



C E S P A

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

SUBSIDIOS: REALIDADES, CRITERIOS, FALACIAS

Alberto Müller

Nota Breve Nro 9



*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires*



Av. Córdoba 2122
2do. Piso, Departamentos Pedagógicos
(C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail:

dircespa@econ.uba.ar

<http://www.econ.uba.ar/cespa>

www.blogdelcespa.blogspot.com

El Gobierno Nacional ha anunciado la decisión de encarar la merma de subsidios a diferentes sectores económicos y núcleos familiares. La medida inicial apuntó a un grupo reducido de beneficiarios, cuya naturaleza económica no pone en duda la pertinencia de esta quita; se ha hablado incluso de casas de juego que recibían alguna forma de subsidio.

Subsidiar no es en si mismo ni bueno ni malo; existen situaciones donde ello se ve justificado y otras en las que no, amén del consabido abanico de casos intermedios, donde puede haber opiniones divididas.

Puede haber subsidios que persigan propósitos distributivos legítimos, sin que ello signifique alterar significativamente el funcionamiento de la economía, más allá de su impacto fiscal; puede haber subsidios que en cambio apunten a generar comportamientos que son beneficiosos, en términos de asignación de recursos; y puede por último haber subsidios que simplemente compensen ineficiencias.

No es sencillo identificar la naturaleza de cada tipo de subsidio que brinda el Estado Nacional, cuyo total previsto para 2012 es de \$ 75.274 millones (según el proyecto de Presupuesto en discusión). Realizamos una primera partición, según quiénes sean los efectivos destinatarios de aquéllos, hasta dónde la información lo permite; distinguimos entre subsidios destinados a usuarios o consumidores, a empresas públicas y otros casos no identificables. Asimismo, realizamos un corte por sector económico.

El cuadro siguiente indica la distribución porcentual de subsidios, siempre para el Presupuesto 2012.

	Subsidios a consumidores	Subsidios a empresas estatales	Subsidios al sector privado	Otros	
Energía	44,4%	5,3%	-	5,8%	55,4%
Transporte	16,9%	7,6%	-	0,8%	25,3%
Agua y saneamiento	1,3%	5,0%	-	-	6,3%
Comunicaciones/medios	-	6,0%	-	-	6,0%
Agroalimentos	3,3%	-	-	-	3,3%
Sector rural/forestal/industrial	-	-	2,3%	-	2,3%
Resto empresas Públicas	-	1,3%	-	-	1,3%
	65,9%	25,2%	2,3%	6,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia, en base a datos de ASAP.

Energía y Transporte acaparan el grueso de los subsidios previstos, con más de 80% del total. Por otro lado, los subsidios a usuarios y consumidores abarcan 2/3 del total, con la presencia preeminente, como es natural de estos mismos sectores. En definitiva, el grueso de los subsidios recae directamente sobre los consumidores, en cuanto compensación por tarifas muy reducidas, con relación a costos de provisión.

¿Cuál es el sentido de estos subsidios? En el discurso oficial, prevalece una justificación de naturaleza distributiva: subsidiar en definitiva permite mejorar el ingreso de los sectores más rezagados; esto vale sobre todo para los subsidios otorgados a los usuarios de energía, agua y saneamiento, agroalimentos y transporte. En algunos casos, como es típicamente el del transporte aéreo, el subsidio aparece justificado en cambio por la necesidad de financiar la recuperación de un grupo empresario muy mal gestionado por el sector privado.

Ahora bien, se ha alegado con frecuencia que los subsidios no focalizan correctamente en cuanto a sus objetivos distributivos, por cuanto benefician también a sectores medios y altos. Asimismo, se ha dicho que los subsidios incentivan el consumo de las prestaciones correspondientes, dando lugar a comportamientos distorsivos; este señalamiento ha sido hecho particularmente para el caso de Energía.

Al respecto, caben las consideraciones siguientes.

En cuanto a Energía, sin duda las menores tarifas eléctricas, en su actual conformación, implican una transferencia que beneficia a estratos sociales que no lo necesitan; y éste es sin duda un aspecto que demanda corrección. *No debe esperarse sin embargo una reducción apreciable del consumo*, porque la demanda no responde con gran sensibilidad. Además de lo que indica la literatura más especializada, hay pruebas de ello bastante claras en nuestro país. Por un lado, las Provincias de Córdoba y Santa Fe tienen tarifas eléctricas muy superiores al promedio nacional, sin que ello implique un consumo per cápita más reducido. Por otra parte, el Gobierno ha instrumentado desde 2004 el denominado Programa para Uso Racional de Energía Eléctrica (PUREE), por el que se premia el ahorro y se castiga el consumo, con relación a un período base; la información disponible indica que el grueso de los usuarios recibe el castigo, lo que indica poca propensión a ahorrar energía.

En lo que se refiere a Transporte, es real también que los subsidios alcanzan a usuarios de la clase media. Pero esto debe ser evaluado teniendo en cuenta otros efectos, en particular en las grandes regiones urbanas. Tomando por caso el área de Buenos Aires, el fuerte incremento tarifario que sufrió durante la vigencia de la Convertibilidad el transporte automotor dio lugar a una caída importante de la demanda, del orden de 40%. El posterior cambio de precios relativos, obra del cuasi congelamiento de las tarifas y la más que triplicación del precio de la nafta, implicó restituir demanda al automotor, el que hoy exhibe tráficos un 25% superiores a los existentes a finales de la década del '90. En otras palabras, *el subsidio al transporte tiende a mejorar la asignación de tráficos*.

Este efecto no está explicitado en el discurso de las autoridades, e incluso los términos en que se estaría negociando el traspaso del subterráneo a la Ciudad de Buenos Aires sugieren que ésta no es una temática relevante. La reducción del subsidio al subterráneo, sin otras medidas compensatorias, representaría un incentivo contrario al uso del transporte público, en un área urbana que ha visto triplicar los viajes en automóvil en las últimas tres décadas.

En definitiva, el tratamiento de los subsidios debe realizarse contemplando las particularidades de cada sector, al tiempo que deben atenderse cuestiones macroeconómicas, que hacen tanto al impacto fiscal como al curso del proceso inflacionario. No hay lugar entonces para recomendaciones simplistas.

Podemos sí proponer algunos lineamientos a seguir, para este tema:

- a) El volumen de subsidios es hoy día importante, y si bien la situación fiscal no es apremiante, es conveniente apuntar a una reducción, tanto a fines precautorios como para incrementar la libertad en el direccionamiento del gasto público. En la medida en que se mantenga el actual ciclo expansivo, existe además una justificación en términos macroeconómicos para reducir los subsidios, en cuanto política anticíclica.
- b) Toda reducción del monto de subsidios debe realizarse atendiendo a los impactos inflacionarios. Este aspecto tiene un indudable componente político; no es infrecuente que cierta prensa, que clama por el fin de los subsidios en cuanto elemento distorsivo, adopte al mismo tiempo una actitud catastrofista ante incrementos en las facturas de los servicios. Esto de hecho lo que ocurrió el año pasado, cuando el Gobierno ensayó un primer aumento de tarifas del servicio eléctrico, que tuvo que ser abortado tanto por deficiencias en la aplicación como por el tratamiento de los medios.
- c) Es correcto apuntar en el largo plazo a la reducción de los subsidios energéticos, ante la evidencia de que la energía se ha encarecido estructuralmente desde 2004 a nivel mundial, en lo que podríamos llamar el tercer (aunque silencioso) shock petrolero. Pero la implementación debe ser gradual – un plazo de 2 a 4 años parece razonable – a fin de poder corregir sin presiones el sinnúmero de situaciones particulares que se presentan inevitablemente, cuando los usuarios suman varios millones (esto va desde los consumos en asentamientos urbanos no formales hasta el caso de viviendas formales que comparten medidor). La fórmula básica – por lo demás bastante obvia – deberá apuntar a los niveles de consumo, estratificando la tarifa en función de éstos.
- d) Ya el tratamiento de los subsidios al transporte debe atender a una cuidadosa política sectorial, algo que requiere una estructura técnica existente en varias áreas metropolitanas del interior, pero no en la de Buenos Aires (que es a la vez el caso de mayor complejidad y mayor nivel de subsidio).
- e) En el caso específico del traspaso del subterráneo a la Ciudad de Buenos Aires, se trata de una medida institucionalmente correcta, pero no debe ser razón para abdicar de una necesaria política tarifaria coordinada. El

argumento simplista de que “todo el país” no debe financiar al usuario de la Ciudad es falacioso, desde dos ángulos por lo menos. Por una parte, puede estimarse que cerca de la mitad de los usuarios del subterráneo no reside en la Ciudad, sino en el Conurbano. Por otro lado, el análisis acerca de cuáles jurisdicciones financian en definitiva un gasto determinado debe hacerse para el conjunto de ingresos y gastos. Un estudio reciente determina, para el año 2008, que las Provincias de menor ingreso relativo reciben en conjunto transferencias netas, desde las más desarrolladas y el conjunto de provincias mineras, por un monto del orden de 18% del Producto regional. No hay tal subsidio del interior al usuario de la Ciudad de Buenos Aires.

- f) El subsidio al transporte aéreo debe gradualmente superarse, más allá de eventuales apoyos por coyunturas particulares del siempre volátil transporte aéreo. No hay razones estructurales que justifiquen que el usuario del transporte aéreo sea subsidiado, como en la actualidad (cerca de 80 dólares por cada pasajero, lo que representa el 30% del costo), más allá del eventual apoyo a rutas de fomento, que representan una proporción muy baja de la oferta.