Secretaría de Energía

Plan de Segmentación de Subsidios a la Energía

Ministerio de Economía
Argentina

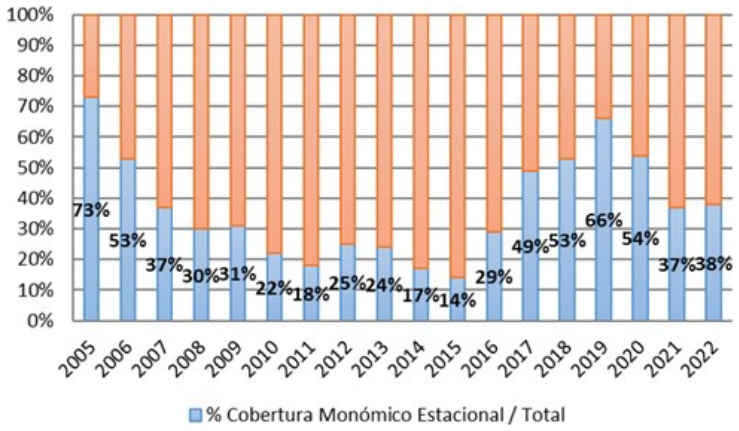
INTRODUCCIÓN

En el presente documento se presentan las medidas que la Secretaría de Energía desarrollará durante el 2023 para profundizar la política de segmentación de subsidios a la energía para los usuarios residenciales del servicio público de energía eléctrica y gas natural por redes.

PESO DE LOS SUBSIDIOS EN EL SECTOR RESIDENCIAL

El sector residencial, según datos de CAMMESA, representa aproximadamente el 45% de la demanda de energía del sistema y está integrado por hogares y usuarios residenciales. Hasta mediados del 2022, el segmento residencial se encontraba subsidiado en su totalidad tanto a nivel nacional como provincial por el Estado Nacional. Los subsidios generales, a cargo del gobierno nacional, se materializaron como la diferencia entre el costo de generación (precio monómico) y el PEST, que es el costo de generación que las distribuidoras o cooperativas pagan en última instancia a CAMMESA y trasladan a los usuarios finales.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de la cobertura de la tarifa Estacional en relación a los Costos del Sistema (2022 estimado).



Fuente: Dirección Nacional de Escenarios y Evaluación de Proyectos Energéticos sobre la base de información de CAMMESA.

Como muestra el gráfico anterior, en el caso de electricidad, este subsidio cubrió el 45% de costo por kilovatio (kwh) en 2019 y 56% en 2020, mientras que los subsidios al gas de red fueron menores, representando 26% y 35% del costo por metro cúbico (m3), respectivamente.

Así el Estado cubrió en los últimos años, en promedio, más del 60% del costo de la energía que llega a los hogares[1]. Ello alcanzó indiscriminadamente a todos los sectores del país independientemente de sus ingreso. En consecuencia, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decretó N° 332/2022 que está siendo aplicado por la Secretaría de Energía a nivel nacional para el sector residencial, con la colaboración de las jurisdicciones provinciales y municipales, buscando reorientar los subsidios a la electricidad y el gas hacía aquellos hogares que efectivamente lo requieren, según los aspectos socio-económicos de cada hogar.

Se busca así lograr una mayor eficiencia en el gasto público cuidando especialmente a aquella población que no puede afrontar subas en el precio de sus servicios públicos, a la par que se generan las políticas públicas necesarias para concientizar a la población en un uso más racional de los recursos y el desarrollo de políticas para disminuir los costos de generación del sistema.

La Secretaría de Energía ha identificado la necesidad de innovar en el diseño de redes de asistencia social y apoyo focalizado a las personas con menores ingresos. Los subsidios energéticos son, por lo tanto, un aspecto muy importante a analizar en términos de mecanismos de protección social y estrategias de transición energética eficaces.

Además del subsidio general establecido por medio del PEST, el Estado Nacional subsidia en lo que refiere a los servicios públicos de gas natural por redes y energía eléctrica a: la tarifa social eléctrica en la zona del AMBA, la tarifa social de gas a todo el país, y a los electrodependendientes en provincias que se han adherido a la Ley N° 27.351[2].

A) Tarifa social eléctrica y de gas

Tanto la Tarifa Social (TS) eléctrica como de gas ofrece un descuento en la factura de energía para usuarios específicos que cumplan con ciertas características socioeconómicas.

Luego del Pacto Fiscal 2018, el Gobierno Federal transfirió la gestión y el financiamiento de la TS eléctrica a las Provincias. Como resultado, actualmente hay un esquema diferenciado en cuanto a la aplicación de la TS. Mientras que algunas jurisdicciones decidieron aplicar el mismo esquema en cuanto a elegibilidad y beneficio que estaba vigente antes del Pacto Fiscal 2018[3], otras aplican criterios diversos en cuanto a elegibilidad y tipo de beneficio otorgado.

En términos generales, se continuó con la aplicación de los criterios de elegibilidad para la Tarifa Social Federal (TSF) a los usuarios de electricidad y gas de red, o bien se utilizan criterios similares. Los sectores beneficiados por la TS incluyen a jubilados, pensionistas, beneficiarios de pensiones no contributivas, trabajadores asalariados o autónomos con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, beneficiarios de

[1] Los datos preliminares de cobertura del PEST con respecto a los costos de la generación presentan una mejoría notable en el sistema a partir de la segmentación.
[2] Existe también un esquema de gratuidad del servicio eléctrico para las personas Electrodependientes por cuestiones de salud, establecida en 2017 por la Ley Nacional 27.351, a la que no se han adherido todas las jurisdicciones.
[3] https://www.argentina.gob.ar/enre/tarifa-social

programas sociales, trabajadores autónomos inscritos en el régimen de "monotributo social", veteranos de guerra, trabajadores domésticos, beneficiarios del seguro de desempleo y personas con discapacidad.

Los criterios de exclusión incluyen a los usuarios que tengan más de una propiedad (inmuebles), un coche de menos de diez años de antigüedad, un avión o un barco de lujo. En el caso de las provincias que no mantuvieron los criterios de la TSF a partir del Pacto Fiscal, que entró en vigencia el 1 de enero de 2019, coexisten diferentes criterios en cuanto a elegibilidad y exclusión, así como de cuanto y que se subsidia.

En este escenario, el gobierno nacional desde la segunda mitad del 2022 ha estado trabajando en un proceso de focalización de los subsidios que proteja a aquellos segmentos que lo requieren y solicitan mientras que elimina de forma paulatina y gradual los subsidios a aquellos hogares que pueden

IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO PEN N° 332/2022

El Decreto N° 332/2022 estableció a partir de junio de 2022 un régimen de segmentación de subsidios a usuarios y usuarias residenciales de los servicios de energía eléctrica y gas natural por red, con el objeto de lograr valores de la energía razonables y susceptibles de ser aplicados con criterios de justicia y equidad distributiva.

Dicha norma procedió a la creación del Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE), bajo la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Energético de la Secretaría de Energía de la Nación, en su carácter de Autoridad de Aplicación, a fin de que proceda a la confección de un padrón de beneficiarios y beneficiarias, a partir de la información que se obtenga de sus declaraciones juradas.

Actualmente el régimen de segmentación de subsidios energéticos contempla TRES (3) niveles:

- usuarios del servicio de ingresos altos (N1) o personas que han decidido no solicitar el subsidio o renunciar al mismo;
- usuarios del servicio de ingresos bajos (N2) que han solicitado el subsidio o han sido incorporados provisoriamente por ser declarados por las prestatarias del servicio de distribución como beneficiarios de la tarifa social;
- usuarios del servicio de ingresos medios (N3).

Para la inscripción en los subsidios a la energía, se ha creado el Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE), bajo la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Energético de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía. Se trata de una base "viva" de actualización mensual. Esta es cotejada en función de las solicitudes de acceso a los subsidios y el análisis de la información brindada con los padrones presentados por las distribuidoras para confeccionar padrones de beneficiarios y beneficiarias del régimen de segmentación que deben ser aplicados en la facturación por las prestatarias.

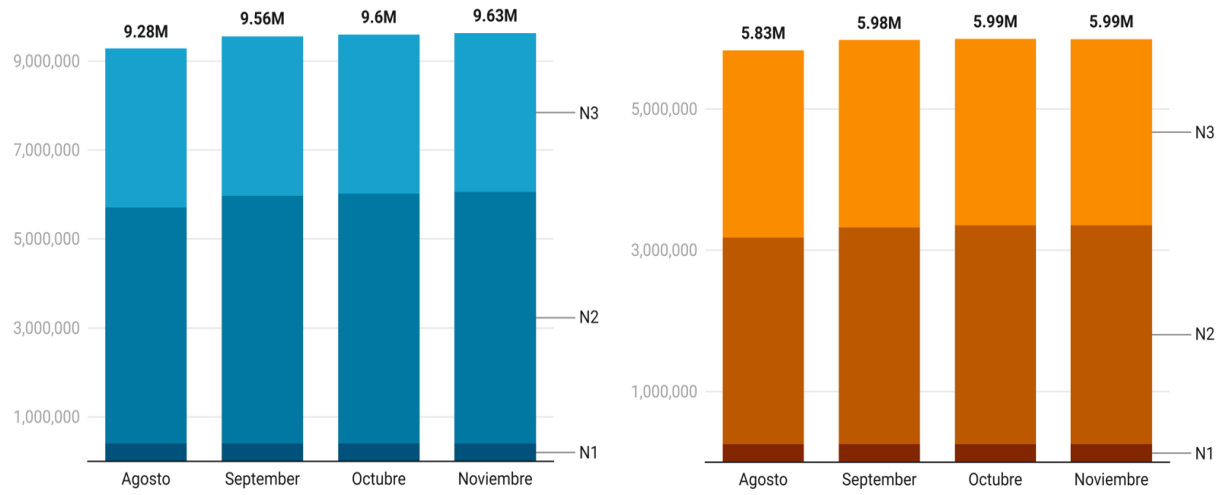
A partir de allí, con la demanda ya segmentada y el RASE ya operativo, la Secretaría de Energía ha determinado diferentes aumentos de PEST y PIST para los distintos segmentos de la demanda. El objetivo de este documento es informar sobre el desempeño del RASE como mecanismo de segmentación, y determinar las medidas para su mejoramiento.

Para ello se tiene en cuenta que el Decreto N° 332/2022 estableció límites en el bienio 2022/2023 para el impacto en factura de la quita de subsidios a los Niveles 2 y 3 que no puede ser superior al 40% y 80% del coeficiente de variación salarial del año anterior.

IMPLEMENTACIÓN DE LA SEGMENTACIÓN

Desde su etapa de diseño, el programa de segmentación contaba con el gran desafío de generar un registro de hogares de todo el país que contemple las características socioeconómicas de los diferentes segmentos de la demanda de los servicios públicos de gas y electricidad. El Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE), se creó con este objetivo y desde julio permanece abierto para la inscripción de las familias que deseen continuar recibiendo subsidios y cuenten con los requisitos para ello.

Gráfico 1. Cantidad de inscripciones al RASE para energía eléctrica y gas natural por redes



Fuente: RASE - Secretaría de Energía

Ya en agosto el RASE contaba con 9.28 millones de hogares inscriptos para el servicio eléctrico y 5.83 para gas natural. Cabe destacar que esta diferencia a priori se explica por la diferencia en la penetración de los servicios de electricidad respecto a la penetración de la red de gas natural, que suele tener menor extensión y penetración territorial, tanto en cuanto a las ciudades alcanzadas por la red de gas respecto al interconectado eléctrico, como también en la cobertura alcanzada al interior de las ciudades.

Como incentivo para lograr una mayor inscripción de los hogares en el RASE, se tomó la decisión de incorporar a todos los usuarios no inscriptos en el segmento N1, para asegurar que no hubiese personas que quisieran aplicar al subsidio pero no hayan podido por cuestiones de tiempo. Esto implicó una protección a los usuarios para que no perdieran súbitamente todo el subsidio energético.

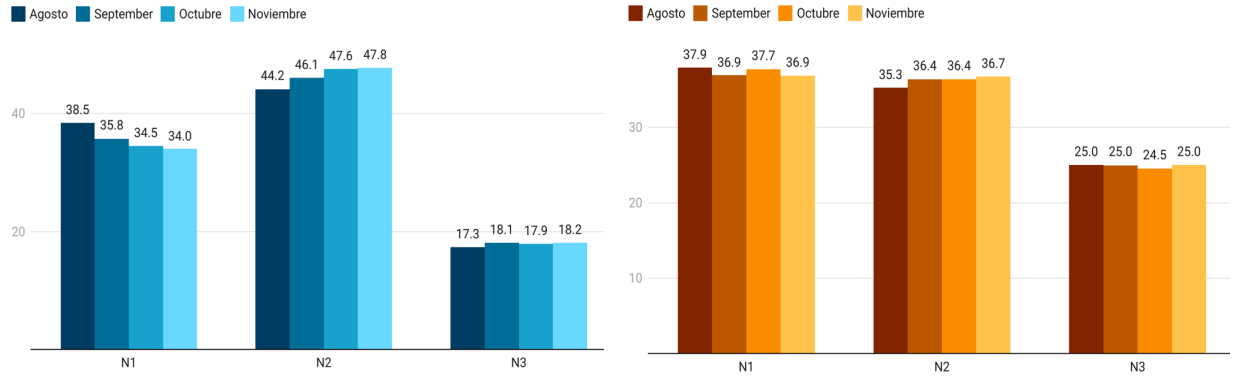
El gráfico 1 muestra como el número de inscriptos fue incrementando lentamente desde noviembre, sobre todo en el padrón de subsidios eléctricos que llegó a 9.63 millones de hogares de inscriptos al cierre del

mes de noviembre 2022. En el caso del gas natural, el incremento también se dió en menor medida, alcanzando al cierre de noviembre los 5.99 millones de hogares inscriptos.

En el transcurso de los meses, a medida que se incrementaron los números de inscriptos al RASE, se produjeron también los cruces con los padrones de usuarios de las prestatarias del servicio de distribución para determinar los beneficiarios del régimen. Esto, considerando que hay más de 600 prestatarias del servicio de distribución de energía eléctrica en todo el país y que, por primera vez, debieron declarar sus suministros a la Secretaría de Energía de la Nación[4] significó un esfuerzo adicional para homogeneizar criterios de sus padrones y colaborar en la carga de datos. A dichos efectos, se creó y mejoró el Sistema de Información Geográfica Eléctrico (SIG Eléctrico) en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento Energético brindando también apoyo a las distintas jurisdicciones en la carga de datos.

El gráfico 2 nos permite observar cómo con el correr de los meses, con nuevos inscriptos y mejores mecanismos de identificación por parte de la Autoridad de Aplicación, se ha logrado disminuir el porcentaje de usuarios en el grupo N1 (altos ingresos) mejorando los niveles de usuarios identificados en el segmento N2 (bajos ingresos), corrigiendo errores de exclusión. Este fenómeno se verificó fundamentalmente en el padrón de electricidad: nótese que para el total del país la porción de usuarios N1 bajó de 38.5% a 34%, mientras que el segmento N2 creció del 44,2% al 47,8%. Fíjese también que el segmento N3 correspondiente a ingresos medios permaneció sin variaciones significativas durante todo el período, subiendo sólo un punto porcentual, de 17,3% a 18.2%.

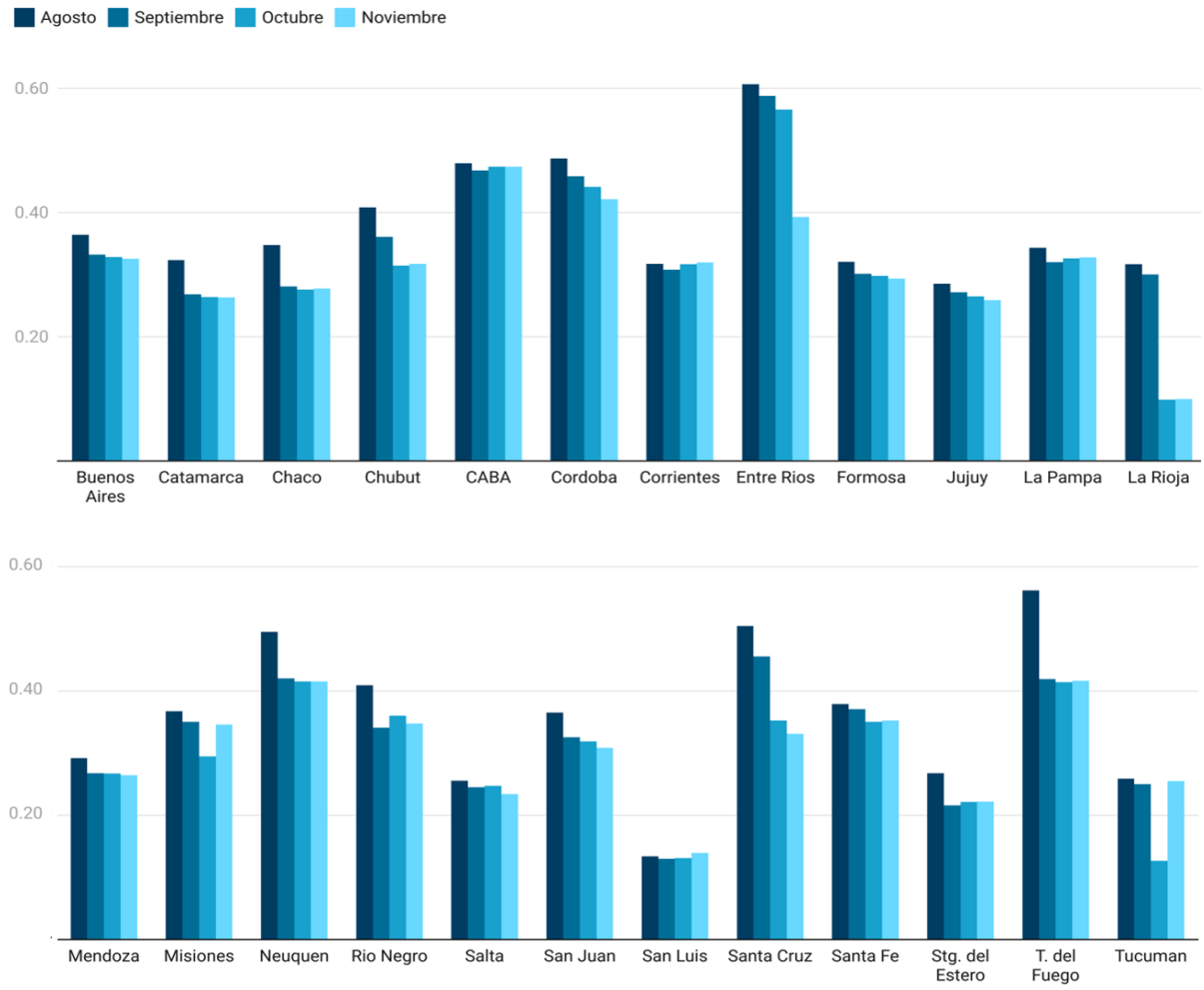
Gráfico 2. Porcentaje de N1, N2 y N3 en el padrón de subsidios de electricidad y gas natural



Fuente: RASE - Secretaría de Energía

[4] Por nuestra forma de estado federal, el servicio de distribución eléctrica no es regulado desde el gobierno nacional sino que, cada jurisdicción, define las condiciones del mismo. Como resultado de ello, el contralor de las distribuidoras es municipal o provincial, con excepción de aquellas que caen actualmente bajo la jurisdicción del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Gráfico 3. Cantidad de N1 por provincia, para el padrón de subsidios de electricidad



Fuente: RASE - Secretaría de Energía

El gráfico 3 nos permite observar más detenidamente los procesos de mejora en la identificación de los usuarios de altos ingresos N1 en cada una de las provincias que componen el territorio nacional. En general, el trabajo conjunto con las distintas provincias ha permitido mejorar la identificación de sus segmentos de altos ingresos, con una reducción de este segmento respecto al total de usuarios residenciales de cada jurisdicción. Se destacan algunos casos particulares, como los de Entre Ríos, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que han reducido de forma significativa su segmento N1 a partir de fuertes campañas públicas de comunicación focalizadas en la inscripción al RASE como objetivo prioritario, y con operativos territoriales puntuales que en suma han logrado mejorar las cantidades de hogares inscriptos.

A fines de noviembre, se observa que el segmento N1 tiene una incidencia del 34,05% para el total del padrón nacional de usuarios eléctricos, y que las jurisdicciones con mayor incidencia del segmento de altos ingresos eran la Ciudad de Buenos Aires (47,38%), Córdoba (42,15%), Tierra del Fuego (41,67%), Neuquén (41,52%), y Entre Ríos (39,26%); todas muy por encima de la media nacional.

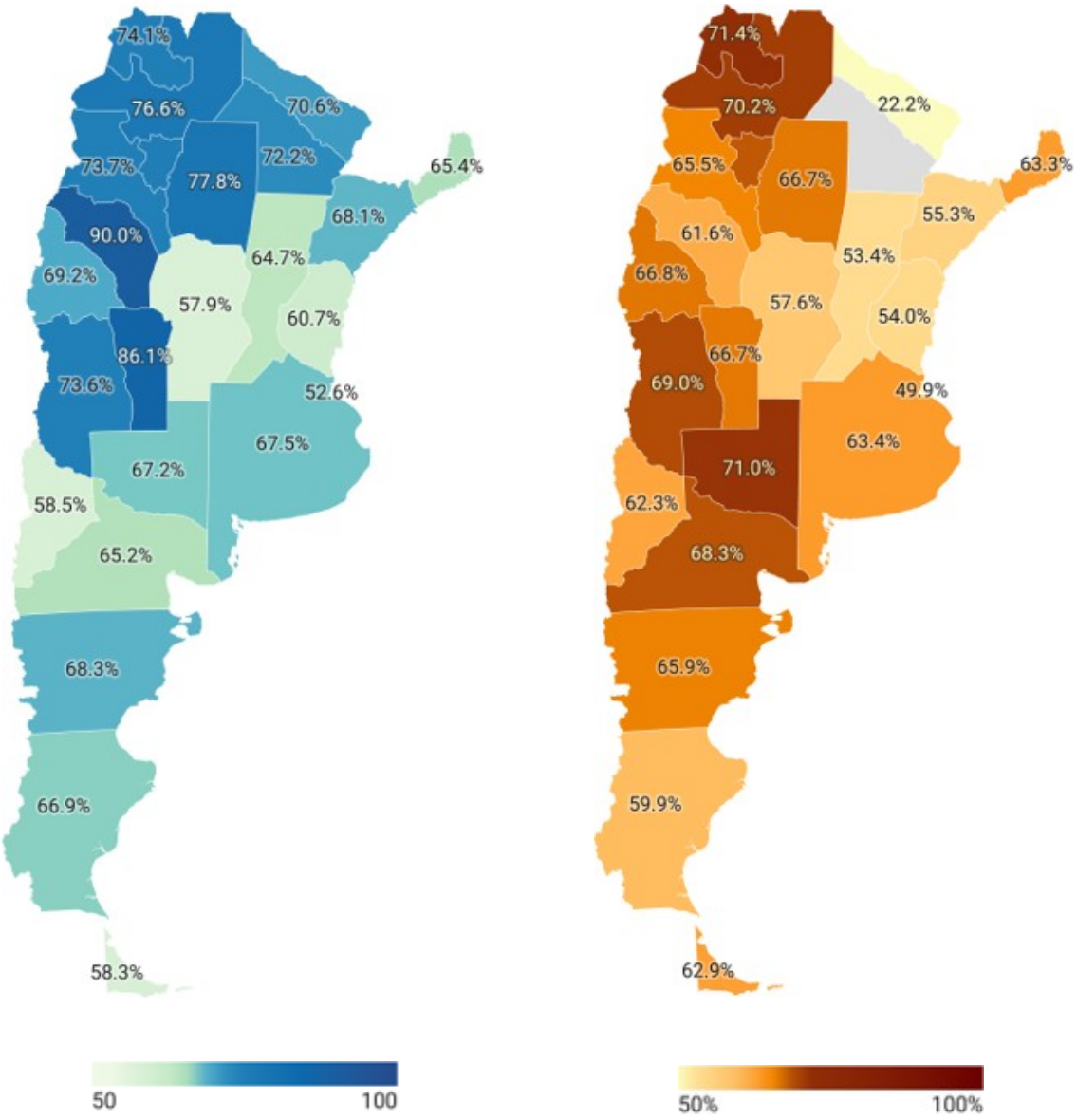
Debemos destacar que una porción importante de la población, tanto los N2 como los N3, mantendrán una porción del costo de la energía subsidiada durante el 2023, a la par que se refuerzan las acciones territoriales y campañas publicitarias para acompañar el aumento del costo de los servicios con información útil que lleve al ahorro en los consumos energéticos.

En el gráfico 4 se presenta esto mismo por provincia, sumando los porcentajes de N2 (segmento de bajos ingresos) y N3 (segmento de ingresos medios) de acuerdo a los datos disponibles a fines de noviembre. Por lo general, se observa que los mayores índices de cobertura se observan en las provincias con mayor índice de vulnerabilidad social. Las Provincias del NOA son las que muestran mayores índices de cobertura, aunque se observan también índices particularmente elevados para provincias cómo Chubut, San Luis, Santa Cruz y Mendoza, que a priori se las identifica como provincias con ingresos medio-alto. Esto último se cree que está vinculado a mejores desempeños de inscripción en el RASE y por lo tanto de identificación de la población objetivo de subsidios.

Este fenómeno da cuenta del largo camino que aún resta por transitar para que todas las provincias mejoren sus índices de cobertura e identificación de los segmentos N2 y N3. Se espera durante 2023 continuar los esfuerzos de identificación de estos segmentos, trabajando junto a las diferentes provincias y entes subnacionales, donde sin dudas tanto los entes reguladores a nivel provincial como las empresas distribuidoras tienen mucho por aportar.

Por lo tanto, una de las principales medidas a trabajar durante el 2023 será **el refuerzo de los operativos territoriales en las distintas jurisdicciones con el fin de asegurar que todas las personas que quieran y necesiten acceder al subsidio puedan hacerlo**. Con dicho fin, en enero de 2023 se anunciará el plan de abordaje territorial de la segmentación para el que el Ministerio de Economía se encuentra negociando convenios con ministerios y organismos públicos que tienen representación en todo el país.

Gráfico 4. Cobertura de población que permanece con subsidios (N2+N3), por provincia, en electricidad (azul) y gas natural (naranja)



Fuente: Secretaría de Energía

Bajo esta propuesta se busca acompañar con acciones concretas y activas desde el Estado el proceso de solicitud de subsidios para su asignación. Las medidas tendientes a una mayor focalización de los subsidios permitirán asegurar que el sendero de tarifas justas y responsables proteja el acceso a un servicio público de calidad para la población más vulnerable.

En este contexto, otra medida que se desarrollará el año entrante consiste en **reforzar los sistemas de georreferenciación** de todas las jurisdicciones. La georreferenciación estandarizada por proyección cartográfica de todos los suministros de energía eléctrica y gas permitirá poder cruzar esta información con otros registros como herramienta de focalización. También será de utilidad para que las mismas prestatarias o sus poderes concedentes puedan realizar mejores políticas para aumentar la eficiencia de los sistemas de distribución, medir las pérdidas no técnicas de sus sistemas, y colaborar en la identificación de políticas que promuevan el ahorro energético.

FISCALIZACIÓN DE LA SEGMENTACIÓN

Habiéndose trabajado en la identificación de los usuarios, en el 2023, la Secretaría de Energía profundizará las tareas de fiscalización de la segmentación enfocándose en dos aristas principales:

- Aumentando los esfuerzos conjuntos con las jurisdicciones para evitar errores de inclusión en los padrones de beneficiarios de la segmentación.
- Profundizando los procesos de contralor para asegurar que las prestatarias de los servicios públicos están a) facturando conforme a la segmentación las tarifas de los hogares y b) declarando de forma adecuada los consumos de los hogares a CAMMESA y al ENARGAS para poder calcular de manera más exacta las necesidades de los hogares vulnerables.

ESCENARIOS Y OBJETIVOS DE LA SEGMENTACIÓN EN EL 2023

El esquema de la segmentación, con el retiro de los subsidios a los sectores que no lo requieren ni solicitan, permitirá priorizar la recomposición de la sostenibilidad financiera de CAMMESA, disminuyendo el costo fiscal del sistema en su conjunto lo que redundará en un mejoramiento de las condiciones económicas del país para todos.

Además, debido al contexto de alta volatilidad de precios internacionales se está previendo que haya un tope en los aumentos al costo de la energía para los usuarios finales. La volatilidad internacional es excepcional y el objetivo de la recomposición del PEST es poder cambiar los hábitos de consumo de los hogares para que mejore el nivel del servicio a la par que puedan reducir consumos ineficientes. Un traslado de todos los costos del sistema puede generar aumentos considerables en los índices de pobreza energética por una situación coyuntural dado que se espera que perdure solamente hasta el ingreso en funcionamiento del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner, que, como consecuencia del éxito de la última ronda del Plan Gas.AR 2023-2028, permitirá bajar los costos de generación del sistema.

Con las estimaciones actuales de costo monómico del sistema eléctrico, el tope del PEST para los usuarios N1 se ubicaría alrededor de los 92 USD/MWh, que es un valor que se ubica por debajo del precio monómico promedio para el año 2023 (95 USD/MWh) y levemente superior al monómico estimado luego de que ingrese el GPNK (87 USD/MWh).

En el caso de PIST, el tope se da a partir de la calendarización de los aumentos propuesto por hidrocarburos, quedando un precio de 28 $/m3 (aproximadamente 3,4 USD/MMBTU), que se asemeja al precio pagado por el Plan Gas a los productores por el gas local.

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGMENTACIÓN

En los "Lineamientos para el desarrollo integral del sector eléctrico a mediano plazo" se realizan una serie de recomendaciones que tienen como objeto fortalecer el proceso de la segmentación de las tarifas de gas y electricidad, en miras de mejorar la focalización de los subsidios y los datos disponibles para la toma de decisiones. En particular, en los lineamientos, se propone:

1. Continuar trabajando con los poderes concedentes para la homogeneización de las bases de datos de los usuarios de los servicios, en base a la información obtenida por el RASE. Esto posibilitaría mejorar el proceso de identificación y focalización de los usuarios.

2. Fomentar la actualización de los registros provenientes de organismos con los que se realizan los cruces de información a partir de la retroalimentación basada en las actualizaciones que realizan los entes regulatorios ante reclamos de los usuarios. Esto también posibilitaría la reducción de registros paralelos entre jurisdicciones y agencias de gobierno.

3. Avanzar con la georreferenciación, estandarizada por proyección cartográfica, de los hogares para poder cruzar esta información con otros registros y utilizarlo como herramienta de focalización.

4. Realizar un estudio que permita identificar variables altamente correlacionadas con la vulnerabilidad para su posterior relevamiento.

Estas recomendaciones facilitarán el proceso de cruce de datos con otros organismos (por las mejoras en las bases de datos de usuarios de las distribuidoras y la actualización de los registros de los organismos), así como también tener disponible un mayor volumen de información disponible para la focalización de los subsidios (como es el caso de datos georreferenciados de los hogares o las variables que surjan del estudio propuesto, las cuales podrían ser relevadas en una potencial modificación de los criterios de focalización utilizados).