SUPLEMENTO

DOCENCIA E INVESTIGACIÓN | TRABAJOS

Mg. Jorge Puig y Mg. Leandro Salinardi | Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Recomposición de tarifas y distribución del ingreso: frente al dilema del vaso medio lleno y medio vacío.

Recomposición de tarifas y distribución del ingreso: frente al dilema del vaso medio lleno y medio vacío

Las reformas implementadas para la corrección de subsidios parecen enfrentarse al dilema del vaso medio lleno y medio vacío. Por un lado, direccionan los subsidios hacia quienes más los necesitan, pero por otro requieren una revisión sobre aquellos que no califican para la Tarifa Social y se ubican en los sectores medios.

Durante los últimos años Argentina llevó a cabo una activa política de subsidios a los servicios públicos que llegó a representar más de 200.000 millones de pesos en el presupuesto nacional de 2015 y más de 4 puntos del Producto Interno Bruto. A su vez, el 80% de estos subsidios se destinaron al sector energético (electricidad y gas de red). En el trabajo realizado en el marco del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, se verificó que los subsidios a la energía eléctrica, gas y transporte implementados durante los últimos años en Argentina eran **pro-ricos**, es decir, que se concentraban en términos absolutos en los estratos de ingreso más altos revelando un importante problema de focalización de dicha política.

Una breve descripción de los sectores estudiados y la metodología utilizada para medir el impacto distributivo de la política de subsidios:

El **sector eléctrico** en Argentina funciona bajo la configuración del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), en el cual se intercambian las cantidades de energía eléctrica al por mayor. Los principales agentes que intervienen en dicho mercado son las empresas de generación (que ofrecen energía eléctrica) y las empresas de distribución de electricidad (quienes constituyen la demanda del mercado). La empresa encargada de administrar el funcionamiento del mercado, propiedad del Estado Nacional con representación minoritaria y de los agentes del MEM a través de asociaciones civiles que los representan agrupados en asociaciones de Generadores, de Transportistas, de Distribuidores y de Grandes Consumidores, es la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA).

En un principio, le intención de la implementación del MEM era fortalecer los mecanismos de mercado, tratando de buscar la emisión de señales de eficiencia que guiaran los incentivos de los agentes económicos, y así lograr un mejor desarrollo del sector eléctrico. La cotización horaria de la energía (precio spot) responde al costo marginal de producción en el momento de la generación, lo que permite a la demanda, compuesta por grandes usuarios industriales y empresas distribuidoras, recibir señales eficientes de costo de generación eléctrica (Campoy, 2015).

Sin embargo, la evolución hacia el alza de los costos de generación producto del incremento del precio de los hidrocarburos, junto con la decisión política de mantener inalterada la tarifa eléctrica al consumo residencial, generó un sistemático desfasaje entre el precio que pagaban las distribuidoras por la energía (precio de la demanda) y el costo de generación, que no es otra cosa que el costo promedio horario mensual de la energía que declaran los generadores de energía (o precio monómico). La diferencia entre el precio monómico y el precio que paga la demanda (distribuidoras) es el subsidio al servicio público que, multiplicado por la cantidad reportada de demanda por sector, arroja el monto total de subsidios que el Estado Nacional asigna a CAMMESA (Campoy, 2015; Lombardi et al, 2004).

En el año 2015, el precio monómico fue de 667 $/MWh mien-

MUY PRONTO REPRODIGITAL.COM.AR

tras que el precio que enfrentaba la demanda (distribuidoras) fue de 31 $/MWh. A su vez, la cantidad de energía eléctrica residencial demandada y reportada por la Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (ADEERA), ascendió a 55.453.430 MW. Los datos administrativos disponibles arrojaron que el monto en pesos de subsidios a la energía eléctrica residencial ascendió a **$35.268MM** en el año 2015.

Por su parte, CAMMESA recibió del gobierno nacional en el año 2015 casi **$90.000MM**: el monto de subsidios al grupo de hogares representa un 46% del total de transferencias corrientes efectuadas a la firma.

En cuanto al **gas de red**, en Argentina luego de su extracción, el gas de red es transportado vía dos grandes empresas: Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A. que se reparten el territorio en dos, estableciéndose la división a la altura de los límites superiores de las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Neuquén. Dichas empresas transportan el gas hasta las 9 empresas licenciatarias del servicio de distribución que se reparten el territorio nacional según su zona de influencia.

Los subsidios al gas se asignan a través de tres fideicomisos regulados por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), destinados a la importación de gas, al consumo residencial y al consumo de gas envasado. El subsidio a las importaciones de gas se asigna a través de un fideicomiso encargado de financiar la compra de gas importado para satisfacer las necesidades nacionales del mismo. La diferencia entre el costo de la importación pagado por ENARSA y el precio pagado por las empresas se financia con fondos del Tesoro Nacional. Si bien una parte de ese costo es afrontado por los consumidores a través de un cargo por costo del gas importado, la gran mayoría del mismo es cubierto por el Estado Nacional.

El subsidio al consumo residencial en la región patagónica y el Departamento de Malargüe es asignado a través de un fideicomiso creado por el artículo 75 de la Ley 25.565. El mismo se constituye con un recargo sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte y se aplica a la totalidad de los metros cúbicos que se consumen y/o comercializan por redes o ductos. Los productores de gas actúan como agentes de percepción en oportunidad de producirse la emisión de la factura (Lombardi et al. 2014).

Por su parte, el subsidio al **gas envasado** se realiza a través de un programa de transferencias llamado "Programa HOGAR" y que consiste en asignar una transferencia monetaria por garrafa consumida a todos los usuarios de bajos recursos que residan en zonas sin el servicio de gas natural por redes o que no se encuentren conectados a la red de distribución domiciliaria de gas. Para acceder al mismo, existen ciertos requisitos que deben cumplir los beneficiarios del programa como percibir hasta dos salarios mínimos y hasta tres salarios mínimos cuando en el hogar resida un familiar discapacitado o se trate de viviendas de uso social y comunitario.

En cuanto a la cantidad de garrafas que se subsidian por hogar, la misma varía en función de la cantidad de miembros del hogar, la ubicación geográfica y la época del año[1]. El monto a depositar correspondiente al subsidio por dos garrafas por hogar en 2015, alcanzaba los 154 pesos (77 por cada una de 10 kilogramos).

Las transferencias al **sector transporte (sistema automotor y ferroviario)**, según datos de la ASAP, fueron de cerca de 46.000 millones de pesos en el año 2015, representando una variación interanual del 30%.

Los subsidios al transporte automotor se hacen efectivos a través del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, quien tiene a su cargo las compensaciones a colectivos y micros de media y larga distancia. Por su parte, aquellas transferencias corrientes al transporte ferroviario se realizan principalmente a través de dos empresas públicas: la Administradora de RRHH Ferroviarios y Operador Ferroviario S.E., y tienen como objetivo atender los gastos en personal de cinco de las siete líneas de ferrocarril, como así también las transferencias a las nuevas empresas concesionarias de las mismas cinco líneas. A su vez, se cuentan los subsidios destinados a dos empresas privadas: Ferrovías y Metrovías, concesionarias de las otras dos líneas de ferrocarril (Belgrano Norte y Urquiza, respectivamente).

1 A. Se establece una cantidad adicional para aquellos beneficiarios que residan en las provincias de: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén.
B. Se establece una cantidad adicional para aquellos beneficiarios cuyos hogares cuenten con más de cinco (5) integrantes.
C. Se establece un calendario estacional (más subsidios para los meses de invierno).

El actual sistema de subsidios al transporte público, especialmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), es tal que todas las tarifas que pagan los usuarios de colectivo y tren principalmente, son subsidiados de alguna manera. En AMBA, la población tiene acceso a una tarjeta de sistema de transporte integrado[2] (SUBE), que proporciona una tarifa subvencionada.

Además de eso, algunos individuos (potencialmente, los más vulnerables) tienen acceso a las *"Tarifas Diferenciales SUBE"*, que les permiten pagar tarifas aún más bajas con un subsidio de 40%. Seis grupos son actualmente elegibles para esta tarifa especial: jubilados, empleados domésticos, los receptores de la "Asignación Universal por Hijo", y los receptores del Programa "Jefes de Hogar", destinatarias del subsidio de embarazo y los veteranos de Malvinas.

Por último, el consumo de **agua** se puede caracterizar por dos tipos de regímenes: por un lado, un *régimen de consumo medido*, cuyo cargo fijo tiende a tener alguna relación con las características de la vivienda, al que posteriormente se le adiciona un costo variable a partir del consumo de metros cúbicos del hogar. Y por otro lado, un *régimen que no es medido* y se define tomando como referencia el tamaño de la propiedad, en cuanto a la superficie cubierta y del terreno. Además, se utiliza una regla basada en el valor catastral.

Hacia fines del año 2014 se diseña para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos del Gran Buenos Aires (principal zona de influencia de Agua y Saneamientos Argentinos S.A., principal receptora de las transferencias de carácter económico), una tarifa social tendiente a beneficiar a los hogares más vulnerables de dicha región. Este mecanismo se caracteriza por definir el criterio de inclusión al programa a partir del ingreso disponible del hogar, definido éste como la diferencia entre el ingreso total del hogar y el gasto del mismo en salud y vivienda (Cerutti y Quarteroni, 2016).

Siguiendo el criterio del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), para determinar si el hogar es **elegible** para ser beneficiario de la tarifa social, se compara su ingreso disponible con un valor de referencia predeterminado: en este estudio, el valor de referencia es de dos jubilaciones mínimas (en caso de que el hogar esté compuesto por una sola persona), extendiéndose en una jubilación mínima adicional por cada habitante extra del hogar[3].

Por otra parte, para definir el **descuento** pertinente aplicable a cada hogar elegible en el programa de tarifa social, se tiene en cuenta la composición de gasto del mismo, particularmente en servicios optativos (teléfono fijo y celular, internet y televisión por cable). Se estima que un mayor gasto en estos servicios, representa menores necesidades de ayuda económica vinculadas al consumo de servicios públicos.

En cuanto a la **metodología** utilizada para medir el impacto distributivo de la política de subsidios utilizando la *Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares* (ENGHo) provista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en primer lugar es necesario ordenar a la población por algún indicador de bienestar[4]. Para tal fin, se utiliza el ingreso per cápita familiar (IPCF) relevado en la mencionada Encuesta, y se los ordena en quintiles de ingreso[5] [6] [7].

Posteriormente, se toma la distribución de cantidades consumidas calculadas a partir de la misma encuesta (ENGHo). Luego, utilizando los cuadros tarifarios disponibles por región, se calculan los montos que cada hogar debe pagar con y sin subsidio, y luego se extrae el monto del subsidio por diferencia. Por último, se computa el subsidio en base a la distribución del consumo y se analiza el mismo en términos de su incidencia absoluta, es decir, que proporción es apropiado por cada quintil de la distribución. Así, un subsidio será **pro-rico** si se concentra en la parte más alta de la distribución del ingreso, mientras que será **pro-pobre** si lo hace en los quintiles más pobres de la misma.

Como se mencionó al inicio de este artículo, los ejercicios ensayados en el trabajo realizado para CEDLAS arrojaron un com-

2 Sistema que facilita a cada usuario, a través de una tarjeta inteligente, abonar los viajes en colectivos, subtes y trenes adheridas a la "Red SUBE", tanto en el transporte público del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como en las líneas de colectivos de las siguientes ciudades: Mar del Plata, Villa Gesell, Partido de La Costa, Pinamar, Bahía Blanca, Neuquén, Río Grande, Ushuaia, Formosa, Paraná y Santa Fe, entre otras.

3 El monto de la jubilación mínima utilizado es de $2.477, monto de septiembre 2013 (valor comparable con la encuesta utilizada).

4 Para una discusión detallada al respecto, véase Gasparini (1998) y Fernández Felices et al. (2014).

5 El quintil de ingreso se calcula ordenando la población (de una región, país, etc.) desde el individuo más pobre al más adinerado, para luego dividirla en 5 partes de igual número de individuos; con esto se obtienen 5 quintiles ordenados por sus ingresos, donde el primer quintil representa la porción de la población más pobre; el segundo quintil, el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil, representante de la población más rica.

6 Para una discusión acerca de los problemas que presenta la utilización de la variable ingreso en cuanto a la subdeclaración y volatilidad de la misma, ver Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero (2012).

7 Una opción igualmente válida sería la utilización del consumo per cápita familiar como indicador de bienestar. Puig y Salinardi (2015) la utilizan en su trabajo y sus resultados no se ven significativamente alterados.

MUY PRONTO REPRODIGITAL.COM.AR

portamiento **pro-rico en el total de los subsidios a la electricidad, gas y transporte** hasta el año 2015 (es decir, se concentraron en términos absolutos en lo quintiles más altos de ingresos).

A la luz de estos resultados, la necesidad de repensar el esquema de subsidios a los principales servicios públicos se tornaría un eje central del equipo de gestión que ganara las elecciones presidenciales a fines del año 2015. Ahora bien, aceptando esa premisa de que había espacios para mejorar la focalización de los subsidios y direccionarlos hacia los que menos tienen se volvió relevante el debate sobre cuáles serían los mecanismos óptimos que permitieran realizar una correcta asignación de los mismos, en pos de una distribución que favorezca a aquellos hogares en condición de mayor vulnerabilidad.

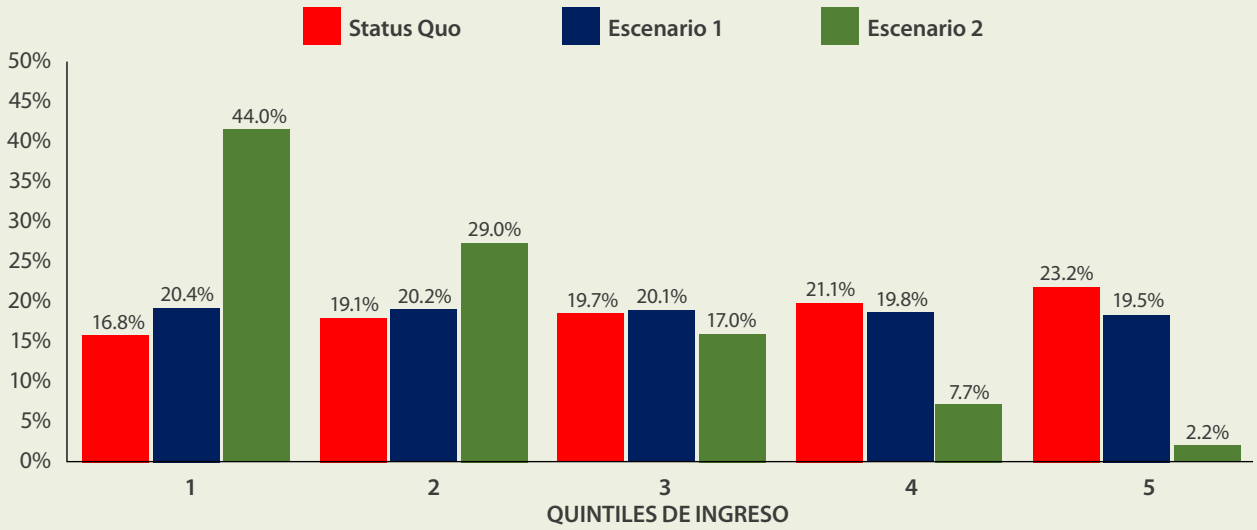
Entre las alternativas de rediseño posibles, emergían los esquemas de bajo consumo no condicionados y aquellos condicionados. Estos esquemas consisten en subsidiar el 100% (precio cero) de una primera cantidad consumida por hogar (por ejemplo, los primeros 150 Kwh del consumo de electricidad) para toda la población -*no condicionados*- o solo para aquellos hogares más vulnerables -*condicionados*-. Dentro de esta última lógica, se encuadra lo que se conoce como Tarifa Social. La evidencia empírica sostiene que, en general, los esquemas de subsidios de bajo consumo condicionados, son superiores en términos distributivos respecto a los esquemas no condicionados (Hancevic y Navajas, 2008 y Alejo, Marchionni y Sosa Escudero, 2008).

En un trabajo reciente realizado también desde el CEDLAS, se analizaron los diferentes esquemas posibles de reasignación de los subsidios dado el esquema vigente durante los años previos a 2016. Por ejemplo, en el sector eléctrico se plantearon dos escenarios de reforma respecto al esquema vigente en ese entonces. El primer escenario consiste en un subsidio total para los primeros 150 Kwh consumidos mensualmente, mientras que el segundo contempla un subsidio total para los primeros 150 Kwh consumidos, sólo para hogares vulnerables[8] (condicionado).

Los resultados son apreciables en el Gráfico 1. Las barras rojas representan el esquema vigente hacia fines de 2015 y se aprecia claramente el sesgo **pro-rico** de los subsidios en electricidad. El 20% más rico de la población se apropiaba del 23% de los subsidios mientras que el 20% más pobre se beneficiaba del 17%. Si el esquema existente se hubiese modificado de modo tal que subsidie los primeros 150 Kwh a toda la población (esquema de bajo consumo no condicionado), los subsidios se volvían proporcionales (barras azules). Tanto el 20% más pobre como el 20% más rico se apropiaban del 20 % de los subsidios. Finalmente, si el esquema se hubiese modificado del modo anterior pero condicionando de modo tal de subsidiar los primeros 150 Kwh a los hogares más pobres (o los que califican para una tarifa social) los subsidios se volvían fuertemente **pro-pobres**. Así el 20% más pobre de la población se apropiaría del 44% de los subsidios y el 20% más rico solo del 2% (barras verdes).

Gráfico 1. Incidencia sector eléctrico residencial: status quo (año 2015) y escenarios de reforma

(Escenario 1: esquema de bajo consumo no condicionado. Escenario 2: esquema de bajo consumo condicionado)



Fuente: Lakner, Lugo, Puig, Salinardi y Viveros (2016).

8 Entendido esto último como aquellos hogares receptores de programas sociales como "Asignación Universal por Hijo", "Progresar" y "Programa Hogar".

Desde comienzos del año 2016, el gobierno nacional consciente de los problemas de focalización de los subsidios y del tamaño de los mismos en términos presupuestarios, decidió iniciar un proceso correctivo con el afán de revertir la mala focalización que los mismos representaban (con particular foco en el sector energético). Para ello, implementó un mecanismo condicionado de subsidios o una Tarifa Social muy similar a la anteriormente descripta (los primeros 150 Kwh que consume el hogar tienen precio cero y sólo deben pagar por el excedente de esos 150 Kwh). Si bien el espíritu de la iniciativa parece haber sido el indicado y es consistente con las conclusiones planteadas en el párrafo anterior, se percibieron ciertos inconvenientes de calibración en los esquemas implementados, fundamentalmente en los aumentos que sufrieron aquellos que no accedieron a una Tarifa Social, en particular la clase media.

De esta manera las reformas implementadas parecen haberse enfrentado al dilema del vaso medio lleno y medio vacío. Por un lado direccionaron los subsidios hacia quienes más los necesitaban (vaso medio lleno) pero por otro requirieron una revisión sobre aquellos que no calificaron para la Tarifa Social y se ubicaron en los sectores medios de la distribución (vaso medio vacío). Este último aspecto es escencial teniendo en cuenta que este tipo de rediseños requieren de una coordinación del equilibrio general, de una correcta comunicación de las medidas y en caso de ser necesario de la aceptación y corrección de errores de implementación no previstos.

Luego de casi un año de la implementación del nuevo esquema, es un buen momento para evaluar si efectivamente los rediseños implementados alcanzaron su objetivo de redireccionar los recursos hacia aquellos que verdaderamente lo necesitan. Al fin y al cabo revisar políticas, detectar desvíos de lo deseado y corregirlos es un proceso completamente lícito, en pos de garantizar la mejor transición posible desde un esquema a otro.

Referencias

Lakner C., Lugo M. A., Puig J., Salinardi, L. y Viveros, M. (2016). "The Incidence of Residential Subsidies to Public Services in Argentina: The Present System and Some Scenarios for Reform". Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Documento de Trabajo a publicar próximamente.

Hancevic P. y Navajas F. (2008). "Adaptación tarifaria y tarifa social: simulaciones para el gas natural y la electricidad en el AMBA", Capítulo 3 en Navajas (editor) (2008).

Alejo, J., Marchionni M. y Sosa Escudero W. (2008). "Efectos distributivos de esquemas alternativos de tarifas sociales: una exploración cuantitativa", Capítulo 2 en Navajas (editor) (2008).

Salinardi, L. (2016). "Incidencia de los subsidios a los servicios públicos en Argentina: el sistema vigente en 2015 y posibles escenarios de reforma". Tesis de Mestría. Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Consulte Trabajos de Docencia e Investigación en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR