
¿Qué hay detrás de los subsidios energéticos? El caso argentino

Un informe de EJES (Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental)

Autores: Facundo López Crespo Marco Kofman

Revisión: Fernando Cabrera Christiansen

1. Introducción

Los subsidios energéticos, el gasto del Estado, las tarifas de los servicios públicos, el déficit fiscal, son preocupaciones con una importante presencia en diferentes circuitos desde hace algunos años. Estos debates circulan en la prensa, en los ambientes académicos y en las organizaciones políticas y sociales. Las discusiones han girado en torno a si el gasto es mucho o es poco, a su impacto en el déficit fiscal y las consecuencias de este, a la progresividad o regresividad de su impacto distributivo y al efecto de este gasto sobre la elegibilidad entre diferentes tecnologías y fuentes energéticas.

A partir de estos enfoques, pueden encontrarse tres tipos de cuestionamientos a las políticas económicas que, durante los gobiernos kirchneristas de 2003-2015 y en el actual mandato del Frente de Todos, han incrementado los subsidios energéticos de un modo notable. Desde una perspectiva fiscalista, se las cuestiona por su impacto negativo en las cuentas públicas. Desde una perspectiva distributiva, por beneficiar a sectores de ingresos medios y altos. Desde una perspectiva eficientista, por promover un sobre consumo de energía que profundiza la dependencia fósil de nuestra matriz energética.

En este trabajo nos proponemos repasar las políticas de subsidios energéticos desarrolladas en las últimas dos décadas, estudiando cuáles son los factores que determinan la evolución del monto de subsidios y qué efectos tiene sobre la economía en general y la cuestión distributiva en particular.

Para abordar el problema, debemos definirlo, y a eso se dedican las primeras dos secciones del trabajo. Luego realizamos un recorrido histórico para identificar los factores que han determinado, en cada gobierno, la evolución de los montos de subsidios otorgados. Para el año 2021 buscamos cuantificar el impacto diferencial de cada factor mediante la realización de un ejercicio de simulación. En la quinta sección abordamos el concepto de “subsidio a la energía marginal”, identificando uno de los posibles espacios de conveniencia fiscal y externa para reemplazo de fuentes de energía. En el capítulo seis, analizamos el problema de la energía en tanto vector distributivo de la economía. Finalmente, cerramos este trabajo dejando una serie de consideraciones respecto a la pertinencia de las principales críticas que han recibido las políticas de subsidios energéticos.

2. ¿Qué son los subsidios energéticos?

Los subsidios económicos se nos presentan como una erogación del Estado que tiene como finalidad estimular una actividad económica (subsidios a la oferta) o permitir el acceso al consumo de un determinado bien o servicio a una porción determinada de la población (subsidios a la demanda).

Técnicamente, según el manual de cuentas públicas del FMI (2014), subsidio refiere exclusivamente a transferencias para gastos corrientes que realizan los gobiernos. Esta es la definición que se utiliza en nuestro país y a partir de ella es que se elaboran las series estadísticas conocidas sobre el tema.

Siguiendo esta definición, los subsidios energéticos abarcan, entonces, al conjunto de transferencias realizadas por el Gobierno a las empresas públicas y privadas del sector, para cubrir una porción de los gastos corrientes de estas compañías.

En términos generales, si la finalidad es la de estimular una actividad, los subsidios expanden los ingresos de las compañías para que esa actividad, en principio no rentable, lo pueda ser. Los subsidios, no obstante, son apenas una de las tantas herramientas de política económica disponibles para cumplir dicho objetivo. Los estímulos más relevantes pueden provenir del lado del gasto tributario (así se le llama en la jerga fiscal a la renuncia de ingresos tributarios por parte de los estados con motivo de exenciones impositivas brindadas en favor de diferentes actividades económicas), del control del comercio exterior, del acceso preferencial al mercado de cambio y de un amplio abanico de regulaciones sectoriales.

Cuando el fin es permitir el acceso masivo al consumo de un bien o servicio, los subsidios cubren una parte de los costos de las empresas para que el precio final pagado por los consumidores resulte más bajo. Si bien se registran como transferencias hacia las empresas, los beneficiarios son los usuarios del bien o servicio en cuestión que deben pagar un precio menor.

En el caso de los subsidios energéticos erogados en Argentina predomina el objetivo de intervenir sobre el precio final reduciéndolo para abaratar el acceso, aunque no deja de existir una compleja trama en la que se articula este objetivo con la finalidad de estimular la actividad hidrocarburífera.

Suelen utilizarse dos formas para medir el peso relativo de los subsidios energéticos y su evolución. Se puede observar el monto total de los subsidios en relación a otros indicadores económicos (PBI o total del presupuesto nacional) y también se puede analizar la porción del costo de la energía (electricidad o gas) que es cubierta por el Estado a través de estas transferencias. Ambas observaciones son complementarias: la primera se concentra en el impacto fiscal del subsidio, la segunda en el reparto del costo de la energía entre los usuarios y el Estado.

Antes de continuar, debemos brindar mayor precisión al término “subsidio” para comprender el alcance y las limitaciones de los estudios que miden su

evolución. Está claro que todo subsidio implica una erogación por parte del Estado y, al mismo tiempo, que no todo gasto estatal es un subsidio. Por ejemplo, no le llamamos subsidio al gasto destinado a la provisión de los bienes o servicios prestados por el propio Estado en sus diferentes niveles, como son la educación, la seguridad, la obra vial o la salud.

La forma “subsidio” del gasto aparece cuando la entidad a cargo de la prestación del bien o servicio es una persona jurídica diferente al Estado y recibe una transferencia para cubrir una parte o la totalidad de sus gastos corrientes. Es, como vemos, conceptualmente independiente de la gratuidad o no del bien o servicio en cuestión, y lejos está de ser una característica intrínseca de un tipo de mercancía.

3. Caracterización del gasto energético en Argentina

El principal componente del gasto estatal asociado a la energía es el conjunto de subsidios que operan para reducir su precio para los usuarios. La dependencia del gas como fuente primaria tanto para su consumo en los hogares como para su transformación en electricidad, concentra la mayor parte de las erogaciones en torno a este hidrocarburo.

En la última década la partida principal del gasto en energía fue la destinada a CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico). Esta empresa es la encargada de operar el mercado eléctrica mayorista del país y una de sus funciones, para la que recibe las onerosas transferencias del Presupuesto Nacional, es la de abastecer de combustibles a las centrales térmicas que generan energía eléctrica a partir de gas natural, gasoil y fueloil. Entre 2012 y 2021, CAMMESA absorbió el 52% del gasto vinculado a la energía del presupuesto nacional. Las transferencias a CAMMESA tienen el propósito de cubrir el porcentaje de los costos mayoristas que no son atendidos por el precio abonado por los usuarios del servicio eléctrico.

El segundo ítem del rubro, “asistencia financiera a empresas públicas”, se quedó con 29% de las transferencias energéticas. Allí se destaca la importancia de IEASA (Integración Energética Argentina, ex ENARSA), pero también incluye otras compañías como Yacimientos Carboníferos de Río Turbio, Nucleoeléctrica o el Ente Binacional Yaciretá. IEASA es la compañía encargada de las importaciones de gas natural y gas natural licuado, y las transferencias destinadas a esta empresa tienen como objetivo cubrir la brecha entre el precio de importación y el precio de venta al mercado interno de estos combustibles. IEASA explica el 85% de las transferencias de esta categoría.

Hasta aquí, estas dos partidas tienen como objetivo principal cubrir una brecha entre costos energéticos y precios abonados por los usuarios tanto de gas por red como de energía eléctrica. El esquema de gastos orientados a la demanda se completa con las partidas “Apoyo al sector gasífero producto de la política tarifaria” (principalmente incluye transferencias a distribuidoras de gas para compensar beneficios y bonificaciones otorgadas a usuarios) y el “fondo fiduciario gasífero” (financia el programa Hogar, de garrafas de gas licuado).

En conjunto, estas dos partidas representan cerca del 3% del gasto energético nacional.

Del lado de los gastos vinculados a la oferta, hallamos como principal partida aquella asociada a los estímulos otorgados a diferentes compañías hidrocarburíferas para el desarrollo de sus yacimientos. El 11% del gasto en energía tuvo este destino en la última década. Aquí se incluyen las erogaciones de todos los programas de estímulo existentes en los últimos años, tales como Plan Gas, Plan Gas No Convencional (Resolución MINEM N° 46/2017) y Plan GasAr.

Otro gasto importante vinculado a la oferta es aquel destinado al desarrollo de la infraestructura energética. El 4% del gasto en energía tuvo esta finalidad entre 2012 y 2021.

Para completar el esquema, hay un conjunto de gastos menores, como aquellos destinados a atender el costo de los Entes Reguladores (de Gas, Energía Eléctrica, Nuclear, Represas) y aquellos destinados a iniciativas de eficiencia energética y desarrollo de energías renovables, cuyo componente principal es el programa PERMER (Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales).

A grandes rasgos, en la última década, cerca del 85% del gasto en energía estuvo vinculado a cubrir costos no abonados por usuarios (incluyendo costos de importación) y el 15% restante a estimular la oferta energética, casi exclusivamente, de hidrocarburos.

Gráfico 1. Partidas del gasto energético en la última década
En % de participación

Fuente: Elaboración propia. Datos de Oficina de Presupuesto de la Nación.

4. Evolución de los subsidios energéticos

Los subsidios energéticos tal como se definen en el manual de cuentas utilizado en la administración pública, representan el 90% del gasto del área de energía. A lo largo del tiempo ha ido variando su monto y su composición.

La suma de subsidios ha sido creciente entre 2005 y 2014 y se ha incrementado tanto su peso en relación al PBI, como su participación en el presupuesto nacional. Luego de un brusco descenso para los años 2017 a 2019 por la combinación de congelamientos tarifarios y cambios en los precios internacionales de los combustibles, volvieron a incrementarse en 2020 y 2021.

Gráfico 2. Evolución de los subsidios energéticos
En % de PBI

Fuente: Elaboración propia. Datos de Oficina de Presupuesto de la Nación, Oficina de Presupuesto del Congreso e INDEC.

No todos los componentes del gasto en energía y en particular, de los subsidios, han evolucionado del mismo modo. Retomando los diferentes rubros del presupuesto energético podemos analizar lo ocurrido con las tres principales partidas.

Las transferencias a CAMMESA se incrementaron hasta 2016, para luego caer bruscamente en el contexto de un fuerte ajuste de tarifas que redujo la brecha del costo de la energía eléctrica a cubrir por el Estado. En 2020 y 2021, por el retraso tarifario y por aumentos en los precios de los combustibles utilizados para generación eléctrica, volvieron a incrementarse las transferencias a CAMMESA casi hasta su máximo nivel histórico.

La asistencia financiera a empresas públicas, entre las que destaca las transferencias a IEASA, tuvo un fuerte incremento hasta el año 2014. En ese momento coincidieron la mayor necesidad de importaciones de gas de la década y los mayores precios de este hidrocarburo. Luego, ambos factores se revirtieron: el aumento de la producción local implicó menores requerimientos de gas importado a medida que su precio se reducía. Así fue hasta el año 2021, cuando se volvió a revertir la tendencia.

Los estímulos a la extracción de hidrocarburos, tuvieron un pico en 2016 a raíz del incremento de la producción de gas a premiar con el precio estímulo determinado en las primeras ediciones del plan gas (plan gas I y plan gas II), y luego comenzaron a descender. Volvieron a incrementarse cuando se debió atender las erogaciones del programa de estímulo a extracción de gas no convencional (resolución 46/07) y finalmente, subieron a un nuevo escalón con el plan GasAr, en vigencia entre 2021 y 2024.

Gráfico 3. Evolución de las principales partidas energéticas del presupuesto nacional
En millones de pesos constantes de 2021

Fuente: Elaboración propia. Datos de Oficina Nacional de Presupuesto, INDEC y organismos provinciales de Estadísticas y Censos.

Los programas de estímulos a la oferta del sector

En 2008, con el lanzamiento de los programas Gas Plus y Petróleo Plus, comenzó un periodo de importantes transferencias a las compañías para incrementar la oferta de hidrocarburos. Los estímulos al sector gasífero fueron más importantes, pero hubo también varios programas dedicados al petróleo, en particular hasta 2013.

El conjunto de estímulos hidrocarburíferos vigentes entre 2008 y 2021 implicó una transferencia directa de parte del Estado Nacional a las empresas de un valor en moneda local equivalente a 16.000 millones de dólares.

En la última década los estímulos más importantes se concentraron en el gas. Aquí describimos brevemente los principales aspectos de cada programa.

Plan Gas I y II (2013-2017)

En 2013 el poder ejecutivo creó el Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural, conocido luego como “Plan Gas”. Teniendo en cuenta el plazo propio de maduración de las inversiones gasíferas, se fijó una vigencia del programa de cinco años, desde 2013 a 2017 (EJES, 2022).

El objetivo del programa fue promover la actividad gasífera local para reemplazar importaciones, en el marco de un importante incremento interno de la demanda con una oferta en caída y un incremento del precio del gas importado (que había alcanzado los 15,60 U\$\$/MMBTU para el GNL).

La producción “excedente” de las empresas, era premiada con 7,50 U\$\$/MMBTU, un valor que triplicaba al percibido, en promedio, por el resto de la producción.

Este programa fue complementado con el Programa de Estímulo a la Inyección de Gas Natural para Empresas con Inyección Reducida (Plan Gas II), con vigencia entre 2014 y 2018.

En este periodo, cerca del 40% de los ingresos percibidos por los productores por la venta de gas, tuvo como origen el subsidio estatal. El precio final percibido por los productores llegó a totalizar los 4,90 U\$\$/MMBTU en promedio para el año 2017.

Gráfico 4. Reparto del precio percibido por empresas entre usuarios y subsidios.
En dólares por millón de BTU

Fuente: Elaboración propia. Datos Secretaría de Energía

Resolución 46: el plan de Aranguren (2017-2020)

Aranguren dictó la Resolución 46 en marzo de 2017 mediante la cual creó el “Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente de Reservorios No Convencionales”. Allí definió que las productoras que presentasen un proyecto de inversión para desarrollar un yacimiento no convencional, previa evaluación y aprobación del mismo, obtengan por el gas natural inyectado desde el yacimiento incluido al programa un precio mínimo de: 7,50 U\$\$/MMBTU en 2018; 7,00 U\$\$/MMBTU en 2019; 6,50 U\$ en 2020 y 6.00 U\$\$/MMBTU en 2021.

Este programa dejaba afuera a las empresas que ya habían desarrollado sus yacimientos no convencionales.

Tecpetrol fue la compañía que aprovechó este estímulo para desarrollar su principal explotación gasífera en Fortín de Piedra y se quedó con el 55% de los subsidios otorgados por este programa. Por su enorme producción, sólo este desarrollo alcanzó para incrementar la oferta local de gas.

Plan Gas Ar (2021-2024)

El Gobierno Nacional en noviembre de 2020 declaró de interés público nacional y como objetivo prioritario la promoción de la producción del gas argentino (Decreto 892/2020). Para lo cual aprobó el Plan GasAr a implementarse entre 2021-2024.

El lineamiento principal del programa consiste en contractualizar el abastecimiento del gas requerido por las generadoras de electricidad y las distribuidoras de gas, estableciéndose vía concurso arbitrado por la Secretaría de Energía de la Nación los volúmenes de suministro como así también los valores de los contratos.

A la fecha dicha secretaría lleva realizado tres concursos: Ronda I (noviembre 2020), Ronda II (febrero 2021) y Ronda III (octubre 2021). En todos ellos la secretaría limitó el volumen máximo a adjudicar y fijó un precio máximo de referencia para las ofertas presentadas por los productores de gas en torno a 3,50 U\$/MMBTU.

Aunque, debido a la estacionalidad que caracteriza a la demanda de gas, la cual aumenta en invierno por los mayores consumos que realizan los usuarios residenciales, la secretaría procedió a aplicar un factor de estacionalidad sobre el precio máximo, reconociéndose entre mayo y septiembre un mayor precio que en el resto del año.

CAMMESA, a cargo del abastecimiento del gas requerido por las generadoras de electricidad, abona a los productores gasíferos el precio de adjudicación resultante de los concursos. En cambio, las distribuidoras de gas abonan el precio autorizado a trasladar a la tarifa del usuario, debiendo el Estado cubrir la diferencia hasta alcanzar el precio de adjudicación.

La implementación del Plan GasAr implicó un incentivo económico para el productor de gas. En el gráfico se observa como mejoró el ingreso obtenido por YPF en 2021. A su vez este programa presiona sobre las cuentas fiscales de manera directa por la necesidad de cubrir la porción del precio de adjudicación que no es afrontado por los usuarios de las distribuidoras de gas y de manera indirecta por las mayores transferencias que deben realizarse a CAMMESA ante el incremento del costo de generación de electricidad.

Gráfico 5. Integración del ingreso obtenido por YPF por la comercialización de gas natural
En dólares por millón de BTU

Fuente: Elaboración propia. Datos de Estados Financieros de YPF

5. Los determinantes del nivel de subsidios

Nos hemos habituado a una explicación simplista sobre el tema según la cual las tarifas son la única variable que explica la evolución de los subsidios. Por lo general, es cierto que al retrasarse las tarifas se produce un incremento de las transferencias estatales, sin embargo, hay otros factores que también inciden en

el monto de los subsidios otorgados, que revierten o multiplican el efecto propio de las tarifas.

Acertadamente, la Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) en uno de sus informes destacó que, en la evolución de la magnitud de los subsidios, son cinco los factores determinantes que inciden: Tarifas, Tipo de Cambio, Precio Estímulo, Necesidad de importaciones, Precio internacional.

Veamos cómo opera cada uno de ellos para pasar, luego, a medir de qué modo y en qué grado incidieron en el incremento de subsidios del último año.

Tarifas (cuando aumentan tarifas disminuyen los subsidios):

Las tarifas no alcanzan a cubrir la totalidad del costo de producción de la energía. Se genera entonces una brecha entre el costo y lo abonado por usuarios que debe ser cubierto con las transferencias del Estado a las compañías del sector.

Si la tarifa se incrementa esta brecha tiende a reducirse y lo hacen también los subsidios. Si la tarifa se retrasa, esta brecha se amplía y los subsidios aumentan.

Tipo de Cambio (cuando aumenta el precio del dólar aumentan los subsidios):

El energético es un sector dolarizado. El precio final de la energía (independientemente de si lo paga el usuario o el Estado y en qué proporción cada uno) está fijado en dólares para el caso del gas, los combustibles y la energía eléctrica.

Esto implica que si el precio del dólar evoluciona por detrás de la inflación (lo que se llama retraso cambiario o apreciación real del peso), la energía comienza a ser relativamente más barata y se reduce el monto de las transferencias (que siempre son en pesos) para cubrir la brecha entre el costo y las tarifas finales. Lo contrario ocurre cuando el dólar se mueve a mayor velocidad que los precios.

Precio Estímulo (cuanto mayor es el precio estímulo; mayores son los subsidios):

Se trata del precio que reciben las compañías por la parte de su extracción reconocida o incluida en el programa de estímulo vigente en cada momento (Plan Gas, Resolución 46 o Plan GasAr).

Cuanto mayor es este precio estímulo, mayor es la brecha respecto del precio abonado por los usuarios y, por lo tanto, se incrementan los subsidios.

Necesidad de importaciones (a mayores importaciones; más subsidios):

La insuficiencia de la oferta local en relación a la demanda aumenta los requerimientos de importación de gas y diferentes combustibles. IEASA paga el gas importado y lo vuelca al mercado doméstico a su precio interno. Como el primero es más alto que el segundo, la empresa estatal se enfrenta a una pérdida que debe ser saldada con transferencias corrientes del presupuesto nacional. Cuanto mayor es la necesidad de importaciones (por caídas en la oferta local o por incrementos en la demanda), mayor es el monto de los subsidios.

Algo similar ocurre con las importaciones que realiza CAMMESA para cubrir, por lo general, faltante de gasoil y fueloil para las centrales térmicas.

Precio Internacional (si aumenta el precio de la energía, aumentan los subsidios):

Finalmente, el precio internacional también afecta el monto de los subsidios ya que modifica la brecha entre costo interno de provisión y costo externo. Por lo tanto, al ser mayores los precios, se incrementan los requerimientos de transferencias.

Incidencia en los últimos años

El mencionado informe de la OPC resume el impacto de estos factores en el período 2010-2020.

Cuadro 1. Factores que inciden en la evolución de los subsidios
Por período

Factor	2010-2014	2015-2016	2017-2019	2020
Tarifas	↑S	↑S	↓S	↑S
Tipo de Cambio	↓S	↑S	↑S	↑S
Importaciones	↑S	↓S	↓S	↑S
Precio Estímulo	↑S	↑S	↑S	↑S
Precio Internacional	↑S	↓S	↓S	↓S
Total	↑S	= S	↓S	↑S

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso.

En el cuadro podemos observar que el incremento de subsidios en 2010-2014 se debió a una combinación de elementos, ya que el congelamiento tarifario del período coincidió con el declino de la producción local (que recién se iba a revertir un tiempo después de la estatización de YPF) y por lo tanto con un mayor requerimiento de importaciones. Al mismo tiempo el precio internacional se ubicaba en niveles crecientes y elevados históricamente. También impactaban sobre las cuentas fiscales los primeros programas de estímulo del período (Gas Plus y Plan Gas). El único factor que atenuaba entonces el incremento de los subsidios era el retraso cambiario que abarataba internamente, en pesos, el precio del gas y los combustibles comercializados.

En el período siguiente no se incrementaron los subsidios porque la producción local de gas finalmente dejó de caer y hubo que importar menos gas y a un precio menor. También durante 2014 se había realizado un ajuste sobre las tarifas, que atenuó su retraso relativo.

En 2017-2019, con los incrementos tarifarios del ministro Aranguren en pleno desarrollo y el impacto en los niveles de extracción de los programas de estímulo que redujo la necesidad de importaciones y equilibró la balanza energética, los subsidios se redujeron.

Finalmente, en 2020, en el contexto de la pandemia y la crisis económica de final del gobierno de Cambiemos, los subsidios se incrementaron. Los aumentos tarifarios se volvieron insostenibles social y políticamente y las tarifas se retrasaron nuevamente. Por su parte, la extracción local había entrado en una nueva crisis y, a pesar del menor nivel de actividad económica, hubo que

recurrir a las importaciones de gas. Como saldo, los subsidios energéticos volvieron a incrementarse.

El incremento de los subsidios en 2021

En 2021 los subsidios energéticos dieron un nuevo salto. Si medimos en pesos actuales (pesos constantes de mayo 2022), el total de subsidios energéticos se incrementó de 1,1 billones en 2020 a 1,6 billones en 2021. Un incremento real de medio billón de pesos, un 45% entre un año y otro.

Para estudiar las causas de esta variación hemos realizado un ejercicio que nos permitió identificar la incidencia de cada una de las variables que estuvimos enumerando.

El impacto de las tarifas:

El congelamiento tarifario en 2021 costó \$192.000 millones. Este dato surge de simular la evolución de los subsidios en dos escenarios: el que efectivamente ocurrió y el que hubiera ocurrido si las tarifas acompañaban el proceso inflacionario de la economía nacional (es decir, si no se “retrasaban”), suponiendo que el resto de los factores permanecía inalterado.

La evolución del precio internacional:

El incremento del precio internacional de los combustibles costó \$242.000 millones. En 2021 (y aún más en 2022, a raíz del conflicto bélico desatado en el este de Europa), el índice de precios de los combustibles importados por Argentina se incrementó 84% en dólares.

En el gráfico podemos observar la evolución de este índice de precios, construido a partir de los precios de las importaciones efectivamente realizadas por IEASA y CMMESA. Las ponderaciones para la elaboración del índice surgen de la participación de cada combustible en el total importado (medido en Toneladas Equivalentes de Petróleo).

Allí vemos que los precios a los que Argentina importó fueron muy elevados entre 2010 y 2014, luego permanecieron en un nivel mucho más reducido en 2016-2020 y finalmente se produjo un nuevo salto en 2021 y 2022, alcanzando este último año el mismo nivel máximo del primer período.

Gráfico 6. Índice de precios de las importaciones energéticas
Año 2010=100

Fuente: Elaboración propia. Datos de Secretaría de Energía, BCRA e INDEC.

Mayores Importaciones

La necesidad de importar más energía que en 2020 costó \$63.000 millones extras al fisco en 2021. La recuperación de la actividad económica (acompañada de un retraso de los niveles de extracción local de gas) implicó un incremento de las importaciones energéticas.

Gráfico 7. Importaciones de IEASA y CAMMESA

En millones de TEP

Fuente: Elaboración propia. Datos de Secretaría de Energía.

Por otra parte, la mayor actividad económica, implicó un aumento de la demanda de energía eléctrica y CAMMESA debió incrementar su provisión de combustibles a centrales. Este elemento añadió un costo de \$24.000 millones extras.

Más estímulos sectoriales: impacto del plan GasAr

El plan GasAr costó \$166.000 millones extras en 2021. El programa impactó no sólo en un incremento de las transferencias del Estado a las compañías que inyectan el gas al precio estímulo para saldar la brecha entre el precio acordado (3,50 US\$/MMBTU) y lo abonado por la demanda, sino también en un aumento de las transferencias destinadas a CAMMESA, porque se estableció que el precio estímulo sea pagado en su totalidad en el caso de la generación eléctrica.

En comparación con otros planes de estímulo el precio estímulo es menor, pero la cantidad de gas que lo percibe es mayor.

El retraso cambiario: un alivio fiscal

El ancla cambiaria implicó un ahorro de \$165.000 millones. Esto es consecuencia de que el precio del gas y combustibles (tanto nacionales como importados) se expresan en dólares. De allí que, si el dólar se abarata relativamente, también lo hacen los combustibles.

El tipo de cambio en 2021 se retrasó en comparación con 2020. Recordemos que se venía entonces de la fuerte devaluación de fin del gobierno de Cambiemos y el dólar se había encarecido considerablemente. Durante 2020 el gobierno sostuvo el valor real del dólar, devaluando al ritmo de la inflación. En 2021 esta política se modificó, la devaluación cayó al 1% mensual mientras la inflación triplicaba y más este valor. 2021 cerró con 51% de inflación y una devaluación del peso de 23%.

Gráfico 8. Evolución real del tipo de cambio

Dólar Mayorista en pesos constantes de mayo de 2022

Fuente: Elaboración propia. Datos de BCRA, INDEC y Organismos provinciales de estadísticas.

En síntesis, todos los determinantes del monto final de subsidios tuvieron un impacto significativo entre 2020 y 2021. En el siguiente gráfico sintetizamos lo observado. Allí destacamos que el efecto del retraso tarifario del último año no fue el elemento principal en el incremento de los subsidios, sino que el problema vino del lado de la oferta. El incremento de los precios de importación (asociado

también a mayor necesidad de importaciones) y el incremento interno de precios pagados a productores en el marco de la política de estímulos sectoriales para reemplazar importaciones, fueron los factores determinantes.

Gráfico 9. Incidencia de cada factor en la variación de los subsidios entre 2020 y 2021

En millones de pesos de mayo de 2022

Fuente: Elaboración propia.

6. Los subsidios y la energía “más cara”.

El subsidio a la energía es la brecha que existe entre el precio que percibe el productor y el precio que paga el consumidor. Pero esta definición no permite observar la diversidad de fuentes, tecnologías, productores o usuarios. El mercado energético es mucho más complejo y es necesario salirse de este esquema agregado para aportar mayor precisión al tema de la cobertura de costos por medio de las tarifas.

A modo de ejemplo, tengamos en cuenta que una central térmica (en promedio) operando en 2021 con gas local (a 3,60U\$\$/MMBTU), tuvo un costo de combustible cercano a los 27U\$\$/MWh, pero operando con gas importado (a 8,20U\$\$/MMBTU) el costo de combustible se elevó a 63U\$\$/MWh. Operando con otros combustibles como gasoil o fueloil importados, el costo de combustible para generación se ubicó entre 110 y 120U\$\$/MWh.

La brecha entre las tarifas y el costo de la energía, entonces, no es un valor homogéneo. los subsidios se multiplican a medida que debemos utilizar combustibles más caros.

Las soluciones fiscales al problema de los subsidios que se plantean aumentar tarifas para achicar la “brecha agregada” que promedia todos los costos energéticos no parecen las más eficaces. Por medio de un ejercicio simple de simulación pudimos determinar que, en el contexto del año 2022, un incremento real del 10% (es decir, superando la inflación en ese porcentaje) de las tarifas finales de gas y energía eléctrica permitiría reducir en un 3%, aproximadamente, los subsidios energéticos.

Ya sea con un objetivo fiscalista de reducir el monto de los subsidios o con el fin de repensar las políticas sectoriales en el marco de la transición energética, es central remarcar que los subsidios energéticos se concentran en los consumos marginales de energía: allí ingresa la energía eléctrica generada con la quema de combustibles costosos y del gas natural licuado importado. A estos subsidios los podemos llamar “subsidios a la energía marginal”.

Mientras que la idea de achicar la brecha entre costos medios y tarifas aumentando de modo generalizado las segundas asume que el problema de los subsidios es un problema de “demanda”, aquí estamos proponiendo que hay un fuerte componente de “oferta” en la determinación del nivel de subsidios.

En 2021, el 63% de la generación eléctrica de las centrales térmicas fue realizada mediante la utilización de gas nacional, en tanto que el 22% fue utilizando gas importado, un 13% con gasoil y fueloil y 2% con carbón mineral. El 63% de la generación térmica con gas nacional absorbió el 38% de las transferencias a CAMMESA para cubrir el costo de combustibles. El 22% de gas importado, absorbió 27% de estas transferencias. El gasoil y el fueloil, que sólo explican un 13% de generación, concentraron el 32% de las transferencias por pago de combustibles a CAMMESA.

Gráfico 10. Participación de cada combustible en generación y en costo de transferencias a CAMMESA.
En %, año 2021

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del gas distribuido por redes, ocurre algo similar. Cuando se debe atender la demanda con GNL importado, el subsidio por metro cúbico de gas distribuido a cada hogar aumenta exponencialmente.

En este escenario, entonces, resulta ser especialmente significativa la sensibilidad del monto de subsidios a aquellas políticas que busquen disminuir el consumo de los combustibles más caros.

7. El aspecto distributivo de las políticas energéticas

La problemática de subsidios y tarifas energéticas ha despertado también contrapuntos en torno al impacto distributivo que las diferentes opciones de política energética puedan tener sobre la población.

Para enmarcar estos debates debemos precisar que hay al menos tres formas diferentes (que pueden ser complementarias) de abordar el problema de la distribución de los ingresos. En primer lugar, podemos hablar de lo que llamamos “distribución personal”. En este caso lo que se mide es la diferencia de ingreso existente entre personas o entre grupos de personas. Un ejemplo típico de esta forma de observar el aspecto distributivo consiste en analizar cuánto ingreso percibe el 10% de la población más rica en relación al 10% de la población más pobre.

También podemos hablar de la “distribución funcional” del ingreso. Esta observa la forma que se reparte el valor generado por una sociedad entre sus diferentes actores: trabajadores, empresarios, rentistas. La economía política mira con atención este aspecto de la distribución porque el tipo de ingreso (salario, ganancia, renta, impuestos) suele estar asociado a un tipo diferente de gasto (consumo, inversión, fuga, gasto estatal).

Finalmente, hay otra forma de encarar el problema y que se concentra en la “capacidad de acceso”. En este caso no nos concentramos en el reparto igual o desigual o en las diferencias entre un grupo de personas. Lo que importa aquí es la existencia o no de la capacidad para adquirir un conjunto de bienes o servicios por parte de la población. Ya no importa si una persona gana más que la otra, sino si esas personas pueden satisfacer sus necesidades de consumo ya

sea por disponibilidad de ingresos (de aquí la construcción de canastas de pobreza o indigencia) o por la existencia o inexistencia de los bienes o servicios requeridos.

Estas visiones sobre el problema de la distribución, tienen su correlato en las formas en las que se ha abordado el problema de la justicia distributiva energética. Asociada al primer enfoque han surgido debates en torno a cómo se distribuye el beneficio de los subsidios en la población (¿son pro-ricos los subsidios energéticos?). Del segundo enfoque se desprenden los debates en torno al rol macroeconómico de los subsidios (¿son salario indirecto?). Del tercero, surgen los conceptos de pobreza energética o la preocupación por la falta de acceso a determinados servicios.

En esta sección repasamos algunos aspectos de estos debates y reinterpretamos las políticas energéticas aplicadas en función de sus objetivos distributivos.

Durante los gobiernos kirchneristas, la política tarifaria se utilizó como uno de los vectores distributivos en favor de los salarios. El propósito del congelamiento de los precios finales energéticos fue el de mejorar el poder adquisitivo de los hogares. Esto fue consistente con las políticas de precios relativos que vehicularon un fuerte incremento del consumo interno: salarios más altos, dólar y tarifas más bajos.

Gráfico 11. Evolución de los precios básicos de la economía
En números índice, año 2021=100

Salarios	Tipo de Cambio	Tarifas

Fuente: Elaboración propia.

El gobierno de Cambiemos, entre 2016 y 2019, invirtió completamente los precios relativos. Dólar en alza, salarios en caída y tarifas con un crecimiento inédito. El precio de la energía fue utilizado como uno de los principales vectores distributivos del período. La fuerte reducción de los subsidios energéticos permitió al fisco contar con los fondos necesarios para atender su política de endeudamiento interno y externo. Se produjo así una enorme transferencia cuyo origen fue el bolsillo de los hogares y cuyo destino fueron los acreedores y el sector financiero.

Gráfico 12. Subsidios energéticos e intereses por deuda pública
En % del PBI

Fuente: Elaboración propia. Datos de Oficina Nacional del Presupuesto e INDEC.

En materia distributiva, en este período se desarrolló la “tarifa social” y la política de subsidios mutó de una estrategia universal a una focalizada. Ya no se buscaba generar “salario indirecto” a través de los subsidios porque el rol de los salarios en el modelo económico era muy diferente al del período previo. En cambio, se asumía que había amplios sectores de la población sin capacidad de pagar la energía a su costo final. El aumento de las tarifas, sin embargo, fue tan elevado, que aún quienes contaban con la tarifa social, sufrieron un aumento

real de sus costos energéticos. Los hogares bajo la línea de “pobreza energética” se multiplicaron.

La política tarifaria del gobierno del Frente de Todos, en el marco de la crisis heredada del período anterior, el impacto de la pandemia y de la guerra en Ucrania, se concentró nuevamente en el congelamiento tarifario. Las condiciones del acuerdo firmado con el FMI, no obstante, exigen revisar este congelamiento para disminuir el peso de los subsidios energéticos en el presupuesto y allí se han desatado controversias y rispideces dentro de las diferentes áreas de la gestión económica.

Uno de los argumentos en favor de reducir los subsidios (o focalizarlos) que tuvo amplia difusión dentro de un sector importante del frente gobernante consistió en señalar que los mismos tienen un impacto pro-rico. Esto quiere decir que los sectores de mayores ingresos (pensando en la dimensión personal de la distribución) perciben un mayor monto de subsidios que los sectores de menores ingresos, ya que consumen mayor cantidad de energía per-cápita que ellos.

Cuadro 2. Distribución de subsidios por decil de ingreso
En pesos. Año 2021

	Subsidio Eléctrico	Subsidio Gas	Ingreso Medio	Subsidios/Ingreso
Decil 1	31.817	12.649	206.180	22%
Decil 2	33.472	11.393	378.517	12%
Decil 3	35.012	11.058	508.022	9%
Decil 4	38.151	11.389	637.844	8%
Decil 5	34.840	10.553	767.407	6%
Decil 6	39.585	11.794	924.251	6%
Decil 7	38.830	12.735	1.115.849	5%
Decil 8	41.642	13.598	1.372.384	4%
Decil 9	44.515	17.953	1.785.147	4%
Decil 10	49.452	23.312	3.258.861	2%

Fuente: Secretaría de energía

En el cuadro observamos que los hogares de mayores ingresos obtienen un mayor subsidio por la energía consumida que los de menor ingreso. Esto es particularmente notable en el último decil. También se observa que, a pesar de recibir un monto absoluto menor, el impacto de los subsidios sobre los hogares más pobres es mayor respecto a sus ingresos que en el caso de los hogares más ricos. Esto quiere decir que, si bien son pro-ricos (porque los ricos reciben un mayor monto), son progresivos (porque proporcionalmente “incrementan” más los ingresos de los hogares más pobres).

En este período el movimiento de los precios relativos ha sido menos consistente con una política de transferencia de ingresos definida. El dólar se

abarató relativamente y las tarifas disminuyeron, pero su impacto sobre los salarios fue anulado por la vorágine inflacionaria del período.

Cuadro 3. Política tarifaria e impacto distributivo en las últimas dos décadas
Por período político

	Distribución personal	Distribución funcional	Acceso
2003-2015	Progresivo, pro-rico (con campañas voluntarias para evitarlo)	Aquí estuvo el eje de los subsidios: aumentar salario indirecto como política macroeconómica de precios relativos	Búsqueda de universalización
2016-2019	Regresivo, compensado parcialmente con mayor focalización	Tranferencia de ingresos entre trabajadores y acreedores financieros	Aumento de la pobreza energética de 1,3 a 4,3 millones de hogares
2020-2022	Progresivo, pro-rico (con propuesta de segmentación)	Inconsistencia de política de ingresos: más subsidios en contexto de caída salarial	Apuesta por la universalización: reducción de pobreza energética

Fuente: Elaboración propia

8. Comentarios finales

Los subsidios energéticos, tanto su pertinencia como su monto, han sido objeto de discusión en ámbitos nacionales e internacionales. Los cuestionamientos son muy disímiles y la conminación a reducirlos suele provenir de organismos multilaterales y usinas de pensamiento liberal internacionales (FMI, Banco Mundial) y nacionales, o por parte de ONGs ambientalistas. En el primer caso, las críticas se centran en el aspecto fiscal de los subsidios. En el segundo, en su importancia sobre la elegibilidad de fuentes energéticas al extender la vida económicamente útil de los fósiles.

Las críticas fiscalistas recorren un amplio espectro entre las visiones que consideran que los estados no deben intervenir en ningún mercado y, por lo tanto, tampoco en el energético, y otras más minuciosas que señalan la existencia de un despilfarro de recursos públicos orientado a sectores que no los necesitan (crítica distributiva).

Del lado ambientalista se cuestiona la sostenibilidad artificial de precios bajos que generan los subsidios a los fósiles y que no permite competir a las fuentes y tecnologías alternativas. Por otra parte, se apunta que, al no reflejar los costos, los precios bajos generan un “sobreconsumo” de energía. El abaratamiento de la energía hace parecer “abundante” un recurso que es “escaso”.

Para comprender el rol que cumplen los subsidios energéticos, su alcance y limitaciones, su impacto sobre la economía, debemos construir una mirada que en simultáneo aporte mayor amplitud y mayor precisión al problema.

Los subsidios son sólo una forma de gasto fiscal. Ni son el único tipo de gasto, ni el gasto es la única forma de estimular una actividad o de transferir ingresos. Las transferencias de ingresos en favor de un grupo de la población o de un

sector económico se producen, principalmente, a través de cambios en los precios relativos de la economía. La modificación del precio del dólar, de las formas de gravar el comercio exterior y otras políticas económicas que definen un “modelo”, son las que determinan los principales aspectos del reparto de ingresos y la dinámica de crecimiento y distribución que asumirá una economía.

El gasto fiscal aparece como una segunda instancia distributiva en una sociedad. Cuando recauda, el Estado extrae excedentes de una economía (ganancia, cuya mayor parte es apropiada por empresarios) y los vuelca en ella nuevamente bajo diferentes formas (salarios, obra pública, subsidios).

La crítica liberal contra el gasto fiscal oculta, en verdad, un posicionamiento clasista. Proviene de sectores que no quieren renunciar a los excedentes que requiere extraer el Estado para gastar. La crítica más fina sobre el impacto distributivo de este tipo de gasto es importante, pero quizás no tanto por el nivel absoluto de ese gasto, sino por las particularidades de los consumos que puedan realizar los sectores beneficiados. Transferencias en favor de sectores que consumen importaciones o viajes en el exterior o que ahorran en moneda extranjera, entrañan no sólo un problema distributivo, sino que aumentan la vulnerabilidad externa de la economía.

Por otra parte, es necesario apuntar que los subsidios económicos, y entre ellos los energéticos, pueden orientarse a la demanda o a la oferta, aunque en algunos casos la línea que separa ambos destinos es difícil de establecer. En principio, los subsidios a la demanda permitirían a la población acceder a un bien o servicio a un precio menor a su costo, en tanto que los subsidios a la oferta (políticas de estímulo) permiten a los productores percibir un precio significativamente mayor al costo. La opacidad del sector en esta materia dificulta un análisis más fino en este aspecto.

Llegado a este punto, debemos entender la política de subsidios energéticos orientados a la demanda (la política tarifaria) como una política de ingresos mucho más que como parte de una política energética.

Aquí puede entrar en juego el señalamiento de que existe un sobreconsumo por el bajo precio de la energía. Pero en verdad, no es fácil identificar el sobreconsumo o su contracara, el subconsumo, empíricamente. En primer lugar, porque no se consume energía eléctrica o gas, sino que se utilizan los servicios que brindan, por medio de diferentes equipos (heladeras, cocinas, estufas, calefones), para satisfacer un conjunto de necesidades asociadas a la iluminación, la calefacción, la cocción y el agua caliente sanitaria. La demanda de energía por parte de los hogares, en este sentido, es una demanda derivada: proviene de la disponibilidad de los equipos y de su rendimiento.

En segundo lugar, los precios son altos o bajos en relación a otros precios y no como una definición absoluta. El costo de la energía se determina en un esquema de precios relativos de la economía, entre ellos, el salario o el dólar, los alimentos, la vivienda. No hay un nivel natural de estos precios, sino que son parte de los equilibrios y desequilibrios que tienen lugar en el ámbito de la disputa por los ingresos.

Los subsidios orientados a la oferta, por su parte, sí son un componente importante de la política energética. Se trata de los estímulos otorgados a las empresas para que incrementen sus niveles de extracción. El efecto sobre las cuentas públicas de estos subsidios es variable. Cuando los precios internacionales permanecen elevados, el subsidio a productores internos permite obtener energía más barata que la importada, y reducir los subsidios tarifarios.

Ahora bien, así como definimos que las políticas tarifarias son solo tangencialmente parte de las políticas energéticas, también debemos decir que el precio de la energía es sólo uno de los componentes de la justicia energética.

Es insuficiente pensar en justicia distributiva energética, si no se piensa en el acceso y en la disponibilidad de los equipos que transforman la energía secundaria en energía útil. Por otra parte, dentro de este concepto debemos incorporar una dimensión extra del análisis distributivo que tiene que ver con el impacto desigual de la producción de energía sobre territorios, comunidades y conglomerados productivos.

El costo de la energía no es homogéneo tal como señalamos en el trabajo. Una parte importante de los subsidios se concentra en atender la demanda que utiliza la energía más cara (aquella proveniente del gas importado o del gasoil y el fueloil quemado en las centrales térmicas). El subsidio por unidad de energía, en estos casos, es tan elevado, que nos obliga a pensar en políticas alternativas para reemplazar su consumo.

Las políticas de eficiencia energética y de reemplazo de fuentes, en este esquema, tiene mucho para avanzar. En términos fiscales, el impacto sobre los subsidios de una reducción de consumos de este tipo de energías puede ser más importante que el impacto de un incremento de tarifas.

9. Bibliografía

Documentos

EJES (2016). Informe económico sobre las transferencias al sector hidrocarburífero argentino. Facundo López Crespo, Gustavo García Zanotti, Marco Kofman.

EJES (2022). Tensiones y contradicciones en la normativa hidrocarburífera. Facundo López Crespo.

Fondo Monetario Internacional (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.

Secretaría de Energía (2019). Argentina: Evolución de subsidios, oferta y demanda de energía 2015-2019. Gas, electricidad y petróleo. Noviembre de 2019.

Secretaría de Energía (2022). Informe para audiencia pública del 10 de mayo de 2022.

Subsecretaría de Planeamiento Energético (2022). Informe técnico.

Oficina del Presupuesto del Congreso (2020). Proyecto de Ley de Presupuesto 2021. Subsidios a la Energía y al Transporte.

YPF (2012-2021) – Estados Financieros.

Fuentes

CAMMESA – Informes anuales y mensuales

Secretaría de Energía – Datasets

INDEC

BCRA

Oficina Nacional del Presupuesto

Cuadros Tarifarios de Empresas Distribuidoras de Energía Eléctrica y de Gas.