

# Regulación de precios de los hidrocarburos en el Perú

César Bedón Rocha\*

## SUMILLA

El objeto del presente artículo es presentar el impacto económico de los hidrocarburos y la libre competencia dentro de una *Economía Social de Mercado*, y cómo esta se ha ido regulando y definiendo tanto en la constitución de 1979 como la actual constitución de 1993. Con las reformas estructurales, en la década de los noventa, orientada a reducir el protagonismo estatal, se pone fin al monopolio de Petroperú. S.A., empezando así procesos de privatización, con incentivos a nuevas empresas privadas. La regulación de precios de los hidrocarburos se dará mediante Decreto de Urgencia, estableciéndose así un método de "estabilización de precios". Para esto se crea el Fondo de Estabilización de precios de combustibles - FEPC, cuyo fin es evitar que la alta volatilidad (inestabilidad), de los precios del petróleo crudo y sus derivados se trasladen a los consumidores. Finalmente, se plantea la importancia que tienen los subsidios a los combustibles en el crecimiento económico registrado, sin embargo, el mayor perjuicio causado es haber acabado con la competencia.

## I. Introducción

Los hidrocarburos en el Perú gozan (o deberían gozar), desde el año 1993 en nuestro país de un mercado de libre competencia, con precios que se rigen por la oferta y demanda, una actitud vigilante de los organismos reguladores y de defensa de la competencia, dentro de una Economía Social de Mercado (En adelante ESM) y un Estado que debería cumplir solo un rol subsidiario, generando bienestar para todos y otorgando garantías para la inversión privada. Este escenario de libertad se logró luego de una serie de errores económicos de graves consecuencias para el país por la aplicación de diferentes medidas de control de precios. En este sentido no deberíamos tratar sobre regulación de precios de los hidrocarburos.

Sin embargo, durante los últimos nueve años, los diferentes gobiernos no han sabido actuar con responsabilidad, ideando mecanismos de supuesta estabilización de precios extra mercados, con costos sumamente elevados que finalmente pagamos todos los peruanos; de beneficios para los que menos necesitan y con olvido de sus compromisos subsidiarios y de inclusión social. El mecanismo utilizado ha sido la aprobación de Decretos de Urgencia, abusando de esta prerrogativa presidencial.

## II. Antecedentes

El régimen peruano de combustibles se basa actualmente en los artículos 58<sup>01</sup>, 62<sup>02</sup> y 66<sup>03</sup> de la Constitución Política de 1993 y en la Ley Orgánica

\* Economista cuenta con cerca de cuarenta años de experiencia en el sector hidrocarburos. Posee el Grado de Magister en Administración con mención en Gestión Empresarial otorgado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Director Ejecutivo de la Asociación Gas LP Perú e igualmente Gerente del Departamento de Ventas de Petroperú S.A. y de la refinería Talara. Ha sido igualmente Decano del Colegio de Economistas de Lima y Director General de la DIGESA.

<sup>1</sup> "Artículo 58°.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercadeo. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y avtúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura."

<sup>2</sup> "Artículo 62°.- La libertad de contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo de contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por Leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual solo se solucionarán en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en contrato o contemplados en la Ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente."

<sup>3</sup> "Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal."

de Hidrocarburos – Ley N° 26221, publicada el 20 de agosto de 1993, y que mantiene su vigencia por mandato de la tercera Disposición Final de la Ley N° 26821 *“Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales”*.

Las disposiciones constitucionales garantizan la vigencia de una ESM, la libertad de contratación, la no modificación de los términos contractuales acordados ni modificaciones legislativas cualquiera sea su naturaleza brindando garantía de contrato a los inversionistas, así como el otorgamiento de derechos reales como el de propiedad. Estas normas legales garantizan igualmente un desempeño dentro del régimen económico la libre iniciativa privada, la libre empresa, el pluralismo económico, la garantía que solo por razones de alto interés público o de manifiesto interés nacional y autorizado por Ley expresa el Estado pudiera realizar actividad empresarial y solo en forma subsidiaria; es decir, donde el interés privado no manifieste interés. Adicionalmente, ofrece como garantía la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.

Cuando un inversionista privado, ya sea nacional o extranjero, analiza el sector hidrocarburos y evalúa sus posibilidades de inversión, lo primero que investiga es precisamente el marco constitucional peruano; este aspecto es igualmente tenido muy en cuenta por las organizaciones financieras que buscan cubrir ante sus accionistas el riesgo de financiar proyectos en economías inseguras. En lo formal, nuestra infraestructura legal cumple estos requisitos y los resultados macroeconómicos del país son atractivos para la inversión. Llama la atención; sin embargo, como se promueve el reforzamiento de la actividad empresarial no subsidiaria del Estado y se interviene con ligereza en la libertad de contratación y los mecanismos de fijación de precios.

La importante definición de nuestro Estado como una ESM se encontraba ya presente en la Constitución de 1979 que en su artículo 115° señalaba que *“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social”*. Aún si se planteara, como han hecho algunos políticos, el retorno a la Constitución de 1979 se mantendría el concepto básico en la formación de nuestro Estado de ser una ESM. No es una economía de mercado como quisieran algunos caricaturizarla sino una ESM, que sigue los principios de su creación en la Alemania destruida por la Segunda Guerra Mundial, donde el mercado juega un rol fundamental pero dirigido por criterios sociales.

Sin embargo, al amparo del artículo 113° de la Constitución de 1979 se generaron los mayores problemas de un estatismo promotor del burocratismo, de la falta de innovación, de la ausencia de inversión y de las soluciones facilistas al señalar que *“El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo”*. Eran los tiempos de las llamadas *“empresas estratégicas”*.

La actual Ley Orgánica de Hidrocarburos por su parte, es clara y refuerza las garantías constitucionales al señalar en su artículo 2° que *“El Estado promueve el desarrollo de las actividades de Hidrocarburos sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica”*. En este sentido la libre competencia es consustancial a la ESM, son como las dos caras de una misma moneda. Para mayor garantía dispone en su artículo 77° que *“Las actividades y los precios relacionados con petróleo crudo y los productos derivados, se rigen por la oferta y demanda”* indicando además en su artículo 78° que *“Cualquier subsidio que el Estado desee implementar, deberá efectuarse por transferencia directa del tesoro público”*. Con este marco legal no debería haber ninguna duda que los funcionarios estatales deberían ser los primeros defensores del libre juego de la oferta y la demanda, no solo por sus ventajas históricas sino por ordenarlo así la norma y el espíritu de nuestros constituyentes y legisladores.

Por el contrario, quienes se muestran generalmente temerosos de la acción de la Contraloría General de la República para justificar un desempeño ineficiente, acceden de manera consciente a buscar el resquicio legal que ha permitido construir, mantener y fortalecer un armatoste que ya nos ha costado cerca de ocho mil millones de nuevos soles en subsidios encubiertos y sin mayor fiscalización.

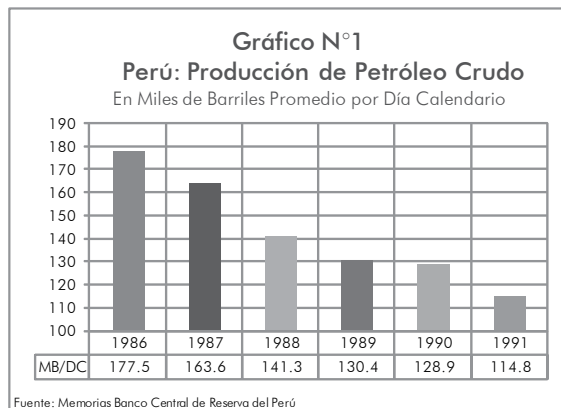
Los candados constitucionales y legales que los constituyentes y legisladores habían establecido garantizaban el resurgimiento económico de nuestro país, la no vuelta al pasado en que por intervención del Estado en la economía se había producido un grave deterioro.

Recordemos que el PBI<sup>4</sup> en el período 1986-1991, previo a la Constitución de 1993, había caído un 16.0%<sup>5</sup> y la producción petrolera había descendido un 8.4% promedio anual acumulando

<sup>4</sup> PBI = Producto Bruto Interno. Es la medida más utilizada para medir el desempeño de un país.

<sup>5</sup> El PBI durante el período 1979/1992 (vigencia de la Constitución antigua) cayó 0.04% anual promedio. En el período 1993/2011 (nueva Constitución), creció 2.71% en promedio anual

una baja de 35.3%, cayendo de 177.5 a 114.8 miles de barriles<sup>6</sup> por día calendario.

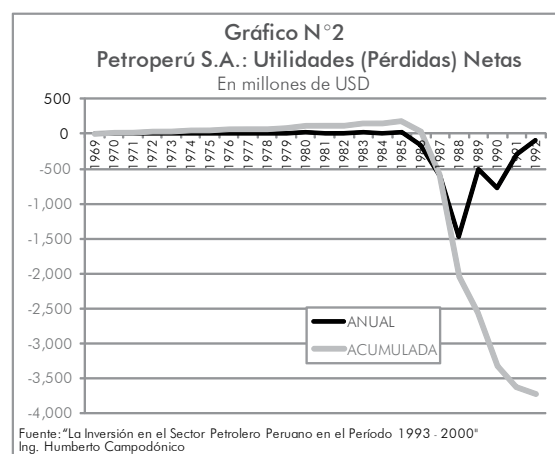


La Memoria del Banco Central de Reserva del Perú -En adelante BCRP- del año 1990 graficó de esta manera la grave situación de la producción petrolera "La disminución de la producción de petróleo crudo se encuentra asociada a la menor actividad de la empresa PETROPERU, la cual se contrajo en 17%. Todas las unidades disminuyeron sus operaciones debido a la falta de recursos para el mantenimiento oportuno de sus instalaciones. Por el contrario las empresas contratistas Occidental Petroleum Co. y Oxy-Bridas incrementaron su producción en 10% y 6% respectivamente, luego que PETROPERU reinició el pago de sus deudas pendientes desde 1989". Sin muestras de mejora, la Memoria del BCRP correspondiente al año 1991 comentaba la producción petrolera de dicho año diciendo: "Con relación a la producción de petróleo, todas las empresas disminuyeron sus niveles de extracción. PETROMAR registró la mayor caída (22%), a raíz de la escasez de recursos para importar insumos y repuestos para el mantenimiento oportuno de los equipos de perforación, los cuales fueron paralizados desde principios de año. En cuanto a la empresa Occidental, que contribuye con el 45% del producto total, su producción disminuyó 14% debido a la demora en el pago de adeudos por parte de PETROPERU, a la incertidumbre provocada por las discrepancias sobre las tarifas a aplicarse y al agotamiento paulatino de sus pozos".

No es pues, como algunos sostienen, que estábamos en el mejor de los mundos en el modelo de intervención estatal en la economía. Como se puede verificar, la desastrosa situación económica, más que meritaba los cambios que se introdujeron en la Constitución, necesarios para salir de la crisis e incentivar la inversión en el País.

Lo aconsejable en la década de los noventa era minimizar la participación estatal. Así se dio inicio a una serie de reformas estructurales orientadas a reducir el protagonismo estatal. Se pone fin al monopolio de Petroperú S.A. y, a inicios de la década empieza su proceso de privatización. Igualmente en 1993 se da una nueva Ley de Hidrocarburos, que otorga superiores incentivos a las empresas privadas.

En el caso de Petroperú S.A., fundada el 24 de julio de 1969, venía registrando utilidades netas. No eran por cierto utilidades significativas las que había tenido, pero sus cifras siempre estuvieron en azul; en el lapso 1969-1985 acumuló utilidades por 191 millones de USD.



Es a partir del año 1986 que la empresa estatal empieza a generar pérdidas netas. En el lapso 1986-1991 estas pérdidas habían acumulado 3,825 millones de USD, luego que desde su creación no había registrado pérdidas en ningún año.

Esta situación generó que al año 1992, previo a la promulgación de la nueva Constitución, Petroperú S.A. había ya acumulado una pérdida neta de 3,729 millones de USD.

Durante este período, el criterio político general con relación a los precios de los combustibles era que estos deberían ser controlados, adoptándose diversos mecanismos como el llamarlos en su momento controlados, regulados, supervisados, fiscalizados, etc.; todos estos sistemas exigían preparar voluminosos expedientes de costos que se presentaban para aprobación de la Dirección General de Hidrocarburos. Esta aprobación llegaba tarde y desfasada mientras la empresa estatal se veía imposibilitada de poder operar.

<sup>6</sup> El barril es la unidad de medida más utilizada en la industria de los hidrocarburos. Equivale a 42 galones.

Y esto se daba no solo en aquellos productos en los que tenía el monopolio, sino también en productos sujetos a competencia como los aceites y grasas lubricantes. En algún momento se dio el caso, por ejemplo, en que la urea producida por Petroperú S.A. estaba sujeta a control de precios a nivel de productor; sin embargo, la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos - ENCI, gozaba de precios libres aprobados solo por su propio Directorio.

Se obligaba a Petroperú S.A. a vender bajo costos comparativos internacionales llevándola a subsidiar el consumo, mientras que la reposición de éstos por parte del Estado demoraba o nunca se llegaba a dar. En muchísimos casos incluso Petroperú S.A. tenía que hacer donaciones de combustibles y asfaltos para los que su precaria economía no estaba preparada. La influencia política se hacía sentir en recomendaciones para ventas poco controladas de kerosene subsidiado, designación de innumerables distribuidores no calificados y hasta colocación de volúmenes de lubricantes a consignación en agentes privados. Por supuesto que la influencia política obligaba a seguir atendiendo clientes al borde de la quiebra, como algunas líneas de aviación, generadoras de electricidad que nunca pagaban, etc. Agreguémosle a esto la implementación de diversos tipos de cambio como variables explicativas de tan desastroso comportamiento.

CAMPODÓNICO (1999:12-13), ilustra este deterioro señalando "En la segunda mitad de la década del 80 se puso en evidencia que PETROPERU atravesaba por una grave crisis económica En lo que concierne a los precios de los combustibles, cabe resaltar que éstos no se incrementaron (ni siquiera en términos nominales) de 1985 a 1988, a pesar de que las tasas de inflación eran relativamente elevadas (158, 63 y 11% para 1985, 1986 y 1987, respectivamente)".

El retraso en la corrección de los precios de los combustibles se prolongó hasta mediados de 1990. El gobierno del Ing. Alberto Fujimori decretó en dicho año lo que se conocería popularmente como el "fujishock". ABUSADA (2010) comenta que comenta que "Se trató de un shock violento, de hecho, fue brutal. El precio de la gasolina se multiplicó por 40, los alimentos se fueron al cielo. Los salarios se mantuvieron inicialmente y solo se otorgó un bono del 100% del salario por una sola vez. El tipo de cambio se dejó flotar y se pensaba que llegaría a los 400,000 intis por dólar, al tiempo que se realineaban los precios de la economía. Sin embargo, el estricto manejo fiscal que operó como una caja diaria donde solo se gastaban aquellos

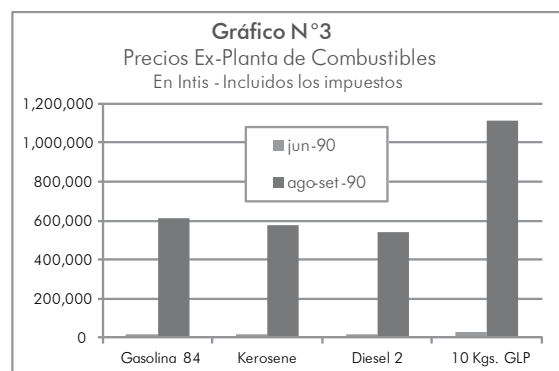
recursos que recibía el gobierno, logró que el tipo de cambio se estabilizara en 265,000 intis por dólar en medio de creciente confianza, entrada de capitales e incipiente recuperación."

El despertar de los peruanos, una vez que se dieron a conocer los aumentos de precios, entre muchas otras cosas de los combustibles, fue desconsolador al comprobar, por ejemplo, que el balón de GLP había subido treinta y ocho veces pasando de la noche a la mañana de 28.5 miles de Intis a 1.1 millones de Intis. La fiesta de los precios controlados y de forzar la economía con recetas heterodoxas, había dolorosamente terminado y nos pasó la cuenta. Por su parte el tipo de cambio pasó de un promedio de 27,580 a 516,989 Intis entre junio y diciembre 1990.

**Cuadro N° 1**  
**Perú: Variación de Precios de los combustibles - Intis por Galón**

Combustible	jun-90	ago/ set-90	Incremento %
Gasolina 84	16,987	610,200	3,492
Kerosene	15,560	574,560	3,593
Diesel 2	15,000	543,240	3,522
10 Kgs. GLP	28,492	1,112,711	3,805
<b>Tipo de Cambio</b> <b>1 USD = Intis</b>	<b>27,580</b>	<b>364,732</b>	<b>1,222</b>

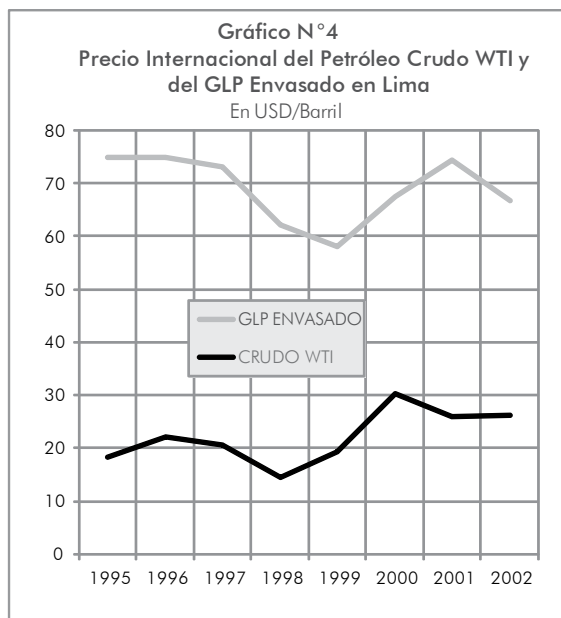
Fuente: Listas de Precios de PETROPERÚ S.A.



Durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1993 se produjo en el Perú un sinceramiento de precios internos, el mismo que logró mantenerlos en línea con los internacionales. Coloco como ejemplo la evolución 1995 – 2002 de los precios del petróleo crudo WTI internacional y del GLP envasado en Lima.

### III. Nuevamente, la regulación de precios de los hidrocarburos

Estando vigente la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que en su artículo 77° señala que las actividades



y precios relacionados con el petróleo crudo y los derivados se rigen por la oferta y la demanda, el gobierno del Dr. Alejandro Toledo no encontró fórmula más adecuada para intervenir en los precios de los hidrocarburos, que la modalidad de hacerlo vía Decreto de Urgencia. Esta modalidad se continúa aplicando hasta la actualidad.

El numeral 19 del artículo 118° de la Constitución vigente señala que corresponde al Presidente de la República *“Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de Ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”*.

Esta atribución presidencial no se encontraba presente en la Constitución de 1979 que en su artículo 211° numeral 10 de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República señalaban *“Dictar decretos legislativos con fuerza de Ley, previa delegación de facultades por parte del Congreso, y con cargo de dar cuenta a este”*. Esto superaba la valla de la previa aprobación del Congreso, pero en casos extraordinarios, de verdadera urgencia nacional, dejaba la aplicación del mismo a un simple *“que en la práctica no conocemos que se haya cumplido con rigurosidad”*.

Es así como, amparándose en la prerrogativa presidencial, se promulgó el Decreto de Urgencia N° 009-2003 el 13 de marzo de 2003. Este Decreto señalaba como considerando que *“los mercados internacionales del petróleo crudo y de*

*derivados se han visto afectados gradualmente desde los acontecimientos de setiembre de 2001, y de manera más aguda desde noviembre de 2002 con motivo de la crisis política en Venezuela y el anuncio de una posible guerra en Irak”*.

Estados Unidos había sufrido un martes 11 de setiembre de 2001 la mayor ofensiva terrorista de su historia, que culminó con la destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York, de otro edificio aledaño y de parte del pentágono en Washington; por su parte en la República Bolivariana de Venezuela se había producido un golpe de Estado el 11 de abril 2002 como un intento de derrocamiento contra su Presidente Constitucional y así mismo la invasión de Irak, entre el jueves 20 de marzo y el jueves 1 de mayo de 2003 (que marcó el inicio de la Guerra de Irak), fue llevada a cabo por una coalición de países encabezada por los Estados Unidos.

El Decreto de Urgencia N°009-2003 señaló que estos acontecimientos eran suficientes para *“que el Presidente de la República haga uso de la facultad otorgada por el numeral 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, a fin que, a través de un Decreto de Urgencia, dicte medidas extraordinarias en materia económica y financiera por así requerirlo el interés nacional, las cuales están destinadas a mitigar los efectos que podría ocasionar en la economía nacional la situación antes descrita”*. Consideraba adicionalmente que *“Esta situación afecta tanto los precios internacionales como las disponibilidades de crudo y derivados, incidiendo consecuentemente en los precios internos de los combustibles derivados del petróleo”* y que *“Las alzas en el precio del petróleo crudo y sus derivados pueden generar procesos inflacionarios que afecten el proceso de recuperación económica”*.

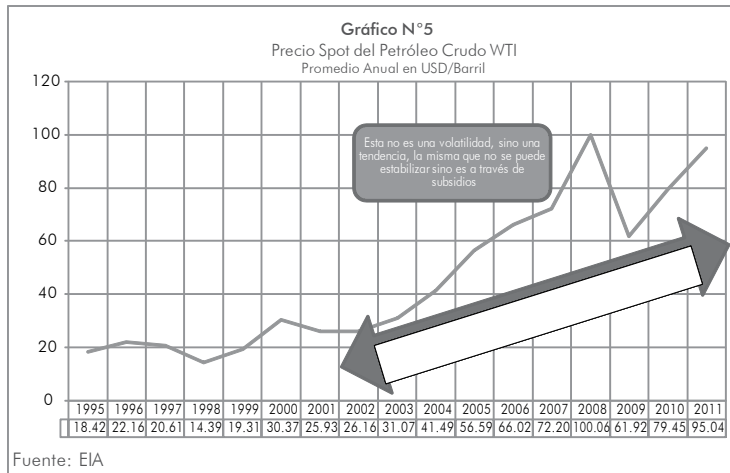
No faltaba razón al Ejecutivo para haber aprobado esta medida, la misma que declaró en emergencia el mercado de combustibles por noventa días para *“absorber la alta volatilidad de los precios”*.

A la fecha de promulgación del Decreto de Urgencia, el precio del petróleo crudo en el mercado internacional se proyectaba al alza y había crecido desde los 19.39 USD/Barril en diciembre 2001 hasta 35.83 USD/Barril, un increíble 84.8% de crecimiento que, además, no se sabía a ciencia cierta hasta que nivel podría llegar.

El Estado recaudaba en el año 2002 por ISC un total de 3,003.9 millones de nuevos soles<sup>7</sup>, monto

<sup>7</sup> El ISC contribuía con un 12.4% del total de ingresos tributarios del Estado el año 2002; el 2003 el porcentaje fue de 11.9%.





Así, se estableció un método de “estabilización de precios” consistente en utilizar el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) como amortiguador de las alzas y bajas. Señalaba que “Si como consecuencia de las alteraciones temporales del mercado petrolero internacional, el precio promedio de las diez (10) últimas cotizaciones diarias referenciales que publique OSINERG para cada combustible derivado del petróleo, excediera un límite máximo equivalente al que corresponda a un precio de US\$ 40 por barril para el crudo WTI, se reducirá el Impuesto Selectivo al Consumo en la proporción necesaria para que los precios ex planta de dichos combustibles queden estabilizados en dicho valor, en forma tal que no se supere dicho límite en cada caso”.

más que suficiente para que pudiera actuar como estabilizador. Pese a la implementación de esta medida el ISC subió el año 2003 a una recaudación de 3,285.2 millones de nuevos soles.

Se cometió, en mi concepto, el error de pensar que las variaciones de precios internacionales serían solo temporales. Se impuso como criterio de esta temporalidad que los precios variaban según la estación climática del año y que producían alzas y bajas estacionales, desconociendo la tendencia al alza.

#### IV. Continúa la regulación de precios

Nuevamente el gobierno de Alejandro Toledo, promulgó otro Decreto de Urgencia, el N° 003-2004 el 26 de mayo de 2004 justificando el mismo en que “La fuerte inestabilidad de los precios en el mercado petrolero internacional, provocada por razones económicas, geopolíticas y especulativas ajenas al país, se ha traducido en un notable incremento en los precios del petróleo crudo que últimamente han alcanzado los niveles históricos más altos registrados” y que “Las alzas en el precio del petróleo crudo y sus derivados pueden generar procesos inflacionarios que afecten el proceso de desarrollo económico del país”.

Yo creo que más que el impacto inflacionario lo que se temía era un descrédito popular. La inflación<sup>8</sup> del año 2003 había sido de 2.5% y, a pesar de esta regulación de precios el 2004 terminó con un 3.5% de inflación.

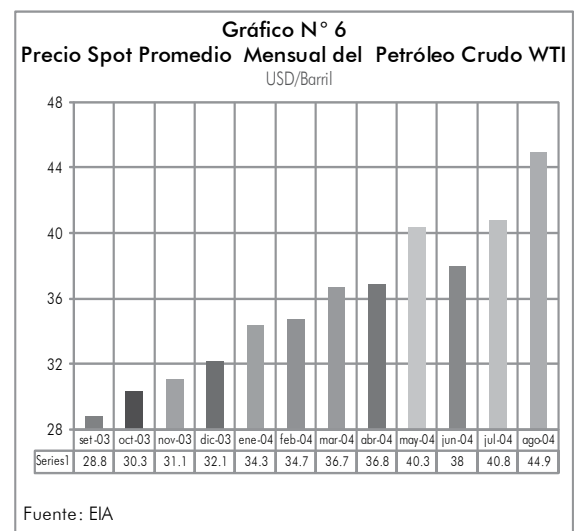
Una vez sustentada la situación de emergencia el Decreto de Urgencia señaló que “Se ha visto por conveniente establecer un mecanismo fiscal

de carácter extraordinario y temporal, destinado a permitir al Estado absorber la alta volatilidad de los precios de combustibles derivados del petróleo de acuerdo a la disponibilidad de los recursos fiscales, mediante la variación del Impuesto Selectivo al Consumo respectivo”. Se señaló que este mecanismo operaría solo durante ciento veinte días naturales.

Nuevamente la excusa de la “alta volatilidad” que no reconoce la tendencia, así como señalar que la intervención sería temporal y extraordinaria.

En Setiembre de 2004, cuando se creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC, el precio internacional del petróleo crudo se había presentado con tendencia al alza.

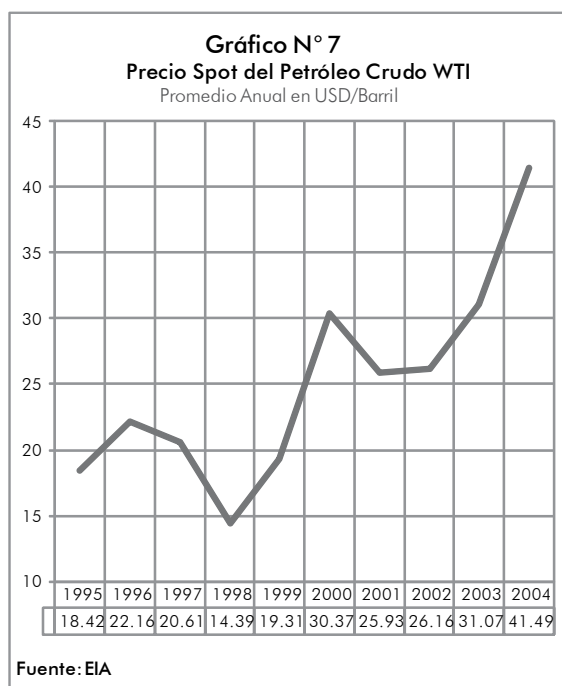
Solo en los últimos doce meses, como se puede ver en el Gráfico N° 6 había crecido 56%, pasando de 28.8 a 44.9 USD/BI.



<sup>8</sup> Crecimiento general y sostenido de los precios al consumidor.

El Decreto de Urgencia N° 010-2004 creó el FEPC señalando en sus considerandos como un hecho *“la imprevisible fluctuación de los precios en el mercado internacional del petróleo crudo y sus derivados”*.

En realidad se trató de un error de apreciación; el alza de precios internacionales no era imprevisible ni había existido ninguna fluctuación (oscilación), sino solo un proceso de elevaciones constantes, como puede observarse en el Gráfico N° 7.



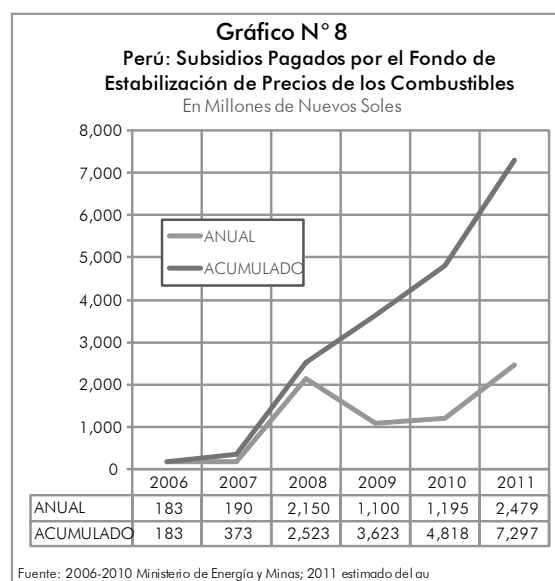
A nadie que hubiera hecho un análisis dístico serio de la evolución de precios internacionales de los hidrocarburos se le hubiera ocurrido pensar que el crecimiento sostenido que se venía presentando desde el año 1998 podría ser solo *“temporal”*. Igualmente en su artículo 1° el Decreto de Urgencia N° 010-2004 decía que la finalidad del FEPC era *“...evitar que la alta volatilidad (inestabilidad), de los precios del petróleo crudo y sus derivados se traslade a los consumidores...”*

De sobra se tenía que haber sabido que la única forma para que el incremento internacional de los precios no se traslade a los consumidores en un mercado de precio libre era interviniendo en el mercado, mediante el subsidio a los productores e importadores para que no incrementen sus precios al consumidor y le pasen la factura más bien al Estado.

Se señaló que este Decreto de Urgencia tendría una vigencia de solo ciento ochenta días y por un monto de 60 millones de nuevos soles. Pues bien, el

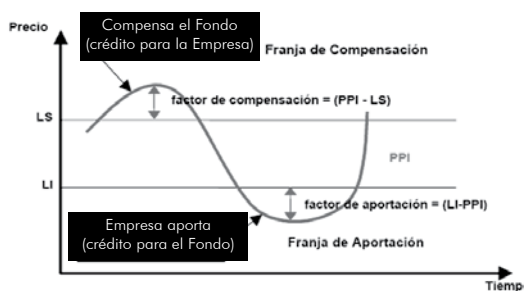
FEPC ha cumplido ya ocho años. Periódicamente se ha ido prorrogando mediante sendos Decretos de Urgencia. Los 60 millones estimados inicialmente se han multiplicado por veintinueve veces al cierre del año 2011.

Inicialmente se defendió en el Perú la tesis que los aumentos de precios internacionales compensarían las bajas posteriores, llegando a un equilibrio que nunca se produjo. Inicialmente también, se negó que se tratara de un subsidio. Esto porque la Ley Orgánica de Hidrocarburos señala en su artículo 78°, como ya hemos comentado, que *“Cualquier subsidio que el Estado desee implementar, deberá efectuarse por transferencia directa del tesoro público”*.



La gravedad del monto comprometido para pagar a los productores e importadores de combustibles hizo que en los últimos años ya no se tenga reparos en declarar que se trata de subsidios, a pesar que las transferencias de dinero son manejadas a través de un mecanismo de Fideicomiso cuyo operador es la Dirección General de Hidrocarburos.

**Gráfico N° 9**  
Operatividad del Fondo



PPI: Precio de Paridad de Importación publicado por el OSINERG  
Tomado de: "Política del Estado Peruano para el Desarrollo del Mercado de GLP"  
Ing. Gustavo Navarro Valdivia - Mayo 2009

La sustentación del FEPC se puede mostrar en el Gráfico N° 9. Se sostenía que los precios presentaban oscilaciones a lo largo del tiempo y que era posible compensar alzas con bajas. La historia demostró lo equivocado de esta tesis.

Permanentemente, nuestros funcionarios públicos han estado pidiendo fondos adicionales para mantener artificialmente precios “estabilizados”, a los que bautizaron en el gobierno de Alan García como “precios asistidos”. Nada de creatividad que pudiera evitar ahondar las brechas sociales.

Decía el ex presidente Alán García, el 3 de enero de 2008, que *“solo Dios podía saber cuál sería el precio del petróleo”* pero que el alza a 100 dólares no tenía porque preocupar a la población peruana, pues aseguró que se habían tomado todas las medidas para revertir este problema. El problema nunca se revirtió durante su gobierno y más bien triplicó el monto acumulado de los subsidios.

En los últimos meses, los peruanos hemos empezado a vivir el despertar del sueño erótico de vivir con precios subsidiados de los combustibles, ajenos a cualquier esfuerzo de ahorro, con proliferación de monstruosas, tragonas e inadecuadas camionetas 4x4, lejos de la búsqueda de la eficiencia energética, sin programas de racionamiento del transporte sino más bien con pistas cerradas que generan más consumo de hidrocarburos, proclamando más y más el economicismo de un supuesto ahorro oficialmente promovido; consumiendo más y más diesel contaminante, imposibilitando la construcción económica de hidroeléctricas al malbaratarse el gas natural sin sensibilizarnos de lo que significa distraer recursos que debieran destinarse a los menos favorecidos.

## V. Legalidad del FEPC

Recientemente, con fecha 20 de setiembre de 2011 el Tribunal Constitucional (TC) ha emitido sentencia, declarando fundado el Proceso de Inconstitucionalidad instaurado por los congresistas Yohny Lescano y otros contra los Decretos de Urgencia N° 001 y 002-2011 sobre procesos de promoción de inversiones, que tienen muchas de las características de los decretos de urgencia sobre hidrocarburos que intervienen en el mercado libre de una Economía Social de Mercado para fijar fórmulas de cálculo o congelar los precios y determinar subsidios como viene sucediendo en nuestra práctica.

La sentencia del TC señala claramente que, los Decretos de Urgencia deben satisfacer principios que ya antes hemos comentado no cumplen los que se aplican para intervenir en la formación de precios de los hidrocarburos, como el de Excepcionalidad (la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles y no puede ser imprevisible algo que se mantiene ocho años), Necesidad (las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de Leyes no pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables), Transitoriedad (las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, situación que se pretende cubrir con vigencias semestrales que se prolongan una y otra vez) y de Conexidad (debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes).

Al igual que en el caso de los Decretos de Urgencia para promover inversiones, declarados inconstitucionales, en el caso del precio de los hidrocarburos líquidos, por ocho años el Ejecutivo viene dictando Decretos de Urgencia habiendo tenido todo este tiempo para presentar al Congreso de la República los proyectos de Ley que juzgara necesarios o legislar al respecto por delegación de facultades legislativas (artículo 104° de la Constitución), y no recurrir semestralmente, al empleo de una medida de excepción como el Decreto de Urgencia para lo que el Tribunal Constitucional ha sentenciado en caso similar antes citado, *“demostrando que al expedir sucesivos decretos de urgencia daría la impresión de haber adquirido la práctica de ... ir reiterando tales medidas de excepción ... evitando los mecanismos ordinarios de modificación legislativa previstos en la Constitución, desvirtuando así el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo mediante decretos de urgencia, en clara vulneración del equilibrio de poderes, según se ha sustentado en el fundamento 14, supra, y del deber del Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las Leyes, conforme al artículo 118°, inciso 1, de la Constitución”*.

Pues bueno, el mecanismo de expedir Decretos de Urgencia no ha quedado como exclusivo de los dos gobiernos anteriores sino que igualmente el gobierno del Cnte. Ollanta Humala no ha cambiado nada y ha seguido acudiendo al mismo mecanismo y, lo que es peor llenándolo de declaraciones no sustentables como que “de



acuerdo al análisis efectuado sobre el Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo se ha determinado que éste constituye un mecanismo beneficioso para la economía” o que “resulta necesario asegurar que los beneficios del Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles lleguen a los sectores más vulnerables”, cuando está demostrado que estos subsidios ciegos benefician más bien a quienes más tienen y que su impacto en el alza de precios de la canasta básica familiar sería mínimo.

De la manera como se vienen llevando estos Decretos de Urgencia, mas bien se protege a las empresas productoras e importadoras para que no suban sus precios al público y sea el Estado peruano el que les pague los supuestos incrementos dejados de trasladar al público y basados en cálculos teóricos hechos en el escritorio. Me atrevo a asegurar que si se dejaran funcionar libremente los mecanismos de mercado tanto en la fijación por oferta y demanda como en la supervisión y sanción para evitar conductas anti-competitivas, los precios teóricos calculados por nuestros burócratas no podrían ser alcanzados por los productores y sería la oferta y demanda y los mecanismos de mercado los que los ajustarían a niveles menores; pero es más cómodo dejar que se emitan Decretos de Urgencia de responsabilidad presidencial, que amparados en ellos los funcionarios públicos hagan cálculos de escritorio y que el país tenga que pagar subsidios millonarios sin mayor preocupación pues el Congreso no cumple con su función fiscalizadora. Tener tanto dinero en la caja fiscal o una mayoría parlamentaria en el Congreso no pueden ser argumentos para que se siga ejecutando esta inconstitucional medida, donde al final todos se cubren y el mayor responsable por el abuso de sus poderes sería el propio Presidente de la República.

## VI. Consecuencias del subsidio

Los defensores de la intervención estatal han señalado que si no hubiera existido el subsidio a los combustibles no hubiéramos tenido el crecimiento económico registrado. Desde el inicio del FEPC advertimos la naturaleza de subsidio ciego que tenía. Recién el año 2008 los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a los cuatro años de vigencia del mecanismo, señalaron que “según sus estudios, por cada 100 nuevos soles gastados en los subsidios del fondo solo cinco llegan a las personas de menores ingresos”. A pesar de ello siguieron consintiendo el subsidio.

Agregaba el MEF que “un análisis realizado por este sector, con ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), determinó que el FEPC se ha convertido en un subsidio que no beneficia a las familias de menores ingresos”. Me queda sin embargo el sinsabor que el MEF diga políticamente que “En un análisis de calidad del gasto se tiene que decir qué es lo prioritario: un subsidio ciego (el fondo) o un subsidio focalizado a través de programas sociales”, pero si esto no requiere un análisis profundo y no veo donde exista la disyuntiva: Todo el Perú reclama apoyo a los programas sociales para salir de la pobreza.

“En el estudio hemos encontrado que este subsidio a los combustibles es altamente reversible, ya que el 20% de los hogares más ricos recibe ocho veces de lo recibido por los hogares más pobres”, subrayó (para remate) el MEF. No fue la oposición la que lo dijo sino el propio MEF auxiliado por el FMI.

El consumidor peruano ha dejado de percibir las bajas de precios internacionales constituyéndose en un mecanismo de permanente inestabilidad política ya que solo se perciben los aumentos. Igualmente, el consumidor, al no tener conciencia de la situación de precios internacionales al alza, no implementa ningún ahorro.

El mayor perjuicio causado es haber acabado con la competencia, pues los productores beneficiados con los subsidios han logrado facturar precios de paridad de importación (con excepción del GLP en que rige la paridad de exportación), calculados teóricamente y que se le paguen subsidios contra estos precios teóricos. Así por ejemplo Petroperú S.A. S.A. recibió el 2011 un total de 1,357.8 millones de Nuevos Soles del FEPC, cifra superior en 201% a lo recibido por su caja el 2010.

Si elimináramos de una vez por todas el FEPC, las refinerías estarían obligadas a competir y a preocuparse más en lograr utilidades a partir de mejoras en su eficiencia.

Esto requiere también que el gobierno replantee su política tributaria en los hidrocarburos. pues, mientras le carga el problema al aumento del crudo, por otro lado aumenta sus impuestos calculados sobre bases impositivas cada vez mayores.

Solo falta la decisión política que, cruzando el Rubicón como Julio César, acabe de una vez por todas con un mecanismo que además de ilegal, no es conveniente para la economía nacional.

**Anexo**


Fotos: Planta de separación Pluspetrol – Pisco  
Fotografías: César Bedón Rocha

**BIBLIOGRAFIA**

ABUSADA, Roberto

2010 “El paquetazo revisitado” <http://perueconomico.com/ediciones/49-2010-sep/articulos/775-el-paquetazo-revisitado>

BEDON, César

2012 “Entre el subsidio y la discriminación” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2012/03/entre-el-subsidio-y-la-discriminacion.html>

2012 “¿Cruzamos el Rubicón o nos mantenemos en el Fondo?” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2012/03/cruzamos-el-rubicon-o-nos-mantenemos-en.html>

2011 “Se desarma la entelequia de precios de los hidrocarburos” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2011/02/se-desarma-la-entelequia-de-precios-de.html>

2008 “Sobrecosto o mercados de escritorio en los hidrocarburos” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2008/01/sobrecosto-o-mercados-de-escritorio-en.html>

2008 “Gracias al subsidio a los combustibles - Los Hogares más ricos reciben ocho veces lo recibido por los más pobres” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2008/09/gracias-al-subsidio-los-combustibles.htm>

2008 “¿Se justifica mantener el subsidio al GLP?” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2008/11/se-justifica-mantener-el-subsidio-al.html>

2008 “Gobierno reconoce aplicación de subsidios a los combustibles” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2008/01/gobierno-reconoce-aplicacin-de.html>

2007 “Tremenda Responsabilidad el Fondo de Estabilización de Precios” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2007/10/tremenda-responsabilidad-el-fondo-de.html>

2007 “El crudo no baja en agosto” <http://cbedonrocha.blogspot.com/2007/08/el-crudo-no-baja-en-agosto.html>

CAMPODONICO, Humberto

1999 “La Inversión en el Sector Petrolero Peruano en el Período 1993-2000” <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4545/lcl1207e.pdf>