
Macroeconomía política de la energía y la agenda 2023 en la Argentina

Fernando Navajas
ANCE FIEL UBA

Conferencia “Economía de la energía: entre la coyuntura macroeconómica, el proyecto Vaca Muerta y la transición energética”
Instituto Argentino de la Energía Gral. Mosconi, Octubre 5, 2021

Motivación

- Hacer economía (en general, y de la energía en particular) con el diario del lunes siempre es más fácil y se dice que lo que uno “hubiera hecho” en Diciembre de 2015 sería distinto.
 - OK, pero esa no es la cuestión.
 - Encarar 2023 haciendo “bien” 2015 va a llevar a un fracaso. En parte por que este es otro mundo.
 - Y en parte porque lo que se cree que está “bien” en realidad, por ahí, está mal.
- La cuestión es más metodológica y de preparación a lo que uno posiblemente va a enfrentar.
 - ¿Cuál es la visión de medio/largo plazo y la adaptación a shocks en que se asienta la prospectiva que va a guiar el diseño y acción de la política energética?

Motivación

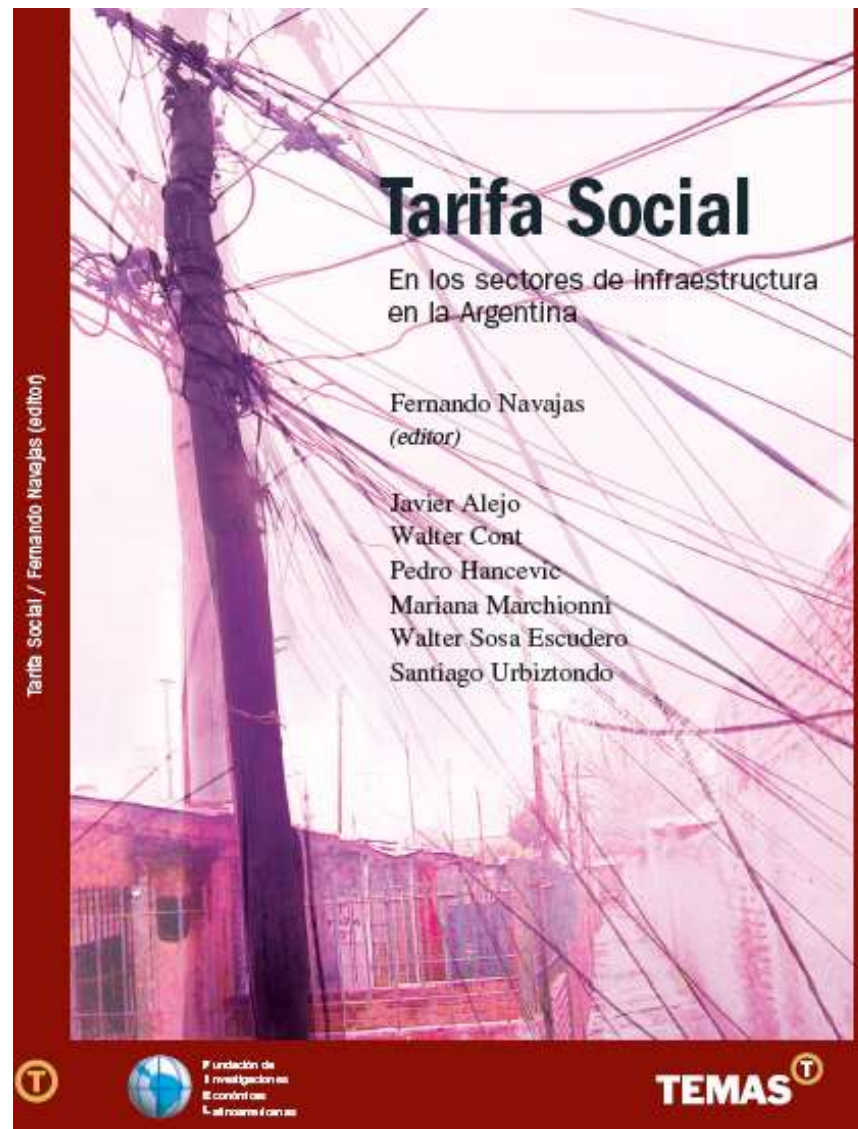
- Entre 2004 y 2015 se generó una masa crítica de pensamiento (un “common pool”) frente al esquema intervencionista post 2002, a través de varios seminarios y reuniones (CARI, IAE-Mosconi, UCES, etc) y de grupos (ex Secretarios).
 - Mis aportes a ese “pool” (Navajas 2008, 2010 y 2015a) fueron entre otros sobre tarifa social, consistencia de corto y largo plazo sectorial y la relación entre subsidios, devaluación e inflación.
- En 2016 este pool/ámbito de reflexión abierta y prospectiva se desinfló y su influencia en la política energética fue relativa(mente poca). Vino algo muy distinto e inicialmente susceptible de ser sospechado de “captura regulatoria” (Navajas, 2016)
- Pero gracias a Dios (más bien a los errores) volvió el modelo anterior en 2019 !! Viene otro ciclo de reflexión ! Pero ahora con otros elementos estructurales dados por la aceleración al cambio climático y por la pospandemia.
 - ¿Cómo hay que encararlo? ¿Qué hay que entender estructuralmente? ¿Cuáles son los grandes temas que deben organizar la salida? ¿Se podrá armar un esquema consistente y sostenible? ¿O volverá a haber captura?

Planteo

- Voy a revisar, modestamente, qué podemos decir hoy, prospectivamente hacia 2023, en sólo dos planos temáticos centrales, por razones de tiempo y espacio en esta presentación.
 - I. Reforma de subsidios, tarifa social y reforma regulatoria de precios y tarifas.
 - II. Consistencia macro-energía y de corto-largo plazo. Frente a la aceleración de las presiones para coordinar la mitigación de emisiones de CO₂ y frente al cambio estructural en la pospandemia. Ambos reclaman acelerar la transición eléctrica.

I. Tarifa social, subsidios y reforma regulatoria/tarifaria

Vamos a necesitar un volumen 2, para 2023



Repensando los subsidios y la tarifa social

- Hace 13 años, establecimos a la tarifa social cómo “*conditio sine qua non*” de una futura reforma tarifaria
- La literatura técnica y los resultados de simulaciones llamaban a aplicar mecanismos de focalización camino a un subsidio de suma fija, no de precios mas bajos.
- 15 años más tarde hay que repensar estratégicamente estos mecanismos de cara a
 - ✓ La reorganización del sector y la regulación, con una reforma de las leyes que acomode la transición
 - ✓ Una reforma tarifaria integral, más vinculado a la transición eléctrica
 - ✓ Una reforma fiscal-tributaria que posiblemente integre subsidios o que prefiera dejarlos en los sectores.
 - ✓ Resolver la descentralización de impuestos y subsidios a la energía

Dos resultados recientes importantes

- **Hancevic *et al* (2022, *Energy Journal*) y Giulano *et al* (2020, *Energy Economics*).**
 - Ambos salen del “tronco” metodológico del libro Navajas *et al* (2008).
- Hacen dos cosas muy distintas, pero que terminan siendo muy complementarias y relevantes para preparar la agenda de 2023.
- Hancevic *et al* (2022) miran una estructura tarifaria desequilibrada (ETD) en México que viene con subsidios generalizados.
- Pero no se plantean meter una tarifa social (TS) sino primero rediseñar la estructura tarifaria (en dos partes) sobre un pricing nodal eficiente y luego armar una TS sobre un re-escalamiento de los cargos fijos para infraestructura. Esa es una dirección de reforma correcta (ver Navajas, 2015b)
- La estructura tarifaria en Hancevic *et al* (2022) está pensada para acomodar la transición energética, ese es el norte de la reforma propuesta.

Dos resultados recientes importantes

- Giulano *et al* (2020) hacen otra cosa muy distinta. Evalúan/simulan el “poder distributivo” de la tarifa social (TS) en electricidad y gas natural en Argentina en 2016-19, con una visión favorable de la política de eliminación de subsidios.
- Encuentran que la TS resulta tener buena incidencia: es relativamente “pro-pobre”. Pero contiene todavía errores de exclusión e inclusión.
- Pero después de la TS, el esquema de subsidios de la Argentina sigue teniendo una incidencia insatisfactoria: sigue siendo progresivo pero es muy “pro-rico”. Ellos atribuyen esto a que los subsidios siguen siendo muy generalizados en sus datos.
- La reforma para Giulano *et al* (2020) pasa por perfeccionar el mecanismo de TS 2016-19 para mejorar la incidencia distributiva de los subsidios

Dos resultados recientes importantes

- Ambos trabajos son criticables por distintas razones
 - Hancevic *et al* (2022) implica reformar un status quo “by assumption” pero no está claro que la economía política lo permita. Meten un cargo al CO2 a la tarifa final que plantea un problema de coordinación y que no da señales a los generadores. Ignoran la carga impositiva a la energía. Dejan dudas sobre los cargos fijos nodales que requiere la transición eléctrica.
 - Giulano *et al* (2020) hacen un análisis de incidencia distributiva prescindiendo del diseño y las distorsiones de estructura tarifaria (lo que mira Hancevic *et al*, 2022) y no ven que es la ETD la que causa el problema de los subsidios generalizados que ellos miden. Hacer TS sin cambiar la estructura tarifaria, como hizo la Argentina, es un error.
- Pero es mucho lo que ofrecen. En conjunto aportan una contribución muy importante para la agenda de trabajo de la reforma pos 2023.

II. Coordinación macro-energía I: Cambio climático, pospandemia y transición

Cambio climático, pospandemia, macro y energía

- Este se ha movido a ser el centro de la escena sobre el que organizar la energía y la macro en la Argentina
- Hay un proceso de interpelación en curso a nuestros compromisos que obligan a pensar en una estrategia. Viene del lado del G20, IMF, Banco Mundial, EU y va a obligarnos a conformar a un paradigma más intenso de convergencia a Net-Zero, o aún más.
- ¿Cuál es la macro detrás de esta aceleración a la transición? Ejemplo: La hipótesis Hepburn-Stern-Stiglitz
- ¿Estamos preparados para eso? ¿Es consistente con el aprovechamiento de VM en una “ventana” razonable? ¿Cuál tendría que ser nuestra respuesta?

La hipótesis Hepburn-Stern-Stiglitz

- Hipótesis: Salida a nueva normalidad acompañada por políticas que buscan maximizar la respuesta en inversión en infraestructura y empleo compatibles con objetivos de largo plazo hacia una economía verde (Hepburn, Stern, Stiglitz *et al*, 2020)
 - Vivienda e infraestructura de espacios, sistema de transporte y logística, agua y saneamiento, comunicaciones
- Energía en el centro de la escena: profundiza transición hacia electrificación del transporte, almacenamiento y baterías, renovables, energía distribuida, digitalización e IA

Argentina: Problemas con la hipótesis Hepburn-Stern-Stiglitz

- Macro I, pre COVID-19: Disponibilidad de recursos, problema de endeudamiento y solvencia fiscal y externa sesga a hidrocarburos no convencionales.
 - Chisari y Navajas (1990), sin espacio fiscal, alta deuda, horizonte es corto y sesga a uso de recursos naturales del muy alta productividad, contra medio ambiente
- Macro II, post COVID-19: peor todavía, no hay espacio fiscal ni financiamiento para acomodar una sustitución de energía primaria por capital (verde)
- Economía política: Sector hidrocarburos con extenso poder de lobby. Provincias petroleras y coalición pro Vaca Muerta.

Carbon pricing es el centro de la estrategia

- Existen dos caminos para conformar al paradigma internacional de la transición. Uno es “Primal” (cantidades), el otro es “Dual” (precios). Carbon pricing es el dual y el que mejor se adapta a la coordinación.
- La Argentina tiene que avanzar en el “Dual” para poder validar su menor acción en el “Primal”.
 - Hay que reformar nuestro esquema de impuesto al CO2 para generalizarlo e incluir a toda la energía.
 - Hay que ir por la línea de Metcalf (2019) y hacer una reforma tributaria que contemple que ya existen otros impuestos a la energía (Navajas *et al*, 2012; Navajas, 2018)
- Pero hay varios escollos para allanar este camino
 - Se requiere reformar las estructuras de precios y desacoplar los subsidios de la formación de precios. Por esto, el bloque visto antes se vuelve todavía más importante !!
 - Hay que atravesar la macroeconomía política de la reforma, y evitar lo que ocurrió en 2017 con el gas natural.

Sugerencias para la agenda 2023

1. Avanzar en una reforma profunda del impuesto al CO2 que sea amplia hacia el sector energético y contemple todos los elementos de coordinación con otros impuestos y otras acciones/políticas.
2. Debe ser coordinada por Economía (como en 2017) pero ser abarcativa, estar calibrada a valores compatibles con una acción decidida para la limitación de emisiones (Parry *et al*, 2021) que posiblemente la ubique en 50 dólares la tonelada hacia arriba.
3. La recaudación debe ser integrada al esquema de subsidios de suma fija a la energía de una reforma concomitante en la tarificación y la tarifa social. O ser usada para el financiamiento de infraestructura para la transición energética, la que debe contar con apoyo multilateral explícito en el programa con el FMI.

Sugerencias para la agenda 2023

4. La reforma debe incluir/considerar los esfuerzos de captura y secuestro (CCS) así como coordinarse con acciones o programas de eficiencia energética y subsidios a renovables (los que deben tender a eliminarse).
5. Un aspecto central es el tratamiento de exportaciones e importaciones de modo coordinado con la propuesta que el G20 va a estar elaborando en los próximos tiempos en la línea propuesta por Parry *et al* (2021).
6. Pero un requisito fundamental para la reforma es una reforma previa de los subsidios que como vimos depende a su vez de la estructura de precios. Por eso siguen un conjunto de lineamientos para converger en esta reforma de **subsidios-cum-pricing-cum-carbon taxes**.

Sugerencias para la agenda 2023

7. No dejar para el final (como Cambiemos en 2019 con el informe NERA, que nunca llegó) la reforma del mercado eléctrico mayorista. Hacer pivotear la reforma sobre esto, de entrada (ver Navajas, 2010 para este planteo).
8. Hay que ir a un esquema de señales spot y de contratos en formato de precios nodales, incluyendo mecanismos licitatorios de adición de capacidad que mapeen precios de largo plazo.
 - Mantener como hipótesis de base que el gas es el driver para la conformación del precio marginal. Los renovables van con contratos que aterrizan (sin subsidios) en el mercado. El mercado mayorista tiene que internalizar el impuesto al CO2.
 - En el mercado de gas se perfecciona el esquema licitatorio de mediano plazo, libre de subsidios y con competencia
9. Sobre estos valores armar la referencia para una reforma regulatoria/tarifaria (como hacen Hancevic *et al*, 2022 para electricidad en México)

Sugerencias para la agenda 2023

10. Con los costos marginales de eficiencia nodales (que incluyen carbon pricing) dados por el mercado mayorista o simulados, empezar a simular la estructura de cargos fijos nodales (ver también Urbiztondo *et al*, 2020) y luego los cargos personalizados que acomoden subsidios e integren impuestos al financiamiento de la red.
11. Cubriendo o preparando el caso que en el futuro la electricidad vaya más rápido a tarificación de cargo fijo y muy bajo precio marginal y con financiamiento tributario (no volumétrico y de rentas generales).
12. Esto obliga a replantear el diseño de la RTI con un costo de capital de referencia de muy bajo nivel, comparable a los de países con investment grade de la región. Posible reforma a management contracts.

Sugerencias para la agenda 2023

13. Hacer migrar la Tarifa Social hacia cargos fijos focalizados (segmentación eficiente, es esto) y diferenciada por regiones y estacional (verano, invierno).
14. Revisar acceso y coordinar la TS con políticas de eficiencia energética, por la presunción de que muchas de estas tienen un sesgo pro-rico y con efectos que chocan con un carbon pricing eficiente.
- 15. No** integrar las tarifas sociales de gas y electricidad en un ingreso básico universal (UBI) por razones de necesaria flexibilidad a futuro, de economía política y de distorsiones en el mercado laboral.
16. Coordinar una reforma federal de los impuestos y cargos a la energía eléctrica que coparticipe el financiamiento de las inversiones de infraestructura para la transición eléctrica (Navajas, 2018).

Referencias

- Chisari O. and F. Navajas .1990. "Environmental Resources, Public Inputs and Fiscal Constraints", in J. Dixon (ed.) *Economics of Natural Resources and the Environment*, *Revista de Análisis Económico*, Vol. 5, N°2, November
- Giuliano F., M. Lugo, A. Masut and J. Puig. 2020. "Distributional effects of reducing energy subsidies: Evidence from recent policy reform in Argentina", *Energy Economics*, 92 .
- Hepburn C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz and D. Zenghelis .2020., "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?" *Oxford Review of Economic Policy* 36(S1)
- Hancevic P., H. Nuñez and J. Rosellon. 2022. "Electricity Tariff Rebalancing in Emerging Countries: The Efficiency-equity Tradeoff and Its Impact on Photovoltaic Distributed Generation", *The Energy Journal*, Vol. 43, No. 4.
- Metcalf, Gilbert E. 2019. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity*, (Spring), 405-458.
- Navajas F. 2008 (editor), J. Alejo, W. Cont, P. Hancevic, M. Marchioni, W. Sosas Escudero y S. Urbiztondo, *La tarifa social en los sectores de infraestructura en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. TEMAS.
- Navajas F. 2010. "Infraestructura y energía en la Argentina: Diagnósticos, desafíos y Opciones", Documento de Trabajo de FIEL N°105, <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOCTRAB105.pdf>

Referencias

- Navajas F. 2015a. “Subsidios a la energía, devaluación y precios”, en Berlinski J. y O. Chisari (eds) *Un siglo de la academia nacional de ciencias económicas*, Buenos Aires: EDICON
<http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC TRAB 143163614502 0.pdf>
- Navajas F. 2015b. “Energy Subsidies Revisited”,
<http://www.fiel.org/publicaciones/Novedades/NEWS 1427393526485.pdf>
- Navajas F. 2016. “Captura regulatoria, ajuste tarifario y después”, Seminario de Política Económica, FCE-UBA,
<http://www.fiel.org/publicaciones/Novedades/NEWS 1478020430260.pdf>
Octubre 5.
- Navajas F. 2018. “Impuestos y cargos específicos en las tarifas de los servicios de infraestructura”, Nota Técnica 1473, Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto. <https://publications.iadb.org/handle/11319/9032>
- Navajas F., M. Panadeiros y O. Natale. 2012, “Workable environmentally related energy taxes”, IDB Research Department Working Paper, IDB-WP-351, November 2012
- Parry, I., S. Black and J. Roaf. 2021. “Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters.” IMF Staff Climate Notes 2021/001, International Monetary Fund, Washington, DC
- Urbiztondo S., D. Barril y F. Navajas 2020. “Regulation of Public Utilities of the Future in LATAM & Caribbean: The argentine electricity sector”, Technical Note 1814. RID.