

¿Por qué sube el gas?

Por Sergio Carpenter¹

“El gas no sube solamente porque es más liviano que el aire. Sube también cuando la democracia es más liviana que el poder económico”

Entre las medidas que el nuevo gobierno argentino ha tomado en estos 7 meses de gestión, el aumento en las tarifas energéticas (electricidad y gas) tuvo un impacto social de proporciones. Las subas jaquearon directamente los presupuestos familiares y de pequeños y medianos empresarios en tal magnitud que ganó el centro de la escena política.

Un conjunto de resoluciones del Ministerio de Energía y Minería y del ENARGAS, incrementaron sideralmente las tarifas del gas². Cuarenta días más tarde, tras candentes protestas de amplios sectores sociales y urgentes gestiones políticas, una nueva norma puso un límite del 400% al aumento en el consumo residencial -respecto del cuadro tarifario anterior- y del 500% al comercial e industrial³; en ambos casos sólo por el presente año 2016. Ello, como era de esperar, no paralizó la movilización social contra el impopular tarifazo, que crece en generalización y articulación⁴. El 11 de julio, 3 altos funcionarios anunciaron otra marcha atrás, poniendo un techo del 400% al aumento residencial, pero esta vez respecto de la factura de igual bimestre del año anterior⁵.

Así, el gobierno nacional cosecha su primer revés político de envergadura, después de que impulsara el aumento tarifario prácticamente sin argumentar las motivaciones de la medida. Ayudaron a ello los años de política energética del kirchnerismo y la férrea oposición que suscitó, sobre todo en el ámbito del poder económico, que lograron instalar cierto consenso, ciertos sentidos comunes amigables con la idea de la necesidad de que la población pague más por la energía⁶.

Fijémonos cómo se justifica la transferencia de renta de los consumidores a las empresas productoras, en los considerandos de la resolución ministerial pertinente⁷:

“Que para promover inversiones en exploración y explotación de gas natural a fin de garantizar su abastecimiento y de emitir señales económicas claras y razonables, resulta necesario implementar un nuevo esquema de precio de gas natural (...), que tenga por objeto tanto la incorporación de reservas, como el aumento en la producción doméstica de gas natural”.

¹ Economista del IADE.

² Ver Res. MINEM Nro. 28/2016 (para Productoras), Res. ENARGAS 3724/2016 (para Transportadora TGS) y Res. ENARGAS 3726/2016 (para Distribuidora Metrogas); y otras.

³ Ver Res. MINEM Nro. 99/2016.

⁴ Al 11/07/2016, en varias jurisdicciones del país la justicia paraliza su aplicación, lográndose inclusive un fallo de segunda instancia. El gobierno insta a la Corte Suprema de Justicia a tomar cartas en el asunto.

⁵ Ver Res. MINEM Nro. 129/2016.

⁶ La expresión “la necesidad de recomponer los precios relativos”, tan extendida en el debate económico coyuntural, da cuenta de ello.

⁷ Ver Res. MINEM Nro. 28/2016. Una observación que es pertinente para el análisis, es que el Ministro de Energía y Minería es accionista de una de las empresas petroleras con intereses en el negocio gasífero.

Se trata entonces, de un esquema de promoción de inversiones para aumentar la producción que no necesita de ninguna meta taxativa, de ningún compromiso empresarial, de ninguna evaluación de proyecto. El Estado emite una señal que, de un lado, obliga a pagar a los 40 millones de argentinos; y de otro, “obliga” a recibir dichos fondos a las empresas del sector, en particular a las empresas petroleras, que participan de un mercado gasífero controlado en un 75% por 4 empresas, 3 de ellas de capital extranjero⁸. Un mecanismo bien discutible, diríamos insostenible, considerado el tamaño de la transferencia neta involucrada, que según estimaciones alcanzaría unos 3.500 millones de dólares⁹. En el caso de los ajustes para las empresas transportadoras y distribuidoras, las resoluciones tarifarias del ENARGAS establecen un punteo que pretende mostrar la existencia y exigencia de planes de inversión en esos subsectores¹⁰.

Por otra parte, otro objetivo muy relevante es explicitado, el nuevo cuadro tarifario debe permitir:

“lograr que en el mediano y largo plazo dichos precios resulten de la libre interacción de la oferta y la demanda, conforme fueron concebidos originariamente en los términos del último párrafo del Artículo 83 de la Ley N° 24.076.”

Esta aspiración pro mercado del gas inspirada en la Ley que estableció el marco regulatorio de la privatización del sector en 1992¹¹, resulta una jugosa definición de la estrategia gasífera del nuevo gobierno. La lógica orientadora a la que apela se aplicó en el periodo 1992-2002, hasta que la crisis imposibilitó el ajuste de las tarifas a los precios internacionales impuesto por esa regulación¹². Luego el gobierno kirchnerista cambió el sentido de la política tarifaria, regulando esos precios no para la conveniencia del mercado gasífero oligopólico, sino en el sentido del impulso del mercado interno y de la economía nacional. Una opción que también corporizó un clamor que gana cada vez más sentido: “la energía ¡no es una mercancía! La energía es (o debería ser) un bien social”.

Políticas gasíferas

La “cuestión del gas” tiene sus complejidades. Bastará mencionar aquí que Argentina se convirtió en un país gasífero sobre todo luego del descubrimiento del yacimiento Loma La Lata en el año 1977¹³. Ello provocó una superabundancia que redundó en la transformación de la matriz energética argentina: el gas representaba el 25% de la energía consumida en

⁸ Ver Estadísticas del MINEM. En año 2015 hubo 49 empresas productoras, 15 de ellas produjeron el 97% del total. <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3268>

⁹ En “Excesivo, arbitrario e irrealizable” de A.Repar y M.Rebasa. Página 12 del 10/07/2016, se estima en 2.800 millones; en Informe Bein del 15/04/2016, sería de unos U\$3.500 millones.

¹⁰ Ver Res. ENARGAS 3723/2016 (para Transportadora TGN) y Res. ENARGAS 3726/2016 (para Distribuidora Metrogas); y otras.

¹¹ Ver Ley 24.076.

¹² USA Producer Price Index. Ver Arza, Camila. “El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios” FLACSO 2003.

¹³ Ver <http://www.petrotecnica.com.ar/abril10/Sin/Breve.pdf>

1980, mientras que en 2015 este alcanzó el 52%¹⁴. El 34% del gas producido va a las usinas termoeléctricas. La generación térmica significa el 63% del sistema eléctrico.

En la década de los noventa, el Estado argentino privatizó YPF y Gas del Estado, entre otras empresas del sector energético. Dividió el negocio en tres subsectores, la producción, el transporte y la distribución del gas. Determinó una tarifa inicial elevada y un mecanismo de ajuste de dicha tarifa según la evolución de precios internacionales de la energía. En el transporte y la distribución se crearon monopolios; en la producción de gas se pretendió un imposible: crear un mercado competitivo.

Esa lógica empresaria fomentó negocios que resultaron muy dañinos para la economía y la sociedad. Por ejemplo, se construyeron 9 gasoductos a Chile con el objetivo de vender a ese país cuantiosas reservas de gas y -encima- a precios bajos. Las exportaciones de gas en el periodo 1996-2010 fueron superiores a un año del consumo actual de gas. Considerada en su conjunto, la política energética de esa época redundó en una sobre explotación de los recursos para la exportación¹⁵. Y ello fue consecuencia del ejercicio del poder de mercado que posibilitó la generación y apropiación de rentas oligopólicas. Este esquema duró hasta la crisis del 2001 y la Ley de Emergencia Económica¹⁶, que evitó los costos sociales que hubieran surgido de ajustar las tarifas al valor del dólar que cambió en ese entonces bruscamente.

El gobierno kirchnerista estableció un esquema de desacople del precio internacional de la energía respecto de los precios locales, con lo cual consumidores residenciales, la industria y el comercio se vieron beneficiadas. Esa política de ingresos indirectos jugó su papel en la recuperación parcial del tejido industrial doméstico perdido en la etapa neoliberal, a doble banda, salario indirecto para las familias y menores costos para los empresarios. La incorporación de millones de personas a las redes de gas y electricidad, el aumento del 50% en la potencia eléctrica instalada (de los cuales el 72% correspondió a generación térmica)¹⁷; el aumento del poder de compra de los trabajadores y las tarifas subsidiadas, fueron factores que incidieron en el aumento de la demanda de gas (periodo 2003-2015)¹⁸.

En este contexto, la política gasífera desarrolló esquemas de subsidios que fueron entonces por dos carriles, el de la oferta y el de la demanda¹⁹. Desde el año 2008, con el programa Gas Plus, se impulsaron planes de incentivos para nuevas producciones²⁰, que premiaban con tarifas diferenciales los aumentos en las cantidades físicas producidas; por ejemplo en el año 2013, se aumenta el valor desde U\$2,6 a U\$7,5 el millón de BTU para ese “gas nuevo”.

¹⁴ Ver IAPG.

¹⁵ Ver “Los tres kirchenrismos” de Matías Kulfas. Siglo XXI. Página 199.

¹⁶ Ver Ley 25.561.

¹⁷ Ver “Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el periodo 2003-2014” de E. Oldstein, M.Kulfas, D.Margulis y G. Zack. Realidad Económica Nro. 298.

¹⁸ La fuerte incorporación de equipos de aire acondicionado en los hogares se llevó cerca del 30% del aumento en la demanda eléctrica de esa década.

¹⁹ Ver detalle en “Los subsidios energéticos en Argentina”. ASAP –IAE (2015).

²⁰ Ver Res.SE 24/2008, Res. 1/2013 y Res. 60/2013, de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.

Las importaciones de gas observaron una trayectoria creciente y corrieron por cuenta de Bolivia y de compras de Gas Natural Licuado, abastecido por barcos “metaneros” de gran capacidad. El subsidio consistió en el pago de la diferencia entre el precio de dichas compras y el precio del gas “viejo”. Por el lado de la demanda, los esquemas distinguieron entre tipos de consumidores (residenciales, industriales y electricidad) y sobre ellos, organizó categorías según las cantidades consumidas. El esquema de subsidios residenciales fue acusado de ser “pro-ricos”, atento a la dificultad para discriminar por capacidad de pago del consumidor²¹. El decil de mayores ingresos se apropiaría del 18% de los subsidios, mientras que el decil de menores ingresos, de un 2,6%²². Aunque ello se verifica en un contexto de tarifas bajas en términos relativos. Paralelamente, se estableció un subsidio a la garrafa de gas, cuya demanda está fuertemente asociada a los consumidores de bajos ingresos.

Pero la política energética de los gobiernos kircheristas no evitó la caída en la producción gasífera nacional, que alcanzó, en el periodo 2009-2015, una baja del 12%, unos 5.500 millones de metros cúbicos²³. Esa reducción se asocia a por lo menos 3 causas fundamentales. Uno, el agotamiento paulatino de las reservas de gas, agravado por los estragos de las políticas privatizador-exportadoras; dos, un mercado productor mayoritariamente en manos del capital extranjero que tiene lógicas propias -y no nacionales- de valorización; y tres, un Estado que no anticipó el agravamiento del déficit energético, derivados de importaciones crecientes de tal magnitud que ayudaron al retorno del histórico problema de la “restricción externa al crecimiento” y pusieron en jaque la propia consistencia macroeconómica. La cuestión del Estado, tiene aquí otro capítulo para el análisis y el aprendizaje.

Un ejercicio tarifario

Se presenta un ejercicio ilustrativo del impacto tarifario, que toma las tarifas mínima (no social) y máxima de Metrogas (sin impuestos) y las aplicables a las empresas productoras de gas, establecidas en las resoluciones pertinentes. Ello es ilustrativo de la pretensión inicial del gobierno pues, por Res. MIMEN Nro. 129/2016, se dejan sin efecto las tarifas reguladas inicialmente en la Res. MIMEN 28/2016. Se tiene que:

1. Para un consumo promedio de 100 m³, los usuarios pagan desde U\$S 4.94 a U\$S13.29, mientras que para un consumo de 500 m³, van U\$S 4.33 a U\$S10.57, siempre en relación a la medida 1 millón de BTU (MMBTU).
2. De dichos importes, y para el caso de consumo de 100 m³, de un 43% (tarifa máxima) a un 50% (tarifa mínima) corresponden a cargos por los valores agregados del sistema de transporte (TGN y TGS) y del sistema de distribución. Estos importes bajan a 28% y 43%, respectivamente, para el caso del consumo de 500 m³.

²¹ Los esquemas de subsidios a la electricidad observaron otro problema socialmente irritante, la inequidad territorial.

²² Ver “Los subsidios energéticos en Argentina”. ASAP –IAE (2015).

²³ Ver Estadísticas MINEM.

Así, se observa que la tarifa resulta mayor que el precio que se estaría pagando por el gas boliviano (promedio acumulado a junio 2016, U\$S3,53 el MMBTU). El costo de producción de YPF sería de U\$S1.9 el millón de BTU, según información de sus balances contables²⁴.

Concepto	Unidad	R34	R1
Tarifa Metrogas	Fijo (\$)	129,186677	38,20536
	Variable (xm3)	5,493755	2,320405
	Monto (\$)	60	4
Factura (U\$Sx Millón BTU)	(por 100m3)	13,29	4,94
Factura (U\$Sx Millón BTU)	(por 500m3)	10,57	4,33
Tarifa Petrolera (PIST)	Variable (xm3)	4,205719	1,365795
Para cualquier consumo (U\$Sx Millón BTU)		7,57	2,46
Dif. Metrogas -PIST (U\$Sx Millón BTU)	(por 100m3)	5,72	2,48
	(por 500m3)	3,00	1,87

Preguntas para tratar de despejar la opacidad gasífera

¿Una nueva política energética está en marcha?

Definitivamente, sí. En el sentido de los “mercados”, un eufemismo que esconde el retiro de la capacidad regulatoria de la tarifa y de las inversiones por parte del Estado, que entendía la energía en el sentido del “bien social”, aun reconociendo los problemas que atraviesan el sector. La contracara es el consecuente incremento del poder de las empresas petroleras productoras, que exacerban el sentido de la energía como “bien mercantil”. Se impulsa que esas empresas tengan capacidad de imponer sus precios al compás del retiro del Estado y apropien rentas oligopólicas extraordinarias. Se limita así la posibilidad de desarrollo de una estrategia nacional.

¿Cuál es el tamaño de la transferencia de recursos al sector petrolero concentrado?

A través de la nueva tarifa del llamado “gas viejo”, el gobierno nacional pretende una transferencia desde las familias y empresas, de unos U\$S3.500 millones²⁵. Ella ha sido valorada como “grosera con nulo impacto sobre decisiones de inversión”, según un informe de una consultora privada²⁶.

¿Cuál sería la magnitud de los subsidios gasíferos en 2016, de aplicarse la nueva tarifa?

Es de complejo pronóstico. Se tienen menores subsidios por:

- los planes de incentivos a la producción, dado que el nuevo precio del gas implica una menor remuneración a la oferta excedente, se calcula que las reducciones podrían alcanzar unos U\$S300 millones;

²⁴ Ver “Desmadre y costos” de Claudio Scaletta Página 12 del 13/07/2016.

²⁵ De los datos de MINEM surge que en 2015 se produjeron 1.589 billones de BTU. A un precio de U\$S2,6 el millón de BTU, surge una factura de U\$S4.132 millones. Si el precio sube a U\$S5, se adicionarían U\$S3.813 millones.

²⁶ Ver “Vecinos subsidiando petroleros...No es Pro”. Informe Bein 15/4/2016.

- los menores costos del gas importado. En este sentido se tiene que en 2016 el precio del GNL comprado por ENARSA es el 51% del que se pagó en 2015, mientras que el precio del gas boliviano es un 57% del pagado en 2015²⁷. Con la nueva tarifa, se tiene el efecto combinado de la baja del precio del gas importado y la suba del precio doméstico.

Los subsidios por la oferta excedente y por el GNL importado serían del orden de 600-1.000 millones de dólares. Los subsidios por esos conceptos en 2015 fueron del orden de 3.000 millones de dólares.

Los énfasis cambiantes en el discurso justificador del tarifazo.

Las consignas centrales esgrimidas por el gobierno en justificación del tarifazo, han variado tomado cuerpo en distintos momentos:

- La “necesidad de inversiones en un sector destruido”.
- La “necesidad de ahorrar energía, los argentinos somos muy consumidores de energía, hay que terminar con el derroche energético argentino”.
- La “necesidad de terminar con la ilusión argentina de la energía barata”.

Ninguna de ellas puede justificar la fenomenal transferencia de las familias y empresas hacia: 15 empresas petroleras, 2 transportadoras y 9 distribuidoras. Que hay que invertir, sí. Que hay que ahorrar energía, sí. Que las empresas transportadoras y distribuidoras observaban ciertas tensiones en sus ecuaciones financieras, sí. Que hay que hacer todo esto con la nueva tarifa, ¡no!

Argentina es un país con gas. Puede producir gas sin pagar rentas extraordinarias derivadas del ejercicio de poder de mercado. ¿El gas está barato en la Argentina?, es siempre una pregunta relativa a qué intereses. Los precios internacionales tienen dinámicas variables, pero hoy están por debajo de los regulados por el gobierno de Mauricio Macri (previo a las “rectificaciones”). Por lo demás, cualquier perspectiva comparada en el caso del gas es compleja, pues pocos se dan el lujo de tener el recurso. No es producto reproducible en cualquier geografía.

¿Hay necesidad de otra política gasífera?

Si, la de una estrategia nacional de producción e inversión, con tarifas vinculadas a los costos de producción y márgenes empresariales razonables; con incentivos al uso eficiente de la energía y subsidios equitativos social y territorialmente. Pero además, es necesarísimo tener una estrategia respecto de la matriz energética argentina. Nada más, ¡ni nada menos!

13/07/2016

²⁷ Ver Estadísticas del MINEM.