

AÑO 2 - Nº 4

JUNIO 2016

ceres

CENTRO DE ESTUDIO DE LA REGULACIÓN
ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



PRESENTE Y FUTURO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ENERGÉTICOS

Contenido

1. Introducción	3
2. Presentación.....	5
3. Escenarios de corto y mediano plazo en la prestación de los servicios públicos de gas y electricidad.....	6
3.1 <i>Escenarios energéticos: información estadística y herramientas de planeamiento (Mauricio Roitman)</i>	<i>6</i>
3.2 <i>Construcción de escenarios (Fernando Abadie).....</i>	<i>8</i>
4. La normalización del sistema de tarifas y subsidios energéticos.....	9
4.1 <i>El caso de la distribución de gas (Gabriel Wilkinson)</i>	<i>10</i>
4.2 <i>Normalización del sistema de tarifas y subsidios energéticos (María Fernanda Martínez)</i>	<i>12</i>
4.3 <i>Sistema energético argentino: presente y perspectivas (Carina Guzowski)</i>	<i>14</i>
4.4 <i>Subsidios energéticos (Rafael Flores).....</i>	<i>16</i>

1. Introducción

En general, los servicios públicos se caracterizan por ser actividades capital-intensivas, con fuertes costos hundidos y características de monopolios naturales. Asimismo, por lo imprescindibles que resultan para los hogares y las actividades productivas, afectan la sensibilidad social e impactan en la calidad de vida de las familias, la producción industrial y agrícola, y el consumo.

La actividad regulatoria puede considerarse como uno de los temas centrales de toda política económica. La regulación es una forma de intervención pública que restringe, influye o condiciona las actuaciones de los agentes económicos (tanto productores como consumidores), y los obliga a que actúen de manera distinta a como lo harían si tal regulación no existiera.

En este sentido, los marcos regulatorios del gas natural, la electricidad, el transporte, las telecomunicaciones y los hidrocarburos son ejemplos de intervención estatal en la determinación de los precios y tarifas de acceso a la energía, los valores de interconexión a la red de comunicaciones, el costo de conexión a la red de gasoductos o la determinación de los precios y tarifas de autopistas y rutas.

Por lo tanto, deben ser aprobados por instituciones públicas de regulación o bien, si son pactados libremente entre las partes intervinientes, someterse a la vigilancia y arbitraje de organismos reguladores.

Asimismo, los marcos regulatorios también contemplan formas adicionales de intervención a la determinación de precios, que se refieren al cumplimiento de condiciones técnicas, económicas y de información en la ejecución de las actividades reguladas.

Los aspectos mencionados generan la necesidad de estudiar la prestación de los servicios públicos desde varias perspectivas, con la finalidad de garantizar:

- La óptima asignación de recursos que permita la prestación de los servicios públicos de manera confiable, eficiente, continua y segura.
- Que las inversiones realizadas por las empresas prestadoras de servicios públicos cubran la demanda presente y acompañen las proyecciones de demanda futura.
- Que el nivel y las estructuras tarifarias permitan el recupero de las inversiones realizadas, de costos de prestación eficientes, y que, a su vez, generen utilidades justas y razonables con relación a las actividades desarrolladas.
- Que al mismo tiempo se garantice la cobertura de la totalidad de la demanda potencial de los consumidores/usuarios, incluso de aquellos con incapacidad económica para afrontar las tarifas normales o que, por limitaciones técnicas o lejanía, tengan un difícil acceso a los servicios.

Todo lo anterior impone al Estado la misión indelegable del diseño de políticas públicas y de regulación de largo plazo para la gestión y prestación de los servicios públicos.

El objetivo del Centro de Estudios para la Regulación Económica de los Servicios Públicos de la Universidad de Belgrano es contribuir a cubrir la demanda de investigación en este campo y aportar al desarrollo de mecanismos regulatorios y de gestión que permitan la óptima prestación de los servicios públicos en la Argentina.

Lic. Alejandro Einstoss Tinto



2. Presentación

En el marco del VI Congreso Internacional de Ciencias Económicas de la Universidad de Belgrano, se llevó a cabo el 21 de abril de 2016 la Primera Jornada del Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos (CERES), denominada “Presente y Futuro de los Servicios Públicos Energéticos”.

El Lic. Andrés Di Pelino, director de la Carrera de Economía de la Universidad de Belgrano, realizó la apertura, y el Lic. Alejandro Einstoss, director del CERES y docente de la Universidad de Belgrano, tuvo a su cargo la presentación.

La actividad se dividió en dos paneles. En el primero, “Escenarios de corto y mediano plazo en la prestación de los servicios públicos de gas y electricidad”, disertaron el Lic. Mauricio Roitman, subsecretario de Escenarios y Evaluación de Proyectos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), y el Lic. Fernando Abadie, representante del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE).

En el segundo panel, “La normalización del sistema de tarifas y subsidios energéticos”, disertaron el Dr. Gabriel Wilkinson, director de Servicios Jurídicos de Gas Natural Fenosa-GASBAN, la Lic. María Fernanda Martínez, gerente comercial de GASNEA, la Dra. Carina Guzowski, representante de la Universidad Nacional del Sur, y el Lic. Rafael Flores, presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Pública (ASAP).

El objetivo de la jornada fue brindar, mediante una actividad académica de divulgación, un diagnóstico de la prestación de servicios públicos energéticos en la actualidad. Por ese motivo, se invitó a algunos de los principales actores del sector, a fin de analizar:

- ❖ Los escenarios de corto y mediano plazo en la prestación de servicios públicos energéticos.
- ❖ El impacto fiscal producto de la aplicación de subsidios.
- ❖ La situación en la prestación en el sector de distribución de gas natural.

En el presente informe se muestran los principales resultados obtenidos de las exposiciones de la jornada.

3. Escenarios de corto y mediano plazo en la prestación de los servicios públicos de gas y electricidad

En el primer panel se abordó la temática de la planificación y los escenarios como herramientas fundamentales. En primer lugar, se presentó el Lic. Mauricio Roitman, subsecretario de Escenarios y Evaluación de Proyectos del MINEM, para luego dar lugar a la exposición del Lic. Fernando Abadie, representante del CEARE.



A continuación, se resumen las principales ideas expuestas por cada uno:

3.1 Escenarios energéticos: información estadística y herramientas de planeamiento (Mauricio Roitman)

El Lic. Roitman dirigió su presentación a los jóvenes estudiantes presentes, resaltando la importancia de sus estudios, como clave para llevar adelante las actividades que necesita el sector energético nacional.

El subsecretario explicó que el planeamiento energético se utiliza para definir escenarios de demanda y suministro de energía de largo plazo, elaborar planes considerando posibles escenarios futuros, y evaluar proyectos de inversión y políticas que permitan cumplir estos objetivos.

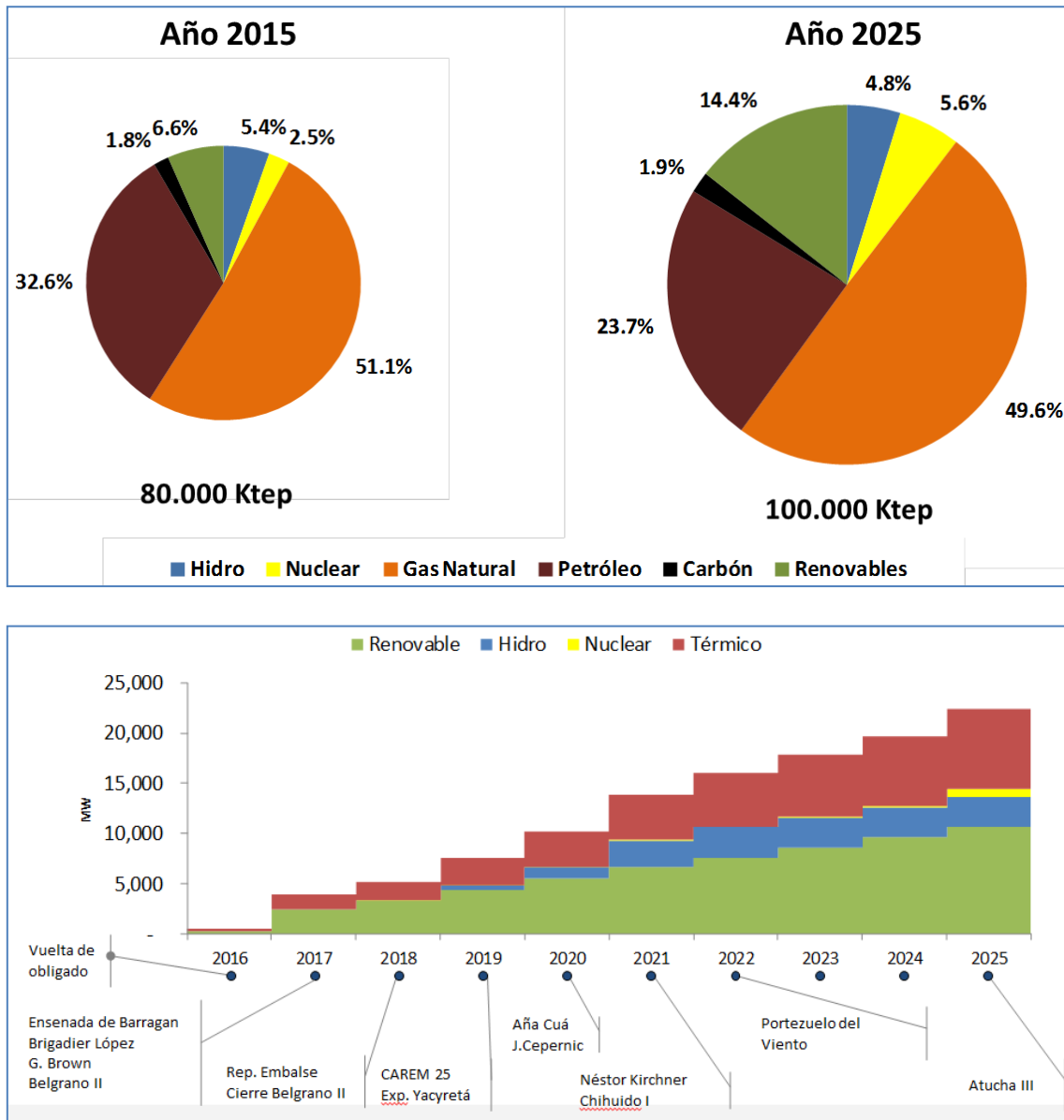
Con ese propósito, manifestó que se necesita mejorar del sistema de estadísticas energéticas del MINEM; realizar un análisis permanente de los mercados energéticos globales, regionales y locales; definir escenarios de precios, eficiencia y tecnologías; modelar y simular de manera

computacional las distintas alternativas y sensibilidades, y mantener la interacción con otras instituciones, organismos del Estado y grupos de interés para la discusión de los escenarios energéticos. Respecto de las estadísticas, declaró que se va a desarrollar un portal de datos público y abierto, a la vez que se revisarán las bases históricas del ministerio.



En cuanto a sus expectativas, presentó un escenario futuro del sector a 2025. Como se aprecia en el gráfico a continuación, se espera ir reduciendo la participación de los hidrocarburos en la matriz primaria, a la vez que incrementar significativamente el porcentaje de energía renovable y en menor medida, de nuclear.

Por su parte, la matriz de generación eléctrica espera incorporar más de 20.000 MW entre 2015 y 2025, correspondiendo a las fuentes renovables la mitad de ese total y 8.000 MW a fuentes térmicas. El resto del incremento se divide entre energía nuclear e hidroelectricidad.



3.2 Construcción de escenarios (Fernando Abadie)

La presentación del Lic. Abadie fue más teórica, ya que definió el significado de *escenario* como la “descripción de condiciones que se vislumbran como posibles” y los caracterizó. Además, relató su historia y cómo se comenzó a utilizar el método. También definió algunas de las variables (cualitativas y cuantitativas) que se necesita considerar y las hipótesis que se deben tener en cuenta tanto en el plano nacional, como en el regional y el global.

Asimismo, tipificó los escenarios que es posible pensar, entre los que se mencionaron el de continuidad, el de ruptura y el evolutivo. También explicó el orden lógico de implementación, detallando el paso a paso para efectuar la tarea de planeamiento con éxito.



4. La normalización del sistema de tarifas y subsidios energéticos

En el segundo panel, se hizo foco en la cuestión tarifaria y de subsidios. En primer lugar, expuso el Dr. Gabriel Wilkinson, director de Servicios Jurídicos de Gas Natural Fenosa. Luego fue el turno de la Lic. María Fernanda Martínez, gerente comercial de GASNEA, y de la Dra. Carina Guzowski, representante de la Universidad Nacional del Sur, para finalmente dar lugar al Lic. Rafael Flores, presidente de la ASAP.



A continuación, se resumen las principales ideas expuestas por cada uno:

4.1 El caso de la distribución de gas (Gabriel Wilkinson)

El Dr. Wilkinson inició su presentación describiendo muy brevemente el área atendida por la Distribuidora Gas Natural Fenosa, mencionando cantidad de clientes (1,61 millón), municipios (30) y población atendida (7,3 millones), entre otros datos. A continuación, enumeró también los principales principios del marco legal del gas y las bases de la privatización regulada.

Luego, pasó al tema tarifario, haciendo un repaso histórico de su evolución y destacando los efectos de la Emergencia Económica, que congeló las tarifas sobre los contratos de licencia. Dichas tarifas, señaló, fueron actualizadas recién en 2014, con incrementos para todos los componentes (gas, transporte y distribución), pero que produjeron un efecto nulo en el margen, debido a su asimetría (gas 700% y distribución 27%).

Finalmente, analizó la normativa vigente (Resolución ENARGAS 3725/2016), que aprobó nuevos cuadros tarifarios con vigencia a partir del 1° de abril de 2016 en el marco del Acta Acuerdo, y el futuro esperable como consecuencia. Se destacó que los cuadros tarifarios incorporaron nuevos precios del gas, transporte y distribución, y que surgieron (excepto el precio del gas) del análisis del ENARGAS respecto de la situación económico-financiera de las licenciatarias.

El Dr. Wilkinson señaló que los objetivos de la mencionada resolución son:

- Cumplir con la ejecución del plan de inversiones.
- Afrontar los gastos de operación, mantenimiento y administración.
- Dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con los productores.

- Mantener la cadena de pagos hasta la Revisión Tarifaria Integral-RTI (el incremento de los márgenes es considerado a cuenta de la RTI).



Y explicó, además, que se definieron 3 cuadros tarifarios:

- Pleno para todos los clientes, con incrementos del 180 al 780%, según categoría (residenciales 180 a 340%, resto 180 a 780%).
- Diferencial para clientes residenciales que ahorren más del 15%, con bonificación del precio del gas (20 a 50%).
- Diferencial para usuarios inscriptos en el Registro de Exceptuados (Tarifa Social), con bonificación del 100% del valor gas.

Wilkinson explicó, además, que se estableció el cobro mensual de las facturas bimestrales, con dos pagos equivalentes del 50% de la factura; se discontinuó la aplicación del cargo por gas importado; se aplicó un régimen de inversiones obligatorias (con cronograma mensual y con sanciones por incumplimiento), y se sujetó la distribución de dividendos al cumplimiento de las inversiones obligatorias (y previa autorización del ENARGAS). Se determinó, asimismo, que el ENARGAS debe llevar adelante el proceso de RTI en el plazo de un año (Res. MINEM N° 31/2016).

4.2 Normalización del Sistema de Tarifas y Subsidios Energéticos (María Fernanda Martínez)

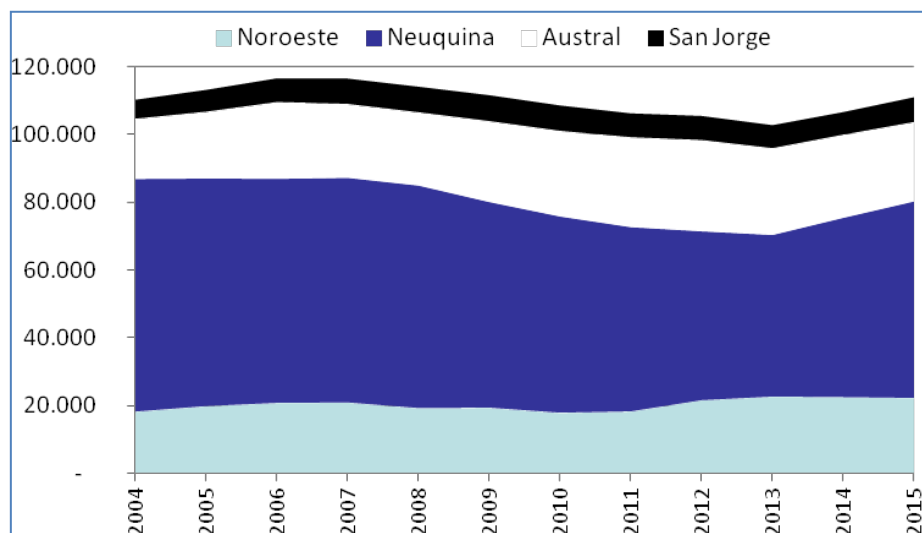
La presentación de la Lic. Martínez también apuntó al sector gasífero, e inició con una descripción de su situación actual, en la que mostró la declinación de la inyección local del hidrocarburo al sistema de transporte durante los últimos 10 años, mientras la inyección de gas natural de origen importado (ambos medidos en miles de metros cúbicos por día) se incrementó significativamente.

En 2015, las importaciones llegaron a los USD 6.865 millones, y para 2016 se estima que asciendan aproximadamente a USD 6.000 millones (debido a la baja del WTI). Adicionalmente, desde 2011 a 2015 se importaron (entre GNL, Gas, Gas Oil y Fuel Oil) unos USD 48.000 millones.

Inyección de gas natural de origen importado (miles de m³/día)

	LNG	Bolivia	Total Importado	Var. %
Enero a Diciembre				
2015	15.137	16.374	31.511	-3,54%
Enero a Diciembre				
2014	16.172	16.494	32.666	1,31%
Enero a Diciembre				
2013	16.639	15.604	32.243	29,49%
Enero a Diciembre				
2012	12.422	12.477	24.899	

La evolución de la inyección local de gas natural al sistema de transporte se puede apreciar en el gráfico a continuación:



Asimismo, mostró una serie de proyecciones al 2020, en las que no se espera una modificación de la tendencia actual, ya que la producción local se observa relativamente estancada y los incrementos en la oferta se deben principalmente a las importaciones desde Bolivia, que continúan creciendo (sin embargo, el LNG importado se espera que sea cada vez menor).

Por el lado de la demanda, también se espera un crecimiento gradual, motivo que hace necesarias las importaciones de gas natural para cubrir la brecha con la producción local.

	2015 real	2016	2017	2018	2019	2020
Producción en Cabecera	117,7	121,8	120,6	120,0	120,6	121,8
Inyección al Sistema de Transporte Local	98,0	99,0	98,0	97,5	98,0	99,0
Inyección Base	71,0	71,0	68,0	65,5	63,5	63,0
Inyección Excedente y Shale y Tight	27,0	28,0	30,0	32,0	34,5	36,0
var. % oferta local		1,0%	-1,0%	-0,5%	0,5%	1,0%
Importación Bolivia Importado	16,4	16,2	17,0	18,5	25,0	27,4
LNG Importado	15,1	14,6	17,1	18,5	13,9	13,6
Inyección Gas Local e Importado	129,5	129,8	132,1	134,5	136,9	140,0
var. % oferta		0,2%	1,8%	1,8%	1,8%	2,2%
Demanda Real con gas combustible y off system	129,5	129,8	132,1	134,5	136,9	140,0
Brecha	- 31,5	- 30,8	- 34,1	- 37,0	- 38,9	- 41,0

La ejecutiva de GASNEA también caracterizó superficialmente el sector eléctrico, a fin de hacer notar la inevitable relación entre ambos. Así, señaló que la generación térmica (cuyo principal insumo es el gas natural) representa un 63,3% de participación en la matriz de generación.



Al igual que el Dr. Wilkinson, se mostró la última actualización del cuadro tarifario, pero en este caso el correspondiente a la distribuidora GASNEA. De la exposición se extrae que, mientras un consumidor R1 (500 m³ anuales) pagaba USD 9 el millón de BTU en 2001, y USD 1,60 en 2014,

pasó a pagar USD 4,71 desde abril de 2016. Dicha variación significó una disminución del 48% respecto de los valores de 2001 pero un aumento del 194% respecto del precio pagado en 2014.

Por su parte, mientras un consumidor R32 (1500 m3 anuales) pagaba USD 4,9 el millón de BTU en 2001, y USD 3,80 en 2014, pasó a pagar USD 7,24 desde abril de 2016. Dicha variación significó un incremento del 48% respecto de los valores de 2001 y un aumento del 91% respecto al precio pagado en 2014. En el caso de la industria, el millón de BTU en 2015 costaba USD 6,63, y pasó a USD 7,61 en 2016, con una variación del 15%.

Para finalizar, mencionó la importancia del acceso universal de los servicios públicos y recomendó ampliar y mejorar la tarifa social.

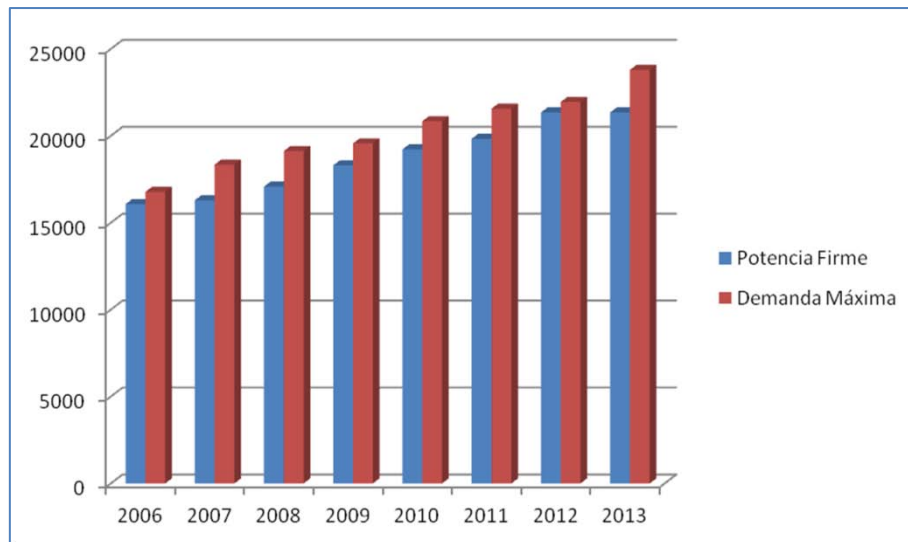
4.3 Sistema Energético Argentino: Presente y perspectivas (Carina Guzowski)

Por su parte, la Dra. Guzowski comenzó con una caracterización histórica del sector energético, señalando la composición de la matriz primaria desde 1970 hasta la actualidad y resaltando el alza en el uso del gas natural que, junto con el petróleo, alcanzaron en 2014 una participación del 84%.



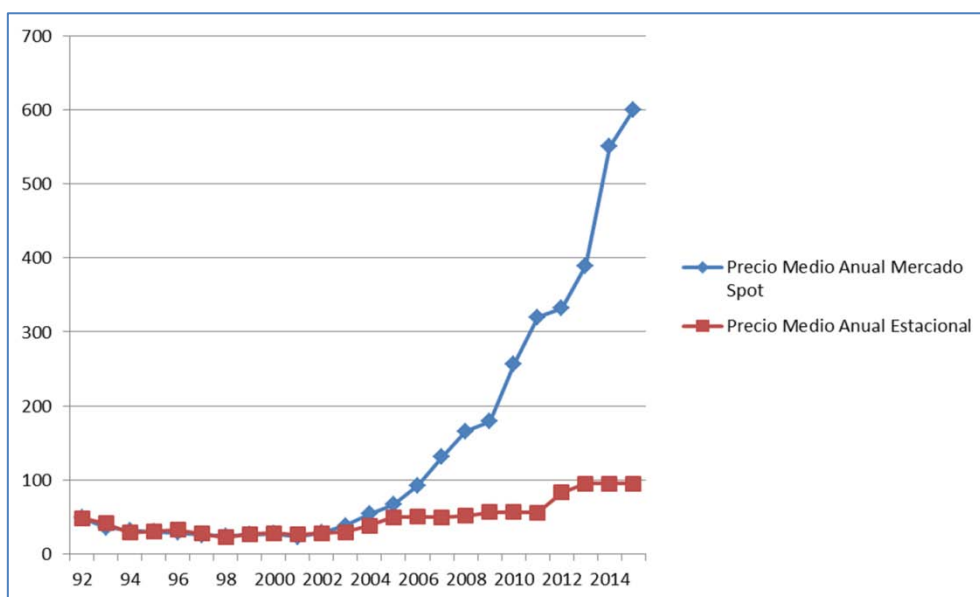
También indicó que el gas natural en 2014 fue utilizado en un 34% por centrales eléctricas, un 29% por la industria, y un 23% por el sector residencial, lo que genera una fuerte presión. Al respecto, mostró que las reservas del hidrocarburo evolucionaron a la baja, mientras que las importaciones se incrementaron cada vez más, coincidiendo con el aumento de su precio. Lo anterior trajo como resultado un déficit creciente en la balanza comercial energética, con sus respectivos efectos sobre el crecimiento económico.

Por el lado de la electricidad, remarcó que la evolución de la capacidad instalada creció, especialmente gracias a la mayor generación térmica, cuyo principal insumo es el gas natural. Además, el precio por millón de BTU de gas natural en nuestro país fue muy inferior al de países europeos o de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, la demanda máxima siempre estuvo por encima de la potencia firme, como muestra el siguiente gráfico:



Como resultado de lo anterior, observó que el aumento en el equipamiento térmico ha sido ineficiente, elevando los costos de generación, debido a la mayor compra de gas oil y fuel oil, con el consecuente impacto ambiental que esto provoca.

Adicionalmente, indicó que el precio medio monómico anual del mercado spot se separó del precio estacional desde 2004, como es posible ver en el gráfico a continuación:



Esto fue aumentando el déficit en los fondos de CMMESA, por lo que el gobierno comenzó a realizar transferencias para cubrir la diferencia entre los precios mayoristas que paga la

demanda y los costos. Estos subsidios energéticos se resolvieron, además, con emisión monetaria.

Finalmente, recomendó rediseñar el sistema de precios de manera tal que genere tanto incentivos a la oferta como a la demanda, en busca de la eficiencia energética y del ahorro de energía, con un esquema de subsidios focalizados y teniendo en cuenta tres cuestiones:

- El acceso a la energía de los pobres.
- El cuidado de la energía por parte de los que tienen acceso.
- El ambiente y su sostenibilidad.

4.4 Subsidios Energéticos (Rafael Flores)

Finalmente, la disertación del Lic. Rafael Flores apuntó de lleno a los subsidios del sector energético, analizando su evolución, impacto fiscal, y destacando su efecto regresivo.

En este sentido, señaló que la proporción de los subsidios energéticos con relación a ciertas variables presupuestarias, como el total del gasto público o el Producto Bruto Interno, fue adquiriendo una magnitud cada vez más considerable en los últimos años. Por ejemplo, pasaron de representar 0,4% del PBI en 2005 a 4,1% en 2015, mientras que durante el mismo período sumaron cerca de \$ 480.000 millones de pesos corrientes.



Respecto de su efecto en la distribución del ingreso, el Lic. Flores concluyó que solo el 20% de los subsidios al gas natural por redes es recibido por la población que se encuentra en los cuatro deciles de menor ingreso, mientras que el 80% se concentra en los seis deciles de mayor ingreso de la población. Sin embargo, indicó que, en el caso del gas licuado en garrafas o cilindros (GLP), el grueso de los subsidios se concentra en los deciles de menor ingreso. Con respecto a los subsidios a la electricidad, ocurre lo mismo que en el caso del gas natural por red, ya que los subsidios son mayores en los deciles de mayor ingreso que en los de menores ingresos.

A fin de visualizar la magnitud de los subsidios durante la última década, afirmó que ninguna partida presupuestaria se había incrementado de la forma en que lo hicieron los subsidios energéticos. A modo de ejemplo, señaló que se destinó tres veces y media más dinero que al conjunto de las universidades nacionales y casi seis veces más que a la asignación universal por hijo.