

ANÁLISIS DEL GASTO EN SUBSIDIOS A LAS TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS: ENERGÍA, COMBUSTIBLE Y TRANSPORTE (2007-2021)

Los precios de mercado de los servicios públicos han seguido, a lo largo de los últimos quince años, dos dinámicas marcadamente opuestas. Por un lado, una reducción en términos reales (2007-2015 y 2020-2021) y otra en la que se produjo una importante corrección al alza (2016-2019). Como contrapartida, los subsidios han ido variando para compensar la porción que no se alcanzaba a cubrir con las tarifas vigentes en cada momento. En el primer período los subsidios a las tarifas pasaron de representar 0,9% a 2,8% del PBI. Por el contrario, entre 2015 y 2019 se observó una reducción, hasta ubicarse en 1,4% del producto para, finalmente, concluir el corriente año en 2,6%. Cabe mencionar que, de utilizarse los recursos disponibles para lo que resta del año, los subsidios a las tarifas ascenderían al 3% del PBI aproximadamente, valor que solo se ubica por debajo del alcanzado en 2014 cuando los mismos equivalían al 3,3% del producto.

Metodología

En el presente estudio se analizará la evolución de los recursos destinados a subsidiar el precio de las tarifas de los servicios públicos (energía y combustibles y transporte) durante los últimos 15 años. La información utilizada proviene del Informe de Gastos e ingresos del sector público (IMIG) y del Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) de cada año. Los datos están referidos a los recursos devengados (ejecutados) y fueron convertidos a pesos constantes de 2021 para poder efectuar comparaciones válidas a lo largo del tiempo, aislando los efectos de la inflación. Para esto se utilizó el IPC-CREEBBA, dada la continuidad y homogeneidad de la serie en el período analizado.

Introducción

Las tarifas que los usuarios pagan por los servicios públicos pueden diferir del valor real de los mismos. En ciertas ocasiones, una parte del valor total necesario para el normal funcionamiento de la cadena de producción, distribución y transporte no se cubre con el precio de mercado afrontado por los consumidores. En los períodos en los que estos dos valores (tarifas teóricas y efectivas) no coinciden, el Estado se hace cargo del diferencial a través de la transferencia de recursos a los entes públicos y empresas privadas responsables de cada eslabón de la cadena productiva. Existen variados argumentos en contra y a favor de este tipo de políticas públicas, por lo que solo se hará hincapié en un grupo de ellos basados en criterios de equidad distributiva y eficiencia económica.

Por una parte, se argumenta que los subsidios a las tarifas están justificados en tanto su categoría de servicios básicos para el normal desempeño y funcionamiento de los hogares. Citando un ejemplo, es ampliamente estudiada y conocida la relación existente entre el nivel de desarrollo económico de un país y su consumo de energía eléctrica. Un mayor consumo de energía eléctrica está asociada a mayores niveles de desarrollo económico y viceversa. En la misma línea, se argumenta que los deciles más bajos de la distribución del ingreso (aquellos con menores ingresos) carecen del poder adquisitivo suficiente para afrontar los costos reales que tienen las tarifas, razón por la cual deberían pagar un precio inferior al de los deciles más altos (los estratos de mayores ingresos).

En cuanto a las posturas en contra de subsidiar las tarifas públicas se encuentran argumentos basados en la eficiencia económica. En general, cualquier subsidio tiene consecuencias negativas sobre la asignación de los recursos dado que produce un exceso de demanda al situar el precio efectivamente pagado por debajo del precio de equilibrio que regiría en el mercado. A su vez, si se mantienen durante períodos prolongados generan un desajuste de precios relativos, atrasando los precios de los bienes y servicios subsidiados respecto de los demás precios de la economía y, por ende, modificando, artificialmente, decisiones de consumo e inversión. Por último, cabe mencionar los efectos nocivos de los subsidios sobre las cuentas públicas y, según la matriz energética del país en cuestión, sobre las cuentas externas.

Subsidios a las tarifas de energía, combustibles y transporte (2007-2021)

Como se explicó en el estudio especial titulado *Tarifas de servicios públicos: evolución y precios relativos (2010-2021)* publicado en la edición 170 del IAE, los precios de los servicios públicos han atravesado tres períodos diferentes y contrapuestos: uno de congelamiento y, por consiguiente, de caída en términos reales; otro de corrección o ajuste al alza y un último con características similares al primero. Si bien el estudio citado toma un período de referencia más corto, las conclusiones son las mismas.

El **primer período** de licuación en términos reales de las tarifas dentro de los años analizados ocurrió entre 2007 y 2015: las tarifas de gas residenciales decrecieron 18,9%, mientras que las de electricidad lo hicieron en un 50,6%.

En el **segundo período**, comprendido entre 2016 y 2019 los mismos se encarecieron sustancialmente, pasando a costar 346,1% y 242,7% más en términos reales para el sector residencial.

Por último, en el **tercer período** que va de 2020 a la actualidad (noviembre 2021) los servicios de gas y electricidad acumulan variaciones negativas del 44,9% y 47,1%.¹

Como contrapartida del congelamiento en términos nominales de las tarifas en los períodos mencionados los recursos que el Estado Nacional ha tenido que inyectar para compensar la proporción que no pagaron (y no pagan actualmente) los consumidores, se han ido acrecentando con el tiempo.

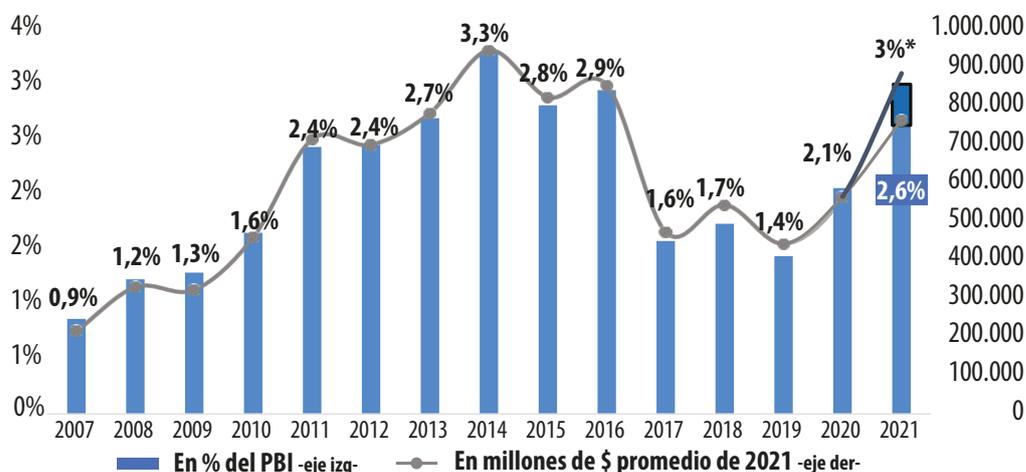
En efecto, el Gráfico 1 ilustra la afirmación anterior. Como se puede ver, la relevancia de los subsidios otorgados por el Estado Nacional ha ido creciendo, no solo en términos absolutos expresados a valores constantes, sino en términos del PBI.

Analizando los datos disponibles se puede notar que, inicialmente, los subsidios a la energía y el transporte no representaban un gran porcentaje de la producción interna, llegando al 0,9% del producto. Sin embargo, con el transcurso del tiempo dicho ratio comenzó a acrecentarse de forma acelerada hasta llegar a su pico máximo en 2014 (3,3%).

En definitiva, entre 2007 y 2015 los subsidios a la energía y el transporte se multiplicaron 3,8 veces y mostraron una tasa de variación promedio anual del 20,8%, lo cual explica la escalada que exhibieron en términos del PBI.

En cuanto a la composición de los subsidios por tipo de servicio se destaca la participación de energía y combustibles, que explicó 8 de cada 10 pesos erogados en concepto de subsidios a las tarifas de servicios públicos a lo largo del primer período (2007-2015). Cabe mencionar que esta proporción se mantiene relativamente estable a lo largo de los 15 años comprendidos en el estudio.

Gráfico 1. Subsidios a las tarifas de servicios públicos (2007-2021)



*Datos asumiendo plena utilización de las partidas disponibles según Ley de Presupuesto.

Fuente: elaboración propia en base a datos de IMIG, Presupuesto Abierto e INDEC.

¹ Todos los datos están expresados en pesos de 2021

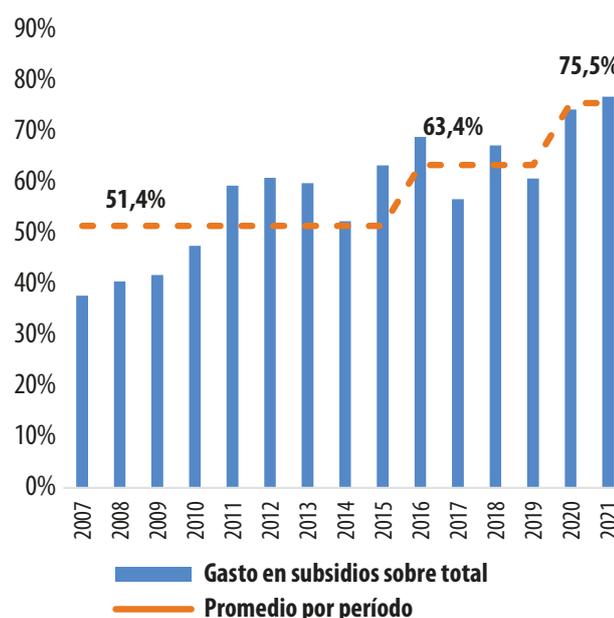
Por último, resulta relevante mostrar el porcentaje de recursos que se destinaron a subsidios (gastos corrientes) sobre el total gastado. En el Gráfico 2 se puede advertir una tendencia creciente, lo cual implica que, del total disponible para gastar en energía y combustible y transporte, el Estado destinó cada vez más para cubrir la porción de las tarifas que no recaía sobre los consumidores. En promedio, entre 2007 y 2015, 5 de cada 10 pesos gastados en energía, combustible y transporte se explicaban por los subsidios otorgados. Esto implica un costo de oportunidad en términos de los usos alternativos que podría haber asignado a esos recursos, tal como inversiones en infraestructura y otros gastos de capital que contribuyen al mejoramiento de la cadena de producción, distribución y transporte de los servicios. En última instancia, esto se traduce en un *trade off* entre acceso a los servicios y calidad de los mismos.

Pasando al **segundo período (2016-2019)** puede notarse una fuerte reducción de los subsidios como resultado de la importante corrección de las tarifas ya mencionada, pasando de representar el 2,8% del producto en 2015 al 1,4% en 2019. En promedio, la caída de los subsidios ascendió al 11,1% anual en valores reales. En este período la porción del total de los subsidios, explicada por energía y combustibles, experimentó un leve descenso (77,6% promedio anual) debido al mayor incremento relativo de las tarifas de gas.

Analizando la contribución de los subsidios a las tarifas sobre el total gastado en energía y combustible y transporte se puede notar un crecimiento comparado con el primer período. En efecto, este porcentaje exhibió un alza de 12 puntos porcentuales, en tanto que se ubicó en 63,4% promedio anual.

Continuando con el **último período (2020-2021)**, la dinámica de reducción de los subsidios a las tarifas observada en el segundo período se alteró, retomando la tendencia al alza del primero. A lo largo de los dos años se registró una variación del 31,4% promedio siendo 2021 el de mayor expansión (35,2% interanual). Si bien la ejecución presupuestaria del año en curso todavía no está concluida, se puede estimar que, de utilizarse la totalidad de los recursos disponibles en el presupuesto, el crecimiento de los subsidios ascendería al 56,8% respecto de 2020, convirtiéndose en el año de mayor expansión de los quince años bajo análisis². A su vez, en términos del PBI, el gasto en subsidios se ubica en 2,6% encontrándose en niveles similares a los de 2011/2012. De emplearse el total de los recursos disponibles dicho guarismo ascendería al 3%, solo por debajo de 2014, año con el mayor nivel de gasto en subsidios a las tarifas en relación al producto (3,3%). Por último, en este último período volvió a registrarse un crecimiento en la proporción del gasto en subsidios sobre el total disponible (12,1 p.p.) al ubicarse en 75,5%.

Gráfico 2. Gasto en subsidios a las tarifas como % del total disponible (2007-2021).



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

² Seguido de 2011 (55,6% i.a.) y 2008 (53,2% i.a.)

Reflexiones finales

Los subsidios a las tarifas de servicios públicos tuvieron dos dinámicas marcadamente distintas en los últimos quince años:

- Entre 2007 y 2015 pasaron de \$ 215.400 millones a \$ 823.600 millones, respectivamente³ (+282,3% acumulado). En términos del PBI significó un cambio del 0,9% a 2,8%.
- A fines de 2019 ascendían a \$ 442.600 millones (-46,3% acumulado). Como porcentaje del producto se redujeron 1,4 p.p. hasta situarse en 1,4%.
- Finalmente, entre 2020 y 2021 se retomó la dinámica del primer período terminando el año en \$1.100.600 millones. De utilizarse el total de recursos disponibles este guarismo crecería hasta los \$1.276.300 millones (un crecimiento de 251,8% y 307,9%, respectivamente). En porcentaje del PBI estas cifras equivalen al 2,6% y 3%, respectivamente.
- Desde una perspectiva basada en la equidad, el establecimiento de subsidios a las tarifas se justifica en mejorar el acceso a ciertos servicios básicos (electricidad, gas y transporte urbano) para los hogares de menores ingresos.
- Por el contrario, desde el lado de la eficiencia económica se pueden encontrar argumentos en contra de este tipo de transferencias por parte del Estado. Por un lado, afecta las decisiones de consumo e inversión al modificar precios relativos (se genera un atraso y abaratamiento artificial de los precios de los servicios subsidiados). Por otro lado, se produce un deterioro en las cuentas fiscales que puede, dependiendo del país bajo análisis, terminar influyendo directamente en las cuentas externas por la necesidad de importar energía como consecuencia del exceso de demanda provocado por el atraso tarifario.

³ Todos los montos están expresados en pesos constantes de 2021.