



Tarifas eléctricas

**Congelamiento, subsidios
e impacto del ajuste.**

Mayo 2016

kpmg.com.ar



Introducción

La política de subsidios al consumo de energía eléctrica ha tenido un importante impacto en el déficit fiscal y en las empresas. El reacomodamiento del esquema de precios dispuesto por el nuevo gobierno argentino tiene como objetivo corregir esta situación.

En el presente trabajo se busca realizar una descripción detallada del impacto económico y social que han tenido el congelamiento tarifario y los subsidios al consumo eléctrico durante la última década (2005-2015) efectuando, además, una comparación con algunos países de la región. El fenómeno de los subsidios a la energía, categoría particular de las transferencias corrientes que realiza el Estado a diversos sectores y que abarca principalmente a la generación y provisión de energía eléctrica y gas, es relativamente nuevo en Argentina. De hecho, estas transferencias mostraron un crecimiento significativo en la última década cuando su contribución a los subsidios totales transferidos por el Estado pasó del 4% en 2005 a más del 60% en 2015, y se espera que durante 2016, en base a los datos aportados por la Ley de Presupuesto Nacional, la magnitud y contribución de estos subsidios persista, si bien se prevé un retroceso que debería acompañar al nuevo esquema tarifario.

Como han destacado otros informes, el origen de los subsidios a la energía puede encontrarse en los eventos relacionados con la crisis del 2001 y en la Ley de Emergencia Económica N° 25.561 del 2002 (Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario). La brusca salida del marco de convertibilidad y la consecuente depreciación real de la moneda ocurrida durante 2001 generó importantes desequilibrios económicos y sociales que

propiciaron la sanción de una nueva ley que buscó distribuir el impacto de manera ecuánime entre los distintos sectores. De acuerdo a datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC, entre fines del 2001 y mitad del 2002 la pobreza había crecido en más de 14 puntos porcentuales (pasando del 35,4% al 49,7% de la población), la indigencia en 10 puntos (del 12,2% al 22,7%) y el desempleo en 9 puntos (del 31,3% al 40,2% de la población económicamente activa, o PEA). Con esta situación, la ley de emergencia buscó i) fijar la relación de cambio entre el peso y el dólar, ii) establecer un sistema de retenciones a la exportación de hidrocarburos, iii) congelar y pesificar las tarifas de los servicios públicos y renegociar los contratos en manos de empresas privadas, y iv) regular los precios de la canasta básica. Los puntos ii) y iii) de esta ley, que desde entonces viene prorrogándose por ser uno de los pilares fundamentales del modelo económico del último gobierno (en 2015 fue prorrogada hasta 2017), apuntaron a beneficiar y solventar la demanda de energía nacional ya que, por un lado, se desincentivaba la exportación de gas y petróleo para favorecer el consumo doméstico en un contexto de elevada producción y precios externos en ascenso y, por el otro, se pesificaban y congelaban las tarifas liberándolas del impacto de los precios externos y de las variaciones en el tipo de cambio en el tramo de distribución.

A pesar de que la misma ley otorgó al Ejecutivo la facultad de revisar y renegociar los contratos y tarifas, con el objetivo de que pudieran ser afrontadas por los usuarios y fueran adecuadas para mantener en funcionamiento a las empresas privadas, **el Estado se encontró más pronto que tarde haciéndose cargo de los mayores costos que implicaban el aumento de los precios externos de los commodities**¹ (un ciclo de incrementos sostenidos que tuvo lugar en los últimos diez años y que favoreció a la producción y exportación de bienes agrícolas nacionales por un lado, pero perjudicó, por el otro, al balance energético nacional, más por las restricciones internas a la producción de gas y petróleo y a la falta de provisión en esa materia que a otros factores) en un contexto cambiante que empezaba a mostrar un importante estancamiento y descenso en la producción local de hidrocarburos y una mayor necesidad por importar esos bienes (principalmente fuel-oil, gas-oil y gas natural) ante una demanda doméstica en pleno crecimiento.

¹ Para poder mantener congeladas las tarifas al consumo eléctrico, el Estado debió enfrentar los desajustes producidos en los tramos de generación, transporte y distribución de la energía como así también cubrir las variaciones en los precios externos del gas subsidiando la diferencia. El mayor impacto comenzó a observarse luego del 2011, cuando el país pasa de exportador a importador neto de hidrocarburos y la compra creciente de energía por parte del Estado en conjunto a precios externos en ascenso generaron un déficit significativo en el balance energético nacional.

La producción local de hidrocarburos ha mostrado un descenso importante en la última década². Mientras la de petróleo cayó aproximadamente el 12% pasando de 800.000 barriles/día en 2005 a un estimado de 700.000 en 2015, la producción de gas natural se ha desplomado en un 26% en igual período (desde 51.000 millones de M³ en 2005 a un estimado de 38.000 millones de M³ en 2015). En lo que respecta al consumo doméstico, las estadísticas muestran que es a partir de 2011, en el caso del gas, y de 2012, en el del petróleo, que Argentina comienza a observar un importante déficit con el consecuente incremento en la importación de estos bienes para satisfacer la demanda interna (principalmente de gas). En 2011, por ejemplo, el consumo doméstico de gas natural superó a su producción en alrededor de 600 millones de M³, cifra que fue incrementándose en 2012, 2013 y 2014 hasta llegar en 2015 a un déficit productivo que alcanzaría los 8.000³ millones de M³.

Teniendo en cuenta la realidad del sector hidrocarburífero, que es esencial para la generación de energía eléctrica debido a la gran dependencia que la matriz energética nacional aún tiene sobre los recursos fósiles (en más del 80%), el congelamiento de las tarifas al consumo eléctrico promovido por la Ley de Emergencia Económica y su constante prórroga en conjunto a la política de subsidios propuesta por el gobierno conforman dos de los principales determinantes del actual déficit en la producción y en el comercio del sector energético ya que, por un lado, desincentivaron la producción doméstica y la inversión a lo largo de toda la cadena de valor y, por el otro, fomentaron el consumo irresponsable de los usuarios⁴.

Hasta fines del 2015, los subsidios a la energía estaban canalizados principalmente a través de dos grandes compañías: la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) y la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA). Mientras la primera utilizaba esos fondos para subsidiar a la generación eléctrica (quedándose en 2015 con alrededor del 51% de las transferencias destinadas a la energía), la segunda lo hacía para comprar gas importado y abastecer al mercado interno (29% de esas transferencias). Según las estadísticas de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), las transferencias corrientes (o subsidios) al sector energético pasaron de \$1.185 millones en 2005 a \$139.430 millones en 2015, es decir un crecimiento de casi el 12.000% en diez años. Como se comentó previamente, estas cifras representaron el 4% y el 61% del total de transferencias corrientes efectuadas en 2005 y 2015 respectivamente. Del total acumulado de subsidios con fines económicos registrado en la década 2005-2015, que llegó a los U\$S130.500 millones, el Estado destinó U\$S 85.000 millones al sector energético, lo que da muestra del crecimiento e importancia que tuvo este rubro dentro de la estrategia de asignaciones y transferencias del Estado hasta el reciente cambio de esquema y sinceramiento tarifario.

Como resulta lógico, la constante prórroga de la Ley de Emergencia Económica y el congelamiento tarifario (determinante clave del ingreso de las compañías distribuidoras) sumado a una demanda irresponsable (que sólo veía cuán barato era el consumo de energía eléctrica y gas) y a costos

crecientes, debido a la inflación doméstica observada en los últimos años, debilitaron la situación patrimonial de las empresas en todos los tramos del sector (generación, transporte y distribución). Con ello se deterioró la calidad del sistema de aprovisionamiento y se contrajeron o eliminaron las inversiones previstas deteniéndose así la expansión de la red y su capacidad.

En la primera sección de este documento se efectúa una comparación tarifaria con otros países de la región utilizando información pública; en la segunda, en tanto, se expone la situación particular de la Argentina y se observa cómo la anomalía tarifaria de los últimos años ha conspirado contra el sector energético en general y contra el sistema de generación, transporte y distribución de energía eléctrica en particular. Asimismo, con base en otros informes y publicaciones, se analiza el impacto asociado a la inequidad distributiva de las tarifas y los subsidios del Estado en distintas regiones del país. En los considerandos finales, el documento concluye con una breve síntesis y una estimación del impacto que podría imprimir el denominado *sinceramiento tarifario* del actual gobierno sobre la estructura de precios del sector y que, de aquí en más, deberá afrontar el usuario promedio (región metropolitana).

2 Para mayor información ver "Petróleo y Gas. Balance de la década, perspectivas y desafíos del sector en Argentina" (KPMG, Febrero de 2016).

3 Este valor surge de hacer la diferencia entre las cifras de producción y consumo de gas en M3, estimadas por el Business Monitor International (BMI) para el período 2015-2024.

4 De hecho, según datos del Banco Mundial, el consumo de energía eléctrica por

habitante en Argentina se incrementó en un 21% entre 2005 y 2012, pasando de 2400 Kw/h a 2900 Kw/h por habitante por año. Para una mirada más detallada sobre cómo ha crecido el consumo de energía per cápita en Argentina durante los últimos años puede consultarse "Crecimiento y uso eficiente de la energía. Diagnóstico y oportunidades para la Argentina" (KPMG, 2015)

Una comparación regional

Desde un punto de vista comparativo, las tarifas al consumo eléctrico en Argentina presentaron, durante todos estos años y hasta al reciente cambio de esquema, dos características fundamentales: i) eran anacrónicas (porque estaban pesificadas y congeladas desde el año 2002 y sufrieron escasas variaciones o ajustes en los últimos años) y ii) estaban desligadas de los costos de generación desde que la Ley de Emergencia Económica rompió la relación inherente entre éstos (donde impactan el precio internacional del gas -de grandes variaciones en la última década- y la inflación local) y la tarifa de consumo (subsidiada por el Estado). Teniendo en cuenta esas dos importantes cualidades, y que el actual gobierno modificó el esquema tarifario para atenuar su impacto, la tarifa promedio que abonaba un usuario representativo en nuestro país hasta diciembre de 2015 se encuentra en las antípodas de lo que abonan los usuarios en otros países de la región, exceptuando únicamente a Venezuela (donde el Estado subsidia fuertemente el consumo de energía). La Tabla 1, a continuación, expone las tarifas promedio al consumo eléctrico que son cobradas en algunos países de la región. Para el caso argentino se tomó como referencia la tarifa promedio para los usuarios del área metropolitana (EDENOR y EDESUR), que es una de la más representativas ya que en la misma se atiende al 40% del total de usuarios del país, y que surge de dividir el total facturado en miles de pesos por el total de

GW/h colocados en el mercado de consumo. Cabe destacar que la obtención de la tarifa cobrada al consumo eléctrico por medio de esta simple metodología resulta en una cifra que representa, a su vez, el promedio de las tarifas cobradas a los distintos usuarios y tramos que atienden las distribuidoras de esa región (es decir, residencial, comercial e industrial, entre otros).

Las tarifas presentadas incluyen los subsidios a la energía.

Tabla 1
Tarifas promedio en la región. Año 2015.
(Países seleccionados)

País	Centavos de u\$s por kw/h
Argentina	1,70
Brasil	16,47
Chile	11,88
Venezuela	0,79
Promedio regional	9,40

Nota: La cifra para Argentina fue obtenida a partir de los datos de facturación en pesos y en GW/h de las empresas EDENOR y EDESUR (que atienden el área metropolitana de Buenos Aires, con alrededor de 15 millones de habitantes), según datos elaborados por la Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (ADEERA). Esta cifra representa, a su vez, el promedio de las tarifas cobradas a las distintas categorías de clientes que las distribuidoras atienden: residenciales, comerciales, industriales y otros. Para expresar las cifras en dólares se utilizó un tipo de cambio de 9,24 pesos por dólar (promedio 2015).
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADEERA y ASAP-IAE (con base en CERES-UB).

Como puede apreciarse, el valor de la energía eléctrica por kilowatt/hora (Kw/h) en Argentina representaba, en promedio y hasta fines del 2015, alrededor de la sexta parte de la media regional (es decir, tan solo el 18% de ésta) o la séptima y décima parte de las cobradas en Chile y Brasil respectivamente. Si bien las diferencias en las tarifas medias que abonaban los usuarios de los distintos países resultan muy notorias respecto al caso Argentino (o al de Venezuela), las mismas no estarían explicadas por los subsidios en su totalidad sino también, y en gran parte, por el congelamiento anacrónico de las tarifas. De hecho, un ejercicio sencillo utilizando datos provistos por ASAP y el Instituto Argentino de la Energía (IAE) –con base en el Centro de Estudios de la Regulación Económica de los Servicios Públicos de la Universidad de Belgrano–, permite estimar que, de no existir el subsidio, **la tarifa promedio que abonarían los usuarios del área metropolitana estaría ubicada en torno a los 4,9 centavos de dólar por KW/h**, es decir un 180% más que la tarifa subsidiada y una cifra que, aun así, se encontraría lejos de los valores regionales. En este sentido, puede decirse que el esquema tarifario implementado por el nuevo gobierno busca subsanar las distorsiones generadas por el congelamiento tarifario reduciendo así las diferencias regionales. De hecho, si se considera la tarifa que abonaba un cliente residencial del área metropolitana que consume en el rango de 301 KW/h a 650 KW/h bimestrales a fines del año 2015 y la que debe hacer frente a comienzos del 2016 (ver Tabla 2), puede concluirse que el aumento percibido, considerando cargos fijos y variables, se ubicaría entre el 560% (para un consumo de 301 KW/h) y el 700% (para uno de 650 KW/h).

El nuevo esquema tarifario busca subsanar las distorsiones del congelamiento reduciendo así las diferencias regionales.

Tabla 2
Cambio tarifario promedio en el área metropolitana.
(Ejemplo para un cliente típico T1-R2)

T1 - R2	Período	Tarifa promedio (en pesos)	Var %
301 KW/H	12 - 2015	29.0	568%
	02 - 2016	193.8	
650 KW/H	12 - 2015	43.9	703%
	02 - 2016	352.1	

Nota: Este ejercicio fue realizado con datos extraídos directamente de los cuadros tarifarios del ENRE (Diciembre de 2015 vs Febrero de 2016). Las tarifas representan, para cada año, la suma del promedio de los cargos fijos y variables de las empresas EDENOR y EDESUR para el consumo detallado en la primera columna, siguiendo la regla de cálculo: cargo fijo + cargo variable*cantidad de KW/h.

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE.

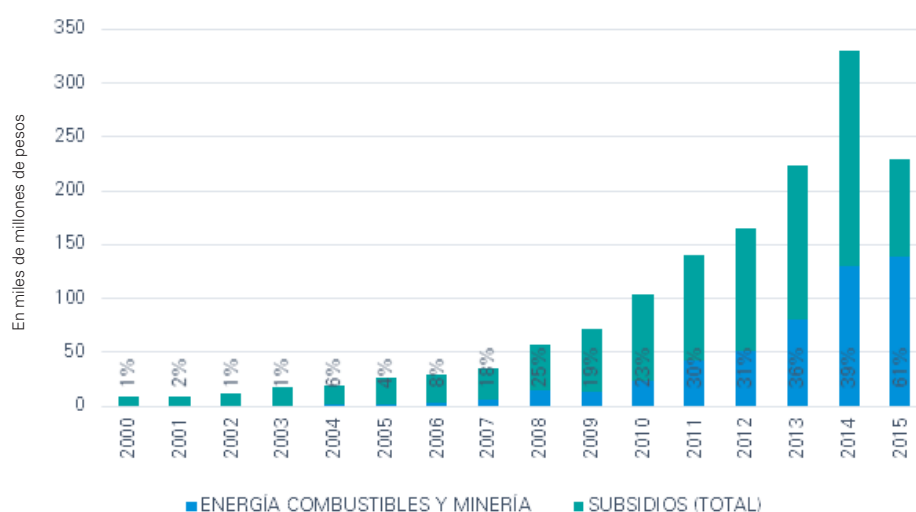
Las tarifas y subsidios a la energía eléctrica en Argentina

Como quedó explicado anteriormente, los subsidios a la energía en nuestro país tienen su origen principalmente en la crisis del año 2001 y en la promulgación y prórroga de la Ley N° 25.561/2002. Entre ese año y el 2015 (ver Figura 1) los subsidios a la energía pasaron de una cifra exigua (alrededor de 160 millones de pesos, o el 1,4% del total de las transferencias corrientes del Estado) a un monto que rozaría los 140.000 millones de pesos (o el 61% de las transferencias corrientes). En pocas palabras, el crecimiento de esta clase de subsidios económicos no tiene precedentes ya que, en poco más que una década, su magnitud se incrementó en un múltiplo superior a las 870 veces (respecto a la cifra de 2002) y su participación en el total de transferencias en más de 44 veces. Otra manera de apreciar la significatividad de los subsidios a la energía es observando su relación con el PBI. Tal como queda expuesto en la Figura 2, la representatividad de estas transferencias pasó del 0,1% en los primeros años del nuevo siglo (2000 – 2003) al 3% del PBI en los últimos dos (2014 y 2015). A modo comparativo, puede decirse que otros rubros, como el de Transporte (un sector que ha recibido históricamente subsidios de parte del Estado Nacional debido a su relevancia dentro de la canasta básica de consumo como así también por su importancia en las políticas de desarrollo, principalmente para el sector de los trabajadores), no han superado el 1% del PBI en la última década.

El crecimiento de los subsidios energéticos en la última década y la magnitud que han adquirido en los últimos años han impactado de lleno en el desempeño económico nacional, no sólo desde el punto de vista de las cuentas públicas sino también en lo relacionado al funcionamiento del sector energético y sus empresas.

Las cifras presentadas dan cuenta por sí mismas de la erogación que los subsidios energéticos han representado para el presupuesto nacional. De hecho, estas transferencias significaron alrededor del 7% del gasto público del 2015, por lo que resulta lógico concluir que han contribuido de manera significativa al actual déficit fiscal (que llegaría al 5% del PBI). En lo que respecta al sector y sus agentes, los efectos del congelamiento tarifario, la política de subsidios del

Figura 1
Evolución de la participación de los subsidios económicos en el total de transferencias corrientes.
(En miles de millones de pesos y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASAP.

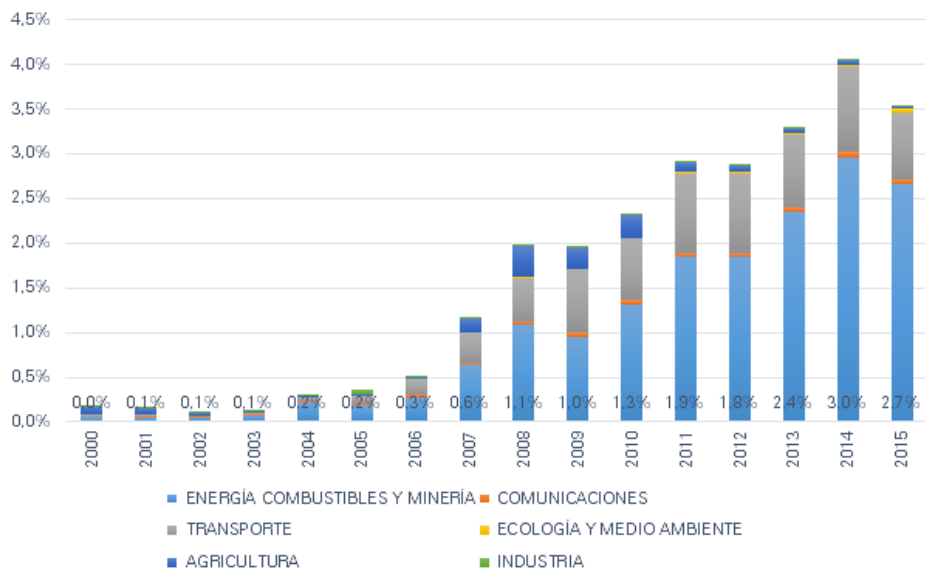
Estado y el incremento en costos fogueado por la inflación doméstica conformaron un coctel explosivo para toda la cadena. Como ha quedado detallado anteriormente, la industria del petróleo y el gas, que provee el principal componente del cual se abastece la matriz energética nacional para producir energía eléctrica (el de origen fósil), se encontró en una situación interna desfavorable aún en tiempos en los que el precio internacional de los hidrocarburos y otros bienes primarios experimentaron un crecimiento sin precedentes⁵. La combinación de fuertes restricciones internas a la exportación (arancelarias y para-arancelarias) y precios locales hundidos (principalmente para el gas) durante la mayor parte de la década 2005-2015, pilares de un modelo de crecimiento económico apoyado fuertemente en la demanda (consumo) y desligado de la oferta (producción), conforman las razones principales que explicaron el descenso observado en la producción local de hidrocarburos y la falta de inversión que, luego, obligaría al país, a partir de 2011-2012, a comenzar a importar, a un costo significativamente más oneroso, lo que antes sabía producir, y que decantaría en el actual déficit en la balanza comercial energética y en una crisis de abastecimiento⁶.

5 Entre 2005 y 2015 los precios internacionales del gas y el petróleo experimentaron una importante volatilidad signada por fuertes incrementos en la mayor parte de esa década y caídas en los últimos años. En términos generales, puede decirse que mientras el barril de petróleo (precio promedio del Brent, WTI y Dubai) experimentó una suba del 95% acumulado entre 2005 y 2012, el gas (precio promedio del gas de EE.UU, Japón y UE) lo hizo en un 44% acumulado en igual período. Los determinantes principales de este ciclo de incrementos en los precios externos de los commodities fueron, entre otros, el crecimiento económico de los países emergentes (principalmente China) y el empuje que éstos ejercieron sobre la demanda internacional de alimentos e insumos para la producción.

6 Las estadísticas de la Secretaría de Energía de la Nación (en combinación con otras fuentes fidedignas) indican que el balance comercial del sector energético comenzó a mostrar cifras negativas a partir del 2011 (con un déficit de más de US\$ 3.000 millones). Durante 2012, 2013, 2014 y 2015 el déficit superó la barrera de los US\$ 7.000 millones. En 2015, sin embargo, y gracias al desplome de los precios externos, la cifra de importación de energía mostró una importante caída, aunque el déficit en la balanza sigue siendo preocupante (en torno a los US\$ 3.000 millones).

Figura 2

Evolución de la participación de los subsidios económicos en el PBI.
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASAP.

La insostenible situación del sector energético en su tramo upstream demandó, durante los años subsiguientes, un cambio de mentalidad y políticas al gobierno de turno; etapa que coincidió, además, con el descubrimiento de yacimientos de shale oil y shale gas en la provincia del Neuquén. De esta manera, se articularon medidas que buscaron compensar al sector y reactivarlo. La nacionalización de YPF en el año 2012, la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos (N° 27.007), los acuerdos de precio con los productores (que reciben una cifra que se encuentra por encima del precio internacional por cada barril de crudo producido localmente, o las mejoras en el precio en boca de pozo para gas nuevo) y ciertos incentivos a la producción e inversión (desde reducciones impositivas a la implementación de subsidios) funcionaron en ese sentido. Sin embargo, muchas de estas medidas fueron contemporáneas al fin del ciclo de incrementos en los precios externos y al desplome evidenciado en los precios del petróleo y el gas⁷.

7 Tal situación quedó en evidencia a partir del 2014 cuando los precios del gas y el petróleo comenzaron a mostrar una tendencia bajista

Durante 2014 y 2015 los precios de estos hidrocarburos cayeron en aproximadamente el 51% para el petróleo y el 30% para el gas respecto de los máximos alcanzados entre 2011 y 2012. Con ello, los planes de reactivación interna y morigeración en la compra externa de energía, apoyados fuertemente en la producción incipiente de shale-gas y shale-oil en la región de Vaca Muerta, se vieron demorados. Al día de hoy, la situación no ha mejorado ya que el precio del crudo, por ejemplo, ha continuado su caída durante los primeros meses del 2016, llegando incluso a perforar la barrera de los US\$ 30 (por barril) durante el último enero (aunque hay evidencia de cierto repunte en la tendencia según estadísticas recientes).

fomentada por la morigeración en el crecimiento económico de los países emergentes, la caída en la demanda internacional de alimentos y otros factores geopolíticos y de mercado tales como el fortalecimiento del dólar, el exceso de oferta global de hidrocarburos y, en el último tiempo, la recomposición como productores de petróleo de países como Libia e Irán.

Con respecto a la situación de las empresas de generación, transporte y distribución de la energía, es decir el tramo que llega finalmente al consumidor final, la misma se ha ido deteriorando en el tiempo. La combinación de tarifas congeladas y costos crecientes debido a la inflación doméstica fomentada por un modelo apoyado en el consumo trajo consigo pérdidas que terminaron por descapitalizar a las empresas, empeorar la calidad del servicio y retrasar de manera indefinida las inversiones comprometidas para mejorar y expandir las redes. Aun teniendo en cuenta los cuantiosos subsidios destinados por el Estado a través de CAMMESA (a los generadores) y ENARSA (a la compra de gas importado), la situación sólo se sostuvo en un marcado estancamiento debido al congelamiento tarifario y al retraso en la revisión de los contratos con

las privadas. En lo relacionado a la generación, puede decirse que las empresas de este segmento han perdurado gracias a los aportes de CAMMESA y ENARSA que han subsidiado la actividad, ya sea comprando gas importado (requerido por las térmicas, que representan alrededor del 60% de la oferta de generación de energía eléctrica nacional) o transfiriendo fondos de manera directa a los generadores para cubrir el excedente en el costo medio de producción que el Mercado Mayorista Eléctrico (MEM) no les abonaba (situación que, por otro lado, intenta ser solucionada con el nuevo esquema tarifario).

Sumado a lo que ocurre en el tramo de generación, el segmento de distribución se ve seriamente afectado y condicionado por el congelamiento (tarifario) al que están sujetos sus ingresos,

los que alcanzan a cubrir los costos, fundamentalmente gracias a la política de subsidios implementada a la generación y a otras transferencias menores al transporte y la distribución, y que permiten mantener las contabilidad de estas empresas más o menos a raya sin márgenes significativos de ganancia. A modo de ejemplo, la Tabla 3 muestra la situación general conjunta de las empresas EDENOR y EDESUR, dos de las más importantes distribuidoras, durante la última década. Como puede apreciarse, cuando la facturación es ajustada por el índice de precios al consumo con base en el año 2008, los ingresos reales se ven severamente afectados mostrando la situación de estancamiento y descapitalización de las empresas, aún en un lapso de tiempo que vio crecer en más del 30% la cantidad de usuarios conectados a la red.

Tabla 3
Situación de las empresas en el tramo de distribución. Región metropolitana. 2005-2015.

Año	Área Metropolitana			Sistema de Distribución		
	Facturación		Usuarios	Facturación		Usuarios
	En millones de pesos	En millones de pesos del 2008		En millones de pesos	En millones de pesos del 2008	
			En miles			En miles
2005	2,651	3,437	4,569	6,565	8,512	10,551
2006	2,732	3,194	4,641	7,295	8,530	10,841
2007	3,703	3,978	4,721	8,935	9,599	11,105
2008	3,662	3,623	4,800	9,708	9,605	11,160
2009	4,123	3,839	4,909	11,169	10,398	11,775
2010	4,239	3,573	5,011	13,155	11,088	12,148
2011	4,331	3,325	5,095	13,522	10,382	12,548
2012	5,207	3,633	5,164	17,353	12,107	12,826
2013	5,990	3,771	5,232	20,089	12,646	12,873
2014	6,190	3,418	5,251	25,629	14,151	13,496
2015	6,263	3,033	5,313	26,751	12,957	14,087

Nota: A pesar de que el Decreto N° 664/2003 del Poder Ejecutivo Nacional obliga a que la confección de los Estados Contables de las empresas estén expresados en términos nominales (es decir, sin tener en cuenta los efectos de la inflación), y con el único objetivo de presentar un ejemplo de la situación del sector, se obtuvo la facturación real deflactando la nominal por el índice de precios al consumo elaborado por el INDEC (2008 = 100). Es importante aclarar que, con este ejercicio, no se intenta mostrar la situación real de las empresas sino, más bien, el deterioro al que podrían estar expuestas. Las cifras del 2014 y 2015 son aproximadas.

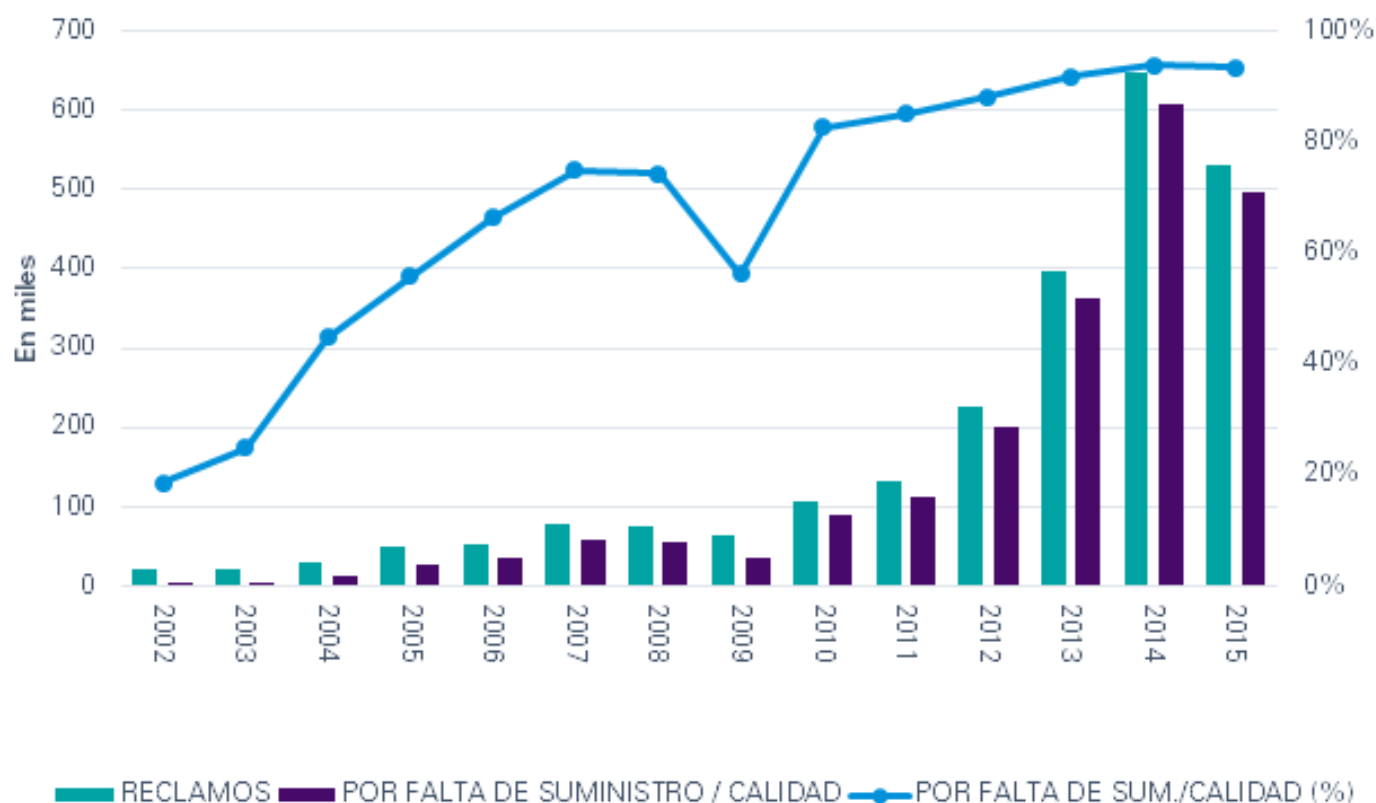
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADEERA.

De más está decir que la situación expuesta para el área metropolitana (EDENOR y EDESUR) es extensible al resto de las empresas del sector que proveen de energía eléctrica en las distintas regiones del país (entre éstas: EDESUR, EDELAP, EPEC, EPESF o EDEMSA). No obstante, es lícito aclarar que, como se mostrará en la siguiente sección, las tarifas aplicadas difieren de manera significativa según la región y que, por ende, la situación económico-financiera de las empresas distribuidoras puede variar marginalmente según la política aplicada en cada provincia (principalmente debido a la ausencia de revisión en los márgenes de ganancia de las empresas que atienden el Gran Buenos Aires respecto a las que operan en el resto del país). Para el caso analizado, puede decirse que, debido a que son

reguladas por el Estado Nacional y su tarifa se ha mantenido baja en relación al resto de las empresas, las empresas que atienden el área metropolitana fueron las más afectadas por el congelamiento tarifario y los subsidios a la energía.

En este contexto, la calidad del servicio que reciben los usuarios resultó afectada. Como queda explícitamente detallado en la Figura 3, **la cantidad de reclamos que las empresas distribuidoras recibieron durante los últimos diez años ha crecido de manera cuasi exponencial**. De hecho, entre 2005 y 2015 la cantidad de reclamos por falta de suministro o deterioro en la calidad del mismo se ha multiplicado por un factor de 18 y la participación que éstos tienen en el total de reclamos ha pasado del 56% al 93%.

Figura 3
Evolución de los reclamos por falta/calidad del servicio
(En miles de reclamos –eje izquierdo– y en porcentajes –eje derecho–)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENRE.

La situación tarifaria hasta diciembre de 2015

La situación descrita anteriormente da fundamento al impacto económico y social que las tarifas han tenido sobre la oferta y el consumo de energía en Argentina. El congelamiento tarifario en los servicios públicos generó una importante distorsión en los precios relativos de la economía ya que, mientras la estructura general de precios creció de manera acumulada en más del 900% entre 2002 y 2015 (tomando datos oficiales y estimaciones privadas), los precios de estos servicios se mantuvieron anormalmente fijos en igual período. A lo anterior, debe contabilizarse que mientras el congelamiento tarifario ha sido una política estable en el ámbito nacional, la política provincial a este respecto no ha sido del todo homogénea. En ese sentido, en la última década se ha dado la situación de que los usuarios provistos por empresas reguladas por el Estado Nacional (EDENOR y EDESUR, que atienden a la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires) han abonado una tarifa significativamente menor a aquella que han hecho frente los usuarios del interior, lo que ha derivado en una importante inequidad o injusticia en detrimento de los últimos. Como puede apreciarse en la Figura 4, la tarifa promedio que abonaron los consumidores durante 2015 divergió de manera significativa según la región analizada.

Las empresas distribuidoras del Gran Buenos Aires (exceptuando a EDELAP, que atiende principalmente a la Ciudad de La Plata), que son

reguladas por el Estado Nacional, atienden en conjunto al 40% de los usuarios y representan más del 20% de la facturación total del sector; fueron, como se muestra en la misma figura, las que percibieron los menores montos por unidad de energía por parte de sus consumidores (incluso por debajo de la media nacional, ubicada en torno a los \$ 0,27 por KW/h). A diferencia de las anteriores, las empresas del interior del país, que son reguladas por los Estados Provinciales (como por ejemplo las distribuidoras de Mendoza –EDEMSA-, Santa Fé –EPESF- o Córdoba –EPEC-), percibieron montos sensiblemente mayores a la media nacional. No obstante, vale la pena destacar el hecho de que la generación de energía es regulada a nivel nacional, por lo que su precio, subsidiado por el Estado a través de los fondos destinados a la generación, es único para todas las distribuidoras. Así las cosas, el impacto de los subsidios a la generación eléctrica debe ser homogéneo en la cadena de valor que va de los generadores a los distribuidores, y las diferencias observadas en las tarifas que abonan los usuarios deben entonces responder a otros factores, como, por ejemplo, **a las distintas políticas regionales implementadas en la estructura tarifaria, entre éstas, a la ausencia o presencia de una revisión más o menos periódica de los márgenes de ganancia de estas empresas** (algo que afectó principalmente a los casos de EDENOR y EDESUR).

Sin embargo, la inequidad tarifaria que se registra entre las distintas regiones del país no se limita únicamente al monto efectivo abonado por los usuarios (su nivel) sino también a la proporción que los subsidios representan en éstos. Para mostrar esta realidad se efectuó el siguiente ejercicio, cuyos resultados quedan materializados en la Figura 5: se tomaron los montos expresados en pesos por KW/hora presentados en la Figura 4 y, a éstos, se les añadió una suma adicional que estima el valor del subsidio (esta cifra fue extraída de las estadísticas elaboradas por ASAP y el Centro de Estudios de la Regulación Económica de los Servicios Públicos de la Universidad de Belgrano, o CERES-UB)⁸. En términos generales, el subsidio oscila mínimamente alrededor de los \$ 0.30⁹ por KW/h. Como puede apreciarse, una vez añadido este monto a las tarifas estimadas para cada distribuidor, las versiones sin subsidios crecen entre un 60% y un 200% según la región. Asimismo, se observa que en el Gran Buenos Aires (EDENOR y EDESUR) y en La Plata y alrededores (EDELAP), el subsidio, que es similar para todos los casos, representa una media del 64% de la tarifa, en

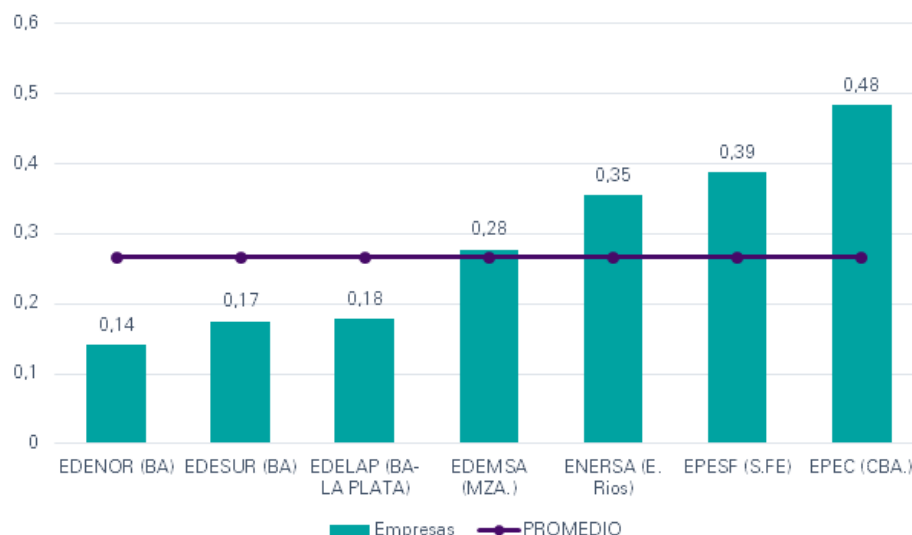
8 Para obtener mayor información sobre cómo fueron calculados los montos del subsidio referirse a “Los subsidios energéticos en Argentina” (ASAP / IAE, 2015), o “Análisis comparativo de las tarifas eléctricas en Argentina y Sudamérica” (CERES-UB, Noviembre de 2015).

9 Esta cifra resulta de promediar la diferencia entre las tarifas con y sin subsidios para todos los clientes y tramos de consumo de cada distribuidora.

tanto en el resto de las regiones esta representatividad fluctúa entre el 52% (EDEMSA) y el 38% (EPEC). Este simple ejercicio demuestra a las claras que **los efectos distributivos de los subsidios a la energía, lejos de cumplir su cometido, han quedado atados a la política gubernamental (nacional y provincial) generando importantes asimetrías en un esquema de congelamiento tarifario que no ha sido uniforme.** A lo anterior debe sumarse que, según los resultados de diversos estudios que indagan sobre equidad¹⁰, los subsidios al consumo eléctrico se han concentrado históricamente, desde su implementación, en los deciles de mayor ingreso, por lo que los beneficios relativos no han sido exactamente los buscados. En uno de los más destacados, Lombardi et al (2014), utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) publicada por el INDEC, demuestran que, a pesar de que todas las distribuidoras muestran una estructura tarifaria progresiva (es decir, que el costo por KW/h aumenta conforme al consumo), existe una importante disparidad en la participación de los subsidios según el decil de ingreso que se analice. Según las estimaciones de estos autores, por ejemplo, existen 4,5 puntos porcentuales de diferencia entre la participación del subsidio en el ingreso medio del primer decil (7,8%) y la del último (12,3%), en claro detrimento del primero.

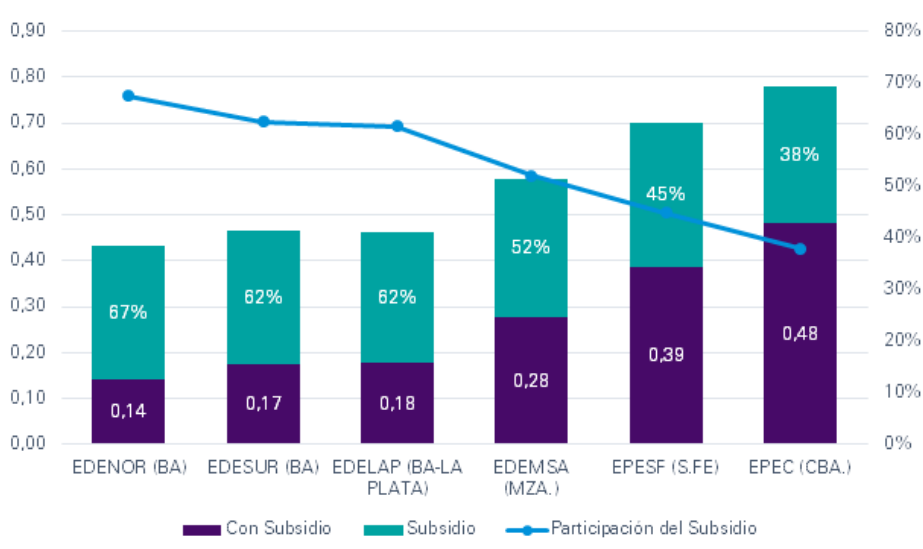
¹⁰ Entre estos, se destaca el de Lombardi et al (2014): "Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina".

Figura 4
Tarifas por empresa. Regiones seleccionadas.
(En pesos por KW/h)



Nota: las cifras expuestas en la figura son aproximadas y fueron obtenidas del cociente entre la facturación en miles de pesos de cada distribuidora y la cantidad de GW/h colocados durante el 2015. Estos guarismos, por ende, representan el promedio del valor en pesos por KW/h que abonan los usuarios comerciales, residenciales e industriales, entre otros.
Fuente: Elaboración propia en base a ADEERA.

Figura 5
Tarifas y subsidios por empresa. Regiones seleccionadas.
(En pesos por KW/h)



Nota: el monto del subsidio fue obtenido de ASAP-IAE y aplicado directamente a las cifras presentadas en la Figura 3.
Fuente: Elaboración propia en base a ADEERA y ASAP-IAE (con base en datos de ENRE y CERES-UB).

Consideraciones finales

En los últimos diez años, los fondos asignados a subsidiar el consumo de energía eléctrica crecieron en un múltiplo de 118 (desde 1.185 millones asignados en 2005 a rozar los 140.000 millones de pesos en 2015). Comparados con los subsidios a otros sectores, el aquí analizado no tiene precedente histórico y ha sido, durante igual período, un instrumento esencial de la política económica del último gobierno. Como ha quedado plasmado a lo largo del documento, estas transferencias representaron alrededor del 3% del PBI, el 7% del Gasto Público o el 61% del total de subsidios asignados por el Estado en 2015, cuando diez años antes tales proporciones eran del 0,1%, 0,8% y 4% respectivamente. Estos subsidios, de crecimiento exponencial en la última década y destinados principalmente al tramo de generación a través de las empresas CAMMESA y ENARSA, buscaron solventar la diferencia cada vez mayor entre el precio de consumo doméstico de la energía eléctrica y el costo de producción, que fue incrementándose conforme los precios externos del petróleo y el gas (insumos principales de nuestra matriz energética) crecían en igual período. No obstante, y si bien el tramo de generación de energía es de jurisdicción nacional, en el tramo de distribución, que puede ser nacional (como son los casos de EDENOR y EDESUR) o provincial (EDEMESA, EPESF, etc.), se observaron diferencias significativas en las tarifas de consumo, y que pone un contrapunto

en los mencionados beneficios del congelamiento tarifario y la política de subsidios implementados hasta fines de 2015.

La razón principal de la divergencia tarifaria entre las distintas regiones del país ha sido, básicamente, **la falta de revisión de los márgenes de ganancia de las empresas privadas que operan en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires respecto de las que operan en el resto de las provincias** (donde sí ha existido alguna mejora en ese sentido). A lo anterior, se suman el impacto que tuvieron los subsidios dentro de las tarifas locales (cuyo beneficio decrecía cuanto mayor el nivel de la tarifa por KW/h), como así también los efectos sobre la inequidad distributiva (donde algunos estudios han demostrado el sesgo de los subsidios hacia los deciles de mayores ingresos).

En términos generales, puede decirse que tanto el congelamiento tarifario como la política de subsidios al consumo eléctrico, si bien tuvieron algún efecto de corte social, han impactado negativamente en el desempeño de las empresas del sector energético y en las cuentas fiscales, siendo además uno de los factores más importantes en la determinación del déficit público comprobado. Con ello en mente, el actual gobierno, que asumió funciones en diciembre del 2015, ha decidido implementar un nuevo esquema tarifario al consumo eléctrico que busca subsanar las

distorsiones generadas por el congelamiento de precios y el sesgo en la política de subsidios, pero que, como se esperaba, incrementará la tarifa en un rango de entre el 560% y el 700%¹¹ respecto a los últimos valores de 2015. De esta manera, la tarifa nacional podría reacomodarse y alcanzar una media que se ubicaría entre los 6 y los 7 centavos de dólar por KW/h¹², lo que la acercaría a los parámetros regionales presentados anteriormente. Es importante destacar que la nueva política, que intenta sincerar las tarifas al consumo eléctrico, en tanto elimina las transferencias del Estado a las clases más pudientes, las mantendría para las clases de menores ingresos a partir de la implementación de una tarifa social.

11 Estos resultados se obtienen del ejercicio llevado a cabo anteriormente (ver Tabla 2), considerando un cliente del tipo T1-R2 (residencial en el rango de 301-650 KW/h bimestrales) para el área metropolitana (EDENOR y EDESUR), según datos del ENRE.

12 Es decir, proyectando un incremento de entre el 560% y 700% en la tarifa media en pesos y utilizando un tipo de cambio de 16 pesos por dólar.

Referencias

ASAP-IAE (2015), "Los subsidios energéticos en Argentina", Diciembre de 2015.

CERES-UB, "Análisis comparativo de las tarifas eléctricas en Argentina y Sudamérica", Noviembre de 2015.

Lombardi, M.; Mongan, J.; Puig, J. y León, S. (2014), "Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina". Documento de Trabajo DPEPE N°09/2014. Febrero de 2014.

KPMG Argentina, "Crecimiento y uso eficiente de la energía. Diagnóstico y oportunidades para la Argentina". KPMG, 2015.

KPMG Argentina, "Petróleo y Gas. Balance de la década, perspectivas y desafíos del sector en Argentina". KPMG, Febrero de 2016.

Autores

Ariel Eisenstein

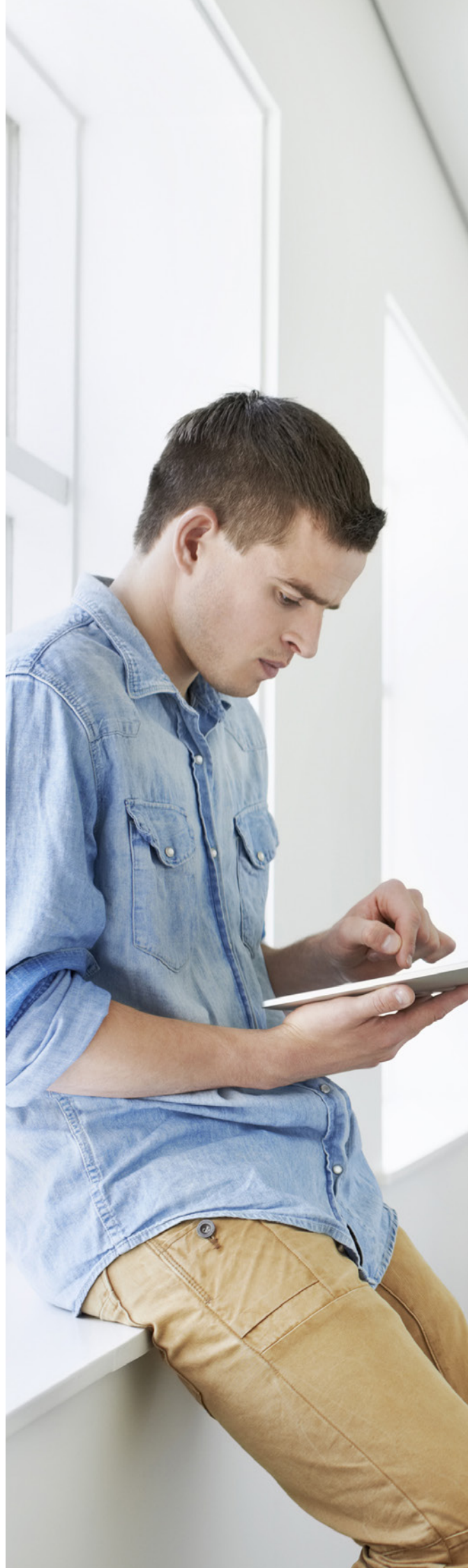
**Socio Líder de Energía y Servicios Públicos
KPMG Argentina**

Matías Cano

**Gerente, Business Intelligence
KPMG Argentina**

Diseñado por el equipo de Servicios Creativos -
Marketing y Comunicaciones Externas - Argentina.

© 2016 KPMG, una sociedad civil argentina y firma miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International"), una entidad suiza.



Contáctenos

Para más información sobre la práctica de
Energía y Recursos Naturales de KPMG
Argentina contactarse con:

Néstor García
Socio Líder de Energía
y Recursos Naturales
T: +54 11 4316 5870
E: ngarcia@kpmg.com.ar

kpmg.com.ar



kpmg.com/app



La información aquí contenida es de naturaleza general y no tiene el propósito de abordar las circunstancias de ningún individuo o entidad en particular. Aunque procuramos proveer información correcta y oportuna, no puede haber garantía de que dicha información sea correcta en la fecha que se reciba o que continuará siendo correcta en el futuro. No se deben tomar medidas en base a dicha información sin el debido asesoramiento profesional después de un estudio detallado de la situación en particular.

© 2016 KPMG, una sociedad civil argentina y firma miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International"), una entidad suiza. Derechos reservados.

Tanto KPMG como el logotipo de KPMG son marcas comerciales registradas de KPMG International Cooperative ("KPMG International").

Diseñado por el equipo de Servicios Creativos - Marketing y Comunicaciones - Argentina.