



olade
ORGANIZACION LATINOAMERICANA DE ENERGIA

Circulación Restringida
OLADE-I-002-90

POLITICA DE PRECIOS DEL PETROLEO
Y SUS DERIVADOS

Caso: PANAMA

*** RESUMEN EJECUTIVO ***

Documento preliminar de uso interno de la Secretaría Permanente de OLADE elaborado por el Lic. Leonel Fonseca Cubillo C P A
Las opiniones expresadas en el presente informe son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Secretaría Permanente o de los Países Miembros.

LIC. LEONEL FONSECA CUBILLO CPA

Miembro N° 124

Consultor de Empresas

*Auditoría, Análisis Financiero y Administrativo,
Precios y Tarifas de Servicios Públicos.*

POLITICA DE PRECIOS DEL PETROLEO
Y SUS DERIVADOS

Caso: P A N A M A

*** RESUMEN EJECUTIVO ***

Diciembre de 1989

POLITICA DE PRECIOS DEL PETROLEO Y SUS DERIVADOS

CASO: P A N A M A

R E S U M E N E J E C U T I V O

A.- OBJETIVOS, ALCANCE Y PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS.

El estudio realizado tuvo como objetivo principal el análisis de las políticas de precios de los combustibles derivados del petróleo en la República de Panamá durante el periodo 1970-1987, con énfasis en el subperiodo 1980-1987, utilizando el contenido temático sugerido por OLADE. Y como resultado de ello, recomendar principios, metodologías y evaluaciones que conduzcan a un mejoramiento en la definición e implementación de este tipo de políticas.

El hecho de que este país disfrutara de estabilidad política y económica durante la mayor parte de los años analizados se refleja en el aumento continuado de importaciones de crudo y del consumo de derivados, llegando a constituir en 1975 un 35% del total de importaciones del país con un total de casi 30.0 millones de barriles de crudo. Pero a partir de 1987 y como consecuencia de la crisis política y económica que empezó a afectar a Panamá, se manifiesta una disminución acelerada en la importación y consumo petrolero llegando al límite inferior en 1988, donde sólo se importa ron 6.78 millones de barriles.

Por su importancia macroeconómica y energética las políticas, comportamiento y estructura de los precios de los derivados, no obstante que no están claramente explícitas en documentos oficiales del país analizado, es conveniente estudiarlas en su marco político, económico, e institucional además de sus orígenes y características en las finanzas y costos internos de la Refinadora.

El alcance del análisis para el periodo histórico citado, comprende una revisión de los aspectos macroeconómicos del país y de los principales efectos que la crisis política ha tenido sobre su situación económica y social. También se estudia la política y situación energética del país y las características institucionales, legales, y técnicas de los actores gubernamentales y privados que intervienen en la cadena energética. Se culmina con los datos específicos relativos a las estructuras de precios y costos de los derivados a través del periodo analizado.

Los principales problemas detectados durante la ejecución del estudio fueron:

- Falta de aprobación oficial del Plan Nacional de Energía. Esta ausencia no permite comprometer a las instituciones involucradas con los principios y objetivos necesarios para una adecuada planificación energética del país.
- Falta de la emisión de la Política Nacional de Hidrocarburos que establece la Ley. Esto es de interés en lo relativo a la regulación de precios y condiciones de suministro de los derivados.
- Necesidad de un fortalecimiento institucional en lo que respecta a los principales actores que intervienen en la definición y ejecución de políticas energéticas y en la regulación y fiscalización de la actividad petrolera de Panamá.
Este fortalecimiento contribuirá a un mejor análisis y seguimiento de las inversiones, costos, rentabilidades, y normas de suministro de los derivados por parte de las empresas privadas que intervienen en la importación de crudo, refinación, almacenamiento, transporte y comercialización de los derivados.
- Información muy escasa sobre la situación y características operativas y financieras de REFPAN; por disposición legal este tipo de información es de carácter confidencial. Sin ella no es posible profundizar en el análisis de las estructuras de inversiones, costos, gastos y rentabilidades que determinan los niveles de precios de los derivados. Por ello fue prácticamente imposible determinar si los precios que han estado en vigencia en Panamá son adecuados o no con respecto a su costo verdadero de suministro.

B.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

I. CONCLUSIONES.

1.- La calidad y profundidad del estudio fueron afectadas por la escasa información que nos fue suministrada sobre políticas de precios, costos y aspectos financieros de la Refinería, por la inexistencia de planes y políticas nacionales de desarrollo donde consten planteamientos claros y vinculantes del Estado Panameño sobre política y programas energéticos y específicamente sobre precios de los derivados. En lo relativo a datos estadísticos o financieros de la Refinería existe disposición legal que los declara confidenciales.

Esta falta de información impide llegar a un conocimiento más profundo de la situación de los precios de los derivados en Panamá y arribar a conclusiones y recomendaciones más rigurosas o profundas.

2.- La situación económica y social de este país se caracterizó durante mucho tiempo por su estabilidad, lo cual se reflejó en el desarrollo de la oferta y demanda de los derivados del petróleo, y particularmente en cuanto a la política y experiencia de los precios de los combustibles.

Al no experimentar procesos inflacionarios tan acentuados como los del resto de países de Latinoamérica, y por las características especiales de su economía y moneda los precios de los derivados han mantenido una mayor estabilidad que la observada en otras naciones, donde además de la fluctuación en los precios del crudo importado los precios locales debieron ajustarse para contemplar las fuertes variaciones de la moneda local con respecto al dólar.

La crisis que afecta a Panamá a partir de 1987 es esencialmente de índole política más que económica; aunque como una consecuencia lógica de la crisis política se afectó seriamente la actividad social y económica del país. Un factor detonante de este proceso crítico fueron las sanciones que los Estados Unidos establecieron contra el Gobierno de Panamá. La repercusión sobre la demanda y oferta de derivados fue de tal magnitud que los ingresos de la Refinería en lugar de crecer o por lo menos permanecer estables, disminuyeron en forma significativa. En 1985 los ingresos totales de REFPAN fueron de B/ 326.1 millones, reduciéndose a B/234.5 millones en 1986, B/241.5 en 1987 y de apenas B/ 194.9 millones en 1988.

El cambio de gobierno que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1989 cuando asumió la Presidencia el señor Guillermo Endara, trajo consigo la eliminación de la sanciones económicas

impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos y supone la reactivación económica y por ende un mayor consumo de energéticos en los próximos años.

3.- La política de precios y abastecimiento de derivados sigue lineamientos de índole social y económica, y como servicio público esencial, según lo define la Ley de Hidrocarburos N° 8 de junio de 1987.

Por ello los precios de los derivados reflejan explícitamente la política de impuestos y subsidios en favor de los combustibles utilizados en:

- el transporte colectivo de personas (diesel liviano y gasolina);
- en la cocción de alimentos (GLP y kerosene);
- en la industria y generación de electricidad (bunker).

4.- La evolución de los precios de los derivados que se inició con el lógico incremento producto de la crisis petrolera de los años setenta, continúa un ascenso sostenido hasta 1983, para luego decrecer en forma apreciable a partir de esa fecha y llegándose en 1988 a un nivel de precios menor al que existía en 1980.

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE DERIVADOS.1975-1986(vigentes)
(Balboas por galón o por /25 lbs LPG. Balboa = US dólar)

	1975	1977	1979	1980	1981	1983	1985	1986
Gasolina Premium	1.00	1.10	1.15	2.17	2.32	2.28	2.24	1.98
Gasolina Regular	0.90	1.00	1.45	2.04	2.18	2.14	2.10	1.90
Diesel Liviano	0.50	0.55	0.89	1.26	1.40	1.33	1.33	1.10
Kerosene	0.50	0.55	0.90	1.16	1.30	1.20	1.20	1.10
G L P	nd	nd	4.25	5.90	5.54	5.04	4.69	4.37
Bunker C	nd	nd	0.64	0.82	0.93	0.85	0.85	0.51

B/Bbl.Crudo								
Importado	11.64	13.06	20.32	28.47	35.79	28.32	27.27	14.32
=====								

La situación anterior es de mucho interés, para analizar la política y correspondencia de los precios con el costo del crudo, costos de operación y administración, y rentabilidad de la Refinería. Ya que los precios actuales de los derivados no reflejan las grandes fluctuaciones hacia la baja del costo del crudo que se experimentó en 1986. Es decir no se produce

la necesaria correlación entre los costos del insumo principal:crudo, con los precios de los productos refinados cuando el país mantenía los niveles de estabilidad económica que han sido su característica. Eso se evidencia con las altas rentabilidades obtenidas por la Refinería en algunos años.

REFINERIA PANAMA, SA.

Año	% Rentabilidad sobre Ventas	% Rentabilidad sobre Activos
1982	1.2%	4.9%
1983	3.4%	12.6%
1984	3.2%	12.6%
1985	3.6%	11.4%
1986	6.1%	17.3%
1987	3.8%	11.3%
1988	3.1%	7.3%

=====

El exceso de rentabilidad que se produce en 1986 tanto a nivel de ventas como de activos, y la relativa estabilidad de los precios durante los últimos años nos hace recomendar un análisis integral de la situación financiera de la Refinadora para llegar a conocer en detalle cual es la realidad de la situación relativa a la importación de crudo, refinación y comercialización de derivados.

Si se produce la reactivación económica y comercial que todos esperan para los próximos años, con el consecuente incremento en la demanda de derivados, ese análisis que recomendamos será importante para analizar el comportamiento de las estructuras de inversiones, costos, gastos y rentabilidades de las empresas involucradas.

5.- Los precios de los derivados vigentes a Agosto de 1989 en dólares por galón, en Panamá y los que rigen en los países de Centroamérica, en otros de Latinoamérica, Estados Unidos, Canadá y Europa son los siguientes:

PAIS	PRODUCTO					
	Gasolina \$/Gal.	Diesel \$/Gal.	Bunker (1) \$/Gal.	G L P \$/Gal.	JET TURB(2) \$/Gal.	KERO. \$/Gal.
CENTROAMERICA						
Guatemala	1.167	0.853	0.537	0.267	1.440	0.896
Honduras	1.960	1.210	0.667	nd	1.608	1.075
E. Salvador	1.500	1.050	0.540	0.550	1.440	1.140
Nicaragua	1.850	0.870	nd	0.230	0.470	0.570
Costa Rica	1.286	0.978	0.512	0.246	0.676	0.978
Panamá	1.670	1.190	0.506	0.390	1.378	1.100
AMERICA						
Argentina	1.290	0.570	0.571	nd	0.833	0.486
Ecuador	0.482	0.320	0.339	0.066	0.482	0.071
Perú	0.908	0.330	0.341	0.125	0.871	0.341
Brasil	nd	0.980	0.293	0.154	0.580	0.940
Canadá	2.070	1.980	0.330	nd	1.320	nd
Estados Unidos	1.360	1.440	0.373	0.176	0.670	nd
Panamá	1.670	1.190	0.506	0.390	1.378	1.100
EUROPA						
Francia	5.010	2.680	0.551	0.682	2.060	nd
Alem. Occ.	3.390	2.860	0.428	0.330	nd	nd
Italia	6.290	3.350	0.325	1.276	nd	2.350
España	3.440	2.390	0.579	10.690	0.820	2.120
Reino Unido	3.680	3.330	0.385	0.374	nd	nd

Los precios de los derivados en Panamá como se observa en el cuadro anterior son de los más bajos de Centroamérica. En términos generales son parecidos a los de El Salvador.

6.- De acuerdo con la Estructura de Precios y Costos de los Derivados (según estimación que aparece en los Anexos II.4, II.5 y II.6) es notorio que la disminución que existió en el precio de importación del crudo entre 1987 y 1988 cuando pasó de 18.45 a 13.33 (Balboas por barril), según los datos que se nos suministraron, en forma alguna se tradujo en beneficio para los consumidores por una merma en los

precios de venta. Lo que confirma la necesidad de una evaluación cuidadosa de las finanzas de REFFAN.

Los precios ex refinería para cada uno de los derivados se reduce sensiblemente en 1988 con respecto a 1987, mientras que el precio al consumidor se mantiene. También los márgenes de transporte, concesionarios y comercialización son los mismos. La diferencia es absorbida en gran parte por los impuestos y subsidios en montos realmente importantes con respecto a los años anteriores.

IMPUESTOS Y SUBSIDIOS					
1987 - 1988					
(Balboas/ bbl)					
	Gasolina Premium	Gasolina Regular	Diesel Liviano	G L P	Bunker C
1987	21.21	18.14	0.84	...	3.15
1988	38.01	34.66	10.46	...	9.71
Variación	16.80	16.52	9.62	...	6.56

Es evidente la utilización de los precios de los combustibles como un elemento importante de apoyo fiscal. Lo cual aunque no puede ser compartido desde el punto de vista técnico y de eficiencia económica, dadas las circunstancias que afectaron a la economía y Gobierno panameños es comprensible.

7.- Los precios y condiciones de suministro de los derivados son coherentes con las principales políticas energéticas del país(en carácter destacado), pues:

Se cumple con el abastecimiento adecuado de energéticos. Ello es así por las características de estabilidad e incluso de retorno a los niveles nominales de precios de 1980. La Refinería cuenta con un importante exceso de capacidad instalada ante el decrecimiento en el nivel de operaciones y la recesión económica y social del país. Este exceso de instalaciones causa un efecto negativo sobre el costo actual de los derivados.

Aunque no se contó con información sobre la evolución y magnitud de los precios relativos de los derivados con respecto a otros energéticos, ellos no han perjudicado o atentado contra el desarrollo de las fuentes nativas de energía para reducir al mínimo la dependencia del petróleo. El importante avance en el suministro hidroeléctrico en Panamá de los últimos años y la disminución efectiva en el consumo de derivados del petróleo producto de la crisis política y económica, han contribuido a disminuir la dependencia petrolera.

Los precios de los derivados no han contribuido ni constituido factor importante para la desestabilización de la economía y moneda nacionales, tal como si lo han sido en los otros países importadores de crudo de Latinoamérica, por lo que no ha sido indispensable formular y ejecutar medidas para contrarrestar la incidencia inflacionaria de los precios del petróleo importado sobre la economía panameña. Por el contrario y tal como se anotó antes, los derivados de mayor consumo han vuelto a los niveles de precios de 1980, lo cual en términos reales más bien indica una disminución de precio para los consumidores.

8.- No tuvimos conocimiento de la existencia de la política nacional de hidrocarburos, tal como la define y obliga la Ley de Hidrocarburos N°8 de junio de 1987. Por lo tanto los lineamientos y principios que allí se establecen para una adecuada planificación de los hidrocarburos y para la fiscalización y control de la política de precios de los derivados, no existen.

9.- La cantidad, precio de las importaciones de crudo y derivados, y representación con respecto a la magnitud de importaciones totales del país han experimentado grandes fluctuaciones en términos absolutos y relativos en el periodo 1973-1988. En 1973 se importaron 26.2 millones de barriles de crudo con un precio de 97.6 millones de balboas representando un 16.7% de las importaciones totales del país. En 1975 se llega los valores extremos del periodo cuando se importaron 29.9 millones de barriles de crudo con un precio total de 347.4 millones de balboas constituyendo un 34.9% del total de importaciones de Panamá. Las importaciones de petróleo empiezan a disminuir hasta llegar en 1986 a menos de una cuarta parte, pues llegaron a ser de sólo 6.89 millones de barriles con un valor de un 29% con respecto al valor extremo de 1975 al ser de 101.7 millones de balboas y constituir un 10.6% de las importaciones totales. En 1987 hay un pequeño ascenso a 9.21 millones de barriles representando un 14.31% de las importaciones totales. Pero en 1988 vuelven a descender a sólo 6.78 millones de barriles con un valor de 90.4 millones de balboas. Desconociendo su peso sobre las importaciones totales, pues no obtuvimos tal valor.

Este comportamiento del mercado de importaciones de crudo refleja claramente el efecto que sobre él ha tenido la crisis económica.

10. El marco político, legal e institucional en que se desenvuelve el Sector Energético y Petrolero presenta las siguientes características fundamentales:

- No existe un plan nacional de desarrollo donde se expresen y vinculen a las instituciones involucradas con las políticas y planes energéticos del Estado. Los enunciados de

política nacional referente a energía e hidrocarburos que hemos citado en este documento provienen de publicaciones de la Comisión Nacional de Energía (CONADE).

- Hay interés en que se promulgue la legislación energética adecuada para que integre y coordine a los diferentes actores estatales de la cadena energética panameña y se eliminen así los conflictos y discrepancias que actualmente se presentan. También se eliminará la inconveniente subordinación de CONADE a una institución descentralizada, como es el IRHE.

- Los principales instrumentos legales que regulan el sector energético y de hidrocarburos y donde se definen objetivos, funciones, lineamientos y competencias de las instituciones que intervienen en la cadena energética, son :

Ley de Hidrocarburos N° 8 de junio de 1987 y

Decreto N° 20 del 4 de setiembre de 1980 (creador de CONADE).

- El marco institucional en que se actúan los actores de la cadena es muy amplio. La multiplicidad de actores estatales y privados que intervienen en el suministro y fiscalización de los derivados propicia la existencia de conflictos y falta de seguimiento de los principales objetivos de la regulación y política de precios y márgenes de comercialización y transporte de los hidrocarburos.

- Por potestad legal y técnica el Ministerio de Comercio e Industrias, su Dirección de Hidrocarburos y la Comisión Nacional de Precios de Hidrocarburos y Comité Técnico de Hidrocarburos que preside, son las principales instituciones rectoras y fiscalizadoras, en lo que respecta a los derivados. En el Sector Energía, la Comisión Nacional de Energía (CONADE) es el actor principal.

11.- El procedimiento y trámite para la fijación de precios de los derivados se origina en la petición que formula Refinería de Panamá, SA ante la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias. Esta Dirección hace los estudios técnicos correspondientes y hace la recomendación respectiva ante el Ministro quien la traslada ante el Comité Nacional de Precios de Hidrocarburos, quien hace las evaluaciones y consultas de índole política y formula la propuesta definitiva ante la Oficina de Regulación de Precios, la que hace la ratificación y publicación oficial para su puesta en vigencia. También es la encargada de verificar su acatamiento y control de las violaciones que se presentaren.

12.- El consumo de energéticos en el periodo 1970-1988 confirma su tendencia histórica, donde la leña sigue siendo el principal combustible aumentado su importancia en un 15% a través del tiempo. El GLP duplica su consumo. La electricidad mantiene su participación relativa, aunque lógicamente en cantidades absolutas manifiesta un aumento importante casi del triple del consumo que existía al inicio de la serie histórica en referencia. El total de gasolinas y naftas mantiene un nivel de consumo bastante estable a través de los años, aunque si hay un cambio importante en favor de la gasolina premium en contra de la gasolina regular, la cual decrece en más del 56% entre 1980 y 1988. El diesel y gasoil tienen un acelerado crecimiento de más del 200% entre 1971 y 1986. Sólo los combustibles pesados tienen un comportamiento decreciente entre 1980 y 1988 de más del 100%.

13.- Los impuestos y contribuciones sobre los derivados son diferentes según se trate de uso general o colectivo (transporte). En el caso del diesel liviano, hay un precio preferencial a nivel F O B de refinaria para uso de la flota pesquera (menor en B/ 0.20 por galón). Igual caso se presenta en el caso del Bunker C cuando se trata de compras del IRHE para generación termoeléctrica, el precio es de B/ 0.1342 por galón contra B/0.2098 para uso general. Por falta de información no se pudo cuantificar el monto que constituyen los impuestos y contribuciones en la estructura de costos de REFPAN y en las finanzas del Gobierno.

II. RECOMENDACIONES

1.- Elaborar y lograr la aprobación y compromiso de las instituciones involucradas con el Plan Nacional de Energía, bajo los principios y objetivos que ha propuesto la Comisión Nacional de Energía.

2.- Definir e implementar la Política Nacional de Hidrocarburos que debe contener lo relativo a la regulación de precios y condiciones de suministro de los derivados como servicio público, tal como lo establece la Ley de Hidrocarburos.

Esta política se deberá armonizar y ajustar con los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Energía.

3.- Propiciar el mejoramiento institucional (tanto administrativo como técnico) de las instituciones estatales encargadas de la regulación o fiscalización de las empresas privadas encargadas de la importación, refinación, almacenamiento, transporte y comercialización de combustibles.

4.- Estudiar y adaptar a la situación y necesidades panameñas según convenga, las políticas y principios que para la fijación de precios de los derivados existen en otros países de Latinoamérica.

5.- Efectuar un análisis completo de la situación actual de las empresas privadas productoras y comercializadoras de combustibles en lo relativo a (i) aspectos técnicos (definición y acatamiento de normas para la importación, refinación, almacenamiento, transporte y comercialización de los derivados, con el propósito de garantizar que los combustibles se procesen y entreguen al consumidor en las condiciones de calidad y confiabilidad requeridas; (ii) aspectos financieros (economía y finanzas propias de las empresas sometidas a la fiscalización y regulación estatal. El énfasis se otorgará a las inversiones realizadas y programadas en plantas y equipos y en las condiciones que ellas asuman para su financiación; a las políticas y metodologías de costos y gastos que las empresas adopten, vigilando que ellas sean consistentes y ajustadas a los principios y técnicas que rigen la industria; y sobre la rentabilidad o ganancia que en términos absolutos o relativos obtengan estas compañías.

Esta evaluación o diagnóstico permitirá constatar el comportamiento adecuado o no de las estructuras o niveles de precios y así juzgar con mejor propiedad cualquier petición para su modificación.

6.- Efectuar estudios tendientes a que en el corto plazo los precios de los derivados correspondan únicamente a sus costos de importación, refinación y comercialización (incluyendo impuestos, cargas fiscales y rentabilidad para los empresarios que corresponda) pero haciendo abstracción de consideraciones de otra índole.

7.- Analizar la conveniencia de una sustitución mayor de la gasolina para el transporte colectivo de personas y de carga liviana en vehículos pequeños o medianos en lugar del diesel, cuya eficiencia energética y ambiental es menor.

8.- Conforme avancen los programas de electrificación del país se debe examinar la conveniencia o no de una mayor utilización de la electricidad para la cocción de alimentos en lugar del gas licuado de petróleo para la cocción de alimentos.

9.- El precio del fuel oil mientras sea de índole residual en el proceso de refinación podrá suministrarse a precios reducidos a los usuarios industriales o generadores de electricidad pero conforme su demanda obligue a importaciones como producto terminado, su precio deberá ser fijado de acuerdo con esas condiciones inclusive soportando su costo completo de transporte.

10.- Si los resultados de los estudios recomendados en los puntos anteriores sobre el uso de la gasolina, diesel, gas licuado de petróleo y fuel oil así lo aconsejan se deberán eliminar los diferenciales de precio tan importantes que existen actualmente para estos combustibles, y que obedecen primordialmente a consideraciones de índole social o económica y no energética o del costo real de suministro de los derivados.