

# Reflexiones sobre las Características y Naturaleza del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo

Gianna Macchiavello Casabonne\*

*“¿Porqué se crea el Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo? ¿Qué cambios ha sufrido? ¿Qué impacto ha tenido en el país? Todas estas interrogantes tienen respuesta por parte de la autora en el presente artículo a partir del análisis y el balance sobre el referido mecanismo”*

El Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo, en adelante el FEPC, se creó mediante el DU N° 010-2004 como fondo intangible destinado a evitar que la alta volatilidad de los precios del petróleo crudo y sus derivados se traslade a los consumidores. Han transcurrido más de 6 años de su vigencia y a lo largo del tiempo se ha variado su regulación y su operatividad de forma tal que cabe preguntarse sobre su utilidad y su futuro.

Esta norma que, de acuerdo al inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política fue una medida extraordinaria de interés nacional, ha sido prorrogada en el tiempo mediante sucesivos Decretos de Urgencia. Según la parte considerativa de la norma original, la referida norma se dio teniendo en cuenta que “la imprevisible fluctuación de los precios en el mercado internacional del petróleo crudo y sus derivados, en la actualidad, afecta severamente los precios en el mercado interno, ocasionándose distorsiones en la economía que ponen en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.”

Para poder comprender mejor a qué se debe esta imprevisible fluctuación en los precios del mercado internacional del petróleo crudo que afecta severamente el mercado interno, es necesario entender que el negocio de las refinerías es principalmente uno de márgenes entre el precio internacional del crudo y el de los productos refinados, tales como el asfalto, las gasolinas, el GLP, etc. A éste margen se le conoce como “*crack spread*”. Este margen es muy volátil ya que los precios del crudo (que son la materia prima de las refinerías) fluctúan fundamentalmente por dos factores: uno de ellos es el mercado, es decir las reglas básicas de oferta y demanda, y el otro factor son las situaciones geopolíticas. Por ejemplo, desde que se inició la crisis

política en Egipto a principios del mes de febrero de este año y que continuó con crisis en otros estados del norte de África como Siria, Libia y Túnez. Estas crisis generan incertidumbre y temor en los mercados que están originando actualmente el alza de los precios del crudo en los últimos meses. El precio internacional promedio del petróleo ha pasado de 80 dólares por barril en el 2010 a aproximadamente 112 dólares en la actualidad.

Por tal motivo es que podemos afirmar que si hay algo previsible es la fluctuación constante de los precios internacionales del petróleo crudo y sus derivados. Las fluctuaciones en el precio del crudo en el mercado internacional no necesariamente acompañan inmediatamente el cambio en el precio de los combustibles en los mercados locales de cada refinería pues éstos a su vez se rigen por sus propias reglas de oferta y demanda (cuando el precio puede establecerse libremente de acuerdo a estas reglas) o según la regulación de precios que algunos países adoptan según su modelo económico. El cambio de precio de la materia prima (petróleo crudo) hace que el margen de las refinerías se reduzca o aumente. Una refinería esta pues en el medio de dos mercados: el de la materia prima que tiene que comprar y el de los productos refinados que tiene que vender en un determinado mercado. Por lo tanto normalmente su exposición a los riesgos del mercado es muy grande.

La refinación es generalmente un negocio de altos volúmenes con bajos márgenes. En consecuencia, la rentabilidad del negocio es muy sensible a la tendencia del mercado internacional de petróleo, sobre todo, a los precios de referencia de los productos derivados, en el mercado interno de combustibles, cuyas condiciones tienen algunas particularidades, que pasaremos a analizar.

\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Maestría en Administración Pública. Ha desempeñado cargos gerenciales en los ámbitos público y privado habiendo sido Viceministra de Justicia. Actualmente se desempeña como Directora de Servicios Jurídicos de Repsol en el Perú, que cuenta con ocho empresas dedicadas a la exploración y producción de hidrocarburos, servicios, refino, comercialización de combustibles líquidos, gas licuado de petróleo y gas natural. Asimismo, es Profesora de la Maestría en Gestión Pública de la UPC.

El mercado en el Perú ese liberalizó en los años 90. De acuerdo al artículo 74° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos- LOH, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, podrá instalar, operar y mantener refinerías de petróleo y de conformidad con el artículo 77° de la misma ley: "Las actividades y los precios relacionados con petróleo crudo y los productos derivados, se rigen por la oferta y demanda". En nuestro país, la totalidad de las refinerías fueron de propiedad de Petroperú SA, empresa estatal de derecho privado, hasta que en 1996 se privatizó Refinería La Pampilla que es actualmente una empresa gestionada por Repsol que tiene el 51% del capital y que cotiza en la BVL. Luego de esta privatización, el proceso no continuó y por lo tanto actualmente la regulación se da en un mercado en el que aproximadamente la mitad de la producción y comercialización se ha privatizado y la otra parte está a cargo de Petroperu. Se trata pues de un mercado imperfecto con muy poca competencia.

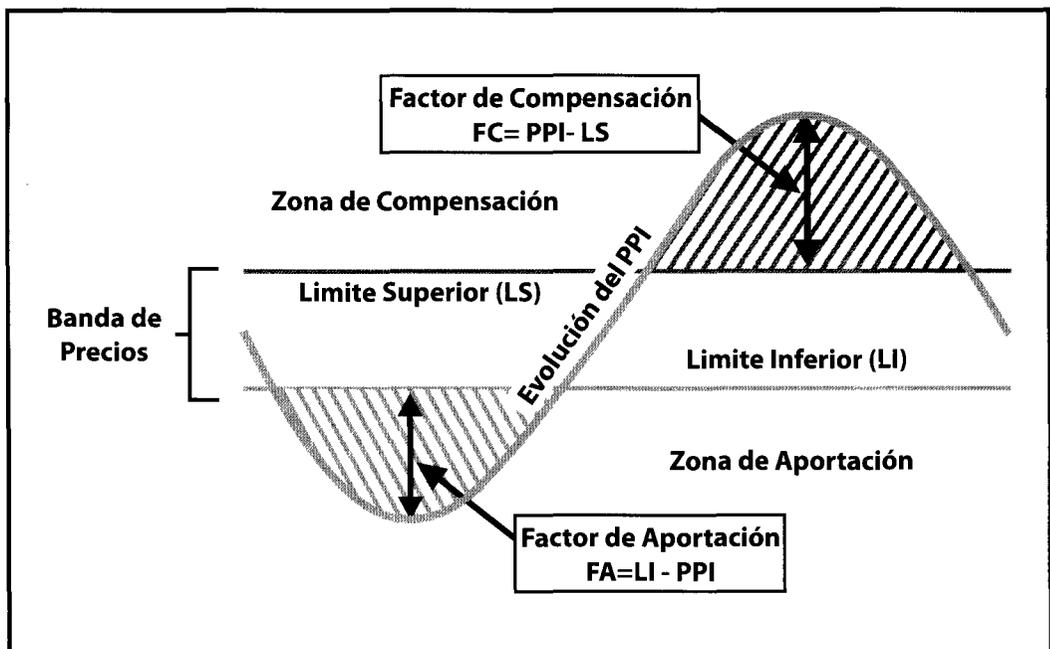
Veamos entonces como funciona el FEPC. De acuerdo a su norma de creación, el patrimonio del Fondo estará conformado por los aportes y descuentos que los Productores e Importadores efectúen a los precios del Gas Licuado de Petróleo- GLP, las Gasolinas, Diesel y Petróleos Industriales (en adelante los "Productos"), dependiendo de si los Precios de Paridad de Importación- PPI, de los combustibles se encuentran por encima o por debajo de la Banda de precios que publique el administrador del Fondo, es decir la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Ministerio de Energía y Minas- MEM.

A continuación presentamos un gráfico que detalla el funcionamiento del Fondo: (ver cuadro).

Para aplicar en la práctica lo que fluye del gráfico anterior, las normas vigentes y el Contrato de Fideicomiso creado para administrar los Fondos del FEPC, constituidos por las

aportaciones de los Productores e Importadores cuando venden por encima de la Banda de Precios, establecen un procedimiento. El Reglamento Operativo del FEPC, aprobado mediante Resolución Directoral N° 052-2005-EM/DGH, dispone que el Administrador del Fondo (es decir la DGH) debe publicar cada lunes, en la página web del Ministerio de Energía y Minas, los Factores de Aportación y/o Compensación aplicables desde el día martes hasta el lunes siguiente, inclusive. A más tardar los días Jueves de la siguiente semana que se publicaron los Factores, todos los productores e importadores están obligados a presentar una autoliquidación en donde deben detallar las operaciones que realizaron durante la semana que estuvieron vigentes los Factores publicados. Una vez que la DGH recibe la información de los productores e importadores, al día siguiente la debe enviar al Fiduciario, quien pagará a los productores o importadores siempre que existan recursos disponibles en el FEPC.

"Para poder comprender mejor a qué se debe esta imprevisible fluctuación en los precios del mercado internacional del petróleo crudo que afecta severamente el mercado interno, es necesario entender que el negocio de las refinerías es principalmente uno de márgenes entre el precio internacional del crudo y el de los productos refinados, tales como el asfalto, las gasolinas, el GLP, etc. A éste margen se le conoce como `crack spread`".



Este mecanismo ha resultado una herramienta útil para controlar la volatilidad del precio de los productos refinados que a su vez sirven de combustibles que inciden en el precio de otros miles de productos. El funcionamiento del FEPC ha beneficiado pues a la población, ya que todos somos consumidores de combustibles derivados del petróleo en mayor o menor medida, a las industrias al hacer más estables y predictibles sus costos de producción que incluyen combustibles y a las refinerías, al reducir su riesgo en el mercado interno.

Sin embargo, desde 2007 el alza continua de los precios internacionales del petróleo y de los productos derivados, desnaturalizó la esencia de ser del FEPC y se convirtió en una herramienta de subsidios al consumidor y de control de precios que ha recaído en los operadores. El subsidio es una acción legítima de gobierno, pero su costo debe ser asumido por el Estado y no por los operadores privados según lo previsto por el artículo el artículo 78 de la Ley Orgánica que establece que "cualquier subsidio que el estado desee implementar, deberá efectuarse con transferencia directa del Tesoro Público."

La desnaturalización de FEPC ha significó el surgimiento de problemas. El principal para los productores e importadores, es que las bandas de precio no se actualizan oportunamente, es decir cuando se producen variaciones sustanciales en el precio del crudo, por lo que el FEPC normalmente es deficitario, acumulándose importantes cuentas por cobrar de las refinerías, cuyo costo financiero se ven obligadas a absorber. El DU N° 010-2004 dispone que el saldo neto negativo signifique para el productor o importador el derecho a cobrar del Fondo dicho saldo, salvo que el Fondo no cuente con recursos, lo que normalmente sucede desde que empezó a desnaturalizarse el FEPC. La referida norma no previó un plazo para actualizar las bandas y hubo etapas críticas como en el 2008 en que a pesar de que el precio del crudo subió hasta alcanzar los US\$ 140 en pocos meses, las Bandas de Precios se mantuvieron inalterables, considerando un valor de referencia de aproximadamente US\$ 80. En este contexto, se originó una deuda a las refinerías e importadores que superó los S/. 1,900 millones, lo que puso en riesgo la capacidad financiera para hacer frente a los fuertes desembolsos que implica mantener el normal abastecimiento de petróleo para su actividad y a poner en riesgo la viabilidad futura de sus operaciones.

La utilización del FEPC como una herramienta para controlar el alza en los precios de los combustibles, tiene un alto costo para las finanzas públicas y durante largos períodos ha resultado en un ineficiente uso de fondos públicos. En efecto, el subsidio de los precios se ha dado para todos los consumidores entre los que se incluyen por ejemplo, a las empresas mineras e industriales dedicadas a producir para la exportación materias primas y bienes, que podrían haber trasladado el costo real de los combustibles al precio de sus exportaciones sin impactar en nuestra economía.

Teniendo esto en cuenta, es que en abril de 2010 se expidió el DU N° 027-2010 que realiza importantes modificaciones

en la regulación del FEPC. Este nuevo dispositivo se expide considerando que el FEPC "constituye un mecanismo beneficioso para la economía debido a que absorbe la subida de precios de los combustibles... logrando así atenuar el efecto de la volatilidad externa y contribuyendo a que el país registre una baja inflación." Se reconoce pues que ya no se trata sólo de un mecanismo de estabilización precios, sino uno de control y que es necesario atenuar el impacto que el FEPC ha tenido sobre las finanzas públicas. De otro lado se considera que es necesario focalizar la intervención a favor de aquellos sectores de la economía que son más vulnerables al comportamiento del precio del petróleo crudo.

**"El funcionamiento del FEPC ha beneficiado pues a la población, ya que todos somos consumidores de combustibles derivados del petróleo en mayor o menor medida, a las industrias al hacer más estables y predictibles sus costos de producción que incluyen combustibles y a las refinerías, al reducir su riesgo en el mercado interno".**

Las modificaciones al FEPC contemplan los siguientes aspectos:

- Actualización obligatoria de las bandas de precio de todos los Productos cada 2 meses por el OSINERGMIN que al ser un órgano técnico, debería actuar con independencia de los intereses políticos.
- Limitación de la actualización a un 5% de variación en el precio final al consumidor de cada Producto, excepto para el GLP cuya actualización de la Banda será equivalente a 1.5% de variación en el precio final al consumidor de este Producto. En el caso la variación en el precio sea menor, la actualización deberá reflejar esa menor variación.
- Diferenciación de la compensación en función al consumidor, determinándose que los Productos utilizados en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y recursos minerales, el procesamiento de recursos hidrobiológicos y la fabricación de cemento, el Factor de Aportación o Factor de Compensación, será igual 10% del Factor de Aportación o Factor de Compensación que corresponda a cada Producto. De esta manera tales consumidores tendrán una menor compensación y por lo tanto pagan más por los combustibles que utilizan. Se trata de actividades que pueden trasladar a su precio esos mayores costos sin afectar a la economía nacional.
- Se otorga una compensación tarifaria de electricidad de hasta 4 nuevos soles (mediante un descuento del consumo de electricidad mensual), a fin de mitigar el

impacto del reajuste de precios de los combustibles en los hogares de menores ingresos en el mes siguiente al que se realice cada actualización de las bandas y siempre y cuando dichas bandas se incrementen.

Todas estas modificaciones tienden a adaptar el FEPC a un mecanismo de subsidio y no sólo de estabilización. Sin embargo esta nueva regulación sigue sin considerar el costo financiero de las deudas por cobrar del FEPC para los Productores e Importadores.

No obstante, el componente político y la falta de predictibilidad para los productores e importadores sigue imperando en el manejo del FEPC. Estando en un coyuntura de elecciones generales se han expedido el DU N°009-2011 de febrero de este año y el DU N° 017-2011 que suspenden sucesivamente la actualización de las Bandas de Precio. Esto implica un peligroso embalse en los precios de los combustibles toda vez que nos encontramos en un contexto de marcado incremento en los precios internacionales del petróleo crudo, con el consecuente impacto en las finanzas públicas que deberán proveer de los fondos y para las finanzas de los productores e importadores que tienen que soportar el costo financiero del retraso en los pagos. Los dispositivos mencionados establecen que los márgenes comerciales y las bandas aprobadas el 29 de diciembre de 2010, última fecha en que se revisaron los precios, mantendrán su vigencia hasta la siguiente actualización y publicación de las bandas, que se realizará en la segunda semana de junio de 2011. Por primera vez el DU N° 017-2011 establece la procedencia de los recursos públicos para financiar el déficit del FEPC señalándose que los recursos provendrán de los

mayores ingresos recaudados entre enero y abril por concepto de regularización del Impuesto a la Renta del año 2011 y hasta el 50 % de las utilidades distribuibles de las empresas que están bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), determinadas sobre la base de los estados financieros auditados correspondientes al 2010. Tales recursos que deberán ser transferidos a la cuenta del MEF bajo responsabilidad de los titulares de las respectivas entidades, antes del 15 de mayo del 2011 y se incorporarán vía crédito suplementario en el presupuesto del Ministerio de Energía y Minas (MEM).

A manera de conclusión podemos decir que la creación del FEPC ha resultado en un mecanismo útil que ha acompañado el crecimiento económico del Perú en los últimos años, dotando de estabilidad a los precios de combustibles y controlando su alza que podría incidir en la inflación. Sin embargo, más allá de considerar que la subvención de precios de los combustibles es inconveniente para fomentar el uso eficiente de recursos que no son renovables, consideramos que la desnaturalización del FEPC creado como mecanismo de estabilización de precios a uno de subvención de precios requiere de cambios regulatorios para evitar que la acumulación de deuda a favor de los productores e importadores, que significa que en la práctica sean estos los que vengam asumiendo los costos financieros del subsidio, ponga en riesgo la sostenibilidad de la industria refinera. Se requiere asimismo de una política energética clara, de largo plazo, que aliente la producción y el consumo de combustibles cada vez más limpios y normar el FEPC con criterios técnicos que garanticen la sostenibilidad económica de las refinerías y por ende preservar la condición de productor de combustibles que tiene el país. 