

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**Argentina y los Subsidios a los Servicios Públicos:
Un Estudio de Incidencia Distributiva**

Jorge Puig y Leandro Salinardi

Documento de Trabajo Nro. 183
Mayo, 2015

ISSN 1853-0168

Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva*

Abril 2015

Jorge Puig¹

Leandro Salinardi²

Resumen

Este trabajo realiza un análisis de incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos en Argentina. En particular, se trabaja con los subsidios a la energía residencial (gas de red, gas envasado y electricidad), al agua y al transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión). Se utilizan los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para el año 2013 y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares para los años 2012-2013 (ENGHo). Los resultados que se obtienen indican que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles de ingresos más altos), y progresivos (teniendo en cuenta la proporción de los subsidios sobre su ingreso, los estratos más bajos reciben relativamente más).

Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación al menos desde el punto de vista distributivo.

Palabras Claves: incidencia distributiva, subsidios, energía, transporte, agua, ENGHo.

Clasificación JEL: H22, D31

*Se agradecen los valiosos comentarios de Leonardo Gasparini. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

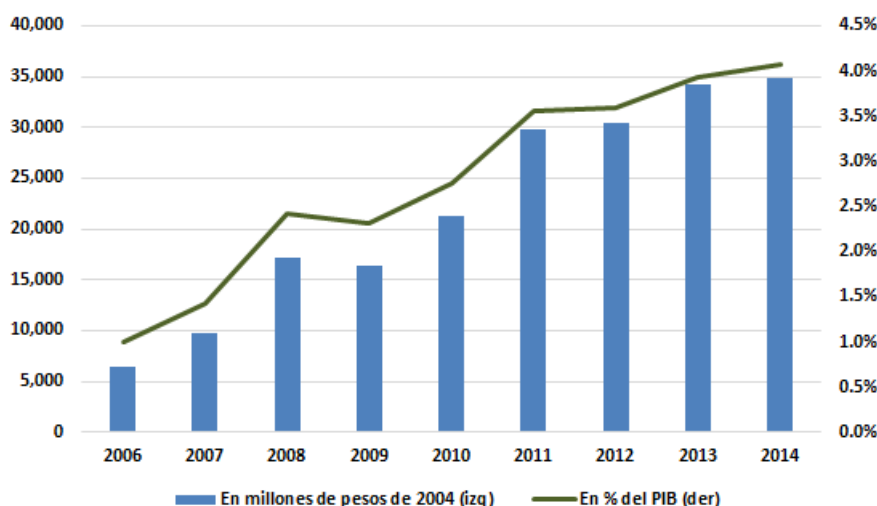
¹Universidad Nacional de La Plata. Email: jorge.puig@econo.unlp.edu.ar

²Universidad Nacional de La Plata. Email: leandro.salinardi@econo.unlp.edu.ar

1 Introducción

Los subsidios a los servicios públicos en Argentina han ido incrementándose de manera muy marcada desde el año 2006, hasta el punto de convertirse en uno de los principales rubros dentro de la estructura del gasto público nacional (Ver Gráfico 1). El incremento de los mismos ha sido de aproximadamente 450 % en términos reales entre los años 2006 y 2014, concentrándose fundamentalmente en los sectores energéticos y de transporte (cerca del 90 % del total).

Gráfico 1. Evolución del gasto en subsidios económicos en Argentina. Años 2006-2014.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

En el año 2014, por ejemplo, los subsidios ascendieron a 178.600 millones de pesos, entre los cuales se destacan los destinados para el sector energético, con 128.000 millones de pesos (67 % más que 2013). A su vez, cerca del 88 % de dichos fondos se canalizan a través de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), las dos grandes empresas que tienen a su cargo la generación de energía eléctrica y la compra de gas para el mercado interno. En el último año, CAMMESA recibió por parte del gobierno nacional más de 71.300 millones de pesos, prácticamente el doble que en 2013, mientras que ENARSA recibió cerca de 40.500 millones de pesos, un 41 % más que un año atrás³.

Este incremento sostenido de los subsidios en el presupuesto público torna relevante indagar acerca de quiénes se benefician con estos recursos, dado que quienes consumen estos servicios subsidiados pagan un precio menor al que existiría en una situación sin subsidios afectando sus ingresos y, en definitiva, la distribución del ingreso de la economía. En un intento por dar respuesta a estas cuestiones Lombardi, Mongan, Puig y Salim (2014) estudiaron la incidencia de los subsidios económicos utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004-2005. Sus resultados indican que salvo el caso del gas envasado, ninguno de los subsidios se concentra en los sectores más pobres. Considerados conjuntamente, el 20 % más rico de la población recibe alrededor del 30 % de los subsidios, mientras que el 20 % más pobre concentra poco más del 12 %

³Para un mayor detalle sobre la asignación de estos subsidios, se recomienda consultar ASAP, 2014.

de los mismos. Más allá de esto, excepto el caso de los pasajes aéreos, el resto de los subsidios sí son progresivos.

Ahora bien, una falencia que presenta dicho trabajo (atribuible a que al momento de su publicación los autores no contaban con información actualizada) radica en el hecho de que realiza el cálculo de incidencia distributiva utilizando una estructura de subsidios vigente en el año 2013, con una estructura de consumo desactualizada, producto del uso de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004-2005. En consecuencia, el presente estudio propone compensar dicho punto, estimando la incidencia distributiva de los subsidios económicos a la energía residencial (gas de red, gas envasado y electricidad), al transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión) y a la provisión de agua utilizando la ENGHo para los años 2012-2013, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la cual permite identificar de manera certera los beneficiarios del esquema contemporáneo de esos subsidios. A su vez, se utilizan los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para 2013.

Se verifica que, a pesar de utilizar la nueva ENGHo disponible para los años 2012-2013, los resultados obtenidos indican que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles más altos de ingreso), mientras que en general muestran una incidencia distributiva progresiva, coincidiendo con los resultados del trabajo anteriormente mencionado. Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación, al menos desde el punto de vista distributivo.

En lo que sigue, el trabajo se estructura de la siguiente manera: a continuación en la Sección 2 se describe brevemente la metodología tradicional de incidencia-beneficio, utilizada aquí para las microsimulaciones asociadas al cálculo de incidencia distributiva de los subsidios. En la Sección 3 se presentan los resultados de incidencia distributiva para cada tipo de subsidio según servicio público utilizando un indicador de bienestar tradicional como el ingreso per cápita familiar. En la Sección 4 se analiza la robustez de dichos resultados ante el uso del consumo per cápita familiar como indicador de bienestar. Por último, los comentarios finales de la Sección 5 cierran el trabajo.

2 Metodología

El ejercicio de microsimulación llevado a cabo en este trabajo requiere que el monto de gasto subsidiado sea asignado a los hogares beneficiarios de dicho subsidio, detectados en la ENGHo 2012-2013⁴. En la medida en que se dispone de registros externos del monto de los subsidios en cada rubro, se comienza ordenando a los individuos según su nivel de bienestar individual, utilizando el ingreso per cápita familiar (IPCF)⁵.

Luego, se divide la población expandida en deciles de ingreso. Posteriormente se identifica como beneficiarios del subsidio particular sólo a aquellos hogares que se ven afectados por ellos a través

⁴La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13 se realizó en todo el país, entre el 16 de marzo de 2012 y el 19 de marzo de 2013. Releva información sobre alrededor de 37.000 viviendas. Las unidades de observación de la encuesta son los hogares residentes en viviendas particulares ubicadas en localidades de cinco mil y más habitantes del país. La muestra expandida, representa aproximadamente unos 11 millones de hogares y 36 millones de personas.

⁵En todo estudio de incidencia distributiva suele utilizarse también el gasto per cápita familiar como indicador de bienestar alternativo. Un discusión sobre la diferencia entre éste indicador y el ingreso, al igual que los resultados bajo este ordenamiento se presenta en la Sección 4.

del consumo de los diferentes servicios públicos. Se asume que el beneficio recibido por cada familia es proporcional a la cantidad consumida por cada una de ellas.

Una vez asignados los subsidios por deciles de ingresos se analizan los aspectos de incidencia absoluta y relativa de ellos para determinar si los mismos son pro-pobres o pro-ricos y progresivos o regresivos, respectivamente. Un subsidio resulta progresivo (regresivo) cuando las transferencias con las que se beneficia una persona son proporcionalmente menores (mayores) respecto de su ingreso a medida que este último aumenta. Por otra parte, el subsidio se considera pro-pobre (pro-rico) si se concentra en los estratos de menores (mayores) ingresos. Esto es, cuando el beneficio del subsidio en términos absolutos es mayor para estos grupos. Cuando el subsidio es pro-pobre también es progresivo, pero puede ocurrir que sea levemente pro-rico y aun así ser considerado progresivo.

El carácter progresivo y pro-pobre del subsidio contribuye positivamente a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, razón por la cual éstos son los resultados deseados en este tipo de trabajos. Ahora bien, es importante destacar que si los subsidios presentan un comportamiento pro-rico, por más que también se comporten de manera progresiva, se revela la necesidad de revisar la asignación de éstos dado que la herramienta no se estaría utilizando de manera eficiente y existirían mejoras de bienestar ante mejoras en su focalización.

3 Análisis de incidencia distributiva

3.1 Subsidios a la electricidad

La administración del sistema eléctrico en Argentina, se encuentra en manos de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA). Antes del año 2002, la empresa compraba la energía a productores abonando un precio *spot*, mientras que la vendía a los distribuidores a un precio determinado por la propia empresa cada seis meses, denominado precio estacional. Si existía una brecha entre ambos precios, se cubría a través de un Fondo de Estabilización. Este mecanismo se abandona a partir del año 2002, al congelarse el precio estacional y con costos de producción en aumento. De ahí en más, la brecha se fue extendiendo de manera exponencial, requiriendo así un mayor financiamiento externo, vía subsidios económicos⁶.

Para evaluar la incidencia distributiva de estos subsidios, en primer lugar se toma el consumo de cada hogar en kilowatts (kw) de la ENGHo 2012-2013. En segundo lugar, utilizando los cuadros tarifarios disponibles⁷, se calculan los montos que cada hogar debe pagar en la situación con y sin subsidio, y luego extraer el monto del subsidio por diferencia.

En el Cuadro 1, se puede observar que el consumo de electricidad entre deciles se distribuye de manera relativamente uniforme⁸. En concreto, se aprecia que los dos deciles más ricos de la población acumulan el 21,11% mientras que los dos más pobres representan el 18,33% de los subsidios.

⁶Para mayor detalle, véase, Lombardi et al. (2014)

⁷Los cuadros tarifarios vigentes en cada región de Argentina para el año 2013 pueden consultarse en <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3220>

⁸Un resultado similar al encontrado aquí, fue hallado en la literatura existente utilizando el consumo de electricidad extraído de la ENGHo 2004.

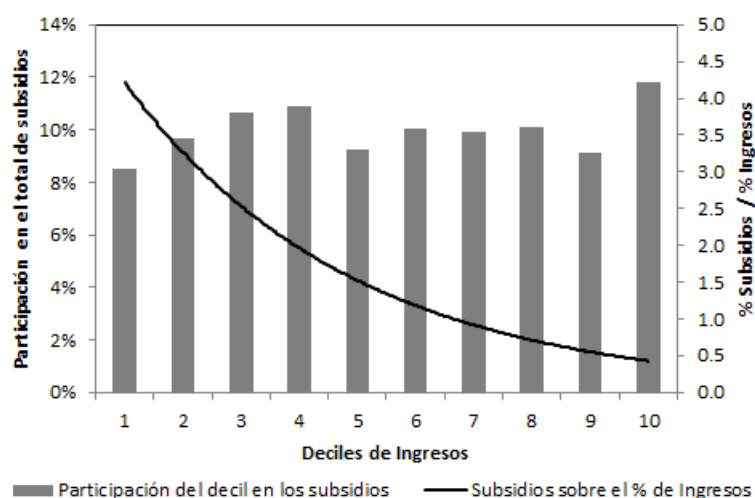
Cuadro 1. Distribución de los subsidios eléctricos por deciles de ingreso per cápita familiar

Decil de Ingreso	Consumo total por decil (kw por mes)	Participación del decil en los subsidios
1	8.2%	8.5%
2	10.1%	9.7%
3	10.4%	10.7%
4	10.9%	10.9%
5	9.2%	9.3%
6	9.9%	10.0%
7	10.1%	9.9%
8	10.1%	10.1%
9	9.3%	9.2%
10	11.9%	11.8%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

En el Gráfico 2 se presenta por un lado la participación de cada decil en la recepción de los subsidios, que permite verificar si la estructura de subsidios es pro-pobre o pro-rica (barras); mientras que por otro lado, se puede ver el cociente entre el porcentaje de subsidios y el porcentaje de ingresos por decil, que permite comprobar si la misma es progresiva o regresiva (línea sólida). Se aprecia que el subsidio a la electricidad es progresivo mientras que resulta relativamente proporcional: es decir que las transferencias se concentran en todos los deciles de la distribución del ingreso de manera más o menos uniforme.

Gráfico 2. Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

3.2 Subsidios al transporte

En cuanto a las transferencias al sector transporte, según datos de la ASAP, se verifica que las mismas fueron alrededor de 42.000 millones de pesos en el año 2014. En cuanto al destino, se puede verificar que los subsidios se distribuyeron cerca de un 59 % al transporte automotor, 30 % al transporte ferroviario y 11 % al transporte aerocomercial.

Los subsidios al transporte automotor se canalizan principalmente a través del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, que tiene a su cargo las compensaciones a colectivos y micros de media y larga distancia. Las asignaciones para el transporte ferroviario se canalizan principalmente a través de dos empresas públicas: Administradora de RRHH Ferroviarios y Operador Ferroviario S.E. Las mismas tienen como objeto atender los gastos en personal de cinco de las siete líneas de ferrocarril, como así también las transferencias a las nuevas empresas concesionarias de las mismas cinco líneas. También se cuentan las transferencias a dos empresas privadas, Ferrovías y Metrovías, concesionarias de las otras dos líneas de ferrocarril (Belgrano Norte y Urquiza, respectivamente). Por último, las transferencias al transporte aerocomercial se concentran principalmente en Aerolíneas Argentinas S.A.⁹.

En el Cuadro 2 se muestra la distribución de los subsidios al transporte por decil de ingreso. Como se puede observar, los subsidios destinados al transporte en colectivo poseen un comportamiento bastante uniforme con cierta tendencia pro-pobre. La mayor magnitud de subsidios se concentra en los deciles medios de la distribución, mientras que los más bajos se apropian del 21 % y los más altos el 14 %. En cuanto al transporte ferroviario, los resultados son levemente pro-ricos: los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso acumulan 10.7 % de subsidios mientras que los más altos, lo hacen en cerca del 26 %.

En cuanto a los subsidios al transporte aéreo, se verifica sin dudas que presentan un comportamiento pro-rico.

Cuadro 2. Distribución de los subsidios al transporte por deciles de ingreso per cápita familiar

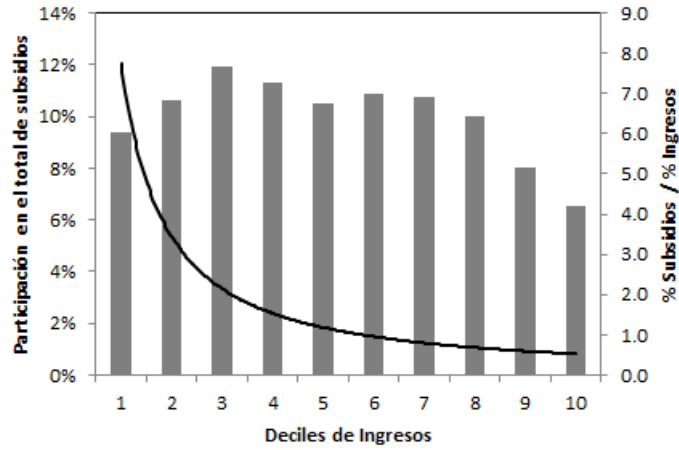
Decil	Colectivo	Tren	Avión
1	9.4%	3.1%	0.0%
2	10.6%	7.6%	0.0%
3	11.9%	7.8%	3.1%
4	11.3%	7.7%	1.5%
5	10.5%	10.5%	0.8%
6	10.9%	12.7%	4.2%
7	10.7%	7.6%	5.9%
8	10.0%	13.9%	25.9%
9	8.0%	16.9%	25.5%
10	6.6%	12.0%	33.2%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

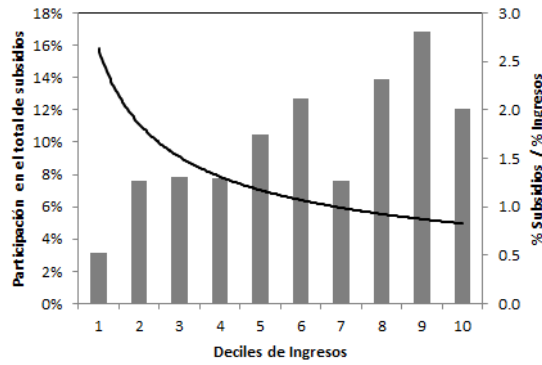
⁹Véase ASAP, 2014.

En el Gráfico 3, se comprueba que los subsidios al transporte son progresivos para los casos del colectivo (Panel A) y del ferrocarril (Panel B), dado que como proporción del ingreso los estratos mas bajos reciben mayor cantidad relativa de subsidios (línea sólida). Lo opuesto se presenta para el caso del transporte aéreo (Panel C) que muestra una conducta claramente regresiva, ya que los subsidios como proporción del ingreso aumentan a medida que lo hacen los deciles. Esto último pone de manifiesto la necesidad puntual de discutir esta política, dado que no parece actuar de manera favorable si lo que se busca son mejoras en la distribución del ingreso.

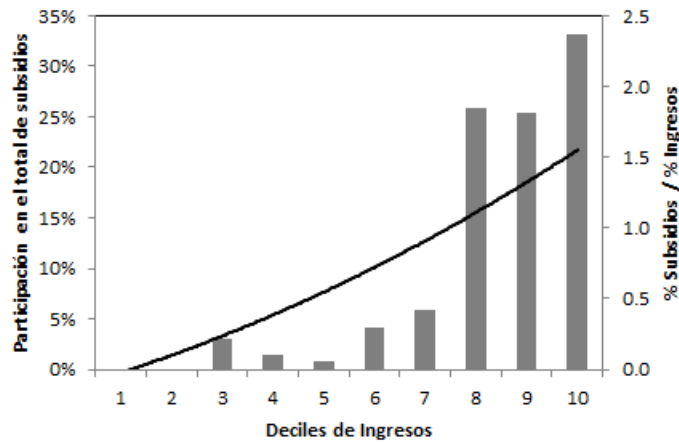
Gráfico 3. Incidencia distributiva de los subsidios al transporte por deciles de ingreso per cápita familiar



Panel A. Subsidio al transporte de Colectivos



Panel B. Subsidio al transporte de Ferrocarril



Panel C. Subsidio al transporte de Avión

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

3.3 Subsidios al gas de red y gas envasado

Los subsidios al gas pueden diferenciarse en tres grandes grupos: los subsidios destinados a las importaciones de gas, los subsidios al consumo de gas de red residencial, y los subsidios al consumo de gas envasado.

El primer tipo de subsidios mencionado se asigna a través de un fideicomiso especial para dicho objetivo, el cual financia la compra del gas importado para satisfacer la demanda del mercado interno. Dicho subsidio, se calcula como la diferencia entre el costo de importación que enfrenta ENARSA y el precio pagado por las empresas, y se financia con fondos del Tesoro Nacional. En cuanto a los otros dos tipos de subsidios, ambos también son asignados a través de un fideicomiso y un fondo fiduciario, respectivamente. El fideicomiso comprende un recargo sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte y se aplica al total de los metros cúbicos que se consumen por redes. Por su parte, el fondo fiduciario es administrado por el Banco de la Nación Argentina bajo estrictas instrucciones de la Secretaría de Energía de la Nación¹⁰.

Al momento de realizar el estudio de incidencia distributiva, en primer lugar se calculó el consumo de gas de red utilizando la ENGHo 2012-2013, cuantificando el consumo por hogar en metros cúbicos (m³). Luego, se utilizan los cuadros tarifarios de la Resolución ENARGAS I409, determinando las respectivas categorías de consumo. Para el caso de gas envasado, el valor del subsidio se calcula como la diferencia entre el precio de la garrafa subsidiada y el valor de mercado de la garrafa¹¹.

En el Cuadro 3, se puede observar la distribución del consumo de gas por cada decil de ingreso al igual que la participación de cada uno en los subsidios al gas, tanto para el caso de gas de red como el caso de gas envasado (garrafa). La evidencia confirma que los subsidios al consumo de gas de red son pro-ricos, mientras que los subsidios al consumo de gas envasado presentan un comportamiento inverso: pro-pobre.

¹⁰Véase Lombardi et al. (2014).

¹¹El costo del metro cúbico, y entonces el subsidio, es uniforme.

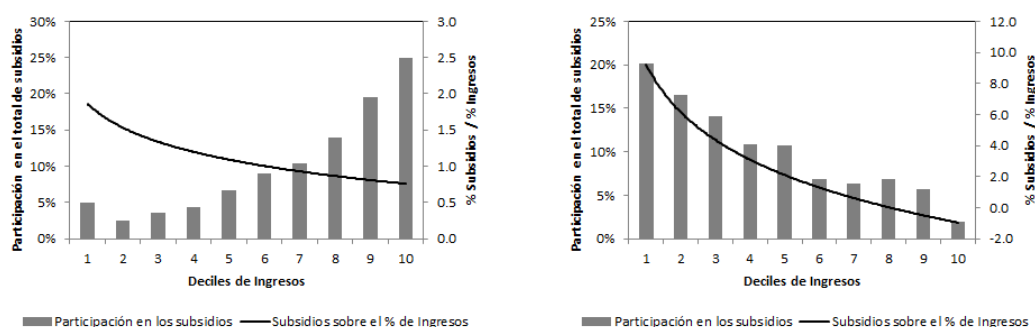
Cuadro 3. Distribución del consumo de gas y participación en los subsidios por deciles de ingreso

Decil de ipcF	Consumo de Gas (en m3)		Participación en los subsidios	
	Consumo de Gas (en m3)	Participación en los subsidios	Consumo de Gas (en m3)	Participación en los subsidios
1	3.9%	5.0%	20.0%	20.1%
2	7.2%	2.5%	16.4%	16.5%
3	4.1%	3.6%	14.1%	14.1%
4	7.6%	4.4%	11.1%	10.9%
5	6.5%	6.7%	10.7%	10.8%
6	9.1%	9.0%	7.1%	6.9%
7	16.0%	10.4%	6.5%	6.3%
8	11.7%	14.0%	6.6%	6.8%
9	14.5%	19.5%	5.6%	5.7%
10	19.4%	24.9%	2.0%	1.9%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

Por su parte, a la hora de analizar la incidencia relativa, las transferencias al consumo de gas de red se revelan progresivas, así como también aquellas destinadas al gas envasado (Ver Gráfico 4, Paneles A y B)

Gráfico 4. Incidencia distributiva de los subsidios al gas por deciles de ingreso per cápita familiar



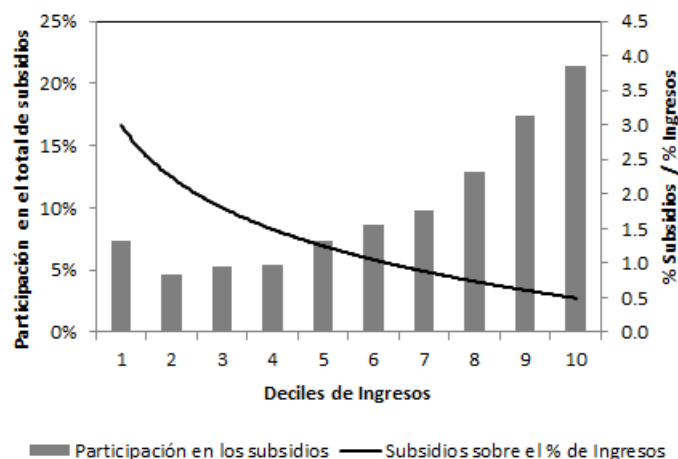
Panel A. Subsidio al gas de red

Panel B. Subsidio al gas envasado

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

Si se agregan ambos tipos de subsidios, se obtienen los subsidios totales al gas (Ver Gráfico 5). Al hacerlo, el resultado sostiene que su incidencia distributiva es pro-rica y progresiva, reflejando que el gas de red tiene una ponderación mayor en los resultados finales (pro-rico) y que el mayor caudal de consumo se realiza vía red y no vía gas envasado.

Gráfico 5. Incidencia distributiva de los subsidios totales al gas por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

3.4 Subsidios a la provisión de agua

Los subsidios a la provisión de agua surgen también como consecuencia del congelamiento de tarifas posterior a la crisis del año 2002 y se canalizan a través de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), la prestadora del servicio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 17 partidos del Gran Buenos Aires. El consumo de agua se puede caracterizar en dos tipos de regímenes: por un lado, un régimen de consumo medido, cuyo cargo fijo tiende a tener alguna relación con las características de la vivienda, al que posteriormente se le adiciona un cargo variable a partir del consumo de metros cúbicos del hogar. Por otro lado, un régimen que no es medido y se define midiendo el tamaño de la propiedad, en base a la superficie cubierta y del terreno. Además, se utiliza una regla basada en el valor catastral.

Para estimar la incidencia distributiva de este subsidio se utiliza la ENGHo 2012-2013 para obtener el gasto en el servicio de agua de cada hogar sólo para los usuarios de Capital Federal y Gran Buenos Aires¹². En este caso, se adopta el mismo supuesto que utilizan Lombardi et al. (2014), el cual plantea que el subsidio se distribuye proporcionalmente entre usuarios en función del gasto. El Cuadro 4, presenta el consumo de agua por decil de ingreso al igual que la participación de cada decil en el subsidio. Puede apreciarse que el subsidio aumenta a medida que se avanza hacia los deciles más altos de la distribución del ingreso, lo que pone de manifiesto el carácter pro-rico del mismo.

¹²Esta elección se justifica en que ambas regiones son beneficiarias directas de las transferencias del Estado a AySA.

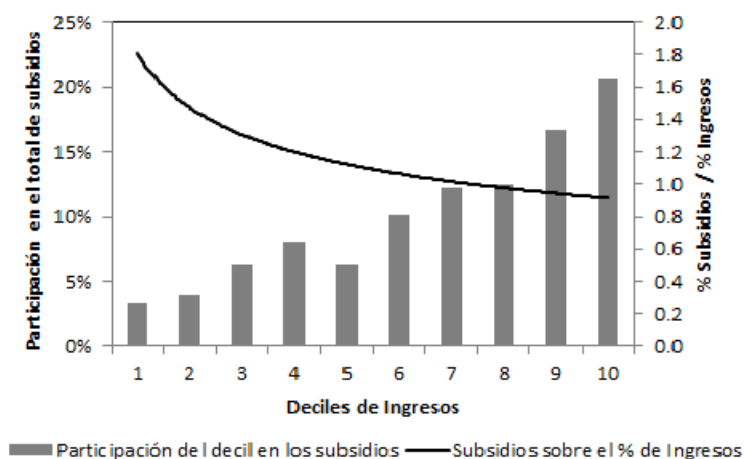
Cuadro 4. Distribución del consumo de agua y participación en los subsidios por deciles de ingreso per cápita familiar

Decil	Consumo de Agua por decil de ingreso (gasto)	Participación en los subsidios
1	6.4%	3.3%
2	7.4%	3.9%
3	8.6%	6.2%
4	9.9%	8.1%
5	9.0%	6.3%
6	10.5%	10.1%
7	12.2%	12.3%
8	11.1%	12.5%
9	12.2%	16.6%
10	12.5%	20.6%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

En el Gráfico 6 se presenta la distribución del subsidio antes descrita y su relación con el nivel de ingreso de cada decil. Se verifica que los subsidios al servicio de agua y saneamiento presentan un comportamiento progresivo, dado que aquellos deciles de menores ingresos reciben mayores subsidios como proporción del ingreso.

Gráfico 6. Incidencia distributiva de los subsidios al servicio de agua y saneamiento por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

4 Análisis de incidencia con indicador de bienestar alternativo

En todo análisis distributivo es necesario definir el ordenamiento de la unidad de análisis (ya sean individuos u hogares) de acuerdo a algún indicador de bienestar. La definición del indicador de bienestar tiene doble relevancia en un análisis de incidencia distributiva. La razón de esto radica en que dicho análisis suele hacerse en términos de incidencia relativa, la cual es calculada como el cociente entre el subsidio recibido por el individuo (u hogar) y el indicador de bienestar elegido. Una subestimación del bienestar del individuo, por ejemplo, implicaría no sólo una incorrecta asignación del mismo en la distribución del bienestar, sino también un beneficio mayor que el real.

En la Sección anterior se adoptó el criterio más utilizado por la gran mayoría de los estudios de incidencia ordenando a los individuos a partir del ingreso corriente (anual o mensual, dependiendo de la fuente de información) agrupándolos en estratos y presentando la incidencia de los subsidios en términos relativos al ingreso medio de cada estrato. Sin embargo, de acuerdo con la visión intertemporal del consumo, los individuos tienen la posibilidad de trasladar consumo entre períodos, por lo cual su bienestar estará más relacionado con alguna medida de ingreso permanente que con el ingreso corriente. Es así que algunos estudios incluyen, como parte del análisis de incidencia, el uso del ingreso permanente a través de alguna variable proxy (en general el consumo corriente) como criterio para ordenar a la población, por considerarlo un mejor indicador del bienestar de los individuos.¹³

Utilizar el ordenamiento por ingreso corriente puede sesgar los resultados por dos vías diferentes. Una de ellas surge al considerar como pobres a individuos que se encuentran en un período del ciclo de vida durante el cual sus ingresos son bajos¹⁴. Por otro lado, el sesgo de los resultados puede deberse a que el ingreso de los individuos simplemente ha sufrido un shock transitorio negativo. A modo de ejemplo, si los datos que se utilizan para construir el ingreso corriente son mensuales, y los individuos tienen ingresos concentrados en algunos meses del año (tal es el caso de los productores agropecuarios) la información que se obtenga a partir de una encuesta dependerá del mes en que esta se realice, sesgando sus ingresos hacia abajo si se lleva a cabo en los meses en que el individuo no percibe ingresos. Sin embargo, un individuo en estas circunstancias puede mantener un nivel de vida alto pese a que su ingreso sea temporalmente bajo. Al clasificarlo como pobre e imputar los subsidios que recibe a un estrato bajo, se estaría sesgando el análisis hacia resultados que indiquen una mayor progresividad que la real. Para resolver ambos problemas se suele, adicionalmente, ordenar a los individuos según su ingreso permanente.

La estimación del ingreso permanente puede hacerse por el lado de las fuentes, considerando que el ingreso permanente se compone de los ingresos provenientes del trabajo recibidos a lo largo de toda la vida, más los regalos y herencias recibidos. En este caso, es necesario hacer una predicción de los ingresos del individuo a lo largo del tiempo. Alternativamente, la estimación puede hacerse de manera más sencilla por el lado de los usos, mediante la cual se suma al consumo corriente las herencias y regalos que recibe el individuo. En el caso extremo, el consumo es constante e igual a una proporción del ingreso permanente, por lo que ignorando las herencias y regalos (cuya información suele ser de dificultosa obtención) el ordenamiento por consumo corriente coincide con

¹³Véase Gasparini (1998) y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014) que aplican esta diferenciación para estudiar la incidencia de los impuestos.

¹⁴De acuerdo con la teoría del ciclo de vida, el flujo de ingresos de un individuo a lo largo de su vida activa presenta la forma de una U invertida. El ingreso es bajo al inicio de la vida, incrementándose hasta alcanzar su máximo valor a mediados de la vida activa, para luego decrecer a medida que se acerca la edad de retiro. Un análisis de incidencia que no tome en cuenta la edad de los individuos daría por resultado una fuerte desigualdad entre ellos, aun cuando se tuviera la misma corriente de ingresos a lo largo de la vida.

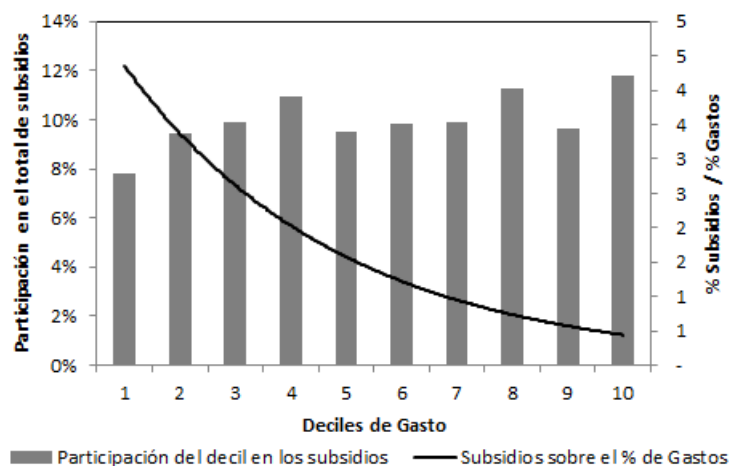
el ordenamiento por ingreso permanente.¹⁵

De este modo, si el análisis de incidencia utiliza el ingreso permanente como indicador de bienestar, el ejercicio puede conducir a resultados diferentes de los que se obtienen cuando el criterio para ordenar a la población es el ingreso corriente. Por ello, en esta Sección se realizan nuevamente las microsimulaciones utilizando el ingreso permanente (aproximada por el gasto per cápita familiar) como indicador de bienestar, con el fin de analizar si los mismos se mantienen, o por el contrario se ven alterados.

4.1 Subsidios a la electricidad

A la hora de analizar el subsidio a la electricidad ordenando por deciles de gasto per cápita familiar, se aprecia en el Gráfico 7 que nuevamente el consumo de electricidad y el subsidio otorgado en consecuencia es relativamente proporcional, con cierta tendencia pro-rico. En concreto, el 30 % más pobre recibe aproximadamente el 27% de los subsidios a la electricidad mientras que 30 % más pudiente recibe casi el 33 % de los mismos. Cuando se analiza el beneficio de estos subsidios en relación al bienestar, se aprecia un sistema de subsidios progresivos.

Gráfico 7. Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de gasto per cápita familiar



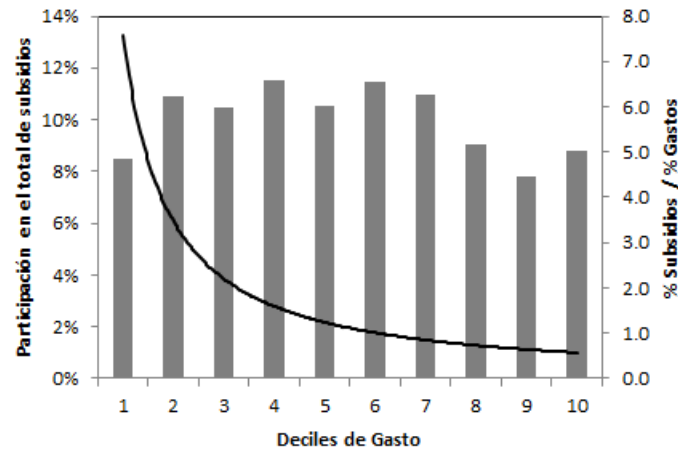
Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

4.2 Subsidios al transporte

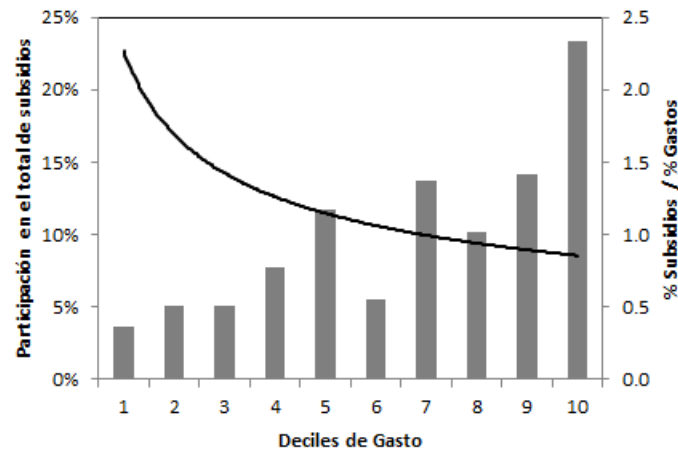
El Gráfico 8 muestra la incidencia distributiva de los subsidios al transporte por decil de gasto per cápita familiar. En este caso se observa que algunos de los resultados encontrados al realizar el análisis de incidencia utilizando como medida de bienestar el ingreso per cápita familiar, son también similares. El subsidio al transporte de colectivo se distribuye de manera relativamente proporcional entre los diferentes estratos de la población y resulta progresivo (Panel A). En cuanto al transporte en tren, se revela que el mismo es claramente aunque progresivo, pro-rico (Panel B). Por último el subsidio al transporte aéreo vuelve a mostrarse como pro-rico y regresivo (Panel C) despertando interrogantes sobre sus efectos en la distribución del ingreso.

¹⁵A los fines del trabajo se utilizó la variable de gasto registrada en la ENGHo 2012-2013 como una aproximación del consumo de bienes y servicios.

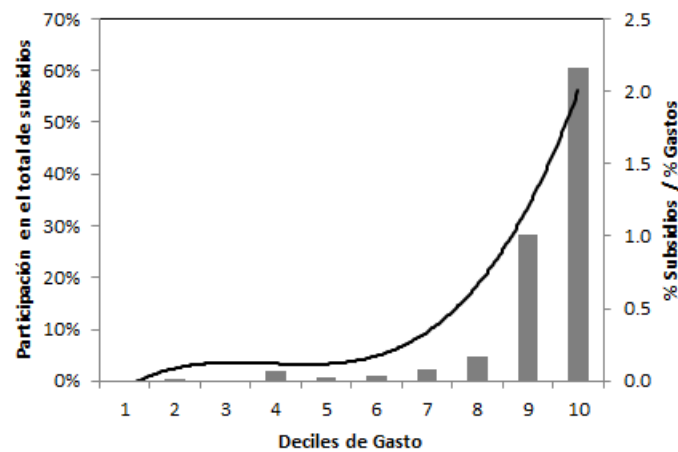
Gráfico 8. Incidencia distributiva de los subsidios al transporte por deciles de gasto per cápita familiar



Panel A. Subsidio al transporte de Colectivos



Panel B. Subsidio al transporte de Ferrocarril



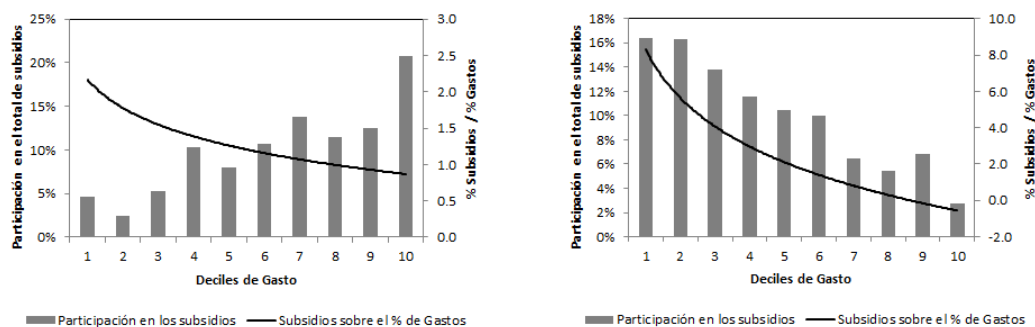
Panel C. Subsidio al transporte de Avión

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

4.3 Subsidios al gas de red y gas envasado

Cuando se realiza el estudio de incidencia distributiva bajo un enfoque de ingreso permanente para el caso del subsidio al gas envasado y de red, se verifican nuevamente resultados similares a los encontrados a través del uso del ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar. En el Gráfico 9 se observa que los subsidios al gas de red se revelan pro-ricos y progresivos, mientras que los subsidios al gas envasado lo hacen de manera pro-pobre y progresiva.

Gráfico 9. Incidencia distributiva de los subsidios al gas por deciles de gasto per cápita familiar



Panel A. Subsidio al gas de red

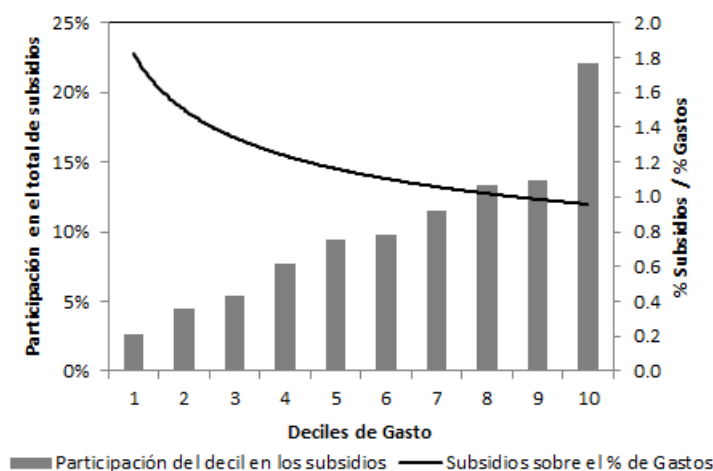
Panel B. Subsidio al gas envasado

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

4.4 Subsidios a la provisión de agua

Finalmente, los resultados ante el uso del gasto per cápita familiar como indicador de bienestar no se ven alterados respecto a la Sección anterior. Una vez más se observa, en el Gráfico 10, que a medida que la distribución se desplaza hacia los deciles de gasto más altos en la distribución, se confirma que los subsidios a la provisión de agua y saneamiento son pro-ricos y progresivos.

Gráfico 10. Incidencia distributiva de los subsidios al servicio de agua y saneamiento por deciles de gasto per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

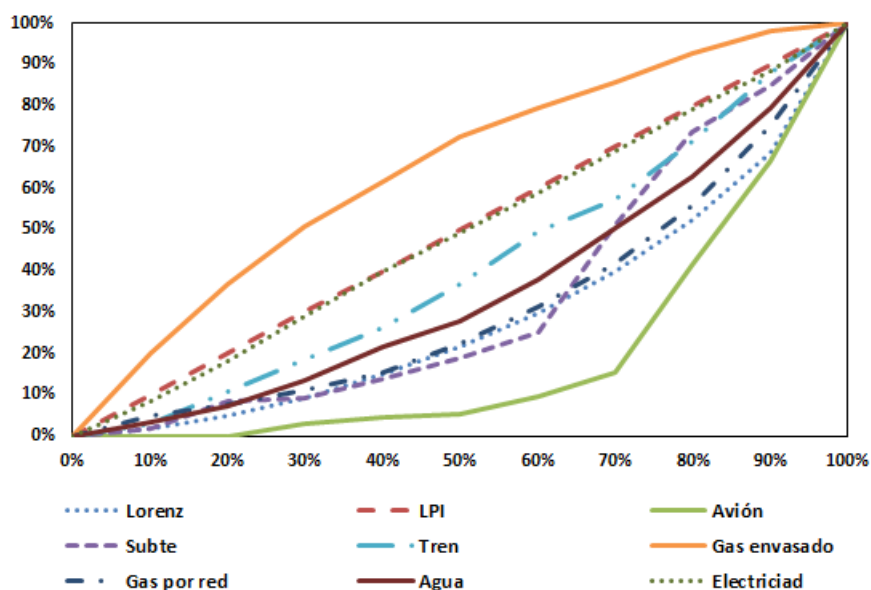
5 Curvas de concentración de cada uno de los subsidios analizados

Para continuar con el análisis, se analizará a continuación la incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos, a través del uso de curvas de concentración de cada uno de ellos. Éstas representan la proporción del subsidio asignado a cada porcentaje de la población agrupada en hogares ordenados por su nivel de ingresos¹⁶. Tomando como ejemplo el subsidio al transporte en tren, la curva de concentración del mismo indica que el 20 % más pobre de la población, es beneficiario de poco más del 10 % de los subsidios a este servicio.

En este tipo de análisis gráfico, cuando la curva de concentración específica de cada subsidio se encuentra por arriba (debajo) de la recta de 45°, el mismo es considerado pro-pobre (pro-rico). Si en simultáneo se encuentra por encima (abajo) de la curva de concentración de ingreso, entonces además es progresivo (regresivo).

Siguiendo la explicación anterior, se concluye nuevamente que los subsidios al transporte aéreo son regresivos y pro-ricos, mientras que los subsidios al resto de los servicios estudiados son pro-ricos y progresivos, exceptuando el subsidio al gas envasado que es marcadamente progresivo y pro-pobre (Ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Curvas de concentración de los subsidios a la provisión de los diferentes servicios



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013, ASAP, STN, AySA y entes reguladores de los servicios.

6 Comentarios Finales

Los subsidios a los servicios públicos en Argentina han ido incrementándose de manera muy marcada desde el año 2006. El incremento de los mismos ha sido de aproximadamente 450 % en

¹⁶Dado que los resultados son robustos a la utilización de los dos indicadores de bienestar analizados en este trabajo, en esta Sección se presentan sólo los resultados en base a un ordenamiento por ingreso per cápita familia.

términos reales entre los años 2006 y 2014, y se concentran fundamentalmente en los sectores energéticos y de transporte (cerca del 90 % del total).

Este incremento sostenido de los subsidios en el presupuesto público torna relevante indagar acerca de quiénes se benefician con estos recursos, dado que quienes consumen estos servicios subsidiados pagan un precio menor al que existiría en una situación sin subsidios afectando sus ingresos y, en definitiva, la distribución del ingreso de la economía. En un intento por dar respuesta a estas cuestiones, el presente trabajo realiza un análisis de incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos en Argentina, utilizando los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para el año 2013 y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares para los años 2012-2013 (ENGHo).

La principal conclusión que se alcanza sostiene que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles más altos de ingreso), y progresivos (como proporción de su ingreso, los estratos más bajos reciben relativamente más), coincidiendo con resultados previamente hallados por la literatura. Esta conclusión es robusta al uso de indicadores de bienestar alternativos (el ingreso per cápita familiar y el gasto per cápita familiar).

Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación al menos desde el punto de vista distributivo.

Referencias

- [1] Asociación Argentina de Presupuesto, 2014. Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte.
- [2] Feldman, Germán y Garbiel Filc, 2007. “Gasto social y equidad: La dimensión subnacional de la incidencia redistributiva del Estado”. CIPPEC Working Paper, Argentina.
- [3] Fernández Felices, Diego, Isidro Guardarucci y Jorge Puig, 2014. “Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino”. Department of Economics, Working Papers 105, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- [4] Gasparini, Leonardo, 1998. “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en “*La reforma tributaria en la Argentina*”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- [5] Herschel, Federico, 1963. “Política Fiscal en la Argentina”. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID Consejo Nacional de Desarrollo Argentina: Buenos Aires.
- [6] Lombardi, Manuel, Juan Carlos Mongan, Jorge Puig, y León Salim, 2014. “Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina”. Documento de Trabajo DPEPE N 09/2014. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- [7] Marchionni, Mariana, Diego Battistón, Facundo Crosta, y Javier Alejo, 2008. “Sostener precios con subsidios. Cuánto cuesta y cuál es su incidencia distributiva en la Argentina”. CEDLAS y Banco Mundial. Mimeo
- [8] Marchionni, Mariana, Walter Sosa Escudero, y Javier Alejo, 2008. “La incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo de los Servicios Públicos”. En Navajas, F. (editor), *La Tarifa Social en los Sectores de Infraestructura en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. TEMAS. ISBN: 978-950-9445-58-1.
- [9] Musgrave, Richard, 1959. “The theory of public finance: A study in public economy”. New York: McGraw-Hill.
- [10] Reynolds, Morgan y Eugene Smolensky, 1977. “Public expenditures, taxes, and the distribution of income: The U.S., 1950, 1961, 1970”. New York: Academic Press.