

SOBRE LAS TARIFAS DE GN Y OTRAS YERBAS

Víctor Bravo. Septiembre 2016

Investigador de Fundación Bariloche

1.- La audiencia pública

El día 16 de septiembre se realiza la Audiencia pública para "definir" las tarifas de GN para el sector Residencial. La suprema Corte había señalado la "necesidad" de que el Ministerio de Energía comunicara el costo del gas en "Boca de Pozo" o el llamado (PIST), punto de ingreso al sistema de transporte, y el ENRE comunicaría los costos de los otros dos integrantes de la tarifa, esto es el Transporte y la Distribución, a los cuales se les adicionan los impuestos entre ellos el mayor el IVA. Es sabido que las Audiencias Públicas no tiene carácter resolutivo sino informativo y permiten el deshago de los consumidores.

Quedan fuera de esta audiencia el sector Servicios y las industrias, entre ellas las Pymes. Parece que hay más de 1000 anotadas y las sesiones durarán no menos de tres días. Las Audiencias se realizarán en la Ciudad de Buenos Aires pero en simultáneo habrá comunicación y participación desde varias ciudades del interior del país.

2.- El mercado del gas natural

Antes de la privatización de Gas del Estado, en los 90, esta empresa tenía prácticamente el monopolio del Transporte y la Distribución del GN. YPF empresa estatal, y sus contratistas privadas producían el energético en sus yacimientos y el mismo era entregado a Gas del Estado para cumplir las etapas siguientes hasta llegar a los usuarios. Gas del Estado a partir del Gasoducto del Sur, desde Comodoro Rivadavia a la entonces Capital Federal, construido por YPF en 1950, desarrolló el mercado del GN y del GLP en Argentina y salvo en la Región NEA y algunas otras provincias y localidades del interior del país, construyó la red de Gasoductos Trocales más importantes que tiene el país y las correspondientes líneas de Distribución.

La mayor parte de estas obras, muy importantes, fueron financiadas, por el Fondo de la Energía que provenía de los impuestos a los combustibles líquidos, de la Banca Multilateral (esencialmente

el BID) y los proveedores de equipos (fundamentalmente los caños y las compresoras). Esto movió la siderurgia nacional y los gasoductos fueron construidos por empresas nacionales.

Gas del Estado tuvo un gran ayuda por parte de YPF que le entregaba el GN a precios irrisorios, en la plantas de tratamiento para su inyección a la Red de transporte troncal, separando el GLP la gasolina.

Es que siendo buena parte del GN producido asociado al Petróleo, YPF cargaba el costo al Petróleo y casi nada al GN. Sí consideraba y promediaba los costos de la obtención del Gas Libre.

En los años 90 el Gobierno neoliberal de Menem con el aporte de Cavallo decide la privatización de YPF, que se realiza desguazándola por partes y vendiendo la porción más importante a REPSOL.

Con el Gas Natural se procede de otra manera. El objetivo, explicitado, fue el de hacer competitivo el mercado, para que dejara de ser monopólico. Para esto el negocio, ya no el servicio, del GN se dividió en tres partes: producción de GN (previamente los contratos de las empresas productoras con YPF, se convirtieron en concesiones para hacer la oferta más diversificada) donde habría tantos oferentes como empresas productoras de GN hubiera; Transporte, se crearon dos empresas Transportadora de Gas del Sur y del Norte y 8 Distribuidoras(dependientes según su localización de una de las dos Transportistas) (no voy a extenderme en esto que puede consultarse en el Libro que escribimos, Kozulj, Di Sbroia Vacca y yo en 1993 "La Política de Desregulación Petrolera Argentina" Centro Editor de América Latina).

Como las empresas privadas productoras tenía que recuperar lo antes posible el capital destinado a la compra de las empresas estatales, y había reservas comprobadas de GN muy abundantes, se construyeron gasoductos de exportación, esencialmente a Chile para acelerar sus ingresos.

En consecuencia estas empresas o mejor los que diseñaron la política, no tuvieron en cuenta a las generaciones futuras (es decir el abastecimiento cuando el GN se fuera terminando) y dejaron prácticamente de explorar y de incrementar las reservas comprobadas para asegurar ese abastecimiento a las generaciones futuras manteniendo la relación Reservas Comprobadas Producción.

Es que los mentores de la política de los 90 consideraban a los energéticos no renovables como meros commodities y no como bienes estratégicos. Decían que había un mercado mundial de

petróleo abundante con múltiples proveedores y si el petróleo se terminaba en Argentina se importaba y si sobraba se exportaba.

Es decir se trataba de un mercado manejable con las reglas de la economía de Mercado. Esto que podía ser cierto para el petróleo no lo era, no lo es todavía, para el Gas Natural. Pues no hay un mercado internacional del GN, si lo hay del GNL, pero su participación en el intercambio internacional, y no digamos nada en el consumo, **es del 32%** respecto del que se comercializa por caños entre países.

Según el BP Statistical Review of World Energy de junio 2016 sobre una producción mundial de GN de 3469 miles de millones de m³, se comercializaron internacionalmente unos 1042 (o sea el 30%). De estos 1042 unos 704 (68%) se transportaron por gasoducto y los restantes 338 (32%) lo hicieron como GNL.

De todas maneras los diseñadores de la política de los 90, vieron que había dificultades para que el mercado de GN fuera libre y pensaron que con un ente regulador, el ENRE, en este caso, se podían solucionar las "imperfecciones" del mercado. Pero el mercado real del GN en Argentina no podrá ser nunca un mercado libre, va en contra de la naturaleza del bien que se transa y de las características de la actividad, es decir de la oferta. Puede haber cierta cantidad de productores de GN, digamos 40 en Argentina, pero con tres que acaparan casi el 80% de la producción.

Estos productores no pueden vender su GN a cualquier transportista, pues sólo hay dos y son cautivos por localización de uno de ellos y si operan, los productores en el Norte y en el Sur, deben vender su producción al transportista del Norte o al del SUR. Están cautivos. Los transportistas a su vez son cautivos de algunas de las ocho distribuidoras que estén localizadas dentro del recorrido del gasoducto del Transportista. Por su parte los consumidores son cautivos de la empresa Distribuidora que pasa por su domicilio y no pueden, si esta no le gusta, cambiarla por otra. Entonces tenemos por el lado de la oferta: tres productores que aportan casi el 80% del GN, dos transportistas y ocho distribuidoras.

Por el lado de la demanda no menos de 5 millones de usuarios cautivos, según corresponda, de una de las ocho distribuidoras.

En los 90 para evitar acciones monopólicas, en un mercado que por naturaleza lo es, se sugería, no puedo decir que se obligaba, aunque esto se deduzca de la ley, a que ningún productor podía

ser al mismo tiempo transportista y/o distribuidor. Es decir no se podía estar en más de un eslabón de la cadena. Esto no se cumplió en los hechos.

Por el lado de bien en cuestión es decir el GN, su demanda es siempre creciente (esto les asegura, a los oferentes, un mercado en expansión) es necesario (el que lo tiene, es decir el que está conectado a la red, en caso de faltante no puede reemplazarlo fácil y permanentemente) es decir que esto hace que su elasticidad demanda- precio sea muy baja. La prestación es un servicio Público, no es lo mismo vender papas que vender GN. Si el mercado del GN, es un servicio público, de naturaleza cuasi monopólica, se dice en economía que en este caso la mejor manera de defender a los usuarios es nacionalizarlo a través de Empresas Estatales como hubo en Argentina hasta los años 90. Esta es una de las razones por las cuales el País fue el primero de América Latina en desarrollar el servicio de GN llevándolo a casi el **69%** de las familias. Si no se hubiera privatizado YPF y Gas del Estado, hoy tendríamos el gasoducto del NEA y cerca del **85%** da la población abastecida. **Es que la población que abastecería el gasoducto del NEA es cerca del 14% de la total del país.** De lo dicho deduzco que fijar tarifas para el GN sin tener en cuenta las características del bien y la naturaleza del mercado es probable no lleve a buen puerto.

3.- La tarifas

Las tarifas tienen que tener en cuenta la expansión previsible del sistema. Es decir no se pueden fijar tarifas sin antes haber diseñado un Plan Energético de mediano y largo Plazo, del que se deduzca un plan de inversiones. Es imposible fijar tarifas sino se tiene en cuenta los costos de la cadena productiva.

Esto es Costos de producir el GN en las distintas cuencas y formaciones. Esto es por lo menos en las Cuencas, Neuquina, Austral y de Comodoro Rivadavia; Los costos del Tigth y del shale gas y las previsiones de los precios del GN importado de Bolivia y ahora de Chile y del GNL, en cada caso con su respectiva participación, para deducir los costos medios que deben asignarse a cada cuenca.

Los costos asociados a las etapas de Transporte y Distribución y como se trata de empresas privadas una tasa de ganancia que no debería superar el 7% en dólares. Como los datos de costos los tienen las empresas, es poco aceptable deducirlos de información secundaria. Esta información debe estar en conocimiento del Ministerio de Energía y del ENRE como organismos de regulación y

control. Pero si las empresas no tienen planes de expansión ni el Ministerio un Plan Energético será muy difícil que las tarifas que se propongan sean las correctas.

La comparación con el costo de la energía alternativa o la importada es otro camino que no representa los costos locales. Las empresas se niegan a dar sus costos porque se mueven como si estuviéramos en una situación de mercado libre y no de mercado regulado. Los neoliberales consideran como costo el precio de frontera o precio internacional (Como para el GN no existe todavía un precio internacional toman el de importación más caro, esto es, hoy, el del GNL después de gasificarlo) o el costo marginal que sería el del Gas Natural local más caro o sea el del **shale gas**. De esta manera los que producen otro tipo de gas más barato se estarían apropiando de una renta diferencial resultante de la diferencia entre el costo mucho mayor del **Shale** que del gas Natural convencional.

Me inclino por manejarse con costos medios y no con el costo más alto. Mi razonamiento sería más aceptable si existiera una sola empresa estatal como era YPF produciendo e importando el GN necesario para abastecer el mercado interno. En la situación actual, empresas privadas actuando en el mercado, si se estableciera un precio en función de los costos medios, los que produzcan el **shale** perdería plata, pues sus costos estarían por encima del precio y en este caso cerrarían o deberían ser subvencionados siempre que el costo del shale estuviera por debajo del GN importado.

Actualmente la mayor parte del GN que se produce “no convencionalmente” es Tight que es menos costoso que el shale, según lo que informa YPF S.A.

Este razonamiento deja de lado la consideración del carácter de bien necesario, con consumidores cautivos de un vendedor (la empresa distribuidora que le vende el fluido, pues no pueden optar por otra. En el caso de los residenciales y buena parte de los comerciales, no tienen energético alternativo).

Toda esta maraña es producto como se dijo de la política instrumentada en los 90 que entre el 2003 y el 2015 no se quiso, no se supo o no se pudo cambiar.

4. Algunos conceptos relativos a los subsidios

En primer lugar la Energía es un **bien necesario** y sin él no funcionaría el sistema social y económico del país. Si bien es una afirmación, se podría demostrar lo acertado de la misma si

dividimos a los bienes en necesarios y prescindibles. Uno puede vivir sin tomar cerveza (salvo que sea alemán) pero no puede hacerlo sin electricidad o combustibles (desde la leña al gas natural según donde se viva, el nivel de ingreso que se tenga o la disponibilidad de uno u otro combustible).

Una actividad industrial o comercial o un servicio no pueden funcionar sin estos energéticos. Otro concepto previo que no acepta la economía neoliberal es que la Energía sea un **servicio público**.

Es como la educación y la salud son imprescindibles y el Estado tiene la obligación de suministrarlos. Se discute si a través de Empresas Públicas como existía en la Argentina de los 70, o con empresas privadas como existe en Argentina desde los años 90. YPF es una empresa mixta con mayoría estatal.

Me inclino por un **Estado empresario** en este aspecto, pero con empresas bien administradas como sucede en Electricidad de Francia, donde los directivos entran por concurso y deben rendir anualmente cuantas al Congreso sobre el cumplimiento de los contratos de Plan (Otra característica del Sector Energético es que es imposible que funcione sin **Planificación** y sin tener en cuenta el corto, mediano y largo plazo, pues las obras que el Sector requiere para funcionar implican grandes inversiones que maduran en el mediano y largo plazo).

Las tarifas sirven para que las empresas cubran sus gastos de funcionamiento y una parte de sus inversiones. Tratándose de inversiones cuantiosas que suelen efectuarse en varios años (centrales eléctricas, refinerías, ductos, exploraciones, explotaciones) no se podría cargar a los usuarios presentes la totalidad de la inversión requerida que se desplaza en el tiempo.

Por eso se acude a otra herramienta de la política económica cual es el financiamiento (no hay empresa energética en el mundo que no recurra al financiamiento para afrontar sus necesidades de inversión).

Es decir las necesidades de inversión no pueden salir en su totalidad de las tarifas, y una parte de ellas debe cubrir los costos financieros (recordemos la compra en cuotas de un artefacto. Uno no puede pagar su costo de una sola vez y compra en cuotas. El costo lo financia un Banco, o un proveedor).

Los subsidios como los impuestos son herramientas de política económica y su bondad u oportunidad dependerá de cómo se usen.

Las familias que consumen energía (en nuestro caso electricidad, gas natural y GLP) no tienen el mismo nivel de ingreso y consumen en relación, en general, con su nivel de ingreso.

Una familia que habita una vivienda de 20-40 m² consumirá menos que otra que viva en una vivienda de 200 m².

Entonces se debe tener en cuenta no sólo la tarifa media sino implementar una estructura tarifaria. **Esta estructura puede ser progresiva o regresiva.**

Es progresiva cuando el precio de la unidad consumida (kwh o m³ o Kgr.) es menor mientras menor es el consumo y recíprocamente. O sea que los que consuman menos tendrán una tarifa unitaria menor que los que consuman más. Entonces se genera lo que en economía se llama **subsidio cruzado**, donde los que más consumen subsidian a los que menos consumen.

Lo importante es que la tarifa media cubra la totalidad de los costos de funcionamiento y una parte de los costos de inversión (no todos sino la tarifa sería muy alta y las generaciones presentes estarían financiando a las generaciones futuras).

Si las tarifas medias fueran muy bajas las generaciones futuras o no tendría energía o deberían financiar a las empresas con tarifas medias muy altas si quieren tener energía y estarían financiando a las generaciones pasadas que tuvieron tarifas medias muy bajas.

Lo mismo debería pasar con los sectores de servicios y productivos. En este caso los sectores de consumo final (comercios) deberían tener tarifas unitarias más altas que los sectores de consumo intermedio (industrias, especialmente las Pymes) y prestadoras de servicios públicos (Transportes) Entonces también existirían **subsidios cruzados intersectoriales.**

Esto debería llevar al diseño de una **nueva estructura tarifaria** que tenga tarifas unitarias diferentes según se trate de familias que consuman poco o mucho; de sectores que sean de consumo final o de consumo intermedio **y según que la temperatura donde están situados sea más o menos rigurosa.** Si se analiza el problema en su conjunto es decir se planifica a

mediano y largo plazo surgirán las estructuras tarifarias que serían equitativas, socialmente, económicamente y generacionalmente hablando.

Esto debería llevar a **estratificar los consumos de las familias** e incluso determinar un consumo mínimo razonable (que no que implique tener una lamparita de 40W por ambiente o un consumo de gas sólo para cocinar) que tendrá la tarifa mínima.

Por supuesto todo se solucionaría si todos los habitantes del país tuvieran un trabajo estable, digno y justamente remunerado. Entonces la estructura tarifaria podría ser otra.

En resumen en los años recientes de Argentina hubo una estructura tarifaria irracional que llevó a generar una política de subsidios indiscriminados (no para todas las provincias) que junto a la delegación de las inversiones en el sector energético privado (habían desaparecido las empresas estatales) llevó a problema de abastecimiento en Electricidad y gas natural y a la necesidad de importar combustibles (de esto es esencialmente responsable la política de exportaciones de energía de los 90 y comienzos del 2000 y la reacción tardía, recién en 2012, con la particular forma de nacionalización de YPF).

Una última reflexión la distorsionada estructura tarifaria actual existente especialmente en AMBA no se debería corregir de un día para otro sino gradualmente y elaborando una nueva estructura tarifaria alejada del principio neoliberal que dice "que cada uno debe pagar según sus costos", pues esto llevaría inevitablemente a una estructura tarifaria regresiva y lo que más importa es la gente en especial los que tiene ingresos fijos.

El tema del ahorro de energía o uso racional de la energía debe surgir del Plan Energético que es imprescindible se elabore y esto puede y debe bien administrado influir sobre las estructuras tarifarias, pero mucho más allá de un sistema de premios y castigos.