



Subsidios y tarifas energéticas: en camino a una nueva crisis

Por Alejandro Einstoss y Julian Rojo.

14 de mayo de 2021

Índice

1.	Introducción	3
2.	La primera ola de subsidios a la energía	3
3.	¿Por qué la presión sobre la Subsecretaría de energía eléctrica?	5
4.	¿El reciente aumento del 9% en la tarifa eléctrica, alivia la cuenta de subsidios?	6
5.	Un análisis preliminar de los aumentos a la tarifa eléctrica	7
6.	Que puede esperarse para el Gas Natural	8
7.	¿Cómo quedarían los subsidios energéticos hacia fines del 2021?	8
8.	¿Tarifa social o segmentación de tarifas?	9
9.	En resumen	10

1. Introducción

La discusión en el interior del gobierno en relación con la política tarifaria, de precios y subsidios, comenzó desde el inicio mismo de la nueva administración. Sin embargo, en los últimos tiempos comenzó a tomar estado público. Primero en el marco de las audiencias públicas del gas y energía eléctrica, luego a través de declaraciones de los funcionarios involucrados y finalmente con pedidos de renuncia que acaparan las tapas de los diarios.

El affaire Guzmán-Basualdo pone de manifiesto que el tema subsidios económicos – en particular los energéticos - y el problema que representa aumentar tarifas en contextos de alta inflación, no encuentra solución.

La conjunción de congelamiento de tarifas por 24 meses, con costos energéticos que marchan al ritmo de la inflación, aceleró el crecimiento de los subsidios energéticos que en acumulado anual de abril alcanzaron los USD 6.700 millones y crecen al 50% interanual. Esto prendió las alarmas en el Ministerio de Economía.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

El riesgo es que esa aceleración se transforme en un tsunami de subsidios como el que ya enfrentó la economía entre el 2010 y 2015, al que podríamos denominar la “primera ola de subsidios”.

2. La primera ola de subsidios a la energía

Para entender esta dinámica, la historia reciente nos puede ayudar. Hace exactamente una década, en abril 2011, los subsidios energéticos anualizados alcanzaban los USD 6.600 millones.

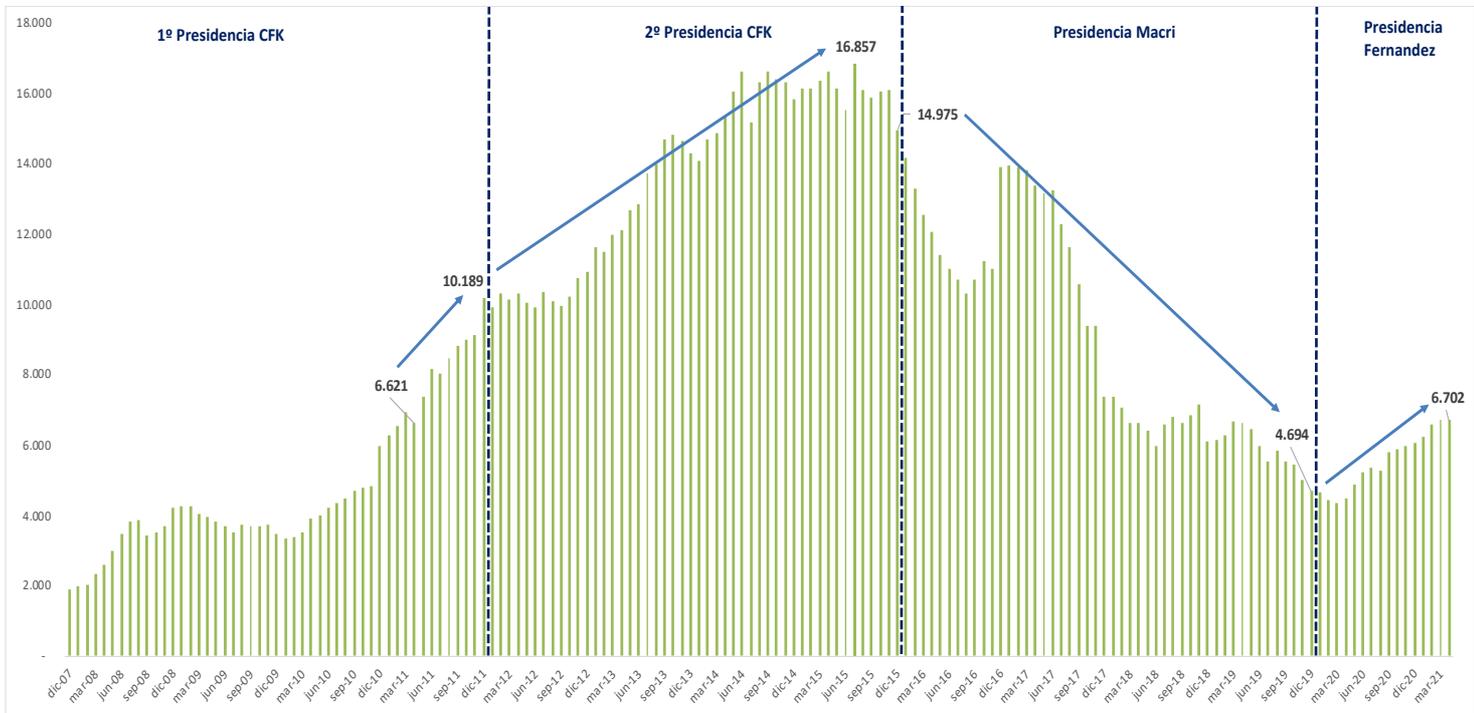
En un contexto de congelamiento tarifario de largo plazo y demandas políticas de un año electoral, se transformaron en USD 10.000 millones para diciembre del mismo año.

Dicho en clave Covid, fue el inicio de la primera ola de subsidios que hizo pico en julio 2015 con USD 17.000 millones y abarcó la totalidad de la segunda presidencia de Cristina Kirchner.

Luego la corrección fiscal era inevitable y la administración Macri redujo los subsidios energéticos en un 72%, finalizando en diciembre 2019 con USD 4.700 millones.

El dispendio de subsidios descontrolados tuvo un costo superior a los USD 100.000 millones que se financió devorando el superávit fiscal y el superávit comercial que hundieron la macroeconomía en una estanflación hasta el momento indomable.

Subsidios a la energía en dólares corrientes – acumulado 12 meses



Fuente: Ministerio de Economía.

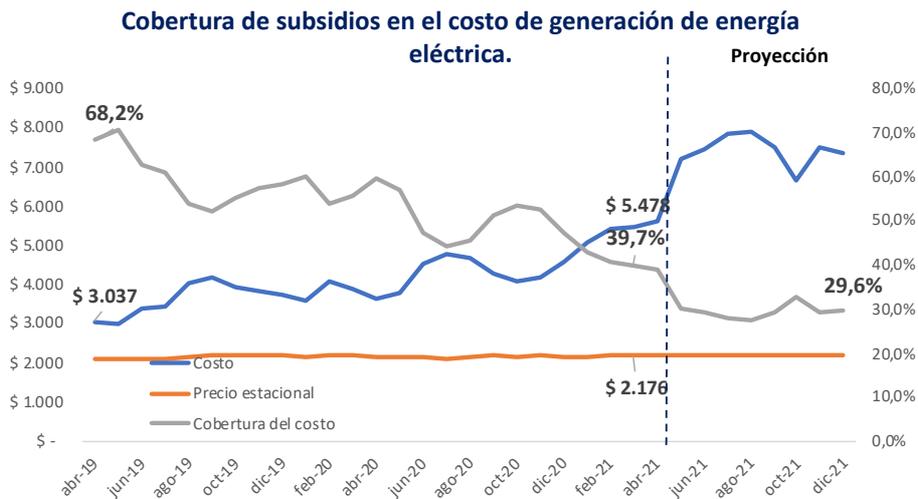
El acumulado anual a abril 2021, los subsidios energéticos muestran un nivel de USD 6.700 millones y con fuerte presión al alza impulsada por: a) los consumos de invierno; b) el aumento de las importaciones tanto en volumen (para cubrir el derrumbe de la producción local de gas natural del -11,4%) como por precios internacionales que duplican los de 2020; y c) en particular, por la continuidad del congelamiento de los precios de la energía.

Es decir, **de continuar la actual política de congelamiento sumergirá al sector y a la macroeconomía en una segunda ola de subsidios**, pero esta vez con una economía sin superávits y escasas nulas posibilidades de financiar subsidios de la magnitud del 2015.

3. ¿Por qué la presión sobre la Subsecretaría de energía eléctrica?

La respuesta es única: CAMMESA, que explica el 75% de los subsidios energéticos. CAMMESA es la empresa encargada del organizar el despacho eléctrico, pero hace casi 20 años se encarga también de arbitrar el financiamiento, con fondos públicos, de la diferencia entre el costo de generación y el precio que paga la demanda.

La política de precios congelados hace 24 meses y costos siguiendo la inflación arroja el siguiente resultado:



Fuente: CAMMESA

Los costos de generación en los últimos 24 meses crecieron 80%, mientras que el precio que paga la demanda solo lo hizo el 5%. De esta forma la cobertura de subsidios pasó del el 32% en abril 2019, a superar el 60% en abril 2021.

Lo anterior se traduce en mayores transferencias a CAMMESA que, anualizadas, alcanzan los USD 4.800 millones para el mes de abril, y crecen un 70% en dólares desde diciembre de 2019.



Fuente: Ministerio de Economía.

Pero el problema aparece cuando se proyecta una posible evolución de los subsidios en base a los costos de generación y demanda que estima CAMMESA en su reciente programación estacional, y no se consideran aumentos de tarifas adicionales para el resto del año.

El ejercicio arroja que, **para finales de este año, los subsidios cubrirán el 70% del costo de generar energía lo que demandará partidas presupuestarias adicionales no previstas en el presupuesto del orden de los \$140.000 millones.**

A este monto deben adicionarse el posible efecto de los artículos 17 y 87 del presupuesto 2021 por el cual el Estado Nacional se hace cargo de deudas de CAMMESA con generadores y condona parte de las deudas de las distribuidoras por energía vendida y no pagada. Según informes de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional, se trata de un monto aproximado a los \$103.000 millones.

Esta dinámica sin dudas afecta las proyecciones del Presupuesto 2021 que establece las transferencias a CAMMESA en \$ 441.750 millones para 2021 (USD 4.900 millones al tipo de cambio promedio del presupuesto), que lucen escasos en vistas a la dinámica adquirida.

4. ¿El reciente aumento del 9% en la tarifa eléctrica, alivia la cuenta de subsidios?

La respuesta es NO.

Los aumentos publicados por el ENRE el viernes 30 de abril, recomponen los márgenes de las empresas de distribución eléctrica en el AMBA: EDENOR y EDESUR. Y representa una mejora de sus ingresos del orden del 20%. Pero no tiene impacto alguno en el precio de la energía, y por ende no modifican las tendencias presentadas para los subsidios energéticos en el punto anterior.

Por lo tanto, la disputa entre el ministro y su subsecretario no sería por el actual aumento de tarifas, sino por la necesidad de implementar nuevos aumentos, que deberían concentrarse en el precio de la energía.

Este aumento es crucial para encauzar la trayectoria de los subsidios y evitar una "segunda ola" que gana velocidad.

Un incremento en el precio de la energía del 40%, tendría un impacto en factura final en el orden del 20% y permitiría una cobertura de subsidios en línea con el previsto originalmente en el presupuesto.

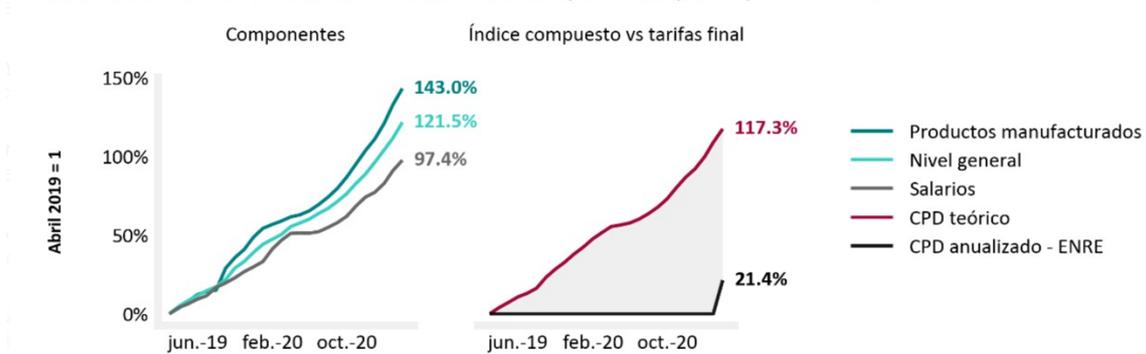
5. Un análisis preliminar de los aumentos a la tarifa eléctrica

Llama la atención que las resoluciones que implementan estos aumentos “de transición”, no hacen mención ni presentan los resultados de las Audiencias Públicas realizadas a finales de marzo.

Las tarifas de EDENOR y EDESUR congeladas por casi dos años presentan un atraso del orden 117% a marzo de 2021, en función de los índices de actualización previstos en la revisión tarifaria del 2017.

Por lo tanto, aun después del aumento, **el atraso tarifario supera el 80% y mantiene la incertidumbre en relación al futuro de las inversiones y calidad de servicio.**

Actualización tarifaria eléctrica - Evolución de componentes y CPD | A marzo 2021



Fuente: IAE Mosconi - INDEC

El análisis del impacto de los aumentos en las diferentes categorías de clientes muestra que si bien el incremento promedio es del 9%, para las categorías de consumo representativas de ingresos medios se ubican entre el 11% y 12% y responde a la estructura tarifaria vigente.

Impacto de los aumentos tarifarios en una tarifa media eléctrica por categoría, sin impuestos

categoria	consumo kw/h	Factura hasta Abril 2021	Tarifa a partir de mayo 2021	Variación
R 1	150	\$ 468,50	\$ 512,88	9%
R 2	325	\$ 998,60	\$ 1.108,87	11%
R 3	400	\$ 1.290,78	\$ 1.442,34	12%
R 4	450	\$ 1.508,27	\$ 1.686,75	12%
R 5	500	\$ 1.791,15	\$ 1.998,87	12%
R 6	600	\$ 2.368,26	\$ 2.634,60	11%
R 7	700	\$ 3.659,00	\$ 4.042,56	10%
R 8	1400	\$ 6.522,38	\$ 7.146,50	10%
R 9	3000	\$ 12.749,31	\$ 13.946,29	9%

Fuente: ENRE

6. Que puede esperarse para el Gas Natural

La situación que se presenta en el sector del gas natural es similar a la de la energía eléctrica, los aumentos que se anuncian entorno al 7% para residenciales y 4% para la industria corresponden a recomposición de márgenes de distribuidores y transportistas.

Dichos márgenes representan aproximadamente el 30% de la factura final y por lo tanto implicarán aumentos del 20% en los ingresos de las empresas de servicios que, aún así, mantendrán un atraso tarifario superior al 80%.

Sin embargo, el problema fiscal que genera mantener congelado el precio del gas a través de su efecto en de los subsidios no encuentra solución y la Secretaria de Energía (SE) lo deja en claro en su documento técnico presentado en la audiencia pública del pasado marzo.

Allí la SE nos informa que el 56% del costo del gas destinado a satisfacer la demanda abastecida por las distribuidoras está a cargo del Estado Nacional, que esta situación implica un costo fiscal de \$110.000 millones y una necesidad de partidas adicionales no previstas en el presupuesto 2021 del orden de los \$52.000 millones, equivalentes al 40% de las partidas previstas en el presupuesto original.

Y señala con precisión que el aumento requerido en el precio del gas es del 42%, que implica aumentos adicionales en la factura del gas en torno al 20%. Algo que a la luz de los acontecimientos de dominio público parece poco probable.

7. ¿Cómo quedarían los subsidios energéticos hacia fines del 2021?

Son muchos los supuestos para este cálculo, que van desde el tipo de cambio, la evolución de la demanda y la velocidad de recuperación de la producción local de gas natural. Sin embargo, manteniendo los parámetros originales del presupuesto y con incrementos de tarifas en gas y electricidad en torno al 9%-7% como únicos aumentos para el año en curso, el resultado del ejercicio es el siguiente:

	Presupuesto 2021		Proyección	
	\$	% PBI	\$	% PBI
SUSIDIOS A LA ENERGIA	625.796	1,7%	904.918	2,4%
CAMMESA	441.750	1,18%	633.781	1,69%
INTEGRACION ENERGETICA S.A. (EX ENARSA)	63.750	0,17%	100.486	0,27%
PLAN GAS NO CONVENCIONAL - RES 46/17	58.057	0,15%	58.057	0,15%
ESTIMULO A LA PRODUCCION DE GAS NATURAL (NUEVO ESQUEMA 2020-2024)	20.645	0,06%	71.000	0,19%
PLAN GAS I y II	-	0,00%	-	
APOYO A DISTRIBUIDORAS DE GAS (508/2017)	17.755	0,05%	17.755	0,05%
PROGRAMA HOGARES CON GARRAFAS	13.882	0,04%	13.882	0,04%
ABASTECIMIENTO DE GAS PROPANO IND,	2.907	0,01%	2.907	0,01%
YCRT	7.050	0,02%	7.050	0,02%

Proyecciones propias en base a pautas del Presupuesto 2021, informes JGM, CAMMESA, INDEC, IEASA.

8. ¿Tarifa social o segmentación de tarifas?

Luego de año y medio de gestión, la actual administración mantiene en la discusión pública la idea de “segmentar las tarifas”. ¿Qué interpretación tiene el gobierno de este tema? La respuesta la encontramos en palabras del Presidente en su último mensaje a la Asamblea Legislativa.

“He dicho una y mil veces que las tarifas deben corresponderse con las necesidades y capacidades de nuestra gente. Mi objetivo final es poder lograr tarifas diferenciales según la capacidad patrimonial de quien recibe el servicio. El propósito último es que los subsidios del Estado solo amparen a los que lo requieren.”

Nadie podría oponerse al propósito último, señalado por el Presidente, sin embargo el problema aparece con la segmentación.

Existen restricciones normativas y regulatorias explícitas en la aplicación de “tarifas diferenciales según la capacidad de pago o patrimonial” como se plantea desde el Poder Ejecutivo.

Tanto las leyes que regulan la prestación de los servicios públicos de gas natural como de energía eléctrica son claras al respecto:

“En ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un consumidor o categoría de consumidores podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros consumidores.”¹

Es decir, la legislación prohíbe los subsidios cruzados, cada usuario debe hacerse cargo del costo del servicio consumido y por lo tanto la idea de segmentación tarifaria promovida por el gobierno choca con la legislación vigente.

¿Qué pasa con quienes no pueden pagar el costo del servicio?: Tarifa Social.

La tarifa social es el mecanismo vigente que identifica y focaliza el universo de usuarios vulnerables.

La identificación se realiza a través del sistema SINTyS y ANSES, en base a criterios objetivos que pasan por ser titular de programas sociales, jubilado o pensionado con

¹ Ley 24.076 – Capítulo 1 – Punto IX – último párrafo. Ley 24065 – Capítulo X – Artículo 42, inc E.

Complementados por los art 43 de la Ley 24.076 y art 44 de la Ley 24.065: “Ningún transportista o distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto, excepto que tales diferencias resulten de distinta localización, tipo de servicios o cualquier otro distingo equivalente que razonablemente apruebe el ENTE”.

haberes mínimos, aquellos que reciben seguro por desempleo, o certificado de discapacidad, entre otros.

Este mecanismo implica descuentos en bloques de consumo de energía, e incluye criterios de exclusión del beneficio a partir de cruces con los registros de propiedad inmueble, automotor, embarcaciones de lujo, etc.

Sin dudas estamos frente a un **mecanismo de focalización perfectible en vistas a evitar errores de inclusión y exclusión, pero resulta el instrumento disponible que permite transformar ineficaces y opacos subsidios a la oferta en subsidios a la demanda focalizados en quienes lo requieren.**

Así, la tarifa social en su actual morfología podría ser complementada por una combinación de mecanismos de focalización como la Comprobación Previa de Medios de Vida de los solicitantes, georreferencias o criterios catastrales y umbrales de consumo, todo en vistas de una mejor focalización y aplicación de los recursos públicos.

En síntesis, la idea de segmentación que impulsa el gobierno, si bien es debatible y objeto de análisis, implica la necesaria modificación de las leyes que enmarcan el funcionamiento del sector. **La urgencia que presenta la pandemia y sus consecuencias económicas en los usuarios vulnerables impone la necesidad inmediata de utilizar un criterio de subsidios focalizados en la demanda, descartando los ineficientes subsidios generalizados actuales. Para eso, una posible solución involucra dos iniciativas: por un lado profundizar y ampliar la cobertura existente con *tarifa social* utilizando herramientas complementarias de identificación de usuarios beneficiarios; y por otro lado, finalizar con el congelamiento tarifario** que no solo implica una “tarifa social generalizada”, sino que en un entorno de alta inflación genera un volumen de subsidios que pone en jaque el funcionamiento del sector y a la macroeconomía.

9. En resumen

1. El presupuesto tenía implícitos aumentos de tarifas del orden del 35% para poder cumplir con las metas fiscales. Sin dudas una meta ambiciosa pero que fue aprobada en el Congreso de la Nación por unanimidad, incluso por la coalición de gobierno.
2. Los subsidios energéticos muestran una dinámica preocupante, con una variación interanual del 50% en dólares.
3. El aumento en la tarifa eléctrica y el previsto para el gas natural no reducen subsidios, ya que solo recomponen márgenes de las empresas de servicios cuyas tarifas estaban congeladas hace 24 meses. Aún con estos aumentos el atraso tarifario para transporte y distribución de gas y electricidad es superior al 80%.

4. Para volver a **alinearse el gasto en subsidios con las proyecciones del presupuesto nacional** son necesarios aumentos del orden del **20% en la tarifa final de gas y electricidad, que implican aumentar los precios de la energía un 40% en promedio** que permitirían recomponer parcialmente los niveles de cobertura previos al inicio de la pandemia.
5. **De no producirse estos aumentos el año terminaría con una cuenta de subsidios cercana a los USD 10.000 millones**, una dinámica ya observada en el año 2011 y que nos pone a las puertas de una segunda ola de subsidios, pero sin recursos para financiarla.
6. La segmentación de tarifas que impulsa el gobierno, si bien debatible, implica la reforma del marco normativo vigente.

El instrumento disponible es **tarifa social federal** que se constituye como un mecanismo de **subsidios focalizados a la demanda** en base criterios socio-económicos. Su aplicación en la coyuntura debería profundizarse utilizando herramientas complementarias de identificación a la vez que se amplía su base de cobertura. **Finalizar con un congelamiento tarifario** es también prioritario, ya que no solo implica un subsidio "pro rico" -en palabras del Ministro de Economía -, sino que lleva al colapso a la cadena de pagos del sector en su conjunto.

14 de mayo de 2021.