

## Subsidios, un marco conceptual desde la economía

por

Alejandro Einstoss, Licenciado en Economía (UBA), Investigador (UBA)

Martin Andrés Szybisz, Abogado con especialización económico-empresarial (UBA), Contador Público (UBA), Licenciado en Economía (UBA, título en trámite)

Los subsidios al sector energético han tenido subas muy grandes en los últimos años. Durante el año 2006 se destinaron en este concepto \$ 4000 millones, mientras que en el 2007 supera los \$ 8300 millones, siendo más de \$ 19000 millones los erogados durante el 2008 (ASAP, informe febrero 2009,(1)). La evolución en crecimiento de nivel del gasto destinado a subsidios al sector energético derivado de la política llevada adelante parece difícil de sostener en el mediano plazo. En principio, para el año 2009 se cargó un crédito inicial (CI) de \$ 15224 millones.

Sin embargo si tomamos las partidas por lo devengado, es decir por lo ejecutado, las erogaciones durante 2008 superan escasamente los \$ 18000 millones. Por lo tanto, si bien la baja de los subsidios es del 23% si se mide el CI 2009 contra el vigente (CV) 2008; si tomamos el CI 2009 contra lo devengado (CD) durante 2008 la baja parece ser sustancialmente menor, de sólo el 15%.

Por otra parte, si miramos por separado las partidas del año 2009 notamos fuertes reacomodamientos, si medimos CI 2009 contra CD 2008, mientras que CAMMESA pierde el 20%, el Ente Binacional Yaciretá gana 154%. Esto es un indicio que revelaría una fuerte inestabilidad en las políticas seguidas en el sector, exponiendo la necesidad de un análisis más detallado para estudiar sus causas. La caída del 55% de subsidio a los productores de petróleo crudo puede explicarse básicamente por un efecto precio.

La contribución de CAMMESA explica el 94% (2) de la baja de los subsidios del CI 2009 contra CD del 2008, lo cual deja en evidencia que las demás variaciones son meros reordenamientos. Si tenemos en cuenta que podría existir un menor crecimiento de demanda energética debido a un crecimiento económico también sustancialmente menor, en realidad (siempre manteniendo afuera a CAMMESA), podríamos analizar, si de hecho, por unidad de energía consumida, los subsidios no suben, o, al menos, quedan en el mismo nivel.

La cuestión que se plantea es que es lo que va a ocurrir una vez superada la crisis. Si durante la crisis los subsidios no pueden bajar (y quizá hasta suban); el tema es considerar que es lo que pasará cuando la demanda de energía se vea arrastrada de nuevo por el crecimiento económico.

Debido a los números que expusimos, la política de subsidios cada vez más crecientes al sector energético no podría pasar de tener un carácter transitorio. En este sentido la teoría económica brinda ciertas herramientas útiles para examinar la forma de uso de los recursos que se poseen:

A) Debemos tener en cuenta que un sistema de subsidios focalizados eleva el costo de administración, debido a la mayor complejidad en cuanto a la admisión de los beneficiarios para la propia administración. Deben tenerse en cuenta, además, los costos que deben afrontar los propios beneficiarios para poder acceder al beneficio. En especial hay que observar si la población-objetivo accede realmente a este beneficio.

B) Cabe analizar cuáles son las actividades que generan un efecto multiplicador mayor, cuáles son las actividades que, mayor medida, pueden traccionar a las demás. Esta idea tiene ciertas complejidades, por ejemplo, se puede buscar multiplicar el empleo de la

población o multiplicar actividades que dejen una mayor infraestructura y estos criterios pueden ser contradictorios entre si.

C) Además habría que tener en cuenta en cuales actividades se generan los mayores aumentos de productividad, en relación al proceso de producción de la propia industria.

D) En el caso de los que pagan los impuestos que financian un aumento transitorio de gasto público; alguna teoría económica explica que se produciría una sustitución intertemporal en el consumo. Debido a que la riqueza será mayor en el futuro, los consumidores tratarán de aumentar su consumo hoy tomando crédito, con lo cual aumentan la tasa de interés y se perjudica a los procesos de inversión. Esta idea es importante tenerla en cuenta en circunstancias donde la economía se haya en situaciones cercanas al pleno empleo. Además, la pregunta que nos debemos hacer es si los que pagan ese gasto tienen o quieren tener acceso al mercado de crédito.

E) Si vemos a los subsidios desde el punto de vista de los beneficiarios; una rebaja transitoria de impuestos produciría, en principio, un aumento también transitorio del ahorro; debido a que en un futuro esa rebaja no existirá y/o porque van a tener que pagar con impuestos futuros por la rebaja actual. Con lo cual si ese mayor ahorro no es absorbido por el mercado de crédito, se producirá un efecto negativo sobre la actividad económica. En relación a los sectores más relegados de la sociedad habría que tener en cuenta que no suelen tener acceso al mercado de crédito (sea como oferentes o demandantes), pero en lo principal, como deben gastar todo su ingreso, el mencionado efecto negativo no se daría en relación a sus gastos.

F) De operar fuertemente la restricción de divisas este será otro criterio a tener en cuenta; se debería privilegiar las actividades que generen mayor cantidad de divisas, o que disminuyan la necesidad de moneda extranjera. Debe observarse, que, además, la restricción presupuestaria en el caso de restricción de divisas puede ser mayor que en otros escenarios.

Hasta ahora presentamos algunas guías que la economía nos presenta para la asignación de recursos. El análisis se puede extender a presentar algunos límites de estos criterios, y también, para descartar otros menos útiles. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los criterios de asignación presentan muchas veces dificultades de medición cuantitativa, como, por ejemplo, el efecto de gastos tales como en educación donde la calidad debe tenerse en cuenta. En la misma línea de investigación, no parece útil distinguir entre sector público y privado, el sector público necesita energía para gastos de inversión insustituibles (en infraestructura) y el sector privado para las actividades en las que es eficiente o en actividades en las cuales probablemente sea eficiente en el futuro (ventajas comparativas dinámicas).

Como se ve se trata de una cuestión sumamente compleja, con algunos criterios que quizá se superpongan entre si, pero que son útiles a la hora de trazar políticas, dados unos recursos siempre escasos.

- (1) Todos los datos estadísticos pertenecen a este informe salvo que se diga lo contrario.
- (2) Contribución de un rubro particular (i) al cambio total de los subsidios en el momento t con base en el momento j =  $\frac{\text{subsidio } i_t}{\text{subsidio } i_{t-j} / \text{subsidios totales}_j / \text{subsidios totales}_t}$