

ALTO COSTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS SUBSIDIOS A LA ENERGÍA ELÉCTRICA: US\$ 110.000 MILLONES

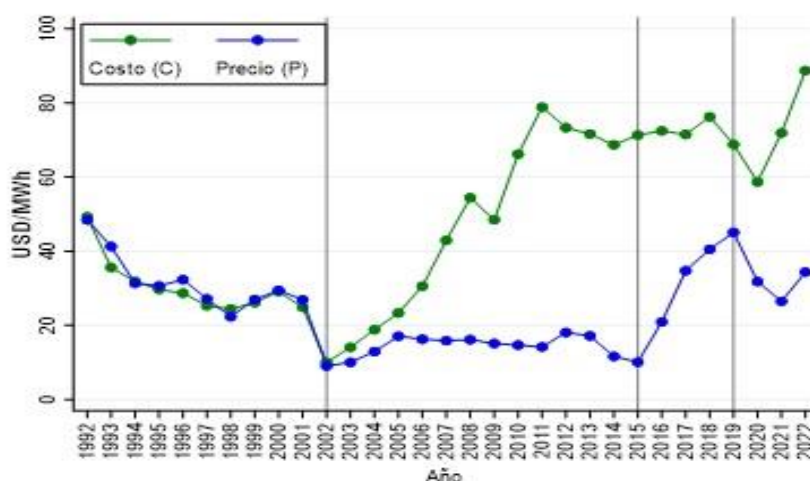
Informe de Alberto Porto y Jorge Puig¹ (CEFIP-IIE-UNLP) del 05/06/23

En la fijación de precios de servicios públicos, tanto en empresas de propiedad pública como privada con regulación del estado, compiten objetivos conflictivos: eficiencia, equidad, financiamiento y costo político en términos de votos perdidos por el partido político que detenta el poder². Debido al predominio de unos u otros objetivos de política económica, en Argentina se evidencia un conjunto de ciclos tarifarios desde hace ya varias décadas.

Un claro ejemplo de lo anterior puede observarse para el caso de la energía eléctrica en los últimos 30 años. La Figura 1 muestra la evolución de los precios y costos de generación y transporte para el mercado eléctrico mayorista (MEM) durante el período 1992-2022³. Se observan ciclos bien pronunciados y determinados por diversos objetivos.

Entre 1992 y 2001, la evolución de precios y costos se ajusta al modelo de precios eficientes; entre 2002 y 2015 los resultados se ajustan al modelo de consideraciones distributivas y motivación política (votos); entre 2016 y 2019 predomina la restricción presupuestaria y el retorno a los precios eficientes; desde 2020 vuelven las consideraciones distributivas y políticas.

Figura 1. Evolución de precios y costos (generación y transporte) en el mercado eléctrico mayorista de Argentina. Período 1992-2022.



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA. Informes Anuales

Cuando los precios son menores a los costos, la diferencia se cubre con subsidios cuya magnitud puede percibirse más claramente si se calcula el margen entre el precio y el costo como porcentaje del precio pagado por los usuarios (regla de Ramsey⁴).

La Figura 2 presenta este margen que reproduce las etapas mencionadas anteriormente: precio igual al costo hasta 2001; brusco desacople de los precios respecto a los costos hasta 2015; recupero por parte de los precios hasta 2019 y nueva caída hasta 2022. El subsidio máximo como porcentaje del precio se registró en 2015: fue equivalente a más de 6

¹ Los autores son de la CEFIP-IIE-UNLP publican en el blog del sector público.

² Cont, W., Navajas F.H., Pizzi, F. y Porto, A. (2021). "Precios y tarifas y política económica: Argentina 1945-2019" Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. La Plata, Argentina.

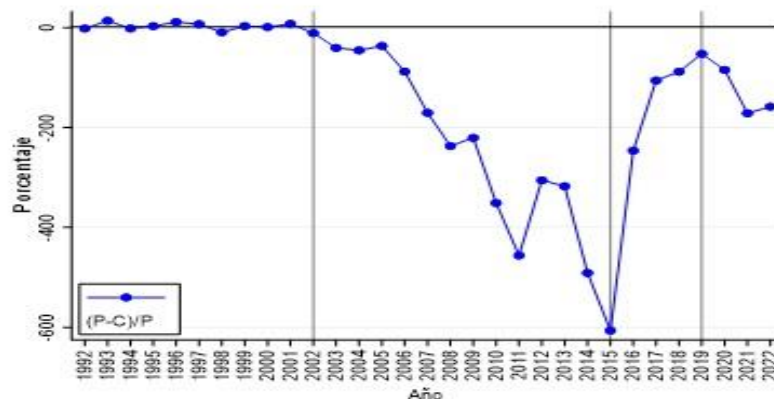
³ Se toma el precio estabilizado de la energía del MEM que registra CAMMESA —es decir, el precio que paga la demanda de forma directa— y el costo medio (dado por el "precio monómico" del MEM: costo monómico es el valor real de lo que cuesta generar energía en el país y resulta clave para determinar cuántos subsidios destina el Tesoro Nacional a la energía eléctrica). No se consideran datos del valor agregado de distribución que representa, en promedio para el año 2018, el 29% del costo de generación y transporte, pero que difiere significativamente entre distribuidoras y localidades. Suponiendo que la relación precio/costo es similar a la de generación y transporte, los resultados presentados se modifican levemente.

⁴ La regla de Ramsey establece que el sistema fiscal es óptimo cuando el índice de desaliento es igual para todos los bienes. El resultado se encuentra en el artículo original de Ramsey (1927), así como en Boiteux (1956) y Diamond y Mirrlees (1971).

veces el precio pagado. Dos extensiones que escapan al objetivo de esta nota es considerar como se distribuye el subsidio entre las personas de distintos niveles de ingreso⁵ y cómo se financia que puedan revertir los resultados de los objetivos.

Un resultado interesante, oportunamente remarcado por Urbiztondo (2023), es que en el periodo 1992-2001 (precios eficientes) el costo por MWh disminuye año a año. A partir de 2002, año donde se inicia la política de subsidios al sector, el costo por MWh comienza a aumentar debido los escasos incentivos de las empresas para lograr una eficiente asignación de los recursos debido a que enfrentan una «restricción presupuestaria blanda» (Kornai, 1986)⁶.

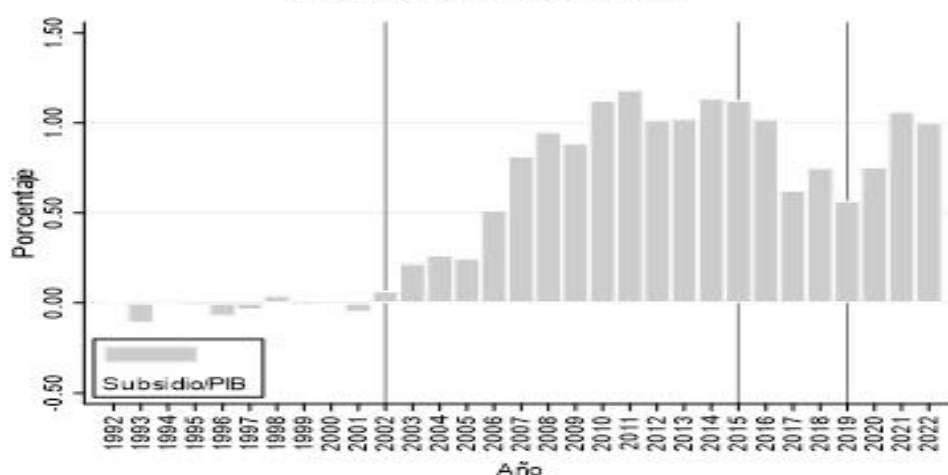
Figura 2. Evolución del margen entre el precio y el costo como porcentaje del precio pagado por los usuarios. Argentina. Período 1992-2022.



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA. Informes Anuales

Combinando la información de precios y costos con las cantidades operadas en el MEM, excluyendo la demanda de grandes usuarios, se obtiene el monto total de los subsidios. Dicho monto se presenta en la Figura 3, expresado como porcentaje del PIB. De nuevo, se reproducen las etapas mencionadas anteriormente. De 0.1% del PIB en 2002, los subsidios a la energía eléctrica ascendieron a 1.1% en 2015, se redujeron a 0.6% para 2019 y en 2022 se ubicaron en 1.0%. **Expresando los montos anuales de subsidios en dólares del año 2022, la cifra acumulada desde 2002 oscila los 110 mil millones de dólares.**

Figura 3. Subsidios a la energía eléctrica en Argentina. Como porcentaje del PIB. Período 1992-2022.



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA. Informes Anuales

⁵ Evidencia al respecto puede encontrarse en Giuliano et al. (2020). Giuliano, F., Lugo, M.A., Masut, A. y Puig, J. (2020). «Distributional effects of reducing energy subsidies: Evidence from recent policy reform in Argentina» Energy Economics, Elsevier, vol. 92(C).

⁶ Kornai, Janos. 1986. The Soft Budget Constraint. Kyklos, 39(1), 3-30

Si bien los resultados presentados se refieren a energía eléctrica para la que existen datos precisos de precios y costos, un indicio algo similar ocurre en el resto de los servicios públicos⁷: los subsidios al resto de los servicios son muy bajos o nulos entre 1992 y 2001, crecen a partir de 2002 con un máximo entre 2014/15 y disminuyen luego hasta 2018.

La evidencia del conjunto de ciclos tarifarios presentados en esta nota da lugar a una pregunta y una reflexión.

La pregunta es **¿Cómo pueden elegirse políticas tarifarias de mala calidad a lo largo de tanto tiempo?** Brit-Mascarenhas y A. Post (2015)⁸ sugieren que el nacimiento, crecimiento y mantenimiento de los subsidios se puede explicar con un modelo de “trampa política”. Nacen ante “shocks” de precios en algunos productos que son importantes en el presupuesto de los consumidores, crecen, y luego hay temor a eliminar esos subsidios por el costo en términos de votos. Esto hace irreversible a la política pública.

La reflexión es que, como enseña la Economía, asignar financiamiento a subsidiar un bien o servicio (en este caso un bien privado con externalidades, como es la energía eléctrica) implica dejar de financiar bienes públicos (que son consumidos por el conjunto de personas, también con fuertes externalidades). La alternativa es financiarlo con impuestos, emisión monetaria y/o endeudamiento como también ha sido el caso.

Si el objetivo principal de separar el precio del costo es distributivo debe hacerse con un análisis más general que compare esas ganancias con el costo de eficiencia empresarial y de las alternativas perdidas.

⁷ Diego Barril and Fernando Navajas, 2015. «Natural Gas Supply Behavior under Interventionism: The Case of Argentina,» The Energy Journal, International Association for Energy Economics, vol. 0(Number 4)

⁸ Barril y Brit-Mascarenhas T. and A.E. Post (2015): “Policy traps: consumer subsidies and the post-crisis Argentina”, Studies in comparative international development”, 50:98-120. Navajas (2015) exponen este argumento para el caso del gas natural en Argentina.