

# DINÁMICA DE LAS TARIFAS PÚBLICAS Y UN ANÁLISIS REGIONAL

En nuestro país, las tarifas de los servicios públicos (electricidad, gas, agua, transporte, entre otros) han estado muy presentes en los últimos años. Durante la gestión del gobierno anterior las tarifas fueron fuertemente subsidiadas por el Estado, pero a partir de la nueva gestión política la decisión fue reducir la participación de los subsidios lo que implicó la actualización tarifaria. Tomando como partida el año 2013, en la localidad de Bahía Blanca el servicio gas natural es el que presenta la mayor variación, dado que un consumidor abona una factura 20 veces superior. Para la energía eléctrica se abona una factura 9 veces superior. Distinto es el caso de los combustibles (3,5 veces más caros) y el transporte público (3,2 veces más caros) lo que muestran un crecimiento importante, pero acompañando la trayectoria general de los precios.

Los principios tarifarios e instrumentos técnicos descansan en la norma general de que las tarifas sean justas y razonables y bajo la norma pragmática de la sostenibilidad, eficiencia económica, equidad y transparencia. La aplicación práctica de estos principios implica grandes dificultades en función de los intereses contradictorios entre ellos, tal es el caso de la sostenibilidad versus la eficiencia o la eficiencia versus la equidad. Es por ello que los distintos actores de la economía (políticos, usuarios, comunicadores, prestatarios y grupos de presión) se hacen presentes en la delimitación, ejerciendo fuerzas contrarias en la definición e implementación de los servicios y precios de las tarifas.

En nuestro país, las tarifas de los servicios públicos de la energía eléctrica, gas, agua, como también de los combustibles, entre otros, han estado muy presentes en todas las mesas de discusión de los argentinos en los últimos años. Durante la gestión del gobierno anterior las tarifas fueron fuertemente subsidiadas por el Estado, bajo el principio de la equidad social, conteniendo objetivos redistributivos. Con el correr de los años las partidas destinadas a subsidiar los servicios públicos se fueron incrementando considerablemente constituyéndose en una carga dentro del gasto público general, hasta incluso generando distorsiones en su distribución y costos.

A partir de la nueva gestión política la decisión fue reducir la participación de los subsidios como porcentaje del gasto público, lo que implicó la actualización programada de las tarifas impactando directamente en el índice de precios aumentando el costo de vida de los habitantes argentinos.

Lo que se intenta en este estudio especial es mostrar la evolución y composición de los servicios de energía eléctrica, gas residencia y combustible no solamente en la localidad de Bahía Blanca sino comparado con localidades de la región.

## Servicio de energía eléctrica

Dentro de la tarifa de energía eléctrica se incluyen los conceptos de:

- **Generación y transporte:** contempla los costos de producir la energía y transportarla desde los centros de generación (usinas eléctricas distribuidas a lo largo de todo el país) hasta las distribuidoras locales y regionales a través del Sistema Argentino de Interconexión (SADI). Dentro del mercado argentino, el precio de generación y transporte (o costo mayorista) es determinado por Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMESSA) y debe ser reglamentado por el Ministerio de Energía de la Nación.

- **Distribución (o Valor Agregado de Distribución -VAD-):** incluye la transformación de la energía de alta a baja tensión y su distribución hasta el usuario final (vivienda, comercio, etc). Las distribuidoras pueden ser empresas provinciales públicas o privadas. En el caso de Bahía Blanca la distribución se encuentra a cargo de la prestataria EDES, y por cooperativas eléctricas en la mayoría de las localidades de la región.

El VAD es determinado por cada jurisdicción provincial, siendo el responsable en el caso de la provincia de Buenos Aires el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la provincia de Buenos Aires (OCEBA).

• **Impuestos:** son un componente adicional de la factura de energía eléctrica. La misma está compuesta por componentes nacionales, provinciales y municipales, siendo en los últimos tiempo el IVA (impuesto nacional) el de mayor incidencia.

Con el fin de analizar la evolución del costo energético, el CREEBBA realizó un seguimiento de las facturas del servicio de energía eléctrica de una gran cantidad de localidades<sup>1</sup> de la región. A partir de dicho análisis surge que los conceptos aplicados a lo largo del tiempo no tienen un correlato exacto con los cambios tarifarios (componen de VAD de la factura) aprobados por el OCEBA, y que en las distintas localidades existen facturas eléctricas diferentes. Por ello, y a modo de comparación, es que se analiza la evolución del costo final de la energía eléctrica para un usuario residencial promedio de la localidad de Bahía Blanca. Más específicamente, se toma como medida un consumidor residencial promedio, el cual realiza un consumo estable de 200 kWh por mes<sup>2</sup>, imputándole el cuadro tarifario de un consumidor T1R categoría 2.

Tomando la factura de este consumidor promedio, durante el primer semestre del 2018 el costo energético ronda los \$895, un 73% más cara que la factura promedio del año 2017 y aproximadamente 9 veces más cara (+810%) que la abonada en el año 2013.



El gráfico 1 muestra la evolución de la factura eléctrica de un consumidor residencial promedio bahiense desde el 2013 a la actualidad. Es de importancia aclarar que durante los años 2013, 2014 y 2015 rigió un subsidio del Estado Nacional que financiaba el 60% de los cargos variables (o energía activa). La aplicación de subsidios más la estabilidad en los cuadros tarifarios mantuvieron el costo energético prácticamente estanco durante estos tres años. A partir de 2016 comienzan una serie de modificaciones en los cuadros tarifarios, lo que, conceptos no eléctricos y medidas cautelares, afectaron la factura pagada por el usuario (gráfico 1).

**Gráfico 1: Evolución del costo energético de consumidor residencial en Bahía Blanca**

Pesos por mes (\$/mes) – Consumo de 200 kWh/mes



\* Promedio primer semestre 2018

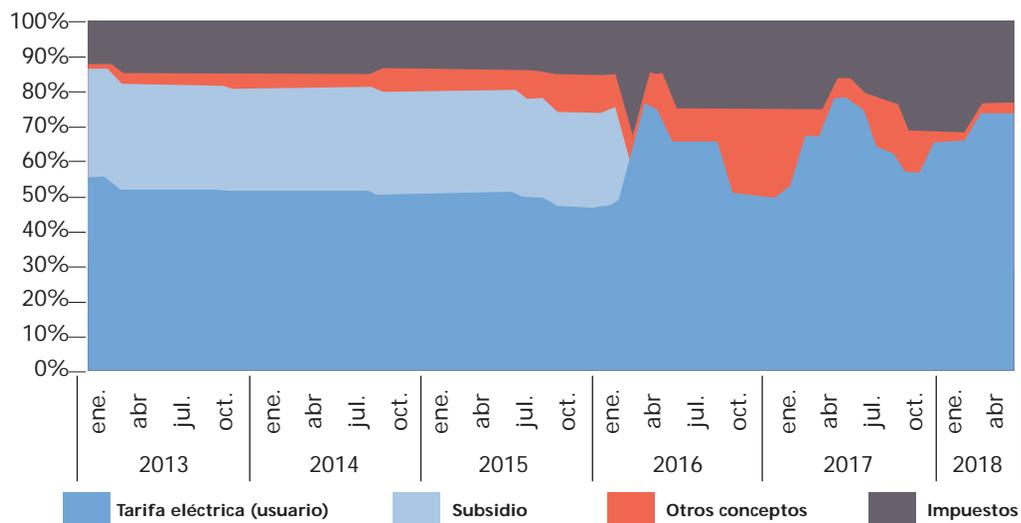
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OCEBA y EDES

<sup>1</sup> Bahía Blanca, Punta Alta, Pigüé, Cnel. Dorrego, C. Patagones, Carhué, M. Hermoso, Tres Arroyos, Cnel. Pringles, Cnel. Suárez y Salliqueló.

<sup>2</sup> Para medir el consumo eléctrico se utiliza como unidad de medida el kilowatt por hora (kWh).

**Gráfico 2: Composición de factura eléctrica de consumidor residencial en Bahía Blanca**

Porcentaje – Consumo de 200 kWh/mes



**Nota:** Para el cálculo de la estructura tarifaria se utiliza la factura teórica que debería haber abonado el usuario, tomando a los subsidios como un concepto positivo. La factura teórica difiere de la factura efectivamente pagada en el monto subsidiado por el estado nacional.

$$\text{Factura teórica} = \text{Tarifa eléctrica} + \text{Subsidio} + \text{Otros} + \text{Impuestos}$$

$$\text{Factura efectiva} = \text{Tarifa eléctrica} - \text{Subsidio} + \text{Otros} + \text{Impuestos}$$

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OCEBA y EDES

Los aumentos de importancia en la factura eléctrica comenzaron con la entrada en vigencia del cuadro tarifario de febrero de 2016, donde se produjo un triple efecto: a) incremento de los costos de distribución (cargos fijos + cargo variables); b) aumento en el valor mayorista de la energía; c) y adicionalmente la eliminación de los subsidios nacionales a la energía eléctrica. Esta modificación elevó el costo eléctrico un 256% entre enero y junio de 2016<sup>3</sup>, incidiendo en un 47% los aumentos en la distribución, 1% el costo mayorista y un 52% correspondiente a la eliminación de subsidios.

Posteriormente, en mayo de 2017 comienzan otra serie de modificaciones, generando nuevas subas del costo energético. Mientras que en enero 2017 un consumidor residencial promedio abonaba en concepto de distribución \$16,72 de cargo fijo y \$0,9261 por cada kWh consumido, para diciembre del mismo año los conceptos ascendían a \$86,44 de cargos fijos y \$1,7055 por kWh.

Por último, en enero y febrero de 2018 se realizaron nuevas correcciones en los cuadros tarifarios que dan un nuevo impulso al costo energético, llegando, para el consumidor promedio, a los \$970.

Estas escaladas en los precios del servicio provocaron una revisión tributaria por parte de la provincia de Buenos Aires, que derivó en la eliminación de dos impuestos provinciales<sup>4</sup> que permitieron bajar la factura eléctrica en un 10% aproximadamente.

Estos cambios estructurales se observan con más claridad en el gráfico 2 donde se muestra la composición de la factura eléctrica para un consumidor residencial promedio. Mientras que en el año 2013 el 35% correspondía a tarifa eléctrica abonada por el usuarios, 38% a subsidio, 4% otros conceptos y 23% de impuestos, en el 2018 la misma factura (recordemos que su valor es 9 veces superior) es 73% tarifa eléctrica, 0% subsidio, 3% otros y 24% impuesto.

Las alteraciones en la estructura se deben en gran medida a la eliminación repentina de los subsidios en 2016, la incorporación de conceptos no eléctricos destinados al mantenimiento y las obras de infraestructura, y las reestructuraciones impositivas tanto por la incorporación o la eliminación de impuestos provinciales. Este último ítem (impuestos) ha sido muy cambiante, mostrando una alícuota efectiva (suma de todas las alícuotas de impuestos nacionales y provinciales), de 58% en el 2013 hasta llegar al 32% en la actualidad<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> El nuevo cuadro tarifario entró en vigencia en marzo de 2016, sin embargo una media cautelar (poder judicial de la provincia) suspendió temporariamente el aumento, que recién se hizo efectivo para julio de 2016.

<sup>4</sup> Se eliminaron los impuestos "Ley Pcial. 7290" con una alícuota del 10,0% y "Ley Pcial. 9038" con alícuota del 5,5%.

Otro de los objetivos del estudio es la dinámica regional de los servicios públicos, para lo cual se realizaron comparaciones de un consumo promedio en la región. En primer lugar vale la pena estudiar las áreas de concesión en que se divide la Provincia. Para ordenar la distribución del servicio se divide el territorio provincial en 6 áreas de concesión: área metropolitana norte (EDENOR), área metropolitana sur (EDESUR), área de influencia de la capital provincial (EDELAP), área norte (EDEA), área atlántico (EDEA) y área sur (EDES)<sup>6</sup>. Cada una de estas áreas posee su propio cuadro tarifario, por ello se calculó el costo eléctrico tomando como referencia el ya mencionado consumo residencial promedio. De un grupo de localidades testigo (tabla 1) Bahía Blanca abona el servicios más oneroso de la provincia, erogando un 35% más que la capital provincial y 85% más que en el área metropolitana.

Extrapolando el mismo análisis al ámbito regional, se realizó una comparación de la factura en algunas localidades de la región del sudoeste (delimitada por los 22 distritos que componen la sexta sección electoral). De dicho análisis surge que los cargos por generación, transporte, distribución e impuestos nacionales y provinciales son iguales dentro de la misma área de concesión. Por ello, todas las localidades que pertenezcan a un mismo prestatario (EDES, EDEN o EDEA) abonarán la misma factura eléctrica. Como se observa en el gráfico 3 las localidades de Tres Arroyos y Salliqueló pagan una factura diferente por pertenecer a otras áreas de concepción (distintas a EDES). Por otro lado, la localidad de Carmen de Patagones, a pesar de ser provista por EDES, posee una tarifa menor a causa de un “descuento patagónico” que se realiza sobre el subtotal imponible (cargos fijos + cargos variables + costo mayorista).

**Cuadro 1: Factura eléctrica de consumidor residencial en distintas localidades de la provincia**

*Consumo de 200 kWh/mes – a mayo 2018*

Localidad	Prestador	Factura a pagar (\$)
Bahía Blanca	EDES	870
Mar del Plata	EDEA	730
Trenque Lauquen	EDEN	833
La Plata	EDELAP	661
Vicente López	EDENOR	471
Moreno	EDESUR	473

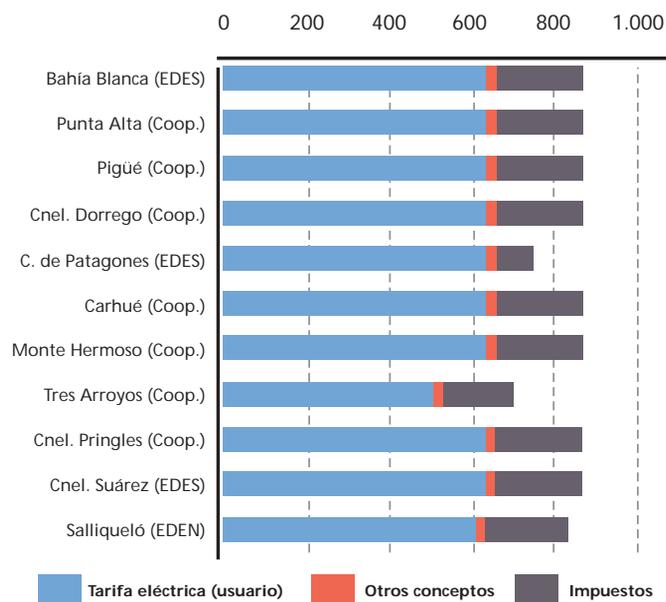
Fuente: Elaboración propia

<sup>5</sup> Para el cálculo de los impuestos se aplica la alícuota efectiva al monto imponible eléctrico neto de subsidios. Por ello, mientras en 2013 la alícuota efectiva alcanzó el 58%, la existencia de subsidios que disminuyen el monto imponible generaban una participación de los impuestos en la factura total del 23%.

<sup>6</sup> En la página del OCEBA se puede observar el área de prestación del servicio, y el tipo de concesión de las distribuidoras locales: <http://www.oceba.gba.gov.ar/web/trunk/s.php?i=11>.

**Gráfico 3: Factura eléctrica consumidor residencial en distintas localidades de la región**

*Consumo de 200 kWh/mes – a mayo 2018*



**Nota:** Entre paréntesis se aclara el concesionario del servicio en cada localidad.

**Fuente:** Elaboración propia en base a facturas de las prestatarias locales.

Una mención adicional corresponde para las tasas municipales. Salvo en Bahía Blanca, en el resto de las localidades analizadas dentro de la factura de luz figura el concepto “Tasa de iluminación municipal” o “Tasa de alumbrado público” conceptos avalados por la ley provincial 10.740<sup>7</sup>. Si bien este concepto aumenta el valor de la factura energética, no se incluyendo dentro del análisis (gráfico 3) por no tener un criterio homogéneo de aplicación. Dependiendo de la localidad la tasa de iluminación municipal puede ser un cargo fijo o un porcentaje sobre el subtotal imponible, que depende del tipo (led, sodio, mercurio) y la cantidad de farolas de alumbrado público que existan en la cuadra del contribuyente. Por consiguiente, al no poder homogenizar el cobro la tasa, se excluyen del análisis tarifario.

## Servicio de gas residencial

El mismo tratamiento del costo eléctrico se realiza para el servicio de gas natural. Por ello, se ensaya el consumo de un usuario residencial promedio en la localidad de Bahía Blanca, cuyo consumo anual asciende lo 1.350 m<sup>3</sup> anuales, o su equivalente a 225 m<sup>3</sup> mensuales<sup>8</sup>, lo que lo convierte en un usuario residencial categoría "R2.3". Este usuario residencial abonó durante la primer mitad de 2018 una factura de \$1.314 lo que representa un incremento del 74% con respecto a 2017 y 1.950% con respecto a 2013 (una factura 20 veces más cara).

A pesar de ciertas modificaciones menores en el año 2014, la tarifa de gas también comienza su escalada en el año 2016, solo interrumpida por el amparo judicial de mediados de dicho año. Dentro de este servicio, las variaciones de precios se deben en primer lugar a una reestructuración tarifaria, y en segunda instancia a una eliminación de los subsidios.

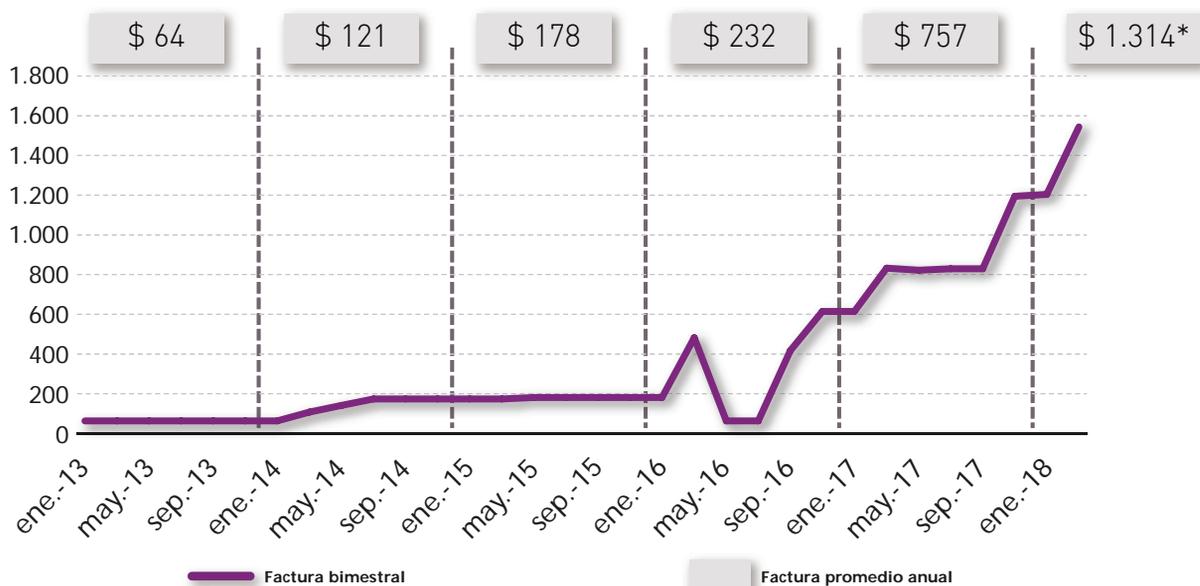
No intervienen aquí grandes modificaciones en la estructura impositiva tanto de impuestos nacionales como provinciales (presenta una alícuota efectiva estable a lo largo de los años analizados).

Posterior a la última recomposición tarifaria de abril de 2018, para un consumidor residencial promedio, el 78% de la factura corresponde al servicio de gas natural (costo fijo más costo variable), el 21% a impuestos (mayormente IVA, en menor medida ingresos bruto) y el 1 % restante a otros conceptos.

**74%** aumento de gas de 2017 a 2018

**Gráfico 4: Evolución de factura de gas de consumidor residencial en Bahía Blanca**

Pesos por bimestre (\$/bimestre) – Consumo de 225 m<sup>3</sup>/bimestre



\* Promedio primer semestre 2018

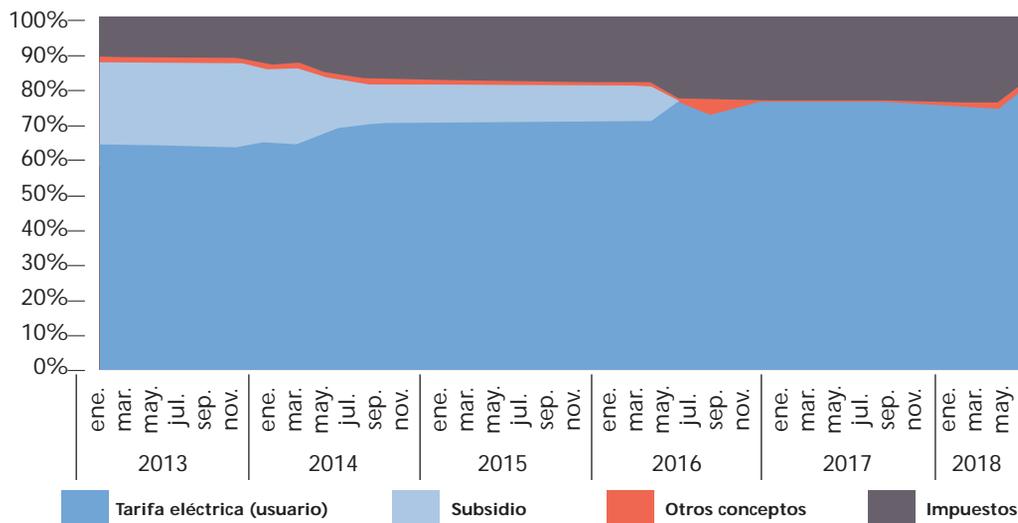
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ENARGAS y Camuzzi Gas Pampeana

<sup>7</sup> Art 1 Ley provincial 10.740: "Las Empresas prestadoras del Servicio Público de Electricidad, en la Provincia de Buenos Aires, deberán percibir, a solicitud y en representación de las Municipalidades, la Tasa por Alumbrado Público que éstas fijen en su jurisdicción, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades."

<sup>8</sup> Si bien el consumo de gas no se distribuye en forma lineal durante el año, para los efectos comparativos se propone un consumo estable a lo largo los 6 bimestres.

**Gráfico 5: Composición de factura de gas de consumidor residencial en Bahía Blanca**

Porcentaje – Consumo de 225 m<sup>3</sup>/bimestre



**Nota:** Para el cálculo de la estructura tarifaria se utiliza la factura teórica que debería haber abonado el usuario, tomando a los subsidios como un concepto positivo. La factura teórica difiere de la factura efectivamente pagada en el monto subsidiado por el estado nacional.

$$\text{Factura teórica} = \text{Tarifa eléctrica} + \text{Subsidio} + \text{Otros} + \text{Impuestos}$$

$$\text{Factura efectiva} = \text{Tarifa eléctrica} - \text{Subsidio} + \text{Otros} + \text{Impuestos}$$

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de ENARGAS y Camuzzi Gas Pampeana

La composición estructural del costo del gas no se vio modificada en importancia después de la eliminación de los subsidios nacionales. Solamente se observa una pequeña modificación en el bimestre mayo/junio 2018 producto de la eliminación de un impuesto provincial (eliminación de la alícuota del 9% sobre el monto imponible), lo que recorta el valor de la factura de gas en un 7%.

En términos regionales, la localidad de Carmen de Patagones, por su condición de zona fría y pertenecer a otra prestataria del servicios de gas denominada Camuzzi Gas del Sur, sobresale como la que menor tarifa de gas paga, cuyo valor asciende al 60% del valor de una tarifa promedio regional. Las localidades de Bahía Blanca y Punta Alta, que son abastecidas por Camuzzi Gas Pampeana al igual que el resto de la región, poseen una tarifa diferencial. Dicha tarifa no modifica de manera significativa la factura efectiva, dado que solo existe una bonificación del 4% en los cargos variables. La última discrepancia entre las distintas localidades es el cobro de la tasa municipal, que se trata de una alícuota sobre los cargos de gas. Esta tasa tiene una muy baja incidencia en la factura, por lo que tampoco tiende a generar grandes distorsiones en el costo final del servicio.

**Gráfico 6: Factura de gas consumidor residencial promedio en distintas localidades de región**

Consumo de 225 m<sup>3</sup>/bimestre – mayo/junio 2018



**Fuente:** Elaboración propia en base a facturas de las prestatarias locales

## Otros bienes y servicios

Un panorama distinto surge en la evolución del precio de los combustibles líquidos o bien del servicio de transporte interurbano (colectivos). Para evaluar el desempeño se analiza:

-“Nafta súper” del principal operador local de este combustible,

-“Gasoil regular” del principal operador local de este combustible,

-Boleto de colectivo interurbano en Bahía Blanca.

En todos ellos, ha existido una evolución de precios escalonada, es decir, los precios aumentan por tramos, pero de manera constante durante los últimos años. En el caso de los combustibles líquidos, entre 2013 y el 2018 (primer semestre) la nafta súper aumentó 259% y el gasoil regular 216% registrándose los mayores incrementos en noviembre 2013, abril 2016 y octubre 2017. El transporte interurbano tiene un desempeño más estacional, presentando un aumento entre puntas de 321%, siendo en enero de 2017 (43%) y enero de 2018 (38%) los meses de mayores incrementos.

Analizando la composición del precio de los combustibles, más allá del incremento estable, existe una leve reconversión de su precio al surtidor. Mientras que en 2013 el precio de la nafta súper estaba constituido (en promedio) un 59% valor del combustible y un 41% impuestos, en el primer semestre de 2018 esta estructura cambia a 64% combustible y 36% impuestos. En el caso del gasoil regular este cambio es más sutil pasando de una participación del 35% de los impuestos a una de 32% en 2018.

**Cuadro 2: Precio promedio y variación de nafta súper, gasoil regular y transporte interurbano**

Año	Nafta súper (\$/lt)	Gasoil regular (\$/lt)	Transporte urbano (\$/boleto)
Precio promedio			
2013	7,79	7,38	4,11
2017	22,06	18,50	12,55
2018*	27,98	23,35	17,30
Variación porcentual (%)			
13 a 18*	259%	216%	321%
17 a 18*	27%	26%	38%

\* Promedio primer semestre 2018

Fuente: Elaboración propia

## Resumen

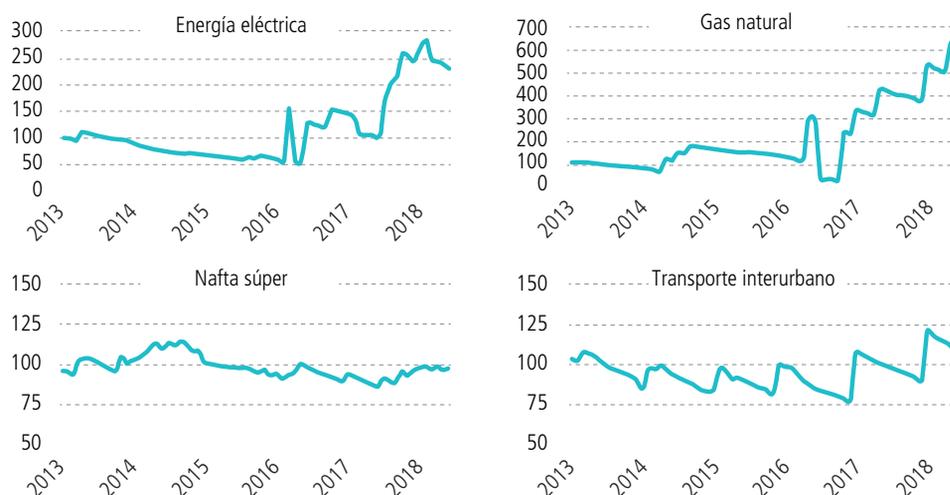
Tomando como partida el año 2013, en la localidad de Bahía Blanca el servicio domiciliario de gas natural es el que presenta la mayor variación real de precios. Según muestra el gráfico 7 en los últimos 5 años este servicio aumentó 5 veces más que la inflación local. La energía eléctrica tuvo una recomposición de dos veces por encima de la inflación, es decir, si la factura de un consumidor promedio actual es de \$895, en el 2013 (tomando en cuenta la inflación general del período) hubiera sido de a \$380.

Para los casos de electricidad y gas existió un elevado reajuste de tarifas superando en forma considerable el aumento general de precios.

Distinto es el caso de los combustibles (nafta súper) y transporte interurbano, los cuales a lo largo de los últimos años aumentaron sus precios para acompañar la evolución general. Comparado con el resto de los bienes de la economía, los mencionados no tuvieron ni ganancia ni pérdida en sus precios relativos.

**Gráfico 7: Evolución del índice de precio deflactado de varios bienes y servicios**

Índice base año 2013 = 100. Deflactado a precios de julio 2018



Fuente: Elaboración propia en base EDES, Camuzzi, Ministerio de energía y CREEBBA