

Subsidios energéticos y política tarifaria

26 de agosto 2022

INDICE

- Síntesis.
- Reformas neoliberales en el sector energético durante la década del noventa.
- El kirchnerismo y una nueva forma de intervención sectorial (2003-2015).
- Reconfiguración sectorial durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019).
- El gobierno del Frente de Todos frente a múltiples desafíos sectoriales ante un mundo convulsionado (2020-2022).
- Subsidios energéticos en la actualidad.
- Quita de subsidios energéticos en el marco del acuerdo con el FMI

Este informe se propone describir la política tarifaria y de subsidios energéticos en la historia reciente de nuestro país. Para ello, en primer lugar, se enmarcará el análisis desde una perspectiva histórica en tanto esto permitirá identificar las limitaciones estructurales a las que se enfrenta el sector energético desde hace años. Posteriormente, se describirá el esquema actual de subsidios (su composición y el peso de los distintos componentes), para luego abordar los múltiples factores que inciden el incremento de los costos en la actualidad, así como en los posibles efectos de las medidas asumidas recientemente para garantizar la reducción de subsidios energéticos. Finalmente, se analizan las principales medidas asumidas por el gobierno nacional en pos de la quita de subsidios comprometida en el acuerdo con el FMI.

- **En la actualidad la elevada volatilidad de precios a nivel internacional de los bienes energéticos** tiene un impacto directo sobre el sector energético argentino, dada su necesidad de importación para garantizar el abastecimiento interno. **Esto repercute a nivel macroeconómico tanto por su efecto en los precios y en las cuentas fiscales, siempre y cuando implique, en este último caso, la ampliación de los subsidios al consumo de energía de hogares, comercio e industrias.**
- **Se trata de un problema carácter estructural cuyas causas se remontan al proceso de privatización y desregulación del sector llevado adelante durante la década de los noventa**, que posibilitó la depredación de los recursos hidrocarburíferos en pos de su rápida monetización a partir de sus exportaciones (y posterior fuga al exterior de sus ganancias). A su vez, en el marco del ciclo de crecimiento económico con inclusión social impulsado **durante el kirchnerismo, se consolidó y expandió la dependencia del gas natural en nuestra matriz energética (*iniciada en las décadas previas*)** en tanto ante el declino de la producción hidrocarburífera se amplió la generación térmica como forma de responder rápidamente a la expansión de la demanda energética.
- Es decir, **la caída sostenida de la producción hidrocarburífera local (provocada por la falta de inversión empresarial) terminó provocando la pérdida del autoabastecimiento en el año 2011**, que se tradujo en una necesidad creciente de importaciones energéticas. **Desde entonces, resolver el déficit en la balanza comercial energética supone una urgencia para la Argentina y limita sus posibilidades de desarrollo soberano.**
- **En pos de dar respuesta a este problema, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el año 2012 impulsó la Ley N°26.741 de Soberanía Hidrocarburífera, donde se fijó como prioridad nacional alcanzar el autoabastecimiento energético.** En esa dirección se avanzó estratégicamente al recuperar la mayoría accionaria de YPF, cuya gestión estatal desplegó inversiones para, entre otras cosas, asumir el costo de la curva de aprendizaje de la técnica de explotación no convencional en Vaca Muerta. **De este modo, se logró desarrollar la productividad de uno de los reservorios de hidrocarburos no convencionales más importantes a nivel mundial.**

- **Con el objetivo de aumentar las inversiones y revertir el declino de la producción hidrocarbúfera, en el año 2013 se implementó una política de estímulo a la producción de gas natural** (Plan Gas – Res.1/2013), que garantizaba las empresas productoras que cumplan con los objetivos de inversión una compensación equivalente a la diferencia entre 7,5 USD/MBTU y el precio percibido de la demanda por sus ventas, aplicado al volumen de gas inyectado por encima de la inyección base de cada empresa, ajustada a su tasa de declino. Este programa se propuso (con éxito) incrementar la producción gasífera para abastecer el mercado interno, generando asimismo mayores niveles de actividad, inversión y empleo en el sector.
- **En contraposición, el gobierno de Cambiemos profundizó la desregulación del sector y la dolarización del mercado eléctrico** (Res. SE 19/2017), **amplificando su vulnerabilidad ante las fluctuaciones de precios internacionales y su exposición a variables exógenas. A su vez, redefinió el Plan Gas** (Res. 46/2017) **con importantes diferencias respecto a su antecesor.** Por un lado, fijó un precio de referencia para la producción excedente que más que duplicaba el precio internacional (7,6 USD/MMBTU, 1° año; 7 USD/MMBTU, 2° año; y 6,50 USD/MMBTU, 3° año), por lo que **garantizó una renta extraordinaria a los productores**, con el único requisito que superen una producción anual de 500.000 m³/d para acceder a la compensación. Finalmente, al estar destinado exclusivamente a la producción no convencional (cuenca neuquina y austral), **no impulsó mejoras en la producción de gas convencional ni el gas asociado en otras cuencas, beneficiando mayormente a la provincia de Neuquén.** En paralelo, **se autorizó la exportación ilimitada de la producción**, siempre y cuando el mercado interno estuviese “abastecido” (sea por medio de la producción local o vía importaciones) (Decreto 962/17).
- **Bajo este escenario, el gobierno del Frente de Todos se enfrentó a una situación sumamente compleja.** A la crisis económica y social provocada por las políticas de ajuste del gobierno de Cambiemos, se sumaron los efectos regresivos de la pandemia sobre la actividad económica y el nivel de empleo, incrementando los **niveles de pobreza y desigualdad.**

- **Ante el enorme nivel de endeudamiento externo heredado del macrismo, el equipo económico se centró en recetas de moderación fiscal durante buena parte del 2021. Esta estrategia se vio ratificada en el acuerdo de refinanciamiento de la deuda firmado con el FMI, a pesar de que sus metas suponen un ajuste fiscal y monetario, que será de menor o mayor relevancia en función del devenir de la coyuntura internacional.**
- **Bajo este acuerdo se pautó una quita de subsidios a la energía del orden del 0,6 % del PBI en 2022 (es decir, que representen alrededor del 1,6% del PIB). Para ello, el Ministerio de Economía (MEcon) impulsó a partir de junio subas tarifarias anuales de los servicios de gas de red y electricidad en base a topes fijados en función del Costo de Variación Salarial (80% usuarios residenciales y 40% de tarifa social) y una quita de subsidios total para usuarios residenciales de alto poder adquisitivo, a los que se pretende identificar (con éxito dudoso) a partir de su inscripción masiva en la web.**
- **En el marco de la guerra de Ucrania, aunque también impulsado por otros factores previos, se produjo un escenario de alza en los precios de los bienes energéticos a nivel internacional, que tiene un impacto significativo sobre los costos de generación eléctrica, dado el peso de los combustibles importados en su composición. Lo mismo sucede ante cada devaluación: en tanto más del 80% de la generación eléctrica se encuentra dolarizada, cada devaluación **amplifica la brecha entre el costo de generación y el precio de la energía** (*que se abona en pesos*). **Bajo este escenario, resulta improbable que las subas en las tarifas de gas y electricidad anunciadas para este año logren disminuir el peso de los subsidios energéticos respecto al 2021 (donde representaron el 2,2% del PIB).****
- **Por otra parte, la escalada de precios de los commodities (alimentos y energía) provocada por la guerra en Ucrania, agravó el panorama inflacionario local: en mayo la inflación alcanzó el 60,7% acumulado en los últimos doce meses, la más alta en 30 años. En este contexto, resulta inviable que las tarifas acompañen la evolución de los costos de la energía, lo que dificulta avanzar con una mayor quita de subsidios.**

Reformas neoliberales en el sector energético durante la década del noventa

Reformas neoliberales en el sector energético*

- La valorización financiera como patrón de acumulación implantada por la dictadura militar en 1976 se profundizó en la década de los noventa bajo la reforma del Estado, que permitió la privatización de empresas públicas. Esto implicó el acceso por parte del capital concentrado (local y extranjero) a mercados con barreras naturales o institucionales que le garantizaban elevados márgenes de rentabilidad.
- En el caso del complejo energético nacional este proceso se llevó adelante a través de tres reformas clave:

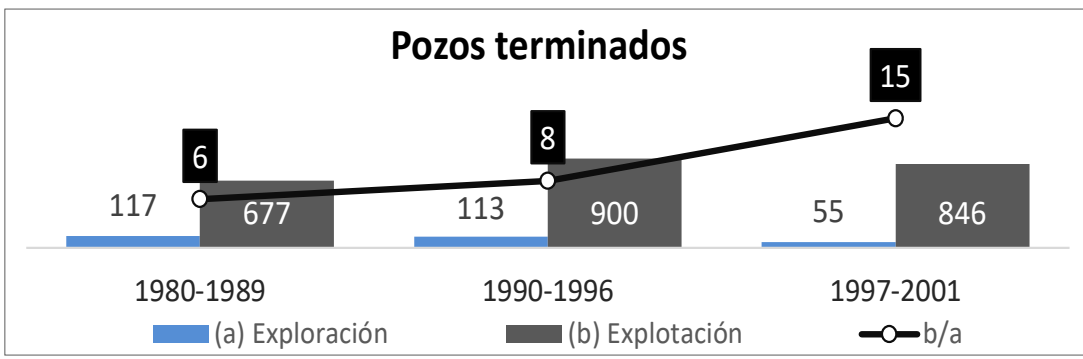
SECTOR HIDROCARBURÍFERO	SECTOR ELÉCTRICO	SEGMENTO GASÍFERO
<ul style="list-style-type: none"> La privatización de YPF, la empresa más grande del país, implicó que unas pocas firmas privadas pasaran a controlar los distintos eslabones de la cadena: extracción, transporte, refinación y comercialización. La desregulación de los hidrocarburos otorgó a las empresas la libre disponibilidad del recurso, la posibilidad de importar y exportar sin restricciones, así como un esquema de precios libres ajustado en función de la oferta y la demanda. 	<ul style="list-style-type: none"> La privatización de SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor desintegró vertical y horizontalmente del mercado eléctrico. GENERACIÓN: pasó a manos privadas configurando un mercado potencialmente competitivo, bajo dos modalidades: <ul style="list-style-type: none"> MERCADO A TÉRMINO: <i>acuerdos entre generadores y grandes usuarios.</i> MERCADO SPOT: <i>precios fijados según costo marginal de despacho.</i> CAMMESA se creó para gestionar el despacho de energía al Sistema Argentino de Interconexión («SADI»): otorga prioridad a la generación más eficiente hasta satisfacer la demanda eléctrica y se ocupa de las transacciones económicas del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN: mercados monopólicos con empresas concesionarias controladas y reguladas por el ENRE (transporte a nivel nacional y distribución del AMBA) y entes provinciales (distribuidoras provinciales). 	<ul style="list-style-type: none"> La privatización de Gas del Estado implicó su subdivisión en: <ul style="list-style-type: none"> <u>2 transportistas</u> (norte y sur) <u>8 distribuidoras</u> con diversas jurisdicciones de operación En este esquema de concesiones, las empresas quedaron todas reguladas por el ENARGAS.

- Las empresas privatizadas recolectaron en estos años los frutos derivados de las inversiones llevadas adelante por el Estado en las décadas previas: exploración de hidrocarburos; obras de infraestructura; hidroeléctricas, entre otras.

(* Serrani y Barrera (2018), "Los efectos estructurales de la política energética en la economía Argentina, 1989-2014". Sociedad y Economía. Colombia.

Consecuencias sobre el sector hidrocarburífero

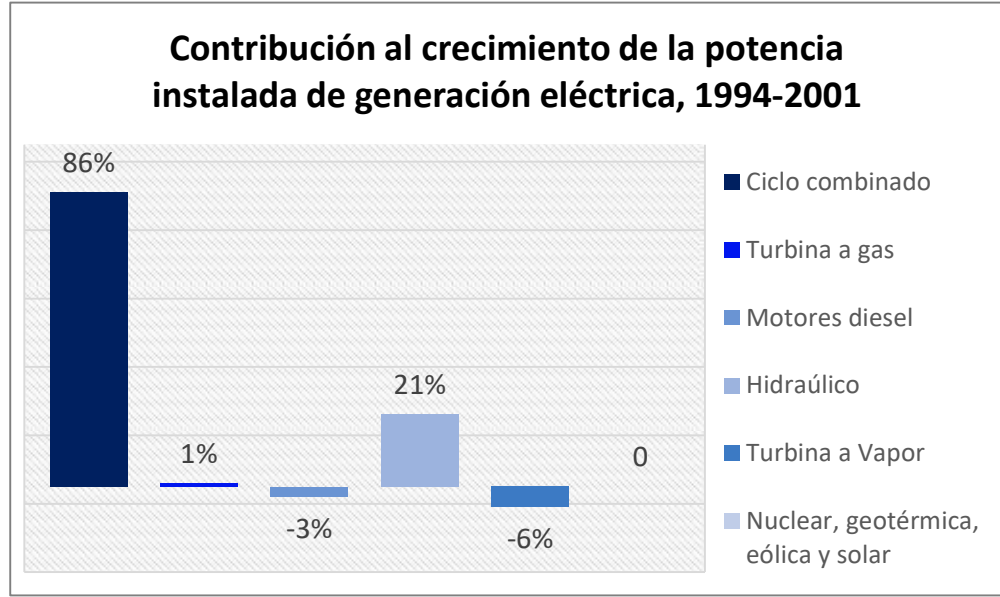
- El nuevo marco regulatorio no obligaba la reinversión de utilidades para ampliar la capacidad instalada o la reposición de las reservas hidrocarburíferas. Esto permitió que las empresas **sobreexplotaran los pozos existentes** (usufructuando las inversiones realizadas previamente por la YPF estatal) y **dejaran de invertir en exploración**: la proporción entre pozos de explotación y exploración pasó de ser en promedio 6 a 1 en la década del ochenta, a 15 a 1 a fines de los '90.



Fuente: elaborado en base a Serrani y Barrera (2018)

- El **oligopolio energético buscó monetizar los recursos hidrocarburíferos a partir de su exportación**. En efecto, el coeficiente de exportación del crudo (medido sobre producción) alcanzó el 41,4% en 1996 (cuando en los '80 sólo se exportaban los saldos anuales, alrededor del 3% de la producción total). Este coeficiente para el gas natural fue de 13,2% recién en 2001, en tanto los gasoductos hacia los países limítrofes estuvieron en funcionamiento recién en 1996 (Serrani y Barrera, 2018).

- El repliegue del Estado implicó la suspensión y/o demoras en la ejecución de obras de infraestructura hidroeléctricas y centrales nucleares, mientras que el sector privado se volcó a la instalación de centrales térmicas gasintensivas (al ser un combustible más barato y una inversión más corta y baja, ofrecía un retorno más rápido).

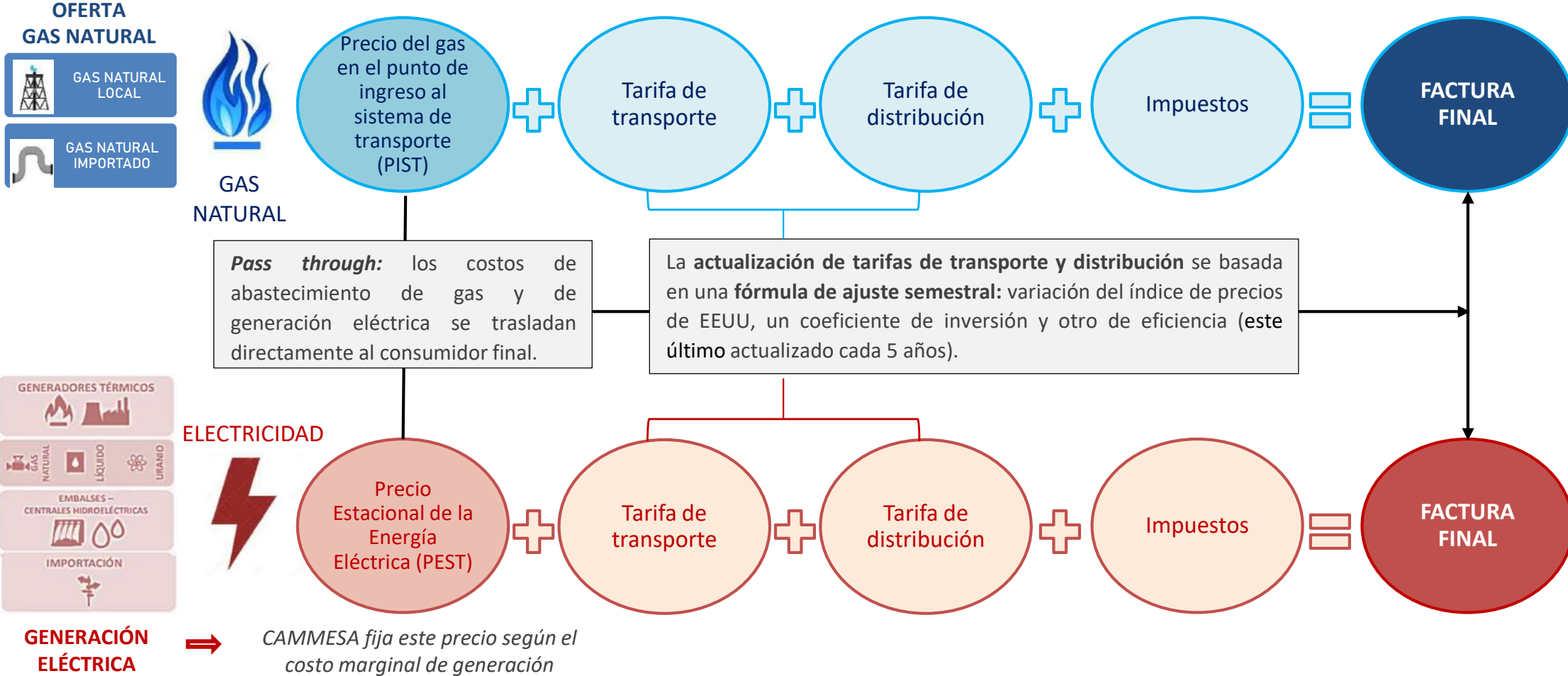


Fuente: elaborado en base a Serrani y Barrera (2018)

- Entre 1994-2001, el 86% del crecimiento de la potencia instalada lo explicaban las centrales de ciclo combinado. Esto implicó que la matriz energética nacional fuera cada vez más dependiente del gas natural, lo que supondrá en la década siguiente un límite importante al desarrollo nacional ante el declino de la producción de gas natural.

Esquema tarifario de los servicios públicos durante los '90

Hasta 1993: lo fija la SEN.
1994: oferta/demanda.

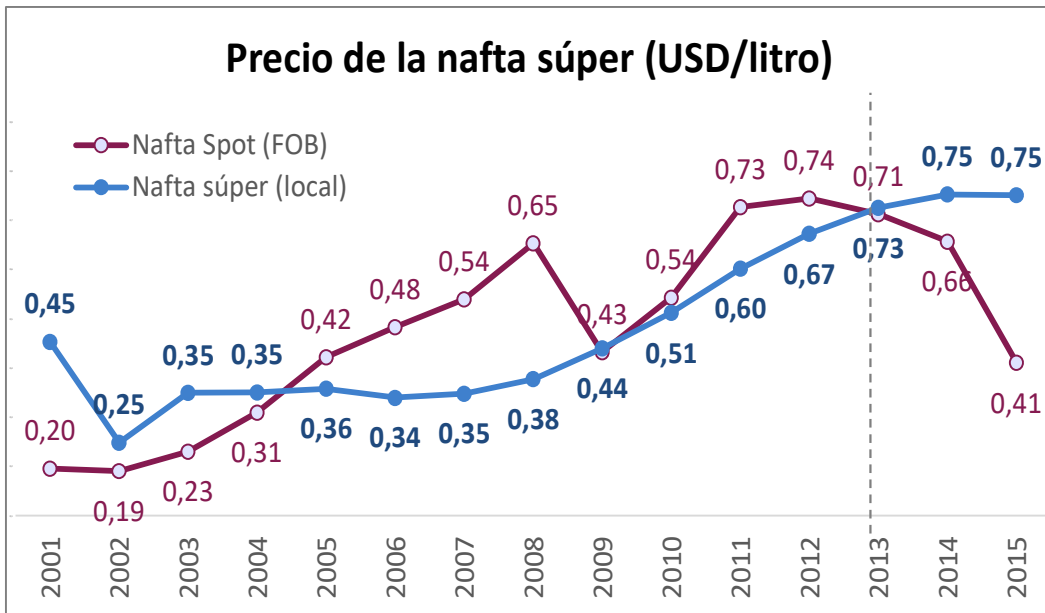
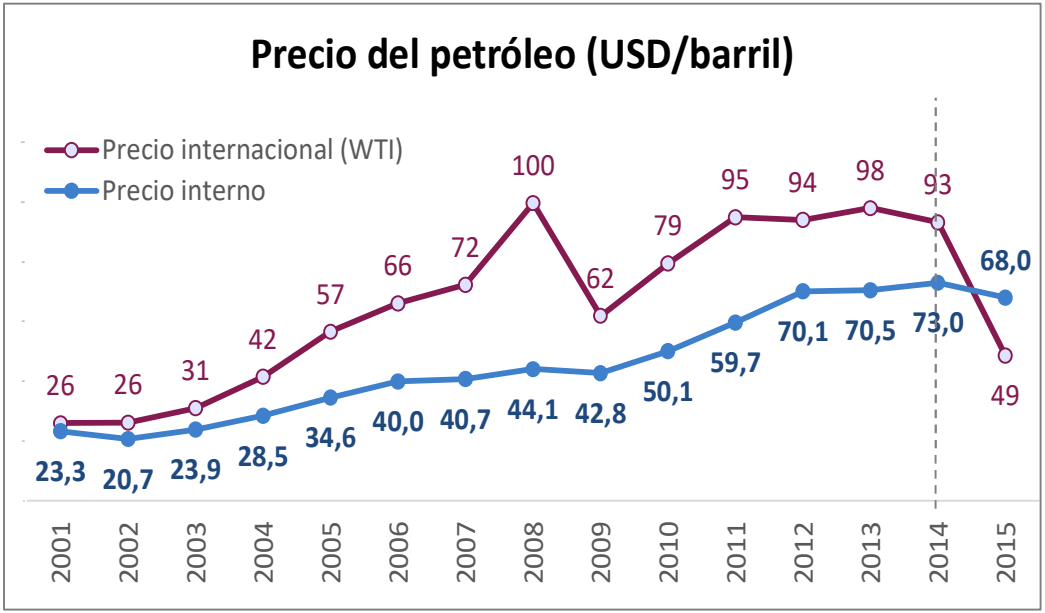


- El *pass through* supone un desaliento a la disputa de precios entre transportistas y distribuidoras con los productores/generadores, en tanto sólo trasladan los precios a los usuarios, esto no afecta su margen de rentabilidad.

El kirchnerismo y una nueva forma de intervención sectorial (2003-2015)

El kirchnerismo y una nueva forma de intervención sectorial

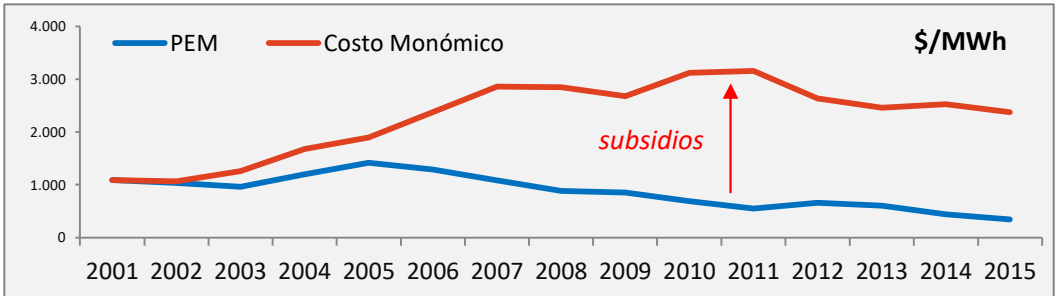
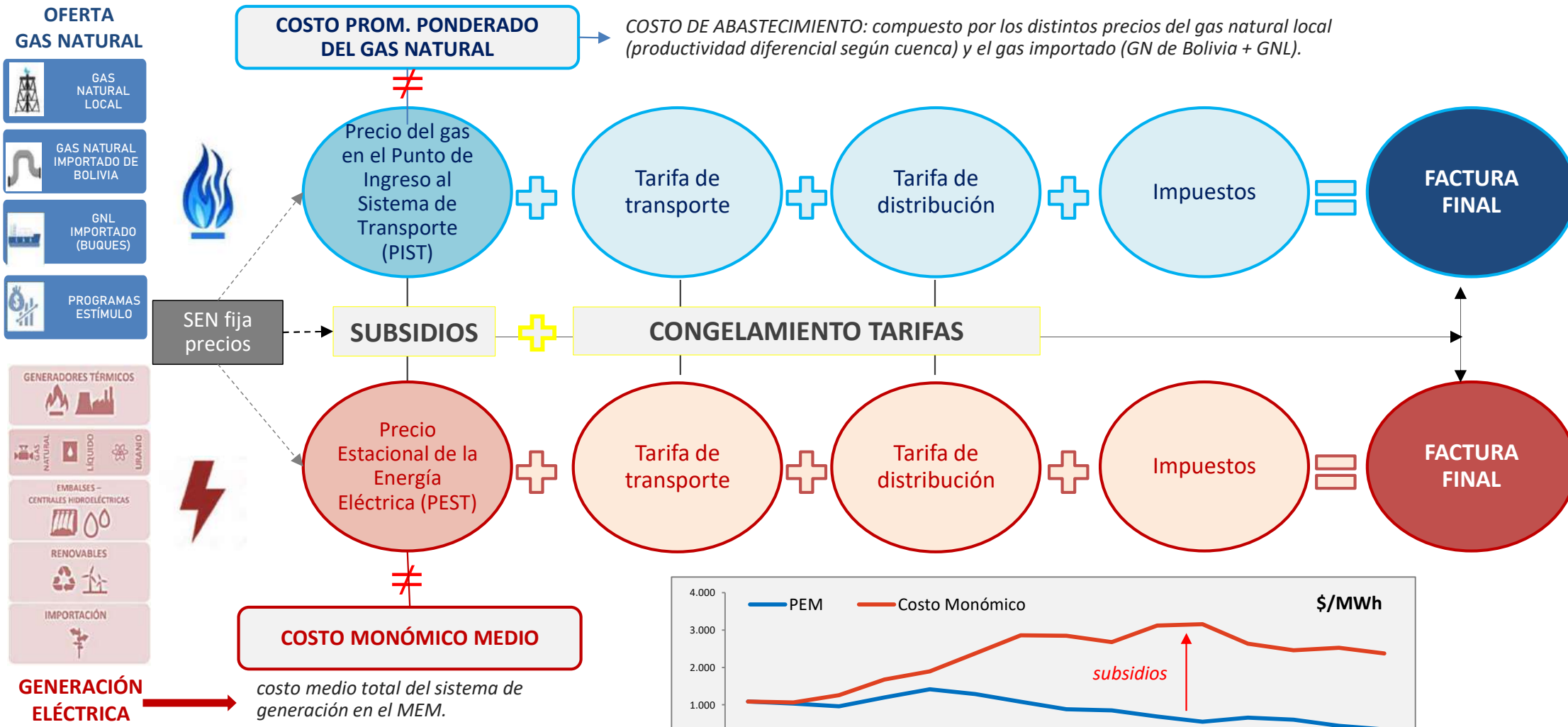
- El fin del régimen de convertibilidad, a partir la megadevaluación de 2002, implicó el cambio en los precios relativos de la economía. En este marco, se pesificaron los precios del gas de boca de pozo y del petróleo y sus derivados; también de las tarifas de transporte y distribución. A la par, se fijó un esquema de retenciones para desacoplar los precios internos de los internacionales, que permitió al Estado capturar parte de la renta hidrocarburífera extraordinaria derivada del diferencial de precios en un contexto internacional de suba de precios de los combustibles.
- Los gobiernos kirchneristas impulsaron un largo ciclo de crecimiento económico basado en la expansión de la demanda interna (y de las exportaciones) y la mejora en la distribución del ingreso. A nivel sectorial, se mantuvieron los derechos de exportación, con subas y bajas de las alícuotas según el nivel de los precios externos, con el fin de proteger el mercado interno de las fluctuaciones internacionales de precios.
- Si bien los precios del barril y la nafta local se mantuvieron por debajo de sus pares internacionales durante buena parte del período, en el año 2012, y con la recuperación de YPF, se establecieron precios sostén (barril criollo) para fomentar las inversiones en no convencionales. Asimismo, ante la caída abrupta de los precios internacionales en 2014, el gobierno sostuvo los precios locales para garantizar la rentabilidad de las productoras y refinadoras locales.



Fuente: elaboración propia en base a SEN y EIA.
 Nota: Nafta súper sin impuestos a fines de hacerlo comparable con la Nafta Spot

Esquema tarifario durante el kirchnerismo

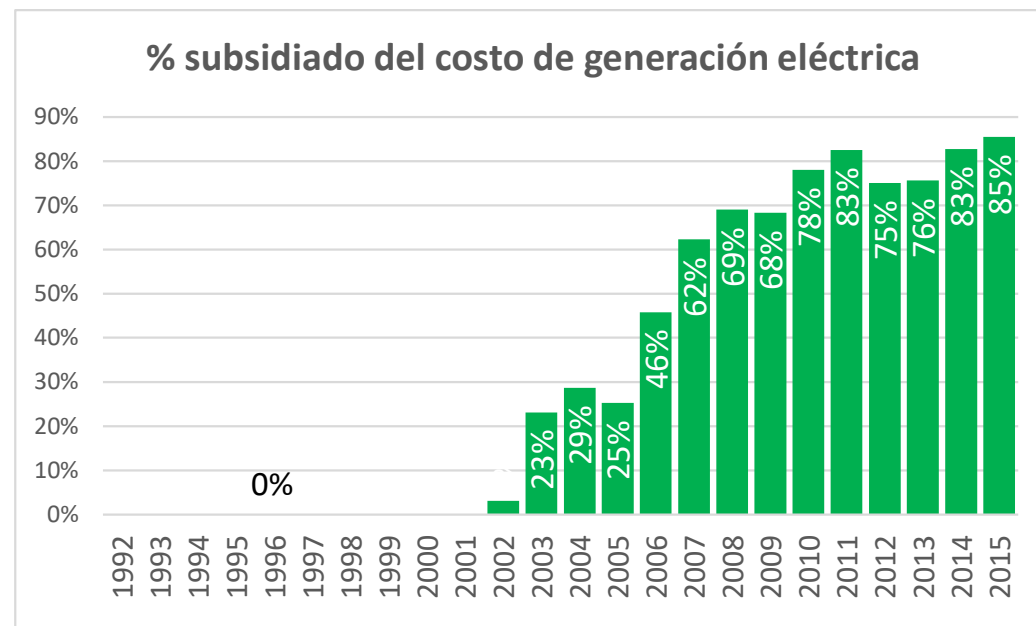
El kirchnerismo llevó adelante una política de subsidios al consumo energético para fomentar la expansión productiva y sostener los ingresos de los hogares, que se expresó en el desacople de los precios de los costos de abastecimiento de gas natural y de generación eléctrica. A la vez, el congelamiento de las tarifas de transporte y distribución permitió incrementar el salario indirecto y mejorar la productividad de las empresas locales.



*CAMMESA calcula los costos (en procesos competitivos) * SEN: determina el PEM.

Pesificación y acuerdos de remuneración

- **Ante el fin de la convertibilidad, se pesificaron los costos de generación eléctrica.** En este marco, se estableció un precio tope para el mercado spot de 120 \$/MWh (por encima de este límite, se generaban “acreencias” a favor de las generadoras).
- Este esquema se mantuvo prácticamente inalterado hasta el año 2013, cuando **se cambió el esquema de remuneración por uno de costos medios según tecnología y escala (Res. SE 95/13)** y se dejó de permitir la existencia de contratos entre partes, siendo CAMMESA quien centraliza todo el combustible. Dado que no se previeron mecanismos de actualización, la SEN acordó con las generadoras nuevos valores de remuneración en el año 2014 (+40%) y el 2015 (+24%).
- Desde 2006 se realizaron diversos acuerdos entre generadores privados y CAMMESA en pos de aumentar la potencia instalada ante la expansión de la demanda energética. Eran contratos dolarizados a 10/20 años, de modo de garantizar el repago de la amortización de capital. Bajo esta modalidad, se avanzó con la finalización de Atucha II (nuclear), la construcción de centrales térmicas y de generación renovable e hidroeléctrica.
- En el mercado del gas natural, en el año 2004 se facultó a la Secretaría de Energía (SEN) para que realice acuerdos con los productores para ajustar el PIST para las distribuidoras (demanda prioritaria).

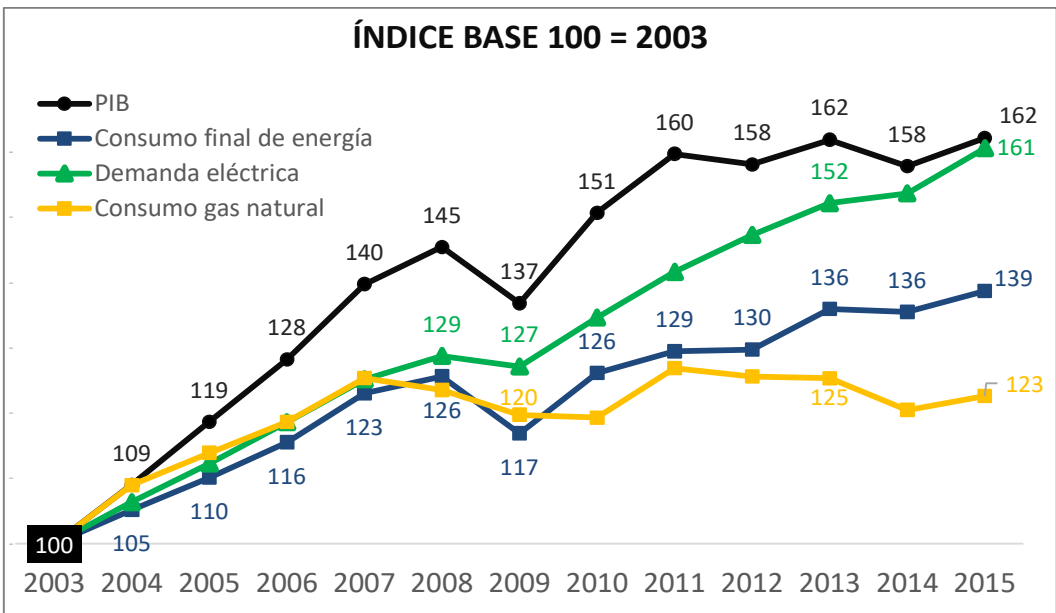


Fuente: elaborado en base a datos de CAMMESA.

- A pesar de su pesificación, el costo de monómico medido en USD varió un 440% entre 2003 y 2015 por el creciente peso que fueron adquiriendo los combustibles importados en la generación eléctrica. Sin embargo, en igual período, el precio estacional (PEST) regulado por la SEN, que se traslada a los usuarios a nivel nacional, se mantuvo prácticamente congelado (varió sólo un 2,4% medido en USD).
- **Dado que los subsidios surgen de la diferencia entre el costo monómico y el PEST, esto implicó un incremento en el porcentaje de cobertura del subsidio, que alcanzó el 85% en el promedio del año 2015.**

Expansión de la demanda energética

- El nuevo patrón de crecimiento, sustentado en un acelerado proceso de crecimiento económico en base al dinamismo del mercado interno trajo aparejada una fuerte expansión de la demanda energética. Entre 2003-2015, el PBI ascendió un 62% (4,6% taa), provocando un suba de 39% del consumo final de energía (3,1% taa.), traccionado por la demanda eléctrica y, en menor medida, por la de gas natural.
- El gobierno impulsó políticas de ampliación de la cobertura energética nacional para acompañar el sostenido proceso de expansión económica con inclusión social.
- La expansión del tendido de la red troncal de transporte de gas natural permitió aumentar al 3,3% anual entre 2002 y 2014. No obstante, el consumo per cápita no se alteró en estos años, por lo que el mayor el consumo se explica por la ampliación de la cobertura y no por su “uso irracional incentivado por las tarifas subsidiadas”.
- La mayor inversión estatal en infraestructura sobre el Sistema Argentino de Interconexión (SADI) permitió sumar 5.480 km de líneas de alta tensión (+61%), entre 2003-2014. El total de hogares con acceso a la red eléctrica aumentó 24% (de 9,6 a 11,9 millones) entre 2000-2010. Tampoco se verificó que las tarifas subsidiadas hayan propiciado el derroche energético.*



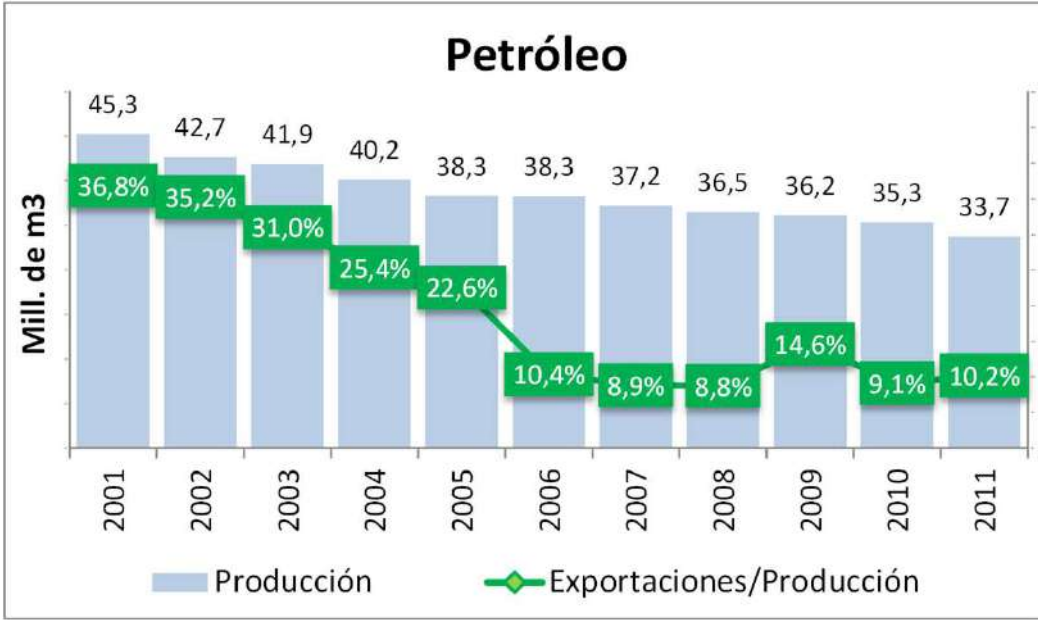
Fuente: elaborado en base a datos del BEN, CAMMESA, Enargas e INDEC.

- Frente el deterioro de larga data de la inversión privada en el sector, y ante la necesidad de generar incrementos rápidos en la generación eléctrica para abastecer el consumo, se continuó ampliando la potencia instalada en base a nuevas centrales térmicas.
- Esto profundizó la dependencia a los combustibles fósiles de la matriz energética local, no sólo porque la utilización del gas natural para la generación eléctrica es sumamente relevante, sino también por el consumo del sector industrial y residencial, y el uso significativo de GNC para automotores.

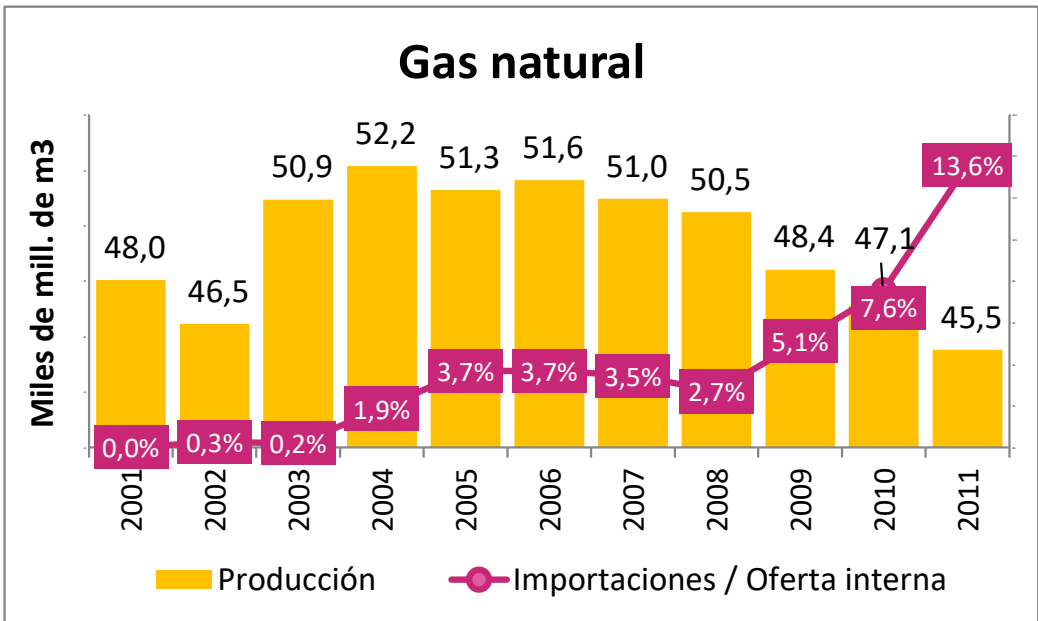
*El ritmo de crecimiento del consumo residencial en esta etapa fue menor que en la etapa de precios altos de los '90 (3,1% frente a 4,3% aa.). Además, en la zona de mayor poder adquisitivo y mayor nivel de subsidio estatal (cobertura: EDENOR) el consumo por usuario residencial fue menor al registrado en el total país (41,2% vs. 41,8%, entre 2001-2015). (Barrera y Serrani, 2018).

La estrategia empresarial ante la nueva política estatal

- Durante estos años, las empresas hidrocarburíferas utilizaron diversos mecanismos de presión para intentar forzar al gobierno a liberar los precios:** demandas ante el CIADI, amenazas de desabastecimiento (2004/2005), disminución de sus inversiones en exploración, etc.. **El oligopolio energético continuó sobreexplotando y subexplorando el recurso:** la relación pozos explotación/exploración continuó la tendencia de los '90, alcanzando un récord de 22/1 entre 2002-2011.
- La caída de productividad de los pozos, impactó en los niveles de extracción.** En efecto, la producción de crudo cayó de forma persistente, alcanzando su nivel más bajo desde la privatización de YPF en el año 2011 (33,7 mil. de m³). A la par, el acelerado ritmo de extracción de gas natural alcanzó un nivel récord en el 2004, para luego decrecer aceleradamente, sobre todo a partir de 2008. Frente a esto, el gobierno lanzó los programas “Gas plus” y “Petróleo y Refino plus” para incentivar a las empresas a incrementar su producción, aunque sin demasiados resultados.
- Para sostener el crecimiento de la demanda energética fue necesario aumentar las importaciones, que pasaron de explicar el 2,7% de la oferta interna en 2008 a más del 13% en 2011.** Aunque no se requirió importar crudo, la falta de ampliación de la capacidad instalada de las refinerías luego de la privatización de YPF, llevó a una necesidad creciente de importaciones de sus derivados (gasoil y el fueloil), de mayor precio que el crudo.

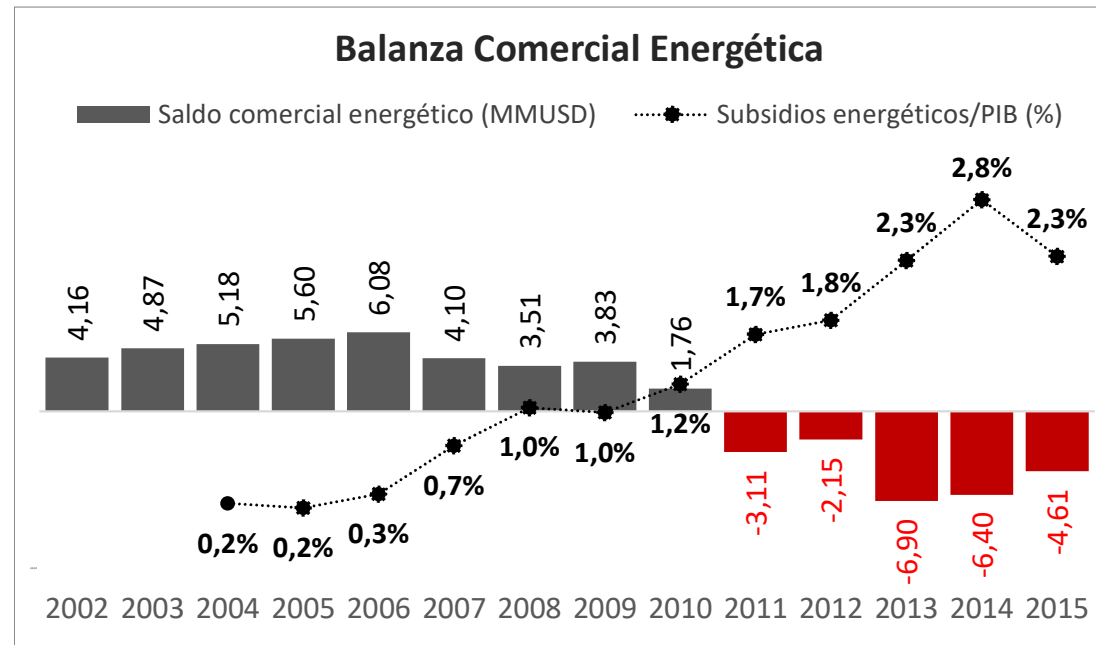


Fuente: elaborado en base a datos de SEN.



Fuente: elaborado en base a datos de SEN.

- La convergencia del estrangulamiento de la oferta energética por la caída de la extracción de hidrocarburos, y la expansión de la demanda energética derivaron en una reducción significativa del saldo comercial energético hasta resultar deficitario por primera vez en dos décadas en el año 2011. Esta situación, combinada con el creciente peso de los subsidios energéticos sobre el PIB, derivó en un problema macroeconómico y fiscal cada vez más significativo.
- Esto provocó un cambio en la política energética del gobierno, que se manifestó con la sanción de la Ley N° 26.741 en el año 2012, que declaraba de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y la expropiación del 51% del capital accionario de YPF. Ya bajo gestión estatal, la petrolera desplegó un ambicioso plan de inversiones (reinversión de la mayor parte de las utilidades y el desarrollo de áreas no convencionales en Vaca Muerta) que le permitió elevar progresivamente su producción.
- Para fomentar las inversiones, el Plan Gas (2013) garantizaba a las productoras la diferencia entre 7,5 USD/MBTU y el precio percibido de la demanda por sus ventas, aplicado al volumen que superara su inyección base, ajustada a su tasa de declino. A la vez, se establecieron precios sostén (barril criollo) ante la abrupta caída del precio internacional del crudo y las naftas en 2013/2014.

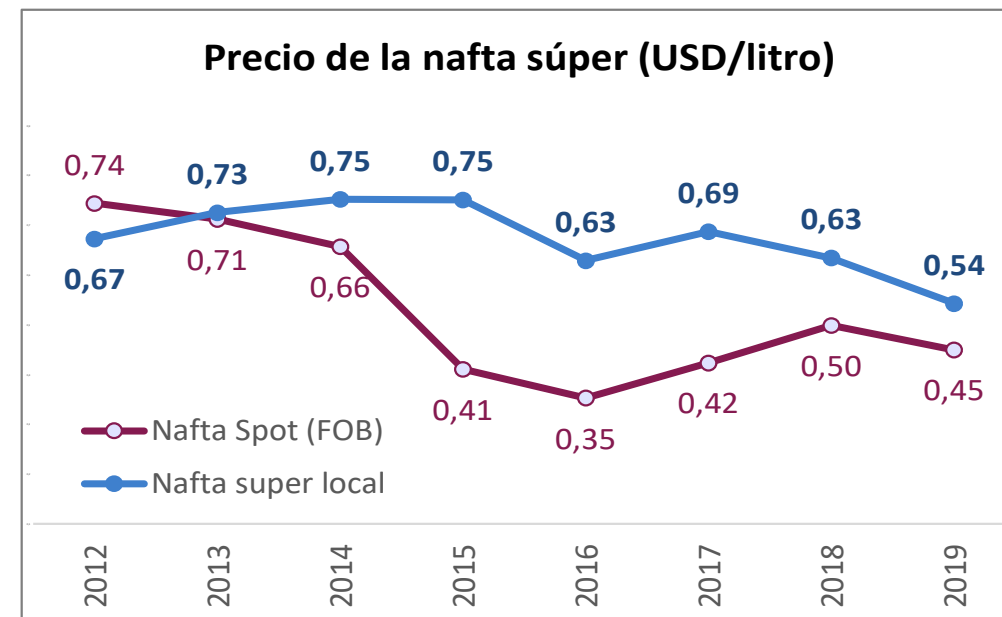
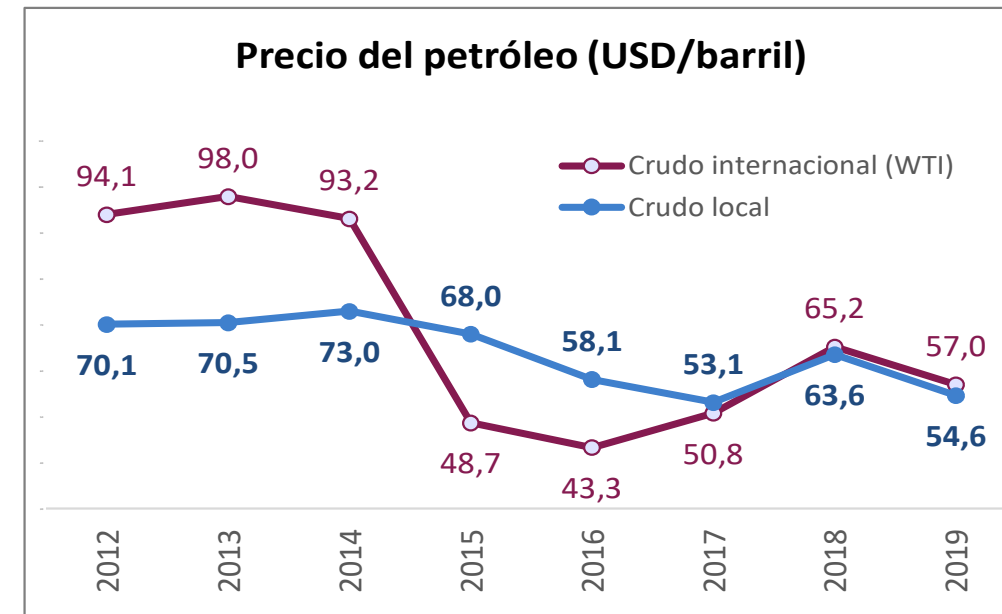


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

- Estas políticas fueron exitosas para revertir el declino de la producción de petróleo (desde 2012) y de gas natural (a partir de 2015) y, por ende, para reducir el déficit energético.
- También se otorgaron aumentos en las tarifas de gas y quita de subsidios en electricidad, que buscaron actualizar los esquemas tarifarios para garantizar la operatividad y la calidad de los servicios públicos sin afectar la productividad de industrias y comercios ni el ingresos de los hogares. A pesar de esto, el nivel de subsidios energéticos continuó siendo relevante: 2,8% y 2,3% sobre el PIB en 2014 y 2015, respectivamente.

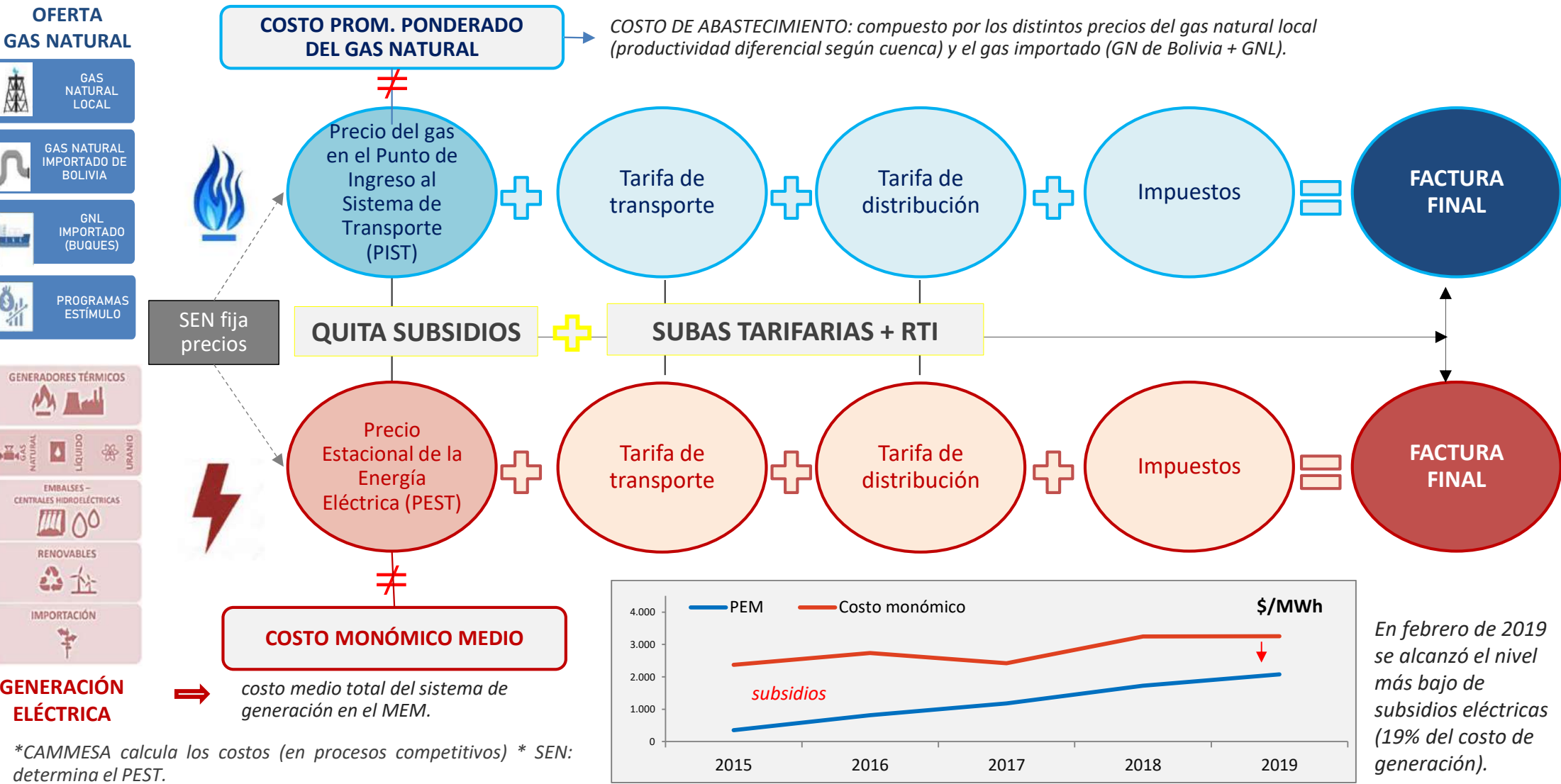
Reconfiguración sectorial durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)

- El gobierno de Cambiemos impulsó un renovado ciclo de **valorización financiera**, aunque con diferencias respecto a su primera etapa (1976-2001). A contramano de la etapa kirchnerista, se implementó un **shock ortodoxo neoliberal**, que concretó una importante **transferencia de ingresos desde los trabajadores y los sectores productivos hacia los sectores concentrados** (con alto componente extranjero).
- En este marco, la **gestión del sector energético fijó como prioridad alcanzar la seguridad energética** (“garantizar el abastecimiento a precios razonables, sin importar su procedencia”), abandonando la pretensión del autoabastecimiento (soberanía energética).
- La **desregulación y dolarización de la actividad** posibilitó la convergencia de los precios locales e internacionales del crudo, incluso se ubicó por encima de este nivel el valor de las naftas. A la vez, se fijó un sendero de crecimiento del valor del gas de boca de pozo para alcanzar la paridad con el precio de importación teórico (6,78 USD/MMBTU).
- La reedición del **Plan Gas** (Res.46/17) se focalizó en la producción no convencional en Vaca Muerta, que ya registraba un notable incremento de productividad. Así, las petroleras beneficiadas por el nuevo esquema de incentivos (Tecpetrol- Techint, entre otros) capitalizaron el costo de aprendizaje de la técnica de explotación no convencional realizado por YPF en los años previos.



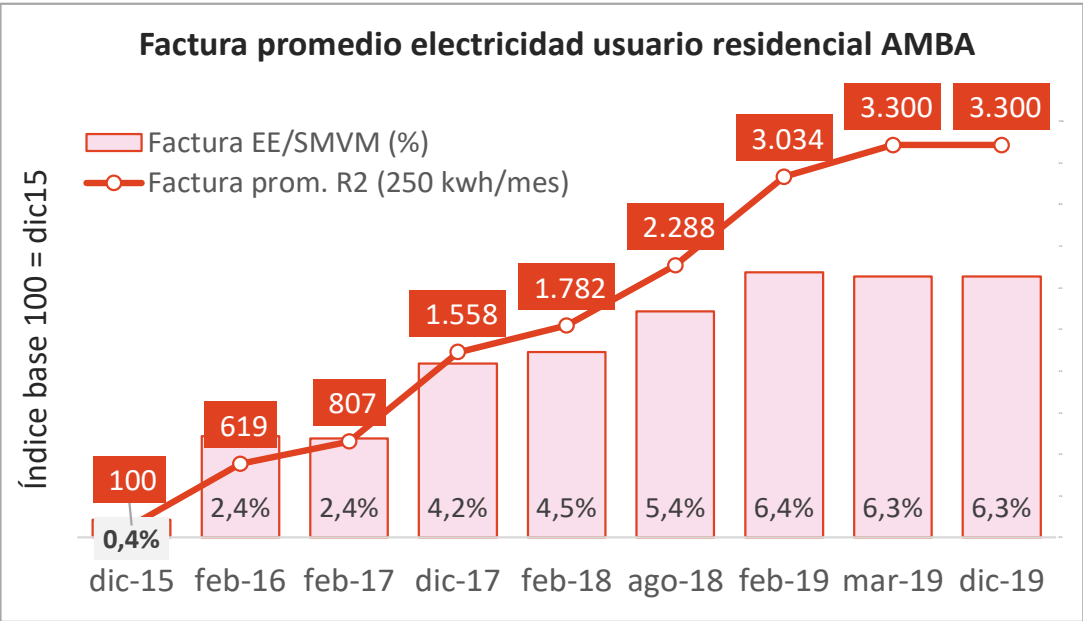
Esquema tarifario durante el gobierno de Cambiemos

Entre 2016-2019 se llevó adelante una política deliberada de reducción de subsidios y mejora de los ingresos de los productores y concesionarias de los servicios públicos. Desde sus primeros meses, el gobierno instruyó a los entes reguladores a realizar importantes subas tarifarias de los servicios públicos y estableció una abrupta reducción de subsidios. Luego, impulsó el proceso de revisión tarifaria integral (RTI) de transporte y distribución, donde también fijó un sendero de actualizaciones tarifarias.

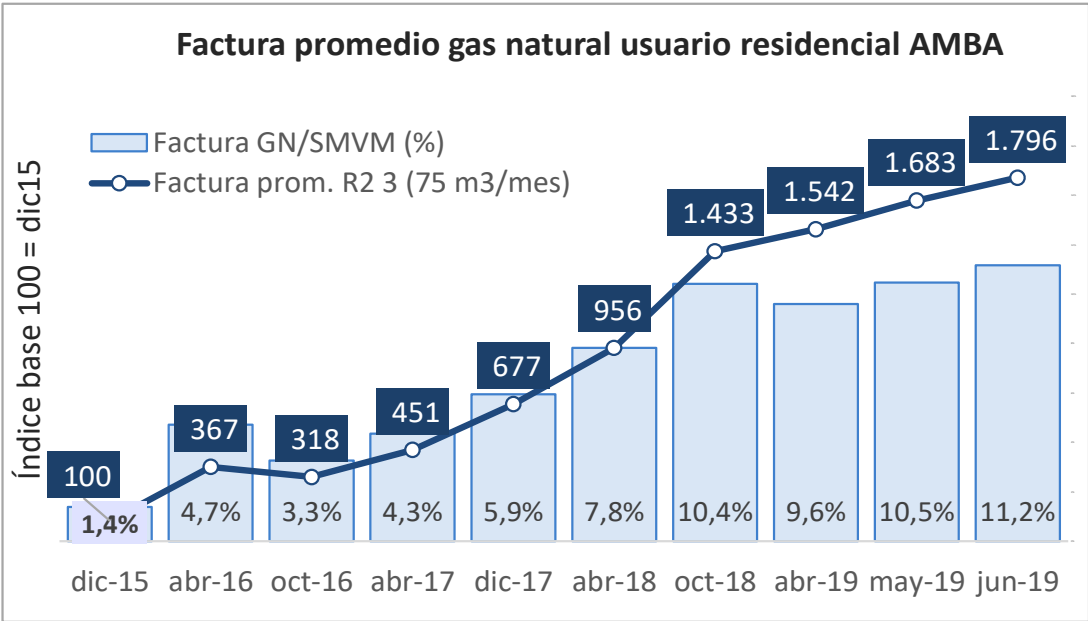


Política tarifaria de Cambiemos: *quita de subsidios y tarifazos*

- La combinación de quita de subsidios y suba de tarifas de transporte y distribución implicó subas extraordinarias en las facturas de gas natural y electricidad, que perjudicaron a industrias, comercios y hogares. Por ejemplo, un usuario residencial promedio sufrió subas de 1759% (gas) y 3200% (electricidad) entre diciembre de 2015 y mismo mes de 2019. El peso de estas facturas sobre el SMVM fue cada vez mayor: de 1,8% a 15,2% (gas natural), y de 0,4% a 6,3% (electricidad del AMBA).
- En el marco de la crisis económica (con caída del salario y del empleo) provocada por la política de ajuste neoliberal impulsado por el gobierno de Cambiemos, la política tarifaria generó condiciones restrictivas de acceso al consumo final de energía, que cayó un 2,9% entre 2015 y 2019. Es decir, el gobierno priorizó la transferencia de ingresos a las empresas y la reducción de subsidios deteriorando las competitividad de la industria, el crecimiento del comercio y los ingresos de los hogares. En este marco, se produjo una fuerte reacción social, que se expresó en la judicialización de las medidas tarifarias y en masivas protestas contra los tarifazos.



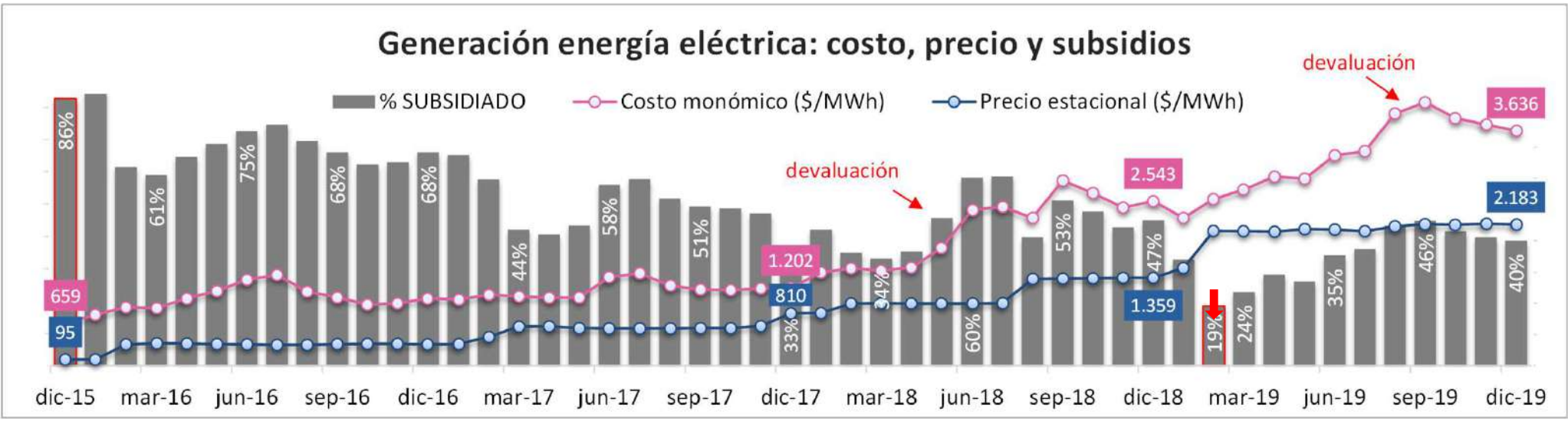
Fuente: elaboración propia en base a ENRE y MTEySS.



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Servicios Públicos (UNLP)..

Dolarización de la remuneración eléctrica

- Más allá de las sucesivas subas de los valores de potencia y energía de la generación eléctrica, lo más relevante del período es que **se dolarizó la remuneración a la generación “vieja” (amortizada) y se sumaron nuevos contratos dolarizados**. Esto implicó que casi el 80% de los componentes del costo monómico (*generadores sin contrato, contratos, combustibles para centrales térmicas, nuclear, otros*) quedarán dolarizados y, por ende, significativamente expuestos a los vaivenes cambiarios.
- En efecto, desde 2018 las sucesivas devaluaciones impactaron sobre el costo medio de generación desbaratando el sendero de quita de subsidios fijado por el gobierno: ante cada ascenso del tipo de cambio, debían elevar el precio estacional de la tarifa eléctrica para sostener el nivel de subsidios. Si bien en febrero de 2019 se llegó subsidiar sólo el 19% del costo monómico, el ingreso al “default técnico” y la megadevaluación en pleno contexto electoral y bajo una crisis social cada vez más acuciante, obligaron al gobierno a interrumpir las subas tarifarias programadas. La megadevaluación en agosto de ese año disparó nuevamente los costos, por lo que la cobertura de subsidios volvió a superar el 40%.
- La incompatibilidad del esquema tarifario con la política macroeconómica terminó generando una fuerte crisis económica y social, que obligó al gobierno a frenar los incrementos de tarifas comprometidos, lo que supuso el fracaso de las RTI.



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA.

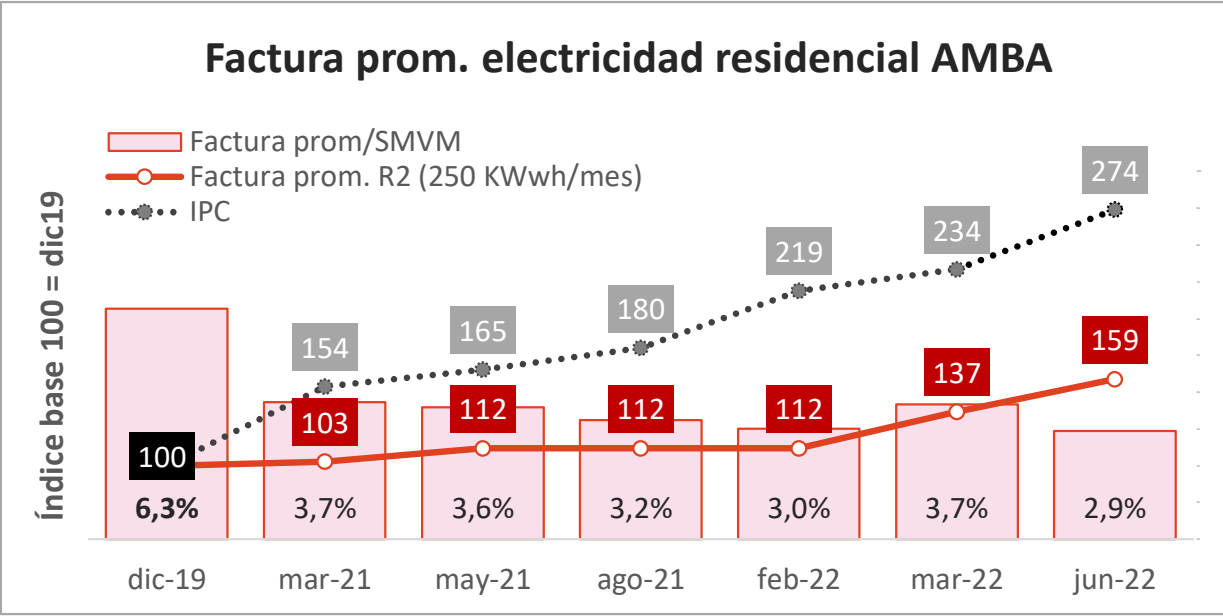
El gobierno del Frente de Todos frente a múltiples desafíos sectoriales ante un mundo convulsionado (2020-2022)

- El gobierno del Frente de Todos se enfrentó con la delicada situación económica en que la gestión macrista dejó subsumido al país: **recesión económica, crisis de los sectores productivos, incremento de la desigualdad social, endeudamiento externo y fuga de capitales**. Frente a esto, se sancionó la **Ley N°27.541/19 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva**, que declaró la emergencia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social.
- En materia energética, se instruyó la **reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores**. A la vez, facultó al poder ejecutivo nacional (PEN) a **congelar las tarifas de electricidad y gas natural bajo jurisdicción federal por 180 días e iniciar un proceso de renegociación de las RTI o una revisión de carácter extraordinario**. En este marco, se decretó la intervención del **ENRE y ENARGAS** con el fin de realizar una revisión técnica, jurídica y económica de las RTI llevadas adelante por Cambiemos. Como resultado, unos meses después, **las auditorías determinaron que las RTI de distribución y transporte carecían de validez jurídica y racionalidad económica**: no tuvieron en cuenta la realidad social y económica del país, no fueron razonables ni prudentes en su diseño y su aplicación vulneró el marco regulatorio del sector y los derechos de usuarios.
- A la vez, el PEN dispuso la **pesificación de la remuneración de parte de la generación eléctrica: generadoras del mercado "spot" (no sujeta a contratos de abastecimiento) y las centrales hidroeléctricas binacionales**, reconociéndole sólo la cobertura de los costos operativos y de mantenimiento. **No obstante, el segmento de generación eléctrica continuó dolarizado en más de un 80%, fundamentalmente por el peso de los combustibles**.
- **Ante la situación excepcional provocada por la pandemia de Covid-19**, el gobierno prorrogó el **congelamiento tarifario y se continuó subsidiando la electricidad y el gas** de los usuarios residenciales, comercios e industrias pequeñas y medianas. En este marco, las **distribuidoras eléctricas comenzaron un endeudamiento sistemático** con CAMMESA por la electricidad despachada y no pagada, que terminó siendo cubierto mayormente con fondos del tesoro nacional. Si bien en la Ley de Presupuesto 2021 fijó un mecanismo para recomponer la cadena de pagos del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) (que se prorrogó vía un DNU en 2022), aun continúan los problemas de incobrabilidad en todo el país producto de la crisis económica.

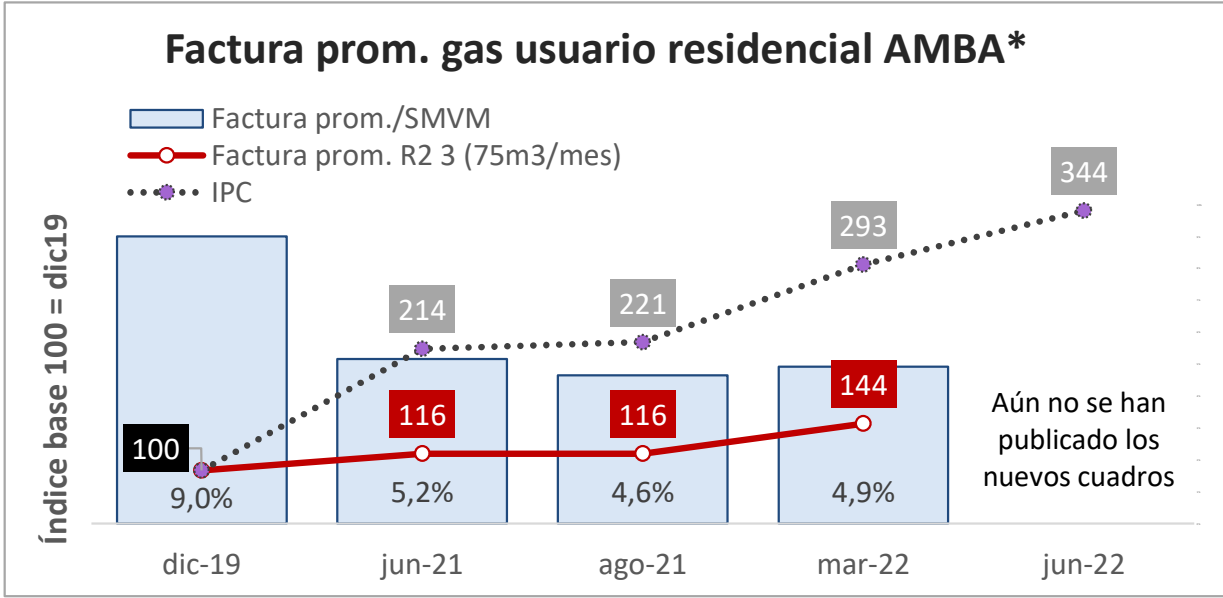
2020	<ul style="list-style-type: none">▶ Congelamiento de las tarifas de transporte y distribución y sostenimiento de subsidios.
2021	<ul style="list-style-type: none">▶ Quita de subsidios a los Grandes Usuarios de Distribución (GUDIs) para que converjan su precios con los Grandes Usuarios del MEM. No hubo quita de subsidios para el resto de los segmentos.▶ En mayo, se habilitaron subas en las tarifas de distribución eléctrica del AMBA para garantizar la operatividad del servicio, esto implicó un aumento del 9% en las facturas finales promedio de residenciales, pymes y comercios.▶ En junio, el ENARGAS implementó un incremento de las facturas finales promedio de 6% (residenciales) y 4% (pymes y comercios), compuesto por subas de la tarifas de transporte y distribución y del PIST.
	<ul style="list-style-type: none">▶ Ley de Ampliación del Régimen de Zona Fría (27.637/21): fijó mecanismo para solventar tarifas diferenciales y sumó nuevas localidades, alcanzando al 35 % de los residenciales.▶ Se incrementó el PEST de los Grandes Usuarios de Distribución (GUDIs) (en línea con los Grandes Usuarios del MEM), reduciendo los subsidios a este segmento.▶ En marzo se produjeron incrementos en las tarifas de transporte y distribución (y quita de subsidios en el caso de la electricidad), alcanzando incrementos promedio en la factura final de +20% residenciales y + 15% para pymes (gas en red) y +22,4% residenciales y + 16,1% para pymes/comercios (electricidad).
2022	<ul style="list-style-type: none">▶ ACUERDO CON EL FMI: el gobierno se comprometió a avanzar con la quita de los subsidios tanto en los servicios de gas de red como electricidad y estableció que las subas tarifarias no podrán superar el 80% del Costo de Variación Salarial (CVS) y el 40% en el caso de los usuarios con tarifa social.<ul style="list-style-type: none">✓ En función de esto, instruyó aplicar subas en junio para alcanzar un incremento anual acumulado de la factura promedio final de 42,7% (residenciales, pymes y comercios) y 22,2 % (tarifa social).✓ Además, se anunció la segmentación de subsidios en función del nivel de ingresos y patrimonio, cuya meta es identificar a los sectores con mayor poder adquisitivo que deberán asumir el costo pleno de la energía.✓ Política de consumo eficiente de la energía: fijación de estímulos para propiciar el uso racional de la energía.

Política tarifaria del gobierno del Frente de Todos

- Aquí se toma como punto de comparación, las facturas promedio del AMBA para electricidad (Edenor y Edesur) y para el gas de red (MetroGas).*
- Tal como se observa en los gráficos, desde diciembre de 2015 hasta la actualidad la evolución de las facturas promedio finales para los usuarios residenciales del AMBA han ido muy por debajo de la evolución de la inflación. Esto fue una política deliberada por parte del gobierno para preservar los ingresos de la población en el marco de la pandemia.
- En efecto, el peso de la factura promedio de electricidad sobre el SMVM pasó de ser 6,3% a 2,9% contemplando la suba fijada para junio. En el caso del gas de red en AMBA, la factura promedio residencial pasó de representar el 9,0% del SMVM al finalizar el gobierno de Cambiemos, a un 4,9% con los aumentos aplicados en marzo. Aún no se encuentran disponibles los cuadros tarifarios con las subas acordadas a partir de junio.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y ENRE.

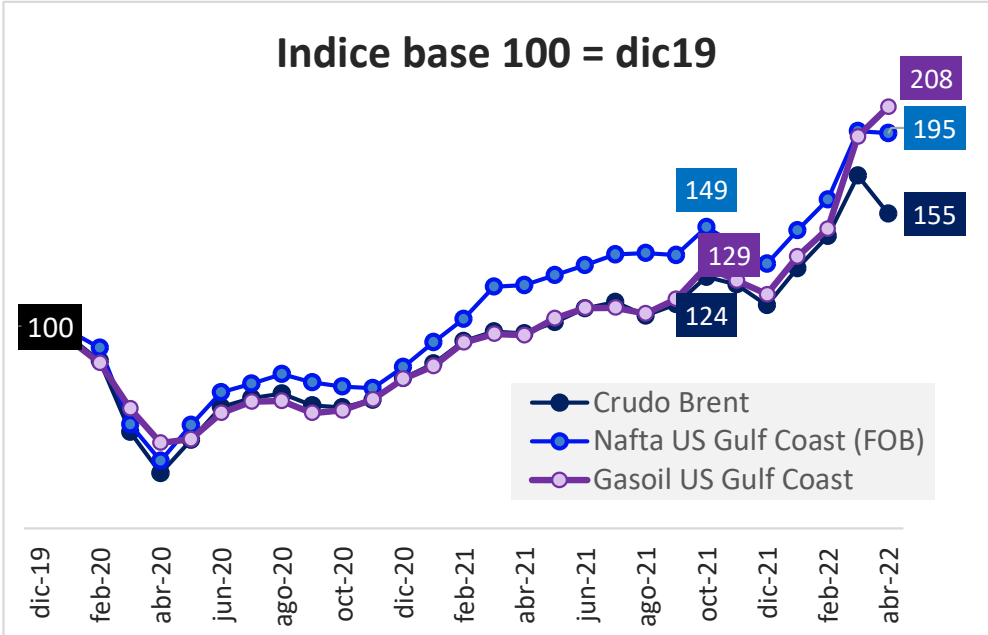


Fuente: elaboración propia en base a INDEC y ENARGAS
* Metrogas (promedio subzonas CABA y PBA)

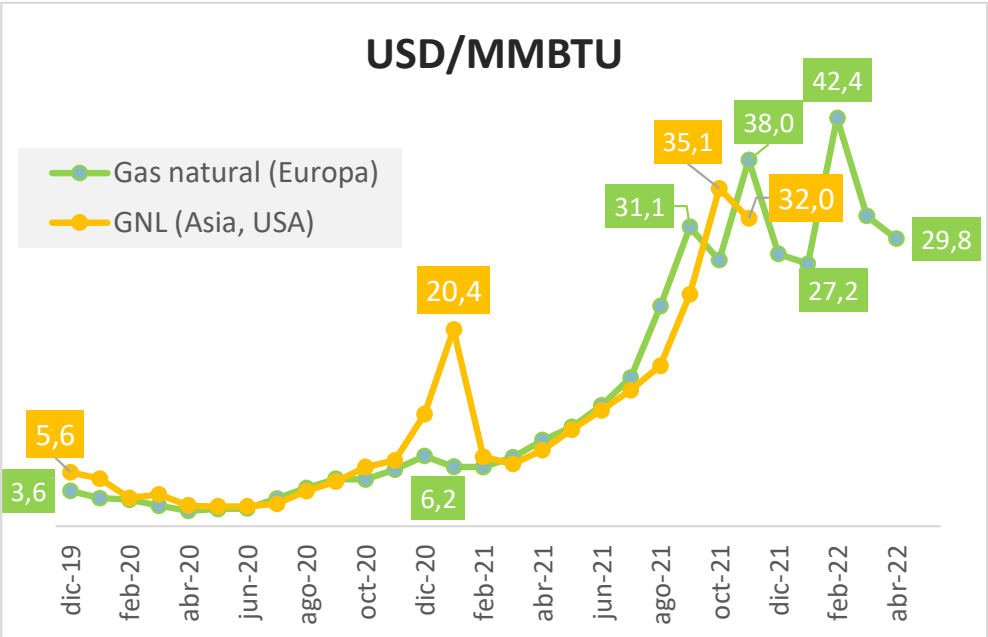
* Se podrían realizar múltiples análisis sobre las diferencias existentes en relación con las facturas del interior del país, pero esto trasciende el objetivo del presente informe (aunque podrá ser retomado en futuros trabajos).

Impacto de la crisis mundial sobre el precios de los combustibles

- La pandemia por covid19 resultó un freno a la actividad económica a nivel internacional durante 2020, sobre todo durante los primeros meses con aislamientos casi totales. Esto impactó en el nivel de precios del crudo y combustibles, que presentaron una abrupta caída primero, aunque fueron recuperando sus valores prepandemia hacia fines de año.
- Durante 2021 la actividad económica mundial se recuperó con más vigor de lo esperado, generando una fuerte suba en la demanda energética.** En este escenario, la crisis energética en **China derivada de su dificultad de abastecerse de carbón** (60% de su matriz energética depende de este mineral), terminó incrementando su demanda de otras fuentes hidrocarburíferas. A esto se sumó el incremento de la demanda de gas y carbón en **Europa provocado por la falta de viento** que puso en jaque su estrategia de transición energética. Por su parte, **Brasil al enfrentar la peor sequía del último siglo** y siendo la energía hidroeléctrica central para su suministro eléctrico, se volcó al consumo de GNL. **La combinación de estos factores explica la fuerte disparada en los precios internacionales de los bienes energéticos, en especial del gas natural licuado (GNL)**
- El **estallido de la guerra en Ucrania** en febrero de 2022, y dada la importancia de Rusia para el abastecimiento del gas natural en Europa, implicó un fuerte agravamiento de este escenario energético crítico.



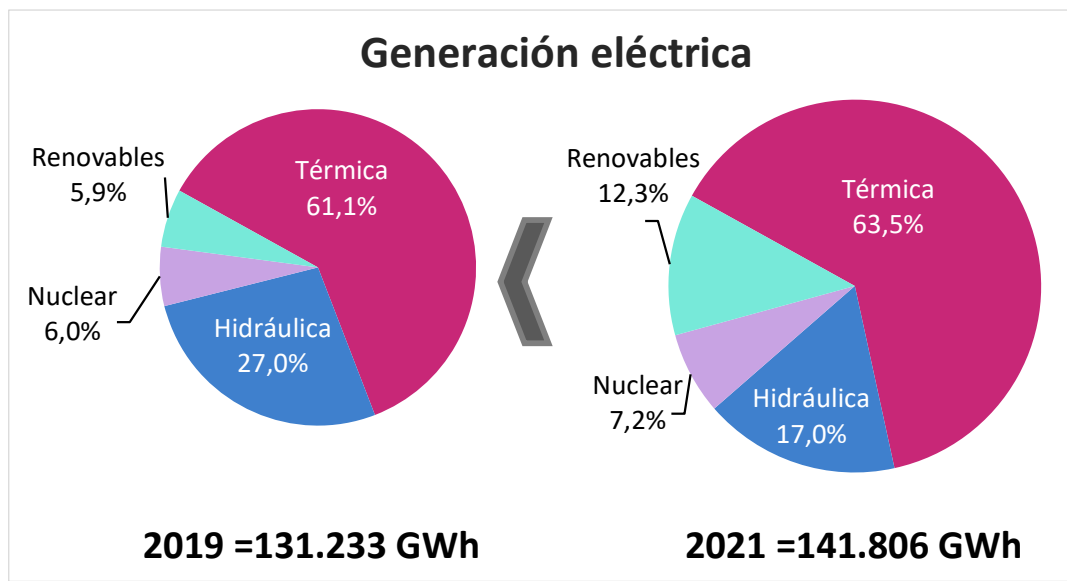
Fuente: elaboración propia en base a EIA.



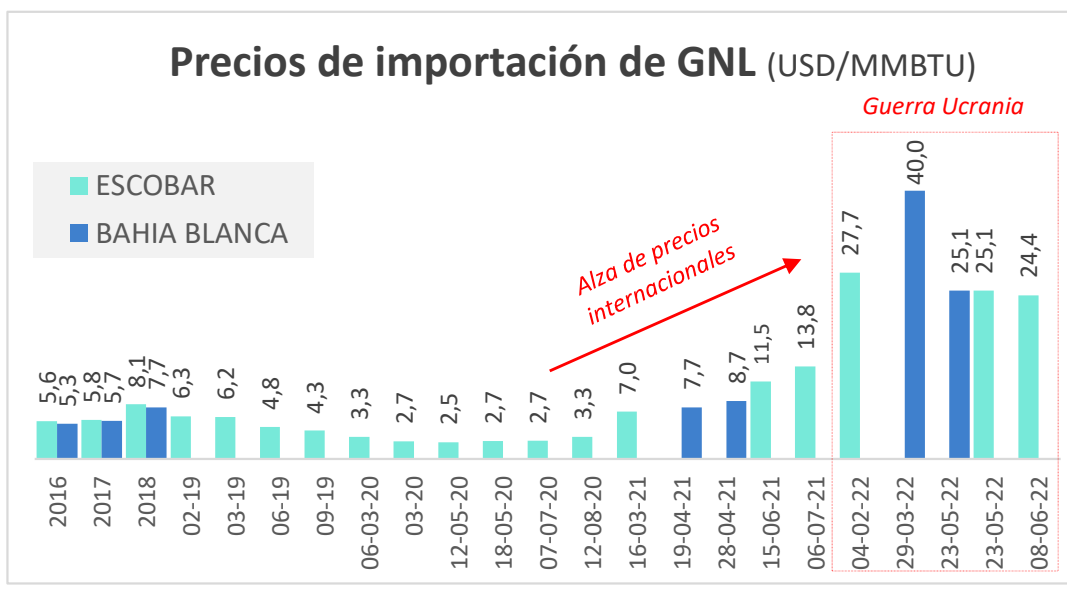
Fuente: elaboración propia en base a BMI y Federal Reserve Economic Data.

Impacto sobre el sector energético argentino

- El alza de los precios a nivel internacional de los bienes energéticos durante estos años tuvo un impacto directo sobre el sector energético argentino, dada su necesidad de importación para garantizar el abastecimiento interno.
- Si bien esto se explica por factores de largo plazo, tal como se desarrolló en las secciones anteriores, el gobierno de Cambiemos tiene una gran responsabilidad en tanto dejó un mercado energético profundamente desregulado y dolarizado y, por ende, vulnerable ante cualquier situación exógena (pandemia, crisis energética, guerras, etc.) o de la macroeconomía local (devaluación, etc.).
- Sumado a esto, la emergencia hídrica provocada por las bajas históricas en los caudales de los principales ríos durante 2020 y 2021, implicó una caída en la generación hidroeléctrica (-45,6% entre mar-19 y mar-22) y, por ende, una mayor dependencia en la generación térmica necesaria para abastecer la expansión de la demanda eléctrica (+10,0% en igual período), generando mayores requerimientos de importación de GNL, en tanto no alcanza el gas natural para abastecer a las centrales térmicas.
- En un escenario de precios internacionales sumamente desfavorable, esto terminó provocando un ascenso abrupto en los costos de generación.



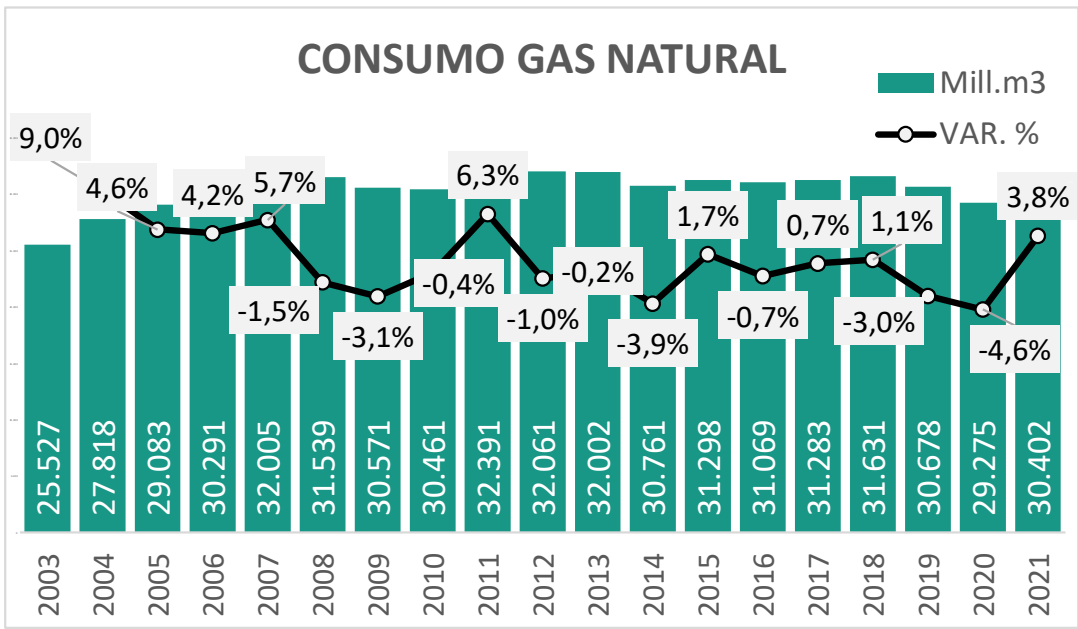
Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA..



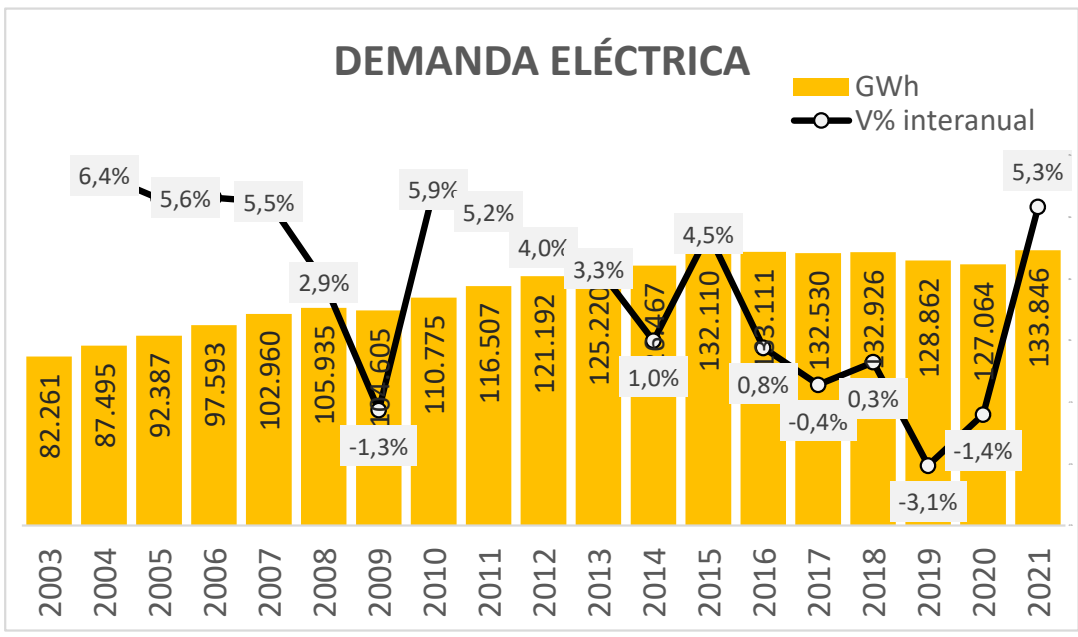
Fuente: elaboración propia en base a Energía Argentina.

Evolución de la demanda energética

- El consumo de gas natural marca una trayectoria ascendente: pasó de ser de 25.527 millones de m3 en 2003 a 30.402 millones de m3 en 2021. En los años 2011 y 2012 se superaron los 32 mil millones de m3, pero luego el consumo se mantuvo relativamente estable entre los 30 mil y 31 mil millones de m3.
- En el marco de la contracción económica provocada por la pandemia en 2020, el consumo de gas natural cayó un 4,6% interanual, sobre todo por la abrupta caída de su uso en centrales eléctricas (-13,5%), comercios (-26,0%), entes oficiales (-28,7%) y del consumo de GNC (-24,7%). Luego, a partir del fin del ASPO y la fuerte reactivación económica en el año 2021, el consumo de gas natural presentó un incremento del 3,8%, creciendo en casi todos sus componentes.
- Desde 2003 la demanda eléctrica marca una trayectoria ascendente: pasó de ser de 82.261 GWh en 2003 a 133.509 GWh en 2021. Este proceso tiene etapas diferenciadas, asociada a la evolución de la economía en su conjunto.
- Durante 2020, a pesar de la caída del nivel de actividad, la demanda eléctrica cayó un 1,4%, acrecentando el peso del consumo residencial. Luego, la fuerte recuperación del PIB (10,3% interanual) en 2021 impulsó el crecimiento de la demanda eléctrica (+5,3% interanual). Entre 2015 y 2021, creció el peso relativo de la demanda residencial sobre la demanda total (del 42% al 45%) en detrimento de la gran demanda industrial/comercial (pasó del 30% al 27%).



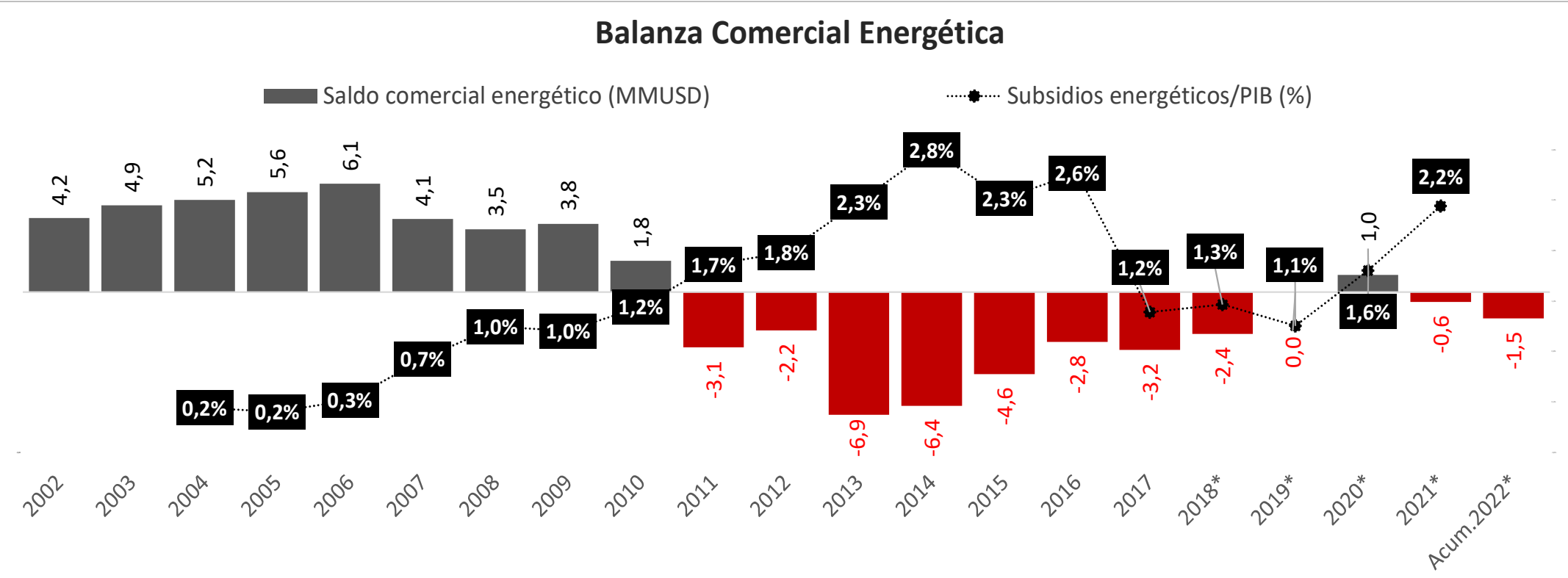
Fuente: elaboración propia en base a ENARGAS.



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA.

Evolución de la balanza comercial energética

- Tal como se desarrolló anteriormente, en el marco del crecimiento de la demanda, la balanza comercial energética presentó déficit desde 2011 al perderse el autoabastecimiento, y tocó su punto más elevado en el año 2013 (6.900 millones de dólares). Gracias a la recuperación de YPF en manos estatales, la implementación del Plan Gas en el año 2013 y la caída de los precios internacionales desde 2014, se logró revertir el declino de la producción, el déficit energético fue disminuyendo año a año.
- En el año 2020, en medio del aislamiento por la pandemia y el freno de la actividad económica, la balanza comercial energética fue levemente positiva por primera vez en ocho años. No obstante, en 2021 volvió arrojar un saldo negativo en el marco del incremento de los precios internacionales, que impactó sobre el nivel de subsidios energéticos (2,2% sobre el PIB). En lo que va de este año se registra la misma tendencia, con un déficit de 1.500 millones de dólares acumulado entre enero y abril.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.
 (*) Acumulado enero-abril

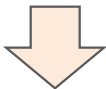
- Este año se viene registrando una expansión de la demanda energética, alcanzando picos históricos de requerimiento de potencia y de energía en el verano y en el invierno, lo que supone un **fuerte desafío para el sistema energético en su conjunto y, en especial, en relación a la generación, transporte y distribución eléctrica, que han tenido que operar al máximo de su capacidad por varios días consecutivos durante los picos de consumo.**
- Si bien existen signos de cierta reversión de la crisis hídrica, la mayor demanda de gas durante el invierno supone una mayor demanda de combustibles, por lo que se continúan acrecentando los volúmenes importados en medio del alza de los precios internacionales de los bienes energéticos.
- Como factor positivo, la reciente renegociación del acuerdo de **provisión de gas natural desde Bolivia** supuso una mejora en la cantidades y un sostenimiento del precio vigente en la adenda 2021 (actualmente entre 7 y 9 USD/MMbtu) para un primer volumen de hasta 8 a 10 Millones de m³, para el resto del gas se aplicará un mecanismo de ajuste trimestral en base a una fórmula que contempla la evolución del precio del crudo Brent. Esta fuente resulta clave en tanto supone precios más accesibles, pero no alcanza para abastecer a la demanda, por lo que el resto debe cubrirse con la importación de gas natural licuado y gasoil.
- **A pesar de contar con uno de los reservorios de hidrocarburos no convencionales más importantes del mundo (Vaca Muerta) y que hoy el área presenta un nivel de productividad óptimo para garantizar el autoabastecimiento, lamentablemente no se cuenta con la infraestructura de transporte de gas natural necesaria para su traslado hacia los principales centros de consumo. Asimismo, la potencialidad de Vaca Muerta en el marco del escenario global de transición energética hacen que no sean contradictorios los escenarios de consumo local y exportaciones.**
- La construcción del **Gasoducto Néstor Kirchner** (Ley de Obra Pública), que será financiada con recursos públicos del Tesoro y con la recaudación del Impuesto a las Grandes Fortunas, **permitirá transportar desde Vaca Muerta (Neuquén) hacia Buenos Aires hasta 44 millones de m³ diarios de nuevo gas. Esto posibilitará el abastecimiento interno de hogares, industrias y centrales térmicas, sustituyendo importaciones. A la vez, de forma complementaria, parte de la producción podría ser exportada, lo que permitiría ampliar la escala de producción (disminuir costos internos) e ingresar divisas para aliviar la restricción externa.**

- Esto supone una oportunidad latente que debe ser aprovechada en pos de un **proyecto de desarrollo sectorial a largo plazo** basado en planes de inversión para mejorar la infraestructura de transporte y distribución; diversificar la matriz hacia energías más limpias en función de la transición energética y expandir la cadena de proveedores locales para dichos proyectos, lo que permitiría la creación de puestos de trabajo genuinos y un mayor dinamismo en las localidades donde se inserten. Esto requiere de una presencia fuerte del Estado, tanto en su función de planificador y regulador como en su rol empresario desde la gestión de YPF y otras empresas clave en el sector.
- **Este plan sectorial debe estar necesariamente en función de un proyecto de desarrollo nacional basado en el crecimiento de los sectores productivos y en el poder adquisitivo de los sectores populares.** Tal como lo demuestra la historia reciente, de nada serviría que la enorme oportunidad de Vaca Muerta termine capitalizada por el oligopolio energético en pos de una estrategia depredadora de recursos para su venta en el mercado externo vía exportaciones, para luego finalizar con su fuga al exterior. **Esta es la discusión central que debe asumir y resolver el gobierno nacional.**
- **Lo mismo sucede con la política tarifaria y el esquema de subsidios sin preguntarse para qué, para quiénes y en función de qué proyecto de país.** Si bien resulta relevante avanzar en la quita de subsidios total a los hogares de mayor poder adquisitivo para garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado, la incidencia de esta política es relativamente baja a la hora de bajar el nivel de subsidios. Muchas veces la discusión pública termina siendo si bajar o subir tarifas, si dejar o quitar subsidios, sin divisar que se trata del último eslabón (“factura final”) de la cadena sectorial. En efecto, hoy el nivel de subsidios se encuentra directamente vinculado con la composición de los costos de generación eléctrica, con un alto peso de los combustibles importados.
- El análisis de la política tarifaria y de subsidios debe contemplar tanto el contexto internacional desfavorable como el acuerdo firmado con el FMI para refinanciar el inédito endeudamiento externo asumido por la gestión anterior, ambos factores reducen el margen de maniobra del gobierno del Frente de Todos en la materia. En efecto, **las metas fiscales acordadas con dicho organismo plantean la reducción de los subsidios energéticos, lo que limita la capacidad del gobierno para respuestas ante un escenario de precios mundial adverso.**

Subsidios energéticos en la actualidad

Esquema actual de subsidios energéticos

SECTOR ELÉCTRICO	GAS NATURAL Y GNL			
GENERACIÓN ELÉCTRICA: El Estado nacional transfiere a CAMMESA en forma de subsidios la diferencia entre el costo de generación y el precio estacional (PEST), ubicado en la factura de los usuarios de todo el país.	PLAN GAS.AR (2020-2024): se acordó con los productores un precio de incentivo de 3,5 USD/MMBTU a cambio de una producción lineal de 70 MMm3/d. a las distribuidoras (demanda prioritaria) y CAMMESA (gas natural para generación eléctrica). <i><u>Este monto no se traslada pleno a las tarifas, la diferencia la cubre el Estado nacional:</u></i>		IMPORTACIÓN DE COMBUSTIBLE: La empresa ENERGÍA ARGENTINA (EX ENARSA) se ocupa de importar el gas natural desde bolivia y el gnl. <u>DEL TOTAL DEL GAS IMPORTADO:</u>	
	Gas natural destinado a la generación eléctrica (CAMMESA)	Demanda prioritaria (DISTRIBUIDORAS)	El 60% aprox. se lo vende a CAMMESA a <u>precio pleno</u>	El 40% restante lo va a la demanda prioritaria a un precio subsidiado.



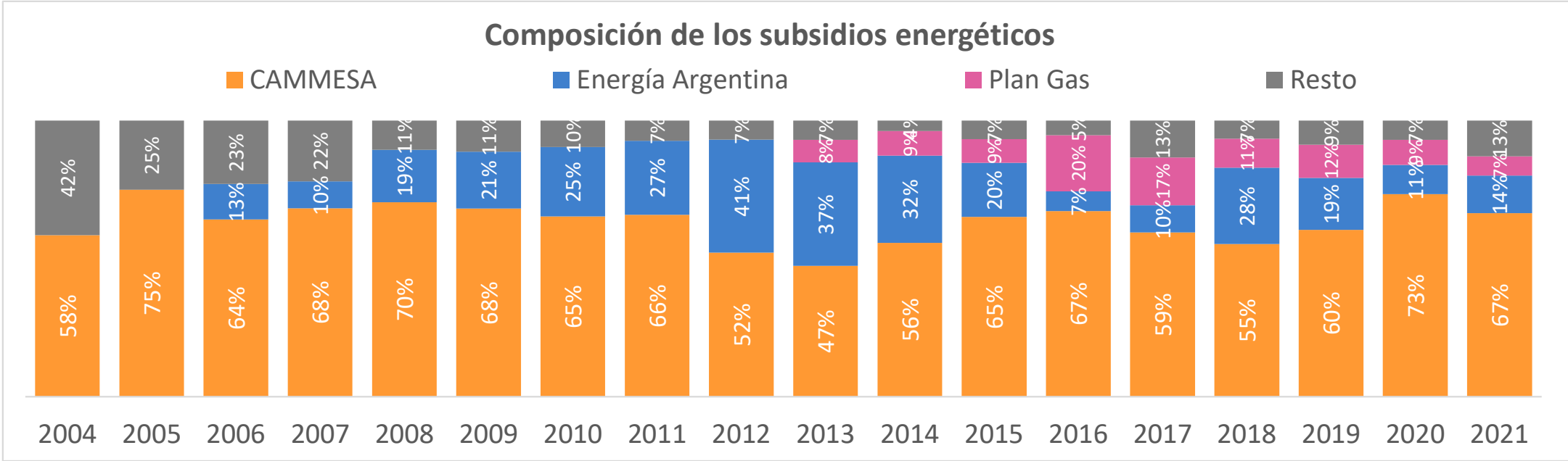
EL MERCADO ELÉCTRICO PAGA EL COSTO PLENO DEL COMBUSTIBLE: ya sea del gas natural (local o importado), el GNL o los combustibles líquidos (locales o importados) y del Plan Gas.Ar.

*Por ejemplo: el aumento de precios producto del **Plan Gas.Ar** o la suba de los combustibles que se transan como commodities en el mercado internacional son absorbidos plenamente por el mercado eléctrico e incrementan la necesidad de fondos para afrontar esos mayores costos, elevando los subsidios.*

ESTO EXPLICA EL MAYOR PESO DE LOS SUBSIDIOS A CAMMESA EN EL NIVEL DE SUBSIDIOS ENERGÉTICOS TOTALES.

Esquema actual de subsidios energéticos

- Dado el esquema actual de subsidios, en el año 2021 CAMMESA fue destinataria del 67% de los subsidios energéticos del Estado nacional. Ahora bien, su mayor peso relativo no se explica solamente por el diferencial entre el precio estacional (PEST) y el costo de generación sostenido por la Secretaria de Energía en pos de la recuperación económica, sino porque también asume el precio incentivo de la cuota de gas acordada bajo el Plan Gas y el costo pleno de las importaciones de GNL y Gas de Bolivia destinadas a la generación eléctrica.
- Otro 14% de los subsidios energéticos del año pasado fueron destinados a Energía Argentina (ex Enarsa) para la importación de combustibles para la demanda prioritaria de gas natural; un 7% surge del precio preferencial de la cuota del Plan Gas destinada para demanda prioritaria y un 13% a otros rubros*.

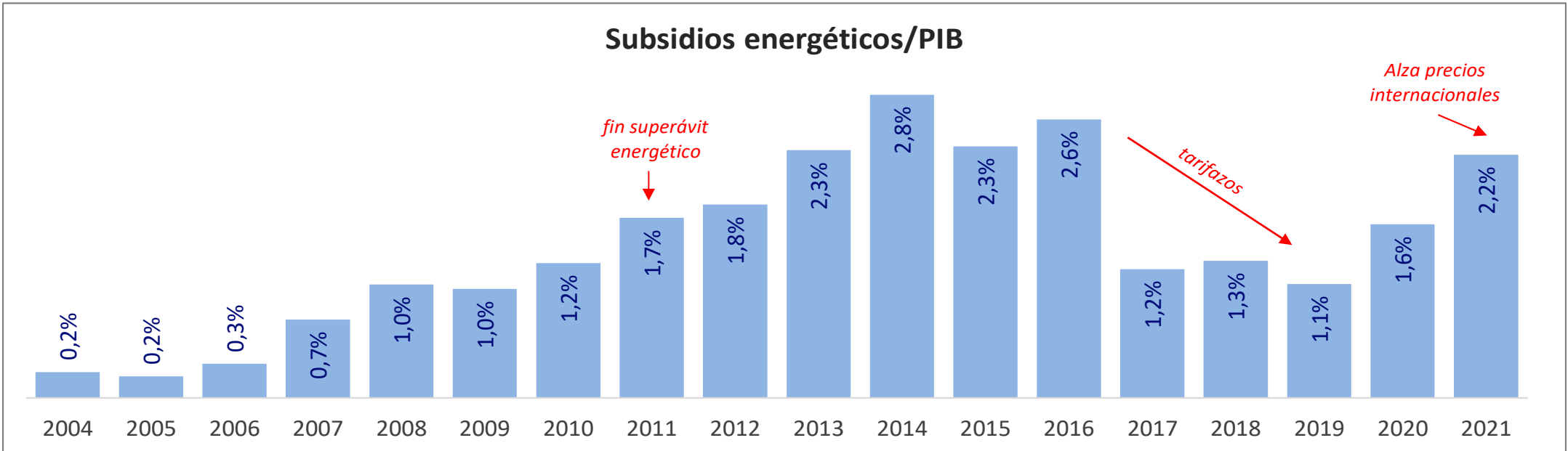


Fuente: elaboración propia en base a ASAP.

*incluye Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de GLP de Sectores de Bajos Recursos y para la Expansión de Redes de gas natural; YCRT; EBY; Organismos provinciales; Fondo Fiduciario Subsidio Consumidores residenciales de gas (Ley 25.565); Compensación Distribuidoras de Gas (Resolución 508/2017); Apoyo a la Exploración, Desarrollo y Producción de Gas Natural (Ley 27.605 - Aporte solidario y extraordinario); Empresas distribuidoras de gas; Productores de Gas Propano - Decreto 934/2003; Productores de Gas Natural y Propano Indiluido distribuido por Redes (Resolución N°148/19 y Resolución N°336/19); Otros beneficiarios sin discriminar .

Evolución de los subsidios energéticos

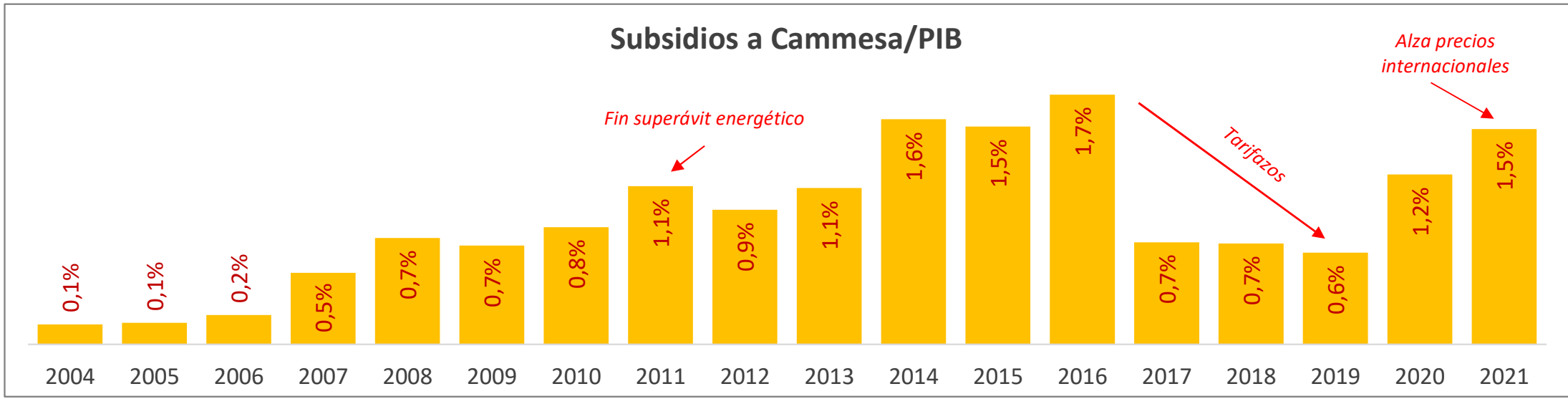
- La política de subsidios energéticos durante los **gobiernos kirchneristas** apuntó a generar competitividad y a mejorar los salarios, propiciando el crecimiento económico. Desde 2011, los subsidios energéticos crecieron año tras año hasta tocar su máximo en 2014 (2,8% sobre el PIB) en el marco de una escalada de los precios de las commodities energéticas. Esto derivó en un problema fiscal y macroeconómico, al profundizar la restricción externa.
- En contraposición, el **gobierno de Cambiemos** implementó quita de subsidios e incremento de tarifas, acorde con su política de ajuste económico. En 2019 los subsidios energéticos llegaron a ser sólo 1,1% del PIB. Sin embargo, las megadevaluaciones de 2018 y 2019 en el marco de una fuerte crisis social, desbarataron el sendero de quita de subsidios planteado por el macrismo, que debió finalmente congelar tarifas hacia el final de su mandato.
- En el **gobierno del Frente de Todos**, aunque con claras tensiones internas, imperó la visión de la política tarifaria como factor estratégico para sostener la actividad económica. En 2020 la situación crítica por la pandemia; luego, en 2021 la escalada de precios internacionales y la caída de la generación hidroeléctrica local impactaron sobre el nivel de subsidios energéticos.



Fuente: elaboración propia en base a ASAP.

Evolución de los subsidios a la energía eléctrica

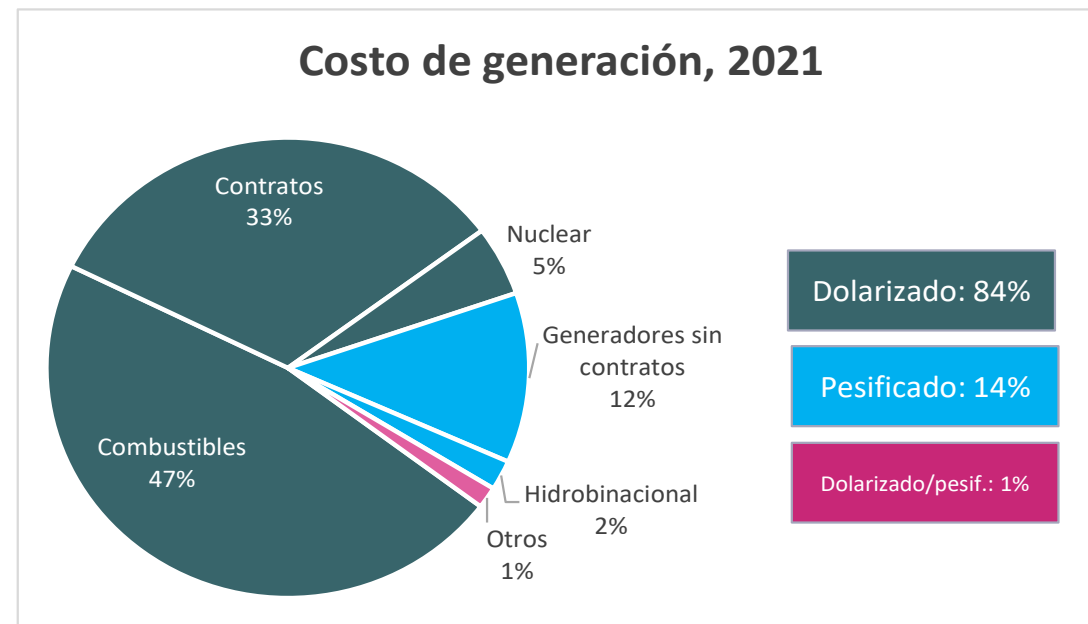
- El peso de los subsidios a la energía eléctrica (CAMMESA) sobre el PIB se fue incrementando, sobre todo a partir de la pérdida del autoabastecimiento en 2011, hasta alcanzar un techo de 1,7% en 2016. Luego, durante el macrismo, la confluencia de ajuste económico, estancamiento de la demanda energética y la quita de subsidios redujeron su peso hasta 0,6% sobre el PIB en 2019.
- El aumento de los subsidios eléctricos registrado en los últimos años (1,5% sobre el PIB en 2021) no se explica exclusivamente por el “congelamiento tarifario”, tal como suele simplificarse el problema en los medios de comunicación e incluso por parte de ciertos funcionarios. En realidad, su expansión está vinculada estrechamente con la fuerte suba en los costos de generación causada por la confluencia de múltiples factores, muchos exógenos al sector eléctrico.**
- Los mayores costos se explican por el efecto de la suba de las cantidades demandadas en un contexto de restricciones en la oferta local, lo que deriva necesariamente un mayor requerimiento de importaciones de combustibles en medio del alza de los precios internacionales. A su vez dado que los costos tienen un alto componente dolarizado, se elevan ante cada devaluación de la moneda. Asimismo, los subsidios ascendieron por el efecto de arrastre derivado de la falta de pago de las distribuidoras a CAMMESA durante 2020 y las medidas de 2021 para recomponer la cadena de pagos y los ingresos operativos de las mismas.



Fuente: elaboración propia en base a ASAP.

Composición de los costos de generación eléctrica

- Los costos de generación determinan cuánto cuesta producir un megavatio de energía eléctrica. Actualmente, más del 80% de los costos están dolarizados, lo que expone al mercado eléctrico a factores exógenos al sector.
- En el año 2021, los costos de generación ascendieron un 27% interanual medidos en dólares. Este incremento se explica por múltiples factores.
- Por el lado de las cantidades**, se debe considerar la fuerte expansión de la demanda eléctrica (+5,3% interanual en 2021). A este se suma los récords de potencia alcanzados en 2021, que incluso luego fueron superados en enero de 2022 a partir de las temperaturas extremas registradas.
- Por el lado de los precios**, se debe contemplar tanto la suba de los commodities energéticos a nivel internacional por efecto de la crisis energética (profundizada en 2022 por la guerra en Ucrania).
- Paralelamente, la **emergencia hídrica** provocada por las bajas históricas en los caudales de los principales ríos provocó una caída de 17,4% aa. (2019/2021) de la generación hidroeléctrica (alrededor del 70% más barata que la térmica).

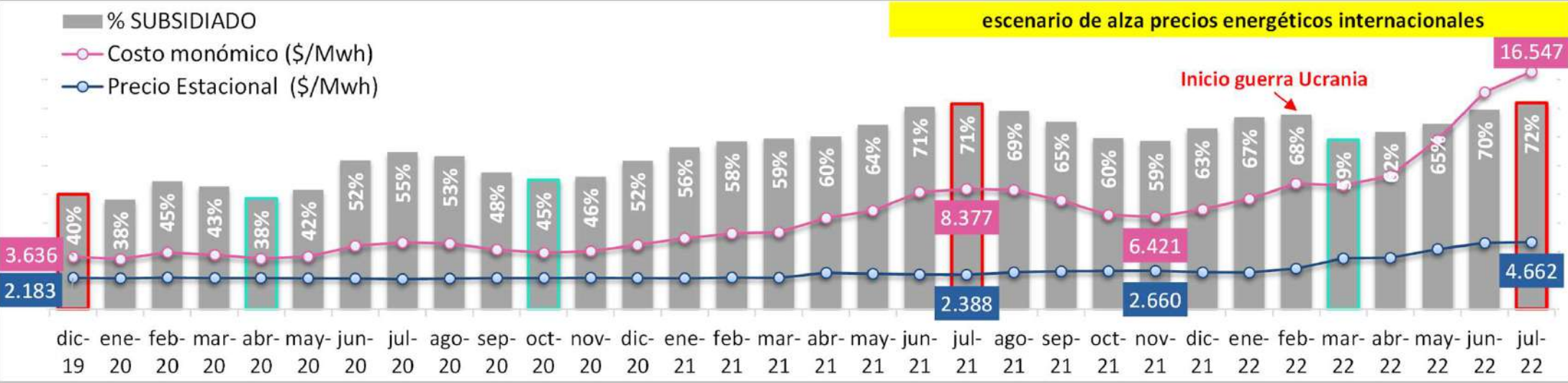


Fuente: elaboración propia en base a ASAP.

- Para evitar incurrir en restricciones o cortes por insuficiencia de la oferta, se debió recurrir a una **mayor generación térmica en base a gas y combustibles**, lo que derivó en un incremento de las importaciones energéticas. Aquí también el gobierno se enfrentó con un escenario problemático.
- En 2021 no se pudo aumentar la provisión del Gas de Bolivia** (a pesar de ser la opción más barata) porque este país redujo a la mitad sus entregas en medio de la redefinición del contrato con la Argentina. Esto **incrementó la necesidad de importación de GNL y combustibles líquidos** (*gasoil, carbón mineral, fuel oil*), en medio del alza de los precios internacionales.

Cobertura de subsidios al costo de generación eléctrica

- Usualmente se mezclan conceptos como subsidios y fijación de tarifas de distribución/transporte o se alega que el incremento de los subsidios se debe al congelamiento tarifario. En realidad, **los subsidios eléctricos surgen de la diferencia entre el costo de generación total del sistema (“monómico”) y el precio estacional (PEST) que fija la Secretaría de Energía trimestralmente.**
- En el período 2020-2021 la suba de los costos de generación no se trasladó a la demanda por decisión política de un sector del gobierno del Frente de Todos.** El sostenimiento de los subsidios energéticos buscó preservar los ingresos de los hogares y mejorar la competitividad de las PyMES, mientras que en 2021 se quitó el subsidio a las grandes industrias.
- En el marco del alza acelerada de precios a nivel internacional, la mayor cobertura de subsidio (72%) se alcanzó en los meses de julio de 2021 y 2022, dado el mayor volumen de importaciones requerido para abastecer la demanda invernal.



Fuente: elaboración propia en base a datos de CAMMESA.

Dado el peso de los combustibles importados en la composición del costo de generación eléctrica (sobre todo en los meses de invierno), la escalada de precios internacionales rápidamente fue licuando el efecto sobre el nivel de subsidios de las diversas subas del PEST implementadas durante 2021 y 2022.

- **El crecimiento de 10% interanual y la recuperación del empleo registrados en el año 2021 no han sido suficientes para revertir la crisis social provocada por la caída de los salarios reales y el incremento de la desigualdad.** Esto impone con urgencia una redefinición de la política económica del gobierno para propiciar la expansión de la economía real vía incremento de la productividad y exportaciones, al tiempo que aumenten los ingresos fiscales a partir de una mayor imposición sobre la riqueza (grandes patrimonios y grandes empresas) y el sector financiero, lo que requiere el control de la fuga de capitales y del contrabando de los productos exportables. Esto posibilitará la expansión de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de empleo y de vida de los trabajadores.
- **La política energética debe estar en función de un proyecto de país donde el crecimiento económico implique la expansión del mercado interno, la reducción de la desigualdad y la mejora la calidad de vida de la población.** Para ello, es de vital importancia alcanzar la autoabastecimiento energético: la recuperación del control estatal de YPF fue un paso fundamental en este sentido, al igual que el desarrollo de la producción no convencional en Vaca Muerta. Hoy la construcción del gaseoducto Néstor Kirchner es una pieza vital para transportar esa producción a los principales centros urbanos. Complementariamente, posibilitaría incrementar las exportaciones, amplificando la escala de producción (reduciendo costos internos) y, a la vez, ingresar divisas para aliviar la restricción externa.
- **La discusión sobre los subsidios energéticos no está escindida del proyecto de país y de la estrategia de desarrollo económico.** Por ende, una estrategia de reducción de subsidios que se piensa exclusivamente vía suba de tarifas y en función de cumplir con metas fiscales, supondrá necesariamente un mayor malestar social. **Otra camino posible es complementar la reducción de subsidios en los segmentos que pueden afrontar una tarifa plena con políticas que permitan disminuir los costos de generación, a partir del autoabastecimiento.** Esto permitiría acompañar el crecimiento de la demanda, el desarrollo de los sectores productivos y la preservación de los ingresos de los hogares, mejorando además la calidad de los servicios públicos.

Quita de subsidios energéticos en el marco del acuerdo con el FMI (2022)

- En el marco del acuerdo firmado con el FMI en marzo, el gobierno se comprometió alcanzar un déficit del gasto primario del 2,5% este año, en parte disminuyendo un 0,6% los subsidios energéticos: es decir, deberían pasar a representar un 1,6% del PIB en 2022 (en 2021 lo hicieron en un 2,2%). Vale advertir que este acuerdo se firmó 15 días después del comienzo de la guerra de Ucrania, en medio de un escenario de ascenso en los precios internacionales de los bienes energéticos, lo que ya anticipaba la dificultad de cumplir las metas fijadas.
- En este marco, en mayo se convocaron Audiencias Públicas a los efectos del tratamiento de los nuevos precios de la energía, aplicables a partir del 1° de junio con el objetivo de llevar adelante los lineamientos establecidos en Acuerdo con el FMI.
- En particular, se determinó que las políticas tarifarias en gas de red y electricidad deberían tener los siguientes lineamientos:
 - ✓ **Residenciales y No Residenciales** → incremento en facturas del 80% del Costo de Variación Salarial del año 2021 (y al 40% del CVS en el caso de los usuarios con tarifa social). De este modo, en junio se aplicaron los aumentos correspondientes para alcanzar un incremento anual acumulado de la factura promedio final de 42,7% (residenciales, pymes y comercios) y 22,2 % (tarifa social).
 - ✓ **Segmentación en función del nivel de ingresos y patrimonio** → quita total de subsidios para el 10% de usuarios residenciales con mayor capacidad de pago. Para avanzar en esta línea, desde mediados de julio se habilitó el Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE) para que los usuarios y usuarias que solicitaran el subsidio brindaran datos de su hogar de modo de poder clasificar al universo de usuarios según su nivel de ingresos.
- Esta política de quita de subsidios podría colisionar con los objetivos de reducción de déficit fiscal, dado que se anula la posibilidad de realizar nuevos aumentos sobre el margen de distribución y transporte de todas las jurisdicciones. Esto podría resquebrajar la cadena de pagos del sistema eléctrico mayorista y, en consecuencia, aumentar el gasto público vía endeudamiento con CAMMESA por parte de las distribuidoras.

Quita total de subsidios

NIVEL 1
ALTOS INGRESOS

- Ingresos mensuales totales del hogar \geq a \$389.543 (3,5 canastas básicas para un hogar tipo 2 - INDEC).¹
- Tener 3 o más vehículos con una antigüedad menor a 5 años.
- Tener 3 o más inmuebles.
- Poseer 1 embarcación, 1 aeronave de lujo o ser titular de activos societarios que demuestren capacidad económica.

**Tope anual = 80% CVS
+ consumo eficiente**

NIVEL 3
INGRESOS MEDIOS

- Ingresos mensuales totales entre \$111.298 y \$389.543 (entre 1 y 3,5 canasta básicas - hogar tipo 2 INDEC).²
- Poseer hasta 2 inmuebles o hasta 1 vehículo con menos de 3 años de antigüedad.

Tope anual = 40% CVS.

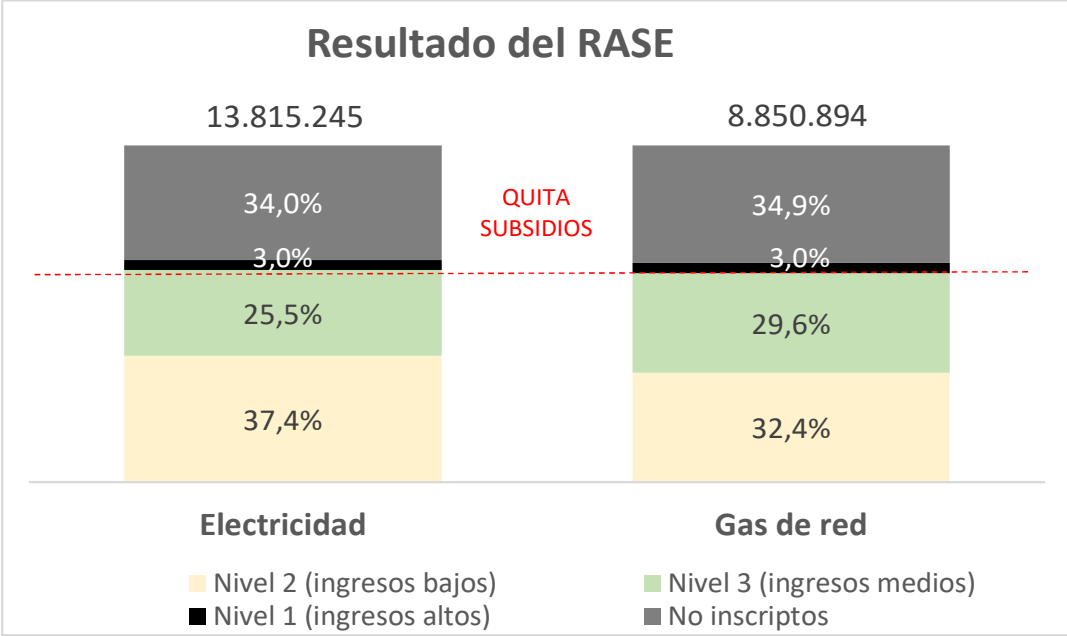
NIVEL 2
MENORES INGRESOS O TARIFA SOCIAL

- Ingresos netos menores a \$111.298 (1 canasta básica total para un hogar tipo 2 según INDEC).³
- Poseer hasta 1 inmueble; no poseer 1 vehículo con menos de 3 años de antigüedad.
- Hogares que – además de no cumplir con las condiciones para formar parte del nivel 1- tengan: una o un integrante con Certificado de Vivienda expedido por el ReNaBaP; Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur; CUD⁴.
- Domicilio en donde funcione un comedero o merendero comunitario registrado en el RENACOM.

EXCEPCIONES

- 1) Usuarios de Patagones (Bs.As), Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz o Tierra del Fuego, A. e IAS = ingresos mensuales totales deberán ser \geq a \$475.242,46.
- 2) Hogares c/con Certificado Único de Discapacidad (CUD) = ingresos mensuales totales entre 1,5 y 3,5 canastas básicas (hogar tipo 2 INDEC) y hasta 1 vehículo < 3 años de antigüedad.
- 3) Hogares c/con Certificado Único de Discapacidad (CUD) = ingresos mensuales totales 1,5 canastas básicas (hogar tipo 2 INDEC) y hasta 1 vehículo < 3 años de antigüedad.
- 4) Hogares c/con Certificado Único de Discapacidad (CUD) = ingresos mensuales totales > 1,5 canastas básicas y/o sean propietarios de 2 o más inmuebles = pasarán al Nivel 3.
- 5) Comedero o merendero comunitario registrado (RENACOM) con ingresos > 1 canasta básica (hogar tipo 2 INDEC) y/o 2 o + inmuebles o 1 vehículo < 3 años de antigüedad = Nivel 3.

Resultado del RASE e impacto de la segmentación tarifaria



- ELECTRICIDAD: se inscribieron 9,1 millones (66% del total); 411 mil son de altos ingresos, 3,5 millones al nivel medio y 5,1 millones al nivel bajo.
- GAS NATURAL: se registraron 5,7 millones (65% del total); 269 mil nivel alto, 2,6 millones nivel medio y 2,8 nivel bajo.
- NO INSCRIPTOS: 4,7 millones en energía eléctrica y 3,0 millones en gas natural. Si bien a estos se les retirarán los subsidios de forma escalonada hasta su quita total, se excluiría a los beneficiarios de asignaciones y prestaciones del ANSES (es posible que no se hayan inscripto por desinformación o falta de acceso a internet).

ELECTRICIDAD: usuarios Nivel 1 + no inscriptos

- La quita de subsidios se hará en tres tramos: en el primero (septiembre/octubre) sólo se reducirá el 20% del subsidio; y en los dos subsiguientes (*sin fecha*) 40% en cada uno.
- En el caso de los usuarios del AMBA, la primera etapa supondrá un aumento del precio de la energía del 67% y un impacto en facturas promedio del 40%.
- **La quita de subsidios total implicará un incremento del 200% en la factura promedio.** Sin embargo, dado que en marzo y junio ya se implementaron subas con impactos en facturas equivalentes al 80% del Costo de Variación Salarial, **el aumento anual sería del orden del 400%.**

GAS DE RED: usuarios Nivel 1 + no inscriptos

- Los aumentos se aplicarán gradualmente en 3 bimestres (a partir de los consumos del 31/8, 31/9 y 31/10). Al quitar el subsidio en el precio de ingreso al sistema (PIST), el m3 pasará de \$9,4 a \$24,9, un aumento del 167%. Sin embargo, el impacto en las facturas será menor.
- **Para un usuario del Nivel 1**, el aumento del importe a pagar por la quita total de subsidios será del **88,2% en un consumo promedio anual** (sin especificar subzona).
- **Otro ejemplo:** la quita total de subsidios para un usuario de Buenos Aires (Metrogas) con un consumo promedio (65m3/mes) implicará una suba de 69% en su factura final.

Política de Consumo Eficiente

- Con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía, se sumó al paquete de medidas tarifarias la **implementación de una política destinada a los usuarios de ingresos medios (Nivel 3), que supondrá una quita de subsidios adicional con el objetivo de incentivar el consumo eficiente de la energía.**

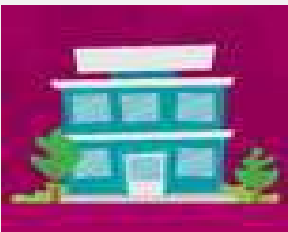
ELECTRICIDAD	GAS POR RED
<ul style="list-style-type: none"> Los usuarios de los niveles 3 mantendrán el subsidio hasta un consumo máximo de 400 kWh por mes y pagarán tarifa plena por el excedente. A su vez, <u>se elevará a 550 kWh en las localidades que no cuenten con gas natural por redes.</u> El 80% de los usuarios de electricidad (R1, R2, R3) presentan un consumo promedio anual inferior al límite de 400 kwh y representan alrededor del 50% del consumo total residencial. Para los residenciales del AMBA, el impacto de esta política en factura sería entre 33 y 38% promedio. No obstante, hacia adentro de cada categoría las subas podrían ser bastante mayores en las categorías de mayor consumo. <u>Ejemplos:</u> <p>→ Usuario R4 (430 kWh/mes promedio): pasará de pagar \$2.878 a \$3.332 (+16%) en EDENOR y de \$2.818 a \$3.175 (+13%) en EDESUR.</p> <p>→ Usuario R6 (542 kwh/mes promedio): pasará de pagar \$4.163 a \$6.288 (+51%) en EDENOR y de \$4.138 a \$6.311 (52%) en EDESUR.</p> <p>→ Usuario R9 (1.915 kWh/mes promedio): pasará de pagar \$16.348 a \$39.003 en EDENOR (+139%) y de \$18.965 a \$44.542 en EDESUR (+135%).</p>	<ul style="list-style-type: none"> En el caso del Nivel 3 (ingresos medios) el bloque o volumen subsidiado es el 70% del promedio de cada categoría de cada subzona tarifaria. La diferencia entre ese volumen subsidiado y el tope máximo de su categoría residencial se pagará el precio pleno del gas. <p>→ Usuario residencial de Metrogas-Bs.As. (consumo promedio 65m3/mes): pasará de pagar \$1.959 a \$2.360 (+20%).</p> <ul style="list-style-type: none"> A diferencia del esquema eléctrico que penaliza el mayor consumo, en el caso del gas natural, a mayor consumo, crece la proporción del gas subsidiado (a un R1 que consume el máximo de su categoría se le subsidia el 35% y a un R3-3 el 64%). Si bien es necesario considerar un esquema diferenciado por subzona, se trata de un esquema no genera incentivos significativo al ahorro ya que todas las categorías están subsidiadas fuertemente. Se podrían haber establecido bloques más altos de subsidio en las regiones de clima frío y más bajo en las cálidas, sin haber fijar subsidios a las categorías más elevadas. Esto incentivaría el ahorro del recurso gasífero.

Quita de subsidios usuarios NO residenciales

- Se trata de una política que sólo se implementará en el caso de los usuarios no residenciales de energía eléctrica. En el caso del gas en red este segmento mantendrá los subsidios como hasta el momento.
- Al igual que los usuarios del Nivel 1, se prevé también para los no residenciales una quita de subsidios de sólo el 20% en una primera etapa. Luego, se evaluará la quita del subsidio total para determinadas actividades económicas y/o por nivel de potencia.
- Dentro de esta categoría se contemplan diferentes tipos de consumo y usuarios:



Comercios (Tarifaria 1-G): pequeñas demandas de uso general (representan en EDENOR y EDESUR más de 580.000 usuarios); Alumbrado Público (Tarifa 1-AP);



Demanda Industrial Mediana (Tarifa 2): clientes cuya demanda máxima es igual o superior a los 10 kW e inferior a los 50 kW (representan en EDENOR y EDESUR más de 56.000 usuarios)



Grandes Demandas (Tarifa 3): grandes demandas con potencias convenidas iguales o mayores a 50 kW y menores a 300 kW representan en EDENOR y EDESUR más de 11.000 usuarios).

IMPACTO PROMEDIO USUARIOS (AMBA):

- Quita del 20% de los subsidios: + 22,2%
- Quita total de subsidios: +110,7%
- Quita del 20% de los subsidios: + 23,1%
- Quita total de subsidios: +115,3%
- Quita del 20% de los subsidios: +24,8%
- Quita total de subsidios: +124,1%

- La estimación del impacto del conjunto de medidas ejecutadas (y por implementar) para avanzar en la quita de subsidios energéticos resulta compleja sobre todo por la enorme variabilidad de los costos existente en la actualidad y la incertidumbre que aún persiste sobre la forma en que se llevaran adelante las medidas anunciadas recientemente.
- A la quita de subsidios implementada en marzo y junio a usuarios residenciales, comerciales e industrias chicas de gas y electricidad en función del tope equivalente al 80% del Costo de Variación Salarial (CVS) y al 40% para la tarifa social, se sumaron recientemente otro conjunto de medidas que apuntan a generar un mayor ahorro fiscal.
- La segmentación tarifaria – que inicialmente estimaba que el 10% de los usuarios asumirían el costo pleno de la energía-, amplió este universo al 38% de los usuarios (Nivel 1 de altos ingresos + no inscriptos al RASE). Esta diferencia supondrá un ahorro adicional importante. A la vez, la nueva política de incentivo de consumo eficiente para usuarios de ingresos medios (Nivel 3) y la quita del 20% del subsidios a usuarios comerciales e industriales chicos de electricidad también supondrán un mayor ahorro.
- Según un escenario proyectado¹, de sostenerse el actual nivel de precios energéticos, el ahorro fiscal resultante del conjunto de políticas tarifarias será aproximadamente de \$195 mil millones en el año 2022, lo que representa una reducción de 0,25% del peso de los subsidios energéticos sobre el PIB. El 51% del ahorro total surge de las subas ya implementado en marzo y junio a todos los usuarios, mientras que las últimas políticas anunciadas explicarían el 49%.
- En suma, bajo este este escenario, los subsidios energéticos totales sobre el PIB se ubicarían en torno al 1,95%, siendo mayores a lo fijados en la meta acordada con el FMI (1,6% sobre el PIB).

El ahorro fiscal en 2022 posiblemente termine siendo menor al planteado en este escenario por diversas razones. Por un lado, es factible que en los próximos meses se modifiquen los costos de generación eléctrica, lo que supondría una menor precio estacional (PEST) al estimado en el ejercicio. Por otra parte, como se señalará luego, existen diversos factores que podrían obstaculizar la implementación de las últimas medidas, por lo que resulta difícil estimar su grado de efectividad real en la reducción de subsidios en un futuro cercano.

- Si bien resulta relevante garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado y, en esa línea, avanzar en la quita de subsidios energéticos. Las políticas tarifarias anunciadas recientemente por el gobierno implican una serie de obstáculos o limitantes para alcanzar una implementación efectiva, a saber:
 - a) **IDENTIFICACIÓN DEL UNIVERSO DE NO REGISTRADOS:** es preciso identificar con precisión las características del universo de usuarios que aún no se inscribieron en el RASE antes de avanzar con la quita de subsidios, dado que se corre el riesgo de afectar a un sector de la población que no necesariamente cuenta con la capacidad para asumir el pago del costo total de la energía. Esto requiere la coordinación entre distintos organismos públicos para aportar los datos de estos usuarios (composición del hogar y nivel de ingresos/patrimonio de cada integrante). Esto requiere cruzar toda la información de casi 8 millones de usuarios, lo que reviste un alto grado de complejidad.
 - b) **ACTUALIZACIÓN DE BASES DE USUARIOS DE LAS DISTRIBUIDORAS:** actualmente las bases de las distribuidoras presentan diversas inconsistencias (titulares fallecidos, la persona titular no es quien vive en ese domicilio, etc.). Existen 8 distribuidoras de gas (con diversas jurisdicciones de operación) reguladas por el ENARGAS, mientras el ENRE sólo regula a EDENOR y EDESUR (AMBA), mientras el resto de las distribuidoras (y cooperativas) eléctricas se encuentran bajo jurisdicción provincial. Esto implica una enorme grado de complejidad a la hora de actualizar los cuadros tarifarios y las bases de usuarios a nivel país.
 - c) **USUARIOS GENERALES Y COMERCIOS E INDUSTRIAS:** en el caso del gas de red la quita de subsidios no alcanza a los comercios y pequeñas industrias, pero sí se encuentra contemplado en el caso de la electricidad. Es probable que esta medida tenga un efecto negativo sobre el nivel de precios y el nivel de actividad.
 - d) **CONSORCIOS:** el impacto de la quita de subsidios sobre el nivel de expensas de los edificios impactará sobre los gastos de los hogares que habitan este tipo de propiedades. Esto complejizará aún más la situación de los inquilinos y los sectores de ingresos bajos/medios.
 - e) **ALTA COMPLEJIDAD EN LA COORDINACIÓN DE MEDIDAS:** el conjunto de políticas anunciadas en relación a la quita de subsidios energéticos (al que se suma también el servicio de agua de redes) no se planificó de forma coordinada ni presenta criterios homogéneos, lo que impide evaluar su impacto total sobre el nivel de ingresos de los distintos tipos de usuarios. Esto genera un alto nivel de incertidumbre, en un contexto ya de por sí crítico producto de la degradación de la capacidad adquisitiva de los hogares provocada por el alto nivel de inflación.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

