

Subsidios a la energía 2023

oferta, demanda y
tensiones
distributivas



enlace por la justicia energética y socioambiental

Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES) es una articulación de organizaciones involucradas en el debate energético y socioambiental de la Argentina. Enfocados sobre los ángulos económico financieros y de justicia socioambiental para exponer las implicancias ocultas de la obstinación hidrocarburífera. Con el horizonte de una transición hacia fuentes de energías renovables y sustentables, y desde una mirada interdisciplinaria, federal y atenta a los múltiples niveles, pretendemos abordar fundamentalmente el megaproyecto Vaca Muerta teniendo en cuenta las políticas y territorios implicados en el largo plazo.

Más información en ejes.org.ar

Autor: **Marco Kofman**

Rosario, Argentina. Diciembre de 2023.

¡Copie esta obra! Copyleft se lo permite

Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

Atribución: Reconocer a los autores como fuente. No comercial: Sólo se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales

Índice

El “problema” de los subsidios a la energía y las tensiones distributivas.....	5
1. Matriz de análisis: Los factores que determinan el monto de los subsidios.....	11
2. Los subsidios energéticos como un problema de “oferta”	15
Tarifas	17
Cantidad de importaciones.....	19
Precio de las importaciones	21
Precio estímulo	22
Tipo de Cambio	24
3. Las razones de la fuerte caída de los subsidios en 2023.....	26
Segmentación Tarifaria.....	26
Reducción de las cantidades importadas	28
Caída de los precios internacionales.....	28
4. La discusión sobre los subsidios energéticos	30
¿Toda la energía se subsidia?.....	32
Entre una política energética y una política de ingresos.....	35
5. Fuentes consultadas	38

INTRODUCCIÓN

El “problema” de los subsidios a la energía y las tensiones distributivas

Se espera que el equipo de gobierno que asumirá en los próximos días encare una serie de severas transformaciones respecto del rol que el Estado cumple en la economía. Esto no sólo implica un cambio en las formas del gasto y la recaudación, sino también –quizás principalmente- en la regulación de los mercados, el papel de las empresas públicas, el comercio exterior y la política monetaria. Como consecuencia se esperan fuertes movimientos de los precios relativos de la economía. Dólares, salarios, tarifas, importaciones, alimentos, pintarán un nuevo mapa de ganadores y perdedores de fuerte sesgo regresivo.

El sector energético será uno de los escenarios en el que tengan lugar estos cambios. Pesan amenazas de privatización sobre YPF, liberalización de precios de combustibles, desregulación del comercio exterior y una fuerte reducción de los subsidios con impacto directo en las tarifas que pagan los hogares.

El debate sobre los subsidios energéticos presenta múltiples aristas. La visión liberal, victoriosa electoralmente en 2023 y ampliamente difundida desde medios masivos de comunicación y usinas liberales de pensamiento económico

desde hace largo tiempo, plantea que los precios de todos los bienes y servicios deben resolverse en el mercado. La opción de política económica derivada de esta lectura es una fuerte reducción de los subsidios y, por lo tanto, un incremento de las tarifas.

Sin embargo, como veremos, el retraso tarifario no es la principal causa del incremento de los subsidios en los últimos años, así como su parcial actualización mediante la política de segmentación tarifaria, no es la razón que explica la fuerte caída de los subsidios en 2023.

Los subsidios energéticos en la Argentina no derivan principalmente de un problema de demanda, sino de oferta. Las tarifas inciden en el monto de los subsidios, pero más lo han hecho, en los últimos años, la variabilidad de las cantidades de energía que tuvimos que importar y el precio que pagamos por esas importaciones.

Toda intervención del Estado entraña un conflicto distributivo. Los subsidios energéticos no son la excepción. Por eso es importante entender de dónde provienen, qué determina su monto, qué efecto tienen sobre el proceso económico y que efectos tienen las diferentes alternativas de política económica que pueden llegar a reducirlos.

El mandato de achicar el gasto y los subsidios para que el precio retome a su lugar “natural” es una farsa. Oculta el interés distributivo de sectores económicos que pretenden mejorar sus ingresos a costa de otros sectores.

Durante dos años los subsidios a la energía fueron cercanos a los dos puntos del PBI y superaron los 10.000 millones de dólares anuales. En 2021 y 2022, en un contexto de precios internacionales elevados y de insuficiente oferta interna de energía, los subsidios duplicaron la media del período 2017-2020 y llegaron a valores cercanos a los del segundo mandato del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

1. Evolución de los subsidios energéticos

En % de PBI



Fuente: Elaboración propia. Datos de Oficina de Presupuesto de la Nación, Oficina de Presupuesto del Congreso e INDEC.

En nuestro informe “¿Qué hay detrás de los subsidios energéticos? El caso argentino”¹ desmenuzamos las razones del incremento de los subsidios entre 2020 y 2021, explicando que son muchos los factores que inciden en el monto de las

¹ Marco Kofman; Facundo López Crespo (2022), EJES, disponible en <https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/Subsidios-energeticos.pdf>.

transferencias que la Administración Pública Nacional realiza a las empresas públicas y privadas del sector.

Las discusiones abiertas en ese entonces, que desde los medios masivos de comunicación determinaban los posibles marcos de análisis del debate, ponían el foco sobre las políticas tarifarias. El contexto era el de la negociación abierta con el Fondo Monetario Internacional, entidad que exigía un recorte del gasto público como punto de partida para cualquier renegociación posible.

Apuntamos en aquel momento que las políticas tarifarias en los últimos años habían tenido una incidencia relativa en el monto de los subsidios erogados por el Estado, y que habían pesado más otro tipo de factores como los precios internacionales y la insuficiente oferta interna de energía, desacoplada de la evolución de la actividad económica doméstica.

Los años de mayor gasto fiscal en energía coinciden con los períodos de mayor requerimiento de importaciones y, a su vez, por una suerte desfavorable, estos coinciden con aquellos tiempos de precios internacionales más elevados (ver gráficos 5 y 6).

Más acá en el tiempo, luego de un complejo proceso de articulación entre distintas fracciones políticas del frente gobernante del período 2019-2023 y entre diferentes reparticiones estatales, se llevó adelante la política de segmentación tarifaria para el cobro a los usuarios residenciales de los servicios de distribución de gas y de energía

eléctrica. La aplicación de esta medida fue paulatina y comenzó a operar en una magnitud considerable ya entrado el año 2023.

Múltiples factores, entre ellos, la política tarifaria, pero también los estímulos a la oferta, la evolución de la producción interna de gas y de los precios internacionales, implicaron una caída del gasto público en subsidios energéticos durante este año. En este trabajo retomamos los ejes propuestos en el informe del año 2022, para analizar las causas del comportamiento del gasto fiscal destinado a la energía durante 2022 y 2023 así como las perspectivas que se abren por las transformaciones en curso en el sector energético.

El título de esta sección introductoria, finalmente, sugiere, entre comillas, una pregunta. ¿Por qué es un problema el monto de los subsidios energéticos?

En primer lugar, tenemos que reconocer que es un tema ampliamente debatido entre economistas pero que, a partir de la experiencia vivida por los hogares durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) respecto de la evolución de las tarifas abonadas por los servicios de energía eléctrica y gas natural, pasó a ser un tema de interés masivo, discutido en ámbitos mucho más extensos.

Los cuestionamientos a los subsidios energéticos tienen múltiples procedencias y se apoyan en diferentes puntos. Desde versiones ultraliberales para las que ningún precio de la economía debería estar regulado, hasta discusiones en torno a la pertinencia o no del gasto público orientado a subsidiar los consumos energéticos sea por su impacto distributivo o por el

impacto sobre la elegibilidad de tecnologías y/o fuentes de energía.

Creemos que para abordar el tema de los subsidios energéticos debemos tener en claro de qué se tratan, qué peso tienen en el presupuesto estatal y que implicancias tienen tanto en términos distributivos como macroeconómicos. Por esto, en la última parte del trabajo, le dedicaremos también un espacio a retomar estas reflexiones.

1. Matriz de análisis: Los factores que determinan el monto de los subsidios

En la evolución de la magnitud de los subsidios nos encontramos con cinco factores que inciden directamente, aunque con diferente grado de intensidad en cada momento específico: El nivel de tarifas, el tipo de cambio, el precio estímulo fijado, la necesidad de importaciones y el precio internacional.

En el caso de las **tarifas**, su incremento por encima de la variación de precios promedio de la economía podría reducir el monto de los subsidios. Dado que, a nivel agregado, las tarifas no alcanzan a cubrir la totalidad del costo de producción de la energía se genera una brecha entre este y lo abonado por usuarios que debe ser cubierta con las transferencias del Estado a las compañías del sector. Si la tarifa se incrementa esta brecha tiende a reducirse y lo hacen también los subsidios. Si la tarifa se retrasa, esta brecha se amplía y los subsidios aumentan.

Respecto del **tipo de cambio** tenemos que tener presente que el sector energético se encuentra fuertemente dolarizado. El precio final de la energía (independientemente de si lo paga el usuario o el Estado y en qué proporción cada uno) está fijado en dólares para el caso del gas, los combustibles y la energía eléctrica. Esto implica que si el precio del dólar evoluciona por detrás de la inflación (lo que se llama retraso cambiario o apreciación real del peso), la energía comienza a ser relativamente más barata y se reduce el monto de las transferencias (que siempre son en pesos) para cubrir la brecha

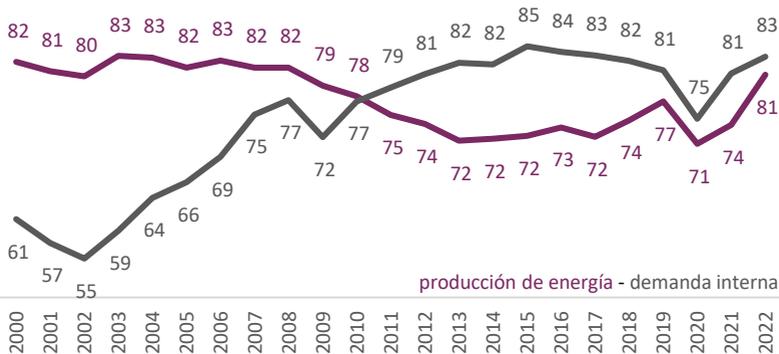
entre el costo y las tarifas finales. Lo contrario ocurre cuando el dólar se mueve a mayor velocidad que los precios.

Por otro lado, al tratarse de una actividad regulada en toda la cadena, también hay, o al menos puede haber, una intervención respecto del nivel de precios que perciben los productores. En el caso argentino, el gas es una actividad incentivada, esto quiere decir, que los productores perciben lo que podemos llamar un “**precio estímulo**”. Se trata del precio que reciben las compañías por la parte de su extracción reconocida o incluida en el programa de estímulo vigente en cada momento (Plan Gas, Resolución 46 o Plan GasAr). Cuanto mayor es este precio estímulo, mayor es la brecha respecto del precio abonado por los usuarios y, por lo tanto, se incrementan los subsidios.

Las **importaciones** energéticas pueden ser una de las causas más importante del nivel de los subsidios estatales. La insuficiencia de la oferta local en relación a la demanda aumenta los requerimientos de importación de gas y otros combustibles. ENARSA paga el gas importado y lo vuelca al mercado doméstico a su precio interno. Como el primero es más alto que el segundo, la empresa estatal se enfrenta a una pérdida que debe ser saldada con transferencias corrientes del presupuesto nacional. Cuanto mayor es la necesidad de importaciones (por caídas en la oferta local o por incrementos en la demanda), mayor es el monto de los subsidios. Algo similar ocurre con las importaciones que realiza CAMMESA para cubrir, por lo general, faltante de gasoil y fueloil para las centrales térmicas.

2. Producción y demanda de energía

En millones de toneladas equivalentes de petróleo



Fuente: elaboración propia, datos de Balances Energéticos, varios años. Nota: la demanda incluye autoconsumo y pérdidas del sector de transformación, así como las pérdidas y energía no aprovechada de la oferta secundaria de energía. La producción, tiene descontadas las pérdidas y la energía no aprovechada.

Esta insuficiencia relativa de oferta local respecto a la demanda no es constante. No sólo es variable la cantidad de energía producida internamente, sino que también se modifica el tamaño de la economía y, por lo tanto, de la demanda de energía derivada de la actividad económica.

Finalmente, el **precio internacional** de la energía también afecta el monto de los subsidios ya que modifica la brecha entre costo interno de provisión y costo externo. Por lo tanto, al ser mayores los precios, se incrementan los requerimientos de transferencias.

El tema tarifario es un aspecto vinculado a la demanda y a la capacidad de pago de los usuarios o, en todo caso, a las definiciones políticas respecto de cómo se reparte la carga del costo de la energía entre diferentes usuarios y el Estado. El resto

de los determinantes señalados está vinculado directamente con la oferta de energía. La dependencia de importaciones y de su precio, el desacople de la producción de energía respecto del crecimiento económico interno y la vinculación con el tipo de cambio, así como la determinación del precio percibido por los productores, son problemas de otra índole y son prácticamente independientes de quién paga la energía.

2. Los subsidios energéticos como un problema de “oferta”²

En cada período, todos los componentes apuntados han afectado de modo dispar la evolución de los subsidios energéticos. Entre 2010 y 2014, cuando los subsidios duplicaron su peso en la economía de 1,4% a 2,8% del PBI, coincidieron el retraso tarifario con el declino de la producción local (que recién se iba a revertir unos años tiempo después de la estatización de YPF) y por lo tanto con un mayor requerimiento de importaciones. Al mismo tiempo el precio internacional crecía hasta niveles históricamente muy elevados. También impactaban sobre las cuentas fiscales los primeros programas de estímulo del período (Gas Plus y Plan Gas). El único factor que atenuaba entonces el incremento de los subsidios era el retraso cambiario que abarataba internamente, en pesos, el precio del gas y los combustibles comercializados.

2010-2014 Determinantes de la variación de subsidios

Tarifas	Precio Estímulo	Importaciones	Precio Internacional	Tipo de Cambio
↓	↑	↑	↑	↓
+ subsidio	+ subsidio	+ subsidio	+ subsidio	- subsidio

Fuente: elaboración propia y OPC.

Esta conjunción de factores demuestra que es injusto asociar exclusivamente el incremento de los subsidios a la política tarifaria cuando **el componente principal estuvo del lado de la oferta**. Entre 2010 y 2014 hubo que importar

² En esta sección y las siguientes todas las unidades monetarias expresadas en moneda nacional, lo serán en moneda constante con base en septiembre de 2023.

más energía a precios muy elevados. Fenómeno que se volvió a repetir en 2021 y 2022.

Entre 2017 y 2019 casi la totalidad de los componentes que explican la evolución de los subsidios se movieron en sentido contrario. Aumentaron las tarifas, los precios de las importaciones se cayeron a menos de la mitad, a partir de 2018 la crisis económica redujo la demanda de energía y por lo tanto las importaciones se redujeron. Al mismo tiempo, los niveles internos de extracción de gas se habían incrementado por las inversiones del período anterior y por el desarrollo del yacimiento Fortín de Piedra de Tecpetrol, beneficiada por el programa de estímulo vigente.

2016-2019 Determinantes de la variación de subsidios

Tarifas	Precio Estímulo	Importaciones	Precio Internacional	Tipo de Cambio
↑	↑	↓	↓	↑
- subsidio	+ subsidio	- subsidio	- subsidio	+ subsidio

Fuente: elaboración propia y OPC.

Entre 2020 y 2022 los subsidios crecieron por un nuevo congelamiento tarifario y, principalmente, por el alza de los precios internacionales que multiplicó por tres el costo de las importaciones energéticas de Argentina. También fue significativo el impacto del plan Gas.Ar que mejoró los ingresos percibidos por los productores y provocó por un lado un incremento de los subsidios a la demanda de gas natural para cubrir la mayor brecha generada y, por otro, un aumento de las transferencias a CAMMESA para atender el mayor costo de generación producto de los nuevos precios internos de gas.

2020-2022 Determinantes de la variación de subsidios

Tarifas	Precio Estímulo	Importaciones	Precio Internacional	Tipo de Cambio
↓	↑	↑	↑	↓
+ subsidio	+ subsidio	+ subsidio	+ subsidio	- subsidio

Fuente: elaboración propia y OPC.

Veamos lo ocurrido en detalle en este último período con cada componente de forma individual.

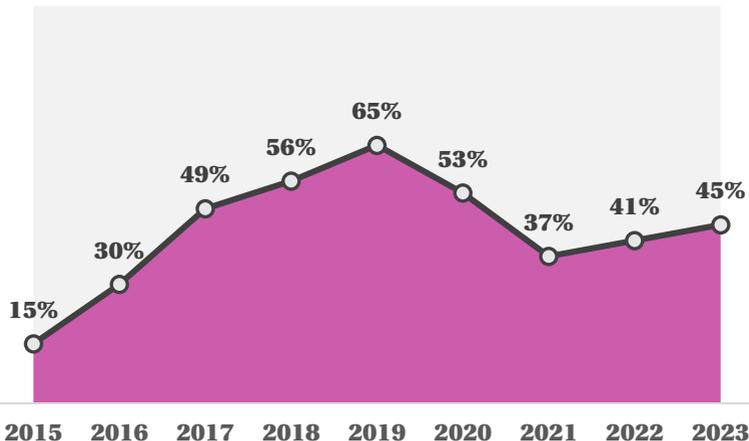
Tarifas

En 2022 comenzó a operar parcialmente la segmentación tarifaria en gas y energía eléctrica, hasta entonces las tarifas venían en caída en términos reales desde 2019. En octubre de 2022, el segmento de hogares de mayores ingresos empezó paulatinamente a pagar una porción mayor del costo de la energía, mientras que los segmentos de ingresos medios y bajos, continuaban con el esquema original de subsidios.

En 2019 la facturación de las distribuidoras de energía eléctrica (un promedio de usuarios residenciales, comerciales, entidades públicas y pequeños industriales) alcanzaba a cubrir el 65% del costo de generación de la energía consumida por estos agentes. Para el caso del gas, la cobertura (en este caso de la llamada “demanda prioritaria” que incluye las distribuidoras y las centrales térmicas) llegaba entonces al 78% del costo. Tres años después, en 2022, la cobertura había caído al 41% para la electricidad y al 38% para el gas.

3. Cobertura del costo de la energía eléctrica por tarifa

Promedio distribuidoras



Fuente: elaboración propia. Datos de OPC

4. Cobertura del costo del gas por tarifa

Promedio demanda prioritaria (distribuidoras + usinas)



Fuente: elaboración propia. Datos de OPC

Si bien para el caso de la electricidad una parte de este cambio se explica por un importante aumento del costo de generación, que pasó de 69 dólares el megavatio hora a 88 dólares en esos años, la caída de las tarifas es la causa principal de esta reducción de la tasa de cobertura.

Entre 2020 y 2021 se da la mayor parte de esta caída de las tarifas y fue en esos años donde la caída de tarifas sí representó una parte significativa del incremento de los subsidios energéticos. Sólo esta causa explicó un salto de 594.000 millones de pesos (1.330 millones de dólares entonces) en los gastos estatales. En 2022, las tarifas cayeron en menor medida, y respecto al año previo, sólo implicaron erogaciones extras por 24.000 millones de pesos (67 millones de dólares).

Cantidad de importaciones

Las cantidades de energía importada se incrementaron en 2021 de manera notable acorde al contexto de recuperación económica post-pandemia que presionó sobre una oferta energética interna que todavía no se recuperaba y que esperaba que se termine de definir el esquema de estímulos que iba a regular las actividades de extracción en los próximos años para volver a invertir.

De este modo, la importación de combustibles alternativos para generación de energía (fueloil y gasoil) por parte de CAMMESA aumentó de 291.000 toneladas a casi 2,3 millones de toneladas entre 2020 y 2021. En tanto, el gas importado por ENARSA también se incrementó de 7,3 millones de m³ a 8,3 millones de m³ en el mismo año. Estas

importaciones adicionales, sin contar el cambio de precios internacionales, tuvieron un costo extra de 400.000 millones de pesos (900 millones de dólares) para el Estado.

5. Importaciones de Gas y de combustibles para generación

En millones de TEP (toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: elaboración propia. Datos de Energía

En 2022, la situación se alivió, si bien siguió creciendo la importación de combustibles alternativos para generación hasta 3,3 millones de toneladas, las importaciones de ENARSA se redujeron a 6,2 millones de m³ de gas. Como saldo, se produjo un ahorro de 238.000 millones de pesos (670 millones de dólares).

Precio de las importaciones

Hemos descompuesto el impacto de las importaciones realizadas por CAMMESA y ENARSA entre cantidades y precios, porque ambos factores responden a razones diferentes. Los precios externos son variables externas a la economía local, en tanto que los requerimientos de combustibles importados son el resultado de un conjunto de factores endógenos.

En el caso del gas importado, los precios crecieron en 2021 de 4,6 a 7,2 dólares el millón de BTU, y en 2022, saltaron por encima de los 19 dólares. Los combustibles alternativos utilizados en generación, se comportaron de modo similar: pasaron de 343 dólares por tonelada en 2020 a 521 dólares por tonelada en 2021 y a 872 dólares en 2022.

6. Índice de precios de las importaciones energéticas

Año 2010=100, ponderado por poder calorífico



Fuente: elaboración propia. Datos de Energía, BCRA e INDEC.

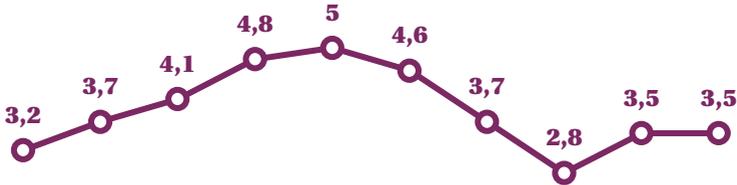
Como consecuencia, el incremento de los precios internacionales tuvo un impacto de 358.000 millones de pesos (800 millones de dólares) adicionales en las cuentas fiscales de 2021 y de casi ¡2 billones! (5.600 millones de dólares) en 2022.

Precio estímulo

En el año 2020 los productores de gas natural estaban recibiendo un precio de 2,8 dólares por millón de BTU. Para 2021, con la vigencia del Plan Gas.Ar la remuneración del gas nacional pasó a 3,5 dólares el millón de BTU. Este salto generó un incremento de los subsidios energéticos por dos caminos. Por un lado, el Estado debía cubrir ahora una brecha mayor entre los costos del segmento de distribución del gas y las tarifas que pagaban los usuarios conectados a las redes de gas natural. Por otro, se generó un incremento en el costo de generación de electricidad de las centrales térmicas y el Estado, vía CAMMESA, también debió atender esta situación.

7. Gas. Precio percibido por productores

En dólares por millón de BTU



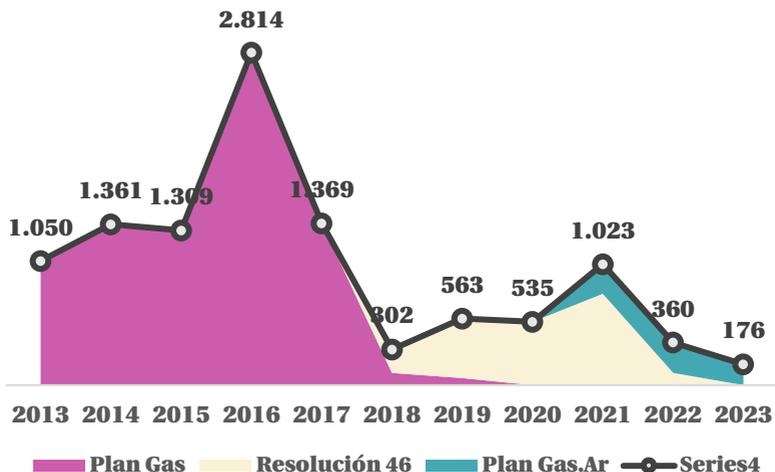
2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022

Fuente: elaboración propia. Datos de OPC

Mientras tanto seguían corriendo los gastos fiscales asociados a los programas de estímulo previos, que en 2021 fueron muy importantes. Se trata de los subsidios dirigidos exclusivamente a la oferta, con el objetivo declarado de que la misma se expanda.

8. Gas. Subsidios directos a la oferta

En millones de dólares



*2023, enero-agosto

Fuente: elaboración propia. Datos de OPC

En conjunto, las políticas de estímulo representaron un incremento del gasto de 547.000 millones de pesos (1.200 millones de dólares) en 2021 respecto a 2020. En 2022, ya fijado el precio del gas en el Plan Gas.Ar y por una caída de las erogaciones fiscales asociadas a los viejos planes de estímulo, este ítem representó una caída del gasto en subsidios de 300.000 millones de pesos (840 millones de pesos).

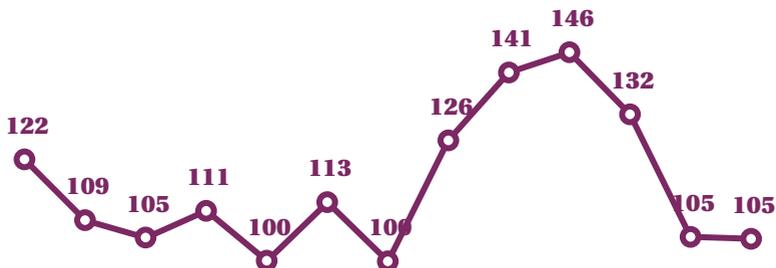
Tipo de Cambio

En 2020 el gobierno mantuvo la política de tipo de cambio elevado, heredada del último año y medio del gobierno de

Macri. Recién al año siguiente comenzó la política de abaratamiento relativo del dólar.

9. Dólar. Tipo de cambio real

Año 2015=100



2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

*2023, enero-septiembre

Fuente: elaboración propia. Datos de BCRA

El dólar se abarató 9% en 2021 respecto a 2020 y 20% en 2022 respecto a 2021. Este cambio en el valor real del dólar en la economía nacional, implicó un ahorro de subsidios energéticos de 92.000 millones de pesos en 2021 (equivalentes a 200 millones de dólares) y de 324.000 millones de pesos en 2022 (equivalentes a 900 millones de dólares).

3. Las razones de la fuerte caída de los subsidios en 2023.

En lo que va de 2023 los subsidios energéticos se redujeron significativamente por una combinación de menores cantidades importadas de gas y combustibles, caída de los precios internacionales y aumento promedio de tarifas gracias a la segmentación tarifaria.

La caída acumulada en los primeros diez meses del año es de 28% en términos reales entre 2023 y 2022, lo cual representa un ahorro aproximado de 1,2 billones de pesos, el principal ahorro fiscal que obtuvo el Estado en el año.

Analizamos en esta sección lo ocurrido con cada uno de los componentes de nuestra matriz de análisis que nos permite prever un ahorro final cercano al billón de pesos (siempre en moneda constante) al cierre del año fiscal.

Segmentación Tarifaria

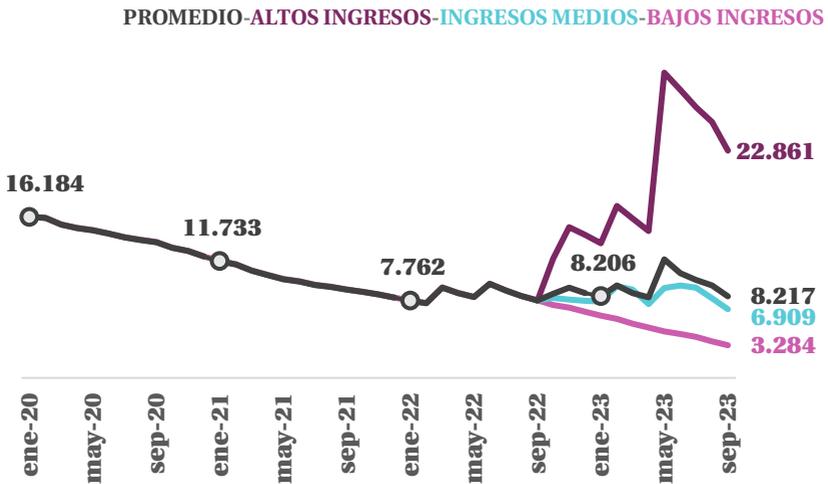
La segmentación tarifaria en energía eléctrica frenó la caída de la recaudación residencial de las distribuidoras. En promedio, en moneda constante, los usuarios residenciales pagaron \$8.447 el Mwh en 2022, y en los primeros nueve meses de 2023, pagaron \$9.333. Esto implica, un incremento promedio de tarifa de 10%.

Este promedio surge de la media ponderada por consumos, de las variaciones dispares que cada segmento tuvo.

En los hogares de menores ingresos la tarifa real bajó 41%, en los de mayor ingreso creció 78% y en los hogares de ingreso medio, teniendo en cuenta la facturación de los consumos excedentes, la tarifa aumentó 7% en términos reales.

10. Tarifa residencial. Por segmento de ingresos.

\$/MWh, en \$ constantes



Fuente: elaboración propia. Datos de CAMMESA

Como resultado de esta política de segmentación, lo abonado por el total de usuarios creció en \$71.000 millones si comparamos los primeros nueve meses de 2023 con el mismo período de 2022. El segmento de mayores ingresos permitió una recuperación de esta facturación en \$162.000 millones, otros \$4.000 millones se generaron por los consumos del segmento de ingresos medios, en tanto que la caída de la tarifa para el segmento de ingresos bajos implicó un costo fiscal adicional de \$95.000 millones.

La información disponible no permite realizar el mismo ejercicio para las tarifas de gas por lo cual no puede estimarse con precisión el efecto de la política de segmentación tarifaria.

Es posible, no obstante, estimar que en conjunto la segmentación tarifaria para usuarios residenciales de gas y energía, la determinación del precio pagado por las centrales térmicas, por la industria y el comercio, tendrá un efecto ahorro para el Estado equivalente a 343.000 millones de pesos durante 2023.

Reducción de las cantidades importadas

Entre enero y septiembre de 2023 las importaciones de gas de ENARSA se redujeron 18% en cantidades respecto al mismo período de 2022, en tanto que las cantidades importadas de combustibles alternativos para generación por parte de CAMMESA se redujeron 48%.

Esta fuerte caída de las cantidades importadas explica gran parte de lo ocurrido con los subsidios energéticos en lo que va del año ya que permitió ahorrar aproximadamente medio billón de pesos.

Caída de los precios internacionales

Los precios externos de la energía siguen en valores históricamente elevados, aunque se han reducido respecto de los vigentes en 2022. Según el índice de precios de las

importaciones que elaboramos a partir de las importaciones realizadas por CAMMESA y ENARSA los precios se redujeron 19,5% en el último año. Reducción mediante, no obstante, los precios actuales son los segundos más altos de las últimas dos décadas, sólo superados por los precios del año pasado.

La caída de los precios de nuestras importaciones energéticas representó un ahorro relativo de 288.000 millones de pesos en 2023 versus 2022.

En síntesis, durante 2023 se produjo una importante reducción de los subsidios energéticos que tuvo como razón principal lo ocurrido con las importaciones energéticas. Se importó mucho menos, a un precio un poco más bajo. Estas dos razones, en conjunto, implicaron una caída la carga fiscal de 780.000 millones de pesos.

4. La discusión sobre los subsidios energéticos

Los subsidios económicos son un tipo de gasto del Estado que tiene como finalidad estimular alguna actividad económica en particular (subsidios a la oferta) o permitir el acceso al consumo de un determinado bien o servicio a la totalidad o a un segmento específico de la población (subsidios a la demanda).

Según la definición técnica del manual de cuentas públicas del FMI³, subsidio refiere exclusivamente a transferencias de recursos monetarios para gastos corrientes que realizan los gobiernos en favor de otras entidades. Esta es la definición que se utiliza en nuestro país y a partir de ella es que se elaboran las series estadísticas conocidas sobre el tema.

Los subsidios energéticos son, entonces, el conjunto de transferencias realizadas por el gobierno a las empresas públicas y privadas del sector, para que las mismas puedan cubrir una porción de sus gastos corrientes.

En términos generales, si la finalidad es la de estimular una actividad, los subsidios expanden los ingresos de las compañías para que esa actividad, en principio no rentable o poco “atractiva” para las inversiones, lo pueda ser. Los subsidios, no obstante, son apenas una de las tantas herramientas de política económica disponibles para cumplir este tipo de objetivos. Los estímulos más relevantes pueden provenir del lado del gasto tributario (así se le llama en la jerga

³ Fondo Monetario Internacional (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.

fiscal a la renuncia de ingresos tributarios por parte de los estados con motivo de exenciones impositivas brindadas en favor de diferentes actividades económicas), del control del comercio exterior, del acceso preferencial al mercado de cambio, del cambio en los precios relativos de la economía y de un amplio abanico de regulaciones sectoriales.

Otro rol central que cumplen los Estados en las economías y que determina la posibilidad de expansión de determinadas actividades económicas es el de administrador y/o ejecutor de obras de infraestructura.

Aquí aparece, entonces, una primera e importante diferenciación que debemos hacer entre subsidios y estímulos. **El subsidio es sólo uno de los tantos tipos de estímulos disponibles y, por lo general, suele no ser el más determinante.**

Por otra parte, cuando el fin es permitir el acceso masivo al consumo de un bien o servicio, los subsidios cubren una parte de los costos de las empresas para que el precio final pagado por los consumidores resulte más bajo. Si bien se registran como transferencias hacia las empresas, los beneficiarios principales son los usuarios del bien o servicio en cuestión que deben pagar un precio menor.

La segunda aclaración, entonces, es que no debe confundirse el beneficiario de un subsidio con el receptor de la transferencia monetaria.

En el caso de los subsidios energéticos erogados en Argentina, como vimos predomina el objetivo de intervenir

sobre el precio final reduciéndolo para abaratar el acceso, aunque no deja de existir una compleja trama en la que se articula este objetivo con la finalidad de estimular, especialmente, la actividad hidrocarburífera.

En la práctica, sin embargo, no es posible determinar completamente si un subsidio está dirigido hacia la demanda o hacia la oferta por varias razones. En el caso local, la forma de implementación del plan de estímulo vigente, el Plan Gas.Ar, que fija un precio mínimo para la oferta local de gas, incrementa los subsidios a la demanda. CAMMESA debe recibir más subsidios para pagar el mayor costo del gas destinado a generación y, por otra parte, el Estado debe cubrir la brecha entre ese precio que percibe la oferta y lo que pagan los usuarios. En este caso, entonces, el proceso es inverso: una parte de los subsidios a la demanda tienen por finalidad estimular la oferta.

Para cuantificar esta transferencia de ingresos es preciso conocer la estructura de costos de la actividad de extracción de gas, y salvo algunas publicaciones de YPF sobre el tema, pero sin el detalle suficiente, no hay mucha información al respecto.

¿Toda la energía se subsidia?

Uno de los criterios utilizados para medir la incidencia de los subsidios energéticos consiste en observar qué porción del costo de producción de la energía es abonada por el usuario y cuál es la que se corresponde con la transferencia estatal (ver gráficos 3 y 4). Debemos considerar, sin embargo, que el costo de la energía no es homogéneo y que depende de las fuentes,

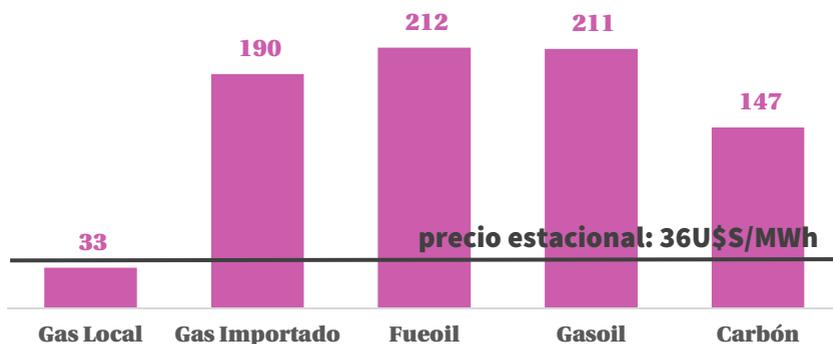
las tecnologías y de un amplio conjunto de condiciones en las ha sido generada.

Por ejemplo, para el caso de la energía eléctrica de origen térmico, el costo varía según qué combustible se utilice para su generación. En el año 2022, generar energía eléctrica con gas local tenía un costo de 33 dólares el MWh. Por el alto precio del gas importado, generar el mismo MWh pero con gas de importación, tuvo un costo de 190 dólares. Si en lugar de gas, se utilizaba otro combustible, el costo trepaba hasta 212 dólares con Fueloil y 211 con Gasoil. La generación de energía

Si varía el costo entre diferentes unidades de energía, también lo hace la brecha entre las tarifas y dicho costo. El valor abonado por los usuarios en sus tarifas probablemente alcance a cubrir el costo de la energía más barata, pero los subsidios se incrementan a medida que avanzamos en la utilización de las tecnologías y los combustibles más costosos.

11. Costo de generación por combustible

En U\$S por MWh. Año 2022.



Fuente: Elaboración propia. Datos de CAMMESA.

Con un precio estacional (que es el precio abonado por las distribuidoras) de 36 dólares el MWh, se alcanzó a cubrir el costo de generación térmica con gas local, pero es un valor muy retrasado respecto de los costos de generación con otros combustibles. El 70% de la generación térmica del país en 2022 fue a partir del gas de origen local. Es decir, la energía térmica subsidiada fue sólo el 30% de la generada.

Esta situación relativiza nuevamente que las políticas tarifarias sean las únicas o las más eficaces a la hora de alterar el nivel de subsidios energéticos en una economía. Los subsidios no se distribuyen homogéneamente entre toda la energía consumida, sino que se concentran en los consumos marginales de energía, allí donde ingresa la energía eléctrica generada con estas tecnologías y combustibles más costosos.

Mientras que la idea de achicar la brecha entre costos medios y tarifas aumentando de modo generalizado las segundas asume que el problema de los subsidios es un problema de “demanda”, aquí estamos proponiendo que hay un fuerte componente de “oferta” en la determinación del nivel de los subsidios.

De hecho, el incremento de la producción local de gas, permitió que en septiembre de 2023 el 95% de la generación térmica fuera a través de la quema de gas local. En septiembre de 2022, la participación de gas local en generación térmica había sido de 80%. Aquí se encuentra una de las principales razones de la caída del gasto en subsidios energéticos.

Entre una política energética y una política de ingresos

Desde hace casi una década se discute en diferentes ámbitos nacionales sobre el monto y la pertinencia de los subsidios energéticos. Es una discusión que también está presente en foros internacionales, con una fuerte participación de las ideas/mandatos de los diferentes organismos multilaterales de crédito y usinas de pensamiento liberal, que se combinan, desde hace un tiempo, con los debates sobre la transición energética y el problema de elegibilidad entre fuentes alternativas de energía.

Los cuestionamientos más importantes, en los debates locales, refieren al aspecto fiscal. Los subsidios energéticos incrementan los gastos del Estado y, por lo tanto, son deficitarios y deben recortarse. Esta visión oculta que el precio de la energía, en verdad, es uno de los precios relativos más importantes de la economía y que define, junto a otros, un mapa de actores ganadores y perdedores de un modelo económico determinado en tiempo y espacio.

No hay un precio absoluto para la energía. El costo mismo de producción, que podría servir de parámetro, es variable y depende, también de otros precios relativos y de otros elementos: el valor del dólar, el nivel de salarios, el desarrollo de las obras de infraestructura, el nivel de tecnología alcanzado, los impuestos y/o los beneficios impositivos existentes, etcétera.

El Estado gastando y recaudando, regulando, ofreciendo servicios y obras, está permanentemente interviniendo sobre un proceso económico que, sin esta participación, sería inviable. Las variables económicas son territorio de disputa permanente entre los diferentes actores del proceso económico.

El mandato de achicar el gasto y los subsidios para que el precio retome a su lugar “natural” es una farsa. Oculta el interés distributivo de sectores económicos que pretenden mejorar sus ingresos a costa de otros sectores: un Estado más pequeño, recauda menos y cobra menos impuestos. La recaudación fiscal es excedente económico, en definitiva, ganancia que, si no está en las obras y en los servicios que presta el Estado, se queda en los bolsillos de los sectores económicos de mayor rentabilidad.

Toda intervención del Estado, en definitiva, entraña un conflicto distributivo. Los subsidios energéticos no son la excepción. Por eso es importante, entender de dónde provienen, qué determina su monto, qué efecto tienen sobre el proceso económico y que efectos tienen las diferentes alternativas de política económica que pueden llegar a reducirlos.

El cuestionamiento a los subsidios energéticos que proviene desde una visión preocupada por la transición energética es atendible, pero al comprender el funcionamiento del proceso económico en general, del sector en particular y específicamente de los subsidios energéticos, nos encontramos con algunos aspectos importantes: en primer lugar, gran parte de los subsidios energéticos tienen un impacto distributivo progresivo socialmente, por lo que su reducción a través del

incremento de tarifas no eliminaría el problema ambiental y sólo generaría mayor pobreza. Basta con repasar lo ocurrido entre 2017 y 2019.

En segundo lugar, y aquí quizás se pueda poner el foco, comprender el funcionamiento de los subsidios energéticos nos permite encontrar cuáles son los espacios abiertos para políticas energéticas consistentes con la mejora distributiva y el cuidado del entorno. El reemplazo de fuentes es una posibilidad cierta si tenemos en cuenta que, en 2022, un 30% de la energía eléctrica generada en centrales térmicas utilizó gas importado o combustibles alternativos como gasoil y fueloil, cuyo costo fue entre 6 y 7 veces mayor por esta razón. Con un costo en torno a los 200 dólares el MWh y un precio estacional de 36 dólares, fue la energía que más subsidios recibió.

En parte esta energía será reemplazada por la quema de gas local a partir del desarrollo del gasoducto Presidente Néstor Kirchner. Pero no deja de haber un espacio allí para avanzar en el reemplazo de fuentes, que no sólo reduzca las emisiones, sino que también, le genere un ahorro al Estado.

5. Fuentes consultadas

- Banco Central de la República Argentina
- CAMMESA
- ENARGAS
- ENARSA
- INDEC y organismos de estadísticas y censos provinciales.
- Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Oficina Nacional del Presupuesto.
- Secretaría de Energía de la Nación