operación de terminal y el costo de descarga son revisados cada año (a más tardar el 1 de febrero) de acuerdo al indicador de precios al consumidor. El costo de capital es revisado con igual periodicidad de acuerdo con el volumen de producción.²

3. La Evaluación

La evaluación de la Ley tomará en cuenta tres criterios: las condiciones de competencia, la promoción de la eficiencia y la promoción de la transparencia del funcionamiento de la industria. En seguida será presentada una estimativa del impacto económico del marco regulatorio en vigor.

La presente Ley viabiliza la competencia en el mercado de combustibles para naves aéreas internacionales y naves marítimas de tráfico internacional, que afectan potencialmente de 10 a 15% del mercado de combustibles. La competencia externa en el mercado doméstico está restringida por la imposición de un impuesto de protección, actualmente en 15%, para los principales derivados.

La existencia de un monopolio en el sector no es provocado por el Contrato, que permite (cláusula 29) que el Estado extienda a terceros los beneficios otorgados a la Refinería Panamá y no crea ningún obstáculo legal a la entrada de nuevas empresas. Así, el monopolio puede ser causado por dos factores distintos: por la conducta de la empresa instalada que fija precios que impiden la entrada de otras firmas, no obstante exista mercado para ellas; o por la relación entre la tecnología de producción y el tamaño del mercado panameño (las escalas mínimas de producción) que no permitiría que la operación de otra firma sea económicamente rentable.

² El precio fob Caribe es definido como el resultado del promedio aritmético de los precios Exxon fob Bahamas, SITCO fob , Trincofob y Tex Trader fob, del respectivo producto, en el área del Caribe, según cotización publicada en el Platt's Oil gram Price Report. El precio del gas licuado es calculado según metodología propia.

En términos de la promoción de eficiencia a corto plazo, el factor principal es la fórmula de fijación de precios. En ese sentido, el aspecto más relevante es que la metodología anteriormente descrita no guarda relación con los costos de refinamiento. Al contrario, el precio se basa en los costos de importación de los derivados de petróleo: constituyese, aparentemente, en un precio de exclusión. Un precio de exclusión es, por definición, aquello que permite que la empresa en un mercado no competitivo maximice su ganancia sin atraer la entrada de otros competidores, siendo una conducta óptima para la empresa. Para la economía en general y para el consumidor en particular tal política de precios no es necesariamente benéfica.

El problema principal es que, aunque traspase automáticamente fluctuaciones en la cotización internacional de los derivados (definido en el contrato como el Precio fob Caribe), la fórmula de fijación de precios no permite el control de las rentas monopolísticas ni la minimización de la *deadweight loss*. Entre 1990 y 1996, por ejemplo, la producción de derivados prácticamente se duplicó en términos físicos, pasando de 8.4 a 15.85 millones de barriles. Tal aumento de la producción reduce los costos fijos medios y permite que la empresa aumente el margen de ganancia obtenido a un precio dado o que el poder público reduzca el precio al consumidor final. Considerando los instrumentos de la regulación existentes, lo más probable es que esos beneficios han sido apropiados exclusivamente por la empresa.

En lo que se refiere a la promoción de la eficiencia a largo plazo (reducción de costos), la regulación tampoco es eficaz, una vez que no existen incentivos para la reducción de las ineficiencias técnicas. Esa situación por ejemplo, torna la dirección de la empresa más flexible con los desperdicios administrativos y operacionales eventualmente existentes, más dócil con las demandas de sus trabajadores por aumento salarial y menos preocupada con los precios establecidos por los proveedores de sus materias primas, costos que son, al final, traspasados a los consumidores.

El contrato es igualmente ineficaz en lo que dice respecto a tornar más transparente el funcionamiento de la industria. Una vez más el problema principal es la fórmula de fijación de precios que no permite que se evalúe la transferencia de ingresos de los consumidores a los productores, implícita en esa política. Es posible, por ejemplo, que casualmente tal política de fijación de precios proporcione un margen de ganancia que guarde proximidad con aquellas existentes bajo estructuras de mercado más competitivas, caso en que tal transferencia sería relativamente menor. Es igualmente posible que el margen derivado de tal práctica sea más alto, caso en que las transferencias serían injustificables. El hecho, todavía, es que la ausencia de relación entre precio y costos no permite que tal evaluación sea considerada normalmente por el gobierno, impidiendo que el público sepa la transferencia de fondos implícita en la política de precios pactada.

Una estimación de esas transferencias será hecha en seguida. Para eso tomamos como referencia el precio

promedio al consumidor de algunos derivados de petróleo en la región del Caribe (precio de referencia).³ El Cuadro 1 presenta los precios de algunos países y de Panamá, donde se puede constatar que los precios Centroamericanos son los más altos de la región. La opción por utilizar los precios de los países del Caribe para el cálculo del precio de referencia es arbitraria y se basa en el hecho de que tales precios se encuentran en una posición intermedia entre los precios de los países productores de petróleo en la América Latina y los países Centroamericanos. La diferencia entre el precio medio panameño y el precio de referencia, en marzo de 1997, era de 23.07%. Considerando una demanda inelástica por combustibles y admitiendo que ese diferencial era vigente en 1996, es posible estimar una transferencia de recursos de los consumidores para los productores en ese año, implícita en la política de precios en vigor, por un orden de US\$ 73.3 millones.⁴

4. Conclusiones y Recomendaciones

Como principal instrumento de regulación de la industria de derivados de petróleo, el Contrato es inadecuado. Faltan instrumentos para la promoción de la eficiencia, no existen incentivos para la reducción de costos y el funcionamiento del mercado es poco transparente para la sociedad. El problema principal es la ausencia de relación entre los precios y los costos de refinación en el método de fijación de precios. Tal metodología no crea ningún mecanismo de control del poder económico ni permite que la sociedad conozca los costos económicos del monopolio. Un problema adicional, y hasta cierto punto derivado del anterior, es la escasez de las informaciones adecuadas para el monitoreo de la industria.

En ese contexto, sería recomendable:

- a) Investigar la posibilidad económica de promover la competencia en esa industria a través del incentivo a la entrada de otra empresa;
- b) Examinar la posibilidad jurídica de introducir adendos en el Contrato de manera que se garantice al Estado un mínimo de condiciones para el control del abuso del poder económico y la minimización de las pérdidas de bienestar que el monopolio puede generar, especialmente no que se refiere a la Cláusula 36, que admite que el Contrato debe ser compatible con la legislación en vigor en el momento y en el futuro;
- c) Definir cuales mecanismos de naturaleza económica podrían ser añadidos al contrato para que el control gubernamental sobre el monopolio sea efectivo y que sean creados incentivos mínimos para la reducción de los

³ El precio de referencia es calculado como la media ponderada, de los precios al consumidor de gasolina regular y extra, oleo diesel y jet fuel en Jamaica, Rep. Dominicana y Trinidad y Tobago, listados en el Cuadro 1. La ponderación fue hecha en función de la composición de la producción de la Refinería Panamá en septiembre de 1992.

⁴ Los cálculos están detallados en el Cuadro A.1. El resultado debe ser interpretado como una aproximación de la magnitud de las transferencias.

costos y de los precios;

- d) Considerar la posibilidad de solicitar a la empresa el acceso a una base de datos con la evolución de los costos de producción de la refinería y de los precios de venta en Panamá; y
- e) Construir una base de datos específica para el sector con las informaciones cualitativas y cuantitativas necesarias para un monitoreo eficaz de la industria.

Cuadro 1

Precios al Consumidor de Derivados de Petróleo en Marzo de 1997: Países Seleccionados

	Gasolina Regular (US\$/barril)	Gasolina Extra (US\$/barril)	Oleo Diesel (US\$/barril)	Jet Fuel (US\$/barril)	Gas LPG (US\$/Kg)
Panama (A)	1.74	1.82	1.36	1.34	0.70
Costa Rica	1.94	2.04	1.38	1.17	0.63
El Salvador	1.72	2.11	1.29	0.95	0.34
Guatemala	1.64	1.70	1.34	0.96	0.27
Honduras	1.44	1.48	1.07	1.07	0.48
Nicaragua	2.46	2.62	1.32	0.56	0.59
Promedio (B)	1.84	1.99	1.28	0.94	0.46
(A) / (B)	0.95	0.91	1.06	1.42	1.52
Venezuela	0.39	0.46	0.37	0.07	0.14
Ecuador	1.06	1.24	0.74	0.81	0.05
Mexico	1.34	1.38	1.03	0.84	0.31
Promedio (C)	0.93	1.03	0.71	0.57	0.17
(A) / (C)	1.87	1.77	1.91	2.34	4.20
Jamaica	1.43	1.48	1.32	1.04	0.60
Rep. Dominicana	1.40	1.68	0.96	1.42	0.11
Trinidad y Tobago	1.37	1.43	0.78	1.28	0.36
Promedio (D)	1.40	1.53	1.02	1.25	0.36
(A) / (D)	1.24	1.19	1.33	1.07	1.96

Fuente: SIEE Noticias No. 27. Enero-Marzo 1997. OLADE.

Cuadro A.1.

Estimación de la Transferencia de Recursos de los Consumidores a la Refinería en 1996

Precio Promedio de los combustibles

Panama (a) 1.550

Caribe (b)	1.253
Diferencia (a/b)	1.237
Factor de Transferencia (c)	-0.19159256*
Valor de la Producción en 1996 (US\$ miles) (d)	382,581.00
Transferencia (c*d)	-73299.6742

- El factor de transferencia es igual a $(1/1.237)-1$.

Cuadro A.2.

Distribución de la Producción de Combustibles en Setiembre de 1992

Gasolina Regular	Gasolina Extra	Oleo Diesel	Jet Fuel	Total
0.04	0.39	0.48	0.10	1

Fuente: Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor