



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



REDEFINICIÓN DE TARIFAS Y SUBSIDIOS PARA UN SECTOR ENERGÉTICO SOSTENIBLE

Programa de Desarrollo Económico

AGOSTO 2023

Paula Szenkman

Alejandro Einstoss Tinto

María Agustina Lacunza



RESUMEN

Los subsidios a la energía atraviesan un estado de emergencia desde hace por lo menos veinte años. Producto de congelamientos de tarifas prolongados que, en contextos de alta inflación, implican distorsiones notorias entre los precios que pagan los usuarios y los costos de prestación de los servicios públicos, el Estado termina cubriendo la brecha que constituye el atraso tarifario.

En 2022, los principales subsidios del sector energético alcanzaron los USD 12.427 millones (el 2% del PIB), cifra que representa el 82% del déficit fiscal primario del año. Ese mismo año el Estado cubrió el 79% del costo de la energía eléctrica y el 71% del costo del gas, lo que supuso un gran esfuerzo en términos de recursos públicos con implicancias distributivas regresivas, ya que este subsidio generalizado termina operando como una especie de tarifa social de cobertura universal.

Los subsidios pueden justificarse como un mecanismo que busca garantizar el acceso a los servicios a toda la población, en particular, para que los sectores vulnerables tengan acceso a ellos, aunque no puedan pagarlos. No obstante, que los servicios tengan precios demasiado bajos (que no cubren los costos) puede derivar en la falta de inversiones necesarias en mantenimiento y expansión que hacen a la sostenibilidad del sistema. De esta manera, puede empeorar la calidad del servicio y terminar perjudicando a quienes se quiere proteger con precios bajos: los hogares usuarios. Incluso, el problema se agrava si los subsidios son generalizados y los recursos escasos se destinan a financiar también a los hogares que sí pueden pagar los costos.

Para reducir el peso de los subsidios, el gobierno nacional anunció en 2022 la segmentación de los subsidios en las tarifas de gas y electricidad para usuarios residenciales, pero la complejidad del diseño demoró su puesta en práctica y asumió riesgos de exclusión considerables. Por ejemplo, para febrero de 2023, un año más tarde, sólo había solicitado mantener el subsidio el 40% del total de beneficiarios que se buscaba alcanzar, obligando retrasar su implementación por los elevados errores de exclusión que tendría. Además, la segmentación no permite realizar la recomposición tarifaria necesaria para corregir el retraso en el contexto inflacionario, ya que sólo el 30% de los hogares acompaña la evolución tarifaria, mientras el restante 70% poseen un tope al incremento atado a la evolución salarial –que en general es menor a la inflación–, dejando una masa importante de la tarifa aún sin corregir.

Con el propósito de reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal, CIPPEC propone implementar una Tarifa Social (TS) como mecanismo de focalización de subsidios destinada a la población vulnerable. Así, la TS busca alcanzar al 30% de los hogares argentinos: aproximadamente 5 millones de hogares, de los cuales 4,9 millones tienen acceso a red de energía eléctrica y 1,1 millones con acceso a red de gas natural. La TS busca garantizar la universalización del acceso a la energía, focalizando los escasos recursos públicos en los sectores vulnerables e incentivando el uso eficiente y racional de la energía mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas. Para eso, la TS se implementa a través de un descuento en las facturas de energía eléctrica y de gas para los hogares identificados como vulnerables y establece umbrales de consumo.

Esta propuesta permitiría un ahorro fiscal del 1,4% del PIB. Este resultado surge de estimar el costo de oportunidad de implementar la TS propuesta, para verificar que la implementación y los criterios propuestos aseguren el objetivo de reducción de la masa de subsidios y su peso en las cuentas públicas.



La TS es la herramienta de focalización más precisa para garantizar el acceso a los servicios energéticos a aquellos hogares que no pueden cubrir el costo de la energía, al mismo tiempo que asegura la estabilidad del sistema reduciendo los subsidios generalizados injustificados. Se basa en las mejores prácticas y es posible identificar experiencias exitosas en el mundo que sirven de referencia, como el “Bono Social Eléctrico” en España; el “Bonus Sociale” en Italia; el programa “Luz para Todos” en Brasil y los descuentos a los hogares vulnerables del “Registro Social de Hogares” en Chile. La propuesta elaborada por CIPPEC rescata elementos de estas experiencias internacionales y contempla las recomendaciones de la literatura y de antecedentes implementados en el país.

Cabe mencionar que la implementación de una TS como mecanismo de focalización de subsidios energéticos es una medida para acompañar la reducción de subsidios energéticos y, como tal, necesariamente debe ser parte de un plan económico integral. La complejidad de la situación macroeconómica actual presupone que una futura gestión de gobierno deberá abordar el problema de manera integral. Por eso, debe ser parte de un plan económico, consistente con la magnitud de las variables en su punto de partida y articulada con las medidas de orden fiscal, monetario, de estabilización inflacionaria e incluso de contención social que acompañen dicho programa para asegurar su sostenibilidad en el tiempo y lograr que los subsidios dejen de constituir un elemento que agrave los desequilibrios macroeconómicos.

En síntesis, con esta política, se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables, a través de subsidios focalizados, y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para el desarrollo sostenible.

¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

Los subsidios económicos, particularmente aquellos del sector energético, son un problema sin solución de las últimas dos décadas. El estado de emergencia permanente en que se encuentra el sector –vigente en 20 de los últimos 22 años– ha derivado en congelamientos de tarifas prolongados que, en contextos de alta inflación, implican distorsiones notorias entre los precios que pagan los usuarios y los costos de prestación de los servicios públicos, que terminan siendo cubiertas por el Estado.

Los subsidios pueden justificarse como un mecanismo que busca que los servicios sean accesibles para la población, en particular para los sectores vulnerables. Sin embargo, en ocasiones pueden empeorar la calidad del servicio y terminar perjudicando a quienes se quiere proteger: los hogares usuarios. Por caso, la gestión con dificultades financieras severas termina brindando servicios de baja calidad como consecuencia de la falta y/o retraso de inversiones de mantenimiento o de expansión de las redes a su cargo. A su vez, el problema se agrava si los subsidios son generalizados y los recursos escasos se destinan a financiar también a los hogares que sí pueden pagar los costos.

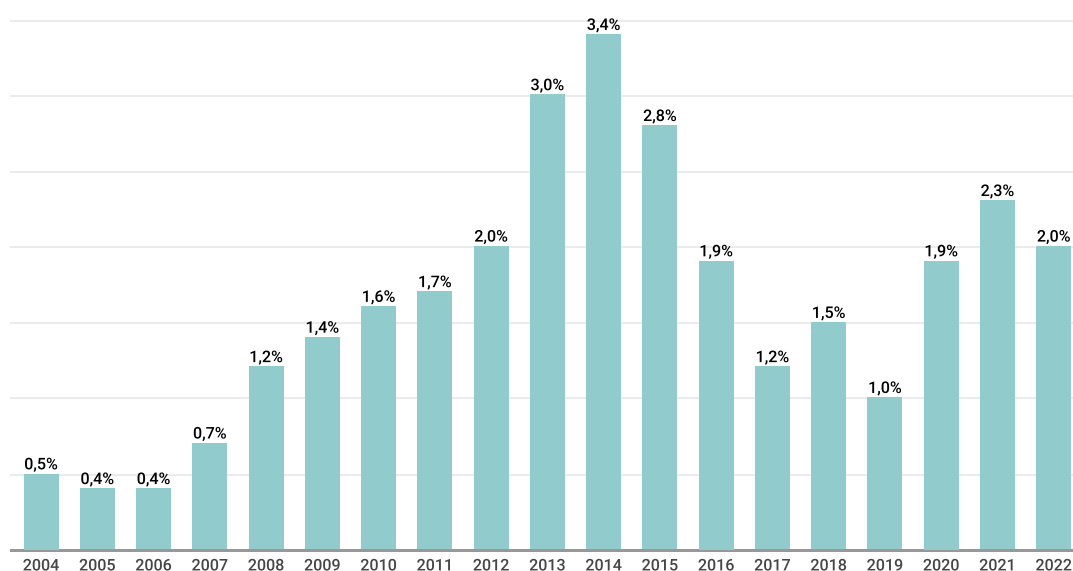
Existe entonces una pugna entre la accesibilidad (el precio que usuarios/as están dispuestos/as a pagar) y la sostenibilidad del sistema (el nivel de falla del servicio que los y las usuarios/as están dispuestos/as a tolerar), que hace que las tarifas se tornen una cuestión central de política pública dentro de cualquier modelo de desarrollo.



En Argentina, esta situación permanece irresuelta desde la salida de la convertibilidad y, desde entonces, los recursos públicos destinados a cubrir la diferencia entre precios y costos fueron incrementando y hoy significan una mochila pesada para las cuentas públicas. En 2022, los subsidios a la energía alcanzaron los USD 12.427 millones (el 2% del PIB), explicando el 82% del déficit fiscal primario del año, según datos de Presupuesto Abierto. Esta dinámica y magnitud hacen que la problemática de los subsidios a la energía trascienda los límites sectoriales y termine repercutiendo a nivel macroeconómico, fiscal y social.

GRÁFICO 1.

Evolución subsidios energéticos como porcentaje del PIB (2004-2022)



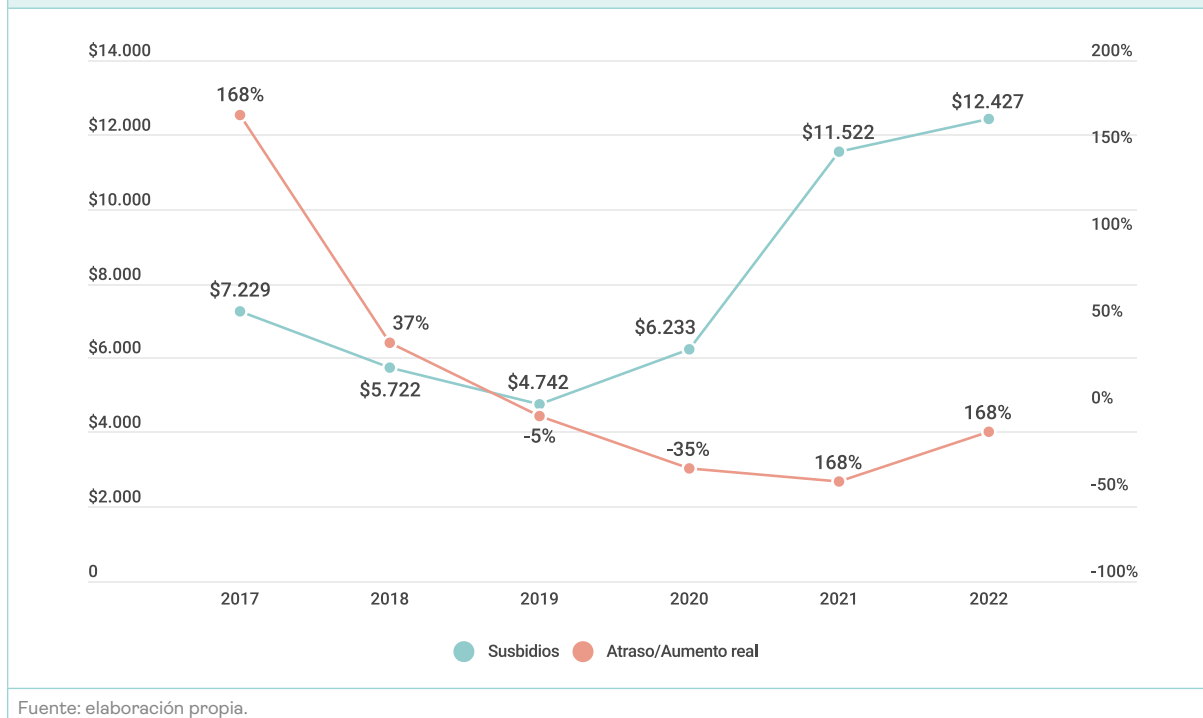
Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Energía, Presupuesto abierto, ASAP y BCRA.

En 2022 el Estado cubrió el 79% del costo de la energía eléctrica y el 71% del costo del gas. Esta situación supuso un gran esfuerzo en términos de recursos públicos con implicancias distributivas regresivas, ya que en contextos de inflación alta dicho congelamiento resulta en una especie de tarifa social de cobertura universal con un subsidio generalizado, lo que pone en evidencia la necesidad de focalizarlos. Por eso, su financiamiento a través de subsidios pasó de representar el 0,5% del PIB en 2004 al récord de 3,4% en 2014 (**Gráfico 1**). A excepción del período 2016-2018, este mismo comportamiento se evidencia en los años posteriores: cada vez que hubo un atraso real del valor de las tarifas, los subsidios debieron aumentar para cubrir esa diferencia. En otras palabras, existe una relación inequívoca entre el atraso/aumento real en el gasto de los hogares en energía y los subsidios energéticos (**Gráfico 2**).



GRÁFICO 2.

Subsidios vs. atraso o aumento real en el gasto energético respecto al salario



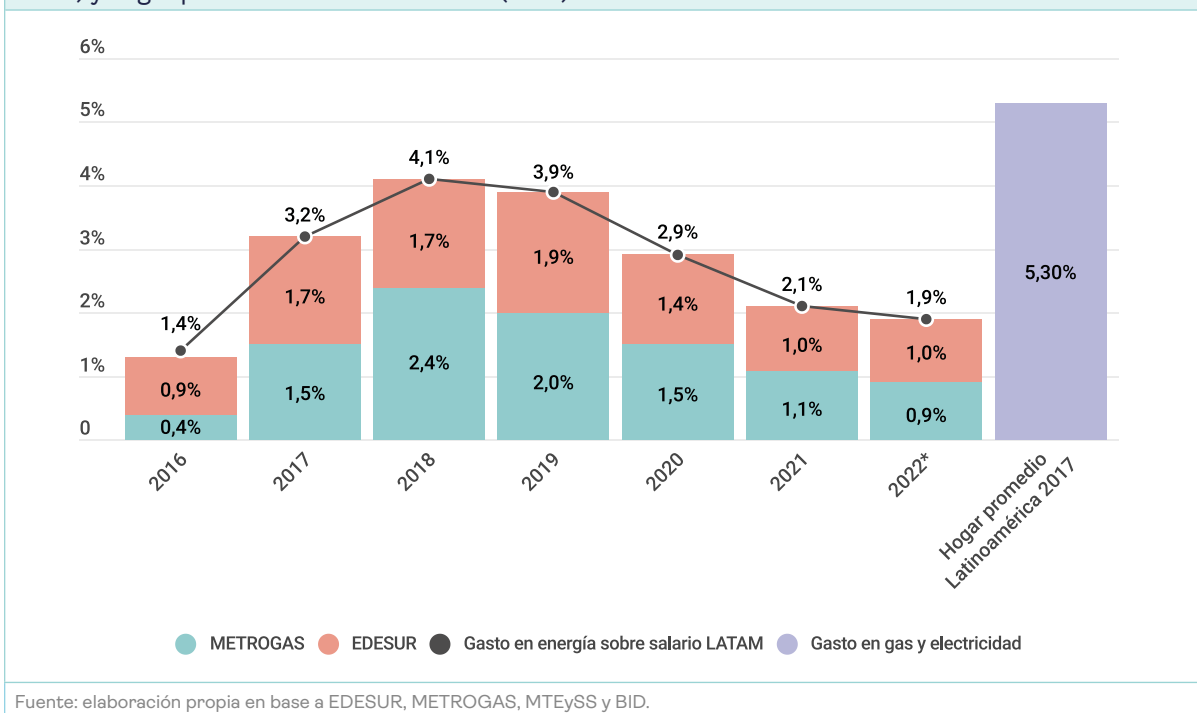
El atraso tarifario en términos reales implica, entre otras cosas, el desacople entre los costos de generación de energía y de prestación de los servicios de energéticos de los precios que paga la demanda. De esta forma, se genera una diferencia que se cubre con subsidios, una especie de “tarifa social generalizada”, que no sólo implica una asignación ineficiente o pro rico de la asistencia económica, sino también un costo fiscal equivalente al déficit público primario de los últimos años.

De este modo, los hogares en Argentina pagan menos de la mitad de lo que pagan los hogares latinoamericanos por el servicio de energía: mientras que para el hogar latinoamericano promedio los gastos directos en energía representan alrededor del 5,3% de su salario (BID, 2017), en el caso de un hogar promedio en AMBA ese gasto equivale a apenas el 1,9% de su salario (**Gráfico 3**).



GRÁFICO 3.

Evolución del gasto en energía como porcentaje del salario para un hogar promedio en AMBA (2016-2022) y hogar promedio en Latinoamérica (2017)



Para reducir el peso de los subsidios, el gobierno nacional anunció en 2022 la segmentación de los subsidios en las tarifas de gas y electricidad para usuarios residenciales, pero la complejidad del diseño demoró su puesta en práctica y asumió riesgos considerables de exclusión. El esquema propuesto clasifica a los hogares en tres niveles según su capacidad económica y establece una regla de aumentos de tarifas:

- Nivel 1 (de mayores ingresos): pagará el costo pleno.
- Nivel 2 (de menores ingresos): pagará una tarifa indexada a la evolución de los salarios del año anterior –máximo aumento del 40% del Coeficiente de Variación Salarial (CVS).
- Nivel 3 (de ingresos medios): pagará una tarifa indexada a la evolución de los salarios del año anterior –máximo aumento del 80% del CVS.

Para ello, buscó clasificar a todos los hogares usuarios a través del Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE) en el que cada usuario que desea acceder al beneficio de mantener el subsidio debe registrarse. Así, todos los demás usuarios/as de la red que no se registraran en el RASE deberían pasar a pagar el costo pleno. De este modo se buscó identificar a los hogares del Nivel 1 para que a fines de 2022 pagaran el costo pleno de la energía.

Este intento de categorizar a todos los hogares implicó complejidades para la implementación que obligaron a postergar el cronograma de implementación. La medida, anunciada en marzo de 2022, se formalizó en junio mediante el decreto 332/2022 y reglamentó en agosto mediante la Resolución 629/2022. Luego, en septiembre, comenzó su implementación. Pero en febrero de 2023, sólo se había inscripto el 40% de la cantidad de beneficiarios que se había estimado en base a la cantidad de hogares vulnerables. Entonces, avanzar con un aumento de la tarifa



para todo el resto de los hogares implicaría un riesgo de exclusión importante, es decir, que muchos hogares vulnerables reciban un aumento muy elevado en su factura de energía que les fuera imposible de pagar. Esta dificultad en el registro de los hogares usuarios tomó más tiempo del estipulado y eso demoró la puesta en práctica de la medida. Recién a partir de mayo de 2023 los hogares del Nivel 1 vieron el costo pleno de la energía reflejado en sus facturas.

Sumada a esta complejidad, el esquema propuesto tampoco permite realizar la recomposición tarifaria necesaria ni corregir el retraso que se alcanzó en este contexto inflacionario, de modo que continúa requiriendo de importantes esfuerzos públicos para sostener el servicio. En síntesis, como se observa en los **Gráficos 4a y 4b** la segmentación en tres grupos plantea que sólo el 30% de los hogares (Nivel 1) acompaña la evolución tarifaria; en cambio, el 70% restante (Niveles 2 y 3) poseen un tope al incremento atado a la evolución salarial –que en general es menor a la inflación–, dejando una fracción considerable de la tarifa aún sin corregir. Como consecuencia, en junio de 2023, con la segmentación ya completamente implementada, los precios pagados por la demanda eléctrica residencial cubrieron el 100% del costo para los N1, pero sólo el 14% para los N2 y el 18% para los hogares N3. Para el gas natural la situación es similar: los precios pagados por usuarios cubren el 53% del costo de abastecimiento de gas para los N1, el 16% para los N2 y el 20% para hogares N3. Es decir, la segmentación actual, cuya motivación original buscaba reducir peso de los subsidios, derivó en que, para el 70% de los hogares, el Estado asuma una mayor porción del costo del consumo energético en comparación a antes de la medida.

GRÁFICO 4a.

Evolución de la factura final promedio de gas R1 del AMBA, a precios constantes de marzo de 2023

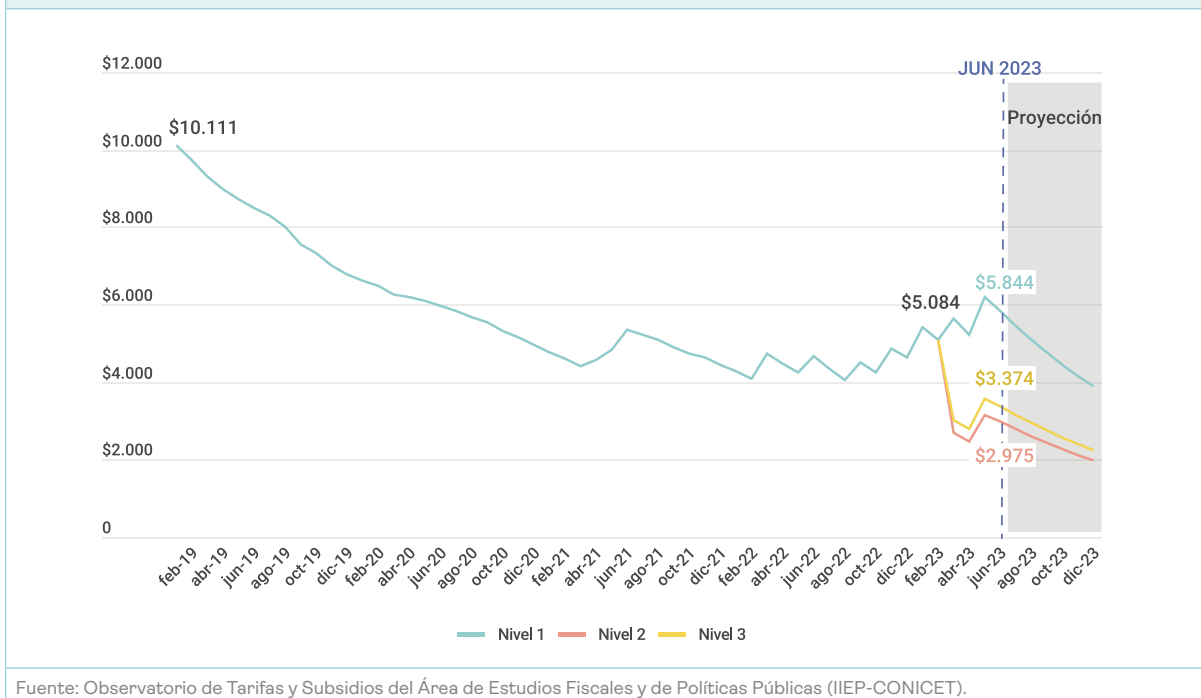
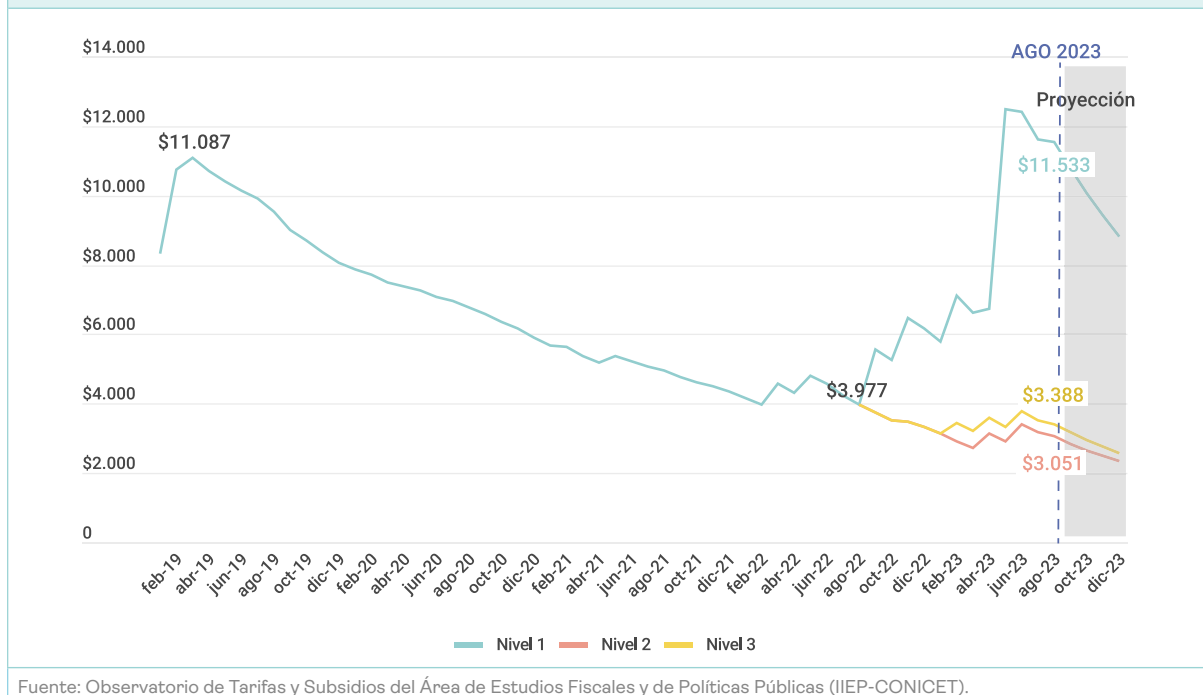




GRÁFICO 4b.

Evolución de la factura media eléctrica del AMBA (300 kwh/mes), a precios constantes de febrero de 2023



En conclusión, la política de segmentación de subsidios vigente tampoco resuelve el problema del peso de los subsidios en las cuentas públicas, cubre una porción reducida del costo de generación y no corrige el sistema de precios como señales para el sector y los consumidores. El nivel de los subsidios generalizados no es sostenible y atenta contra la previsibilidad y sostenibilidad que necesita el sector. Esta incerteza de la sostenibilidad atenta contra el mantenimiento del sistema, la expansión de las redes y el desarrollo de nuevas oportunidades e inversiones. En este contexto, los más perjudicados son, los hogares más vulnerables, ya que no se desarrollan las expansiones de red para brindarles acceso de calidad y son los que cuentan con menos recursos para enfrentar las fallas y cortes del servicio. Además, no se generan las señales claras necesarias para un proceso de planificación de la transición energética que requerirá un desarrollo importante de infraestructura de redes, en particular en transporte y distribución eléctrica.

Por el contrario, el Programa Hogar –antes llamado Programa Hogares con Garrafas– es un caso de éxito de política de subsidios focalizados en los hogares vulnerables que, además, se ha sostenido a través de diversas gestiones. El Programa Hogar garantiza el acceso a la garrafa para hogares de menores ingresos y entidades de bien público que no tienen acceso a la red de gas. El beneficio consiste en un subsidio directo y mensual fijado por la Secretaría de Energía para cubrir parte del precio de la garrafa de 10 kg. El programa busca atender a la población más relegada por el sistema energético de gas: los hogares de menores ingresos y entidades de bien público que no cuenten con conexión a la red de gas natural. Según el último dato disponible de noviembre de 2022, el programa atiende a 4.206.525 de hogares que dependen de una garrafa para su consumo de energía gasífera.

En suma, la política de subsidios de los últimos años carece de justificación distributiva y, por el contrario, opera en forma regresiva. Además, es imposible de ser financiada fiscalmente y representa una asignación de recursos defectuosa dentro del sector energético.



Ante este panorama, es necesaria una redefinición de las tarifas y subsidios basada en un diagnóstico claro que permita fortalecer las políticas públicas que den la previsibilidad que necesita un sector energético sostenible, además de contener el impacto en los hogares más vulnerables.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

El diagnóstico presentado pone de relieve la necesidad de reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal y de focalizar los esfuerzos en asegurar el acceso a la energía a la población más vulnerable, al mismo tiempo que permitir la recomposición de tarifas en pos de la sostenibilidad del sector.

Para hacerlo, desde CIPPEC se propone la implementación de una Tarifa Social (TS) como mecanismo de focalización de subsidios destinada a la población vulnerable. Este mecanismo se presenta como la herramienta de focalización más precisa para garantizar el acceso a los servicios energéticos a aquellos hogares que no pueden cubrir el costo de la energía, al mismo tiempo que asegura la estabilidad del sistema reduciendo los subsidios generalizados injustificados.

La TS es un instrumento probado en otros países, recomendado por la literatura especializada, que incluso ha sido implementado en Argentina con anterioridad. A diferencia de la segmentación que intenta identificar la “demanda solvente” con capacidad de pagar el costo pleno de la energía, la experiencia internacional y las buenas prácticas muestran claramente que el esfuerzo debe ser puesto en la identificación de los hogares vulnerables con el objeto de determinar el universo de beneficiarios.

En el mundo, hay experiencias exitosas entre las que se destacan el “Bono Social Eléctrico” en España; el “Bonus Sociale” en Italia; el programa de “Tarifa Social” en Paraguay; el programa “Luz para Todos” en Brasil; los descuentos a los hogares vulnerables del “Registro Social de Hogares” en Chile, y los descuentos mediante la “Tarjeta Uruguay Social” en Uruguay. Asimismo, estudios especializados recomiendan la aplicación de la TS en conjunto con bloques de consumo crecientes que respondan a la idiosincrasia de cada país, región o zona geográfica. En términos prácticos, existen antecedentes en el país de los cuales es posible obtener lecciones para mejorar su implementación. En diciembre de 2015, como complemento a la emergencia energética decretada (Decreto 134/2015), se desarrolló la Tarifa Social Federal (TSF) destinada a focalizar los subsidios en sectores sociales vulnerables a fin de reducir el impacto de los aumentos tarifarios. La propuesta elaborada por CIPPEC rescata elementos de la literatura, de experiencias internacionales y de antecedentes implementados en el país.

La TS aquí propuesta busca garantizar la universalización del acceso a la energía, focalizar los escasos recursos públicos en los sectores vulnerables e incentivar el uso eficiente y racional de la energía mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas. Para eso, se implementa a través de un descuento en las facturas de energía eléctrica y de gas para los hogares identificados como vulnerables y establece umbrales de consumo.

La población beneficiaria de la TS se define por los criterios de inclusión vigentes. Estos son los mismos que se habían utilizado para aplicar la TSF y están plasmados en la Resolución 7/2016 y Resolución 219/2016 del Ministerio de Energía y Minería (MINEM), que ampliaron el universo de beneficiarios.



Criterios de inclusión de beneficiarios a la TS

- Personas jubiladas, pensionadas o trabajadoras en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a dos Salarios Mínimos Vitales y Móviles.
 - Monotributistas inscriptos o inscriptas en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
 - Beneficiarios y beneficiarias de pensiones no contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
 - Titulares de programas sociales.
 - Trabajadores y trabajadoras con inscripción en el Régimen de Monotributo Social.
 - Trabajadores y trabajadoras con inscripción en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (Ley N° 26.844).
 - Titulares de algún seguro de desempleo.
 - Titulares de Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.
 - Titulares de certificado de discapacidad expedido por autoridad competente.
-
- A su vez, se definieron criterios claros y explícitos en cuanto a la exclusión de quienes pretendan ser beneficiarios o beneficiarias del régimen de tarifa social:
 - Propietarios/as de más de un inmueble.
 - Propietarios/as de aeronaves o embarcaciones de lujo.
 - Propietarios/as de un vehículo de hasta diez años de antigüedad (excepto quienes son titulares de algún certificado de discapacidad).

Los criterios de acceso a los beneficios sociales mencionados buscan identificar a la población vulnerable y objetivo de la TS: el 30% de los hogares argentinos, aproximadamente 5 millones de hogares de los cuales 4,9 millones tienen acceso a red de energía eléctrica y 1,1 millones con acceso a red de gas natural.

Para identificar a los hogares que cumplen con dichos criterios las principales fuentes de información son los Entes Reguladores, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Su implementación requiere la coordinación entre dichos organismos del Estado para la identificación de hogares vulnerables y las distribuidoras de energía. Concentrar los esfuerzos en identificar a los hogares vulnerables para garantizar su acceso a los servicios energéticos básicos permite acotar el esfuerzo de focalización, y se diferencia del esquema de segmentación actual que busca categorizar a todos los usuarios con los problemas citados en la sección anterior de dilación en implementación y riesgos de exclusión. Por ello, la TS propuesta también incluye algunos complementos sobre los criterios vigentes.

Primero, la TS propuesta contempla la presentación espontánea de aspirantes al beneficio. Esto permite ampliar los mecanismos para captar a todo el universo de beneficiarios, asegurando que el beneficio llegue a todas las personas que lo necesitan. Ante una presentación espontánea suspende transitoriamente la tarifa plena e inicia un proceso de comprobación de información.

Segundo, se sugiere tener en cuenta la nueva información generada por el RASE como complemento de las bases de identificación mencionadas. Aunque la utilización del RASE haya traído dificultades para la implementación de la segmentación de tarifas actual que llevó a un rezago en sus objetivos establecidos, es fundamental aprovechar la nueva información actualizada.

En tercer lugar, la política propone expandir y aprender del sistema presencial del tipo Comprobación Previa de los Medios de Vida (CPMV) en conjunto con criterios de



georreferenciación como el que se llevó a cabo junto con la implementación de la TSF en el área del AMBA, que permitió identificar casi 190.000 beneficiarios adicionales para el servicio de energía eléctrica.

Cuarto, los errores de inclusión son inherentes al inicio del programa y será importante contemplar tiempos de corrección, validación y ajuste de la información al momento del diseño y puesta en marcha inicial.

A la hora de su implementación, el mecanismo de gestión y costos del programa deben contemplar cierto margen de error de inclusión en la etapa inicial. Esta es una consideración relevante, ya que es probable el arrastre de errores vigentes, pero se trata de un costo temporal que el esquema debe asumir y contemplar los mecanismos para atender las particularidades.

A su vez, se sugiere que la propuesta de TS sea acompañada de una centralización de los recursos informáticos y financieros en el Estado nacional. De este modo se busca una administración eficiente y económica del programa y, al mismo tiempo, minimizar las asimetrías regionales.

Este componente surge del aprendizaje del esquema original de la TSF: en el inicio su financiamiento estuvo a cargo del Estado nacional, sin embargo, a partir de enero de 2019, en el marco del Consenso Fiscal (Ley N° 27.469¹ y Resolución 122/2018²), el Estado nacional transfirió a las provincias la responsabilidad del financiamiento y aplicación de la tarifa social eléctrica, mientras que se mantuvo bajo la órbita nacional la tarifa social del gas natural por redes (debido a la competencia que le corresponde).

Por un lado, a partir de la descentralización de la tarifa social eléctrica, los Estados provinciales han respetado, mayormente, tanto los criterios de inclusión como de exclusión en el régimen. Sin embargo, por el otro, en muchas provincias se modificó el bloque de consumo eléctrico gratuito y los descuentos escalonados. De este modo, la descentralización no sólo quitó el manejo de recursos a la Nación. Si bien atendió a características locales, la forma en que se implementó dificultó el manejo de información, al punto que hoy no es posible saber con precisión cuántas personas reciben una tarifa social eléctrica en el país.

En cambio, la centralización del manejo de la tarifa social en manos del Estado nacional traería, principalmente, dos ventajas: facilitaría la implementación compleja del cruce de beneficiarios con la base de las distribuidoras, así como también facilitaría un mecanismo que busque compensar desigualdades territoriales.

La tarifa social propuesta permitiría, como mínimo, un ahorro fiscal del 1,4% del PIB. De este modo, el 2% del PIB que se destina actualmente a los principales subsidios energéticos pasaría a representar el 0,6%. Como mencionamos anteriormente, en 2022, estos subsidios demandaron USD 12.427 millones, mientras que el máximo costo de esta propuesta de tarifa social se estima en USD 2.666 millones. Este resultado surge de estimar el costo de oportunidad de implementar esta política, considerado el diferencial que existe entre implementar el actual subsidio plano generalizado y el régimen de tarifa social, a cargo del Estado nacional, como única herramienta para otorgar subsidios energéticos.

1 Ley 27469/2018 de Consenso Fiscal.

2 Resolución 122/2018 sobre el Régimen de la Tarifa Social.



CIPPEC estimó tres escenarios alternativos con distintos umbrales de consumo y a los hogares bajo la línea de la pobreza (que son los que se busca identificar con los criterios de inclusión) como población objetivo. Para el ejercicio se tomó como supuesto el otorgamiento de un descuento sobre el costo de la energía para un universo de beneficiarios de 4,9 millones hogares con acceso a la red eléctrica –que surge del CENSO INDEC 2022 a partir del cual se determina un total de 17,8 millones de hogares, de los cuales el 27,7% se encuentra bajo la línea de pobreza– y 1,1 millones hogares con acceso a la red de gas natural que cumplen con las condiciones de inclusión establecidas. Además, se consideró mantener el Programa Hogar (Hogares con Garrafas) para los hogares que no están conectados a la red de gas, de modo de asegurar accesibilidad.

Los tres escenarios sobre los que se realizó la estimación cubren un amplio rango de canastas de consumo de electricidad y gas. Estos van desde un 50% por debajo del consumo promedio hasta un 40% por encima del consumo promedio. Específicamente, teniendo en cuenta que un hogar consume en promedio 250 kwh/mes y 85 m3/mes de gas natural (Secretaría de Energía), los escenarios aquí contemplados abarcan desde 150 kwh/mes y 40 m3/mes de gas natural hasta 400kwh/mes y de 120m3/mes de gas natural. De este modo, el 3 se presenta como el escenario más conservador y factible de implementación, que permitiría un ahorro fiscal de 1,4% del PIB. Los siguientes escenarios se interpretan como límites con el fin de tener una estimación de los mismos y no incluyen la cobertura del costo fijo de cada servicio:

- Escenario 1: financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 150 kwh/mes y de 40 m3/mes de gas natural.
- Escenario 2: financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 300 kwh/mes y de 95 m3/mes de gas natural.
- Escenario 3: financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 400 kwh/mes y de 120 m3/mes de gas natural.

El costo total de implementar la tarifa social en el escenario 1 es de USD 1.116 millones anuales, mientras que en el escenario 2 es de USD 2.066 y en el escenario 3 de USD 2.666. Bajo estos esquemas, el esfuerzo fiscal de la focalización sería de 0,2%, 0,4% y 0,6% del PIB, respectivamente.

Para evaluar el costo de oportunidad de estos escenarios se los compara con los montos de 2022, año en el cual, como se sostuvo anteriormente, se destinó un total de USD 12.427 millones en subsidios energéticos.

- En este sentido, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social federal, bajo el escenario 1 (nivel básico), como ordenador de subsidios energéticos, es de USD 11.311 millones al año. Esto representa un ahorro potencial de 1,8% del PIB.
- Asimismo, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social federal, bajo el escenario 2 (nivel intermedio), como ordenador de subsidios energéticos, es de USD 10.361 millones anuales. Esto representa un ahorro potencial de 1,6% del PIB.
- Por último, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social, bajo el escenario 3 (nivel superior), como ordenador de subsidios energéticos, es de USD 9.761 millones anuales. Esto representa un ahorro potencial de 1,4% del PIB.

COSTO DE OPORTUNIDAD DE LA TARIFA SOCIAL FEDERAL			
Tarifa social eléctrica	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Consumo base (kwh/mes)	150	300	400
Costo Tarifa Social Eléctrica (MM USD/año)	794 MM USD/año	1.588 MM USD/año	2.117 MM USD/año
Tarifa Social del gas por red	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Consumo base (m3/mes)	40	95	120
Costo Tarifa Social al gas natural	113 MM USD/año	269 MM USD/año	340 MM USD/año
Plan Hogares con garrafas	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
FF para consumos residenciales de GLP	209 MM USD/año	209 MM USD/año	209 MM USD/año
TOTAL COSTO TARIFA SOCIAL + GARRAFAS	1.116 MM USD	2.066 MM USD	2.666 MM USD
TARIFA SOCIAL + GARRAFAS COMO % DEL PIB	0,2%	0,4%	0,6%

La propuesta de TS representa una política pública transparente y aplicable que replica buenas prácticas y las experiencias regionales, atendiendo sus fortalezas y debilidades, al mismo tiempo que busca la utilización eficiente de los escasos recursos públicos con foco en las personas que más lo necesitan.

El contexto económico y social actual pone de manifiesto que la tarifa social mediante descuento en la boleta es el instrumento adecuado para asegurar la accesibilidad de los hogares y la sostenibilidad del servicio.

Existen argumentos en favor de mecanismos alternativos a la gestión de la TS, que consisten en otorgar transferencias directas a los hogares en lugar de descuentos en las facturas de servicios. Si bien las transferencias o *vouchers* pueden ser una opción de “primero mejor”, dada la actualidad económica y social de la Argentina –en la que alrededor de un 30% de los hogares está bajo la línea de pobreza y recibe ingresos con baja previsibilidad e inestabilidad–, una transferencia directa podría destinarse a solventar otros gastos de primera necesidad del hogar (alimentos, alquiler, entre otros), lo cual pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema y la prestación de servicios públicos. En esta instancia será el decisor quien debiera afrontar la decisión de cortar el servicio o solventar igualmente el costo, incurriendo en una doble erogación que agravaría aún más la situación fiscal.

La reducción de los subsidios es un primer paso ordenador de las señales, incentivos y previsibilidad para luego poder avanzar y profundizar otras medidas sectoriales también necesarias. Por ejemplo, para los servicios de una marcada estacionalidad como el gas natural, es recomendable contemplar un mecanismo de amortiguación como la tarifa plana que garantice al usuario la previsibilidad de un mismo monto en la factura del servicio durante todo el año, evitando los valles y picos estacionales.



Otro ejemplo que la política energética debería atender es la enorme dispersión tarifaria que existe entre provincias/regiones del país que, si bien encuentran explicación en los costos de distribución, no tiene correlación con el nivel de ingresos de cada jurisdicción. Esta dispersión se da más marcadamente en el servicio de energía eléctrica ya que su regulación se encuentra en manos de las provincias (con excepción de la región AMBA, bajo regulación nacional). Si bien estos lineamientos no se abordan en el presente trabajo, debieran considerarse parte de la agenda amplia de fortalecimiento de un sector estratégico para el desarrollo argentino.

Finalmente, la política tarifaria debe ser parte del plan económico de la próxima gestión y, por lo tanto, la propuesta que aquí se presenta debería ser parte de dicho plan, para asegurar la sostenibilidad de su implementación. Con esta política, se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables a través de subsidios focalizados y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para lograr la estabilidad de precios y un desarrollo sostenible.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

La implementación de una TS como mecanismo de focalización de subsidios energéticos es una medida para acompañar la reducción de subsidios energéticos y, como tal, necesariamente debe ser parte de un plan económico integral. La complejidad de la situación macroeconómica actual presupone que una futura gestión de gobierno deberá abordar el problema de manera integral. Por eso, la implementación de una estrategia de reducción de los subsidios –y la temporalidad que implique– debe ser parte de un plan económico consistente con la magnitud de las variables en su punto de partida y articulada con las medidas de orden fiscal, monetario, de estabilización inflacionaria e incluso de contención social que acompañen dicho programa para asegurar su sostenibilidad en el tiempo y lograr que los subsidios dejen de constituir un elemento que agrave los desequilibrios macroeconómicos.

Si bien las magnitudes de la corrección y la temporalidad de implementación serán definiciones dependientes del punto de partida y plan económico en que se enmarquen, existen condiciones estructurales e invariantes que deben tenerse en cuenta a la hora de su diseño preciso e implementación.

La implementación de la tarifa social es realizable desde el primer momento, en el marco de un plan que contemple tres componentes simultáneos: (1) la centralización de la información e instrumentos de monitoreo en el Estado nacional; (2) la identificación del grupo de hogares beneficiarios y (3) la aplicación de mecanismos que permitan incorporar correcciones. Además, la puesta en práctica debe ser liderada por la autoridad en materia energética en articulación con la autoridad que lidera la implementación del plan económico –en la actualidad, la Secretaría de Energía dentro del Ministerio de Economía– y en coordinación con los entes reguladores y distribuidoras nacional y provinciales.



1. Centralización de la información e instrumentos de monitoreo en el Estado nacional

La centralización en el Estado nacional implica revisar la normativa que transfirió a las provincias la responsabilidad del financiamiento y aplicación de la tarifa social eléctrica en el marco del Consenso Fiscal (Ley N° 27.469 y Resolución 122/2018). Una de las razones alegadas por las que se procedió de esta manera en 2018 es que el Estado nacional no tenía la potestad de verificar la implementación correcta del subsidio que depende de entes reguladores provinciales. Dado que actualmente la tecnología para identificar y cruzar información alcanzó un mayor desarrollo, tiene sentido revisar los términos de ese acuerdo de modo que el Estado nacional pueda acceder a esa información, cruzarla con las bases de datos necesarias para una correcta identificación de los hogares objetivo y monitoreo de implementación de la tarifa social.

Asimismo, esta redefinición puede ser beneficiosa para las provincias al reducir el peso de la responsabilidad de gestión y ejecución. Por otro lado, es de esperar que la redefinición de los términos se realice en el marco de otros acuerdos de temas de política económica en la relación entre Nación y provincias. Si bien la centralización de la aplicación y monitoreo de la política se considera un elemento conveniente en términos de sostenibilidad en el tiempo de la política, su concreción no es entendida como condición necesaria para comenzar a implementarla.

2. Identificación del grupo de hogares beneficiarios

El primer paso es tomar la decisión de focalización y delimitación del universo de hogares beneficiarios. Para lograrlo, se mantendrán los criterios de inclusión vigentes que buscan captar a los hogares vulnerables, mencionados anteriormente. Este universo identificado por las bases del SINTyS y la ANSES podrá ser complementado y actualizado por la base de datos que disponibiliza el nuevo Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE). Este primer ejercicio de cruce de información es esencial. Para ese momento, ya va a haber transcurrido un período considerable desde la implementación del RASE, lo que permitiría tener claridad sobre su nivel de precisión en la identificación de usuarios vulnerables.

Complementariamente, para una correcta identificación y el aprovechamiento de las capacidades estatales se podrán generar convenios de bases de datos entre organismos del Estado que garanticen la protección de datos personales, a la vez que simplifiquen y faciliten la gestión e implementación de la identificación del universo.

3. Aplicación de la TS y mecanismos que permitan incorporar correcciones

Una vez que están identificados los hogares, se transferirá esa información a las distribuidoras para que puedan emitir las facturas con los montos correspondientes. Para hacerlo se requerirá la coordinación entre los organismos estatales mencionados y las distribuidoras, las cuales deberán actualizar sus bases para asegurar que las “bocas de conexión” estén al nombre de la persona beneficiaria de la política. Para ello, el RASE puede ser un buen elemento



complementario, ya que es una base vigente y disponible. Se estima que la implementación de este paso –cruzar las bases de las distribuidoras con ANSES, SINTyS y RASE– no debe insumir más de un trimestre. Además, de manera complementaria, se podrán impulsar campañas de blanqueo de las distribuidoras y siempre acompañarlo de la presentación espontánea.

En simultáneo, se deberán implementar los mecanismos para minimizar los problemas de exclusión. Garantizar la presentación espontánea con la mayor territorialidad posible y generar campañas de comunicación son claves para alcanzar a todos los hogares beneficiarios. Por ejemplo, la campaña territorial de divulgación del RASE que actualmente se está llevando a cabo en la provincia de Buenos Aires es una práctica que podría sostenerse y ampliarse.

En todo momento, la implementación deberá tener en cuenta que, si bien esta no es una propuesta de política tarifaria, su implementación se da en el marco de una corrección de tarifas. A junio de 2023, la brecha entre el costo de la energía y el precio que pagan los hogares era, en promedio, del 60%. Es decir, los hogares pagan, en promedio, menos del 40% del costo de la energía. Esa diferencia es la que se buscará corregir con el costo pleno que paguen los hogares que no perciban la tarifa social, pero el tiempo de implementación y los precios deberán estar enmarcados y alineados con el plan económico. En esta línea, si bien no es necesario el llamado a audiencias públicas –porque no cambian los precios y las audiencias son para cambios en los precios del gas y de las tarifas reguladas del transporte de energía– estas instancias podrían servir como un ámbito de acompañamiento en la transición y contención de reclamos de la sociedad.

A su vez, es recomendable contar con un esquema de transición y comunicación específicas para los hogares contemplados actualmente en el grupo N3 de ingresos medios. Si bien no es necesaria una estrategia de compensación para implementar esta propuesta de TS, de manera complementaria se podrá acompañar con un esquema de transición para los hogares de ingresos medios. Este subconjunto de hogares actualmente está subsidiado con el esquema de segmentación vigente y sólo paga el 17% del costo en su tarifa, pero bajo el esquema propuesto pasará a pagar el costo pleno. Entonces una alternativa para su transición es, por ejemplo, establecer un sendero gradual a través de umbrales de consumo: si estos hogares hoy tienen subsidiado 400 kwh de energía eléctrica por mes, por ejemplo, bajarlo escalonadamente a 300, 250, etc. En esta propuesta complementaria, es importante pasar de un esquema de subsidio por precios a uno por cantidades, y desvincular la tarifa de la política de focalización, para que esta refleje el valor del costo a cubrir de manera transparente como señal al consumidor.

Por último, si bien la propuesta no pretende proveer senderos de aumentos de tarifas sino constituir una herramienta de focalización del subsidio, por su naturaleza se implementaría al mismo tiempo que se reflejen correcciones de tarifa. Esto implica que puede existir algún riesgo de judicialización en el proceso de aumentos de tarifas especialmente para el grupo de hogares contemplados actualmente en el N3. Por esta razón, es fundamental la implementación conjunta de un esquema de transición, campaña de comunicación, ventanillas de atención a la presentación espontánea y la capacidad de respuesta inmediata para acompañar y atender de manera adecuada a los hogares y no dejar de garantizar la accesibilidad al servicio de energía. Si bien la implementación de la tarifa social comienza desde el primer momento, hay que considerar un tiempo –aproximadamente 12 meses– para obtener los resultados totales en materia de ahorro fiscal por el impacto que el proceso de implementación podría tener en el N3 actual. Lo importante es que el riesgo de judicialización no retrase o detenga la implementación de la política, ya que son cuestiones distintas.



En síntesis, tal como se mencionó al inicio del apartado, la propuesta debe estar enmarcada en el plan económico de la próxima gestión de gobierno para asegurar la sostenibilidad de su implementación. La propuesta es aplicable desde el primer momento y existen elementos que pueden colaborar a la atención y acompañamiento de los factores que pueden poner en riesgo sus resultados intermedios. De esta forma, con esta política se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables, a través de subsidios focalizados, y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para el desarrollo sostenible.



BIBLIOGRAFÍA

Ruggeri Laderchi, C., Olivier, A., & Trimble, C. (2013). *Balancing Act: Cutting Energy Subsidies While Protecting Affordability*. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9803-6



ACERCA DE LAS AUTORAS Y EL AUTOR

Paula Szenkman

Directora de Programa de Desarrollo Económico

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires), candidata a Magister en Economía (Universidad de San Andrés) y posgrado en Agronegocios (Universidad de Buenos Aires).

Alejandro Einstoss Tinto

Investigador asociado del Programa de Desarrollo Económico

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

María Agustina Lacunza

Analista del Programa de Desarrollo Económico

Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente está cursando la maestría en Economía Aplicada en la Universidad Torcuato Di Tella.

CIPPEC[®]

#40D
