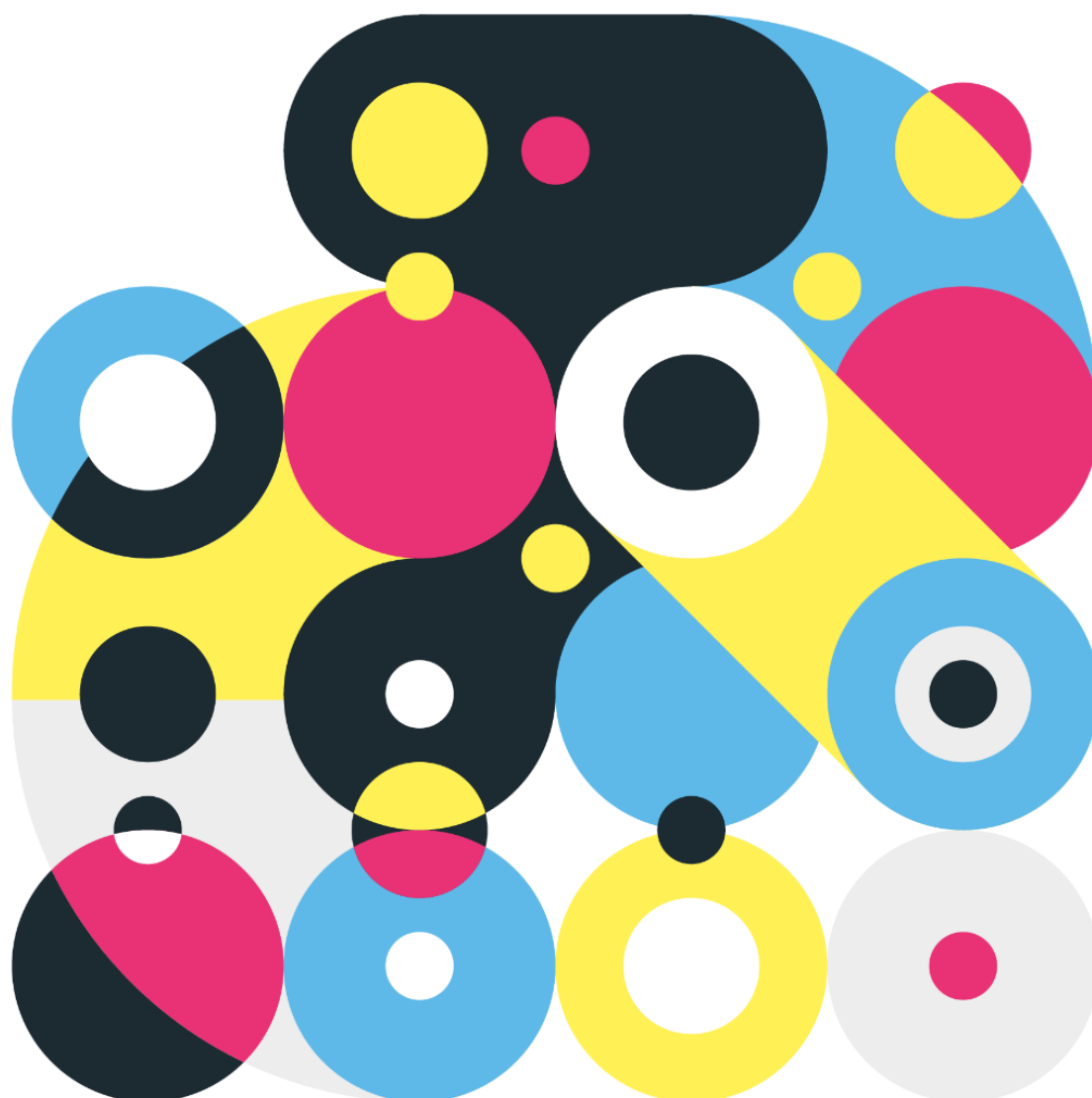


PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Redefinición de las tarifas y subsidios para un sector energético sostenible

Alejandro Einstoss
Julián Rojo





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción	5
2. Diagnóstico de los subsidios energéticos.....	7
2.1 Las transferencias otorgadas.....	7
2.2 El peso de las tarifas en los ingresos	9
2.3. Actualidad regulatoria: intervención y segmentación	12
3. Determinación y cobro de tarifas en Argentina	14
3.1 La estructura tarifaria de la electricidad.....	14
3.2 La estructura tarifaria del gas.....	16
3.3 Subsidios a la demanda: zonas frías y el fondo fiduciario para consumo de gas	17
4. Normativa vigente	18
4.1 El marco regulatorio del sector eléctrico	18
4.2 El marco regulatorio del gas natural	19
4.3 Un largo período de intervención en el sector	20
4.4 Recomposición institucional y normativa interrumpida	20
5. Objetivos de la política tarifaria. ¿Qué dice la literatura?.....	22
5.1 El objetivo de subsidiar	24
5.2 Alternativas existentes	24
5.3 La tarifa social	25
5.4 Síntesis de recomendaciones	26
6. La experiencia internacional.....	28
7. Tarifa social como mecanismo de focalización.....	34
7.1 Tarifa social en Argentina.....	34
7.2 El financiamiento de la tarifa social	36
7.3 El costo de oportunidad	37
8. Mecanismos complementarios para una normalización tarifaria.....	40
8.1 Fondo compensador eléctrico: el caso de Mendoza.....	40
9. Conclusiones.....	43
Bibliografía	44
Anexo	45

Índice de tablas, gráficos y diagramas

GRÁFICO 1. Evolución de los principales subsidios energéticos _____	8
GRÁFICO 2. Gasto en energía sobre el salario de un hogar promedio (2016-2022) _____	10
GRÁFICO 3. Variación porcentual del salario y los gastos en servicios energéticos del AMBA (2017-2022) _____	10
GRÁFICO 4. Subsidios vs atraso o aumento real en el gasto energético respecto al salario (2017-2022) _____	11
TABLA 1. Transferencias corrientes a conceptos energéticos en millones de USD corrientes _____	8
TABLA 2. Estimación de costo de oportunidad de la tarifa social _____	38
TABLA 3. Cálculo el consumo eléctrico mínimo residencial para una familia tipo _____	45
TABLA 4. Consumo promedio de gas según subzona _____	45
DIAGRAMA 1. Descripción general del sistema eléctrico _____	14
DIAGRAMA 2. Descripción general del sistema de gas de red _____	16
DIAGRAMA 3. Esquema de utilización del FPCT _____	41

Resumen

Los subsidios económicos, particularmente aquellos del sector energético, han sido un problema sin solución durante las últimas dos décadas. El estado de emergencia permanente en que se encuentra el sector –vigente en 20 de los últimos 22 años– ha derivado en congelamientos de tarifas prolongados que, en contextos de alta inflación, implican distorsiones notorias entre los precios que paga la demanda y los costos de prestación de los servicios públicos, que terminan siendo cubiertas por el Estado.

En 2022, los principales subsidios del sector energético alcanzaron los USD 12.427 millones (el 2% del PIB), cifra que representa el 82% del déficit fiscal primario del año. En ese mismo año el Estado cubrió el 79% del costo de la energía eléctrica y el 71% del costo del gas, lo que supuso un gran esfuerzo en términos de recursos públicos con implicancias distributivas regresivas, ya que este subsidio generalizado termina operando como una especie de tarifa social de cobertura universal.

Los subsidios pueden justificarse como un mecanismo que busca garantizar el acceso a los servicios a toda la población, en particular para que los sectores vulnerables tengan acceso a ellos aunque no puedan pagarlos. No obstante, que los servicios tengan precios demasiado bajos (que no cubren los costos) puede derivar en la falta de inversiones necesarias en mantenimiento y expansión que hacen a la sostenibilidad del sistema. De esta manera, puede empeorar la calidad del servicio y terminar perjudicando a quienes se quiere proteger con precios bajos: los hogares usuarios. Incluso, el problema se agrava si los subsidios son generalizados y los recursos, que son escasos, se destinan a financiar también a los hogares que sí pueden pagar los costos.

La complejidad para salir de este conflicto radica en que no se ha resuelto el *trade off* entre la accesibilidad y la sostenibilidad del sistema. Es por eso que las tarifas son una cuestión central de política pública dentro de cualquier modelo de desarrollo de una economía. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre las diferentes demandas contrapuestas y los responsables de formular políticas están teniendo dificultades para lograrlo.

En Argentina, en general, primaron las soluciones que buscan garantizar accesibilidad por sobre la sostenibilidad, pero eso llevó a un nivel de subsidios generalizados que no es sostenible y que atenta contra la previsibilidad que necesita el sector. Esta es una dificultad relevante para el sector energético ya que sus inversiones se caracterizan por ser a largo plazo. Esto atenta contra el mantenimiento del sistema, la expansión de las redes y el desarrollo de nuevas inversiones, lo que en un deterioro sostenido de la calidad de servicio que perjudica más a los hogares vulnerables.

Por eso, es necesario reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal y focalizar los esfuerzos en asegurar el acceso a la energía a la población más vulnerable, al mismo tiempo que alcanzar la recomposición de tarifas en pos de la sostenibilidad del sector. En primer lugar, porque su nivel actual es insostenible para ser financiado fiscalmente y tiene repercusiones en los desequilibrios macroeconómicos. En segundo lugar, porque su dinámica afecta la previsibilidad que requiere el sector y atenta contra las inversiones necesarias para buscar la sostenibilidad. En tercer lugar, porque resultan ineficientes, ya que los recursos escasos se están destinando a financiar a todos los hogares sin una focalización en quienes más lo necesitan.

Con el propósito de reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal, este documento evalúa la implementación de una Tarifa Social (TS) como mecanismo de focalización de subsidios destinada a la población vulnerable. La literatura y las experiencias relevadas indican claramente que los regímenes de tarifa social son efectivos para mejorar el acceso de los usuarios vulnerables a los servicios energéticos, para reducir la carga fiscal y para contribuir a la eficiencia energética si su diseño incluye este objetivo.

La TS estudiada busca garantizar la universalización del acceso a la energía, focalizando los recursos públicos en los sectores vulnerables e incentivando el uso eficiente y racional de la energía mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas. Para eso, la TS se implementa a través de un descuento en las facturas de energía eléctrica y de gas para los hogares identificados como vulnerables y establece umbrales de consumo. Así, alcanzaría al 30% de los hogares argentinos: aproximadamente 5 millones de hogares, de los cuales 4,9 millones tienen acceso a red de energía eléctrica y 1,1 millones tienen acceso a red de gas natural.

Su implementación permitiría un ahorro fiscal del 1,4% del PIB. Este resultado surge de estimar el costo de oportunidad de implementar la TS propuesta, para verificar que la implementación y los criterios propuestos aseguren el objetivo de reducción de la masa de subsidios y su peso en las cuentas públicas.

Con esta alternativa, se incentiva el uso eficiente de los recursos a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables a través de subsidios focalizados y se garantiza la sostenibilidad del sistema de prestación de servicios públicos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para un desarrollo sostenible.

Introducción

Los subsidios económicos, particularmente aquellos del sector energético, son un problema sin solución de las últimas dos décadas. El estado de emergencia permanente en que se encuentra el sector –vigente en 20 de los últimos 22 años– ha derivado en congelamientos de tarifas prolongados que, en contextos de alta inflación, implican distorsiones notorias entre los precios que paga la demanda y los costos de prestación de los servicios públicos, que terminan siendo cubiertas por el Estado.

Desde la salida de la Convertibilidad, **los recursos públicos destinados a cubrir esa diferencia entre precios y costos se fueron incrementando y hoy significan una mochila pesada para las cuentas públicas.** En 2022, los principales¹ subsidios a la energía alcanzaron los USD 12.427 millones (el 2% del PIB) y explicaron el 82% del déficit fiscal primario del año. Aumentaron 8% sobre 2021 y 162% respecto a 2019-. Esta magnitud de subsidios equivale a que el Estado haya cubierto el 79% del costo de la energía eléctrica y el 71% del costo del gas en 2022.

Esta dinámica y magnitud hacen que la problemática de los subsidios a la energía trascienda los límites sectoriales y termine repercutiendo a nivel macroeconómico con consecuencias fiscales, monetarias y sociales. Fiscales porque son imposibles de ser financiados fiscalmente. Monetarias porque, dado el contexto, demandan divisas para importar la energía que no siempre llega a satisfacer la oferta local. Sociales porque cualquier corrección en el valor de las tarifas tiene impacto en la inflación que afecta, sobre todo, a los más vulnerables.

La complejidad para salir del problema radica en que no se ha resuelto el *trade off* entre la accesibilidad y la sostenibilidad del sistema. Mientras que la accesibilidad refiere al precio que los/as usuarios/as pueden y están dispuestos a pagar, la sostenibilidad depende de inversiones necesarias en mantenimiento y expansión para un funcionamiento del sistema sin fallas ni cortes en los hogares ni en el sistema productivo que demanda recursos para ser realizada.

Así, los subsidios pueden justificarse como un mecanismo que busca que los servicios sean accesibles para toda la población, en particular, para que los sectores vulnerables tengan acceso a ellos, aunque no puedan pagarlos. Pero, por otro lado, que los servicios tengan precios demasiado bajos (que no cubren los costos) puede derivar en la falta de las inversiones necesarias en mantenimiento y expansión que hacen a la sostenibilidad del sistema. De esta manera, puede empeorar la calidad del servicio y terminar perjudicando a quienes se quiere proteger con precios bajos: los/as usuarios/as. El problema se agrava si los subsidios son generalizados y se destinan los escasos recursos a financiar también a los hogares que sí pueden pagar los costos.

Es por eso que las tarifas públicas son una cuestión central de política pública dentro de cualquier modelo de desarrollo de una economía. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre las diferentes demandas contrapuestas. Por un lado, existen preocupaciones relacionadas con las finanzas públicas y el medio ambiente que impulsa la necesidad de aumentar las tarifas de energía para solventar al sistema y al mismo tiempo generar los incentivos adecuados de consumo responsable. Por otro lado, existen preocupaciones sobre la accesibilidad y la economía política que generan presiones para mantener artificialmente bajas las tarifas.

¹ Los subsidios energéticos corrientes se explican en cuatro grandes bloques: el primero es el subsidio a la energía eléctrica a través de la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista (CAMMESA); el segundo es el subsidio al gas natural a través de Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) y el que paga la demanda en el sector regulado; el tercero son aquellos subsidios a la demanda residencial de gas (programa Hogar, por ejemplo); y el cuarto son los subsidios a los productores de gas materializados en el Plan Gas.Ar y sus anteriores versiones. El resto de los subsidios no comprendidos en estos 4 bloques alcanzaron los USD 573 millones en 2022. Entonces, en total fueron USD 12.999 millones.

En Argentina, en general, primaron las soluciones de política que buscan garantizar accesibilidad por sobre la sostenibilidad. Existen circunstancias en las que es razonable perseguir uno de los dos objetivos sobre el otro. Por ejemplo, en contextos de crisis socioeconómica tiene sentido que el Estado busque garantizar la accesibilidad, mientras que en contexto de crecimiento económico es una oportunidad para desarrollar las inversiones que busquen la sostenibilidad en tanto no está en riesgo la accesibilidad. Lo que definitivamente no es una salida del problema planteado es aplicar durante 20 años subsidios generalizados a la oferta como ocurrió en Argentina. Si bien surgieron en un contexto de crisis que los justificaba, su carácter transitorio se volvió permanente. Así, se financió con subsidios generalizados a los hogares que sí pueden pagarlos y el sector no generó los ingresos para costear las inversiones en expansión y mantenimiento poniendo en riesgo la sostenibilidad.

Este documento pone en evidencia la necesidad de focalizar los recursos públicos a través de una Tarifa Social (TS) que garantice el acceso a los hogares más vulnerables. La experiencia internacional y el relevamiento de literatura describen la tarifa social como mecanismo de focalización de recursos para disminuir el gasto energético a las familias de menores ingresos y facilitar el acceso a la energía a estos sectores.

La propuesta de TS permitiría un ahorro del 70% de los recursos que se invierten actualmente: al pasar del 2% del PBI actual al 0,6%. Así, se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables, a través de subsidios focalizados; y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para el desarrollo sostenible.

El documento se organiza de la siguiente manera. En la sección 2, se presenta un diagnóstico actual de los subsidios energéticos. Las secciones 3 y 4 describen la estructura de determinación y cobro de tarifas del sistema energético en Argentina y la evolución de la normativa, respectivamente, para conocer el funcionamiento del sector antes de presentar las alternativas de solución. La sección 5 incluye un relevamiento de la literatura especializada y sus recomendaciones. La sección 6 presenta un relevamiento de experiencias internacionales que brindan elementos relevantes que deben ser considerados para la discusión de la problemática en Argentina. Teniendo en cuenta lo anterior, la sección 7 presenta la alternativa de Tarifa Social como mecanismo de focalización en el país, acompañado en la sección 8 por la descripción de un fondo compensador que armonice y reduzca las asimetrías en las tarifas de electricidad entre regiones. Por último, en la sección 9, el documento presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

2. Diagnóstico de los subsidios energéticos

Los subsidios del sector energético se han convertido en un problema sin solución de las últimas dos décadas. La dinámica y magnitud hacen que la problemática trascienda los límites sectoriales y termine repercutiendo a nivel macroeconómico con consecuencias fiscales, monetarias y sociales. Consecuencias fiscales porque son imposibles de ser financiados fiscalmente. Consecuencias monetarias porque, dado el contexto, demandan divisas para importar la energía que no siempre llega a satisfacer la oferta local. Consecuencias sociales porque cualquier corrección en el valor de las tarifas tiene impacto en la inflación que afecta, sobre todo, a los más vulnerables. Esta sección realiza un diagnóstico de la situación de los subsidios tanto desde el punto de vista del gasto como del contexto y la actualidad regulatoria.

2.1 Las transferencias otorgadas

En 2022, los principales subsidios energéticos representaron el 2% del PIB y el 82% del déficit fiscal primario del año, en total USD 12.427 millones (\$ 1.596.652 millones)² (Tabla 1). Estos se componen por los subsidios energéticos corrientes, es decir, aquellos que no se aplican a gastos de capital que se explican en cuatro grandes bloques. El primero, y más importante, es el subsidio a la energía eléctrica a través de la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista (CAMMESA) entendido este como la diferencia entre el costo de generación y el precio que paga la demanda regulada en el mercado mayorista. El segundo, es el subsidio al gas natural entendido, en este caso, como la diferencia entre el precio de importación a través de Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) y el que paga la demanda en el sector regulado. El tercero, refiere a aquellos subsidios a la demanda residencial de gas (programa hogares con garrafas, etc.)³. Por último, el cuarto, son los subsidios a los productores de gas materializados en el Plan Gas.Ar y sus anteriores versiones.

Cabe aclarar que los datos públicos muestran a CAMMESA sin devengamientos en el mes de julio lo cual es una situación no comparable con la realidad. En los meses de junio y agosto el promedio de subsidios eléctricos ha sido de USD 1.100 millones por mes (\$ 136.700 millones) con lo cual, para una estimación más precisa, es factible pensar en que los subsidios energéticos efectivos, para mantener funcionando el sistema energético, cerraron el año 2022 en USD 13.500 millones. Esto implica una carga de 0.2 puntos porcentuales más respecto al PBI superando, entonces, el 2.4% del peso de los subsidios respecto al producto.

² El déficit primario nacional para el año 2022 asciende a \$ 1.955.149 millones. Datos obtenidos del Ministerio de Economía: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-diciembre-el-sector-publico-nacional-registro-un-deficit-primario-de-502128-millones>.

³ Fondo Fiduciario para el consumo de gas y GLP (Ley N° 25.565 y Ley 26.020) y subsidio a las Distribuidoras de Gas natural (Resolución 508/2017)..

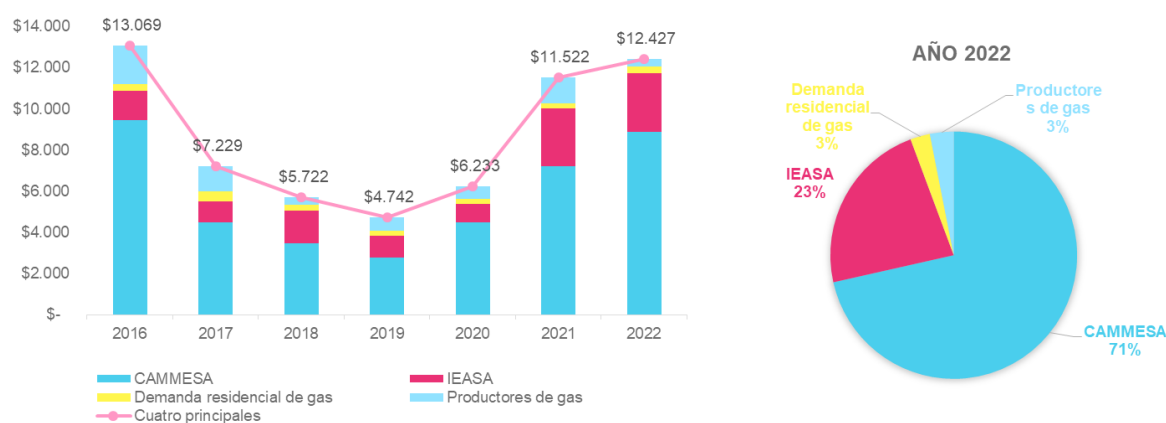
TABLA 1. Transferencias corrientes a conceptos energéticos en millones de USD corrientes⁴

	CAMMESA	IEASA	Demanda residencial de gas	Productores de gas	Cuatro principales	Otros	Total
2016	\$ 9,467	\$ 1,398	\$ 326	\$ 1,878	\$ 13,069	\$ 2,418	\$ 15,488
2017	\$ 4,476	\$ 1,023	\$ 505	\$ 1,224	\$ 7,229	\$ 1,801	\$ 9,030
2018	\$ 3,462	\$ 1,023	\$ 262	\$ 385	\$ 5,722	\$ 679	\$ 6,401
2019	\$ 2,794	\$ 1,027	\$ 249	\$ 672	\$ 4,742	\$ 209	\$ 4,951
2020	\$ 4,470	\$ 919	\$ 224	\$ 620	\$ 6,233	\$ 288	\$ 6,521
2021	\$ 7,199	\$ 2,840	\$ 245	\$ 1,237	\$ 11,522	\$ 548	\$ 12,070
2022	\$ 8,883	\$ 2,836	\$ 321	\$ 386	\$ 12,427	\$ 573	\$ 12,999
Total	\$ 40,751	\$ 11,068	\$ 2,362	\$ 2,918	\$ 57,099	\$ 11,964	\$ 69,063
% Var 2021-22	23%	0%	31%	-69%	8%	4%	8%
% Var 2019-22	218%	176%	29%	-43%	162%	174%	163%
% Var 2016-22	-6%	103%	-2%	-79%	-5%	-76%	-16%

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto y BCRA.

Los cuatro principales bloques de subsidios crecieron 8% respecto al año anterior y 162% respecto del año 2019, que se constituye como el año con la menor suma de subsidios otorgados (**Gráfico 1**). En total, el gasto en todos los conceptos de subsidios energéticos alcanzó los USD 11,964 millones, sumando USD 69,063 en los últimos siete años.

GRÁFICO 1. Evolución de los principales subsidios energéticos



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto y BCRA.

⁴ Transferencias corrientes bajo la finalidad "Servicios Económicos", función "Energía, Combustibles y Minería". Otros gastos incluyen Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Entidad Binacional Yaciretá, EBISA y otros menores o sin discriminar.

Los subsidios eléctricos se destacan por sobre el resto ya que ocupan el 71% del total de las transferencias otorgadas en 2022. Le sigue el subsidio a la importación de gas de Bolivia y Gas Natural Licuado (GNL) a través de IEASA con el 23% y por último las transferencias a la demanda residencial de gas y a los productores de gas con el 3% en ambos casos.

A continuación, la sección describe la evolución del peso de las tarifas en los ingresos de los hogares durante los últimos años para evaluar la accesibilidad.

2.2 El peso de las tarifas en los ingresos

La accesibilidad del sistema energético, el precio que los/as usuarios/as pueden y están dispuestos a pagar, está determinado, en parte, por el peso de las tarifas de los ingresos de los hogares. El porcentaje que ocupa el gasto en los ingresos es un indicador que muestra el esfuerzo de los hogares para mantener un nivel de confort energético promedio. Entre otros, también puede utilizarse para estimar lo que en la literatura se conoce como “Pobreza Energética” aunque no es determinante y hay poco consenso sobre su utilización.

En este sentido, el concepto de Pobreza Energética ha sido, y sigue siendo, ampliamente debatido ya que se trata de un fenómeno multicausal al que cada país puede definir de maneras distintas. Por ejemplo, según la Comisión Europea:

“La pobreza energética es el resultado de la combinación de unos ingresos bajos, una elevada proporción de la renta disponible gastada en energía y una mala eficiencia energética”. (European Commission, 2022).

Por eso, medir la Pobreza Energética de los hogares es una tarea compleja que requiere tanto de información cuantitativa (ingresos, gastos en energía, etc.) como de información que debe ser suministrada por los consumidores⁵. Si bien la pobreza energética no puede medirse con facilidad, sí puede utilizarse el peso de los servicios energéticos sobre el salario como una estimación del esfuerzo de los habitantes en sostener un consumo promedio del hogar en una región determinada.

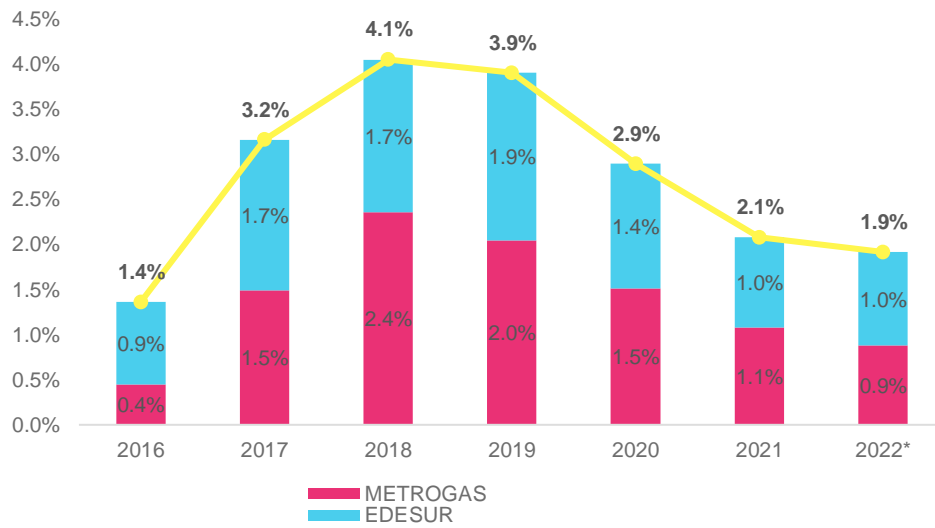
Recientemente, entre los años 2016 y 2022, el peso del gasto en energía sobre el salario de los hogares ha ido cambiando entre 1,4% y un máximo de 4,1% (Gráfico 2)⁶⁷. En el año 2016 el peso de los servicios energético en un salario promedio registrado fue del 1.4%. A partir de allí, una sucesiva suba de tarifas en gas y electricidad dio como resultado un aumento de la proporción del gasto hasta llegar al 4.1% en el año 2018. Luego, un nuevo congelamiento tarifario en un entorno de inflación creciente a partir del año 2019 hizo que la carga de los servicios públicos bajase paulatinamente producto de su licuación real respecto del salario. Al final de la serie, en noviembre de 2022, si bien comenzó a implementarse de manera parcial la segmentación tarifaria a partir de septiembre de 2022, no se observa un aumento significativo. Esta evolución en el periodo elegido es reflejo de algunas particularidades ya descritas: un congelamiento de tarifas extendido entre 2003 y 2015, la normalización institucional y actualización tarifaria entre 2016 y 2019 y un nuevo periodo de congelamiento de tarifas entre mayo de 2019 y septiembre de 2022.

⁵ La Comisión Europea cuenta con el EU Energy Poverty Observatory (EPOV) que tiene como objetivo profundizar en los estudios sobre esta temática y cuenta con una serie de indicadores para estimar la Pobreza Energética.

⁶ Esta estimación se hace en base a los consumos promedio para un usuario medio de la región del AMBA abastecido por la empresa EDESUR con un consumo de 300 kwh/mes y por Metrogas para un consumo de 65 m3/mes (Gráfico 2). La relación del gasto se hace en base la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) informada mensualmente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁷ Datos obtenidos de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/ripte>.

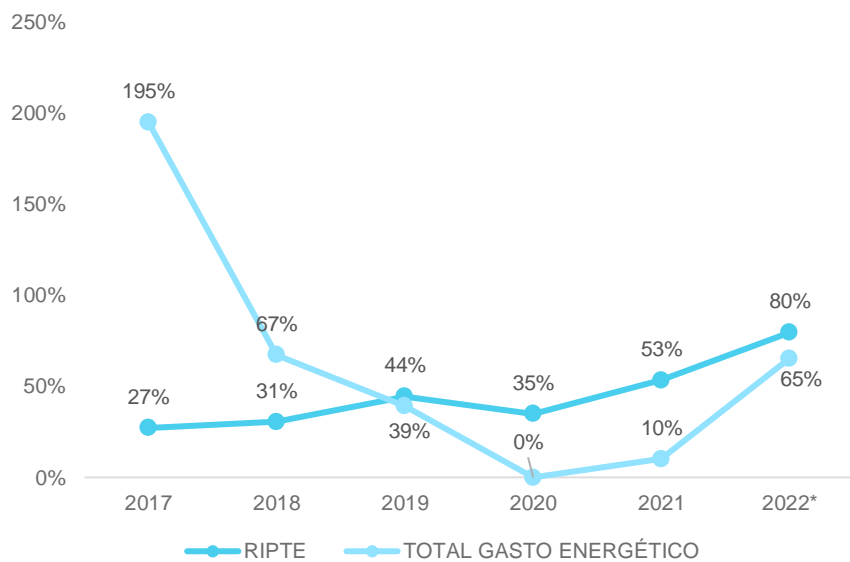
GRÁFICO 2. Gasto en energía sobre el salario de un hogar promedio (2016-2022)



Salario mensual y cuadros tarifarios vigentes a diciembre de cada año.
 * En 2022 con dato de ingresos disponible a noviembre. Para ese mes, los cuadros tarifarios se componen por promedio ponderado por Niveles de segmentación vigente.

Fuente: elaboración propia en base a EDESUR, METROGAS y MTEySS

GRÁFICO 3. Variación porcentual del salario y los gastos en servicios energéticos del AMBA (2017-2022)

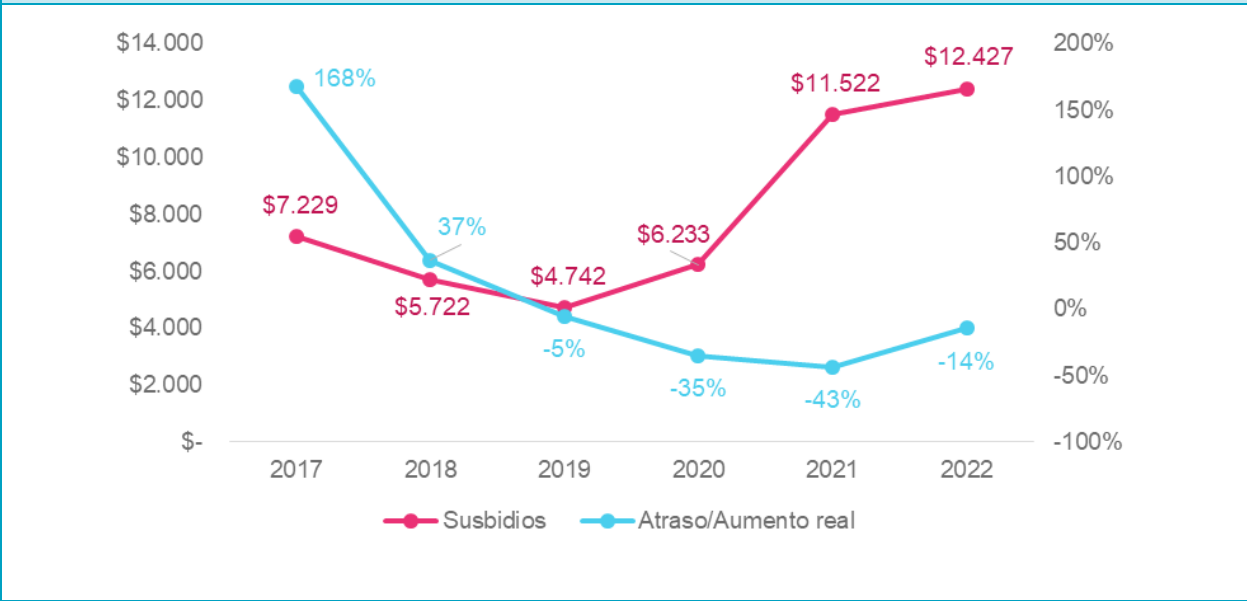


Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, ENRE y METROGAS.

La variación del peso de los subsidios en el ingreso se explica porque los aumentos de los servicios públicos entre los años 2016 y 2018 fueron superiores al crecimiento del salario. El gráfico 3 muestra la variación interanual en el mes de diciembre de cada año respecto al salario y los gastos energéticos. Como se puede observar, los aumentos de los servicios públicos entre los años 2016 y 2018 fueron muy superiores al crecimiento del salario. Esto permitió reducir significativamente el monto en subsidios a la vez que aumentó el peso de los gastos energéticos sobre el salario. A partir de 2019 se observa la situación inversa. Las tarifas se mantienen congeladas desde el primer trimestre de 2019 y durante todo 2020 mientras el salario crece nominalmente. A su vez, a partir de 2021 los incrementos vía el programa de segmentación de subsidios en los servicios públicos.

Esta dinámica refleja la relación inequívoca entre atraso o aumento real en el gasto de los servicios públicos y la cuenta de subsidios. El gráfico 4 muestra esta relación en el tiempo. En los periodos donde la variación del gasto energético es superior a la variación en el salario promedio registrado (esto es un aumento real del gasto energético, con signo positivo) es acompañado por una baja en los subsidios. Análogamente, los años con un atraso real en el gasto energético (esto es una reducción real del gasto energético, con signo negativo) ha sido acompañado de un aumento en las transferencias.

GRÁFICO 4. Subsidios vs atraso o aumento real en el gasto energético respecto al salario (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, EDESUR, METROGAS y MTEySS.

El gráfico 4 refleja que el atraso real en el gasto en energía de los hogares comenzó en el año 2019. En particular, a partir del congelamiento de tarifas desde el primer trimestre. A su vez, los años de mayor atraso tarifario respecto al salario han sido 2020 y 2021 con una brecha negativa de 35 y 43 puntos porcentuales entre el crecimiento del salario y el gasto en servicios energéticos. En 2022, aun con el comienzo de la implementación de la segmentación se observó un atraso tarifario del 14%.

2.3. Actualidad regulatoria: intervención y segmentación

La política energética argentina de los últimos años se caracteriza por una sucesión e incluso superposición de una multiplicidad de esquemas con premisas contradictorias. Detrás de estos vaivenes de política ha estado la búsqueda por atender la urgencia macroeconómica del momento, pero sin haber resuelto satisfactoriamente los dilemas que enfrentaba. Un ejemplo actual de esta práctica son las tarifas atrasadas como instrumento de ancla inflacionaria, generando efectos contrarios a resolver los problemas del sector.

No obstante, recientemente, se fue acentuando algún grado de coincidencia sobre la insostenibilidad de los subsidios generalizados a la oferta del sector energético. El creciente peso de los subsidios económicos en el déficit fiscal, en un contexto de aceleración inflacionaria, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), delinearón el marco para que el gobierno nacional en marzo de 2022 anunciara un programa de reducción de subsidios. El entendimiento alcanzado con el FMI supone la ejecución de un programa económico integral que permita una reducción de los subsidios tarifarios a la energía (junto con otras medidas “estructurales” que están apenas esbozadas en el acuerdo actual).

En marzo de 2022 se anunció la segmentación de subsidios en las tarifas de servicios públicos de gas y electricidad para usuarios residenciales. Comenzó con el anuncio por parte del Presidente de la Nación en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. La implementación de la segmentación de subsidios en las tarifas de servicios públicos de gas y electricidad para usuarios residenciales marcó el inicio de un esquema de focalización en la demanda vulnerable dejando de lado el subsidio generalizado. El 16 de junio del mismo año se emitió el Decreto 332/22 que establece el régimen de segmentación de subsidios. En el artículo uno el texto indica que se establece a partir de junio de 2022:

“(...) un régimen de segmentación de subsidios a usuarios y usuarias residenciales de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural por red, con el objeto de lograr valores de la energía razonables y susceptibles de ser aplicados con criterios de justicia y equidad distributiva.”

La segmentación define tres grupos (o niveles) de consumidores para asignar los subsidios en base a la capacidad económica de los hogares, estableciendo una regla de aumentos de tarifas:

- nivel 1, de mayores ingresos: pagarán el costo pleno;
- nivel 2, de menores ingresos: pagará una tarifa indexada a la evolución de los salarios del año anterior –máximo aumento del 40% del Coeficiente de Variación Salarial (CVS);
- nivel 3, de ingresos medios: pagará una tarifa indexada a la evolución de los salarios del año anterior –máximo aumento del 80% del CVS.

Los parámetros límite sobre la capacidad económica de los hogares para definir en nivel que le corresponde a cada usuario son descriptos en el mismo Decreto y se trata de condiciones socioeconómicas y patrimoniales objetivas, concretas y no nominales. El Decreto también creó el Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE), bajo la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Energético, donde deben anotarse todos los usuarios que deseen solicitar el subsidio del Estado Nacional. Además, esta norma definió como autoridad de aplicación a la Secretaría de Energía y determinó que el ENRE y el ENARGAS “(...) se constituyen como Unidades Operativas de Implementación respecto de los servicios que regulan, debiendo recabar de las distribuidoras y subdistribuidoras, en caso de corresponder, la información que requiera la Autoridad de Aplicación (...).”

El 28 de junio de 2022 la Secretaría de Energía emitió la Resolución N° 467/2022 donde definió instrucciones, criterios y responsabilidades para implementar la segmentación. Mediante esta Resolución se instruyó a la Subsecretaría de Planeamiento Energético a instrumentar la Segmentación de Subsidios a usuarios residenciales y constituir, poner en funcionamiento y mantener actualizado el RASE. Por otra parte, también instruyó a la Subsecretaría de Coordinación Institucional de Energía a proyectar y suscribir convenios con los poderes concedentes de servicios públicos análogos en Jurisdicciones Provinciales o Municipales.

Un punto importante a tener en cuenta es que la segmentación de subsidios se hace a través de precios: en el caso de la energía eléctrica, debido a que el Estado nacional no puede determinar cuadros tarifarios en otras jurisdicciones, se determinó que para los tres niveles de ingresos se cobren precios de la energía mayorista diferente cuya fijación está a cargo del Estado nacional. En este sentido, es importante destacar que el esquema de segmentación de subsidios no segmenta los cargos por distribución – VAD: valor agregado de distribución - e impuestos, sino que utiliza los precios de la energía (Precio Estacional y Precio del Gas) como herramientas de aplicación.

El inicio formal de la implementación de la segmentación de subsidios fue el 30 de agosto de 2022 mediante la Resolución 629/2022 que modifica los precios de la energía eléctrica para el periodo 1° de septiembre al 31 de octubre. Sin embargo, la Secretaría de Energía anunció posteriormente que “excepcionalmente y por única vez”⁸ se aplicaron, para todos los usuarios, los precios correspondientes al Nivel 2, que no tienen variación para el periodo, mientras que los nuevos precios desagregados por los tres niveles comenzaron a ser aplicados a partir del mes de octubre de 2022.

En síntesis, la complejidad del diseño atenta contra la temporalidad de puesta en práctica y asume riesgos relevantes de exclusión. La medida anunciada en marzo de 2022, se formalizó en junio mediante el decreto 332/2022 y reglamentó en agosto mediante la Resolución 629/2022 para comenzar con su implementación en septiembre. Pero este cronograma se vio forzado a postergarse por la dificultad del diseño en los mecanismos de la segmentación. En particular, la búsqueda por categorizar a todos los hogares implica complejidades para la implementación. Según el diseño de la medida, todos los demás usuarios de la red que no se hubieran registrado en el RASE deberían pasar a pagar el costo pleno. Así, se buscaba identificar a los hogares del nivel 1 para que a fines de 2022 pagaran el costo pleno de la energía. Sin embargo, en febrero de 2023, solo se había inscripto el 40% de la cantidad de beneficiarios que se había estimado en base a la cantidad de hogares vulnerables. Entonces, avanzar con un aumento de la tarifa para todo el resto de los hogares implicaría un riesgo de exclusión muy elevado, es decir, que muchos hogares vulnerables reciban un aumento muy elevado en su factura de energía que les fuera imposible de pagar. Esta dificultad en el registro de los hogares usuarios tomó más tiempo del estipulado y eso demoró la puesta en práctica de la medida.

Además, por diseño, la segmentación tarifaria implementada no permite realizar la recomposición tarifaria necesaria y corregir el retraso alcanzado en el contexto inflacionario. La segmentación en tres grupos, donde solo el 30% de los hogares –nivel 1– acompaña la evolución tarifaria, mientras el restante 70% –niveles 2 y 3- poseen un tope al incremento atado a la evolución salarial - que en general es menor a la inflación-, deja una masa importante de la tarifa aun sin corregir. Este diseño de la medida deja en evidencia que con su implementación no es posible una recomposición de las tarifas, dado el contexto de tarifas atrasadas, y debido a que los aumentos para los niveles 2 y 3 serán siempre menores a la inflación.

⁸ Nota NO-2022-103311985-APN-SE#MEC obtenida de <https://cammesaweb.cammesa.com/2022/10/03/no-2022-103311985-apn-semec/>.

Por último, es preciso notar que el nuevo esquema de segmentación de subsidios convive, en la actualidad, con los subsidios a la demanda por zonas frías (gas natural por redes) y por tarifa social (energía eléctrica, a cargo de las provincias).

3. Determinación y cobro de tarifas en Argentina

Los servicios públicos de energía tienen una estructura organizacional distinta según sea eléctrica o gas natural por redes en cuanto a su cobertura geográfica y respecto a las competencias que le corresponden al Estado nacional.

El servicio de distribución eléctrica se encuentra descentralizado en manos de provincias y/o municipios y únicamente bajo jurisdicción nacional en el territorio del AMBA (en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense). En particular para el AMBA, las Distribuidoras eléctricas bajo control nacional, a través del ENRE, son EDENOR y EDESUR. Para el resto del territorio nacional la competencia regulatoria queda en manos de provincias y/o municipios que han emitido normativa regulatoria en cada uno de los casos. En este sentido, el Estado nacional no puede determinar los cuadros tarifarios finales por fuera del AMBA.

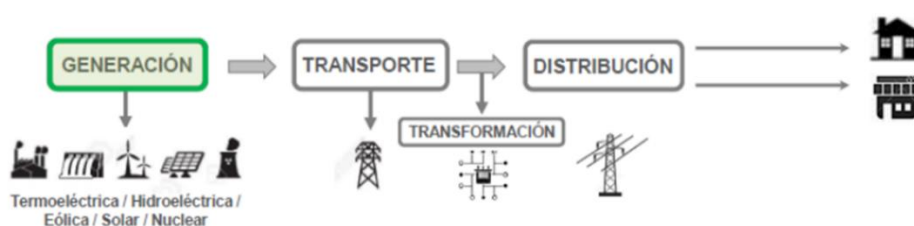
El servicio de distribución de gas natural por redes no se encuentra descentralizado, sino que en todo el territorio nacional es competencia del Estado nacional. El ENARGAS es el encargo de regular la actividad del transporte y distribución y determinar los cuadros tarifarios que deben aplicar los transportistas y las distribuidoras, en este último caso diferenciado por zona y subzona de prestación del servicio.

En esta sección, el informe describe la estructura de determinación y cobro de tarifas del sistema energético en Argentina.

3.1 La estructura tarifaria de la electricidad

El sistema eléctrico se compone de tres grandes subsectores que tienen actores propios: (i) la generación eléctrica, (ii) el transporte de alta y extra alta tensión y (iii) la distribución por redes (Diagrama 1).

DIAGRAMA 1. Descripción general del sistema eléctrico



Fuente: Secretaría de Energía.

Las tarifas finales en las facturas tienen dos instancias de organización. La primera es la general donde se pueden ver los grandes componentes. La segunda es la particular que está plasmada en los cuadros tarifarios propios de cada provincia.

Las facturas finales de energía eléctrica en Argentina se observan aguas abajo y, bajo la organización general, están estructuradas en cuatro componentes. La cadena de prestación del servicio eléctrico se resume en los cuatro componentes:

1. El precio de la energía (precio monómico estacional). Es el precio estacional que paga la demanda y que es fijado trimestralmente por la Secretaría de Energía. Este es el precio al que compran las Distribuidoras en el Mercado Mayorista Eléctrico (MEM) y es igual para todo el territorio nacional.
2. El costo del transporte de energía. Es el cargo por llevar en energía eléctrica desde las centrales generadoras hasta las distribuidoras.
3. El Valor Agregado de Distribución (VAD). Representa el cobro de la Distribuidora por prestar el servicio de distribución a los hogares, comercios e industrias.
4. Los impuestos nacionales, provinciales y municipales incluidos en la factura final.

$$Tarifa_{eléctrica} = Precio + Transporte + Distribución + Impuestos$$

En general, el precio de la energía, el VAD y los impuestos tiene aproximadamente el mismo peso porcentual en la factura final dependiendo la Distribuidora y la carga impositiva que se le aplique en cada Provincia o Municipio. Es importante destacar que el precio de la energía es el mismo el todo el territorio nacional. La diferencia en el nivel de las tarifas entre las Provincias o Municipios está dada por lo que cobran las Distribuidoras en concepto de VAD y por la carga impositiva provincial y municipal.

La organización particular de las facturas finales eléctricas está plasmada en los cuadros tarifarios y es la que se refleja en cada una de las facturas de los hogares del país. En este sentido, la importancia de este segundo escalón organizativo radica es determinar de qué manera decide cada jurisdicción cobrar los cuatro componentes generales, esto es el diseño final de presentación de la factura.

Para mayor ilustración se puede pensar en una factura residencial que contenga el cargo fijo, el cargo variable y los impuestos:

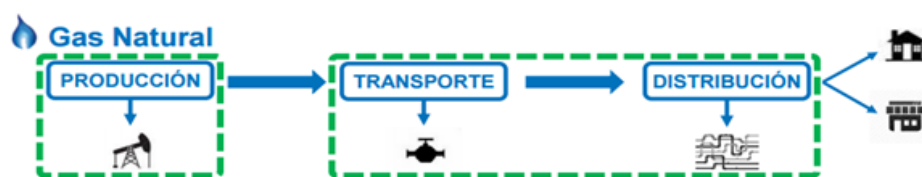
- Dentro del cargo fijo se cobra un porcentaje mayoritario del VAD.
- Dentro del cargo variable se cobra el precio de la energía, el transporte y un porcentaje menor del VAD. Aquí suele haber diferentes subsegmentos por nivel de consumo.
- Los impuestos se desagregan independientemente de los cargos por energía.

Un punto adicional radica en la manera de determinar los subsidios en el precio de la energía para el sector regulado, que se realiza de manera diferente en cada caso. En energía eléctrica existe un costo diario y promedio mensual de generar la energía mientras que, en paralelo, el poder ejecutivo sanciona precios estacionales que paga la demanda por segmentos de consumo. Este último es el mecanismo utilizado para regular el monto de subsidios que se expresa como la diferencia entre el costo de generar la energía y el precio que paga la demanda.

3.2 La estructura tarifaria del gas

El sector gasífero para distribución también se compone de tres grandes subsectores que tienen actores propios: (i) la producción gasífera, (ii) el transporte por gasoducto hasta los centros de consumo y (iii) la distribución por redes (**Diagrama 2**).

DIAGRAMA 2. Descripción general del sistema de gas de red



Fuente: Secretaría de Energía.

La composición de la tarifa es similar a la de la energía eléctrica. De acuerdo a la Ley, la formación general del precio final que pagan los consumidores se compone del precio del gas al ingreso al sistema de transporte (PIST, es el precio de la energía), la tarifa de transporte, la tarifa de distribución y los impuestos nacionales y provinciales.

$$Tarifa_{gas} = Precio + Transporte + Distribución + Impuestos$$

En el caso del gas, la fijación de tarifas de los segmentos regulados de transporte y distribución es realizada por ENARGAS. Para ello el sistema regulatorio argentino se basa en el sistema de precios máximos o Price Cap, que fija una tarifa máxima por un periodo de 5 años. Esta tarifa retribuye costos de prestación “eficientes” más una rentabilidad “justa y razonable” asimilable a la obtenida en una actividad de riesgo similar.

Al igual que en el caso eléctrico, la factura residencial contiene el cargo fijo, el cargo variable y los impuestos:

- Dentro del cargo fijo se cobra un porcentaje mayoritario del VAD.
- Dentro del cargo variable se cobra el precio del gas, el transporte, otros cargos variables menores y un porcentaje menor del VAD. Aquí existen diferentes subsegmentos por nivel de consumo.
- Los impuestos se desagregan independientemente de los cargos por energía.

En el caso del gas los cuadros tarifarios son aprobados por el ENARGAS en cada provincia y para cada distribuidora, zona y subzona. Una particularidad es que el precio del gas en la factura, es decir el precio de la energía, lo determina el ENARGAS y es distinto en cada uno de los casos. Es decir, a diferencia del sector eléctrico, no hay uniformidad en el precio cobrado por la energía en las jurisdicciones.

La manera de determinar los subsidios en el precio de la energía para el sector regulado que, se realiza de manera diferente en cada caso. La determinación del subsidio en el gas natural en el sector regulado actúa de manera más directa ya que, dado el precio del mix de gas (composición de gas local y gas importado utilizado), el Poder Ejecutivo

decide qué proporción de ese costo tomará a su cargo. La diferencia se trasladará a usuario a través de la sanción de los cuadros tarifarios del ENARGAS. En este sentido, en ambos casos es el Poder Ejecutivo quien decide la magnitud de los subsidios. Sin embargo, en uno lo hace fijando el precio que paga la demanda –en energía eléctrica-, mientras que en otro lo hace determinando que proporción del costo tendrá a cargo el Estado –en gas natural de por red-.

3.3 Subsidios a la demanda: zonas frías y el fondo fiduciario para consumo de gas

Además de la estructura de determinación y cobro de tarifas del sistema energético general, en Argentina existe el subsidio al gas natural en “zonas frías”. Este tiene origen en marzo del año 2002 con la aprobación del presupuesto anual de la Nación para el mismo periodo. El Artículo N° 75 de la Ley 25.565 que aprobó el presupuesto crea el fondo para los subsidios a los consumidores en la zona sur del país y en el departamento de Malargüe en Mendoza:

“Créase el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, con el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la zona Sur del país y del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo en las Provincias ubicadas en la Región Patagónica y del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza”.

Originalmente, el fondo creado preveía el cobro de un recargo por metro cúbico consumido y tendría vigencia por un plazo de 10 años. Desde entonces el fondo ha aportado para cubrir las diferencias tarifas y ha tenido aportes del Estado nacional para su fondeo. El 6 de julio de 2021 se promulgó la Ley N° 27.637 que amplió el régimen de zonas frías incorporado mayor cobertura por territorio en base a la clasificación bioambiental del país que es definida en la norma IRAM 11.603⁹. Esta Ley de ampliación implicó que los beneficiarios de zonas frías pasen de ser 908.117 hogares a 4.17 millones de usuarios beneficiados y que reciban un descuento que va del 30% del precio del gas PIST en la factura hasta el 50% dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad. A su vez, para el año 2022, el recargo que financia el fondo fiduciario se ha fijado en 5.44% en el gas PIST.

El subsidio a las zonas frías tiene una caracterización exclusivamente georreferenciada basado en las necesidades de calefacción de los hogares que se encuentran en el territorio beneficiado. Sin embargo, es un esquema que presenta enormes errores de inclusión, aunque no así de exclusión. Un punto importante es que no focaliza adecuadamente a la demanda vulnerable en todo el territorio nacional. Por otra parte, otorga subsidios a zonas que tienen pocos días de frío al año como por ejemplo el partido de la costa en la Provincia de Buenos Aires, la zona sur Córdoba y Santa Fe. Un ejemplo de ello podría ser la diferencia entre un usuario vulnerable del sur de la Provincia de Entre Ríos y un usuario con segunda vivienda en el Partido de la Costa: el segundo podría pagar lo mismo o menos de gas por red que el primero.

⁹ La norma basa su criterio en la cantidad de días fríos (días por debajo de los 18 °C) que tiene el país y clasifica en seis zonas según las temperaturas. Luego hace una diferenciación por subzonas.

4. Normativa vigente

La política energética argentina de los últimos años se caracteriza por una sucesión e incluso superposición de una multiplicidad de esquemas con premisas contradictorias. Detrás de estos vaivenes de política ha estado la búsqueda por atender la urgencia macroeconómica del momento, pero sin haber resuelto satisfactoriamente los dilemas que enfrentaba.

En los últimos 40 años se destaca el proceso de privatización y desregulación de los servicios públicos y de su infraestructura llevado a cabo en la década de los 90, que definió los actores, servicios públicos y marcos regulatorios dando forma a la estructura de mercados de la energía eléctrica y del gas. Este proceso implicó un cambio de paradigma pasando de una gestión esencialmente estatal a un nuevo modelo de gestión privada. Entre los principales hitos de ese período resaltan, primero, la Ley N° 24.065/19915 que estableció el “Régimen de la energía eléctrica” y declaró a las actividades de transporte y distribución como un “servicio público” mientras que el segmento de generación se consideró “de interés general”. Esta ley reconoció y definió a los diferentes actores del mercado eléctrico: generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios. También creó el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) con autarquía y capacidad jurídica para actuar en los ámbitos tanto del derecho público como privado mientras declaró sujeta a privatización total la actividad de generación y transporte a cargo de las empresas que brindaban servicios públicos dependientes del Estado.

En segundo lugar, las modificaciones estructurales introducidas en los años noventa también incluyeron al gas natural. La Ley 24.076/19966 del gas incorporó el marco regulatorio de transporte y distribución de gas natural. Esta Ley desintegró vertical y horizontalmente la actividad en tres segmentos: producción, transporte y distribución de gas. También creó el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) que regula las actividades de transporte y distribución de gas y las declaró servicio público. Esto implica que no solo se limita a la fijación de tarifas en estos segmentos, sino que también supervisa y controla el cumplimiento de las normas legales, ambientales y técnicas en el marco de la prestación de estos servicios.

En esta sección se describe la normativa vigente que regula al sector y su evolución en los últimos años.

4.1 El marco regulatorio del sector eléctrico

El marco normativo general del sector eléctrico está regido por la Ley de Energía Eléctrica N° 15.336, publicada en 1960. Esta ley continúa en vigencia a pesar de los cambios estructurales implementados con el Decreto de “Reconversión del Sector Eléctrico” a partir del año 1993¹⁰. Este Decreto creó dos mercados: por un lado, el mercado mayorista que incluye a los generadores de energía, a los transportistas, a las distribuidoras y a los grandes usuarios, y por el otro el mercado de venta a usuarios finales, como los usuarios residenciales e industriales, a través de las Distribuidoras de energía eléctrica.

A su vez, la Ley N° 24.065 sancionada en 1991 y promulgada en 1992, estableció el “Régimen de la energía eléctrica” y declaró a las actividades de transporte y distribución como un “servicio público” mientras que el segmento de generación se consideró “de interés general”. Esta ley reconoció y definió a los diferentes actores del mercado eléctrico: generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios mientras dejó

¹⁰ Decreto 634/91 de “Reconversión del Sector Eléctrico” publicado el 12 de abril de 1991 aunque entró en vigencia el 1ero. de enero de 1993.

en claro los principios rectores de la política tarifaria de energía eléctrica mediante tres artículos principales:

Artículo 40.- Los servicios suministrados por los transportistas y distribuidores serán ofrecidos a tarifas justas y razonables (...).

Artículo 41.- Las tarifas que apliquen los transportistas y distribuidores deberán posibilitar una razonable tasa de rentabilidad, a aquellas empresas que operen con eficiencia. Asimismo, la tasa deberá: a) Guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa; b) Ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional e internacionalmente.

Artículo 42.- Los contratos de concesión a transportistas y distribuidores incluirán un cuadro tarifario inicial que será válido por un período de cinco (5) años (...).

Esta ley creó también el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) con autarquía y capacidad jurídica para actuar en los ámbitos tanto del derecho público como privado mientras declaró sujeta a privatización total la actividad de generación y transporte a cargo de las empresas que brindaban servicios públicos dependientes del Estado¹¹.

Mediante el Decreto 1398/1992 se reglamentó a la Ley 24.065 y tiene entre sus aspectos distintivos la definición tanto del Sistema Argentino de Interconexión (SADI) como del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) al cual lo define como:

Caracterízase como MERCADO ELECTRICO MAYORISTA (...) a toda operación de compra de energía eléctrica en bloque, que, ya sea dentro del territorio de la REPUBLICA ARGENTINA o como resultado de una importación, realicen los Grandes Usuarios y los Distribuidores, que contraten directamente con un Generador y/o a través de un SISTEMA DE INTERCONEXION REGIONAL o del SISTEMA ARGENTINO DE INTERCONEXION.

4.2 El marco regulatorio del gas natural

El marco normativo general del sector gasífero está regido por la Ley de Hidrocarburos 17.319. Esta ley, al igual que la ley general que regula el sistema eléctrico, continúa en vigencia en la actualidad desde el año 1967.

Las modificaciones estructurales introducidas en los años noventa también incluyeron al gas natural. La Ley 24.076 “Ley del gas – privatización de Gas del Estado” (1992), incorporó el marco regulatorio de transporte y distribución de gas natural. Esta Ley desintegró vertical y horizontalmente la actividad en tres segmentos: producción, transporte y distribución de gas.

La Ley también creó el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) que regula las actividades de transporte y distribución de gas y las declaró servicio público. Esto implica que no solo se limita a la fijación de tarifas en estos segmentos, sino que también supervisa y controla el cumplimiento de las normas legales, ambientales y técnicas en el marco de la prestación de estos servicios.

¹¹ Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (SEGBA), Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado (AEESE) e Hidroeléctrica Norpatagónica Sociedad Anónima (HIDRONOR S.A.)

4.3 Un largo período de intervención en el sector

El proceso de privatización y desregulación de los servicios públicos y de su infraestructura asociada en la década del 90 implicó un cambio de paradigma pasando de una gestión esencialmente estatal a un nuevo modelo de gestión privada.

El modelo de gestión privada funcionó razonablemente bien en el marco de la Ley de convertibilidad con tarifas que reflejaban la evolución de los costos de prestación de los servicios públicos. Si bien las tarifas estaban reguladas por el Estado a través de los entes reguladores, reflejaban la evolución de los costos de prestación de los servicios públicos, siguiendo las Revisiones Tarifarias Integrales (RTI) que, según las mencionadas leyes 24.065 para electricidad y 24.076 para gas, debían actualizarse cada cinco años.

Sin embargo, la Ley N° 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, del año 2002, interrumpió el funcionamiento del sistema e inició un período de intervención normativa y tarifaria. La emergencia provocó la ruptura de los contratos existentes, la pesificación y el congelamiento de las tarifas. Se suspendieron las RTI, e inició una intervención sin plazo definido de los entes reguladores, quitando previsibilidad y estabilidad en las decisiones en el sector. Así, las tarifas de los servicios públicos congeladas en un contexto inflacionario como el que rigió desde 2002 se transformaron en un precio relativo atrasado respecto a otros precios de la economía. Desde la sanción de esta Ley el sector energético ingresó en un modelo de “emergencia permanente”, que tuvo en la intervención directa y discrecional de precios y tarifas, por parte del Estado, la suspensión de las Revisiones Tarifarias Integrales y la intervención sine die de los entes reguladores, sus características más destacadas.

4.4 Reconstrucción institucional y normativa interrumpida

A finales del año 2015, se inició un breve período de normalización regulatoria y tarifaria. Se declaró la “Emergencia del Sector Eléctrico Nacional” por dos años¹² y se instruyó al Ministerio de Energía y Minería (MINEM), recientemente creado, que

“(…) elabore, ponga en vigencia, e implemente un programa de acciones que sean necesarias en relación con los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica de jurisdicción nacional, con el fin de adecuar la calidad y seguridad del suministro eléctrico y garantizar la prestación de los servicios públicos de electricidad en condiciones técnicas y económicas adecuadas” (Art. 2 Dto. 134/2015).

El Decreto implicó algunas acciones inmediatas como una reconstrucción tarifaria transitoria. Luego, el MINEM instruyó los Entes Reguladores a realizar la Revisión Tarifaria Integral (RTI) que se hicieron efectivas a partir del año 2017 y marcaron el inicio de una normalización regulatoria en línea con lo establecido por las Leyes 24.065 y 24.076 y los contratos de concesión. Como resultado, en el AMBA, por ejemplo, las tarifas energéticas pasaron de representar el 1,4% sobre el salario de un hogar promedio en 2016 al 4,1% en 2018, un valor más cercano al promedio regional.

Asimismo, junto a la adecuación tarifaria, en 2016 se implementó una Tarifa Social Federal (TSF) para focalizar una tarifa subsidiada en la población más vulnerable para mitigar el impacto del aumento tarifario propuesto y asegurar su acceso a la provisión de energía.

¹² Decreto 134/2015 publicado el 17 de diciembre de 2015.

Sin embargo, en 2019 se congelaron los precios de la energía y el gas, suspendieron RTI y, el nuevo gobierno extendió el congelamiento tarifario y reinstauró la intervención regulatoria. En febrero de 2019, a apenas dos años de la implementación de la adecuación tarifaria, se congeló el precio estacional de la energía y el precio del gas y se suspendieron las revisiones tarifarias programadas. Luego, en diciembre de 2019 con el cambio de administración, se sancionó la Ley 27.541/2019 que declaró la emergencia tarifaria y energética que extendió el congelamiento tarifario y volvió a intervenir los Entes Reguladores, una situación que volvió a sumergir al sector en la anomia regulatoria.

El atraso tarifario en términos reales implica, entre otras cosas, el desacople entre los costos de generación de energía y de prestación de los servicios de energéticos de los precios que paga la demanda, generando de esta forma una diferencia que se cubren con subsidios, una suerte de “tarifa social generalizada”, que no solo implica una asignación ineficiente o pro rico de la asistencia económica, sino un costo fiscal equivalente al déficit público primario de los últimos años.

Como se describe en la sección 2, desde finales de 2022 se comenzó a implementar la denominada Segmentación Tarifaria en un intento de cambio de rumbo y remediar las implicancias del congelamiento descripto.

Aunque las estructuras de los servicios energéticos de cada país sean distintas y Argentina presente particularidades en el funcionamiento del sector respecto a la de los demás – por ejemplo, por el impacto de la inflación en la determinación de las tarifas -, existen puntos en común que brindan elementos relevantes a la discusión. En las siguientes secciones el informe presenta un relevamiento de la literatura especializada (sección 5) y un relevamiento de experiencias internacionales (sección 6) que deben ser considerados para la discusión de la problemática en Argentina.

5. Objetivos de la política tarifaria. ¿Qué dice la literatura?

El objetivo de la política tarifaria debe contemplar la necesidad de los usuarios de un bien público y la sostenibilidad del sistema que brinda el servicio. En ese sentido, la literatura regulatoria establece que *“las tarifas deben ser justas y razonables para los usuarios y deben permitir que las empresas prestadoras del servicio obtengan una tasa de rentabilidad que les permita brindar el servicio de modo eficiente y eficaz”* (Contreras, 2020).

En ese contexto, los subsidios se justifican como un mecanismo para hacer que los servicios sean accesibles para toda la población, en especial para la vulnerable. Las tarifas que permitan una tasa de rentabilidad a las empresas prestadoras del servicio pueden ser elevadas en relación a los ingresos de los hogares más vulnerables y, así, se pone en riesgo su acceso a un servicio público. Es entonces donde el rol del Estado es central para atender ambas necesidades contrapuestas.

Sin embargo, la mala utilización de los subsidios como instrumento de política pública pueden empeorar la calidad del servicio y terminar perjudicando a quienes se quiere proteger: los/as usuarios/as. Por caso, los servicios públicos con dificultades financieras severas terminarán brindando servicios de baja calidad como consecuencia de falta de inversiones de mantenimiento y/o para la expansión de las redes a su cargo.

Existe entonces un trade-off entre accesibilidad y sostenibilidad financiera de los servicios. Mientras que la accesibilidad refiere al precio que los/as usuarios/as pueden y están dispuestos a pagar, la sostenibilidad depende de inversiones necesarias en mantenimiento y expansión para un funcionamiento del sistema sin fallas ni cortes en los hogares ni en el sistema productivo que demanda recursos para ser realizada. Así, los subsidios pueden justificarse como un mecanismo que busca que los servicios sean accesibles para toda la población, en particular, para que los sectores vulnerables tengan acceso a ellos, aunque no puedan pagarlos. Pero, por otro lado, que los servicios tengan precios demasiado bajos (que no cubren los costos) puede derivar en la falta de las inversiones necesarias en mantenimiento y expansión que hacen a la sostenibilidad del sistema. El problema se agrava si los subsidios son generalizados y se destinan los escasos recursos a financiar también a los hogares que sí pueden pagar los costos.

Es por eso que las tarifas públicas son una cuestión central de política pública dentro de cualquier modelo de desarrollo de una economía. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre las diferentes demandas contrapuestas. Por un lado, existen preocupaciones relacionadas con la sostenibilidad del sistema, las finanzas públicas y el medio ambiente que impulsa la necesidad de aumentar las tarifas de energía para solventar al sistema y al mismo tiempo generar los incentivos adecuados de consumo responsable. Por otro lado, existen preocupaciones sobre la accesibilidad y la economía política que generan presiones para mantener artificialmente bajas las tarifas.

La administración de este trade-off, explica el especial interés de los Estados en el manejo de la política tarifaria. En términos prácticos Contreras (2020) señala que:

“(...) cualquier nivel de tarifas es político, ya que son los propios Estados quienes las definen, y allí radica la importancia que cada país le asigna a desarrollar infraestructura de generación, al transporte y distribución y a cuidar los intereses de los más necesitados”.

En general, para la determinación de tarifas reguladas de servicios públicos existen dos enfoques teóricos. Por un lado, el enfoque contable que busca cubrir con las tarifas los costos de la empresa; por otro lado, el enfoque económico que prioriza la asignación eficiente de recursos y busca orientar un consumo eficiente, enviando a la demanda información de los costos asociados a su consumo, este último es utilizado en el marco regulatorio argentino. Por lo tanto, según el enfoque que se utilice y la manera en la que se implemente surgen diferentes mecanismos de determinación tarifaria y su impacto en las empresas y en las cuentas públicas.

La OECD (Leflaive & Hjort, 2020) comparte y refuerza el concepto de que las tarifas de los servicios se derivan de procesos políticos a través de:

“(...) la definición del nivel adecuado de servicio; el precio que una comunidad está dispuesta a pagar; la asignación de costos entre diferentes fuentes de financiamiento (tarifas, impuestos, transferencias y los diferentes tipos de impuestos); los (generalmente poco transparentes) subsidios cruzados entre diferentes tipos de usuarios; o compensaciones entre objetivos de políticas diferentes (a veces en conflicto)”.

La justificación para regular el servicio de energía, como sucede con otros servicios públicos, radica en su característica de monopolio natural. Esto se da por la existencia de las economías de escala, la gran participación que tienen los costos hundidos en los costos totales y el hecho de que son de consumo masivo. En este marco, el desafío para el regulador es generar incentivos a un servicio eficiente similar al que se lograría en un entorno competitivo. Para lograrlo deberá transmitir los incentivos correctos al mercado para mejorar la eficiencia de las empresas y su inversión en desarrollo de infraestructuras y, además, realizar las acciones necesarias para dar respuesta y atender los objetivos de bienestar y equidad de la sociedad.

Este dilema para determinar el nivel de tarifas y subsidios se puede analizar teniendo en cuenta cuatro dimensiones que Leflaive & Hjort (2020) estudian para las tarifas de agua y saneamiento cuyos conceptos son asimilables a las tarifas energéticas:

- Sostenibilidad financiera, garantizando la operación a largo plazo de los activos físicos;
- Eficiencia económica, destinando la energía a los usos más beneficiosos para la comunidad y evitando el despilfarro de recursos económicos;
- Sostenibilidad ambiental, desincentivando el agotamiento del recurso natural;
- Equidad social, asegurando un acceso adecuado a la energía en condiciones justas y equitativas.

Aunque las cuatro dimensiones sean objetivos deseables, perseguirlos al mismo tiempo genera colisiones entre sí que los hacedores de política deben resolver. En este sentido, puede suceder que, al buscar que las tarifas cubran los costos operativos para alcanzar la sostenibilidad financiera, se dificulte el acceso para las personas de menores recursos y entorpecer la eficiencia económica. O bien que asegurar el acceso a toda la población se distorsionen las señales de precio y perjudicar el uso eficiente de los recursos en términos económicos y ecológicos. Mientras que buscar la sostenibilidad económica puede descuidar la sostenibilidad ecológica, social y financiera. Al mismo tiempo, perseguir la sustentabilidad ambiental puede aumentar los costos y atentar contra la sostenibilidad económica, financiera y social.

En síntesis, el desafío está atravesado por intereses y es complejo de resolver, tal como lo refleja el Banco Mundial:

“(...) equilibrar las demandas contrapuestas—preocupaciones fiscales y ambientales que presionarían para aumentar las tarifas de energía, por un

lado, y las preocupaciones de asequibilidad y economía política que presionan para mantener las tarifas artificialmente bajas por el otro—es una tarea que los formuladores de políticas en la región son cada vez más incapaces de lograr”. (Ruggeri Laderchi, Olivier, & Trimble, 2013).

5.1 El objetivo de subsidiar

Los principales objetivos de la determinación de tarifas energéticas, reconocidos por la literatura, son los siguientes:

- Contribuir a la reducción y a la eliminación de la llamada “pobreza energética”, entendiéndose como tal la falta de acceso a energías modernas estructuralmente —la falta de acceso a las redes de distribución por cuestiones geográficas, de infraestructura pública o a los equipos para utilizarlas— o debido a los elevados precios (Canese, 2013).
- Dotar de mayor “competitividad” a la producción e industria local, con una contribución a la generación de empleo y valor agregado; y por tanto, al crecimiento económico con redistribución de la renta.
- Comunicar una correcta señal de precios que forme una cultura de pago en el consumidor y que permita al usuario identificar el valor de lo que paga. A su vez, en determinados sectores, una señal de precio inadecuada fomenta el uso no eficiente de la energía.
- Generar los incentivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir a la eficiencia energética. Desde una perspectiva ambiental, los subsidios energéticos mal implementados son costosos para los países y sus habitantes, ya que a través de una señal incorrecta fomentan el uso no eficiente de los recursos (Contreras, 2020).

5.2 Alternativas existentes

Ante la problemática descrita, existen distintas alternativas que buscan solucionar, aunque sea en parte, algunas de las dimensiones del problema.

Teniendo en cuenta que los subsidios pueden aplicarse de diferentes maneras dependiendo del objetivo final que se persiga, conceptualmente pueden identificarse las siguientes alternativas:

- El subsidio, entendido como “Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”. La determinación de los sujetos del subsidio otorgado puede ser universal o segmentado. El mecanismo por el que se implementa el subsidio puede darse de tres maneras distintas. Una opción es que el subsidio sea directo, quedando a cargo del Estado o las empresas prestadoras cubrir la diferencia entre el precio y el costo de un bien energético. La segunda opción es que sea cruzado, que la reducción en ciertas tarifas o precios menores al costo sean compensadas por otras tarifas o precios superiores al costo. Por último, existe una tercera opción, puede ser indirecto, cuando a través de una reducción del precio de un bien el gobierno desea aumentar la capacidad de gasto del sujeto beneficiado.
- La subvención como transferencia monetaria, que se realiza para contribuir a un gasto determinado, ya sea a las empresas o a los usuarios. Esta contribución, en caso de subvenciones al desempleo o ayudas familiares para el combate a la pobreza —transferencias condicionadas, por ejemplo— permite al beneficiario atender sus necesidades básicas, entre las cuales se encuentra el consumo de energía.

- La Tarifa Social es una tarifa reducida cuyo fin es disminuir el gasto energético a las familias de menores ingresos y en consecuencia facilitar el acceso a la energía. Esta tarifa es objeto de un subsidio, ya sea directo o cruzado y normalmente se establecen condicionantes de tipo socio-económicos, técnicos y límites de consumo.

Estas alternativas se pueden efectivizar de varias formas. Entre otras, se destacan la implementación de bloques gratuitos de energía, los descuentos directos en las facturas finales y las transferencias monetarias directas.

En particular para el interés de este informe, (Canese, 2013) sostiene que el subsidio a la energía, aplicado a través de Tarifas Sociales o bonos, tiene un efecto redistribuidor de la renta. Si, además, las tarifas son crecientes y se cuenta con instrumentos para definir la inclusión o no del beneficiario, contribuye a la eficiencia energética y a la reducción de emisiones.

5.3 La tarifa social

La tarifa social es una tarifa reducida cuyo fin es disminuir el gasto energético a las familias de menores ingresos. O sea, el concepto tarifa social tiene relación directa con la incidencia del gasto energético en los ingresos de los usuarios. Esta tarifa es objeto de un subsidio, directo o cruzado y normalmente se establecen condiciones de tipo socio económicos, técnicos y límites de consumo.

En la mayoría de los países en los que se aplica surgió como respuesta a la presión social por el acceso a precios razonables y permite a los hacedores de política tarifaria enfrentar gran parte de los objetivos de política tarifaria, entre los que se destacan:

- Universalización del acceso a las energías modernas.
- Subsidios focalizados a sectores de menor renta (vulnerables).
- Incentivo al uso eficiente y racional de la energía (mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas). En caso contrario, generan incentivos al consumo excesivo, ya que los hogares no pagan el costo real de la energía y, por lo tanto, tienen menos incentivos para ahorrar o invertir en eficiencia energética (Banco Mundial, 2013).

Un aspecto central de cualquier esquema de tarifa social es determinar el universo de beneficiarios. En general la bibliografía reconoce tres modalidades para realizarlo:

- Comprobación directa y previa de media de vida (CPMV). Esto es una verificación in situ de la situación de ingresos, habitacional y socioeconómica requerida para acceder al beneficio.
- Criterios geográficos o catastrales. Es decir, asignación de beneficios en función de la localización de los hogares, zonas geográficas identificadas por características asimilables a la existencia de atributos sociales.
- Bloques de consumo. En este caso se aplica el beneficio en función de un consumo máximo definido de antemano.

Las limitaciones para una óptima implementación de la tarifa social devienen especialmente de los instrumentos disponibles para categorizar a la población objetivo. El mecanismo más eficiente en términos de inclusión y exclusión es la Comprobación Previa de Medios de Vida (CPMV) ya que implica el relevamiento caso por caso, pero implica un alto costo de implementación / administración y menor cobertura. Cuando el subsidio se aplica en proporción al consumo (bloques), los hogares más ricos tienden a ser los principales beneficiarios del subsidio. Tal el caso del servicio de gas de red, por ejemplo, se muestra un patrón regresivo de

arranque impulsado por la distribución de las conexiones de gas, que es mayor en las zonas urbanas y en las zonas de mayor poder adquisitivo y de mayor acceso a servicios públicos. El consumo eléctrico tampoco es suficiente debido a que está comprobado que, en muchos casos, no existe una correlación fuerte entre consumo y la renta del usuario beneficiado, lo que lleva a errores de inclusión y exclusión¹³.

Por eso, la literatura y experiencias existentes incorporan otros indicadores, como los socioeconómicos. A partir de bases de datos oficiales que permiten una identificación asertiva de beneficiarios, evitando la discrecionalidad, intermediación y errores en la asignación de beneficios.

En conclusión, los subsidios y tarifas sociales resultan ser un poderoso instrumento que actualmente contribuye a mejorar el poder adquisitivo de familias que se encuentran en condiciones de pobreza y/o indigencia, aunque deben combinar eficiencia y control, a fin de reducir los errores de inclusión y exclusión. La literatura regulatoria recomienda, entre otras, la aplicación Tarifas Sociales en combinación con bloques de consumo de acuerdo a las características propias de cada país y zona geográfica, y la eliminación de subsidios para el resto de los sectores que conforman la demanda de energía.

5.4 Síntesis de recomendaciones

En síntesis, las recomendaciones de la literatura especializada se pueden resumir en las siguientes:

- **El equilibrio del *trade-off* que plantean las tarifas del sector requiere una combinación de reducción de subsidios y aumento de la inversión.** Esto representa un desafío no solo para las políticas sectoriales sino para la protección social – tarifa social para sectores vulnerables - que permita ayudar a los hogares a adaptarse a un nuevo entorno de tarifas altas y amortiguar el impacto distributivo adverso.
- **Existe margen para complementar las medidas de asistencia social con medidas de apoyo a la eficiencia energética.** Por ejemplo, la inversión en infraestructura y vivienda, recambio de electrodomésticos de alto consumo y modificación de patrones de consumo.
- **Son deseables las evaluaciones y revisiones periódicas de las tarifas de servicios públicos** ya que tanto los subsidios, las compensaciones y la capacidad de los hogares para hacer frente al costo energético evolucionan con el tiempo. Además, también permite la inclusión de la opinión de los usuarios, que debe estar presente todo el tiempo y que es dinámica por definición.
- **La permanente puesta a prueba y revisión garantiza que los proveedores de servicios sean responsables de la eficiencia operativa.** Esto puede minimizar el costo y reducir el nivel de falla a largo plazo y por lo tanto mejorar la disposición de los hogares a pagar por el servicio.
- **El control, evaluación y revisión reduce el riesgo de fraude en los sistemas de subsidios y tarifas sociales, minimizando los errores de inclusión y exclusión.** En este sentido, el control y actualización de base de datos e instrumentos de identificación de beneficiarios debe ser constante. Una completa caracterización de los usuarios mejora la focalización y el diseño de la política.

¹³ En este sentido CEARE (2009) indica que “Estudios económicos han comprobado que el consumo de electricidad y gas natural se correlaciona débilmente con el ingreso de los hogares, pero que, por el contrario, depende en gran medida del tamaño de la familia y de sus condiciones socioeconómicas y habitacionales.”

- **Por último, la correcta determinación de las tarifas, alineadas a costos eficientes, implican también señales correctas de precio a los usuarios** para incentivar en el uso eficiente de los recursos y a las empresas para que realicen las inversiones correspondientes en el servicio a su cargo.

6. La experiencia internacional

Argentina no es el único país que destina subsidios al sector energético, la mayoría de los países de América Latina lo hace. Según datos de la Organización Latinoamericana de Energía, el 74% de sus países miembro cuentan con subsidios, entre otros, en el sector eléctrico. En este sentido, la mayoría de los subsidios se aplican directamente en función al consumo energético ya sea como único indicador o acompañado por otros complementarios. En esta sección se analizan los elementos que componen la política de subsidios energéticos en países de la región y algunas experiencias globales.

En primer lugar, se asignan niveles de consumo, es decir, un consumo máximo permitido para acceder a un descuento para incentivar un consumo responsable. En general, suelen estar comprendidos entre 200 y 300 kWh/mes. Sin embargo, en Argentina estos valores son variables según la provincia que tiene a su cargo la gestión y financiamiento de la Tarifa Social desde el año 2018. Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires el límite se fija en 150 kWh/mes mientras que en otras provincias varía entre 80 a 600 kWh/mes. La dificultad para definir un único consumo típico de energía para cubrir las necesidades básicas de una familia radica en que este consumo varía de acuerdo a: el tamaño del núcleo familiar, la zona geográfica donde se encuentre, la estacionalidad, las costumbres culturales y los recursos energéticos disponibles (Canese, 2013).

En simultáneo, algunos países incorporan la dimensión socioeconómica como criterio de selección. Por ejemplo, en el 27% de los países miembros que cuentan con un esquema de Tarifa Social el usuario debe estar registrado en una base de datos que lo identifique como de escasos recursos o similar (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) además de determinarse límites de consumo.

Otra herramienta para la aplicación del subsidio es el monto del descuento. En general, los descuentos aplicados sobre la tarifa residencial normal sin subsidios varían de un 5% a un 100%. Argentina se encuentra entre los países que aplican los mayores descuentos: para Gran Buenos Aires de 40%, en otras provincias los descuentos son fijos o graduales entre el 5% y el 100% por bloques de consumo.

Un cuarto factor a analizar son las fuentes de financiamiento. En general, los fondos provienen de: subsidios cruzados, aportes del gobierno central o fondos creados para el efecto, en cuyo caso los aportes son normalmente de las empresas y del gobierno central (Canese, 2013). En varios países, como en Argentina, la legislación prohíbe la aplicación de subsidios cruzados y el financiamiento de la Tarifa Social se realiza directamente con fondos públicos.

Además, una particularidad de los últimos años, dada especialmente en los países europeos, es que se aplicaron medidas transitorias de ayuda económica a los hogares para solventar el aumento del precio de la energía en 2022. Esto ha sido temporal y, en algunos casos, con límites muy marcados respecto al nivel de consumo y a la estacionalidad.

A continuación, los siguientes apartados resumen el uso y aplicación de subsidios al uso residencial de la energía en algunos países seleccionados.

España

En España se aplican tres tipos de subsidios, no excluyentes entre sí, a la tarifa de electricidad: el “Bono Social Eléctrico”, el “Bono Eléctrico de Justicia Energética¹⁴” y el “Bono Térmico”.

El primero, el “Bono social eléctrico”, se aplica desde el año 2008 para los hogares vulnerables. Consiste en un descuento en la factura eléctrica para los hogares que tienen contratado el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC¹⁵) que se asigna de la siguiente manera:

- Descuento de un 25% para consumidores vulnerables. Hasta el 31 de diciembre de 2023 este descuento se ha ampliado al 65%.
 - Para ser considerado un hogar beneficiario de este descuento se debe cumplir alguno de los siguientes requisitos: a) que la renta conjunta anual del hogar sea menor o igual a 1,5 x IPREM¹⁶ de 14 pagas (12.159,42 €/año); b) que se esté en posesión del título de familia numerosa; c) que el consumidor o todos los miembros que tienen ingresos en el hogar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social (jubilación o incapacidad permanente) - percibiendo por ello la cuantía mínima vigente en cada momento-, o que el consumidor o algún miembro del hogar sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital.
- Descuento de un 40% para consumidores vulnerables severos. Hasta el 31 de diciembre de 2023 este descuento se ha ampliado al 80%.
 - Para ser un hogar beneficiario de este descuento se debe cumplir alguno de los siguientes requisitos: a) percibir una renta anual menor o igual al 50% de los umbrales establecidos para ser considerado consumidor vulnerable; b) si posee el título de familia numerosa y el hogar percibe percibir una renta anual menor o igual 2 x IPREM de 14 pagas (16.212,56 €/año); c) si el consumidor o todos los miembros que tienen ingresos perciben pensión mínima, y no perciben otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros o si el consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia es beneficiario del Ingreso Mínimo Vital.
- Descuento del 100% de la factura eléctrica. Si además se es un consumidor en riesgo de exclusión social - o sea, el titular del contrato cumple con los requisitos para ser considerado vulnerable severo y, además, está siendo atendido por los servicios sociales de una administración autonómica o local que paguen al menos el 50% de la factura PVPC - no se tendrá que hacer frente a la factura eléctrica y, en caso de imposibilidad temporal para hacer frente al pago, no se podrá interrumpir el suministro eléctrico.

En paralelo, desde el año 2022 rige el Bono Eléctrico de Justicia Energética que asigna la aplicación temporal del bono social de electricidad a los hogares con bajos ingresos - igual o inferior a dos veces el IPREM de 14 pagas (16.212,56 €/año)- particularmente afectados por la crisis energética hasta el 31 de diciembre de 2023. El descuento asciende al 25% de la factura final promedio para hogares vulnerables y 40% para vulnerables extremos. Pero además existe límite por umbral de consumo mensual de 200kWh/mes a partir del cual los descuentos son de suma fija.

¹⁴ Artículo 10 del Real Decreto-ley 18/2022.

¹⁵ El PVPC es el contrato eléctrico establecido por el Gobierno español en el que lo pagado por la electricidad consumida es directamente el precio de la energía que resulta del mercado, más impuestos y peajes, sin incluir otros productos o servicios adicionales. Sólo puede contratarse el PVPC si se tiene una potencia contratada igual o inferior a 10kW

¹⁶ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas. En 2023 el valor anual del IPREM de 14 pagas es de € 8.400.

Por último, desde 2019, los beneficiarios del bono eléctrico acceden de forma automática al “Bono Térmico” que consiste en una transferencia monetaria directa entre € 25 y € 150 por año. El universo de beneficiarios aproximado alcanza al millón de hogares.

Italia

En Italia se aplica el “Bonus Sociale”¹⁷ para el servicio eléctrico y el de gas. Este beneficio se otorga a familias numerosas con más de cuatro hijos que reciben jubilación mínima o con un ingreso mensual inferior a los €600. El subsidio consiste en un descuento sobre la factura final del usuario con independencia del nivel de consumo.

En el caso del gas el Bonus Sociale discrimina por dos parámetros: en primer lugar, si se utiliza para calefacción; y en segundo lugar por la ubicación geográfica. En este caso consiste en una asignación monetaria que puede ser descontada de la factura final del usuario o cobrada vía giro postal.

Por su lado, el Bonus Sociale de electricidad, es un descuento en la factura para garantizar el ahorro en el gasto energético de las familias en condiciones de dificultad económica y física. Para acceder al bono bajo el criterio de vulnerabilidad económica, uno de los integrantes del hogar declarado ISEE¹⁸ debe ser titular de un contrato de suministro de energía eléctrica con tarifa para uso doméstico y pertenecer a una de las siguientes categorías: a) ser un hogar con un indicador ISEE no superior a 8.265 euros; b) ser un hogar con al menos cuatro hijos a cargo y un indicador ISEE no superior a 20.000 euros; o c) ser un hogar con renta ciudadana o pensión ciudadana.

Además, en 2022 desde el Estado se brindó un refuerzo complementario al Bonus Sociale eléctrico con el fin de compensar los incrementos de gasto derivados de las subidas registradas en los precios de la electricidad.

Reino Unido

En el Reino Unido, no se aplican programas generales sino ayudas puntuales y por caso concreto. Por ejemplo, si la temperatura es menor a cero grados centígrados por más de una semana se establece una ayuda de hasta £ 23 por semana y por hogar vulnerable a través de una transferencia monetaria. En el caso de ancianos con dificultades para afrontar la factura en el periodo invernal (noviembre y diciembre) se establece también una ayuda monetaria. Para el caso de jubilados de bajos ingresos o de personas en situación de desempleo, se aplican descuentos caso a caso sobre la factura eléctrica.

A su vez, existe el esquema de descuento “Warm Home Discount Scheme”, centrado en criterio geográfico, por el cual se descuentan £ 150 de la tarifa eléctrica para los hogares donde, dependiendo su ubicación geográfica, uno de los integrantes obtenga ciertos beneficios o créditos fiscales con verificación de recursos¹⁹ o la propiedad tenga una puntuación de coste energético alta en función de sus características.

Además, se han implementado programas de ayuda económica extra para cualquier hogar para hacer frente a los costos de energía más altos en 2022. El Energy Bills Support Scheme (EBSS) ofrece £ 400 de descuento como ayuda con las facturas de energía durante el invierno de 2022 a 2023.

¹⁷ <https://www.servizioelettriconazionale.it/it-IT/tariffe/uso-domestico/bonus-sociale>

¹⁸ El ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) es una declaración que define la condición económica de las familias en Italia

¹⁹ Los beneficiarios de los siguientes programas clasifican para el descuento: Housing Benefit, income-related Employment and Support Allowance (ESA), income-based Jobseeker's Allowance (JSA), Income Support, the 'Savings Credit' part of Pension Credit and Universal Credit.

Paraguay

En Paraguay, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) implementa el Programa denominado “Tarifa Social” para fomentar el uso correcto y eficiente de la energía. Se trata de un sistema donde los beneficiarios deben presentar un formulario en el que deben detallar datos relacionados a su situación habitacional, social y de ingresos.

Para ordenar la entrega de este beneficio se establecen tres rangos de consumo mensual de energía eléctrica que determinan el nivel de subsidio. En este sentido, el beneficio se limita por umbral de consumo a través de descuentos escalonados de la siguiente manera:

- Descuento del 75% sobre el costo de la energía activa si usa hasta 100 KW/mes.
- Descuento del 50% sobre el costo de la energía activa si usa entre 101 y 200 KW/mes.
- Descuento del 25% sobre el costo de la energía activa si usa de 201 a 300 KW/mes

Los requisitos de asignación establecen que: a) el beneficiario debe ser un usuario residencial, doméstico o familiar con abastecimiento en baja tensión monofásica; b) que el consumo mensual no puede superar los 300 kWh.; c) que debe existir un solo suministro activo en el inmueble; y d) que el usuario debe tener un solo suministro a su nombre.

Actualmente, la Tarifa Social de la energía eléctrica beneficia a poco más de 240 mil familias a nivel país, según datos registrados en el Sistema Integrado de Información Social (SIIS).

Además, desde la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) se implementa una tarifa social en comunidades vulnerables.

Brasil

Brasil aplica el programa “Luz para todos”, que consiste en descuentos decrecientes en función del nivel de consumo para hogares vulnerables. En este sentido, los descuentos pueden variar entre el 10% y el 65% según el consumo familiar y la renta per cápita y se limitan de la siguiente manera:

Para los consumidores de renta baja:

- Descuento del 65% si consume hasta 30 kWh por mes.
- Descuento del 40% si consume entre 31 y 100 kWh por mes.
- Descuento del 10% si consume entre 101 y 2022 kWh por mes

Para recibir el beneficio, las familias deben consumir menos de 220 kWh/mes. Este es un umbral excluyente, es decir, si se excede no accede al beneficio. A su vez, debe registrarse en un catastro cuya base de datos lo identifique como hogar vulnerable y tengan un ingreso familiar per cápita de hasta medio salario mínimo. Además, las familias con ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos, pero que necesitan el uso de dispositivos continuos para un tratamiento médico, por ejemplo, también reciben descuentos.

Por otra parte, los hogares de comunidades indígenas, con un ingreso familiar per cápita menor o igual a la mitad del salario mínimo, podrán estar exentas de la totalidad de la factura, con un límite de consumo de 50 kWh/mes

El programa “Luz para todos” no se financia con aportes estatales, sino que encuentra su fondeo a partir de un cargo fijo aplicado a todos los clientes del sistema.

Chile

Chile otorga descuentos a hogares vulnerables, particularmente a aquellos hogares incluidos en el Registro Social de Hogares relevados mediante el método de Comprobación Previa de Medios de Vida (CPMV). El registro clasifica a los beneficiarios en función de ingresos y situación socioeconómica y aplica una escala variable de descuentos.

El Registro Social de Hogares es un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales. Este registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado, proveniente de diversas instituciones.

Por otra parte, la Calificación Socioeconómica (CSE) es el ordenamiento de los hogares en función de los ingresos y las características de sus integrantes y que se presentan agrupadas en siete tramos de ingresos o vulnerabilidad socioeconómica.

Además, Chile también cuenta con algunos casos de focalización por regiones, es decir una división geográfica. Por ejemplo, el Subsidio a la Calefacción en la Región de Aysén es una prestación monetaria directa de \$ 100.000 para aliviar los gastos en calefacción durante el invierno y destinada a aquellos hogares que tengan domicilio en la Región de Aysén y que pertenezcan al 80% más vulnerable según el Registro Social de Hogares.

Hasta el año 2021, este subsidio era pagado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), sin embargo, a partir de 2022, el pago de este subsidio lo realiza el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Uruguay

Uruguay otorga descuentos a hogares vulnerables a través de la tarjeta “Uruguay Social” (TUS)²⁰ diseñada para brindar ayudas sociales y mediante la cual se aplica el beneficio de forma similar al sistema chileno, esto es, mediante el método de CPMV que está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Los descuentos, a su vez, son asignados en función de un índice de carencias críticas que elabora el Ministerio.

Por otra parte, Uruguay otorga el Bono Social de Energía Eléctrica que consiste en una bonificación a las facturas de los hogares más vulnerables asociados a diferentes programas del Ministerio de Desarrollo Social, al Plan de Inclusión Social de La Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y a otros.

Los descuentos escalonados van desde el 80% al 90% y se asignan hasta umbrales de consumo de 250 kWh/mes para hogares de uno a cuatro integrantes, y hasta 300 kWh/mes para hogares de más de cinco integrantes dependiendo del Programa del que sean beneficiarios.

Los requisitos para acceder al Bono Social son:

²⁰ La TUS funciona desde mayo del año 2006, actualmente se encuentra bajo la órbita de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD). La tarjeta se caracteriza por oficiar como medio de pago de diferentes beneficios de transferencias monetarias, las cuales con fines organizativos se encuadran en dos grandes modalidades de funcionamiento: Modalidad 1 y Modalidad 2.

Modalidad 1. Vulnerabilidad socioeconómica. Beneficio dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, la cual es evaluada en forma estandarizada y objetiva a través de la aplicación del Índice de Carencias Críticas (ICC). Hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio económica extrema, definidos estos como los 60.000 hogares (primer veintil) de menores ingresos per cápita.

Modalidad 2. Grupos específicos: Personas trans, Usuarios de refugios para personas en situación de calle del MIDES, Mujeres víctimas de violencia y/o trata de personas, Personas menores de un año de edad que hayan nacido en algunas maternidades específicas, Personas con enfermedades crónicas y en situación de pobreza extrema o indigencia. Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema en los que residan mujeres embarazadas y/o niños/as de 0 a 3 años.

- Ser titular de alguno de los siguientes planes: Tarjeta Uruguay Social, Beneficio Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE), Plan Asistencia a la Vejez (AVEJEZ) o Plan de Inclusión Social de UTE (clientes regularizados en el marco del Plan de Inclusión Social; clientes aislados identificados por las unidades de Atención Social y clientes en complejos habitacionales aprobados por el Directorio de UTE).
- Además de ser titular de alguno de los planes mencionados en el punto anterior, deberá cumplir con los siguientes requisitos como cliente de UTE: a) ser titular de un servicio público de electricidad en su vivienda habitual; b) ser titular de un único suministro; c) Tener una potencia contratada igual o menor a 4,5 kW; d) Tener contratado la Tarifa Residencial Simple, Tarifa Residencial Doble Horario o Tarifa Residencial Triple Horario.

Actualmente, este beneficio permite que aproximadamente 140.000 hogares accedan a un servicio de energía eléctrica mucho más económico promoviendo el uso eficiente de la energía.

7. Tarifa social como mecanismo de focalización

El diagnóstico presentado pone de relieve la necesidad de reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal y de focalizar los esfuerzos en asegurar el acceso a la energía a la población más vulnerable, al mismo tiempo que permitiendo la recomposición de tarifas en pos de la sostenibilidad del sector.

Para hacerlo, se propone la implementación de una Tarifa Social (TS) como mecanismo de focalización de subsidios destinada a la población vulnerable. Este mecanismo se presenta como la herramienta más precisa para garantizar el acceso a los servicios energéticos a aquellos hogares que no pueden cubrir el costo de la energía, mientras busca garantizar la estabilidad del sistema reduciendo los subsidios generalizados injustificados. La literatura especializada recomienda la aplicación TS en conjunto con bloques de consumo que respondan a la idiosincrasia de cada país, región o zona geográfica. Existen experiencias regionales e internacionales que han aplicado esta herramienta de manera exitosa.

En las secciones anteriores, el documento presenta un diagnóstico que permite dimensionar la magnitud del problema que representan subsidios mal alocados y conocer la secuencia de medidas que derivaron en la situación actual y que, a su vez, pone en evidencia la necesidad de focalizar los recursos públicos. En el relevamiento de literatura en la sección 6 se describe a la tarifa social como mecanismo de focalización de recursos y en la sección anterior se presentaron experiencias regionales e internacionales que han aplicado esta herramienta.

La aplicación de un esquema de tarifa social en el país buscaría garantizar la universalización del acceso a las energías modernas, focalizar los escasos recursos públicos en los sectores vulnerables e incentivar el uso eficiente y racional de la energía mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas.

7.1 Tarifa social en Argentina

El mecanismo de Tarifa Social se presenta, a todas luces, como la herramienta más precisa para garantizar el acceso a los servicios energéticos a aquellos hogares que no pueden cubrir el costo de la energía. Incluso, la literatura regulatoria recomienda la aplicación Tarifas Sociales en conjunto con bloques de consumo que respondan a la idiosincrasia de cada país, región o zona geográfica.

En términos prácticos, ya existen antecedentes en el país que facilitarían su implementación. Como complemento a la emergencia energética decretada en diciembre de 2015 (Decreto 134/15), bajo la cual se implementó el régimen tarifario de transición que implicó aumentos sucesivos de la tarifa residencial, se desarrolló la Tarifa Social Federal (TSF) destinada a focalizar los subsidios en sectores sociales vulnerables a fin de reducir el impacto de los aumentos tarifarios propuestos. La propuesta de este documento rescata y mantiene algunos elementos de esa versión y complementa con otros en base a las lecciones aprendidas, la literatura especializada y las experiencias internacionales.

El mecanismo de implementación consiste en un descuento en la factura de energía eléctrica y de gas hasta determinados umbrales de consumo para los hogares identificados como vulnerables. El objetivo de su aplicación es garantizar la universalización del acceso a la energía, focalizar los escasos recursos públicos en los sectores vulnerables e incentivar el uso eficiente y racional de la energía

mediante tarifas crecientes en segmentos de consumo superiores a las necesidades básicas.

Para identificar a los hogares vulnerables se propone mantener los criterios de inclusión vigentes. Estos son los aplicados para identificar a los beneficiarios de la TSF que intentaron minimizar el costo de administración y fueron definidos por la Secretaría de Energía e identificados a partir del intercambio de información entre los Entes Reguladores y el Sistema de Identificación Nacional, Tributario y Social (SINTys) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Su implementación requiere la coordinación entre dichos organismos del Estado para la identificación de hogares vulnerables y las distribuidoras de energía.

Los criterios generales para el acceso como beneficiario a la tarifa social federal de los servicios públicos se plasmaron en la Resolución 7/2016 y Resolución 219/2016 del Ministerio de Energía y Minería (MINEM). Esta última amplió el universo de beneficiarios que son los siguientes:

- Personas jubiladas, pensionadas o trabajadoras en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a dos Salarios Mínimos Vitales y Móviles;
- Monotributistas inscriptos o inscriptas en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil;
- Beneficiarios y beneficiarias de pensiones no contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil;
- Titulares de programas sociales;
- Trabajadores y trabajadoras con inscripción en el Régimen de Monotributo Social;
- Trabajadores y trabajadoras con inscripción en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (Ley N° 26.844);
- Titulares de algún seguro de desempleo;
- Titulares de Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y
- Titulares de certificado de discapacidad expedido por autoridad competente.

A su vez, se definieron criterios claros y explícitos en cuanto a la exclusión de quienes pretendan ser beneficiarios del régimen de tarifa social:

- Los propietarios de más de un inmueble.
- Los propietarios de aeronaves o embarcaciones de lujo.
- Los propietarios de un vehículo de hasta diez años de antigüedad (excepto los titulares de algún certificado de discapacidad).

Los criterios de acceso a los beneficios sociales mencionados coinciden con los que permiten identificar a la población vulnerable que, en estimaciones nos aproxima a la población bajo la línea de pobreza. Con esas definiciones es posible atribuir la TS a la población objetivo.

El universo objetivo son los hogares vulnerables: el 30% de los hogares argentinos, aproximadamente 5 millones de hogares – de los cuales 4,9 millones tienen acceso a red de energía eléctrica y 1,1 millones con acceso a red de gas natural-. En 2016, los criterios de inclusión y exclusión establecidos implicaron que el universo de potenciales beneficiarios del beneficio por Tarifa Social Federal alcance al 31% de los usuarios con acceso a la energía eléctrica y al 21% de los usuarios con acceso a la red de gas natural. Esto implica que, en el año 2016, sobre un total de 13.4 millones de hogares con acceso a la electricidad, fueron 4.1 millones los potenciales hogares beneficiarios mientras que, en el caso del gas natural con 8.7 millones de hogares con acceso

a la red, fueron 1.8 millones los potenciales beneficiarios. La identificación de beneficiarios de la tarifa social federal presentó una dispersión muy grande entre Provincias en el caso de la energía eléctrica.

La TS propuesta busca concentrar los esfuerzos en identificar a los hogares vulnerables y -no toda la población- para garantizar su acceso. Esto permite acotar el esfuerzo de identificación allí donde es necesario, y se diferencia del esquema de segmentación actual que busca categorizar a todos los usuarios con los problemas citados en la sección anterior de dilación en implementación y riesgos de exclusión. Por ello, la TS propuesta también incluye algunos complementos sobre los criterios vigentes.

Primero, admite la presentación espontánea de beneficiarios. Esto permite ampliar los mecanismos para captar a todo el universo de beneficiarios, asegurando que el beneficio llegue a todas las personas que lo necesitan. La presentación espontánea, suspende transitoriamente la tarifa plena e inicia un proceso de comprobación de información. De esta manera se busca garantizar la disponibilidad de mecanismos que permitan captar a todo el universo.

Segundo, sugiere tener en cuenta la nueva información generada por el Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE) como complemento de las bases de identificación mencionadas. Aunque la utilización del RASE haya traído dificultades para la implementación de la segmentación de tarifas actual que llevó a un rezago en sus objetivos establecidos, es importante poder aprovechar la nueva información actualizada que se generó.

Tercero, propone expandir y aprender del sistema presencial del tipo Comprobación Previa de los Medios de Vida (CPMV) en conjunto con criterios de georreferenciación como el que se llevó a cabo junto con la implementación de la tarifa social federal en el área del AMBA que permitió identificar casi 190.000 beneficiarios adicionales para el servicio de energía eléctrica.

La etapa de diseño y puesta en marcha debe necesariamente contemplar tiempos de correcciones y validación de información. A la hora de su implementación, el mecanismo de gestión debe ser de carácter federal y los costos deben tener en cuenta, por lo menos al comienzo, cierto margen de error de inclusión – es decir, debe existir el margen para que se vean incluidas como beneficiarias personas que no deberían componer el universo de personas vulnerables-. Esta es una consideración relevante ya que es probable que al comienzo de la implementación la focalización arrastre errores vigentes, pero es un costo que el esquema debe asumir y contemplar mecanismos de atender las particularidades.

7.2 El financiamiento de la tarifa social

Los recursos que financien la Tarifa Social deben estar centralizados en el Estado Nacional para que su administración sea eficiente, cuente con información completa y para que se minimicen las asimetrías regionales. Esta es una de las lecciones aprendidas del esquema original de la TSF.

En ese sentido, el financiamiento de la tarifa social federal estuvo a cargo, originalmente, del Estado nacional mediante subsidios económicos para cubrir el valor aplicable. Sin embargo, a partir de enero de 2019, en el marco del Consenso Fiscal (Ley N° 27.469 y Res 122/2018), el Estado Nacional transfirió a las Provincias la responsabilidad del financiamiento y aplicación de la tarifa social eléctrica quedando a su cargo la tarifa social del gas natural por redes debido a la competencia que le corresponde. Esta descentralización le quitó el manejo de recursos a la Nación y dificultó el manejo

de información. Hoy, por ejemplo, no es posible saber con precisión cuántas personas reciben una tarifa social en el país.

A partir de dicha provincialización de la tarifa social eléctrica, los Estados provinciales han respetado, mayormente, tanto los criterios de inclusión como de exclusión en el régimen. En este sentido no hubo cambios significativos. Sin embargo, en muchas provincias se modificó el bloque de consumo eléctrico gratuito y los descuentos escalonados en favor de representar de manera más eficiente las necesidades propias de los hogares en cada territorio.

La centralización del manejo de la TS en manos del Estado Nacional se sustenta en que trae, principalmente, dos ventajas. En primer lugar, facilitaría la compleja implementación del cruce de beneficiarios con la base de las distribuidoras. En segundo lugar, facilitaría la implementación de un mecanismo que busque compensar las desigualdades territoriales.

7.3 El costo de oportunidad

La TS propuesta permitiría un ahorro fiscal del 1,4% del PIB. Esto permitiría pasar de un peso de 2% del PIB que se destina actualmente a los principales subsidios energéticos a representar el 0,6%. En el año 2022 estos subsidios demandaron USD 12.427 millones, mientras que el máximo costo de esta propuesta de TS se estima en USD 2.666 millones. Este resultado surge de estimar el costo de oportunidad de implementar la TS propuesta, para verificar que la implementación y los criterios propuestos aseguren el objetivo de reducción de la masa de subsidios y su peso en las cuentas públicas. El costo de oportunidad se define por el diferencial que existe entre implementar el subsidio plano generalizado y el régimen de tarifa social federal, a cargo del Estado nacional, como única herramienta para otorgar subsidios energéticos.

En la tabla 2 se presenta un ejercicio que muestra el costo fiscal total de implementar la tarifa social federal para un universo de hogares identificados con diferentes niveles de consumo. Se consideraron escenarios alternativos con distintos umbrales de consumo para tener mayor margen de opciones. Para estimar el costo de la TS se tomaron tres posibles escenarios de consumo y la población objetivo como los hogares bajo la línea de la pobreza (que son los que se buscan identificar con los criterios de inclusión)²¹ ²²con acceso a la red de gas natural que cumplen con las condiciones de inclusión establecidas. Además, se tomó en cuenta mantener Programa Hogar (Hogares con Garrafas) para los hogares que no están conectados a la red de gas y asegurar accesibilidad. Los tres escenarios posibles sobre los que se realizó la estimación parten desde un consumo mínimo hasta uno por encima del promedio:

- Escenario 1: Financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 150 Kwh/mes y de 40 m3/mes de gas natural.
- Escenario 2: Financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 300 Kwh/mes y de 95 m3/mes de gas natural.
- Escenario 3: Financiar el 100% del costo de un bloque de consumo promedio anual de 400 Kwh/mes y de 120 m3/mes de gas natural.

Estos escenarios se interpretan como límites con el fin de tener una estimación de los mismos y no incluyen la cobertura del costo fijo de cada servicio.

²¹ El universo de 4.9 millones de hogares surge del CENSO INDEC 2022 a partir del cual se determina un total de 17.8 millones de hogares de los cuales el 27.7% se encuentra bajo la línea de pobreza

²² Según datos de ENARGAS disponibles en https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/divulgacion-tecnica/pdf/informe_848.pdf

Los resultados arrojan que el costo total de implementar la TS en el escenario 1 es de USD 1.116 millones al año, mientras que en el escenario 2 es de USD 2.066 y en el escenario 3 de USD 2.666. Bajo estos esquemas, el esfuerzo fiscal de la focalización sería de 0,2%, 0,4% y 0,6% del PBI respectivamente.

El costo total de implementar la Tarifa Social en el escenario 1 es de USD 1.116 millones al año, mientras que en el escenario 2 es de USD 2.066 y en el escenario 3 de USD 2.666. Bajo estos esquemas, el esfuerzo fiscal de la focalización sería de 0,2%, 0,4% y 0,6% del PBI respectivamente.

Para evaluar el costo de oportunidad de estos escenarios se los compara con los montos de 2022 donde se destinó un total de USD 12.427 millones en subsidios energéticos.

- En este sentido, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social federal, bajo el escenario 1, el más básico, como ordenador de subsidios energéticos es de USD 11.311 millones al año. Esto representa un ahorro potencial de 1,8% del PBI.
- Asimismo, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social federal, bajo el escenario 2, intermedio, como ordenador de subsidios energéticos es de USD 10.361 millones al año. Esto representa un ahorro potencial de 1.6% del PBI.
- Por último, el costo de oportunidad de no implementar el régimen de tarifa social, bajo el escenario 3, de mayor nivel de beneficios, como ordenador de subsidios energéticos es de USD 9.761 millones al año. Esto representa un ahorro potencial de 1.4% del PBI.

TABLA 2. Estimación de costo de oportunidad de la tarifa social

Tarifa social eléctrica	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Consumo base (kWh/mes)	150	300	400
Costo Tarifa Social Eléctrica (MM USD/año)	\$ 794	\$ 1.588	\$ 2.117
Tarifa Social del Gas por red			
Consumo base (m3/mes)	40	95	120
Costo Tarifa Social al gas natural (MM USD/año)	\$ 113	\$ 269	\$ 340
Plan Hogares con garrafas			
FF para consumos residenciales de GLP (MM USD/año)	\$ 209	\$ 209	\$ 209

Fuente: elaboración propia.

En un escenario promedio, el costo de oportunidad de no aplicar un esquema de tarifa social federal focalizado en la población vulnerable es de USD 6.640 millones respecto al gasto energético anual promedio de los últimos siete años (que asciende a USD 8.706 millones). Esta cifra es de una magnitud considerable ya que implicaría un ahorro fiscal de 1.2% respecto del PBI.

La alternativa de tarifa social desarrollada en esta sección representa una política pública transparente y aplicable que replica las experiencias regionales atendiendo sus casos de éxito y debilidades. Si bien la decisión e implementación deben considerarse en el marco del contexto macroeconómico del momento, es un esquema acertado ya que se trata de una política pública que busca focalizar los escasos recursos públicos en las personas que más lo necesitan.

El frágil contexto económico y social que atraviesa hoy el país pone de manifiesto que la TS mediante descuento en la boleta es el instrumento adecuado para asegurar la accesibilidad de los hogares y la sostenibilidad del servicio. Existen argumentos en favor de mecanismos de transferencia directa a los hogares para dar libertad de asignación del dinero al destino que la familia considere, por sobre el descuento en la factura de energía, por considerarlo un mecanismo de un Estado “paternalista”. No obstante, la actualidad económica y social de la Argentina existen alrededor de un 30% de los hogares están bajo la línea de pobreza en condiciones vulnerables, lo que equivalen al 40% de la población. Estos hogares son los más perjudicados por la inflación y reciben ingresos con baja previsibilidad e inestabilidad que utilizan para solventar sus gastos diarios. En este contexto, una transferencia directa probablemente se destine a solventar otros gastos de primera necesidad del hogar (como alimentos, vestimenta, alquiler, entre otros), poniendo en riesgo la cobertura de casi la mitad del costo del sistema. El decisor debiera entonces afrontar la decisión de cortar el servicio o solventar igualmente el costo, incurriendo en una doble erogación que agrava aún más la situación fiscal.

La reducción de los subsidios es un primer paso ordenador de las señales, incentivos y previsibilidad para luego poder avanzar y profundizar otras medidas sectoriales también necesarias. Por ejemplo, para los servicios de fuerte estacionalidad como el gas natural es recomendable contemplar un mecanismo de amortiguación como la tarifa plana que garantice al/la usuario/a un mismo precio del servicio durante todo el período de consumo sin picos ni valles por estación. Otro ejemplo que la política energética debería atender es la enorme dispersión tarifaria que existe entre provincias/regiones del país que, si bien encuentran explicación en los costos de distribución, no tiene correlación con el nivel de ingresos de cada jurisdicción. Esta dispersión se da más marcadamente en el servicio de energía eléctrica ya que su regulación se encuentra en manos de las provincias (con excepción de la región AMBA). Si bien estos lineamientos no se abordan en el presente trabajo, debieran considerarse parte de la agenda amplia de fortalecimiento de un sector estratégico para el desarrollo argentino.

En síntesis, con esta política, se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables, a través de subsidios focalizados; y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para el desarrollo sostenible.

8. Mecanismos complementarios para una normalización tarifaria

8.1 Fondo compensador eléctrico: el caso de Mendoza

Argentina presenta una enorme dispersión tarifaria entre provincias y regiones. Si bien encuentran explicación en los costos de distribución, no tiene correlación con el nivel de ingresos de cada jurisdicción. Esta dispersión se da más marcadamente en el servicio de energía eléctrica ya que su regulación se encuentra en manos de las provincias con excepción de la región AMBA. Incluso, suele haber dispersión dentro de una misma provincia ya que muchas cuentan con distribuidoras provinciales y cooperativas zonales o municipales con diferentes estructuras de costos.

El caso de la provincia de Mendoza se presenta como innovador respecto a la regulación eléctrica y la política tarifaria para resolver disparidades regionales. En este sentido, la provincia ha resuelto de manera sencilla las diferencias tarifarias entre distribuidoras en su territorio mediante la aplicación del Fondo Provincial Compensador de Tarifas (FPCT) que se aplica específicamente para eliminar las diferencias en el VAD entre las distribuidoras en el territorio mendocino y lograr la tarifa homogénea en la Provincia.

La experiencia mendocina es relevante para pensarla como modelo y replicar una solución similar para la dispersión a lo largo del país. Dado que el precio de la energía eléctrica es igual para todo el país y para todas las distribuidoras, y los impuestos y tasas suelen aplicarse sobre el valor de los conceptos eléctricos, la homogeneidad del VAD se constituye como la herramienta más eficaz para achicar las diferencias tarifarias entre regiones que tengan multiplicidad de empresas distribuidoras del servicio público de electricidad, como es el caso que se presenta.

En el caso de Mendoza, la Ley provincial N° 6.497 establece el marco regulatorio eléctrico para la provincia de Mendoza. En su artículo 75° se creó el FPCT luego reglamentado por el Decreto provincial 198/98. La Ley provincial N° 7.543 que amplía e incorpora la posibilidad de crear un “fondo solidario específico que asegure a los hogares carenciados de bajos recursos el servicio público eléctrico esencial” con fondos provinciales bajo la denominación de “Tarifa social eléctrica”.

A su vez, la Ley N° 7.543 incorpora, en el artículo 44, el inciso “C” que trata específicamente sobre la necesidad de homogeneizar tarifas en el territorio:

“En el caso de tarifas a usuarios finales el Poder Concedente establecerá mecanismos que permitan determinar una tarifa homogénea para iguales modalidades de uso o consumo en todo el territorio provincial.”

El FPCT surge como respuesta a un doble desafío que tuvo la Provincia: por un lado, cumplir con la regulación provincial eléctrica en cuanto a la imposibilidad de subsidios cruzados entre categorías de usuarios; y por otro lado efectivizar la homogenización tarifaria para usuarios de igual modalidad de consumo en el territorio establecida por Ley.

La creación del FPCT por Ley, sumado a la independencia del Ente Regulador Provincial (EPRE) y el cumplimiento de los contratos de distribución, indica que la política tarifaria tiene un alto grado de institucionalidad. Esto es una buena práctica, según la experiencia internacional, que logra un mejor sistema eléctrico de distribución. Además, la gestión del FPCT requiere de la coordinación del Ente Regulador con las Distribuidoras y el Poder Ejecutivo Provincial para su implementación que refuerza la

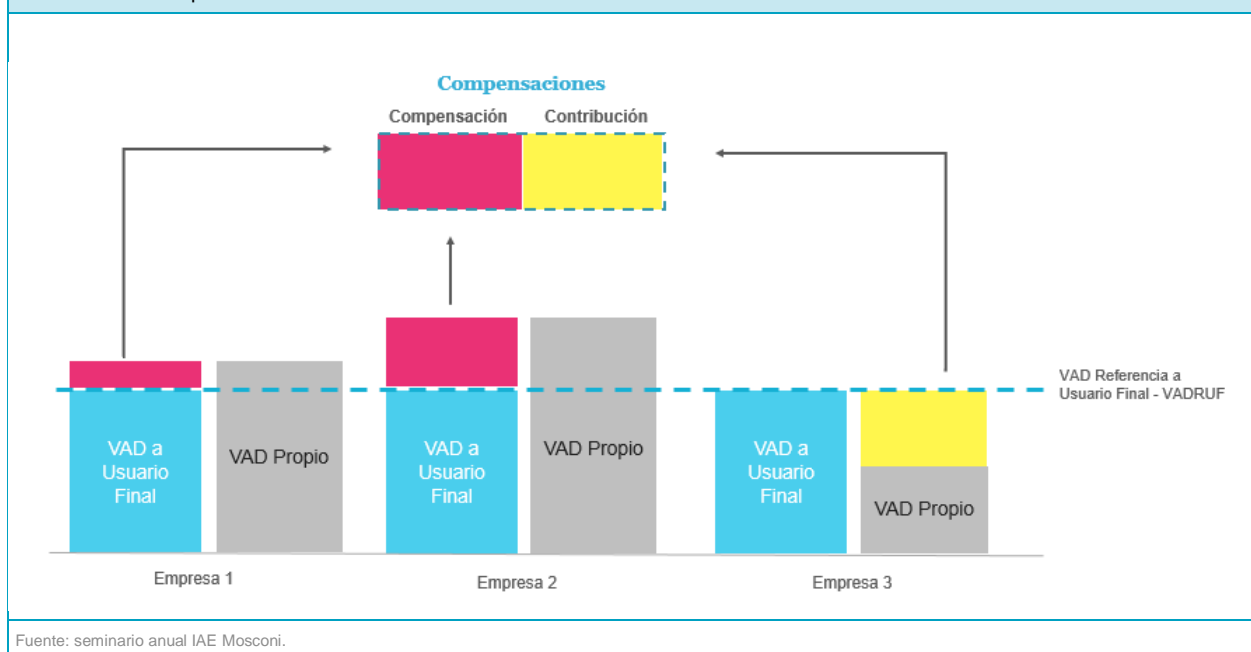
institucionalidad del sistema de distribución a la vez que reduce la discrecionalidad de los actos administrativos.

El FPCT tiene tres formas de fondeo:

- El Canon de Concesión que se le cobra a las Distribuidoras y que surge de su propia rentabilidad. Para las Sociedades Anónimas, este no es un concepto eléctrico y por lo tanto no es trasladado a la tarifa final del usuario, sino que sale de su propia rentabilidad. Sin embargo, a las cooperativas eléctricas se les ha reconocido este cargo como Costo Propio. El fondeo por canon representa el 35% de los fondos aproximadamente.
- La Contribución para la Compensación de Costos Eléctricos, que pagan todos los usuarios de la provincia. Representa aproximadamente el 57% de los fondos.
- Y otros ingresos varios que representan el 8% de los fondos aproximadamente.

El funcionamiento del FPCT es relativamente sencillo: se trata de un subsidio eléctrico por compensación. En primer lugar, se miden y determinan los VAD Propios de cada distribuidora mediante estudios de demanda, de costos y de rentabilidad realizados tanto por el EPRE y las Distribuidoras como por consultoras externas para mayor transparencia. En segundo lugar se determina un VAD de Referencia a Usuarios (VADRUF) que se ajusta para eliminar las diferencias existentes dado el monto disponible en el FPCT.

DIAGRAMA 3. Esquema de utilización del FPCT



Fuente: seminario anual IAE Mosconi.

En este sentido, si el VAD al Usuario Final es menor al VAD Propio de la distribuidora, el usuario recibe una compensación surgida del FPCT mientras que, en el caso inverso, el FPCT recibe una contribución. Al final del día las contribuciones y compensaciones deben ser iguales para su sustentabilidad. El FPCT no es un subsidio económico, debido a que es autosustentable con los aportes de usuarios y distribuidoras, y tampoco es un subsidio social ya que se aplica a todos y cada uno de los usuarios residenciales sin distinción alguna.

El FPCT no es excluyente respecto a otras políticas destinadas a reducir la carga del servicio eléctrico en los hogares. Luego de la aplicación de las Compensaciones Tarifarias por VAD se implementan los subsidios económicos y sociales como por ejemplo la Tarifa Social, a jubilados, a entidades públicas y deportivas, agua potable, áreas rurales, riego agrícola, etc.

El mecanismo de compensación utilizado por la Provincia de Mendoza resulta un ejemplo a considerar al momento de ser extrapolado a nivel Nacional e intentar reducir las fuertes asimetrías tarifarias que hoy existen a lo largo del país. Quizás la principal limitación a su implementación se encuentre en la regulación federal eléctrica. La necesidad de coordinar y homogeneizar criterios de la política regulatoria provincial no encuentra justificación solamente en la determinación de tarifas, sino que también, y fundamentalmente, en el desafío de la transición energética que implicará la electrificación de los modos de transporte, la transformación de los usuarios en prosumidores y por lo tanto una transformación profunda de las redes de distribución eléctrica. La coordinación a nivel nacional de políticas públicas a partir de un organismo regulador único de los servicios energéticos que mantenga las potestades regulatorias del gas a nivel nacional y a partir de acuerdos Nación-Provincias coordine las regulaciones provinciales, quizás un primer paso.

9. Conclusiones

Este documento describe como los subsidios económicos, particularmente aquellos del sector energético, son un problema sin solución de las últimas dos décadas. El estado de emergencia permanente en que se encuentra el sector derivó en congelamientos de tarifas prolongados que, en contextos de alta inflación, implicaron distorsiones notorias entre los precios que pagan los usuarios y los costos de prestación de los servicios públicos, que terminaron siendo cubiertas por el Estado. Esta dinámica y magnitud hacen que la problemática de los subsidios a la energía trascienda los límites sectoriales y termine repercutiendo a nivel macroeconómico con consecuencias fiscales, monetarias y sociales.

La complejidad para salir del problema radica en que no se ha resuelto el *trade off* entre la accesibilidad y la sostenibilidad del sistema. Es por eso que las tarifas públicas son una cuestión central de política pública dentro de cualquier modelo de desarrollo de una economía. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre las diferentes demandas contrapuestas. Por un lado, existen preocupaciones relacionadas con las finanzas públicas y el medio ambiente que impulsa la necesidad de aumentar las tarifas de energía para solventar al sistema y al mismo tiempo generar los incentivos adecuados de consumo responsable. Por otro lado, existen preocupaciones sobre la accesibilidad y la economía política que generan presiones para mantener artificialmente bajas las tarifas. Los responsables de formular políticas están teniendo dificultades para lograr este equilibrio

En Argentina, en general, primaron las soluciones de política que buscan garantizar accesibilidad por sobre la sostenibilidad, pero eso llevó a un nivel de subsidios generalizados que no es sostenible y que atenta contra la previsibilidad que necesita el sector. Esta es una dificultad relevante para el sector energético ya que sus inversiones se caracterizan por ser a largo plazo. Esto atenta contra el mantenimiento del sistema, la expansión de las redes y el desarrollo de nuevas oportunidades. En este contexto, los más perjudicados son, una vez más, los hogares más vulnerables, ya que no se desarrollan las expansiones de red para brindarles acceso de calidad y son los que cuentan con menos recursos para enfrentar las fallas y cortes del sistema.

Por eso, es necesario reducir el peso de los subsidios energéticos en el gasto fiscal y de focalizar los esfuerzos en asegurar el acceso a la energía a la población más vulnerable, al mismo tiempo que permitiendo la recomposición de tarifas en pos de la sostenibilidad del sector. En primer lugar, porque su nivel actual es insostenible para ser financiado fiscalmente y tiene repercusiones en los desequilibrios macroeconómicos. En segundo lugar, porque su dinámica afecta la previsibilidad que requiere el sector y atenta contra las inversiones necesarias para buscar la sostenibilidad. En tercer lugar, porque, así como están, se están destinando los escasos recursos a financiar a todos los hogares sin una focalización en quienes más lo necesitan.

Para hacerlo, se propone la implementación de la TS como mecanismo de focalización de subsidios destinada a la población vulnerable. La literatura y las experiencias relevadas indican claramente que los regímenes de tarifa social son efectivos para mejorar el acceso de los usuarios vulnerables a los servicios energéticos, para reducir la carga en el salario y para contribuir a la eficiencia energética si su diseño incluye este objetivo. Con esta política, se incentiva el uso eficiente de los recursos, a partir de precios que den señales claras; se garantiza el acceso a la energía por parte de los hogares más vulnerables, a través de subsidios focalizados; y se garantiza la sostenibilidad del sistema, dado que se cubren los costos operativos. Al mismo tiempo, se colabora con el ordenamiento de las cuentas fiscales necesario para el desarrollo sostenible.

Bibliografía

Canese, M. (2013). La tarifa social de la energía en América Latina y el Caribe. OLADE.

Contreras, R. (2020). Análisis de las tarifas del sector eléctrico: los efectos del COVID-19 y la integración energética en los casos de la Argentina, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay. Santiago: CEPAL.

ENARGAS. (2021). Informe especial sobre Tarifa Social. Evolución del beneficio para Usuarios Residenciales. Obtenido de https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/divulgacion-tecnica/pdf/informe_848.pdf

European Commission. (Febrero de 2022). European Union official website. Obtenido de https://commission.europa.eu/news/focus-how-can-eu-help-those-touched-energy-poverty-2022-02-16_es#:~:text=En%202020%2C%20alrededor%20de%2036,pudieron%20calentar%20adecuadamente%20sus%20hogares.

Leflaive, J., & Hjort, M. (2020). Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation. Environment Working Paper No. 166: OECD. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/afede7d6-en.pdf?expires=1674753705&id=id&accname=guest&checksum=F4064263FADE56A038DE0E2BFCC5361F>

Ruggeri Laderchi, C., Olivier, A., & Trimble, C. (2013). Balancing Act: Cutting Energy Subsidies While Protecting Affordability. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9803-6

Salinardi, L., & Puig, J. (2015). Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva. La Plata: Centro de Estudios Laboral y Sociales (CEDLAS).

Anexo

Para determinar los bloques de consumo y sus precios para garantizar un uso eficiente de los recursos energéticos se utilizó el parámetro que resulta del estudio de 2016 de la actual Secretaría de Energía que cuantifica el consumo promedio en base a los bienes típicos en un hogar. En la **Tabla 3** se detalla cómo se calculó el consumo eléctrico mínimo residencial para una familia tipo (150 kWh/mes).

Ítem	Potencia (W)	Cantidad	Horas/días	Número días/mes	Consumo (kWh/mes)
Lamparitas de luz	40	5	4	30	24
Lavavropas semi automático	200	1	2	20	8
Televisor 20"	150	1	3	30	14
Computadora	200	1	3	20	12
Radio/reproductor	60	1	4	30	7
Estufa a cuarzo	1200	1	1	10	6
Ventilador	100	2	2	10	4
Heladera	150	1	12	30	54
Aire acondicionado (2200 frig.)	1350	1	0	10	5
Microondas	800	1	1	20	8
Plancha/licuadora	800	1	1	10	8
Total					150

Fuente: Secretaría de Energía (2016)

En el caso del gas los consumos promedio se estimaron en base a la **Tabla 4**:

Licenciataria/subzona	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
GAS NNATURAL BAN/BAN	15	15	20	28	54	78	89	73	55	33	23	18
METROGAS	16	16	21	29	53	77	87	72	53	34	23	18
CENTRO	15	16	20	27	55	84	95	75	46	29	21	18
CUYANA	19	20	24	34	65	96	110	90	59	36	25	21
CUYANA/MENDOZA	28	31	37	50	98	144	165	135	88	54	38	32
LITORAL	17	16	19	28	53	79	89	73	51	32	22	20
GASNOR/SALTA	48	44	43	48	68	81	92	75	57	48	45	50
GASNOR/REGIÓN PUNA	96	88	86	96	136	162	185	151	113	95	91	101
GASNOR/TUCUMÁN	19	19	24	28	39	52	60	47	35	30	23	22
GASNEA/ENTRE RÍOS	10	10	13	16	34	65	85	79	59	38	23	17
CGP/BUENOS AIRES	14	13	16	28	55	79	89	77	57	36	20	15
CGP/BAHÍA BLANCA Y 25 partidos subzona Bs. As.	19	19	25	50	107	153	167	143	97	59	37	25
CGP/PAMPA NORTE	18	18	23	58	129	175	191	161	111	70	28	18

CGP/PAMPA SUR	15	15	23	58	135	161	196	165	112	70	33	17
CGS/CHUBUT SUR	64	62	106	174	257	304	323	300	235	180	113	82
CGS/SANTA CRUZ SUR	190	191	270	351	455	510	542	526	425	341	264	234
CGS/TIERRA DEL FUEGO	259	255	335	376	477	503	521	515	435	394	328	303
CGS/BUENOS AIRES SUR	35	35	54	120	217	263	285	260	194	126	67	42
CGS/NEUQUÉN	39	41	62	131	216	257	274	246	192	125	71	47
CGS/CORDILLERANO	64	62	106	174	257	304	323	300	235	180	113	82

Fuente: Presentación Chamboulyion 2018.

Acerca de los autores



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Alejandro Einstoss

– Investigador asociado del Programa de Desarrollo Económico

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

Julián Rojo

– Consultor del Programa de Desarrollo Económico

Magíster en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Especialista en Economía de la Energía y Planificación Energética (COPIME) y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Para citar este documento:

Einstoss, A. y Rojo, J. (agosto de 2023). *Redefinición de las tarifas y subsidios para un sector energético sostenible*. CIPPEC. Buenos Aires.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

