

Exoneración del IVA a tarifas de energía eléctrica como transición hacia la rebaja real de las tarifas. Considerando el acceso a la energía como derecho humano

Cecilia Vercellino Dessent^I y Gabriel Portillo Silvera^{II}

Resumen

El presente artículo propone debatir la forma en que se introdujeron determinadas fuentes de energía eléctrica en Uruguay y su vinculación con el acceso y el costo de la misma a través de las tarifas públicas. Proponemos una rebaja de la tarifa eléctrica para determinados sectores de la sociedad con bajos niveles de consumo, priorizando el uso doméstico que se hace de la energía, entendida esta como derecho humano. Problematizando a su vez la liberalización de la misma, donde se favorece a los grandes consumidores que poco aportan al desarrollo social o al crecimiento del país, entendido este en términos de producción de bienes y tecnología, así como cantidad de empleo que genera. Este trabajo considera la política energética de Uruguay y cuestiona la misma a partir de analizar la relación entre la generación de energía, tarifas públicas y rol del Estado, a partir de la aplicación de un nuevo marco jurídico aprobado en la década de los 90.

Palabras clave: políticas energéticas - tarifas - uruguay - privatización de la energía

Abstract

This paper debate the way in which particular electric energy sources were introduced and their relation with the access and the cost of it through public rates, proposing a reduction of the energy public rate, eliminating the VAT for specific social sectors with low consumption levels, prioritizing the domestic use of the energy, understood as a human right, and problematizing its liberalization in favor of big consumers who contributes very few to social development or country, growth in the understanding of it in terms of goods and technology production, as well as the amount of employment it generates. This article considers Uruguay's energy policy and questions it by analyzing the relationship between energy generation, public rates and role of the State, based on the application of a new legal framework approved in the 90s.

Keywords: energy policies - public Rates - uruguay - energy privatization

^IInstituto de Profesores Artigas

^{II}Exdirigente sindical de AUTE.

Introducción

En febrero de 2014 durante la campaña electoral del Frente Amplio, el director nacional de Energía, Ramón Méndez, aseguraba que las inversiones en generación de energía impactarían en pocos años en una rebaja de precios de las tarifas e UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado), y aseguró que cuando se terminara la etapa de inversiones el precio de la tarifa de electricidad tendría una disminución del 30%¹. Méndez recordó que el país invirtió en ese período 7.000 millones de dólares y que se está ampliando el uso de energías alternativas que redundarían en una rebaja real de tarifas a mediano plazo.

Sin embargo, ya en ese momento las políticas energéticas y la apuesta a los eólicos, estaba siendo cuestionada. Esto se debe, entre otras cosas, a que las inversiones en energías alternativas se hicieron a través de operadores privados en su enorme mayoría, y vemos que redundan en beneficios exclusivamente para los privados, sin rebajas de tarifas ni mejoras en el servicio, a pesar de los menores costos de generación. El planteo del Sindicato de trabajadores de UTE (AUTE)² en ese momento –y también ahora–, es que si toda esta inversión que se está dando en el sub-sector eléctrico termina dejando la tarifa que paga la gente en las mismas condiciones, entonces no se habrá cumplido con los objetivos manifiestos teniendo en cuenta que se trata de una empresa pública.

El panorama actual fue predicho por el sindicato. Nos referimos a negocios redondos de los privados con contratos de compra con la UTE por el 100% de la energía producida, se use o no dicha energía, se precise o no, a 20 o 30 años siendo el Estado quien asegura el suministro. Por ende, a pesar del menor costo de producción de

energía que tiene la energía eólica (en comparación con la importación y con la generación térmica), a partir de un esquema de producción privada, este beneficio o este avance en términos de desarrollo o de producción, no tiene un impacto en la política de tarifas públicas, que es lo que a nuestro juicio debería guiar la renovación de la matriz energética y la aplicación de políticas públicas en materia energética.

Más cerca en el tiempo, en diciembre de 2016 Gonzalo Casaravilla, actual presidente de la empresa UTE aseguraba que la tarifa había bajado 31% en comparación con el índice medio de salarios³. Él mismo aseguró que desde 2010 a la fecha las tarifas de energía eléctrica descendieron un 31% con respecto al salario promedio y 16% en comparación con la inflación⁴. Esto fue noticia ya que unos días antes de la fecha de publicación, el Gobierno del Frente Amplio había anunciado que en enero de 2017 aumentarían todas las tarifas públicas en un porcentaje similar a la inflación. Para el caso del costo de la energía eléctrica, el aumento sería de un 7,5% (la inflación rondaba y ronda el 8%)⁵. Estos anuncios del Gobierno generaron un rechazo de varios sectores sociales cuestionando la misma, llamándola “tarifazo”, como lógica manifestación de la sensibilidad que se tiene con el tema de las tarifas e impuestos públicos.

La primera pregunta que nos hacemos a partir de las declaraciones del presidente de la UTE es: si es que la energía es más barata, ¿es más barata para quién? Ya que los usuarios cada vez pagan más por ella, y como veremos más adelante en este artículo, la misma tiene un peso importante en la capacidad de compra de los hogares.

¹ <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mendez-costos-tarifas-usuarios>. Ver también: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1153941-tarifas-ute-bajar-2014-instalan-100-megavatios-energia-eolica>

² <https://www.aute.org.uy>

³ <http://www.uypress.net/auc.aspx?74035,24.Vertambi\unhbox\voidb@x\bgroup\let\unhbox\voidb@x\setbox\@tempboxa\hbox{e}\global\mathchardef\accent@spacefactor\spacefactor}\accent19e\egroup\spacefactor\accent@spacefactor\futurelet\@let@token\penalty\@M\hskip\z@skipn:http://minuto.com.uy/ute-ya-ahorra-us-170-y-bajara-tarifas-a-hogares/>

⁴ El Salario Mínimo Nacional (SMN) a partir de enero 2018 se ubica en 13.430 pesos uruguayos. El Índice de Precios del Consumo (IPC) es de 8,11% para los últimos 12 meses. El desempleo se ubica en 8,12% para mayo 2018. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy>

⁵ Si bien el salario es una referencia importante en una sociedad altamente salarizada como la uruguaya (los ingresos salariales representan aproximadamente el 73% de los ingresos totales del hogar) es necesario conocer el vínculo entre el salario mínimo y el costo de vida, entendido éste como los bienes y servicios a los que se puede acceder con un determinado nivel de ingreso. Desarrollaremos esto más adelante.

Para este artículo nos proponemos desarrollar un ejemplo de política pública en materia energética que implique quitarle impuestos a la energía eléctrica para los usuarios residenciales y, en particular, para los sectores de menores ingresos. En el entendido del peso que significa el pago por el uso de la electricidad en un hogar tipo en relación al salario, y teniendo como criterio principal el de la energía como derecho humano que por tanto debe estar exenta de impuestos. Nadie al día de hoy puede negar que la electricidad sea un producto de primera necesidad para las personas. La discusión de fondo gira en torno ni más ni menos que al carácter de la energía como derecho humano.

El antecedente de exoneración del IVA lo podemos encontrar en otras áreas dentro de los servicios públicos como en OSE (Obras Sanitarias del Estado), donde se está exento de pagar IVA en el uso residencial de agua en un consumo menor a 15 metros cúbicos por mes.⁶

Actualmente los problemas energéticos son cruciales para las sociedades. Principalmente porque la energía es fundamental para alcanzar los logros económicos de un país. La energía es necesaria para el funcionamiento del sistema productivo de una sociedad, que permita el acceso a

trabajo, educación, alimentación, salud y para el bienestar de su población (iluminación, calefacción, refrigeración, etcétera).

Por lo que siendo un servicio público consideramos necesita de políticas estratégicas de largo plazo, de complementación con la región, poniendo las mismas al servicio de la población. Base imprescindible de ello es trabajar hacia el control soberano de los recursos energéticos. Sin dudas, discutir políticas energéticas tiene que ver con discutir políticas de desarrollo. En ese sentido hay que fortalecer el análisis sobre qué desarrollo, repensando el modelo de producción en todos los planos.

A su vez, las tarifas de energía eléctrica continúan teniendo hoy un costo importante para el conjunto de la población, a pesar de las inversiones y reconversiones de la matriz energética tan promocionadas. Pero no todos sufren ese costo por igual. Más aún, como trataremos de mostrar en el presente artículo, gran parte del esfuerzo de inversiones realizado por el país en electricidad fue para que un pequeño grupo de empresas multiplicara su consumo a precios subsidiados.

* * *

Sobre cómo la desregulación y la privatización de la energía eléctrica inciden en las políticas tarifarias. Profundización del análisis y crítica al modelo energético actual

Podemos decir que la desregulación y la privatización de la electricidad representan un traspaso de propiedad y control de la electricidad de manos públicas a manos privadas. La 'liberalización' de la misma implica que el objetivo de brindar un servicio en tiempo y forma para toda la población, pasa a ser sustituido por el ideal mercantil de la competencia, el mito de la capacidad de elección del consumidor, y la prioridad de la eficiencia económica, medida

en función de los beneficios o de la tasa de rendimiento de las inversiones. Brindar un servicio para toda la población en tiempo y forma quiere decir, para nosotros, cumplir con tres aspectos básicos para lo que entendemos como un servicio de bien público esencial: universalidad (acceso por parte de toda la población), permanencia (o continuidad en el tiempo, sin cortes) y estabilidad en los precios o tarifas más allá de los vaivenes de la economía.

⁶ <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,beneficios-fiscales-98,preguntas-frecuentes-ampliacion,O,es,0,PAG;CONC;1017;8;D;se-encuentra-gravado-por-el-iva-el-suministro-de-agua-para-el-consumo-familiar-basico;2;PAG>

Sería difícil analizar las tarifas públicas de electricidad y elaborar una propuesta alternativa en torno a ellas, sin analizar, aunque sea someramente, alguno de los cambios producidos a lo largo de los años y la situación actual en el subsector eléctrico.

La privatización en general y de las actividades del sector eléctrico en particular, no es algo que los ciudadanos hayan exigido o deseado. De hecho en Uruguay este proceso se inicia con un decreto Ley de Electricidad impuesta en la última dictadura (Ley N°14.694, año 1977), que sirve de mojón para luego, concretamente –hace 20 años, en 1997–, con la lucha de cientos de militantes y miles de votantes de por medio, establecer la hoy vigente ley de Marco Regulatorio para el Sector Eléctrico (Ley 16.832)⁷. A partir de esta Ley N° 16.832 se generó un conjunto de reglamentación (vía sucesivos decretos), que le dio forma al modelo de sector que se impulsaba. Esa reglamentación fue sucesivamente aplazada en su entrada en vigencia, hasta el año 2005 que entró en vigor. Formalmente entonces existe un conjunto de reglamentación y un conjunto de instituciones –UTE, Ursea, ADME y MIEM–⁸, que deben aplicarla y cumplirla.

En ese momento tanto AUTE, como el PIT-CNT⁹ (Convención Única de Trabajadores del Uruguay) y organizaciones sociales junto con el Frente Amplio¹⁰, llevaron adelante una intensa campaña y un referéndum en contra del proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo en el gobierno de Julio María Sanguinetti (Partido Colorado), que proponía entre otras cosas liberalizar la producción de energía (en el primer artículo define quitar a la generación de energía eléctrica el carácter de servicio público)¹¹. Al no poder obtener una mayoría suficiente para convocar a un plebiscito y someter a consideración de la opinión

pública la ley, la misma quedó vigente y se inicia con ésta el desarrollo de la industria eléctrica, no como un servicio público donde la energía debe cumplir un papel imprescindible para el desarrollo humano, sino como un negocio a partir del cual solo se accede si existe ganancia que lo justifique.

A pesar de estar aprobada la ley, recién en el 2005 con el gobierno del Frente Amplio y con el incentivo del Estado a través de UTE, aparecen las inversiones en el subsector con los parques eólicos y con la instalación de empresas pasteras como UPM y Montes del Plata asegurando los contratos de compra de energía a los privados, optando por la inversión extranjera como vía para la incorporación de energías renovables no convencionales.

Por lo tanto, podemos decir que el resultado de la aplicación de dicho marco regulatorio fomentó la inversión privada en la generación de energía, habilitando el ingreso de privados a la misma y creando un mercado mayorista de energía eléctrica (MMEE), creando la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (hoy transformada en Ursea) como contralor para el sector público, que termina en general fallando a favor de los privados, estableciendo una clara ventaja para quien quiera ingresar al país y competir en el sector eléctrico en desmedro de la actual empresa pública.

Por otro lado, los generadores privados (en su mayoría grandes consumidores) exigen a UTE un pago cada vez mayor por la energía que le venden a la empresa estatal. Es decir que, en un mostrador reclaman pagar menos (como usuarios o consumidores) y en el otro mostrador cobran a UTE lo que no quieren pagar como consumidores. Esta es la situación real a tener en cuenta en el debate

⁷ Promulgada: 17/06/1997 – Publicada: 27/06/1997 Actualización del Sistema Eléctrico Nacional y creación de la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (UREE). Sustituyese el Artículo 2° del Decreto-Ley 14.694, estableciendo un nuevo marco regulatorio legal para el Sistema Eléctrico Nacional y se crea la unidad ejecutora, que dependerá directamente del Poder Ejecutivo.

⁸ Ursea: Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua; ADME: Administración del Mercado Eléctrico; MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería (Uruguay).

⁹ Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores.

¹⁰ De hecho, diputados del Frente Amplio presentan, luego de discusión interna, una propuesta alternativa al Marco Regulatorio en el Parlamento el 5 de setiembre de 1996 en la Comisión de Industria.

¹¹ Capítulo I Libertad de generación: Artículo 1°.- Sustituyese el artículo 2° del Decreto-ley N° 14.694, de 1° de setiembre de 1997, por el siguiente: Artículo 2°.- A los efectos de esta ley, las actividades de transmisión, transformación y distribución precedentemente mencionadas, tendrán el carácter de servicio público en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente, quedando excepcionada la actividad de generación. Esta podrá realizarse por cualquier agente, inclusive para su comercialización total o parcial a terceros en forma regular y permanente, siempre que en este último caso lo realice a través del Despacho Nacional de Cargas y de acuerdo con las normas del mercado mayorista de energía eléctrica.

sobre energía, donde el conjunto de los uruguayos en este caso, financiamos emprendimientos de generación privados a través de la tarifa. Queda claro que está pendiente un mayor análisis de la necesidad de revisión de la política de contratos con los privados.

En el modelo de mercado actualmente vigente que pasa a ejercer a partir de la dictadura y a partir de la Ley Marco Regulatorio, se profundiza el desequilibrio entre la capacidad y la demanda, dado que los privados no instalan nueva generación si no está asegurada su venta. El Estado, a través de UTE en el 2006, hizo las inversiones que los privados no quisieron hacer desde el año 1992 (ingreso del neoliberalismo con la presidencia de Luis Alberto Lacalle Herrera), cuando se apostaba a la importación desde Argentina como ejemplo de modelo de mercado a seguir, dejando a la UTE y por ende al país dependiente de las transnacionales instaladas en el vecino país. Si no se profundizó la crisis energética en Uruguay fue por dichas

inversiones que se comenzaron a realizar a partir del 2006. Nuestra discrepancia es para con la forma en que se implementan a partir del 2010 las inversiones a través de los privados con la irrupción de los eólicos.¹²

En este modelo, se trata de vender electricidad por parte de los privados a un precio fijo a través de contratos de compra con UTE a 15 años o más. Donde la UTE debe pagar siempre por el 100% de la capacidad productiva, las 24 horas del día, independientemente de si se necesita o no, ya que se dispone de energía hidráulica propia. Y a pesar de los elevados precios que cobran, todos los riesgos están a cargo del Estado y no de los inversores. A diferencia de esto, nosotros consideramos que las inversiones realizadas no pueden estar guiadas por la búsqueda de rentabilidad –que es la lógica que rige al capital privado–, sino por el objetivo de garantizar el efectivo cumplimiento de un derecho humano básico como el acceso a la energía eléctrica.

* * *

Propuesta de rebaja sustentable de la tarifa

Desarrollo y algunos fundamentos detrás de la propuesta

Lo que se propone es una exoneración del IVA (Impuesto al Valor Agregado)¹³ que se cobra en la tarifa eléctrica residencial, para el conjunto de la población que tenga un consumo máximo de 400 kWh por mes. El límite se establece en 400 kWh por entender que si la media actual de consumo de una familia tipo en Uruguay (3,5 personas) es de 300 kWh¹⁴ (promediando el consumo total de usuarios residenciales que consumen más de 200 kWh), si queremos generar una política que tenga impacto y permita

mayores niveles de confort, nos parece necesario establecer un consumo de 400 kWh por mes por hogar como destinatarios del beneficio.

Y proponemos que se comience a pagar IVA una vez superados los 400 kWh de consumo. O como ocurre en el conjunto de los productos básicos¹⁵ de la canasta que tienen un IVA diferencial.

¹² Algunos de los decretos directamente relacionados. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/367-2010>. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/424-2011/1>. Ver también: *Uruguay XXI: Oportunidades de inversión. Energías renovables* (Setiembre 2017).

¹³ La tasa básica de IVA es el 22%.

¹⁴ Cálculo que se desprende a partir de la cantidad de kWh venidos al sector residencial dividido entre la cantidad de usuarios o clientes.

¹⁵ Corresponde a 241 productos como: alimentos, bebidas, limpieza y tocador, entre otros.

La propuesta no es nueva ni surge ahora en nuestro país, el tema está sobre la mesa desde hace al menos 15 años. Tampoco propone una solución ni una transformación revolucionaria, pero pretende poner en cuestión determinadas políticas y profundizar la discusión. Ésta fue elaborada inicialmente desde AUTE (Sindicato Único Nacional de Trabajadores de UTE) en el 2011 y tomada por el PIT-CNT, en su momento en el Gobierno de José Mujica (período 2010-2014); fue presentada por el movimiento obrero en ese momento al Gobierno en el marco de discusión del presupuesto nacional, que se sabía tenía un espacio fiscal de más de 200 millones de dólares. Pero sin respuesta formal por parte del equipo económico del Gobierno y sin mucha fuerza que peleara por ella, la misma no pudo ser impulsada como se habría querido.

La propuesta se fundamenta en varios entendidos. El primero de ellos es que son sobre todo los trabajadores y sus familias los que se ven perjudicados con el IVA, ya

que éste solo afecta a los consumidores finales, todos los demás (empresas en general, comerciantes grandes o pequeños) deducen el impuesto. A su vez, pretende ser una primera medida paliativa y transitoria hacia lo que nos parece debería ser la medida definitiva de fondo: una rebaja real de la tarifa residencial. La cual debe ser sostenible en el tiempo e implica todo un análisis en profundidad que no pretendemos realizar en este artículo, sino solo dejar sentada la necesidad de la misma. Hablamos de *tarifa sustentable* ya que los costos deben afrontarse sin que ello implique un problema financiero para la empresa pública. Y tercero, que ésta es una propuesta de rebaja indirecta para el Uruguay (pero que puede ser extrapolado y readaptado) que va directo al bolsillo del usuario donde no hay intermediarios que se queden con una tajada. O sea, no es una reducción en la cual puedan eventualmente verse beneficiados otros que no sean los hogares de los uruguayos.

Desarrollo y algunos fundamentos detrás de la propuesta

En la Tabla N° 1 podemos ver los datos aproximados de cuánto es el monto del 22 % de IVA que se cobra a los usuarios de UTE en las distintas opciones de tarifa residencial (incluidos los diversos planes), para así fundamentar en cada caso el impacto que tendría la propuesta y el número de usuarios que implica (hogares, individuos) para ver el gran impacto numérico de la misma. Con datos de “UTE Cifras” del año 2017, tomamos el total de usuarios residenciales con consumos máximos de 400 kWh, discriminado por tipo de tarifa, incluyendo cuánto es el pago total de

energía eléctrica de esos consumidores para luego calcular de ese monto cuánto corresponde al IVA. El ejercicio de la Tabla N° 2 refleja, de acuerdo a una simulación, distintas opciones de tarifa de consumo de energía con el costo total en pesos tal cual se cobra en la factura, incluyendo el IVA por un lado, y por otro la diferencia de lo que sería con el descuento o quita del IVA en dichos números. A partir de los datos que se desprenden del Pliego Tarifario de UTE. De esta forma vemos el peso que tiene el IVA (en pesos) en las tarifas más popularizadas de uso social.

El debate detrás de las cifras

UTE tiene 1.460.432 clientes (cantidad de servicios activos). De estos, los grandes consumidores son 451 clientes y los medianos consumidores son 15.276 clientes y los residenciales son 1.321.549. Más allá de la variación en el

precio de la energía de acuerdo a cada tarifa y a los efectos del planteo, tomaremos una tarifa residencial simple a partir de la cual gastando más de 100 kWh¹⁶ (hasta 600) el costo del kW es de 6,121 pesos uruguayos. Para la tarifa

¹⁶ Los primeros 100 kWh tienen un grado de subsidio.

Tabla N° 1. Cantidad de usuarios o clientes residenciales según el tipo de tarifa, que consumen menos de 400kWh por mes, con el importe de IVA que pagan en función de las distintas tarifas residenciales.¹⁷

TIPO DE TARIFA*	CANTIDAD DE HOGARES**	VENTA DE ENERGÍA ANUAL: IMPORTES EN USD***	IMPORTES EN USD IVA ANUAL****
Residencial	909.887	557.519	122.654
Consumo básico residencial	194.062	10.127	2.228
BHR (doble horario consumo de 23 a 17 hs.)	19.368	1.577	347
Total	1.123.317	569.223	125.229

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UTE Cifras 2017.

residencial doble horario (otra modalidad del uso residencial) el precio oscila entre 8,157 pesos (dentro del horario de 17 a 23hs llamado “horario punta” que solo se aplica a esta tarifa) y 3,267 pesos si se consume energía eléctrica fuera de ese horario¹⁸. Mientras que el costo del kW para un Gran Consumidor en general y en baja tensión, es de 1,694 pesos¹⁹. A su vez se observa que los grandes consumidores representan un porcentaje relativamente

pequeño de los servicios de la UTE, siendo del 0,030 %²⁰. Sin embargo, su nivel de consumo de energía asciende a un 26,5 % (2164 GWh) del total vendido por la empresa (8559 GWh)²¹ mientras representa un 17 % de la facturación total. La comparación de dos tipos de tarifas residenciales con la tarifa para grandes consumidores arroja que los hogares pagan el kWh al doble que los grandes consumidores. Y que éstos a su vez, pagan apenas solo un porcentaje

¹⁷*La tarifa comprende: el Consumo de energía (en kWh), Cargo Fijo (en pesos) y Cargo por Potencia (por kW, de acuerdo a lo que cada uno tenga contratado), y el 22 % de IVA; se mide y cobra mensualmente. La estructura tarifaria de UTE se encuentra disponible en: <https://portal.ute.com.uy/clientes-factura/pliego-tarifario>

**Cantidad de usuarios o clientes residenciales para cada una de las tarifas mencionadas (Memoria Anual/ UTE cifras 2017). Disponible en: <https://portal.ute.com.uy/institucional-informacion-economica-y-financiera/ute-en-cifras> <https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/documents/files/UTECifras20171.pdf>

***El precio a pagar en dólares por: El consumo de energía, cargo fijo y cargo por potencia, sin el IVA.

****El valor de IVA total correspondiente a dichos suministros.

¹⁸Datos extraídos del decreto del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del 28/12/2017: “Pliego tarifario de UTE”.

¹⁹ Este precio varía de acuerdo a los horarios de consumo, siendo el de 1,694 pesos el horario más barato.

²⁰ Del total de clientes, cuánto representan los grandes consumidores (que son 451), tomando los servicios activos, la facturación y consumo de energía al año 2013, a partir de datos del Pliego Tarifario y UTE Cifras, 2017.

²¹El total de la potencia instalada que tiene UTE es 1887 MW (Parque generador de UTE) a los que se le suma Salto Grande con 945 MW (UTE Cifras, 2017).

de la tarifa real de la electricidad que consumen. La realidad que pretendemos mostrar en el caso de UTE, es que los uruguayos pagamos un sobrepago para que una minoría de grandes empresas privadas pague menos.

No toda la industria es Gran Consumidor²², ya que hay que tener ciertos requisitos para ello, pero además de industrias, en esta categoría con tarifas preferenciales se encuentran comprendidos: supermercados, shoppings, bancos y financieras, restaurantes de comidas rápidas (como McDonald's), y embajadas (como la de EE. UU.), entre otros.

Es a partir de todo esto que nosotros planteamos la crítica en cuanto al beneficio indiscriminado a los grandes consumidores, que de hecho pueden ser tanto una industria como una embajada, que no aporta nada en términos de desarrollo ni crecimiento y sin embargo son los que menos pagan. Además, el subsidio no está asociado a la generación de puestos de trabajo ni a mejorar la competencia para la exportación. Esto implica, sin duda, un plan de desarrollo productivo el cual debe tener incluida una estrategia de tarifas con un nuevo marco jurídico para el sector eléctrico.

Se argumenta que las tarifas públicas –entre ellas las de la electricidad– afectan negativamente la competitividad de las empresas uruguayas, que deben competir con los bienes y servicios que se producen en otros países. Pero esto no necesariamente se toma en cuenta a la hora de subsidiar las tarifas. Además, el peso de la energía eléctrica en el sector productivo es relativamente poco ya que tienen tarifas bajas. La evolución de la facturación de los grandes consumidores y medianos consumidores y la Tarifa General Simple muestra que el costo de la facturación representó un 0,77 % del Valor Bruto de Producción (VBP) en el año 2005 y fue descendiendo hasta un 0,39 % en el año 2013²³. Además, cabe considerar que buena par-

te del sector productivo tienen otra serie de beneficios importantes además de una tarifa más barata (exoneraciones fiscales diversas como exoneración del impuesto al patrimonio o exoneración de la renta de la actividad empresarial o IRAE).

A su vez, como se dijo al inicio de este artículo a través de las declaraciones de los directores de UTE, en los últimos años el país ha hecho un esfuerzo de inversión en el sector eléctrico con la incorporación de una nueva matriz energética incorporando biomasa (sobretudo ambas pasteras y Montes del Plata) y eólicos (estos en su enorme mayoría de privados), justificando así la no rebaja en las tarifas prometida en campaña electoral. Se argumenta que ello responde al crecimiento de la demanda de electricidad. En efecto, el consumo de electricidad en Uruguay viene creciendo. Entre 2005 y 2017 el consumo interno se incrementó un 31 % pasando de 6.240 GWh a 8.168 GWh (“Energía vendida al mercado interno” – UTE Cifras 2017). Pero no todas las categorías de usuarios de electricidad contribuyeron en la misma medida a ese crecimiento. Los grandes y los medianos consumidores, por sí solos, explicaron el 76,1 % de ese crecimiento. O sea que el mayor esfuerzo realizado para generar (o importar) electricidad, transmitirla y distribuirla, en sus $\frac{3}{4}$ partes se debió al mayor consumo de esta categoría. Entre ambas categorías pasaron de representar el 36 % del consumo de electricidad en 2000 a ser el 45 % en 2017.

La recaudación de la empresa pública no se vería afectada por esta modificación ya que quien recauda IVA es Rentas Generales. De hecho, UTE en los últimos 5 años totalizó ganancias, de las cuales una parte de ellas fueron transferidas a rentas generales, como forma de equilibrar la macroeconomía²⁴. La renuncia fiscal que acá se propone es incluso menor al monto que implica la exoneración del pago de IVA e IRAE que se hace a las instituciones educativas privadas, unos 168 millones de dólares de

²² Tarifas GC o Tarifas MC respectivamente. Otra forma de categorización y facturación, incluida en el Pliego Tarifario de enero 2018.

²³ Analizando el costo relativo del pago de factura eléctrica sobre VBP, a partir de datos de UTE y del Banco Central del Uruguay.

²⁴ UTE aportó al fisco entre 2015 y 2017, 630 millones de dólares. Cuando el ente planificó su ejercicio 2018, se había estipulado una transferencia de utilidades por unos USD 80 millones pagaderos en 12 cuotas mensuales a Rentas Generales. Hoy el aporte a Rentas Generales ya tendrá un piso de USD 220 millones para 2018. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/mef-pidio-ute-transferencia-extra-us-140-millones-fines-mayo-n1226808>.

renuncia fiscal²⁵. El ahorro incluso puede llegar a implicar un aumento del consumo, ya que sostenemos hay un déficit de consumo energético en los hogares. Por tanto, no es que se deba bajar la tarifa de energía eléctrica porque lo prometieron en campaña electoral, sino porque hay

margen económico suficiente para hacerlo; porque además es un derecho humano fundamental y no una mercancía; y porque el acceso a la misma tiene un alto costo en comparación con los bajos salario que se pagan en Uruguay.

Impacto en la economía del hogar

Si bien no poseemos los datos oficiales que permitan establecer con precisión el esfuerzo actual que realizan los hogares para pagar la tarifa, según datos de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) 2005-2006, el gasto promedio del hogar sobre el ingreso del hogar ronda el 4%. Incluso, en los hogares que pertenecen al decil más

bajo de ingreso llegan hasta el 11% el esfuerzo en promedio que realizan para pagar la tarifa.²⁶

A esto hay que agregar que en Uruguay hay más de 60 mil hogares “colgados” de la luz sobre todo en asentamientos irregulares²⁷ (y por ende asociados a otra cantidad de

Tabla N° 2: Simulación del costo que tiene el IVA en diversas tarifas de uso residencial medido en Pesos uruguayos. El ejemplo de consumo por tarifa puede variar.²⁸

	Hogar 1: Tarifa Consumo Básico Residencial (hasta 230 kWh)	Hogar 2: Tarifa Residencial (consumo de 200 kWh)	Hogar 3: Tarifa Residencial (consumo de 400 kWh)	Hogar 4: Tarifa Residencial (consumo de 300 kWh)
Energía consumida	1.903	2.324	2.324	1.712
Cargo fijo*	188	188	188	188
Cargo por Potencia (estimado en 3,3 kW)	no presenta	192	192	192
IVA 22%	419	284	554	419
Total a pagar	2.510	1.764	3.258	2.511
Total a pagar sin IVA	2.091	1.480	2.704	2.092

Fuente: Elaboración propia a partir de Pliego Tarifario y UTE Cifras, 2017.

²⁵ Las exoneraciones de IVA e IRAE a las instituciones educativas ascendieron en 2017 a 4.842 millones de pesos, unos 168 millones de dólares, según la proyección de la Dirección General Impositiva (DGI), ver: <https://educacion.ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/exoneraciones-de-iva-e-irae-a-instituciones-educativas-privadas-alcanzaron-03-del-pib-en-2017/>

²⁶ Fórmula utilizada para calcular esto: Factura residencial/ingreso de los hogares.

²⁷ La consolidación de asentamientos irregulares es una problemática estructural de las ciudades latinoamericanas, esta tendencia es compartida por algunas de las localidades de nuestro país y especialmente por nuestra capital.

²⁸ Elaboración de simulación con datos de UTE Cifras 2017, datos aproximados que pueden variar. A partir del Pliego Tarifario se establece el precio del kWh consumido (por franja, por tarifa, etc.). • El cargo fija está exonerado del IVA. Mes de facturación enero 2018.

vulnerabilidades). Es decir, no pagan por la electricidad ya que se encuentran conectados de manera irregular, con todos los riesgos e implicancias que esto tiene²⁹. Si bien estos sectores no se verán afectados por la medida, entendemos que la misma debe formar parte de políticas de regularización de estos sectores.

A pesar de no tener en Uruguay un monto mediante el cual aproximar el costo de vida en general o una canasta de bienes y servicios que se pueda asociar a ésta³⁰, es posible comparar el Salario Mínimo Nacional³¹ con las líneas de pobreza e indigencia, para así tener una referencia de la realidad económica y social de las familias uruguayas. La línea de indigencia, que se actualiza mensualmente en función de la evolución de los precios, se construye a partir del ingreso mínimo necesario para poder acceder a una canasta compuesta únicamente por alimentos y bebidas. La línea de pobreza por su parte, también se actualiza mensualmente en función de la evolución de los precios, y además de los alimentos y bebidas necesarios para vivir, está comprendida por aquellos otros bienes además de los alimentos que necesitan las personas para vivir dignamente. Tanto las líneas de indigencia como de pobreza están definidas individualmente o per cápita; el hogar promedio en Uruguay está conformado por 3,5 personas; el ingreso promedio para que un hogar tipo pueda ubicarse por encima de las líneas de indigencia y de pobreza a valores de diciembre de 2016, tiene que ser de 10.458 pesos y de 34.437 pesos respectivamente (valores para Montevideo). La percepción de dos salarios mínimos no llega a cubrir la línea de pobreza por hogar en Montevideo y apenas la alcanza en el interior³². 110.000 personas cobran

la jubilación mínima que está en USD 8.767.5. Al día de hoy hay 350.000 y 400.000 asalariados con remuneraciones por debajo de los 16.000 pesos mensuales. El 50 % de los trabajadores perciben igual o menos que USD 20.371 líquidos por su empleo principal, 44 % de los trabajadores no llegan a ganar USD 20.000, y el 32 % de los trabajadores no llegan a ganar USD 15.000. El 25 % que menos salario percibe de estos trabajadores, gana igual o menos de USD 11.803. Además, hay más de 400.000 trabajadores y trabajadoras que se ganan la vida en el empleo informal, con todas las vulnerabilidades presentes y futuras que esas circunstancias laborales acarrearán.

Por último, decir que elegimos este diseño institucional de política pública, por priorizar que el impacto que la misma tiene en la UTE es insignificante y por considerar que su impacto es directo al consumidor final, sin intermediación. Sin duda puede haber otras políticas que logren el mismo cometido de ampliar el acceso al consumo de energía, y de hecho desde UTE se vienen implementando cambios en la propuesta de tarifas que tienden a generar el alcance de los sectores más bajos y a la regularización de los mismos. Pero esta propuesta pretende tener un impacto también en las capas medias. Entendemos que en la sociedad de hoy no debería ser un privilegio consumir esta cantidad de energía que estamos proponiendo y que permite, aun siendo consumos bastante bajos, mayores niveles de confort. En donde hay un déficit de consumo energético en los hogares, pasando frío en invierno y calor en verano, porque el costo de climatización de los hogares es muy alto.

²⁹ En Uruguay encontramos pocas investigaciones que estudien el nexo entre energía y pobreza, o entre acceso seguro a los servicios energéticos y poblaciones con alto grado de vulnerabilidad socioeconómica. Aun así podemos decir que, como afirma Andrea Magnone Zozaya (2014), los sectores pobres presentan mayores niveles de accidentes vinculados al uso de energéticos, probablemente porque acceden a equipamientos de mala calidad, a los cuales no se le realizan mantenimientos periódicos. Las condiciones de precariedad se reflejan principalmente en las condiciones estructurales de las viviendas y en las malas condiciones a las que acceden a la red eléctrica. Estos accidentes se dan principalmente en las viviendas que poseen conexiones irregulares a la red eléctrica e implican muchas veces incendios con pérdidas materiales y humanas.

³⁰ La referencia que tenemos es la canasta familiar del *Semanario Búsqueda* que establece en USD 74.934 (por hogar) del Índice de Precios al Consumo. Disponible en: <https://www.busqueda.com.uy/nota/canasta-familiar-subio-74934>

³¹ "Indicadores", Instituto Cuesta Duarte (ICUDU). Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/>

³² Trabajo y Salarios, Instituto Cuesta Duarte, 2018.

A modo de conclusión

Por su carácter estratégico consideramos la energía eléctrica como servicio público en todas las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización, siendo el Estado el garante de que ello se lleve a cabo, en el sentido de que la energía debe ser considerada un derecho humano. La separación de la industria de electricidad en sus segmentos de generación, transmisión y distribución como instituciones separadas puede hipotecar el desarrollo de la industria en el largo plazo, quedando en manos de los privados la parte más rentable del negocio y sin que quede asegurado el servicio, perpetuando un “negocio de la energía”. Esto fue lo que habilitó el primer artículo de la ley Marco Regulatorio mencionado más arriba.

Creemos que la propuesta de exoneración de impuestos de las tarifas que expusimos, a pesar de tratar sobre algo puntual, intenta vincular las causas y el origen de los altos costos que pagan los consumidores, cuestionando algunos de los fundamentos mismos de las políticas energéticas desarrolladas hasta el momento.

Por último, el tema de las privatizaciones de los servicios públicos esenciales, como el agua, la luz, el gas, trae aparejado otra serie de problemas como el acceso a la información: ¿Qué nos están cobrando? ¿Cómo nos están

cobrando? ¿Existen subsidios cruzados entre un grupo de usuarios y otro? Esta información permanece inaccesible a los usuarios. Cualquier planteo de profundización de la democracia deberá tener en cuenta la participación ciudadana en estos aspectos, por ejemplo, la representación de los usuarios en las empresas que brindan estos servicios y en los entes reguladores. Discutimos y cuestionamos las tarifas de entes públicos, precisamente porque tenemos acceso a toda esa información que nos permite opinar, criticar y proponer soluciones distintas.

A pesar de todo lo anteriormente expuesto hay que destacar que aún hoy y a pesar de la liberalización llevada a cabo y ya explicada, en Uruguay se mantienen desde hace mucho tiempo dos elementos clave en el acceso un poco más equitativo del recurso.³³ Por un lado, una tarifa única en todo el país a nivel residencial, independientemente del lugar geográfico en el que se viva e independientemente del costo que implica la inversión en infraestructura y mantenimiento (zonas de mayor concentración de población o zonas rurales)³⁴, y, por otro lado, los 100 primeros de consumo tienen un grado de subsidio quedando por debajo de lo que se podrían cobrar. Teniendo a partir de todo esto un país prácticamente en el 100 % electrificado.³⁵

Reflexión final

Las siguientes reflexiones e interrogantes no pretenden –ni mucho menos– agotar el tema referido. Por el contrario, entendemos que hay aspectos a profundizar fundamentalmente en lo técnico y en algunos casos en lo jurídico, que requieren un estudio más pormenorizado y detallado del mismo. Así como líneas de investigación y de análisis que fueron mencionadas superficialmente a lo largo del artículo

y que quedan pendientes de profundización a futuro, que le darían mayor consistencia a la propuesta.

Los gobiernos progresistas de la región mantienen y mantuvieron en general los patrones de producción y uso de la energía que venían siendo implementados por gobiernos liberales. Con nuevas tarifas asociadas a políticas sociales,

³³ La experiencia de privatización total de una empresa pública en el sector energía en nuestro país se reduce al gas (la Compañía del Gas) a través de un complejo proceso que implicó represión sindical, reducción de puestos de trabajo, flexibilidad laboral, tercerizaciones, altas tarifas y accidentes de usuarios y no usuarios, y prácticamente cero inversiones.

³⁴ Universalización del servicio eléctrico en el medio rural. (UTE, Memoria Anual 2017). Disponible en: <https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/documents/files/TOMO%202017.pdf>

³⁵ La tasa de electrificación expresa el porcentaje de viviendas que disponen de electricidad respecto al total de viviendas ocupadas. Este indicador se elabora para el medio urbano, rural y total país. La tasa de electrificación total pasó de 79,0 % a 99,7 % entre 1975 y 2016. Datos: DNE (2016).

pero con una mirada diseñada por organismos internacionales donde la energía no es un derecho sino una mercancía necesaria para profundizar el modelo de desarrollo extractivista. Incluso no ha habido ninguna intención de una nueva legislación en la dirección de cambiar los marcos jurídicos establecidos en el auge y desarrollo del neoliberalismo.

Es imprescindible la defensa del rol de la energía como servicio público y como derecho humano fundamental y por ende el acceso digno a la misma para el conjunto de la población. Para esto es necesario trabajar en una reformulación de los marcos legales vigentes, por una legislación que avance hacia la desmercantilización de la energía. Pensar en procesos de transición que nos permitan comenzar a recorrer caminos donde revertir y superar la actual situación.

Entender la energía como un instrumento para alcanzar mayores niveles de equidad social. En este sentido, es necesario el diseño políticas nacionales energéticas de mediano y largo plazo tendentes a garantizar el suministro en forma segura y sustentable fomentando el uso racional y eficiente de la energía e introduciendo en la matriz fuentes autóctonas de generación alternativa.

No es lo mismo un monopolio privado que estatal, desde el punto de vista de los hechos, desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista de las acciones concretas y del poder de decisión. En la medida en que las empresas mantengan su carácter público, la ciudadanía en su conjunto tendrá la oportunidad de incidir en ellas y en sus políticas.

* * *

Referencias

- AUTE (2017). *Análisis de la Tarifa eléctrica*. Disponible en: <http://www.aute.org.uy/>.
- AUTE. *Informe Tarifa Eléctrica*. Disponible en: <http://www.aute.org.uy/actividades/noticias/180-la-tarifa-electrica-es-injusta-bajarla-es-posible.html>.
- Chávez, D., Kishimoto, S. (coordinadores) y Angel, J. (relator) (2016). *Hacia la democracia energética. Debates y conclusiones de un taller internacional*. Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/hacia_la_democracia_energetica.pdf.
- Dubrovsky, H. y Ruchansky, B. (2010). *El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: La experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el período 1990-2009*. CEPAL.
- Equipo de Investigación del Instituto Cuesta Duarte (2006). *El sector energético en Uruguay*. Montevideo: Estudios Sectoriales PIT-CNT.
- Esponda, F. y Molinari, J. “La dimensión contable de la revolución eólica uruguaya”. Disponible en: <https://6elae.aladee.org/webtree/submit/download.php?subId=137&final=yes>
- Frente de Trabajadores de la Energía (2007). “Energías ‘alternas’, carburante privatizador”. *Periódico del Frente de Trabajadores de la Energía*. 7(88). México. Disponible en: <http://ww.fte-energia.org/E88/05.html>.
- Gudynas, E. (2010). “La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. (36):53-67. Quito.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contexto y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. 187-225. En *Extractivismo, política y sociedad*, varios autores. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). Disponible en: <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>
- Katz, C.(2006). “América Latina, Socialismo o Neodesarrollismo”. *Rebelión*. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42281>.
- Koehler, P. (2012). “Políticas energéticas en América Latina y el caso concreto de Perú – Desarrollo histórico y estado actual”. *Comunicação & Mercado*. UNIGRAN - Dourados - MS, 1(1):104-117.
- Lutz, W. F. (2001). *Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina*. CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”, Serie 26 recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile.
- Martí, J. (2017). “Más de cien mil usuarias organizadas para parar los cortes de luz y el programa de privatización”, entrevista a Héctor Armando Valadez George. *Viento Sur*. Disponible en: <http://vientosur.info/spip.php?article13167>
- Magnone, Z. A. (2014). *Realidad aumentada: accidentes vinculados al uso de energéticos*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad Ciencias Sociales.
- Portillo, S. G. (1999). *Seminario Internacional: Impacto de la Privatización Eléctrica a nivel mundial. Estado, Desarrollo y Soberanía*. Ciudad de México: Sindicato Mexicano de Electricistas.
- Portillo, S. G. (2010). “Por una matriz energética sustentable y soberana”. En *Trabajo y Utopía*, (104):15-16. Montevideo.

- Portillo, S. G. (2013). “Pasaron 15 años de la lucha contra la ley de Marco Regulatorio”. En *Trabajo y Utopía*, (128), año XIV, p. 8. Montevideo.
- Rigane, J. (2016). “Energía, crisis, mentiras y engaños”. Argentina: FeTERA.
- Thomas, S. (2013). *El modelo británico en la industria Mexicana*. México: Siglo Veintiuno Editores, pp 15-28
- Torrelli, M., Ceni, R. y Carracelas, G. (2006). “Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado. Estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX”. Boletín de Historia Económica - Año IV - N° 5 / Diciembre. Montevideo.
- Zanoni, J. R. (2006). ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración? . *Nueva Sociedad*, (204), julio-agosto. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/que-pueden-hacer-las-politicas-energeticas-por-la-integracion/>.