

## ¿CUÁNTO NOS CUESTAN A LOS URUGUAYOS LOS MONOPOLIOS DEL ESTADO?

Entrevista al Director Ejecutivo de Ceres, Dr. Ernesto Talvi, realizada en el programa "En Perspectiva" de la emisora El Espectador el 4 de junio de 2001

### **Emiliano Coteló:**

El economista Ernesto Talvi (Ceres) opina que, de permitir que Ancap, Antel y UTE se abran a la competencia, Uruguay podría ahorrar 800 millones de dólares por año, con los cuales se podría crear 40.000 puestos de trabajo. Con respecto al sobreprecio de los combustibles, señala: "Nuestros números son más parecidos a los del presidente de Ancap [que a los del sindicato], aún con legítimas desavenencias en la forma de cálculo"

**P: ¿Cuánto nos cuestan a los uruguayos los monopolios del Estado? Esta pregunta ha estado en el tapete desde fines del año pasado, cuando el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres) presentó un estudio acerca del costo de los monopolios que rigen en nuestro país, por ejemplo en Ancap, Antel y UTE. La semana pasada la discusión ganó fuerza nuevamente porque el sindicato de funcionarios de Ancap salió al cruce de cifras que había manejado el presidente de la empresa en una conferencia en la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) a mediados de abril. Según Jorge Sanguinetti, seguir refinando petróleo en nuestro país genera un sobre costo anual de 190 millones de dólares para los consumidores uruguayos, pero la Federación Ancap cuestiona severamente la forma en la que se llegó a ese número y quita validez a las conclusiones que analistas y dirigentes políticos sacaron desde entonces basándose en aquellos datos.**

**Después de haber entrevistado a Jorge Sanguinetti hace pocas semanas En Perspectiva y luego a Germán Riet, secretario general de la Federación Ancap el jueves pasado, vamos a consultar hoy en torno a estos temas a quien dio el puntapié inicial de este debate, el economista Ernesto Talvi, director ejecutivo de Ceres.**

**Talvi: concretamente, ¿qué mecanismos utilizaron ustedes para medir el sobre costo de los combustibles?**

**ET:** Nosotros medimos el sobre costo de los tres principales servicios públicos: telecomunicaciones, combustibles y energía eléctrica. En el segundo caso consideramos a todos los combustibles -naftas, gasoil y fueloil- y comparamos el precio al cual se venden en puerta de refinería de Ancap con los precios que se conocen como de paridad de importación, es decir lo que cuesta el mismo combustible en puerta de refinería de Argentina más los costos de traslado, seguros, mermas, pagar el BROU, la ANP, el corredor de seguros y ponerlo en condiciones de ser despachado de la misma forma que el combustible de Ancap.

**P: En su respuesta aparecen dos puntualizaciones importantes, porque en la crítica de la Federación Ancap a los números de Jorge Sanguinetti se señalaba que no se había tenido en cuenta el fueloil, por ejemplo, que es un combustible en el que la refinería de Ancap logra mejores costos**

**ET:** Efectivamente, en el fueloil hay diferencias mucho menores que en las naftas y el gasoil, pero hay que tener en cuenta que el que se produce aquí es de mucha menor calidad que el que se puede importar. O sea que, si se ajusta por la calidad del producto, las diferencias serían mucho mayores.

**P: ¿Ustedes hacen esa corrección o no?**

**ET:** No, tomamos el precio tal cual surge de las diferenciales con los precios de paridad de importación, incluyendo todos los costos de ponerlo en las mismas condiciones que los que salen de la planta de refinación de Ancap.

**P:** Ese segundo subrayado también es importante, porque según la Federación Ancap en los números del presidente de la empresa no estaba tenida en cuenta la internalización de los combustibles, traerlos de la República Argentina. Ustedes hicieron el cálculo de esa forma, comparando los combustibles producidos en la refinería de La Teja con combustibles producidos ¿dónde?

**ET:** No se dice dónde; puede ser en una refinería argentina o de Rio Grande do Sul. Los combustibles refinados son un "commodity", tienen un precio internacional público; los fletes también son un "commodity" que varía según la disponibilidad de carga de los barcos, día por día. O sea que estos son todos costos conocidos y públicamente disponibles, este cálculo no es de matemática sofisticada, es un arbitraje de traer un líquido, que es casi como vender bebidas refrescantes en un supermercado. Sólo que en lugar de venderse en un supermercado se venden en estaciones de servicios, aunque éstas cada vez se parecen más a supermercados. No es un tema complicado.

**P:** Se lo pregunto porque, sin ser especialista en estos temas, deduzco lo siguiente: la nafta producida en Argentina debe tener un precio y la producida en Venezuela otro, pero a su vez los fletes desde Argentina son unos y desde Venezuela son otros. ¿En qué hipótesis han trabajado ustedes?

**ET:** Trabajamos sobre la hipótesis de lo que cuesta traer el combustible de Argentina. Hicimos un análisis histórico de los años 1998, 1999 y 2000 y obtuvimos un sobrecosto de 270 millones de dólares. Nosotros hacemos la anual que pagan las actividades productivas uruguayas, familiares y empresariales. A eso le llamamos sobrecosto y nos cuidamos mucho de llamarle de esa forma porque el sobrecosto está posibilitado porque hay sobreprecios respecto de los precios equivalentes que tendríamos si el combustible se importara y se pagara todos los costos de internación en el país.

Ese sobreprecio tiene dos componentes. [Por un lado] es la explotación del poder monopólico por parte del Poder Ejecutivo para extraer impuestos implícitos en el precio. Eso no tiene nada que ver con una ineficiencia; es un precio alto, en parte porque el gobierno extrae rentas que luego van a parar a sus arcas para enjugar gastos, por eso le llamamos impuesto implícito. Hay otra parte que corresponde a ineficiencias, y dentro de éstas están aquellas que son atribuibles al proceso de producción, que tienen que ver con la refinación y la operación en general de Ancap, y las que tienen que ver con las ineficiencias que el propio Estado carga a la empresa. Por eso hablamos de sobrecostos y somos partidarios de eliminar todos los componentes de los mismos, tanto la renta monopólica que obtiene el Estado como las ineficiencias propias de la empresa o impuestos por el propio Estado.

**P:** O sea que en ese sobrecosto de 270 millones de dólares también están contemplados los impuestos

**ET:** No los impuestos que se pagan sobre la nafta en el consumo final.

**P:** Hagamos la precisión

**ET:** Los combustibles pagan Imesi; Ancap actúa como agente de retención de ese impuesto y lo transfiere al fisco, como cualquier otro agente. Yo me estoy refiriendo al impuesto implícito en el precio sin impuestos, que sólo se puede cobrar porque existe el monopolio. Si hubiera libertad para comprar combustible refinado a Ancap o importarlo desde afuera, si una distribuidora pudiera optar entre proveerse de combustible con Ancap o importándolo si le resultara más

barato o de mejor calidad, no se podría trasladar al precio ineficiencias ni impuestos ocultos. Si ello ocurriera se perderían todos los clientes, porque siempre existiría una alternativa más barata. Yo no me opongo a que Ancap refine ni a que busque un socio inversor para remodelar la refinería y, como la propia convocatoria a expresiones de interés indica, producir a precios competitivos con la región. Me parece fantástico si eso es factible, pero me opongo de manera terminante a que ese proceso se produzca y a la vez se limite la libertad de los ciudadanos uruguayos -en particular de las distribuidoras- de importar combustible de manera tal de quitar poder al monopolio, me opongo a que se impongan estos sobrecostos, ya sea por una voracidad fiscal del Estado o por el traslado de ineficiencias a los precios. Si hubiera competencia sería absolutamente inviable trasladar esas ineficiencias hacia delante, porque se perderían los clientes y habría que trasladarlas hacia atrás.

Ante esta desavenencia de números tenemos dos opciones -nuestros números son más parecidos a los del presidente de Ancap, aún con legítimas desavenencias en la forma de cálculo-: nos embarcamos en una discusión de números y gráficos de ida y vuelta o hacemos algo mucho más simple. Ojalá que esos sobrecostos no estén mejor, pero yo creo que están. La única manera de averiguarlo es permitir que los uruguayos tengamos opciones, no diciendo "yo tengo estas cuatro manzanas, tengo un kiosco, vendo mis caramelos monopólicamente y no le permito a nadie que vaya al kiosco de cuatro manzanas más allá a comprar caramelos". Dejemos que los habitantes de estas cuatro manzanas compren en el otro kiosco y averiguaremos si los precios de los combustibles bajan o suben. No tengo dudas de que van a bajar sustantivamente. Nuestros cálculos indican que la semana pasada las naftas podrían haber bajado 10% si se mantuviera el Imesi fijo, como se hizo a partir del 1° de febrero de 2001 y hasta más de 20% por el régimen anterior, de un Imesi variable, y que el gasoil podría bajar hasta 24%, deduciéndole el 10% que ya bajó podría bajar un 14% más.

**P: Esa sería la realidad en el día de hoy**

**ET:** Es la realidad de la semana pasada, los arbitrajes de la semana pasada poniendo el combustible refinado en las mismas condiciones de la refinería de Ancap. Creo que el país precisa cosas como éstas para producir un efecto reactivante; los combustibles son el 60% de la energía que mueve este país.

**P: La hipótesis es que el proceso de transformación en el que se encuentra Ancap y el proceso de modificación de la normativa legal vigente en materia de combustibles en Uruguay conduzcan, si se quiere, a que la refinería siga refinando pero que al mismo tiempo otros puedan importar, o sea que se desmonopolice la importación de combustible**

**ET:** Que se abra a la competencia, exactamente. Desmonopolizar es una palabra tan fea que nadie la entiende; abrir a la competencia... Eso es lo que uno hace en todas las transacciones cotidianas de la vida: si uno quiere comprar un electrodoméstico va, mira, averigua y le compra a quien le da mejor precio y calidad. Hay que permitir que Ancap siga refinando si puede hacerlo competitivamente -y seguramente si hay un socio inversor que aporte capital la refinería podrá hacerlo-, pero que a la vez se pueda procurar el combustible en otras partes si resulta más barato. Y si no resulta más barato -como se argumenta en algunos casos-, entonces Ancap seguirá vendiendo todo el combustible y a nadie le interesará ir a comprarlo afuera. Esto actúa como un disuasivo para el abuso monopólico, los monopolios ya no se van a poder usar para meter la mano en el bolsillo de los uruguayos, para trasladar ineficiencias a los precios sin que los uruguayos tengamos opciones de pagar más barato. Creo que esto va a tener un efecto reactivador muy importante, porque el combustible es un insumo fundamental en las finanzas de las empresas y de las familias. Las familias no solamente producen cariño y valores, sino que también producen trabajo.

**P: Usted señala que de abrirse el escenario de la competencia de esa forma en Uruguay habría 270 millones de dólares más por año para destinar a la producción, por ejemplo**

**ET:** Esos son los cálculos que hicimos para el período 1998-2000. Las cifras pueden haberse modificado en algo para períodos más recientes -uno no puede estar calculando todos los días-, pero se liberaría en el orden de 200 millones de dólares de recursos que quedarían en los bolsillos de las empresas y de las familias.

**P: ¿Y qué pasaría con la recaudación? ¿Cómo "sufriría" el fisco?**

**ET:** Le agradezco la pregunta, porque ésa es otra falacia con la que estamos viviendo. La idea es que perdemos las rentas que las empresas públicas transfieren por tener la posibilidad de manejar monopólicamente los precios, sin que haya opciones; transfieren mucha plata. Pero nosotros hicimos las simulaciones. Si esos sobrecostos se eliminaran, el efecto expansivo que eso generaría sobre el empleo, la inversión y la actividad económica compensaría todo lo que se pierde por concepto de renta monopólica. Ahora estamos en un equilibrio absolutamente irracional e injusto, tenemos precios de estos servicios públicos altos, actividad económica deprimida, inversión deprimida, altísimo desempleo, 190.000 personas que buscan trabajo y no lo encuentran. ¿Hemos perdido la capacidad de indignarnos ante una situación como ésta? Si bajamos los sobrecostos vamos a generar un impacto muy grande en el empleo. Estimamos que si bajamos los 800 millones de dólares de sobrecosto que los tres tipos de servicios -energía eléctrica, telecomunicaciones y combustibles- imponen a las actividades productivas, familiares y empresariales de Uruguay podríamos estar liberando recursos para crear 40.000 puestos de trabajo. Es falso pensar que se va a perder recaudación.

**P: Usted dice que se podría crear 40.000 puestos de trabajo; ¿está teniendo en cuenta el problema de empleo que podría producirse con el personal de la refinería de La Teja?**

**ET:** Estamos tomando absolutamente todo en cuenta. Esos números son minúsculos comparados con los recursos que se liberarían para invertir.

**P: Podría llegar a ocurrir que la refinería de La Teja quedara fuera del mercado y tuviera que cerrar**

**ET:** Podría llegar a ocurrir; la refinería ya estuvo cerrada dos años a principios de los 90 por remodelaciones, y el personal de Ancap siguió cobrando sus haberes. La convocatoria a expresiones de interés ya resolvió y laudó el tema, dice claramente que la nueva sociedad va a tener que elegir un mínimo de personal de Ancap y a los que no sean elegidos se les asegura que van a permanecer en la administración, cobrando los haberes en las mismas condiciones que actualmente. Ese tema ya está laudado, entonces no veo que sea un inconveniente. Sí es un inconveniente no poner en los bolsillos de los uruguayos todos estos recursos y generar un impacto reactivante en la economía, que no sólo va a venir por la baja de costos. Abrir a la competencia de estos mercados, sobre todo en telecomunicaciones, va a traer muchas inversiones de gran significación.

**P: Ustedes han hablado de sobrecostos relacionados con tres servicios públicos. El informe de Ceres de fines del año pasado tenía que ver con Ancap -quizás ese rubro haya sido el que más discusión generó-, Antel y UTE. ¿Qué ha pasado con estas otras dos empresas?**

**ET:** Ha pasado mucho. Permítame comenzar por Antel y las telecomunicaciones, que es donde hubo cambios más significativos. En la Ley de Presupuesto se votó varios artículos que modifican el marco jurídico en el que van a operar las telecomunicaciones. Aquí hay una enorme confusión, porque hay cosas muy buenas, muy sustantivas, que ya han sido consensuadas después del seminario que organizó el general Seregni, que puso de acuerdo a varios técnicos de distintas corrientes de pensamiento, de distinta filiación política y a otros sin filiación política.

**P: Usted fue uno de ellos**

**ET:** Sí, fui uno de ellos. Se pusieron de acuerdo en los principios que deben regir la reorganización de la provisión de los servicios públicos: competencia, igualdad de condiciones para operadores privados y públicos, fuerte regulación para garantizar que la competencia sea leal y permitir a las empresas -en particular a Antel- gestionarse con flexibilidad para poder enfrentar el marco competitivo, lo que implica que se procure asociaciones comerciales con capitales privados o públicos -Antel se podría asociar con France Telecom o con Telecom Italia, que son empresas públicas- para poder gestionarse y competir con éxito en un mercado abierto. El artículo 613 de la Ley de Presupuesto elimina la exclusividad de Antel en todos los servicios, excepto telefonía fija y larga distancia nacional, lamentablemente -ojalá se hubiera liberado eso también-, pero larga distancia internacional, transmisión de datos y telefonía móvil y todo lo que pueda venir después -en esto las novedades pueden venir de minuto a minuto- quedan abiertos a la competencia. Ese artículo también le permite a Antel constituir y participar en sociedades en el país o en el exterior, de manera tal de poder competir con éxito y con cierta flexibilidad. Punto. En eso estuvimos todos de acuerdo, los líderes políticos que participaron en ese seminario manifestaron expresamente su acuerdo con esos principios. Eso es lo que hace el artículo 613. O sea que para mí eso ya está laudado, ya está consensuado.

El otro artículo en disputa, el 612, permite que Ancel, que hoy es una gerencia de Antel, no una empresa, se constituya en una sociedad de la que eventualmente se podría vender el 40% del paquete accionario. Creo que ese artículo no agrega nada, que mete miedo, que nos divide. Obviamente, los uruguayos estamos divididos ante la idea de vender o no vender, y el artículo nos coloca en esa discusión.

**P: Es la principal de quienes están recolectando firmas para someter a referéndum esos artículos de la Ley de Presupuesto**

**ET:** Así es. Para mí eso no tiene nada que ver con la sustancia del tema, que es abrir a la competencia -no vender-, permitir que haya varios operadores en telecomunicaciones. Va a ser algo inédito en Uruguay. Cuando usted sale por larga distancia internacional, si usa el sistema de prefijos que ya existe en el mundo, ahora para hablar a España disca 0034, etcétera. Cuando haya competencia podrá discar, por ejemplo, 001834 para salir por Antel, 001934 para salir por Movicom, 002034 para salir por Telefónica o 002134 para salir por Techtel, por nombrar a las cuatro empresas que andan en la vuelta. Usted puede hacer "shopping" desde su propio teclado telefónico, es algo espectacular. Yo anticipo que por esa competencia las tarifas de larga distancia internacional van a bajar a la tercera parte de lo que cuestan hoy.

**P: Usted dice que van a bajar un 66%**

**ET:** Van a bajar a la tercera parte

**P: Van a quedar en un tercio de lo que son hoy**

**ET:** Si usted habla 60 minutos por mes de larga distancia internacional fuera de la región paga unos 900 pesos; yo predigo que eso va a terminar costando 300 pesos cuando se abra la competencia. Quiere decir que un uruguayo de ingresos medios que tiene a un familiar en el exterior se va a ahorrar 600 pesos por mes sólo en larga distancia internacional. Agréguele 250 pesos más que se va a ahorrar si carga dos veces el tanque con 500 pesos y ya le ahorró 1.000 pesos por mes a una familia de clase media uruguaya sólo por larga distancia internacional y combustible. Agréguele que una sola empresa que venga a operar en telefonía móvil tiene que invertir 100 millones de dólares sólo de inversión fija para atender 200.000-250.000 abonados y tiene que gastar unos 40 millones de dólares en gastos corrientes por año para operar. ¿Usted sabe lo que significaría para este país en este momento, cuando los dos problemas más graves que tenemos son la falta de inversión y el empleo, que lleguen millones de dólares en inversiones y se cree empleos asociados a las mismas? Viendo a la gente que hace cola en la oficina que expende pasaportes para irse del país, viendo la desgracia familiar que están

pasando todos aquellos que quieren trabajar y no pueden, ¿es que no nos podemos indignar lo suficiente como para decir que esto no puede tolerarse un solo día más?

**P: ¿Cuál es la situación de UTE, la tercera empresa cuyo sobrecosto ustedes midieron en el mes de diciembre?**

**ET:** UTE era la empresa que menos sobrecostos tenía con respecto a Argentina. Hicimos las comparaciones con respecto a ese país porque con ese mercado hay una interconexión física disponible de manera tal que se podía arbitrar la compra de energía eléctrica. De hecho, ya hay una Ley de Marco Regulatorio votada, además confirmada por un referéndum que no marchó, aunque falta implementar muchas cosas. Los sobreprecios de UTE estaban fuertemente localizados en las tarifas residenciales y comerciales, en las que justamente se ha hecho rebajas muy sustantivas. Ha habido un movimiento en la buena dirección, de modo que tenemos que reanalizar la situación de la empresa a la luz de las decisiones tomadas. De las mediciones que hicimos, UTE es la empresa que muestra menores sobrecostos respecto al mercado con el que fácilmente se puede comparar y con el cual puede interactuar, que es el argentino.

\*\*\*

**P: En la conferencia organizada por Ceres la semana pasada usted señaló que el gobierno tenía que devolverle la confianza a la población. ¿Qué quiso decir?**

**ET:** La confianza no depende sólo de las condiciones objetivas en las que uno está, que son muy difíciles y complejas, en buena parte por razones externas, contextuales muy complicadas, de las que no hemos tenido tiempo de conversar. Esto es una cosa epidemiológica que está afectando a todo el continente, no sólo a Uruguay. La confianza depende de nuestra capacidad de realización, de hacer, de que como sociedad tengamos la fuerza para poder enfrentar circunstancias adversas tomando decisiones sustantivas, no solamente decisiones fáciles. Las decisiones políticamente fáciles no generan confianza, son las difíciles de tomar las que generan confianza, porque entonces nos mostramos que estamos en condiciones de decidir.

El otro día puse este ejemplo futbolístico: cuando uno va perdiendo un partido no pierde la fe porque va perdiendo, la pierde cuando empieza el toquecito intrascendente hacia el costado y uno ve que ni jugando tres horas va a revertir el resultado. En cambio, si el equipo va perdiendo pero muerde la cancha, acorrala al rival contra el arco, pegan tres pelotas en los palos, aunque uno vaya perdiendo, que es una mala circunstancia, no pierde la fe porque sabe que el empate está en la puerta y que puede llegar en cualquier momento. Tenemos que morder la cancha, tomar decisiones sustantivas que nos devuelvan la confianza de que a pesar de que tenemos dificultades presentes el futuro va a ser mucho mejor.