

# Las inverosimilitudes energéticas del Presupuesto 2015

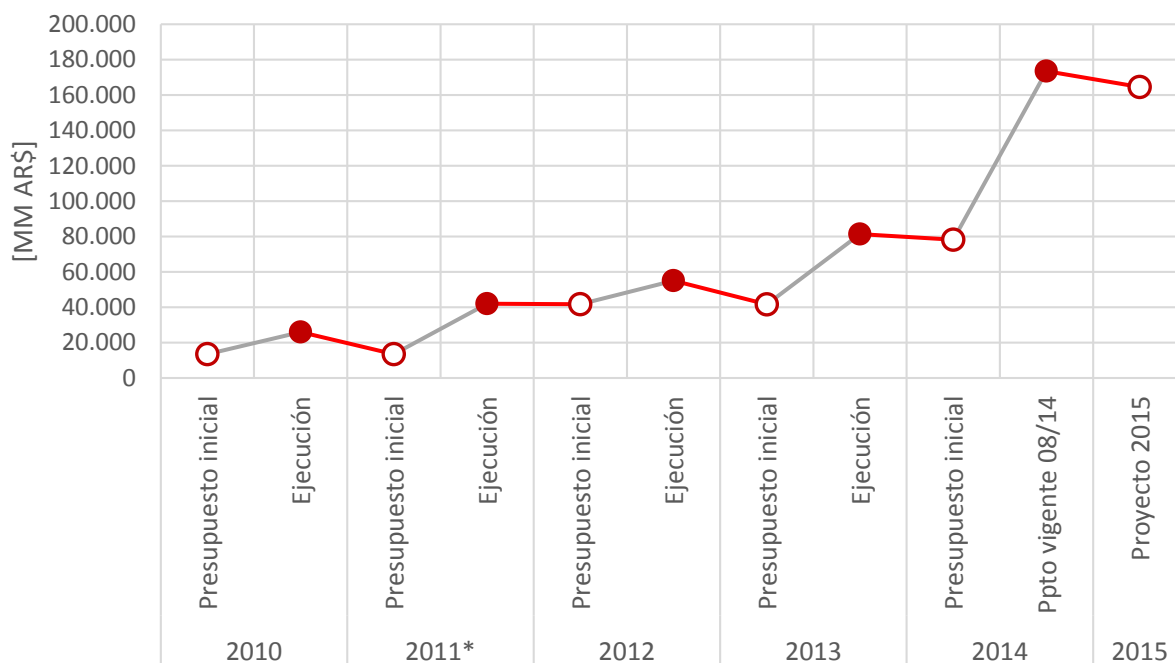
Luciano Caratori | IAE "General Mosconi"

29 de octubre de 2014

Desde el año 2010 el gobierno subestima los subsidios<sup>1</sup> en las leyes de presupuesto anuales de forma sistemática: en promedio, entre 2010 y 2014, la ejecución de los subsidios económicos fue 73%<sup>2</sup> mayor que lo originalmente presupuestado, mientras que en el caso particular del sector energético, los mismos fueron en promedio un 100% mayores que los estimados en la Ley de Presupuesto de los respectivos años.

Como puede observarse en la siguiente figura, los subsidios al sector energético se presupuestan sistemáticamente por debajo del monto ejecutado en el año anterior y se ejecutan sistemáticamente por encima del monto presupuestado.

**Figura: Transferencias para gastos corrientes y de capital al sector energético ejecutadas vs. presupuesto inicial 2010-2013 [MM AR\$]**



Fuentes: Leyes de Presupuesto Nacionales, Oficina Nacional de Presupuesto y ASAP

Elaboración: Juan E. Mariscal / Luciano Caratori

Nota: Ante el rechazo del proyecto de Ley de Presupuesto 2011 por parte del Congreso de la Nación, en 2011 rigió la Ley de Presupuesto 2010 (26.546), por Decreto PEN N° 2053/10 (Art. 27 de Ley de AF). El monto presupuestado en el proyecto para dicho año era ligeramente mayor.

<sup>1</sup> Se consideran aquí subsidios las transferencias para gastos corrientes y de capital. Un análisis de la evolución y los desvíos centrado exclusivamente en las transferencias para atender gastos corrientes arroja similares resultados en términos relativos.

Se hará especial énfasis aquí en las transferencias a CAMMESA, a ENARSA y a la ejecución del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, rubros que concentran el 85% de los subsidios al sector.

<sup>2</sup> Fuente: Mariscal, J. E., *Evolución de los subsidios al sector energético entre 2007 y 2014*, en base a datos de ASAP y MECON. Octubre 2014.

Los subsidios al sector energético, según el presupuesto vigente al 31 de agosto de 2014, que aún puede ser incrementado en lo que queda de 2014 mediante Decisiones Administrativas por fuera del control parlamentario, crecerán en 2014 al menos 113%<sup>3</sup> respecto a 2013, alcanzando los 173.500 millones de pesos.

Este monto representa, en pesos, un 122% más que lo originalmente presupuestado en la Ley de Presupuesto 2014.

Para 2015, el proyecto de Ley de Presupuesto que tiene media sanción de la Cámara de Diputados y se dispone a aprobar el Senado pese al rechazo de la oposición, ha estimado los subsidios en 5,1% menos que el presupuesto actualmente vigente para 2014, que como se ha dicho, aún podría recibir modificaciones presupuestarias en los meses restantes.

En términos reales, tomando en cuenta el tipo de cambio expresado en el mensaje que acompaña el proyecto de ley, de 9,45 pesos por dólar, la disminución expresada se acentúa aún más, hasta alcanzar un 17,6%<sup>4</sup> menos que en el corriente año.

Cabe destacar aquí que el considerable desvío alcanzado en 2014, que se excederá frente a lo presupuestado originalmente en al menos de 95.225 millones de pesos, se da aún en un contexto que mitigó parte del incremento que podrían haber alcanzado las erogaciones para este año, contexto que se detallará a continuación.

## **Subsidios al gas natural y combustibles - ENARSA y Plan Gas**

### ***(¿Por qué bajan en 2014 las importaciones de gas natural y combustibles?)***

Diversos factores, en gran parte exógenos, han influido en 2014 en la demanda y la importación de combustibles, aliviando las necesidades de importación de combustibles y sus costos.

En primer lugar, la temperatura media de los meses de invierno en el país fue en promedio 1,5°C<sup>5</sup> más cálida que en 2013 y 1,9°C por encima del promedio histórico para dichos meses.

Este incremento de la temperatura invernal resultó durante esos meses en una disminución de la demanda de gas natural (-2,1% en agosto<sup>6</sup>), con una pronunciada caída en la demanda de sectores residenciales (-16,9% en agosto), comerciales (-11,2% en agosto) y otros sectores durante el período, lo que desaceleró el incremento interanual de la demanda e incrementó la disponibilidad de gas natural para el sector industrial y para centrales eléctricas.

---

<sup>3</sup> Fuente: ASAP | Nota: Desde marzo de 2014, ASAP presenta las transferencias para gastos corrientes y las transferencias para gastos de capital por separado, considerando como "subsidios" sólo a las primeras. En el presente trabajo se han agrupado bajo dicha denominación ambos tipos de transferencias.

<sup>4</sup> Fuente: Mariscal, J. E., *Evolución de los subsidios al sector energético entre 2007 y 2014*. Octubre 2014.

<sup>5</sup> Fuente: CAMMESA.

<sup>6</sup> Fuente: ENARGAS.

Asimismo, el sostenido incremento de los precios de los combustibles al público (que ronda el 62%<sup>7</sup> en los últimos 12 meses) resultó en conjunción con un escenario de menor actividad en una disminución de la demanda de gas oil (-1,8% en los últimos 12 meses<sup>8</sup>) y en una desaceleración en el incremento de la demanda de naftas (+2,9% en el año móvil vs. 9,1% en 2013), con caídas en la demanda durante los últimos 4 meses que promediaron el 4% respecto al mismo mes del año anterior.

En el caso del gas oil, debe tenerse en cuenta también que el porcentaje de mezcla de biodiesel sobre el consumo de este combustible deberá aumentar durante este año debido al incremento del corte mínimo obligatorio, que pasó del 7% en 2013 a ser del 10% en 2014. Con notables incumplimientos durante el primer cuatrimestre del año, en los últimos 4 meses el porcentaje de mezcla real de biodiesel en el gas oil comercializado alcanzó el 8,8%<sup>9</sup>, número que se encuentra por debajo de lo establecido por la Secretaría de Energía<sup>10</sup>, pero 20,5% por encima del corte real alcanzado en 2013.

En cuanto a las naftas, se da un caso similar: el corte obligatorio pasó del 5% en 2013 a un 9% actual, y deberá alcanzar el 10% en diciembre del corriente<sup>11</sup>. Durante los últimos 8 meses, el porcentaje de mezcla real de bioetanol en naftas rondó el 7,9%<sup>12</sup>, una participación 35% mayor que el promedio alcanzado en 2013, y 5% por debajo de lo establecido en el sendero marcado por la resolución SE 44/2014.

Como resultado de la descripta desaceleración de la demanda y del incremento en los cortes obligatorios de combustibles fósiles con biocombustibles, se redujo la presión sobre las importaciones energéticas, que se estima que serán en 2014 de alrededor de 10.900<sup>13</sup> millones de dólares, menor que los 11.400 millones de dólares importados en el año 2013<sup>14</sup>. Cabe destacar aquí que esta disminución, según el INDEC, se explica en un 37% por una caída en los precios de los energéticos importados, con una tendencia a la baja que se mantiene en el corto plazo. A pesar de esto, en 2014 se profundizará el déficit de la balanza comercial, estimado en alrededor de 6.200<sup>15</sup> millones de dólares, 15% mayor que el déficit de

---

<sup>7</sup> Fuente: Secretaría de Energía de la Nación.

<sup>8</sup> Fuente: IAE "General Mosconi". [Informe de Tendencias del Sector Energético con datos a agosto de 2014](#), en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación. Septiembre 2014.

<sup>9</sup> Fuente: Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno en base a datos oficiales.

<sup>10</sup> El corte obligatorio de biodiesel con bioetanol, del 7% durante 2013, pasó a ser en enero de 2014 del 9%, para incrementarse al 10% a partir del mes de febrero. Este incremento fue establecido mediante una actualización del *Acuerdo de Abastecimiento de Biodiesel para su Mezcla con Combustibles Fósiles en el Territorio Nacional*, ratificado mediante la Resolución SE 390/2014.

<sup>11</sup> La Resolución 44/2014 de la Secretaría de Energía establece un incremento gradual del corte de naftas con bioetanol desde el mes de septiembre de este año, pasando paulatinamente del 5% en 2013 a un 10% a partir de diciembre de 2014.

<sup>12</sup> *Ibíd.* (9)

<sup>13</sup> Estimación propia en base a datos de INDEC, ENARGAS y Secretaría de Energía de la Nación.

<sup>14</sup> INDEC. Intercambio Comercial Argentino, con Datos provisorios del año 2013 y cifras estimadas de enero - septiembre de 2014.

<sup>15</sup> En los primeros 8 meses de 2014, la disminución en las importaciones se explica en un 37% por variaciones en los precios y en un 63% por variaciones de volumen. En el caso de las exportaciones, son explicadas en un 100% por variaciones de volumen. (Fuente: ICA INDEC).

2013, debido a una disminución de las exportaciones que probablemente superará a la de las importaciones.

Si bien los siguientes no son formalmente subsidios, sino gastos tributarios, debe considerarse también que desde el año 2012 el presupuesto exime del ICLGN y el impuesto al Gas Oil y del ICLGN, respectivamente, a las importaciones de gas oil y diesel oil y a las de naftas, y de *“y de todo otro tributo específico que en el futuro se imponga a dicho combustible, a las importaciones [...] y su venta en el mercado interno, destinadas a compensar los picos de demanda de tales combustibles, incluyendo las necesidades para el mercado de generación eléctrica”*.

En el caso del gas oil y diesel oil, el Presupuesto 2014 autorizó bajo este régimen hasta un volumen máximo de 7 Mm<sup>3</sup>, y en el caso de las naftas grados 2 y 3 hasta un volumen de 1 Mm<sup>3</sup>, ambos volúmenes ampliables hasta en un 20%.

Debido a la mencionada disminución en la demanda de estos combustibles, hasta julio de este año se habían importado volúmenes por el 19% del cupo en el caso del gas oil, y por el 40% del cupo en el caso de las naftas. El proyecto de Ley de Presupuesto 2015 mantiene los mismos volúmenes autorizados que en el año 2014, introduciendo además modificaciones a los artículos que establecían las exenciones en la ley de presupuesto 2014: el presupuesto 2014 establecía que *“la exención dispuesta [...] será procedente mientras la paridad promedio mensual de importación (del gasoil o diésel oil y de las naftas, según cada artículo) sin impuestos, a excepción del impuesto al valor agregado, no resulte inferior al precio de salida de refinería de esos bienes”*. El proyecto de Ley de Presupuesto 2015 elimina dicha restricción, dando vía libre a la exención impositiva para combustibles importados por debajo del precio de salida de refinería.

### ***El efecto de la quita de subsidios llevada adelante en 2014***

La reducción de subsidios a los usuarios residenciales, implementada entre marzo y agosto de 2014, con incrementos de hasta el 350% en sus facturas, y un incremento promedio del 406%<sup>16</sup> en el precio de gas en tarifa, implicará en 2014 un ahorro de 1.100 MMAR\$, **apenas el 2% de los subsidios para el abastecimiento de gas natural**.

Pese a la mencionada quita de subsidios, la demanda paga aun solamente el 55% del costo de abastecimiento de gas natural.

Frente a un costo promedio de abastecimiento de aproximadamente 6 USD/MMBTU, que incluye lo pagado a los productores locales, el gas producido en el marco del denominado “Plan Gas” (I y II<sup>17</sup>) y el gas importado de Bolivia y a

---

<sup>16</sup> Estimación propia, ver Roitman, M. [Aumentos en el gas natural en Argentina - Nota I: El anuncio, la normativa y los motivos](#). Abril 2014

<sup>17</sup> Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural y Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural para empresas con inyección reducida, reconocen un precio de 7,5 USD/MMBTU para la producción que se encuentre por encima de una línea de base establecida a partir de una tasa de declino determinada por las empresas y verificada por la Comisión de Planificación y

través de barcos (GNL), el conjunto de los usuarios paga alrededor de 3,29 USD/MMBTU, lo que cubre poco menos que el costo del gas local.

Aún frente a estos factores, que aliviaron las necesidades de importaciones, reduciendo en consecuencia los subsidios respecto al incremento tendencial esperado, los subsidios a ENARSA para la importación de gas natural y combustibles estuvieron 119% por encima de lo establecido en el Presupuesto 2014, y 113% por encima de lo ejecutado en 2013.

Por su parte, los subsidios materializados en el plan gas y la importación de crudo cuadruplican al día de hoy lo presupuestado en la ley de presupuesto 2014.

Deben tenerse en cuenta aquí dos observaciones adicionales. En primer lugar, al abastecer el gas importado el 28% de las necesidades de gas del país, las variaciones de los volúmenes importados son muy sensibles ante las variaciones en la producción o en la demanda de este combustible: en el entorno de esta participación, una caída del 1% de la producción (a demanda constante), resultará en un incremento de las importaciones en torno al 2,6%, mientras que un incremento en la demanda (a producción constante), resultará en un incremento de las importaciones de alrededor del 3,6%, y viceversa.

En promedio en los últimos diez años la demanda creció al 2,8% anual, y en 2014 crecerá en alrededor del 2,6%, aún en las condiciones descriptas en este documento. En cuanto a la producción, en los últimos 10 años cayó en promedio al 2,5% anual, mientras que en los últimos 12 meses acumula una caída del 1,5%.

La segunda observación está relacionada con el Plan Gas, tanto para proyectos “grandes”, como para empresas con “inyección reducida”: el precio reconocido de 7,5 USD/MMBTU para la producción “excedente”, compensa volúmenes producidos por sobre una línea de base determinada por las empresas a partir de tasas de declino fijadas por estas y presentadas a la *Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas*. Dicho esto, para las empresas inscriptas en dichos planes, aun las producciones decrecientes, siempre y cuando se mantengan por encima de la línea de base establecida, acceden a aquel precio diferencial para los volúmenes producidos por sobre dicha referencia.

## **Energía eléctrica - Subsidios a CAMMESA y reconocimiento de mayores costos a distribuidoras**

### ***Menores costos de generación respecto a los esperados***

La desaceleración económica que atraviesa el país resultó en una disminución de la demanda de energía eléctrica en los últimos meses (-4,2% en septiembre<sup>18</sup>), que

---

Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (Resoluciones 1/2013 y 60/2013 de dicha comisión).

<sup>18</sup> Fuente: CAMMESA

desaceleró el crecimiento interanual de la demanda hasta alcanzar hoy un 1,6% anual, por debajo del incremento promedio del 4,2% anual de los últimos años.

Cabe destacar que debido a esta disminución de la demanda y al incremento de la generación hidroeléctrica del 12,6% en invierno respecto al invierno de 2014, que se dio como resultado de aportes hidráulicos superiores a los medios históricos en las centrales de Yacyretá, Futaleufu y en la cuenca del Comahue, la generación térmica disminuyó 4,2% respecto a la misma estación en 2013.

En consecuencia, por ejemplo, sumando la mayor utilización de gas natural para generación eléctrica en agosto (+31%) debido a la disminución de la demanda en otros sectores, la utilización de gas oil para generación en dicho mes disminuyó 61% respecto al mismo mes del año anterior, y la de fuel oil 42%.

Todo esto contribuyó a contener parcialmente los incrementos en los precios medios monómicos del sistema, que representan los costos de generación de energía eléctrica y que incluyen, entre otros, los sobrecostos por la utilización de combustibles diferentes del gas natural en centrales térmicas.

Aun así, el conjunto de los usuarios locales paga en promedio en 2014 el 23,5% del costo de la energía (hasta el mes de septiembre, un promedio de AR\$ 95,84/MWh, contra un precio medio monómico ponderado<sup>19</sup> de AR\$404/MWh, excluyendo transporte y FONINVEMEM). Para dimensionar los subsidios en este rubro, deberá sumarse el reconocimiento de mayores costos por parte del Estado a las distribuidoras del AMBA, que para evitar el incremento en las tarifas eléctricas en dicha área transfiere a estas empresas, subsidiando el segmento de distribución.

Incluso a pesar de estas compensaciones “de emergencia” otorgadas por el Estado a las distribuidoras, la persistencia del congelamiento tarifario, consecuencia de las sucesivas prórrogas de la Ley de Emergencia Pública (N° 25.561), vigente desde enero de 2002, las ha llevado a una situación crítica que será insuperable sin una adecuación tarifaria.

De esta manera, los subsidios a CAMMESA en 2014 estarán a pesar de las condiciones descriptas un 119% por encima de los presupuestados originalmente y las transferencias a las distribuidoras presentan una variación respecto al presupuesto del mismo orden.

---

<sup>19</sup> El precio medio monómico alcanzó los 638 AR\$/MWh en julio de 2014, y estuvo en el período enero-septiembre 32% por encima del precio medio monómico promedio entre enero y septiembre de 2013. Los incrementos en los costos de generación responden principalmente a una mayor participación de combustibles diferentes al gas natural utilizados en máquinas térmicas, en su gran mayoría importados, y a la variación de sus precios. Esta participación seguiría incrementándose en 2015 debido a la persistente escasez de gas natural y a la incorporación de máquinas diésel (95% de la incorporación de potencia entre 2013 y 2014). Asimismo, debido a la salida de la Central Nuclear Embalse para su extensión de vida útil (Según la JGM, las tareas de extensión comenzarán en febrero y tomarán 21 meses), será poca la generación térmica desplazada por la entrada de Atucha II durante dicho período.

## Conclusiones

Aun en este contexto de variables exógenas favorables, como un invierno relativamente cálido y mayor hidraulicidad, que se suma a una retracción de la actividad económica y un menor crecimiento de la demanda energética, con notables caídas en los últimos meses, los subsidios al sector estarán en 2014 al menos 122% por encima de lo presupuestado para el año en curso y 113% por encima de lo ejecutado en 2013.

El fuerte incremento en las tarifas de gas, asociado a la quita de subsidios a usuarios residenciales<sup>20</sup> y usuarios de GNC, produjo una reducción en el monto transferido para este fin de menos del 2% del total, poniendo de manifiesto que aun los incrementos de magnitudes extraordinarias para los usuarios son insuficientes para sanear la insostenible sangría que se ha construido durante los últimos años, y que representa en 2014 alrededor del 22% del gasto de la Administración Pública Nacional.

El presupuesto 2015 prevé que los subsidios destinados al sector estarán 5% por debajo de los que se destinarán este año según el presupuesto vigente. En particular, prevé un 0,6% menos destinado a CAMMESA, un 19% menos destinado a ENARSA y un incremento del 10% en las transferencias destinadas al Plan Gas y a la importación de crudo, siendo al menos los primeros dos valores objetivo inalcanzables en las condiciones actuales.

Todo indica que el presupuesto 2015 seguirá la tradición de las leyes de presupuesto anteriores, por lo que en este, como en muchos otros rubros, las cifras que expresa el proyecto carecen de valor, siquiera indicativo.

Tan inverosímil como los anteriores, el presupuesto 2015 será seguramente objeto, durante el transcurso de ese año, de las habituales y cuantiosas reasignaciones presupuestarias para adaptar la ficción que éste expresa a las condiciones que la realidad impone.

---

<sup>20</sup> Que incluyeron también incrementos en las tarifas de transporte y de distribución, ver Resolución SE 226/2014 y Resoluciones ENARGAS 2.852, 2.853, y 2.843 a 2.851 /2014. .