



# SUBSIDIOS EN ENERGÍA Y EN ELECTRICIDAD

*Evolución 2002-2021*

*Situación a Agosto 2021*

## **Índice**

1. Breve descripción de los Subsidios en Energía.....	2
2. Los Subsidios en Energía en Argentina – Período 2002-2020.....	4
Principales planes incluidos en las Transferencias del Estado Nacional .....	5
Erogaciones del Estado Nacional no consideradas como Subsidios .....	7
3. Evolución de los Subsidios en Energía en Argentina – Período 2002-2020.....	8
4. Los Subsidios en Electricidad a través de CAMMESA – Período Diciembre 2003 – Abril 2021 .....	10
Principales planes incluidos en cada grupo de Subsidios.....	11
5. Evolución de los Subsidios en Electricidad a través de CAMMESA – Período Diciembre 2003 – Abril 2021 .....	14
6. Resumen de los Subsidios en Energía y en Electricidad.....	16
7. Situación Actual de los Subsidios en Electricidad y expectativas para el cierre 2021 .....	18
Subsidios en Energía.....	18
Cobertura del Precio Estacional.....	20
Erogaciones del Estado Nacional no consideradas como Subsidios .....	21
8. Breve Análisis FODA de los Subsidios en Electricidad.....	22
Fortalezas .....	22
Debilidades.....	22
Oportunidades .....	22
Amenazas.....	23
9. Conclusiones.....	24

## 1. Breve descripción de los Subsidios en Energía

En el presente informe **se entiende por subsidios a la diferencia entre el costo de prestación del servicio y lo que efectivamente paga la demanda.**

En la Argentina han existido y existen una gran variedad de subsidios en energía, en general, y en el sector eléctrico, en particular, por lo que es necesario analizarlos bajo distintas ópticas a fin de entender su diversidad y heterogeneidad.

Si analizamos el **destino de los Subsidios** los podemos clasificar en dos grandes grupos:

- **A los productores**, a los efectos de que puedan **percibir ingresos más altos** que los que hubieran percibido en un **mercado competitivo**. En el caso de los Subsidios a la Energía un ejemplo claro son los incentivos a la producción de gas en Vaca Muerta de la Resolución 46/2017 del Ministerio de Energía.
- **A los consumidores**, con el objetivo de que **reciban bienes o servicios por debajo de su valor económico de mercado**. Incluye la casi totalidad de los Subsidios en Argentina, desde la Tarifa Social hasta los recientemente autorizados por el Artículo 87 de la Ley 27.591, como veremos más adelante. Existe una confusión generalizada de suponer que estos subsidios son para los productores o para los prestadores del servicio, ya que son las empresas las que cobran los montos; pero en realidad subsidian el consumo, ya que complementan los insuficientes ingresos tarifarios para alcanzar el nivel de los valores económicos de mercado.

Si analizamos las **fuentes de financiamiento**, los podemos clasificar en:

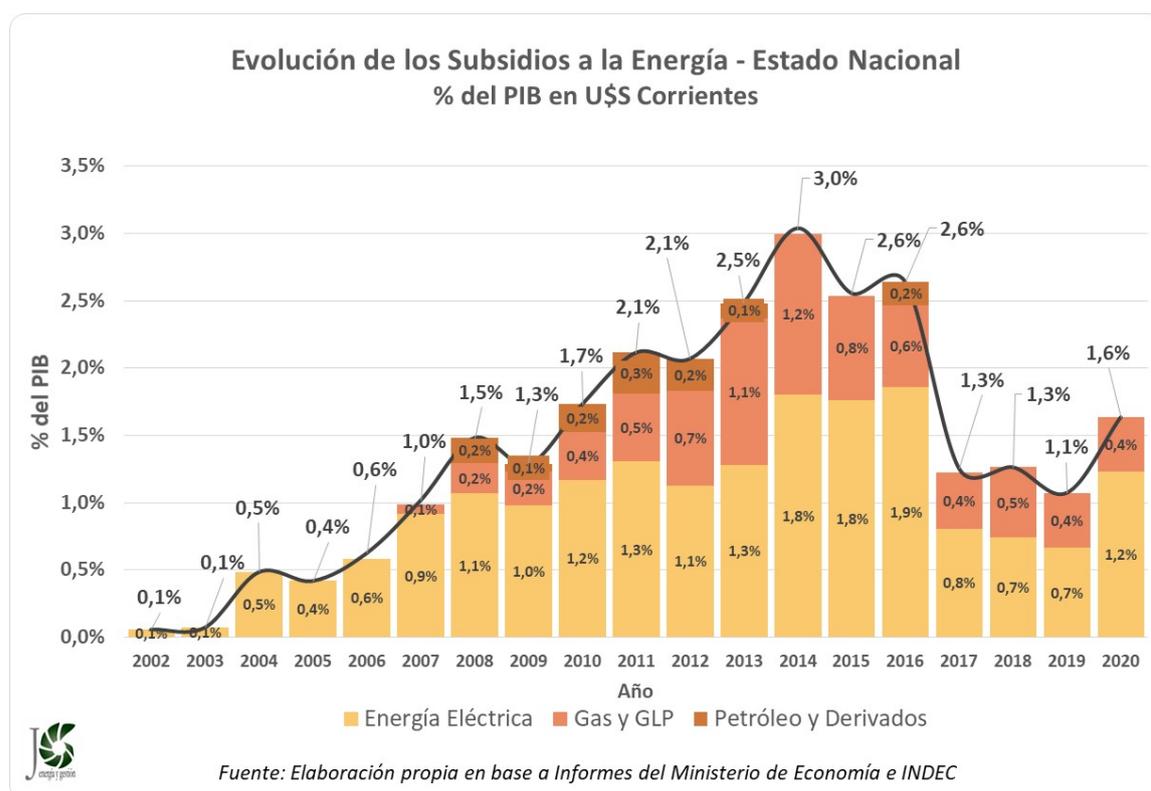
- **Subsidios Macroeconómicos**: es un caso especial en Argentina y **surge de la existencia de controles de cambio que desvirtúan el valor del dólar**. El **sector energético es un sector altamente dolarizado** (principalmente porque el financiamiento de las inversiones es en dicha moneda), y en la medida en que no existe un mercado libre de cambios, **los sectores exportadores están subsidiando el costo de la energía en pesos**. **Es difícil determinar a cuánto ascienden estos subsidios** (o lo que es lo mismo, en cuanto deberían incrementarse las tarifas), ya que no existe un consenso en cuanto debería ubicarse el tipo de cambio, análisis que escapa a los objetivos de este análisis.
- **Subsidios Privados**: surgen cuando **empresas del sector no consiguen percibir los fondos necesarios para el normal ciclo de repago de las inversiones, el mantenimiento y la operación de las instalaciones; y la rentabilidad que corresponde por la gestión integral de dichos activos**. Actualmente, las máquinas de generación sin contrato (Resolución 440/2021 de la Secretaría de Energía), tendrían ingresos por debajo de los necesarios para los mantenimientos mayores o para las renovaciones por obsolescencia, por lo que los consumidores no estarían pagando el

real costo de generación de estas máquinas y las empresas privadas estarían financiando dicho subsidio. Determinar la magnitud de esta contribución también escapa al objetivo de este análisis, pero se debe tener en cuenta como una limitación al momento de cuantificar los subsidios en electricidad.

- **Subsidios del Estado:** abarcan las **erogaciones del Estado, ya sea Nacional, Provincial o Municipal.** Casi exclusivamente corresponden al Estado Nacional, aunque existen subsidios provinciales como la tarifa social (desde el año 2019, cada provincia se ha hecho cargo de los costos de la tarifa social, la cual es aplicada según los criterios de cada jurisdicción) o algunos regímenes especiales de promoción. En este análisis nos centraremos en los subsidios del Estado Nacional, implícitos o explícitos. Explícitos son aquellos que se reflejan en los distintos presupuestos a través de transferencias directas, mientras que los subsidios implícitos agregan erogaciones que, si bien tienen una partida presupuestaria, aparecen como préstamos o enmascarados en partidas generales, pero que finalmente no son reembolsadas al Estado Nacional.

## 2. Los Subsidios en Energía en Argentina – Período 2002-2020

A raíz de la crisis económica que experimentó la Argentina entre los años **2001 y 2002**, se sancionó la Ley 25.561 que declaró la **Emergencia Económica**, permitiendo la **pesificación y congelamiento de las tarifas eléctricas y de gas**. Este congelamiento, que en principio era transitorio, prácticamente se prolongó hasta finales del año 2015. Si bien se realizaron ciertos incrementos tarifarios durante ese período, los mismos fueron poco significativos en comparación con la inflación y devaluación que afectó a los costos de prestación de los servicios. **Esto dio origen a una serie de subsidios** que, en principio se destinaron para la compra de combustibles líquidos y GNL, pero que finalmente terminaron incluyendo transferencia de fondos a todas las empresas de la cadena de valor del sector, ante la necesidad de realizar inversiones de ampliación y renovación, e incluso, de hacer frente a gastos de mantenimiento, evitando trasladar esos costos a los usuarios finales. **Algunos de estos subsidios continúan hasta la actualidad, ya que si bien en el período 2016-2019 se redujeron significativamente, nunca se alcanzó el total traslado de los costos al usuario final.** Y si se toma en cuenta que a partir del nuevo congelamiento dispuesto a fines del 2019 por la Ley 27.541, los montos de los subsidios han trepado nuevamente a valores relevantes, medidos en porcentaje del PBI:

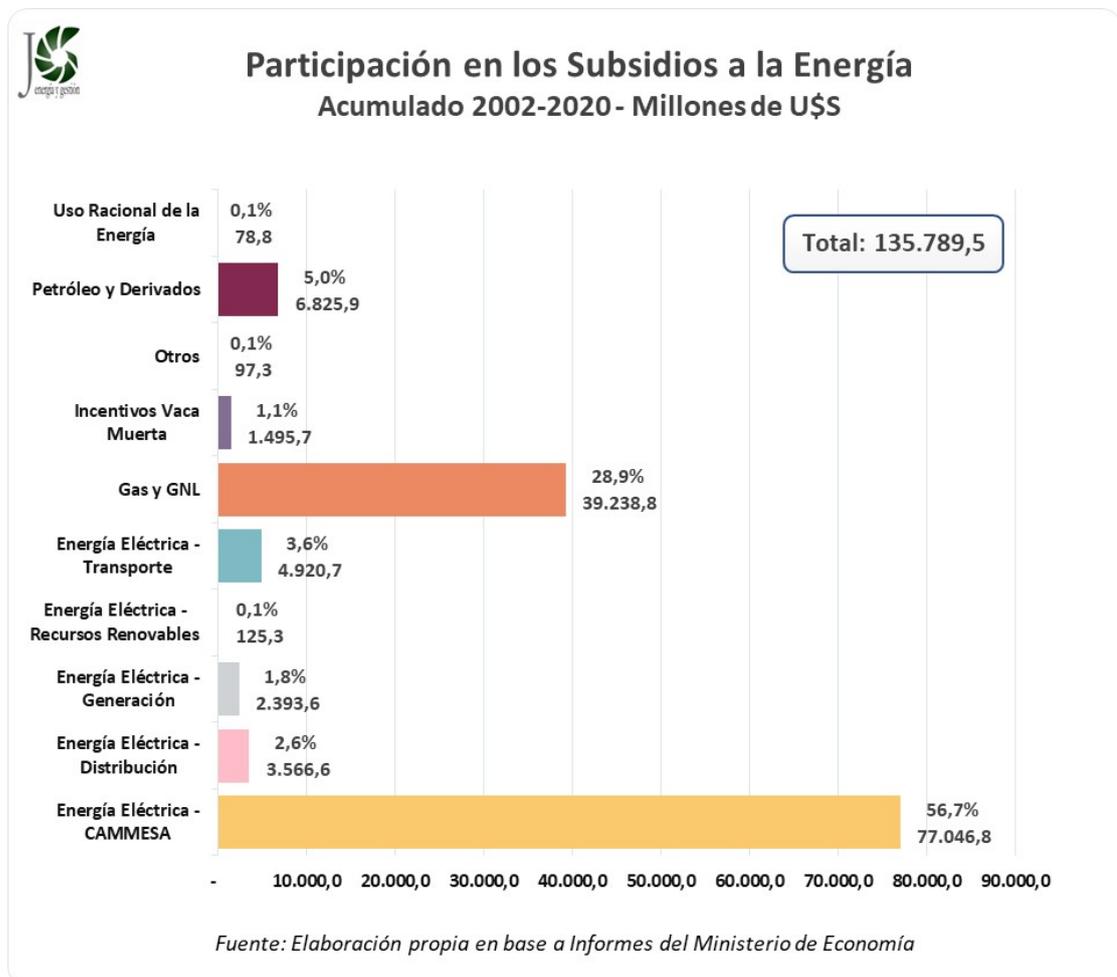


Según consta en las Cuentas Nacionales y en los Estados Contables de CAMMESA, en el **período 2002-2020, el Estado Nacional erogó 143 Mil Millones de U\$S en subsidios a la energía** (serie en dólares corrientes al tipo de cambio comprador del BNA promedio del año respectivo). Este monto se desglosa en dos conceptos diferenciados: **las transferencias directas del Estado Nacional que sumaron 136 Mil Millones de U\$S, a**

los que se adicionan, como veremos más adelante, **7 Mil Millones de U\$S de otros ingresos del Fondo Unificado a CMMESA**, transferidos al Fondo Estacional.

### Principales planes incluidos en las Transferencias del Estado Nacional

Durante el período en análisis se implementaron una gran variedad de planes, los cuales, en muchos casos, no siguieron una política energética definida, sino más bien, respondieron a necesidades coyunturales o de índole proselitistas. Como dijimos anteriormente, el total las transferencias directas del Estado Nacional alcanzaron la cifra de 136 Mil Millones de U\$S, repartidos en los siguientes grandes conceptos:



- Energía Eléctrica – CMMESA:** corresponde a las transferencias del Tesoro Nacional a CMMESA. Estas Transferencias junto con otros recursos del Fondo Unificado, han sido orientadas a una serie de subsidios que, por cuestiones prácticas, resultó y resulta más operativo gestionarlos desde CMMESA que desde la Secretaría de Energía. **Incluyen desde la compra de gas a Bolivia, las compras de GNL y de Combustibles líquidos, que utiliza el sector, hasta obras y mantenimiento en Generación, Transporte y Distribución.** Más adelante, en este informe haremos un análisis pormenorizado.

- **Energía Eléctrica – Distribución:** incluye 1.100 Millones de U\$S de los **Planes Más Cerca Eléctrico y Resolución 268/2007** (obras contratadas por municipios o provincias, para redes de distribuidoras de energía), otros 1.200 Millones de U\$S para el **FEDEI** (Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior) y cerca de 900 Millones de U\$S para el **FSCT** (Fondo Nacional de Energía Eléctrica), ambos fondos **administrados por Consejo Federal de la Energía Eléctrica**, organismo creado por la Ley 15.336 del año 1960 y que ha logrado sobrevivir a cuanto cambio regulatorio ha sufrido el sector.
- **Energía Eléctrica – Generación:** principalmente corresponde a los **gastos operativos del Ente Binacional Yacretá** (1.800 Millones de US\$), que no son cubiertos por ingresos por la venta de energía a CAMMESA.
- **Energía Eléctrica – Recursos Renovables:** corresponde a **subsidios para el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales** (PERMER). Desgraciadamente los incentivos fiscales que obtuvieron las distintas rondas de licitaciones de Renovables, no están discriminados en las cuentas nacionales. De todas maneras, estos incentivos son subsidios a la producción y escapan al objetivo de este estudio.
- **Energía Eléctrica – Transporte:** incluye 1.000 Millones de U\$S de la **línea NEA-NOA**, 600 Millones de U\$S de la **línea Pico Truncado - Río Turbio - Río Gallegos – Calafate**, y más de 2.100 Millones de U\$S correspondientes a una serie de obras de los **Planes Federales de Transporte I y II**, fondos administrados por el Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (C.A.F. F.F.T.E.F.), órgano que en general estuvo y está bajo la órbita del Consejo Federal de la Energía Eléctrica.
- **Gas y GNL:** si bien incluye casi 6.000 Millones de U\$S del **Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural (Plan Gas)** y 2.600 Millones de U\$S con destino al **Fondo Fiduciario para Subsidios a Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo (Ley 26.020)**, la mayor erogación corresponde a **Integración Energética Argentina S.A – IEASA (Ex Energía Argentina S.A. - ENARSA)**, por más de 27.300 Millones de U\$S, y surgen de la **diferencia entre los precios de compra de gas y combustibles (importaciones de gas de Bolivia, barcos de GNL, etc.) y los precios que finalmente la empresa aplica** a Distribuidores de Gas y CAMMESA. Recién en el 2019 CAMMESA comenzó a pagar el precio real (o uno muy cercano) por sus compras a IEASA, por lo que **una parte importante de los subsidios hasta el 2018 corresponderían en realidad al sector eléctrico**, segregación que escapa a los fines de este estudio, pero que debe tenerse en cuenta al hacer un análisis de la evolución de los mismos.
- **Incentivos Vaca Muerta:** corresponden a los incentivos para la producción de combustibles no convencionales, instituidos por la Resolución 46 / 2007 del Ministerio de Energía y Minería.

- **Petróleo y Derivados:** más de 5.000 Millones de U\$S corresponden a incentivos del Decreto 652/2002 para Productores de Petróleo Crudo por el **suministro de gas oil para el transporte de pasajeros.**

### Erogaciones del Estado Nacional no consideradas como Subsidios

En el período bajo análisis se observan una serie de erogaciones de las áreas de energía que no hemos considerado como subsidios bien porque **corresponden a inversiones que en algún momento serán pagadas por la demanda** (las represas en curso de Santa Cruz, terminación de Atucha II, ampliación de la vida útil de Atucha I, repotenciación de la Central Nuclear de Embalse, obras en Yacyretá para aumentar la cota del río Paraná, etc.), **o bien está en duda el efectivo funcionamiento de la inversión** (Gastos e Inversiones en Río Turbio).

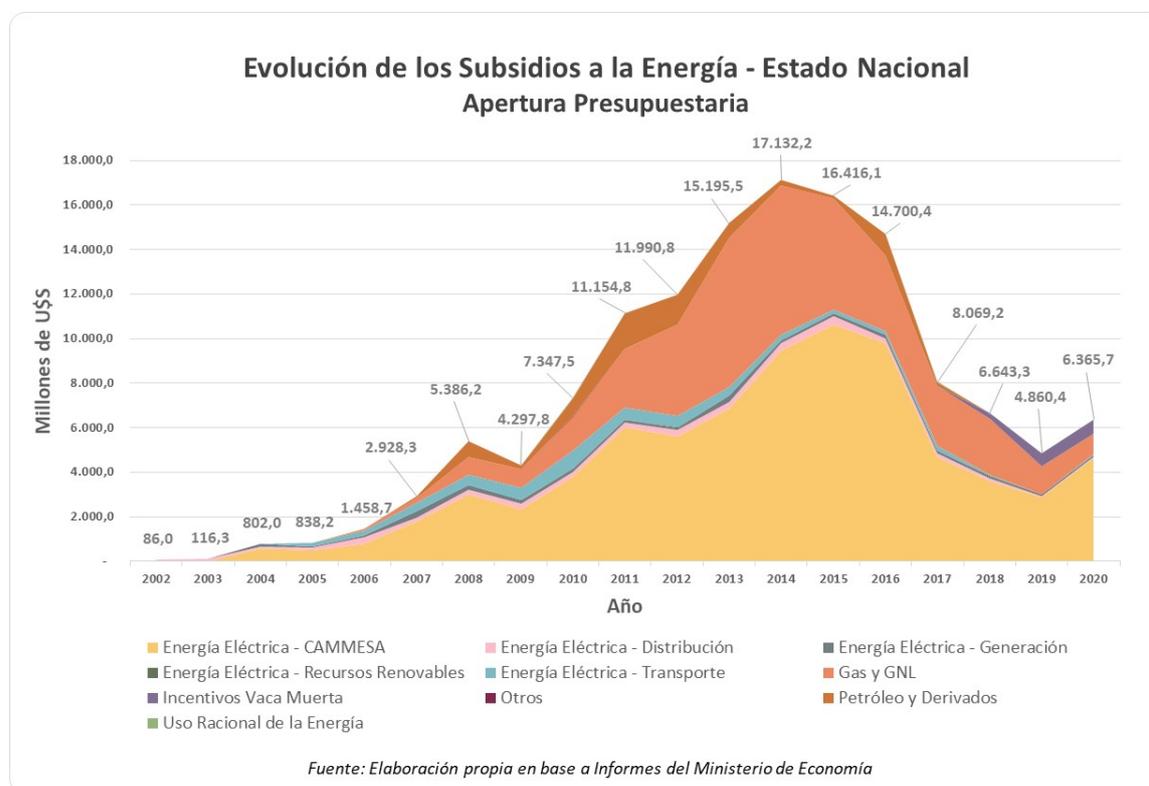
#### Transferencias no consideradas Subsidios

Millones de U\$S

	Acumulado 2002-2020
IEASA - Capital	6.095,4
NASA - Capital	4.913,1
Río Turbio - Capital	957,2
Río Turbio - Gastos	2.580,7
Yacyretá - Capital	526,4
<b>Total</b>	<b>15.072,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Informes del Ministerio de Economía

### 3. Evolución de los Subsidios en Energía en Argentina – Período 2002-2020



Los subsidios en energía en la Argentina muestran cuatro etapas bien diferenciadas:

- Etapa I (2002-2009):** Después de la crisis del 2002, la Ley 25.561 de Emergencia Económica congeló precios y tarifas, lo que dio lugar, en los primeros años posteriores, a la aparición de subsidios, en general **asociados a la compra de combustibles líquidos** para el funcionamiento de las centrales termoeléctricas; y en particular, a partir del 2007, para dar inicio a las **obras del Plan Federal de Transporte y a la construcción de las centrales del FONINVEMEM I.**
- Etapa II (2010-2015):** fuerte incremento de los subsidios, fundamentalmente relacionados con las **compras de gas, GNL y combustibles líquidos, por la caída de la producción local de gas natural, unida al fuerte incremento del precio internacional del gas natural** y la necesidad de incentivar la producción nacional (Plan Gas). Adicionalmente se observa el surgimiento de una serie de planes para financiar **obras de Distribución** (a los planes **Más Cerca Eléctrico** se unieron el Programa de **Convergencia** de Tarifas Eléctricas, y Reafirmación del Federalismo Eléctrico, el Programa de Inclusión Eléctrica Nacional (**PROINEN**), el Fondo para Obras de Consolidación y Expansión de Distribución Eléctrica (FOCEDE)), los **mantenimientos mayores de las generadoras**, y las centrales del **FONINVEMEM II.**

- **Etapa III (2016-2019): actualización de tarifas de gas y electricidad** (incrementos de los precios de gas y de electricidad a todas las distribuidoras, y la normalización de la remuneración de las transportistas y las distribuidoras de jurisdicción nacional), con la consiguiente disminución de los subsidios a nivel general y eliminación de Planes y Programas.
- **Etapa IV (2020 en adelante): nuevos congelamientos tarifarios** con financiamiento de los mayores costos con subsidios económicos y financieros, principalmente a través de CAMMESA.

## 4. Los Subsidios en Electricidad a través de CAMMESA – Período Diciembre 2003 – Abril 2021

En CAMMESA existen dos Fondos claves para entender como han evolucionado los subsidios en electricidad:

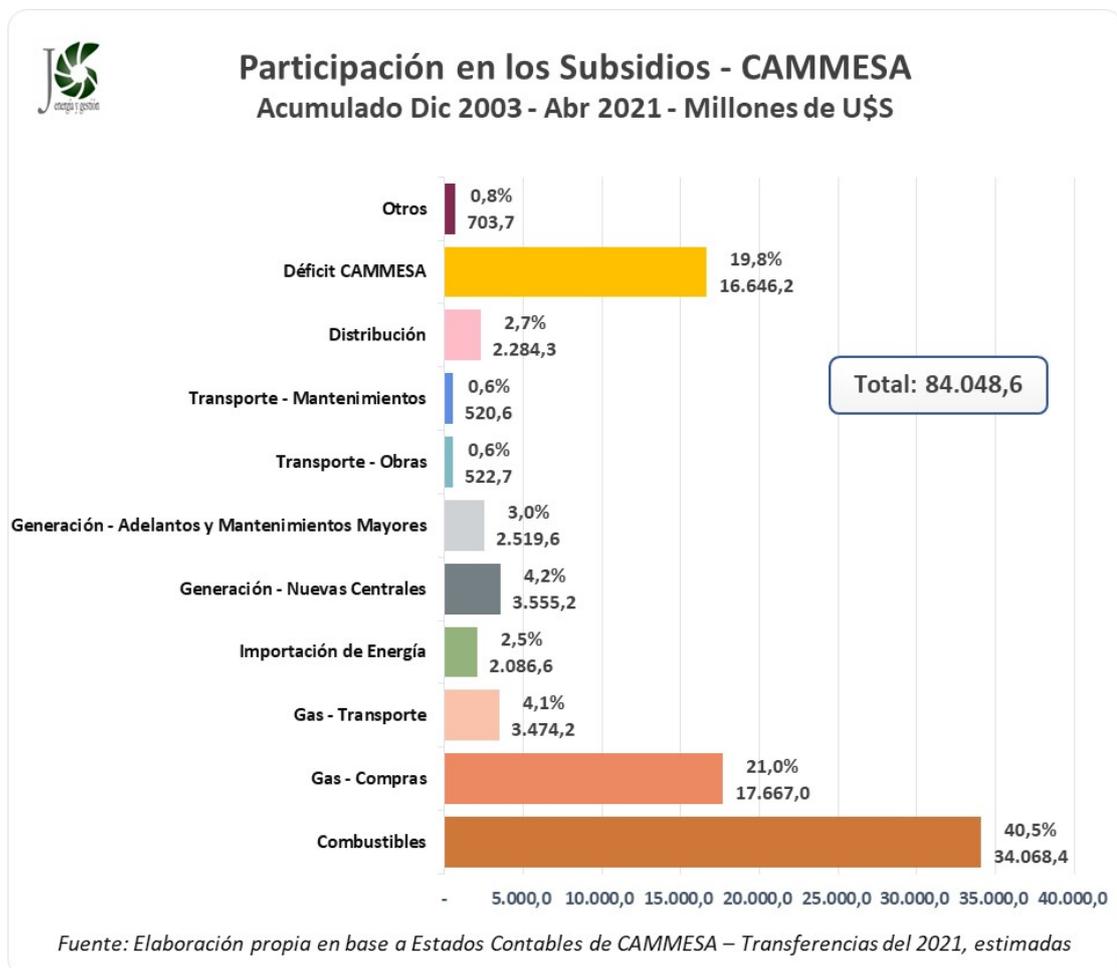
- **Fondo de Estabilización:** este fondo se nutre de las cobranzas que se le realiza a la demanda por sus compras de energía (generalmente al precio estacional para los consumos de pequeños usuarios de las Distribuidoras de electricidad o a precios más cercanos a los costos reales de generación, para el caso de los grandes usuarios) y efectúa los pagos a los distintos agentes y proveedores de energía, combustibles y servicios de transporte. Originariamente y de manera trimestral, se incrementaba o se disminuía el precio estacional para estabilizarlo y compensar las diferencias que se hubieran producido en el trimestre anterior. **A partir del 2002** y como consecuencia del congelamiento tarifario iniciado con la Ley de Emergencia 25.561, **este fondo comenzó a ser deficitario**, situación que se mantiene hasta nuestros días.
- **Fondo Unificado:** De acuerdo a la Ley 24.065, **las empresas de generación y transporte de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional recuperan del mercado eléctrico, solamente sus costos operativos y de mantenimiento. Los excedentes** resultantes de la diferencia entre dicho valor y el precio de venta de la energía generada **se depositan en un Fondo Unificado** que le permitiría a la Secretaría de Energía **pagar deudas contraídas por estas empresas**. Adicionalmente el Fondo podía ser utilizado para financiar los déficits del Fondo de Estabilización. También **a partir de Diciembre del 2003, este Fondo Unificado comenzó a recibir transferencias del Estado Nacional para financiar el déficit del Fondo Estabilizador**, transferencias que terminaron subvencionando la demanda mediante el pago de ciertos costos (compras de gas y combustibles, nuevas centrales de generación mediante el FONINVEMEM, obras de distribución, el costo de la tarifa social, etc.).

Del análisis de los Estados Contables de CAMMESA, surge que para el período **Diciembre 2003 a Abril 2021**, las transferencias del Fondo Unificado al Fondo Estacional han sido de un poco más de **84 Mil Millones de U\$S** (en dólares corrientes al tipo de cambio comprador del BNA), 77 Mil mediante aportes no reintegrables del Estado Nacional, y el resto mediante excedentes propios del Fondo Unificado (exportaciones de energía, ingresos por colocaciones financieras, etc.).

**Nota:** El inicio del análisis de Diciembre 2003 obedece al hecho de que es a partir de dicho mes cuando comenzaron las transferencias al Fondo Estabilizador por subsidios. Por otro lado, CAMMESA cierra contablemente en Abril de cada año, por lo que los valores anuales están referidos a las erogaciones entre mayo de un año y abril del siguiente (desgraciadamente no se dispone de la serie mensual de las aplicaciones del Fondo Unificado para hacer cierres coincidentes con años calendarios)

## Principales planes incluidos en cada grupo de Subsidios

Durante los primeros años del período en análisis, los subsidios mediante transferencias al Fondo Estabilizador **comenzaron cubriendo** ciertos costos de generación (**combustibles líquidos y compras de GNL**). **Paulatinamente comenzaron a cubrir otros costos de muy diversa índole** (inversiones en nuevas centrales, gastos de mantenimiento mayores, obras de transporte no incluidas en el Plan Federal) hasta llegar a incluir obras de distribución (Convergencia Tarifaria), los costos de la tarifa social (período 2016-2018) y la morosidad de las distribuidoras. En total alcanzaron el monto de 84 Mil Millones de U\$, 77 Mil Millones de U\$ por transferencias del Estado Nacional y 7 Mil Millones de U\$ por excedentes del Fondo Unificado.



- **Combustibles:** Incluye **28.800 Millones de U\$ por la compra de Fuel Oil y Gas Oil** para el funcionamiento de las centrales frente a restricciones del abastecimiento de gas. El 75% de dicho monto fue consumido en los seis años que van de mayo 2011 a abril 2017. Incluye, adicionalmente, más de 5.000 Millones de U\$ por el pago de tributos aduaneros y gastos de logística.
- **Gas – Compras y Transporte:** a partir del año 2010, el Estado Nacional comenzó a subsidiar costos de los consumos de gas de las centrales, ya sea por gas

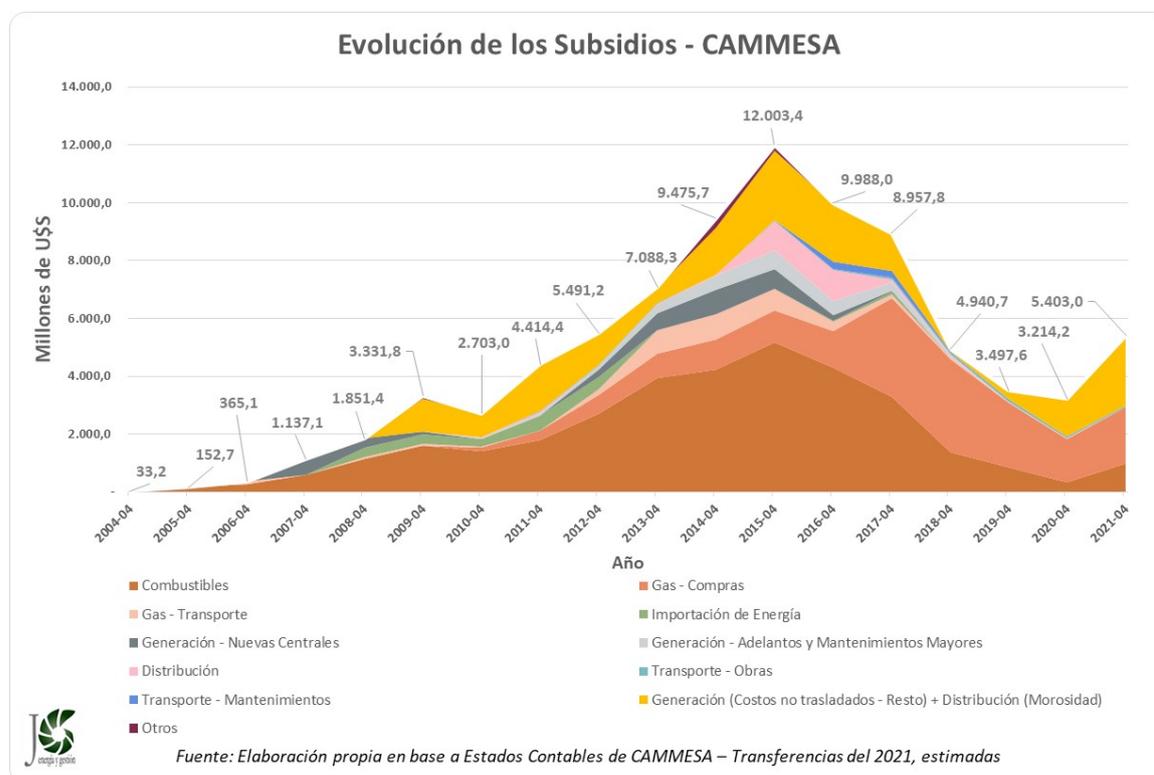
suministrado por privados o por gas comprado a IEASA (Ex ENARSA) (una porción importante de las importaciones desde Bolivia, así como las importaciones de GNL). **Desde el 2013, CAMMESA es el único comprador de gas para el sector** (salvo un breve periodo en el 2019 donde los agentes privados pudieron comprar gas para sus centrales), **y desde el 2019 paga full price por sus compras a IEASA** (hasta ese año, la Ex ENARSA le vendía sus importaciones a precios subvencionados). **Adicionalmente**, el Estado Nacional, a través de CAMMESA ha girado más de 3.400 Millones de U\$S al **Fideicomiso para la Ampliación de Gasoductos TGN TGS**, para poder contar con **el servicio de transporte en firme**.

- **Importaciones de energía:** principalmente desde Uruguay y Brasil, entre los años 2007 y 2011.
- **Generación – Nuevas Centrales:** corresponde a los giros de fondos a los fideicomisos del **FONINVEMEN I y II, y de centrales para la Ex ENARSA**. Estos fideicomisos permitieron la construcción de las centrales General Belgrano, San Martín, Vuelta de Obligado y Brigadier López, así como centrales térmicas Ensenada Barragán y Brigadier López, para la EX ENARSA. La inversión en estas centrales, podrían no ser considerada como subsidio en la medida en que poseen o poseían contratos con CAMMESA que repagan el capital invertido, pero fueron construidas en parte con liquidaciones de venta de generadores (deuda del mercado por costos), que mediante el mecanismo del fideicomiso finalmente eran canceladas, y por lo tanto transformadas en subsidios.
- **Generación – Anticipos y Mantenimientos Mayores:** durante el año 2009 comenzó a evidenciarse que las remuneraciones que recibían los generadores y transportistas no eran suficientes para realizar las tareas de mantenimiento mayores necesarias. **Estos déficits tuvieron sus máximos en los años 2014 y 2015, y hasta el año 2016 fueron financiados por el Estado Nacional. Finalmente, estos anticipos se cancelaron contra Liquidaciones de Venta**, por lo que terminaron convirtiéndose en un subsidio al precio de la energía.
- **Transporte – Obras:** corresponde a obras de transporte no incluidas en Plan Federal, y que son conocidas como las obras de la **Resolución 1 del 2003**, las cuales son financiadas directamente por el Estado Nacional.
- **Transporte – Mantenimientos:** corresponden a la renovación de los Acuerdos Instrumentales que incrementaron los ingresos de las empresas transportistas, a fin de que pudieran hacer frente a sus costos de mantenimiento hasta que entrara en vigencia la RTI, hecho que sucedió en febrero del 2017.
- **Distribución - Obras y Subsidios Explícitos:** a fines del 2012 y comienzos del 2013 la remuneración que recibían las distribuidoras nacionales (Edenor y Edesur) eran totalmente insuficientes, no solo para financiar las inversiones sino, incluso, para realizar tareas de mantenimiento o incluso el pago de la nómina. El no pago de las compras de energía a CAMMESA se convirtió en la única fuente de

financiamiento. Este déficit comenzó a ser cubierto mediante acuerdos en los que el Gobierno Nacional giraba fondos a las empresas mediante transferencias del Fondo Unificado al Fondo Estabilizador, fondos que en principio estuvieron destinados a obras (**FOCEDE**) y luego a el subsidio explícito de la **Resolución 32 del 2015**. Una situación similar se dio con las distribuidoras provinciales, cuando en el 2014 se congelaron las tarifas eléctricas en todo el país, para lo que el gobierno Nacional asumió el costo de inversiones en las mencionadas distribuidoras (**Programa de Convergencia** Resolución 530 del 2014). En total se destinaron más de 1.400 Millones de U\$S a las distribuidoras nacionales y cerca de 840 Millones de U\$S a las distribuidoras provinciales.

- **Generación (Costos no trasladados - Resto) + Distribución (Morosidad):** con el transcurso de los años, a pesar de las transferencias específicas del Fondo Unificado, el Fondo Estabilizador siguió siendo deficitario, obligando al Gobierno Nacional a realizar transferencias adicionales al mencionado Fondo, ya sea para hacer frente a costos de generación no cubiertos por el precio estacional o para financiar la morosidad de las empresas distribuidoras. Adicionalmente, en este concepto **se incluyen los costos de la tarifa social implementada en el 2016 y que fue soportada por el Gobierno Nacional hasta el 2018** (No discriminado, ya que en los estados contables de CAMMESA, este subsidio no fue informado en forma separada). Finalmente, **a partir del congelamiento tarifario establecido en la Ley 27.541 de diciembre del 2019**, y con las posteriores medidas que impidieron el corte de suministro eléctrico durante la cuarentena por el COVID-19, **las empresas distribuidoras comenzaron nuevamente a financiarse** mediante el pago parcial o, directamente, el no pago de sus facturas por compras de energía. Estos déficits del Fondo Estabilizador están siendo financiados por el Estado Nacional, los que en la práctica constituye un subsidio financiero que en gran parte se está convirtiendo en un subsidio explícito (ver artículo 87 de la ley de presupuesto 2021).

## 5. Evolución de los Subsidios en Electricidad a través de CAMMESA – Período Diciembre 2003 – Abril 2021



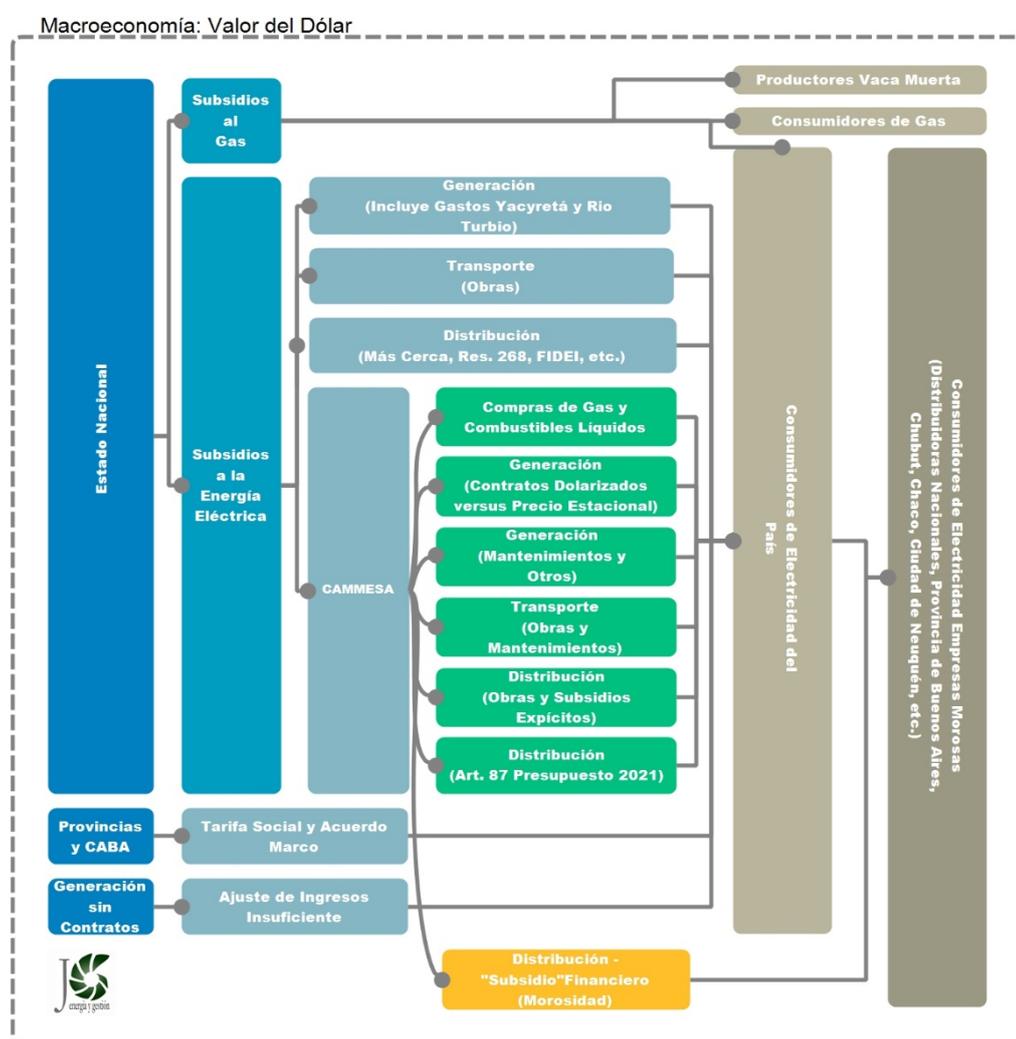
Los subsidios en electricidad a través de CAMMESA muestran también cuatro etapas bien diferenciadas:

- **Etapa I (Diciembre 2003 - Abril 2011):** Después del congelamiento tarifario del 2002, en los primeros años posteriores comenzaron los subsidios, en general asociados a la **compra de combustibles líquidos** para el funcionamiento de las centrales termoeléctricas o, a partir del 2008, por el inicio de las **obras de la Resolución 1 del 2003**.
- **Etapa II (Mayo 2011 - Abril 2017):** Fuerte incremento de los subsidios, fundamentalmente relacionados con las compras de combustibles a centrales, por la caída de la producción local de gas natural, unida al fuerte incremento del precio internacional del gas natural. Adicionalmente se observa el surgimiento de una serie de **planes para financiar obras y mantenimientos en toda la cadena del sector** (nuevas centrales del FONINVE MEN, FOCEDE, programa Convergencia, mantenimientos mayores en Generación y Transporte, etc.). Adicionalmente, **las distribuidoras comienzan a financiar sus déficits tarifarios con el pago parcial de sus deudas** por compras de energía.

- **Etapa III (Mayo 2017 – Abril 2020): descongelamiento del precio estacional e incremento de las tarifas de electricidad** (sobre todo en las empresas de jurisdicción nacional, Edenor y Edesur), con la consiguiente disminución de los subsidios y eliminación de Planes y Programas.
- **Etapa IV (Abril 2020 en adelante): nuevos congelamientos tarifarios y del precio estacional**, con financiamiento de los mayores costos con subsidios económicos y financieros, principalmente a través de CAMMESA.

## 6. Resumen de los Subsidios en Energía y en Electricidad

A lo largo de estos 18 años se observan una **gran variedad de subsidios a la energía**, para los que se han utilizado distintos vehículos (CAMMESA, IEASA, el Tesoro Nacional de manera directa, etc.) y han tenido como destinatarios distintos actores económicos: consumidores residenciales de gas, grandes y pequeños usuarios eléctricos, del interior y del AMBA, sectores de bajos recursos, etc., etc., pero **salvo en muy breves períodos, no respondieron a una política energética de largo plazo**, sino a necesidades de corto plazo. El solo resumen de la variedad de subsidios demuestra lo intrincado de los mecanismos que se han adoptado a lo largo del período bajo análisis:



### Subsidios En Energía

Millones de U\$S

	2002-2020			%
	CAMMESA	Tesoro Nacional	Total	
Combustibles	34.068,4		34.068,4	23,9%
Gas y GNL	21.141,2	39.238,8	60.380,0	42,3%
Importación de Energía	2.086,6		2.086,6	1,5%
Generación Eléctrica	6.074,9	2.518,9	8.593,7	6,0%
Transporte Eléctrico	1.043,3	4.920,7	5.964,0	4,2%
Distribución Eléctrica	2.284,3	3.566,6	5.850,9	4,1%
Generación (Costos no trasladados - Resto) + Distribución (Morosidad)	17.349,9		17.349,9	12,2%
Incentivos Vaca Muerta y Otros		1.671,8	1.671,8	1,2%
Petróleo y Derivados		6.825,9	6.825,9	4,8%
<b>Totales</b>	<b>84.048,6</b>	<b>58.742,7</b>	<b>142.791,2</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Informes del Ministerio de Economía y Estados Contables de CAMMESA – Transferencias del 2021, estimadas.□

*Nota: Las erogaciones del Tesoro Nacional acumulan los valores a Diciembre del 2020, mientras que las erogaciones a través de CAMMESA, acumulan hasta Abril del 2021. Si bien existe un desfase de 4 meses, a los fines de facilitar el análisis y dado el largo plazo estudiado, se ha preferido obviar el mencionado desfase.*

De este análisis agregado, la primera conclusión importante es que **más del 65% de los subsidios se destinaron al suministro de gas** residencial, industrial y para el mercado eléctrico; **y a la compra de combustibles** para el funcionamiento de las centrales eléctricas. Este importante monto de subsidios impactó en todos los sectores sociales, en el interior y en el AMBA, de manera indiscriminada.

La segunda conclusión importante es que, **a pesar del congelamiento inicial de los ingresos** de las empresas de la cadena de valor eléctrica, **la necesidad de nuevas inversiones** (para renovación o ampliación del servicio) así como **la insuficiencia de recursos para los mantenimientos, terminaron imponiendo el ajuste de los flujos de fondos. Después del verano del 2013, en el AMBA** quedó claro que las empresas distribuidoras nacionales necesitan fondos urgentes para **solucionar los graves problemas de calidad de servicio y de expansión de la prestación**. De igual manera, a pesar de las nuevas centrales que se pusieron en funcionamiento a través de fideicomisos, **la ajustada reserva en generación, dio lugar a contratar nueva oferta de privados ya sea a través de los distintos planes Renovar, como a través de las Resoluciones 21/2016 y 287/2017 en nuevas centrales térmicas**. En el período bajo análisis, el Estado Nacional erogó más de 37.000 Millones de U\$S en obras y mantenimientos en Generación, Transporte y Distribución, incluyendo dentro de ese monto, los subsidios a la tarifa social. Este segundo grupo de subsidios, sobre todo a través de la Distribución y el Transporte Eléctrico, impactaron principalmente en el AMBA, generando inequidades que se trataron de revertir con los ajustes tarifarios del período 2016-2018 y con la firma del Consenso Fiscal de la Ley 27.469 del 2018, aunque, como veremos más adelante, a partir del 2020 y principalmente en el 2021, se volvió a un reparto inequitativo de parte de los subsidios.

**El promedio anual de los subsidios en energía fue de 8.000 Millones de U\$S, los cuales finalmente los pagaron todos los argentinos ya sea a través de impuestos o a través de la emisión monetaria, principal motor de la inflación del período analizado.**

---

## 7. Situación Actual de los Subsidios en Electricidad y expectativas para el cierre 2021

A fines del 2019, la Ley 27.541 estableció un congelamiento para las tarifas de electricidad y gas natural bajo jurisdicción federal, en principio por 180 días, plazo que fue prorrogado posteriormente. **En lo que respecta al sector eléctrico, la mayor parte de las provincias adhirieron a esta ley, al menos durante el año 2020.**

La irrupción de la pandemia por el COVID-19 y las medidas relacionadas con la cuarentena, generaron una caída en los consumos de energía y un cambio importante en la composición de los mismos (incremento de los residenciales y caídas en comerciales e industriales, relocalizaciones geográficas de los picos de consumos, etc.). **Adicionalmente, mediante el decreto 311/2020** las empresas prestadoras de servicios de telefonía, gas, agua, Internet y otros **no pudieron cortar el servicio por falta de pago**, situación que agravó aún más la insuficiencia de ingresos en todo el sector eléctrico.

Por el lado de los costos, no sólo **se verificaron incrementos por la inflación (36,1% del IPC en el 2020 más un 32,3 % acumulado a Agosto del 2021)**, sino también **una fuerte devaluación (43,5% en el 2020, y un 16,2% en lo que va del 2021**, tomando como base las cotizaciones del BNA – Comprador al cierre de cada mes). Adicionalmente, **si bien en el 2020 el precio en dólares de los combustibles experimentó una caída** (en el caso del gas local promedió un 25%), en lo que va del **2021 esa tendencia no sólo se revirtió, sino que hoy está en valores superiores a los del 2019** (en el caso del gas, un 29% por encima del 2019).

Este escenario ha generado **un incremento importantísimo en los subsidios energéticos**, habiéndose ubicado en más de 6.300 Millones de U\$S en el 2020 y **esperándose un total entre los 9.000 y los 9.500 Millones de U\$S. Los subsidios en electricidad** representan un 75% de dichos montos, por lo que se espera que pasen de 4.800 Millones en el 2020 a **un poco más de 7.000 Millones de U\$S en el 2021**. Los montos del 2021 pueden variar dependiendo de si se postergan pagos en la cadena de valor (hoy hay un atraso de un mes en el pago a generadores eléctricos y proveedores de gas, aunque durante el año los pagos han estado atrasados mes y medio, en promedio), y de cómo y cuándo se cierren las negociaciones de subsidios económicos con determinadas empresas (símil Resolución 32/2015).

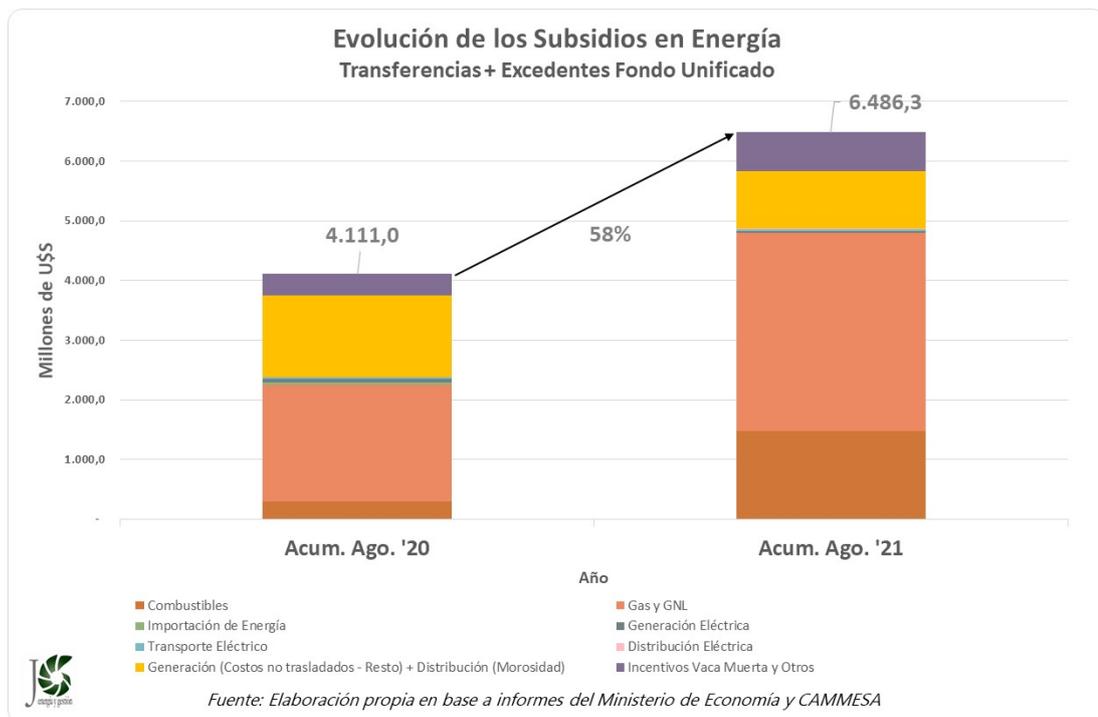
---

### Subsidios en Energía

**A Agosto del 2021 el total subsidios (transferencias del Estado Nacional más excedentes del Fondo Unificado) alcanzan la cifra de 6.486 Millones de U\$S.**

**El 84% de los montos erogados (5.459 Millones de U\$S) corresponden a Combustible y Gas**, incluyendo los Incentivos en Vaca Muerta. Si lo comparamos con lo sucedido hasta Agosto '20, se han erogado 2.611 Millones de U\$S más, lo que representa un incremento de casi el 110%, y que se explica por varios factores:

- **Mantenimiento del congelamiento del precio estacional** de la energía eléctrica e insuficiente incremento de las tarifas de gas a usuarios finales.
- **Incremento del precio en dólares del gas nacional** (46% acumulado a julio 2021 contra igual período 2020) e **importado** (25% acumulado julio).
- Los **problemas de producción en Vaca Muerta** (retrasos en implementar el Plan Gas, paros y piquetes en abril de los autoconvocados de Salud), han hecho **necesario reforzar la compra de GNL** trayendo nuevamente un barco regasificador a Bahía Blanca. Este reemplazo de gas natural por GNL, implicó un encarecimiento de la operación.
- Unido a la problemática del punto anterior, una **extraordinaria sequía en el río Paraná acompañada por bajos caudales en las centrales del sur, obligó a comprar importantes volúmenes de Fuel Oil y Gas Oil** (1.476 Millones de U\$S a Agosto del '21).



En el 16% restante de los montos erogados en el 2021, sobresalen los Otros Costos de Generación + Morosidad de las Distribuidoras, de los cuales 100 Millones de U\$S corresponderían al primer concepto y 800 Millones de US\$ a la financiación de la morosidad. Cabe destacar que la sumatoria de ambos conceptos presentan una disminución respecto al 2020, sobre todo por el aporte de las exportaciones de energía a Brasil y por los incrementos fijados mediante la Resolución 131 de Febrero del 2021, que ha modificado los precios estacionales correspondiente a los Grandes Usuarios  $\geq$  300 KWh (GUDI).

## Cobertura del Precio Estacional

Como consecuencia del incremento en dólares de determinados costos de generación, por el mayor consumo de combustibles y GNL, desde el mes de Febrero 2021 la Resolución 131, ha modificado los precios estacionales, en particular los precios de compra por la energía correspondiente a los Grandes Usuarios  $\geq 300$  KWh (GUDI). Teniendo en cuenta que los GUMA y GUME están pagando el precio total de la energía y que en este año se han realizado importantes exportaciones a Brasil a precios muy convenientes, **la cobertura en Agosto del 2021 alcanza el 53,4%, acumulando en el año un 49,1% del costo de generación más transporte.**

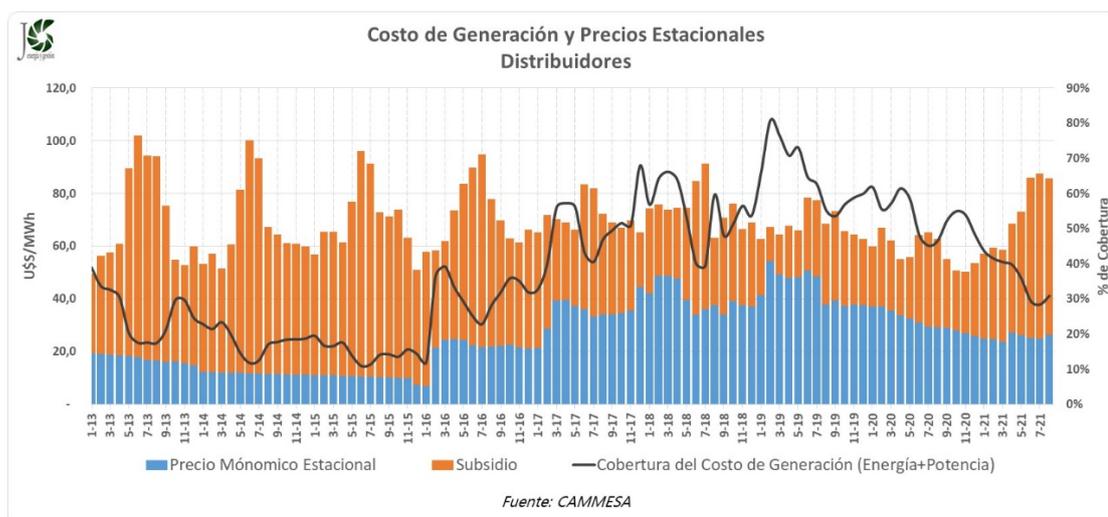
	ago-21 Grandes Usuarios			Total
	Distribuidoras	MEM	Exportación	
Demanda GWh	9.656	2.004	680	12.340
Precio Medio \$/MWh	2.665	7.570	23.095	4.587
Precio Medio u\$/MWh	27,30	77,40	236,30	46,90

Costo de Generación + Transporte u\$/MWh	87,80
% de Cobertura	53,4%

Fuente: CAMMESA

Es por ello que **la principal preocupación es la baja cobertura en el mercado de las Distribuidoras (31%, nivel similar al del 2013)** junto con la aceleración de la tendencia. Si se decidiera eliminar este subsidio, las tarifas a nivel nacional, deberían incrementarse entre un 80% y 100%, de mantenerse el dólar oficial en los niveles actuales. A estos porcentajes habría que agregarle un incremento en las porciones correspondientes a los valores agregados de distribución (principalmente en el AMBA y en la provincia de Buenos Aires).



---

## Erogaciones del Estado Nacional no consideradas como Subsidios

Hasta Agosto '21 se han acumulado inversiones por 138 Millones de U\$, **que en algún momento serán pagadas por la demanda** (principalmente en las represas en curso de Santa Cruz), y 72 Millones de U\$ **en Rio Turbio**.

## 8. Breve Análisis FODA de los Subsidios en Electricidad

### Fortalezas

- Conciencia por parte de las autoridades, de que el sector responde a **costos que no pueden ser ignorados**, ya que se puede comprometer el abastecimiento y/o la calidad del servicio.
- **Se han respetado los contratos en dólares**, tanto de la generación de renovables como los de las centrales térmicas de las Resoluciones 21/2016 y 287/2017.
- **Las subastas del Plan Gas dan señales claras para la inversión** en Vaca Muerta, buscando recuperar el superávit en la balanza de energía.

### Debilidades

- Discrecionalidad a la hora de incrementar o congelar los ingresos de las empresas del sector, ya que dejan de responder a variables del mercado o a revisiones tarifarias con solidez técnica
- **Gran parte de los usuarios del servicio no lo ven como una cadena de costos sino como un impuesto**, por lo que cualquier incremento es percibido como una exacción, como una limitación al "derecho" a consumir energía. Al congelar o subsidiar de manera importante las tarifas, se refuerza esa percepción
- **Mayor aporte de subsidios a los consumos del AMBA y provincia de Buenos Aires, frente al resto de las jurisdicciones provinciales.**
- Como finalmente los subsidios son pagados por todos los habitantes del país, ya sea a través de impuestos, toma de deuda o emisión monetaria, **las necesidades políticas pueden verse tentados a reducir los ingresos de las empresas del sector para controlar la inflación.**
- **Los subsidios "financieros"** no pueden ser reconocidos como ingresos por las Distribuidoras hasta que no sean transformados parcial o totalmente en subsidios económicos, por lo que **mejoran la situación financiera de las empresas, pero distorsionan sus estados contables y el real patrimonio de las mismas.**

### Oportunidades

- **Aprovechar la relativa falta de urgencia para concretar inversiones en generación, para definir una política energética de largo plazo que responda a una planificación orientativa**, de manera tal de aprovechar los recursos naturales el país (gas, vientos, exposición solar) no sólo para asegurar el abastecimiento y reducir los subsidios, sino también para convertirnos en un exportador claro de energía.

## Amenazas

- **La falta de señales claras y de políticas sostenidas, no están creando las condiciones para nuevas inversiones en toda la cadena de valor del sector.** Esto, unido a las dificultades del Estado Nacional para acceder a líneas de crédito de largo plazo, puede generar problemas de abastecimiento y/o de calidad de servicio en el mediano plazo.
- **El actual esquema de subsidios no está aportando las herramientas para solucionar los problemas de saturación en las líneas de transmisión actuales y los serios riesgos de abastecimiento en el AMBA** (necesidad de un segundo anillo)
- A pesar de los congelamientos tarifarios y el incremento de los subsidios, se observa **una creciente morosidad y hurto de energía**, en línea con la cultura del “derecho” a consumir energía
- **La continuidad de altas tasas de inflación puede volver insuficiente la financiación de congelamientos** a las distribuidoras a través de CAMMESA, o los ingresos para efectuar los mantenimientos mayores en las máquinas generadoras, con los consiguientes problemas de abastecimiento.

## 9. Conclusiones

**Nuevamente la Argentina se enfrenta a un escenario de subsidios crecientes en energía, en general, y en electricidad, en particular.** El actual volumen de subsidios es insostenible desde el punto de vista fiscal, por lo que se presentan **dos escenarios de borde posibles:**

- **Incrementos de tarifas**, con mayor impacto en AMBA y provincia de Buenos Aires.
- **Reducción de los ingresos de las compañías del sector** a fin de que subsidien con sus patrimonios los consumos de energía

Obviamente estos escenarios son de borde, **pudiéndose esperar escenarios intermedios con mayor o menor intensidad de los extremos. El problema es que ambos escenarios de borde tienen sus límites: en el primer caso el humor social, y en el segundo caso, la calidad del servicio y la continuidad del abastecimiento.**

Es indudable que es imprescindible cambiar el concepto que tiene la sociedad argentina respecto al servicio eléctrico: **De que no es un impuesto, es un servicio que obedece a una cadena de costos, de mercado o perfectamente regulables y controlables.** Se debe abandonar la idea de que la energía es un derecho irrestricto, sino que es un derecho en un nivel de prestaciones básicas, nivel a partir del cual, los costos deben ser respetados por el usuario.

No se puede seguir subsidiando los consumos para quemar gas y combustibles líquidos. **Es necesario redireccionar los subsidios para realizar obras que nos permitan reducir los costos en el futuro** (gasoductos desde Vaca Muerta a Buenos Aires, o incluso que permitan la exportación a Brasil, obras de transporte eléctrico para continuar con el desarrollo de energías renovables, etc.).

Todo este trabajo de cambio cultural debe ser llevado adelante lo más pronto posible dado que, el escenario de retrasos tarifarios que se observan, unido a valores de inflación, devaluación y de reacomodamiento de precios del petróleo y el gas, implicarán un costo político a la hora de decidir los incrementos.