



Subvenciones a Precios e Impuestos: Eficacia y Desafíos

Muchos gobiernos recurren a las subvenciones a precios e impuestos para cumplir objetivos de protección social; procuran reducir el costo de la vida de sus habitantes, o un subconjunto de la población, subsidiando el precio de los bienes o servicios en lugar de realizar transferencias directas de ingreso o además de ellas. Aunque es cierto que estas subvenciones pueden tener inconvenientes, como distorsionar los incentivos de producción, subsidiar más a los no pobres que a los pobres y reducir las alternativas de los consumidores, existen razones que explican por qué un gobierno puede aplicar ciertas formas de políticas de precios en lugar de inclinarse por las transferencias de ingresos para ayudar a los pobres:

- Las subvenciones se pueden utilizar para promover políticas sociales convenientes, como inversiones en educación o en una alimentación saludable.
- También se pueden usar para fomentar un nivel mínimo de consumo de determinados bienes, en ocasiones denominados bienes preferentes, que reciben una ponderación adicional en los cálculos económicos.
- En ocasiones es más fácil obtener apoyo político para subsidiar los productos básicos que para realizar transferencias directas de ingresos.
- Puede ser más fácil administrar las subvenciones que las transferencias de ingresos.
- Las subvenciones pueden ser más eficaces que las transferencias de ingresos cuando los mercados de productos básicos están poco desarrollados. A modo de ejemplo, el apoyo en materia de ingresos por sí solo no podrá contrarrestar una hambruna si no existe una red de distribución de alimentos.

Formas de subvenciones

La subvención directa no focalizada es la forma más habitual de subsidiar los precios. Sin embargo, también se puede recurrir a diversos otros medios: subvenciones indirectas no focalizadas a los precios, exenciones de impuestos al valor agregado u otro tipo de impuesto sobre

las ventas, dos tipos de cambio, impuestos sobre las exportaciones, cuotas de producción, subvenciones al transporte y almacenamiento y la venta nacional de un producto básico a precios inferiores al costo de oportunidad en el mercado internacional. La subvención de bienes disponibles en cantidades racionadas es una alternativa menos onerosa que la subvención sin límite al suministro completo de un producto.

Beneficios y efectos

Las subvenciones a los precios habitualmente se evalúan en términos de su incidencia, es decir, a quiénes benefician y en general, quiénes reciben la subvención o quiénes no dependen de ciertas decisiones de políticas públicas respecto de los productos básicos que se seleccionen, el tipo de focalización que se utilice, de utilizarse alguna, y los canales de comercialización que se empleen.

En el caso de muchos productos básicos, entre ellos los cereales de mayor consumo, son los hogares más acomodados los que más los consumen, por lo cual reciben más transferencias en términos absolutos y por lo tanto, dan pie a una mala focalización de la subvención. Sin embargo, el monto de la transferencia que recibe un hogar pobre representa una proporción mayor de su presupuesto respecto del hogar no pobre, de manera tal que la disminución de las subvenciones daña desproporcionadamente a los pobres. Algunos productos, como la carne, son poco adecuados para producir redistribución, ya que cualquier subvención no sólo beneficiará en su mayor parte a los ricos, sino que de hecho aumentará la desigualdad en términos de bienestar.

Unos pocos gobiernos han podido subvencionar bienes cuyo consumo disminuye a medida que aumenta el ingreso. Estas subvenciones, cuya índole las hace sólo aptas para determinados grupos de la población, evitan tener que recopilar información sobre la idoneidad de cada hogar, como sucede con el método de comprobación de recursos, y sin embargo permiten que la ayuda se dirija a los hogares más pobres. Pero así y todo, el 40% más pobre de la

población recibe sólo entre la mitad y dos terceras partes de los beneficios de este tipo de subvenciones, en comparación con cuatro quintos de los beneficios de un programa de transferencias con comprobación de recursos.

Las autoridades responsables de muchas de las subvenciones a alimentos están más preocupadas del impacto de éstas sobre la ingesta total de nutrientes que del nivel de la transferencia. Además, existen pruebas contundentes de que las subvenciones a alimentos específicos influyen de manera diferente que las transferencias de ingresos en el consumo de nutrientes. El menor precio influirá directamente en la compra de productos básicos que gozan de subvenciones generales y se traduce en raciones superiores a aquellas que se comprarían de no mediar la subvención. Pero incluso en el caso de las cuotas y los cupones para la compra de alimentos, las cifras indican que la presencia de transferencias relacionadas con alimentos estimula el mayor consumo de alimentos, posiblemente debido a cambios en la proporción de los recursos que quedan bajo el control de las mujeres.

Desafíos

El principal desafío para que un programa de subvenciones consiga sus objetivos consiste en seleccionar el tipo correcto de producto básico: éste no debe crear distorsiones en el mercado y debe brindar beneficios adicionales a los consumidores previstos.

También hay dificultades administrativas que se deben tener en cuenta. Muchos programas de subvenciones exigen la presencia de al menos una red de distribución y algunos incluso de dos: una para la certificación de los cupones o raciones y otra para los propios productos básicos. El costo de estos sistemas puede ser muy superior al costo de la comercialización privada.

Por otra parte, también se requieren sistemas de control adecuados para reducir la venta clandestina de productos subvencionados en el mercado general a precios más altos. La tecnología, por ejemplo con tarjetas factibles de escanear, ofrece mecanismos de control eficaces en función de los costos para ayudar a fiscalizar los programas

de subvenciones, si bien esta solución puede ser difícil de aplicar en comunidades que carezcan de fuentes de energía o dispositivos de exploración.

Finalmente, la intervención gubernamental puede tener consecuencias adversas. Por ejemplo, si bien el transporte y el almacenamiento de cereales por parte del sector público pueden justificarse por la falta de mercados privados capaces de manejar los volúmenes necesarios para un sistema nacional de subvenciones, también podrían impedir el desarrollo de un sistema de comercialización eficiente por parte del sector privado.

Política de subvenciones y reformas

Muy pocos gobiernos han introducido nuevas subvenciones generales a los precios de los alimentos en el último tiempo, pero muchos han modificado los sistemas ya existentes. La política de subvenciones y su reforma se caracteriza por múltiples posiciones en conflicto y diversidad de intereses que atañen a los organismos internacionales, las comunidades locales, los ministerios de agricultura (que representan los intereses de los agricultores), los ministerios de alimentos (que representan los intereses de los consumidores) y por último, los ministerios de finanzas (que son responsables del presupuesto nacional).

La naturaleza y la cronología de las reformas al sistema de subvenciones depende de muchos factores, entre otros, la interacción de los diversos intereses expresados por los grupos locales y los organismos internacionales. No resulta fácil equilibrar los diferentes intereses, pero las experiencias de algunos países sugieren que el público estará más dispuesto a aceptar cambios en las políticas si: a) es informado de antemano de sus fundamentos, b) se introducen programas de protección social y políticas convincentes al momento de modificar el programa ineficiente, c) existen coaliciones de apoyo público para contrarrestar la oposición de parte de los grupos de interés que se benefician de las subvenciones que se pretenden abolir, y d) se aplican programas o transferencias de ingreso focalizados cuando los precios internacionales están en alza.

La serie Informes de redes de protección social del Banco Mundial busca servir de recurso práctico a las personas que diseñan y ejecutan programas de redes de protección social en todo el mundo. El lector encontrará información acerca de prácticas recomendadas para una diversidad de intervenciones, contextos de países, temas y grupos beneficiarios, como asimismo acerca de la actual perspectiva sobre la función social que desempeñan las redes de protección social en los programas de desarrollo más generales.



Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano
Protección social, Redes de protección social
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Instituto del Banco Mundial

Promover el Conocimiento y el aprender para un mundo mejor