

Análisis de una norma relevante del mes

La Secretaría de Energía convocó a audiencias públicas para segmentar los subsidios a los usuarios y actualizar las tarifas de energía eléctrica y gas

— Por Facundo Gladstein y Laura Miranda, con la colaboración de **energy**CONSILIUM

I. Introducción

El 14 de abril de 2022 la Secretaría de Energía de la Nación ('SE') convocó a la realización de audiencias públicas los días 10, 11 y 12 de mayo próximos para la actualización de las tarifas de gas por redes y energía eléctrica, así como para la implementación de una segmentación de subsidios para los usuarios de dichos servicios.

Dichas audiencias fueron convocadas mediante las siguientes resoluciones:

La [Resolución N° 235/2022 de la Secretaría de Energía](#) (la 'Resolución N° 235/2022') que resolvió convocar a Audiencia Pública para el día 12 de mayo de 2022 a los efectos del tratamiento de la implementación de la segmentación en el otorgamiento de los subsidios al precio de la energía por parte del Estado Nacional a los usuarios del servicio de gas natural y del servicio de energía eléctrica para el bienio 2022-2023.

La [Resolución N° 236/2022 de la Secretaría de Energía](#) (la 'Resolución N° 236/2022') que dispuso convocar a Audiencia Pública para el día 11 de mayo de 2022 a los efectos del tratamiento de los nuevos precios de referencia estacionales del Precio Estacional de la Energía Eléctrica ('PEST'), aplicables a partir del 1° de junio de 2022.

La [Resolución N° 237/2022 de la Secretaría de Energía](#) (la 'Resolución N° 237/2022') a través de la cual se convocó a Audiencia Pública para el día 10 de mayo de 2022 a los efectos del tratamiento de los nuevos precios del gas natural en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte ('PIST'), aplicables a partir del 1° de junio de 2022.

Las audiencias serán realizadas en forma virtual y podrán participar, mediante inscripción previa, todas las personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, que invoquen un interés simple, difuso o de incidencia colectiva, conforme los

requisitos previstos en el "Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional" aprobado mediante el [Decreto N° 1172/2003](#).

Como consecuencia de estas audiencias públicas, se debe emitir dentro de los 10 (diez) de celebrada cada una de ellas un 'Informe Final' que contendrá la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de cada audiencia y que será publicado en el Boletín Oficial y en la página web de la SE.

Asimismo, dentro del plazo de 30 (treinta) días de recibido el Informe Final, la SE debe fundamentar su resolución final y explicar de que manera ha tenido en cuenta las opiniones vertidas en cada audiencia y, en su caso, las razones por las cuales las rechaza.

A continuación, analizaremos las cuestiones más relevantes de estas convocatorias.

II. Antecedentes

Para comenzar, debemos recordar que a través de la [Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública](#), además de disponerse la intervención administrativa del Ente Nacional Regulador de la Electricidad ('ENRE') y del Ente Nacional Regulador del Gas ('ENARGAS'), se facultó al Poder Ejecutivo Nacional ('PEN') a iniciar un proceso de renegociación de la revisión tarifaria integral (la 'RTI') vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario en los términos de la [Ley N° 24.065](#), la [Ley N° 24.076](#) y demás normas concordantes, propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias.

En ese contexto, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el [Decreto N° 1020/2020](#) a través del cual determinó el inicio de la renegociación de la RTI vigente correspondiente a las prestadoras de los servicios públicos de transporte y dis-

tribución de energía eléctrica y gas natural que estén bajo jurisdicción federal, fijando un plazo máximo de 2 (dos) años para concretarla, desde la fecha de entrada en vigencia de dicha medida.

A través de esta medida, se encomendó al ENRE y al ENARGAS la realización de ese proceso de renegociación de las respectivas revisiones tarifarias, pudiendo ampliarse el alcance de la renegociación conforme a las particularidades de cada sector regulado, considerándose necesaria la reestructuración tarifaria determinada en la Ley N° 27.541, y estableciendo que *“dentro del proceso de renegociación podrán preverse adecuaciones transitorias de tarifas y/o su segmentación, según corresponda, propendiendo a la continuidad y normal prestación de los servicios públicos involucrados”*.

Consideramos oportuno mencionar que si bien los marcos regulatorios establecidos por las Leyes N° 24.065 y 24.076 no contemplan la realización de una audiencia pública para la asignación de subsidios por parte del Estado Nacional, la SE decidió convocar a Audiencia Pública con este fin *“en pos de asegurar la transparencia y la participación pública en la toma de decisiones que afectan el interés común”*, según lo indican los propios considerandos de la Resolución N° 235/2022.

En lo que respecta a las tarifas de energía eléctrica, la propia SE reconoce en la Resolución N° 235/2022 que el monto del subsidio del Estado Nacional al precio de la energía eléctrica se ha ido incrementando en los últimos 2 (dos) años, ya que el PEST se mantuvo inalterado desde inicios del año 2020 de acuerdo a lo ordenado por la Ley N° 27.541, mientras que los costos de generación han crecido.

Esto es así ya que, por ejemplo, mediante la [Resolución N° 31/2020 de la Secretaría de Energía](#) se modificó la remuneración de la generación no comprometida en cualquier tipo de contrato. Dicha norma fue modificada por la [Resolución N° 440/2021 de la Secretaría de Energía](#) y, esta última, por la [Resolución N° 238/2022 de la Secretaría de Energía](#).

Asimismo, a través de la [Resolución N° 105/2022 de la Secretaría de Energía](#) se definieron nuevos valores para los Precios de Referencia de la Potencia ('POTREF'), del Precio Estabilizado de la Energía ('PEE') y Precio Estabilizado del Transporte ('PET') en el Mercado Eléctrico Mayorista ('MEM'), así como nuevos valores para el POTREF y el PEE para el Mercado Eléctrico Mayorista del Sistema de Tierra del Fuego ('MEMSTDF').

Por otro lado, en el caso de las tarifas de gas, el [Decreto N° 892/2020](#) aprobó el *“Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino - Esquema de Oferta y Demanda 2020-2024”* basado en un sistema competitivo en el PIST.

En lo que respecta a la situación actual del esquema de subsidios al gas natural por redes, según el [informe técnico](#) de la Subsecretaría de Hidrocarburos puesto a disposición para la audiencia pública ordenada por la Resolución N° 237/2022 -elaborado como soporte de la convocatoria conforme los lineamientos del Plan aprobado por el mencionado Decreto N° 892/2020- a los fines de proponer incrementos anuales en el precio del gas natural en el PIST durante el año 2022, el Estado Nacional asume a su cargo en promedio el 75,6% del costo del abastecimiento de la Demanda Prioritaria.

Por otra parte, respecto del esquema de subsidios en energía eléctrica, del último informe mensual de CAMMESA surge que las tarifas remunera el 28% del PEST para los clientes residenciales.

Como vemos, estamos ante un esquema de tarifas de energía eléctrica y gas por redes que presentan un significativo retraso, con costos reales crecientes, y donde el Estado Nacional actualmente asume la mayor parte del costo de esas tarifas.

A ello cabe agregar que en los considerandos de las Resoluciones N° 235/2022, 236/2022 y 237/2022 se hace referencia al incremento experimentado en los precios de la energía y del gas natural a nivel internacional como consecuencia, entre otros factores, de la invasión de Rusia a Ucrania y el conflicto bélico desatado a posteriori.

III. Propuesta de segmentación de tarifas de gas y energía eléctrica

a. Situación actual - objetivos de la segmentación

La Resolución N° 235/2022, que convocó a la audiencia pública para tratar la segmentación de usuarios para el otorgamiento de subsidios, indica en sus considerandos que el esquema actual de subsidios energéticos del Estado Nacional genera profundas distorsiones concentrando su peso en los sectores de mayor capacidad de pago.

Así, en el marco del incremento de los precios internacionales de la energía, la SE señala que *“no es equitativo que se sostenga una política de subsidio universal por parte del Estado que tiene un sesgo pro-rico, por lo que se torna necesario*

avanzar en una política orientada a segmentar por capacidad de pago, permitiendo una mejor aplicación de los recursos estatales”.

De esta manera, la propuesta de la SE para revertir esta situación consiste en la implementación de una segmentación en el otorgamiento de los subsidios al precio de la energía por parte del Estado Nacional para los usuarios de los servicios de gas natural y energía eléctrica.

Según el [informe técnico](#) de fecha 13 de abril de 2022 elaborado por la Subsecretaría de Planeamiento Energético para la audiencia pública a celebrarse en el marco de la Resolución N° 235/2022: “... se contempla un mecanismo de segmentación de los subsidios energéticos residenciales, identificando al 10% de mayor capacidad de pago, de manera tal que el 90% de las personas usuarias residenciales perciban una reducción de la tarifa en términos reales con una protección mayor a los segmentos de tarifa social, mejorando la incidencia distributiva de los subsidios y reduciendo el esfuerzo fiscal destinado a los sectores de altos ingresos”.

Para realizar este abordaje la Subsecretaría de Planeamiento Energético plantea que este esquema de segmentación debe contribuir con seis objetivos de su política energética basados en: (i) Inclusión social y energética; (ii) Soberanía energética; (iii) Política energética federal; (iv) Sostenibilidad; (v) Dinamismo; y (vi) Estabilidad y desarrollo energético.

Señalamos por nuestra parte que estos objetivos ya habían sido planteados a fines del año pasado por la SE en su [Resolución N° 1036/2021](#) en la cual aprobó el documento de trabajo titulado “*Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030*”, que fuera analizado en nuestro Informe de Coyuntura Energética de Diciembre 2021.

Según el mismo informe técnico, la implementación actual de subsidios energéticos los universaliza -es decir que son aplicados a todos los usuarios- para minimizar la posibilidad de existencia de errores de exclusión, al punto de no contar con ninguna restricción ni diferenciación del nivel de subsidios por condición económica por fuera de los esquemas específicos de tarifa social u otros programas especiales. De tal modo, por ejemplo, en el caso de la energía eléctrica el subsidio asignado por el Estado nacional es una suma de pesos por cada megawatt consumido, que es constante y pareja para todos los suministros residenciales, independientemente de su capacidad de pago o algún otro criterio que pudiera estar vinculado a esta.

Asimismo, debemos mencionar que en el informe técnico no se hace mención específica al régimen de tarifas de gas diferencial para la zona fría de nuestro país -establecido mediante el artículo 75 de la [Ley 25.565](#), modificado por el artículo 48 de la [Ley 25.725](#) (incorporado como art. 148 de [Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto](#) -t.o. 2014-), y modificado y ampliado por la [Ley N° 27.637](#)- que estará vigente hasta el año 2031. En relación a este otro subsidio (definido por la ubicación geográfica del consumo), debemos señalar que sin perjuicio de la situación de usuarios que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en la Ley para recibir beneficios adicionales, allí se prevé la aplicación generalizada de los beneficios básicos a las zonas que fueron incorporadas por la Ley N° 27.637, que no tendrá como destinatarios solamente a los usuarios que estén en situación de necesidad o vulnerabilidad social.

De esta manera para la Subsecretaría de Planeamiento Energético el esquema actual de subsidios es ‘pro-rico’, puesto que “*las personas de mayor ingreso resultan las más protegidas por la política*”.

Si bien excede el objeto de este trabajo, cabría también reflexionar en torno al análisis que realiza la Subsecretaría de Planeamiento Energético en su informe, si las tarifas vigentes cubren los costos reales y la rentabilidad de todas las actividades de la cadena energética, independientemente de los subsidios asignados por el Estado Nacional.

b. Criterios para la segmentación de los usuarios

Teniendo en cuenta la estructura de subsidios que mencionamos anteriormente, la Subsecretaría de Planeamiento Energético considera que para realizar la segmentación de los usuarios se debería seguir el criterio de ‘razonabilidad’ que se había utilizado en el [Proyecto de Ley N° 27.443](#) que declaraba la emergencia tarifaria hasta el 31 de diciembre de 2019 y disponía que a partir del 1° de noviembre de 2017 y para los años 2018 y 2019 el aumento en las tarifas residenciales de energía eléctrica, gas natural y agua no exceda el Coeficiente de Variación Salarial (‘CVS’), salvo para determinadas categorías de usuarios.

Cabe destacar que dicho proyecto de ley nunca entró en vigencia dado que fue vetado por el PEN a través del [Decreto N° 499/2018](#) que observó dicho proyecto, entre otras cuestiones, por cuanto no contemplaba “*el impacto fiscal de la medida, siendo que la fijación de las tarifas de los servicios públicos, que con el mismo se pretende retrotraer, fue precedida por las audiencias públicas correspondientes que*

permitieron la participación amplia de todos los interesados, incluso de diputados y senadores, quienes también consideraron el volumen de subsidios para el año 2018, sobre la base del sendero de reducción gradual de subsidios, en la Ley de Presupuesto sancionada oportunamente por el Congreso Nacional”.

Asimismo, la Subsecretaría de Planeamiento Energético considera que para realizar la segmentación de los usuarios también habría que utilizar los criterios de ‘certeza, gradualidad, proporcionalidad y racionalidad’ definidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo dictado en la causa [“Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo”](#) (considerando 32° del fallo).

Siguiendo estos criterios, la Subsecretaría de Planeamiento Energético conforma en su informe técnico tres grandes segmentos de usuarios.

En primer lugar, identifica a un conjunto de personas usuarias del servicio público enmarcadas en las características de la ‘tarifa social’ que requiere un acompañamiento mayor de las políticas públicas y considera que este segmento de la población debe tener una actualización de sus tarifas de servicio público sensiblemente menor a la variación de sus ingresos.

Considera entonces que para este segmento “los aumentos en las facturas a lo largo de este año no deben superar el 40% de la variación que tuvo el Coeficiente de Variación Salarial (CVS) durante el año 2021. Dicho indicador tuvo una variación del 53,4% por lo que **los incrementos en este segmento no deben superar el 21,4%**” (el destacado es propio).

En segundo lugar, la Subsecretaría de Planeamiento Energético identifica un “segmento intermedio” que, si bien está en condiciones de afrontar mayores incrementos, también debe procurarse la recuperación de sus ingresos en el mismo sentido que el segmento de mayor nivel de subsidios. Para este segmento intermedio se plantea que “las actualizaciones tarifarias no deben superar el 80% de la variación que tuvo el CVS durante el año anterior. Con ello, queda establecido que **las tarifas no deben incrementarse en más de un 42,7%**” (el destacado es propio).

Por último, la Subsecretaría de Planeamiento Energético considera que existe un tercer segmento de usuarios asociado al 10% de los hogares con mayor capacidad de pago que “está en condiciones de **afrontar el costo pleno de ge-**

neración sin necesidad de ser beneficiario de subsidios por parte del Estado Nacional” (el destacado es propio). La quita de subsidios para este tercer segmento para la administración estaría justificada en que este último grupo destina un porcentaje menor de sus ingresos a los servicios energéticos.

Ahora bien, para distinguir qué usuarios integrarán cada uno de estos tres segmentos, la Subsecretaría de Planeamiento Energético formula distintos criterios metodológicos de asignación de los subsidios energéticos, que sucintamente podríamos resumir en: criterios basados en el consumo de energía, criterios geográficos-espaciales y criterios socioeconómicos.

c. Implementación

En función de los criterios y metodologías expuestos en su informe técnico, la Subsecretaría de Planeación Energética propone para la audiencia pública a celebrarse el próximo 12 de mayo los criterios de inclusión y exclusión de los siguientes tres segmentos de usuarios definidos, con la combinación de uno o más criterios:

1) Segmento de menor nivel de subsidios

La inclusión en el menor nivel de subsidios se define por cumplir alguno de estos criterios:

(i) Criterios espaciales:

- Estar ubicado dentro de polígonos de alta capacidad de pago identificados por el ENRE
- Registro de urbanizaciones cerradas

(ii) Criterios socioeconómicos:

- Tener ingresos superiores a 3,5 Canastas Básicas Totales (‘CBT’) de un hogar tipo 2 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (‘INDEC’)
- Tener 3 o más inmuebles registrados
- Tener 3 o más vehículos con antigüedad menor a los 5 años
- Tener aviones o embarcaciones de lujo

2) Segmento de mayor nivel de subsidios

La inclusión en el mayor nivel de subsidios se define por cumplir alguno de estos criterios:

(i) Criterios espaciales:

- Estar ubicado dentro de polígonos identificados por el Registro Nacional de Barrios Populares ('RENABAP')

(ii) Criterios socioeconómicos:

- Jubilados o pensionados o trabajadores en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles
- Los trabajadores monotributistas inscriptos en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil
- Los beneficiarios de pensiones no contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil
- Los titulares de programas sociales
- Los trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributo Social
- Los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico ([Ley N° 26.844](#))
- Los titulares de algún seguro de desempleo
- Los titulares de Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur
- Los titulares de certificado de discapacidad expedido por autoridad competente, de conformidad con lo previsto por la [Ley N° 22.431](#) y por la [Ley N° 24.901](#).

(iii) Son criterios de exclusión de este segmento:

- Ser propietario de dos o más inmuebles
- Ser propietario de un vehículo de hasta diez años de antigüedad (excepto los titulares de algún certificado de discapacidad)
- Tener más de un suministro bajo su titularidad

3) Segmento intermedio

Dado que el criterio espacial puede generar errores de inclusión, a la hora de definir la pertenencia o no a un segmento determinado, debe primar el criterio socioeconómico. Todos los suministros que no tengan una modificación en su segmento, se asignará el nivel de subsidios correspondiente al segmento intermedio.

Finalmente, cabe advertir que el informe técnico de la Subsecretaría de Planeamiento Energético contempla el derecho

de los usuarios de recurrir la inclusión en un determinado segmento para lo cual los usuarios podrán presentar una 'solicitud de reconsideración'.

IV. Actualización de las tarifas de energía eléctrica y gas

Como señaláramos al inicio de este análisis, en forma paralela a la convocatoria a audiencia pública para segmentar a los usuarios, la SE ha convocado a las audiencias públicas para la actualización de los precios de referencia estacionales del PEST y del precio del gas natural en el PIST, en ambos casos a partir del 1° de junio de 2022.

En relación a la tarifa de energía eléctrica, como hemos visto, la Resolución N° 235/2022 indica en sus considerandos que *"el Precio Estacional de la Energía Eléctrica (PEST) se mantuvo inalterado desde 2020 de acuerdo con la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública y sus modificaciones, mientras que los costos de generación han crecido, y se estima que esta tendencia ascendente de estos últimos continuará durante 2022"*.

En el mismo sentido, el informe técnico puesto a disposición para la audiencia pública donde se tratará el precio del gas en el PIST se indica que *"desde diciembre de 2019 a marzo de 2022, el precio del Gas que se traslada a los usuarios en sus facturas no tuvo variaciones. No obstante, sí se verificaron incrementos en otros componentes de la factura final como son los cargos por Transporte y Distribución"*.

Se evidencia entonces un significativo retraso en las tarifas actuales que, en un contexto de costos reales crecientes y elevada inflación general, ha traído como consecuencia un distanciamiento pronunciado entre los costos energéticos y las tarifas que abonan los usuarios.

V. Comentarios finales

Las convocatorias a audiencias públicas realizadas a través de las Resoluciones N° 235/2022, 236/2022 y 237/2022 contienen varias cuestiones que deberían ser tomadas en consideración.

Consideramos que los criterios que el Estado Nacional define para establecer la segmentación de usuarios para la asignación de subsidios deberían respetar los principios de igualdad y razonabilidad consagrados en nuestra normativa (conf. arts. 16 y 28 de la CN).

Al respecto, debemos tener en cuenta que los marcos regulatorios del gas y la energía eléctrica establecen expresamente la prohibición de aplicar una tarifa “indebidamente discriminatoria o preferencial” (conf. artículo 48 de la Ley N° 24.065 y artículo 47 de la Ley N° 24.076).

A su vez, la segmentación de usuarios no debería implicar tampoco la implementación de subsidios cruzados (es decir, que unos usuarios se hagan cargo del costo de otros usuarios), lo cual se encuentra prohibido por ambos marcos regulatorios. En tal sentido, los marcos regulatorios del gas y la energía eléctrica disponen que en ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un usuario o categoría de usuarios podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros usuarios (conf. artículo 42 inciso e de la Ley N° 24.065 y artículo 41 último párrafo de la Ley N° 24.076).

Si es el Estado Nacional quien finalmente asumirá la diferencia de costos -como parecería desprenderse de las convocatorias realizadas-, y no determinada categoría de usuarios, en principio, entonces, no habría un subsidio cruzado sino un subsidio directo.

Sin perjuicio de lo anterior, llama la atención que la Resolución N° 235/2022, cite en sus considerandos como criterio para realizar la segmentación de usuarios al Proyecto de Ley N° 27.443 que fue vetada por el Decreto N° 499/2018 y por lo tanto no forma parte del derecho vigente y aplicable.

Cabe destacar que en el Decreto N° 499/2018 se advirtió que las políticas tarifarias previas al 2015 y que se querían volver a implementar en 2018 con el vetado Proyecto de Ley N° 27.443 (que ahora parecen querer implementarse nuevamente mediante estas convocatorias) tuvieron como resultado el atraso tarifario, la disminución en la oferta de energía, la falta de incentivos para la inversión, el aumento de las importaciones de energía y el distanciamiento creciente entre los precios de la energía pagados por los usuarios y los costos reales de abastecimiento, con consecuencias nocivas sobre el sector energético y sobre la economía del país.

Finalmente, en relación a las convocatorias dispuestas por las Resoluciones N° 236/2022 y 237/2022 para la actualización de los precios de la energía eléctrica y gas por redes, se advierte que el procedimiento de renegociación tarifaria que se ordenara concretar en un plazo de 2 (dos) años mediante el Decreto N° 1020/2020, y cualquier acto que se dicte en ese marco, debería procurar que las tarifas cubran los costos reales de la cadena energética y promuevan la inversión, de acuerdo a lo establecido en los marcos regulatorios; como así también que, mediante sus políticas sociales, el Estado Nacional vehiculice de manera eficiente sus recursos para que los sectores que no cuenten con recursos suficientes puedan acceder a los servicios públicos. El cumplimiento de dichos objetivos, restando escasos 8 (ocho) meses para alcanzar el plazo en que debe culminar la renegociación, no es mencionado en los actos administrativos hasta aquí analizados. En su caso, la demora en su implementación no haría más que agravar el deterioro de nuestro sistema energético. ■