

---

# **LOS SUBSIDIOS ENERGÉTICOS EN ARGENTINA**

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO (ASAP)  
INSTITUTO ARGENTINO DE LA ENERGÍA "GRAL MOSCONI" (IAE)**

**Resumen Ejecutivo**

**Diciembre de 2015**

---

Este trabajo ha sido realizado de manera conjunta por el Instituto Argentino de Energía “General Mosconi” (IAE) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), en el marco de un convenio de colaboración firmado entre las dos entidades.

**Autores:**

Romina Muras

Ariel Melamud

Néstor Ortolani

Rodolfo Martínez de Vedia

Alejandro Einstoss

**Coordinación:**

Andrés Di Pelino

Gonzalo Lecuona

**Comité de Dirección General:**

Jorge Lapeña

Rafael Flores

---

La ASAP es una organización no gubernamental, con casi cuarenta años de presencia en los ámbitos públicos y académicos vinculados con el presupuesto gubernamental. Su objetivo es fomentar el desarrollo de la teoría, la técnica y la utilización de los sistemas de presupuesto, la administración financiera del sector público y todo lo relacionado con las finanzas y la gestión pública. Realiza actividades de capacitación, asistencia técnica y difusión de las técnicas de gestión financiera, y mantiene un intercambio sistemático de publicaciones y experiencias para actuar como instrumento de difusión y aplicación de nuevas técnicas que permitan elevar la calidad de la gestión pública.

El Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi” fue fundado el 21 de octubre de 1983, bajo la forma de una asociación civil sin fines de lucro. Su primer presidente fue el Ing. Roque Carranza y actualmente es presidido por el Ing. Jorge E. Lapeña. Constituye su propósito propender a un aprovechamiento racional de los recursos energéticos y a un coherente desarrollo de sus actividades conexas que satisfagan los intereses de la población, destinataria final de los bienes y servicios que las mismas generan. Para el cumplimiento de su objetivo general, el IAE realiza investigaciones y estudios, asiste y asesora a organismos públicos, empresas e instituciones, y desarrolla actividades de capacitación, difusión y extensión.

---

## RESUMEN EJECUTIVO

### A.- GENERALIDADES

Los Subsidios Energéticos constituyen un fenómeno relativamente nuevo en el panorama energético argentino. En los últimos 25 años (1990-2015) se constata que fueron de magnitud muy pequeña hasta el año 2003 y que con posterioridad a ese año se transformaron en un fenómeno de magnitud considerable y fuertemente creciente hasta el presente.

En su actual configuración, tienen su origen en un conjunto de medidas adoptadas por el gobierno nacional tras los graves y traumáticos episodios económicos, sociales y políticos que sucedieron a la salida de la convertibilidad a finales de 2001

La Ley de Emergencia Económica N° 25.561, sancionada el 6 de enero de 2002 dispuso pesificar las tarifas de los servicios públicos de gas y electricidad de su valor original en pesos convertibles a dólares estadounidenses a pesos a un tipo de cambio de \$1 por cada dólar; se revocaron todas las disposiciones relativas a ajustes de precio y los mecanismos de indexación previstos en los contratos vigentes. Al mismo tiempo la norma facultó al Poder Ejecutivo a realizar, en un plazo razonable, una renegociación de los contratos de las empresas de servicios públicos y de las tarifas correspondientes a tales servicios. Ello con el objeto de normalizar las prestaciones con tarifas que por un lado pudieran ser afrontadas por la población (fuertemente afectada por la devaluación) y por otro que las mismas fueran suficientes para permitir a las empresas funcionar y cumplir adecuadamente con las obligaciones establecidas en los contratos de concesión.

El mantenimiento de la “Emergencia Económica” mediante sucesivas prórrogas de la Ley 25561 y con ello el mantenimiento de la “anormalidad tarifaria”<sup>1</sup> hasta el presente generó problemas de significativa magnitud al Sector Energético.

En el marco de la Emergencia y de los congelamientos de precios dictados a su amparo el Estado nacional debió hacerse cargo de los mayores costos de los productos energéticos que fue necesario importar –fueloil y gasoil y gas natural-

---

<sup>1</sup> Congelamiento tarifario; compensaciones parciales; etc

---

para afrontar el crecimiento de la demanda interna, en un contexto en que la producción interna de gas natural y de petróleo se encontraban en disminución<sup>2</sup>.

Por otra parte, las empresas de Distribución y Transmisión de Energía Eléctrica de gas natural experimentaron una caída de sus ingresos en términos reales como consecuencia de un creciente proceso inflacionario que fue creciente a partir de la salida de la convertibilidad. La combinación de ingresos parcialmente congelados (tarifas) y costos empresarios crecientes – materiales, personal, ampliaciones- provocó un progresivo deterioro de su situación patrimonial y caída de los resultados.

El resultado fue un progresivo y evidente deterioro del desempeño operativo y pérdida de liquidez lo cual a su vez provocó que numerosas empresas pospusieran nuevas inversiones en sus redes, afectando de esa manera la calidad de los servicios.

Por último, a raíz de los reclamos administrativos y presentaciones judiciales de algunas de las empresas concesionarias con motivo de la demora en la implementación de los acuerdos de revisión tarifaria, el Estado nacional se vio obligado a reconocer y compensar a través de distintos mecanismos el incremento de costos de dichas empresas. Para ello se recurrió a muy complejos mecanismos institucionales que dificultaron el funcionamiento sectorial mezclando muchas veces las responsabilidades del concedente y el concesionario.

## **B.- QUE SON LOS SUBSIDIOS ENERGETICOS**

En el marco de las normas internacionales vigentes provenientes de las Estadísticas Fiscales del FMI (2012), el concepto de subsidio se concentra exclusivamente en las transferencias para gastos corrientes que se realizan por el Presupuesto Nacional.

En este trabajo hemos abordado en forma separada las transferencias para gastos corrientes (subsidijs) de las transferencias para gastos de capital y hemos utilizado la base de datos disponible en ASAP. En ambos casos el universo de análisis está circunscripto a las transferencias que realiza la

---

<sup>2</sup> La producción de petróleo crudo desciende ininterrumpidamente desde 1998 y la de gas natural desde 2004 hasta 2014 (ver Informes de Tendencias IAE Gral. Mosconi [www.iae.org.ar](http://www.iae.org.ar))

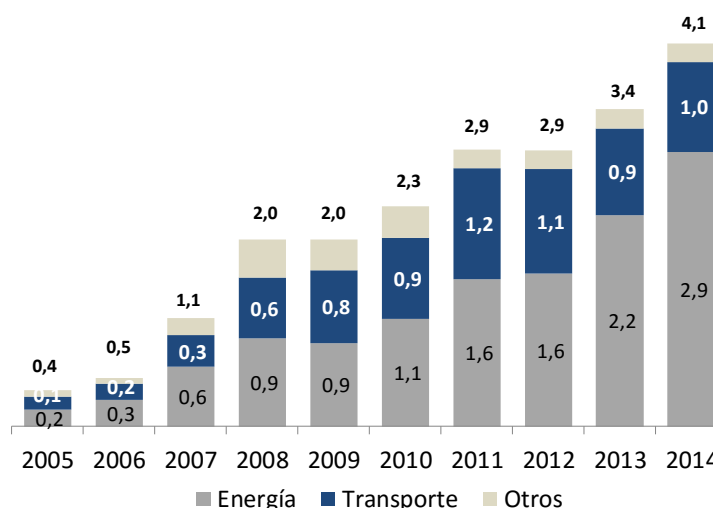
Administración Pública Nacional (APN) para financiar gastos corrientes y/o de capital de empresas públicas y privadas, fondos fiduciarios y otros organismos del sector energético.

No están contemplados dentro de este universo los recursos asignados a través de los Fondos Fiduciarios, constituidos principalmente por recursos tributarios o tarifarios con afectación específica, a excepción de los aportes que éstos reciben del Tesoro Nacional, ya que son canalizados a través de la Administración Nacional.

### C.- IMPACTO MACROECONOMICO Y MICROECONOMICO

La proporción de los Subsidios Energéticos en relación a ciertas variables presupuestarias (porcentaje sobre el total del gasto público; sobre el Producto Bruto Interno; sobre el déficit fiscal; etc.) adquirieron con el transcurso del tiempo una magnitud considerable. Así se puede comprobar que los subsidios económicos pasaron de representar el 0,4% del PBI en 2005 al 4,1% del PBI en 2015. Dentro de ese total la mayor parte de los mismos corresponde a Energía (de 0,2% del PBI en 2005 pasa a 2,9% del PBI en 2014)

**Subsidios económicos por sector,  
En % del PIB: 2005-2014**

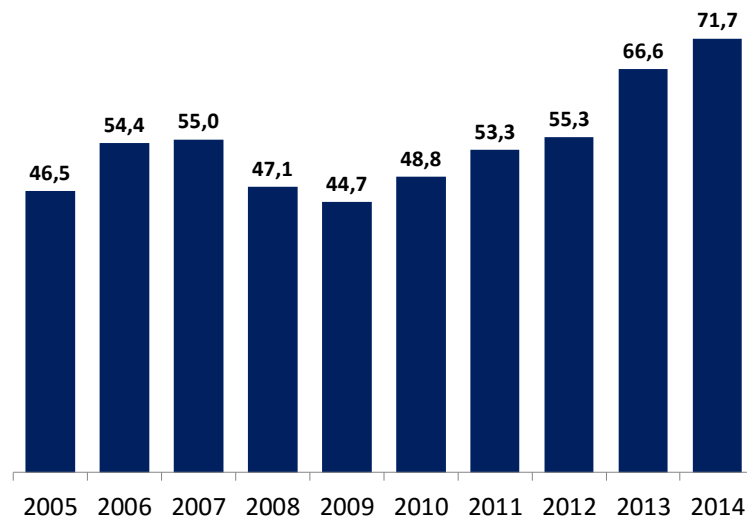


Fuente: ASAP en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC.

El gráfico siguiente muestra la preponderancia de los subsidios energéticos frente al resto de los subsidios económicos, así como también como esa

preponderancia se acentúa en el tiempo llegando en la actualidad a representar el 71,7% del total.

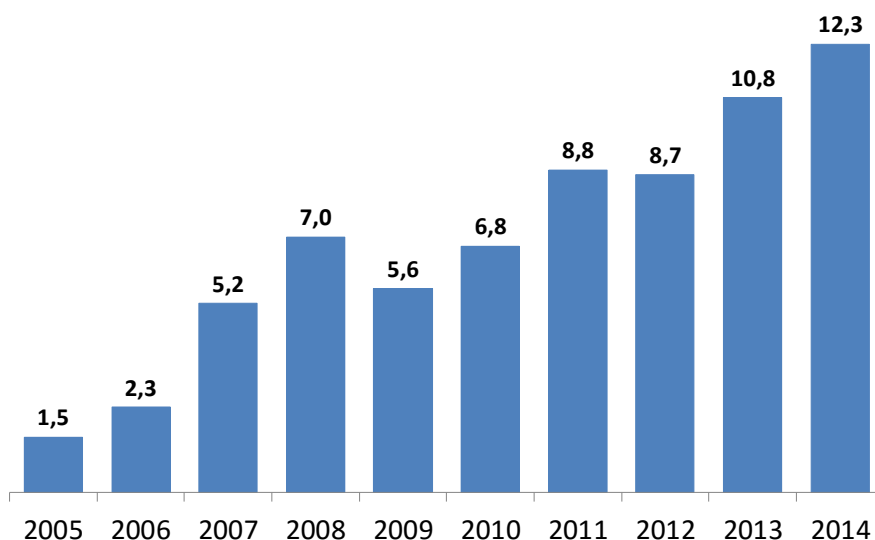
**Subsidios energéticos en  
% del total de subsidios: 2005-2014**



Fuente: ASAP en base a Ministerio de Economía y Finanzas.

Los subsidios energéticos han incrementado en el período 2005- 2014 su importancia en el gasto primario nacional pasando de un valor del 1,5% de aquel en 2005 a 12,3% en 2014

**Subsidios energéticos en %del gasto primario nacional: 2005-2014**



Fuente: ASAP en base a Ministerio de Economía y Finanzas

En el contexto precedentemente descrito el fenómeno de los subsidios energéticos adquirió importancia macroeconómica; y sus efectos afectaron a toda la economía nacional.

Por el lado microeconómico la existencia del congelamiento tarifario, y su correlato: la existencia de los subsidios, afectó a la economía energética: las empresas proveedoras de servicios públicos fueron sometidas a arbitrarios procedimientos de congelamiento tarifario en el contexto de una economía inflacionaria (con costos empresarios crecientes e ingresos congelados). **Ello llevó a las compañías a la descapitalización; el deterioro patrimonial; la iliquidez.**

En este contexto **muchas empresas prefirieron retirarse del país**, aun vendiendo a pérdida las compañías. Otras prefirieron permanecer y esperar una recomposición de sus ingresos que les permitiera retornar a la normalidad legal y contractual según lo prescripto en los marcos regulatorios y los respectivos contratos de concesión.

Los tiempos de la excepcionalidad sin embargo fueron más largos de lo previsible. La ley de Emergencia Económica 25.561 sancionada el 6 de enero de 2002, bajo cuyas disposiciones se implementó un congelamiento transitorio de todas las tarifas de los servicios públicos, ha sido prorrogada en reiteradas oportunidades hasta el presente y la situación de transitoriedad se transformó.



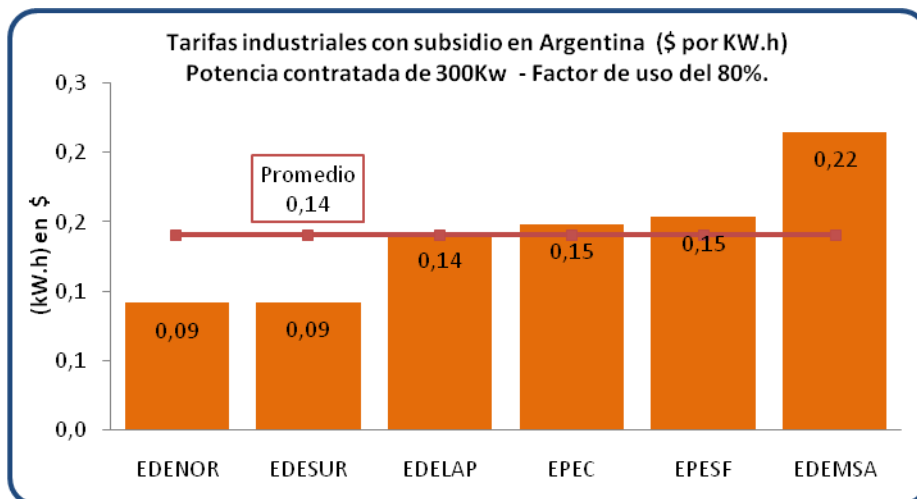
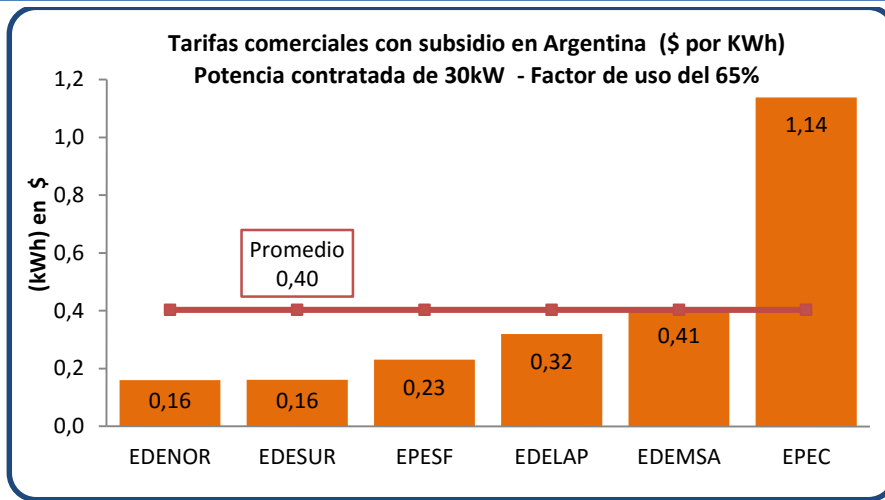
---

## D.- IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS ENERGETICOS EN LOS USUARIOS DE SERVICIOS PUBLICOS ENERGETICOS

La experiencia prueba que los congelamientos tarifarios iniciales, en algunos casos parcialmente modificados, produjeron varios impactos significativos sobre el universo de los consumidores de servicios públicos energéticos. Estos impactos se refieren a tres aspectos: a) las tarifas de los servicios públicos; b) la inequidad regional de las tarifas; y c) la disminución de la calidad de los servicios públicos energéticos.

Las tarifas de los servicios públicos congeladas en un contexto inflacionario como el que rigió desde 2002 hasta el presente **se transformaron en un precio relativo atrasado o muy retrasado respecto a otros precios de la economía.**

La inequidad regional de las tarifas se da en un contexto en que en jurisdicción nacional se mantiene una política de congelamiento tarifario; y esa política no ha sido uniforme en la jurisdicción provincial. El resultado ha sido que los usuarios abastecidos por empresas reguladas por el Estado nacional (vg EDENOR o EDESUR) de la Región Metropolitana que conforman el Gran Buenos Aires (que constituyen aproximadamente el 40% de los consumidores argentinos) **reciban la energía eléctrica con tarifas de Electricidad muy inferiores a las que pagan los consumidores del interior.** Los usuarios residenciales como los comerciales e industriales de Buenos Aires reciben tarifas que en todos los casos son muy inferiores a los de Mendoza (EDEMSA); Córdoba (EPEC) y Santa Fe (EPESF) entre otros. Sin duda ello constituye una injusticia manifiesta para con los consumidores del interior.



Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros tarifarios vigentes: ENRE y CERES- UB<sup>3</sup>

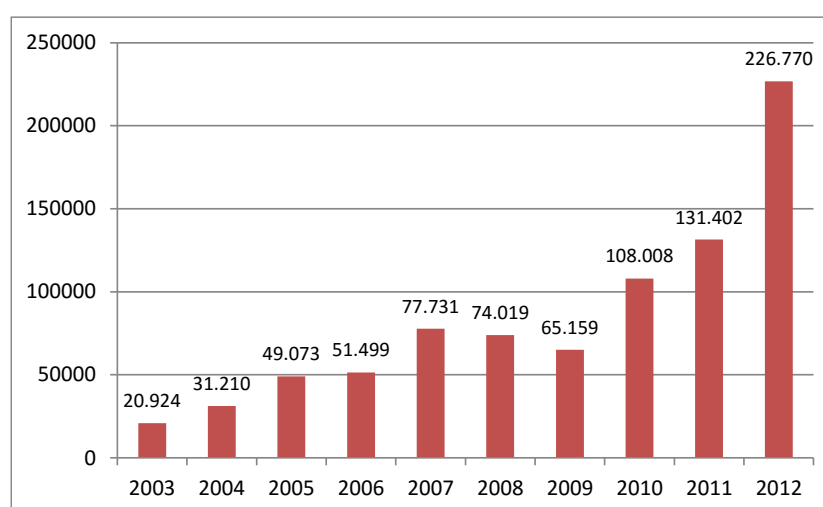
No obstante lo anterior debe puntualizarse que la generación de electricidad se realiza en jurisdicción nacional; y por lo tanto la energía recibida por las empresas distribuidoras de todo el país tiene un precio uniforme para todo el país. Ese precio es también subsidiado y por lo tanto ese subsidio impacta o beneficia a todas la empresa por igual.

En el marco de los estudios realizados en torno a los subsidios energéticos, se ha podido constatar con información oficial **que la calidad de los servicios públicos en aquellas empresas sometidas a congelamiento o retraso tarifario parcial como por ejemplo el servicio público de electricidad se ha deteriorado en forma significativa en el período 2005-2014**

<sup>3</sup> CERES: Centro de Estudios Regulatorios – Universidad de Belgrano.

Los usuarios incrementan sus reclamos. Los Reclamos de los usuarios presentados al ENRE (2003-2012) han aumentado en forma significativa en los últimos años. A su vez, y en función de la cantidad de reclamos se puede concluir que la falta de suministro constituye el principal causante de los reclamos (promedió el 75% anual entre 2008-2012). En los últimos años, los reclamos por falta de suministro crecieron más que el resto (+145% en 2010 y 80% en 2012). 9 de cada 10 reclamos de 2012 fueron por falta de suministro.

**Reclamos de los consumidores**



Fuente: Anuario 2012, ENRE.

### E.- LA MAGNITUD DE LOS SUBSIDIOS ENERGETICOS

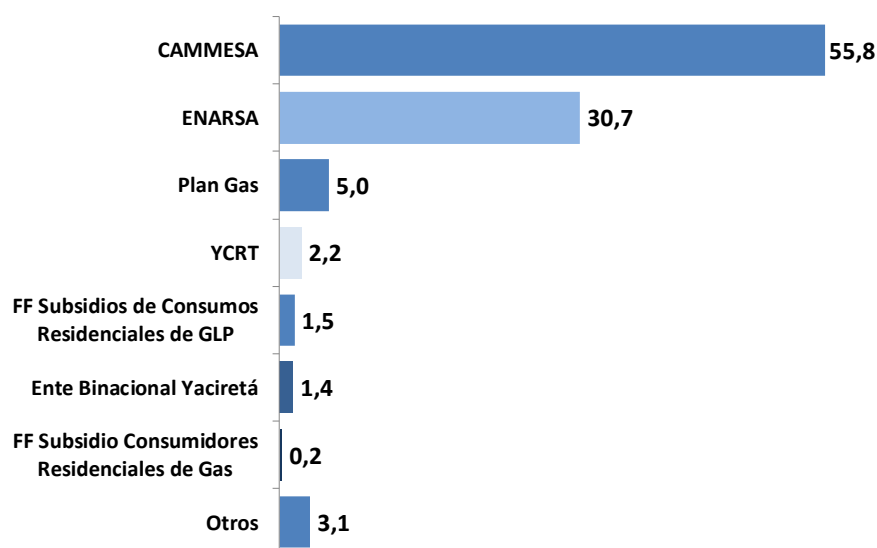
Durante el período que abarca los años 2004 y 2014, los subsidios destinados al sector energético sumaron cerca de **\$ 342.000** millones de pesos corrientes.

En el año 2004 los Subsidios Energéticos medidos como Transferencias para gastos corrientes fueron de 1157 millones de \$; mientras que las transferencias para gastos de capital fueron ese año de 144,8 millones de \$. En 2014 esos valores fueron de 127.984 millones de pesos para los Subsidios Energéticos y 32.770 millones de pesos para la Transferencias para gastos de capital.

Los subsidios energéticos – como transferencias para gastos corrientes - se canalizan principalmente a través de dos grandes empresas, CAMMESA y ENARSA, que entre otros fines tienen a su cargo, respectivamente, el subsidio a la generación de energía eléctrica (ya sea por medio de compensaciones a las generadoras, como mediante la compra de combustible) y la compra de gas importado para el abastecimiento del mercado interno.

Con una incidencia muy inferior, también se cuentan las transferencias a empresas productoras de gas derivadas del Programa de Inyección Excedente de Gas Natural (denominado “Plan Gas”) aprobado a comienzos del año 2013, destinado a incrementar la producción de este recurso mediante el otorgamiento de subsidios a las empresas que incrementen su producción por encima de un determinado umbral.

**Asignación de los subsidios energéticos  
en % acumulado 2004-2014**



Fuente: ASAP en base a Ministerio de Economía y Finanzas.

## F.- LA EQUIDAD DE LOS SUBSIDIOS ENERGETICOS

Se han realizado diversos estudios que indagan en la equidad de los subsidios energéticos.

De la información cotejada y analizada en el estudio se puede concluir que solo el 20 % de los Subsidios al gas natural por redes son recibidos por la población que se encuentra en los cuatro deciles de menor ingreso; para ellos el ahorro respecto a su ingreso familiar alcanza valores cercanos al 2% los ingresos. El 80% de los subsidios se concentra en los seis deciles de mayor ingreso de la población.

En cambio, en el caso del gas licuado en garrafas o cilindros (GLP) se observa una mayor productividad del subsidio ya que el grueso de los subsidios se concentra en los deciles de menor ingreso y los ahorros que se producen en relación al ingreso familiar son significativos por lo menos hasta el 5° decil. Cabe aclarar que **en el caso del GLP la parte más importante de los subsidios es usufructuada por los deciles de menor ingreso; inversamente de los que ocurre en el gas natural**

Una situación análoga se produce en el caso de los subsidios a la Electricidad se demuestra que los subsidios en los deciles de mayor ingreso son mayores que los de menores ingresos y los beneficios relativos son menores.

## G.- EL IMPACTO DE LA POLITICA DE SUBSIDIOS SOBRE LA SITUACIÓN ECONOMICO FINANCIERA DE LAS EMPRESAS ENERGETICAS

En el Sector de **Transporte de Gas natural**: Transportadora Gas del Norte – TGN - ha tenido pérdidas operativas en los últimos dieciocho trimestres, en lo relativo al servicio público de transporte de gas natural. Su tarifa no actualizada ni siquiera le permite recuperar sus costos operativos.

En el caso del Sector **Distribución de Gas**, la Secretaría de Energía ha resuelto una **Asistencia Económica Transitoria, por la suma total de \$2.590 millones** a ser distribuida en 10 cuotas entre las empresas Gas Natural Ban, Litoral Gas, GASNOR S.A., Camuzzi, Gas Cuyana, Gas del Centro, GASNEA S.A., y Metrogas.

En el caso del **Transporte de Energía Eléctrica** al cierre del período se han registrado los resultados generados por el reconocimiento de las variaciones de costos por parte de la SE y el ENRE. Consecuentemente Transener S.A. ha

---

reconocido ingresos por ventas por 359,7 M\$ y 267,6 M\$ e intereses ganados por 74,4 M\$ y 112,6 M\$, para los períodos de seis meses finalizados el 30 de junio de 2015 y 2014, respectivamente. Del mismo modo, Transba S.A. ha reconocido ingresos por ventas por 179,3 M\$ y 80,5 M\$ e intereses intermedios ganados por 19,3 M\$ y 28,6 M\$, para los mismos períodos, respectivamente.

En el Sector de **Distribución de Electricidad**, la Resolución de la Secretaría de Energía N° 32/2015, tuvo como efecto el reconocimiento de créditos para EDENOR por la suma de 2575,2 M\$. Para el caso de EDESUR los efectos alcanzaron a una suma de 2.338,9 M\$. - En el apartado siguiente se explica con más detalle los alcances de la Resolución indicada y se adjunta el informe de detalle de funcionamiento de las empresas del sector.

---

## H.- CONCLUSIONES

Las partidas de gasto del Presupuesto Nacional destinadas a financiar los subsidios al consumo de energía de energía eléctrica y gas natural registraron un crecimiento explosivo durante los últimos diez años. A nivel histórico, ninguna partida presupuestaría se ha incrementado en la magnitud en que lo han hecho los subsidios energéticos en la última década: multiplicándose 110 veces entre 2004 y 2014 (de \$1.157 millones a \$128.000 millones<sup>4</sup>). La magnitud que alcanzaron los subsidios energéticos se manifiesta en que representaron el 2,9% del PIB en 2014, superaron en un 14% el déficit primario de 2014 y alcanzaron el 67% del déficit financiero de la Administración Pública Nacional (APN).

En el trabajo se ha demostrado que los subsidios al consumo de electricidad y gas natural, a diferencia de los destinados al gas envasado en garrafas o cilindros, se concentran más en los deciles de ingreso medios-altos y altos.

Se ha demostrado mediante el análisis regional que **el actual esquema de subsidios es profundamente inequitativo a nivel regional y provincial**, lo cual se debe a la ausencia de revisión tarifaria en los márgenes de distribución del servicio de electricidad en el área de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (que concentran el 40% de la demanda), cuyas distribuidoras actualmente son compensadas con recursos del Tesoro Nacional. Por lo tanto, **mantener la política de subsidios energéticos vigente durante la última década no mejora la distribución del ingreso, tal como sí lo ha hecho la política de subsidios al transporte público<sup>5</sup>.**

Por otra parte, la demora en la implementación de los acuerdos de revisión tarifaria acordados con las compañías concesionarias provocó un profundo deterioro en la situación patrimonial y financiera de las empresas, tanto en el segmento del transporte como en el de la distribución, más marcado aún en el caso del servicio eléctrico (especialmente en el caso de las distribuidoras del AMBA, que prácticamente no han actualizado sus tarifas). Esta situación sólo ha sido

---

<sup>4</sup> De acuerdo con los créditos vigentes al 30/11/15, los mismos ascenderían a \$142.000 millones en 2015.

<sup>5</sup> ASAP (2014): "[Informe de Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte](#)"

---

atendida recientemente mediante medidas puntuales y transitorias destinadas a paliar la situación crítica de algunas compañías mediante el otorgamiento de asistencia financiera y compensaciones “a cuenta” de dicha revisión tarifaria, incrementando aún más la masa de subsidios financiados por el Presupuesto Nacional. En paralelo, se ha constatado que **la calidad de los servicios públicos en aquellas empresas sometidas a congelamiento o retraso tarifario parcial se ha deteriorado en forma significativa**, por los desincentivos a la inversión privada en el sector.

En suma, **tanto desde el punto de vista fiscal como desde su impacto redistributivo y sobre la situación económica de las empresas involucradas, resulta claro que los subsidios energéticos deben reordenarse y reducirse. Sin embargo, no deben perderse de vista las implicancias sociales y macroeconómicas de esta política** al momento de analizar la metodología, plazos e instrumentos considerados en su implementación.

La comparación regional del esquema tarifario de los servicios de luz y gas vigente en Argentina demuestra que la tarifa de luz que abona la mayor parte de los usuarios residenciales<sup>6</sup> es apenas el 7,7% de la tarifa promedio regional; en tanto que, para el caso del gas natural, las tarifas promedio de la región son entre 5 y 16 veces mayores que las locales, dependiendo del cuadro tarifario que se aplique<sup>7</sup>. Por ello, y teniendo en cuenta el impacto social que tal actualización significaría para los sectores más desfavorecidos, una alternativa para mejorar su focalización es aplicar un esquema de tarifa social que asigne los subsidios a la población vulnerable.

En cuanto al impacto macroeconómico de la eliminación de los subsidios, bajo la actual y compleja coyuntura económica, detraer 3% del PIB de consumo privado (financiado por los subsidios) frenaría la incipiente recuperación con probabilidades de caer nuevamente en una recesión. Vale agregar que el alza de las tarifas residenciales, comerciales e industriales, en un escenario de devaluación de la moneda, aceleraría aún más la inflación. **El gradualismo es, en este sentido, indispensable.**

---

<sup>6</sup> Consumos mensuales de entre 150 KWh y 300 KWh, que constituye el rango en el que se concentra el mayor consumo residencial.

<sup>7</sup> En abril de 2014, el ENARGAS dictó una serie de resoluciones por medio de las cuales se aprobó un nuevo esquema tarifario que prevé tres categorías de tarifas según el nivel de ahorro en el consumo registrado respecto a igual período del año anterior. Un esquema similar se aplicó en mayo de este año, previéndose de esta manera la reducción progresiva en la aplicación de subsidios en usuarios residenciales y comerciales, en la medida que el ahorro en el consumo desaparezca.



## I) RECOMENDACIONES

Se recomienda reordenar el esquema de funcionamiento del sistema energético en sus diferentes etapas (generación, transporte y distribución), en el marco de una reducción gradual de los subsidios, para lo cual se considera conveniente trabajar en función de los siguientes ejes:

1. Salir de la Ley de Emergencia Económica 25.561.
2. Arbitrar los recaudos para que el conjunto de empresas Distribuidoras de Energía Eléctrica (57 a nivel país y las Cooperativas eléctricas) alcancen en el plazo de un año el nivel de tarifas (margen de Distribución) de acuerdo a los previsto en los Contratos de Concesión.
3. Una vez que se produzca el saneamiento al sector de Distribuidoras Eléctricas, encomendar a éstas la responsabilidad de contratar la ampliación de la capacidad instalada.
4. Fijar para la energía generada en el MEM un valor medio que recupere todos los costos de generación auditados. Ese valor será el que pagarán las empresas distribuidoras a las generadoras y será a su vez el valor que se pasará a las tarifas finales pagadas por los usuarios finales de todas las jurisdicciones.
5. Establecer un subsidio destinado a compensar el precio de la energía eléctrica para usuarios vulnerables de todo el país. El mismo deberá focalizarse en los primeros deciles de la población, de manera tal que las subas sean mínimas para estos sectores, e ir disminuyendo progresivamente a medida que crecen los ingresos. Asimismo, deberá diseñarse de manera tal que permita que los aumentos de tarifas sean graduales y se evite una brusca reducción del consumo privado.
6. Utilizar las bases de datos de ANSES, del Ministerio de Desarrollo Social, de la AFIP y de las diferentes provincias del país para definir el alcance del subsidio. Como mínimo, se deberán incluir a jubilados y pensionados con haber mínimo, beneficiarios de pensiones no contributivas y de la AUH, empleadas domésticas y beneficiarios de programas sociales nacionales y provinciales.

- 
7. Establecer un plazo, previo a la implementación de los aumentos, para considerar reclamos por “errores de exclusión” por parte de aquellos que se consideren injustamente excluidos del subsidio.
  8. Mantener los actuales subsidios a los siguientes Fondos Fiduciarios: a) Fondo Fiduciario Consumidores Residenciales de GLP; y b) Fondo Fiduciario para Consumos Residenciales de Gas.
  9. Eliminar el Plan Gas, redefiniendo el mismo para la producción de Vaca Muerta y otros yacimientos a promover.
  10. Fijar un precio de venta del gas natural en boca de pozo que recupere los costos medios de producción nacional e importación.
  11. Establecer un subsidio de tarifa social destinado a compensar el costo del servicio de gas natural, con las mismas características del destinado a la energía eléctrica según el punto 5 precedente.