



Secretaría de Gobierno de Energía
Ministerio de Hacienda
Presidencia de la Nación

Consulta pública

*Concurso de precios para el
abastecimiento de gas natural firme para
usuarios del servicio completo de
distribución*

Documento de contexto

Dirección de Políticas Tarifarias
Enero 2019

Introducción

El presente documento sirve de soporte a la presentación, en consulta pública, de la propuesta de Concurso de Precios para la provisión de gas natural en condición firme para el abastecimiento de la demanda de usuarios de servicio completo de las prestadoras del servicio público de distribución de gas por redes.

A lo largo de las secciones de este documento, se describen las principales características del abastecimiento de gas natural por parte de las prestadoras del servicio de distribución, que toma la forma de contratos bilaterales entre oferentes y demandantes del gas.

Luego se detalla la notoria evolución que ha tenido el mercado de gas natural en los últimos años, pasando de un escenario de escasez de gas a uno de generación de excedentes estacionales para el período estival, con precios a la baja.

En este contexto, se presenta un mecanismo de mercado para lograr la contratación de los volúmenes de gas de los usuarios del servicio completo de las prestadoras del servicio de distribución mediante la aplicación de sucesivas rondas de negociación que toman la forma de subastas inversas en una plataforma electrónica. Un mecanismo similar ya fue utilizado por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) en ocasión de los concursos de precios para el suministro de gas en condición interrumpible de septiembre y de diciembre de 2018 (mercado con características distintas al presente).

Abastecimiento de gas por parte de las distribuidoras

En el sistema de suministro de gas por redes a los usuarios finales intervienen tres actividades de la cadena de valor de la industria del gas:

- a) *Producción de gas natural;*
- b) *Transporte de gas natural;*
- c) *Distribución de gas natural.*

Consecuentemente, las facturas del servicio de gas natural por redes deben remunerar cada uno de estos tres componentes. El precio del gas natural en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST) remunera la producción de gas, en tanto que las tarifas del servicio público de transporte y distribución constituyen el ingreso regulado de las licenciatarias que prestan ese servicio, las cuales son determinadas por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) conforme la normativa vigente (Ley N° 24.076 y sus normas reglamentarias y modificatorias).

A diferencia del transporte y la distribución, la producción y comercialización del gas natural no constituyen un servicio público y se rigen por la Ley N° 17.319 y sus normas reglamentarias y modificatorias. En tal sentido, las condiciones de contratación y los mecanismos de fijación de precios del gas en el PIST deben surgir, de acuerdo al marco normativo vigente, de la libre interacción de la oferta y la demanda.

Al respecto, los usuarios del servicio de distribución de régimen completo (entre los que se encuentran los usuarios residenciales, comerciales, PyMEs y algunas GNC) compran el gas en PIST a través de la prestadora del servicio de distribución correspondiente. De

acuerdo a lo establecido en el numeral 9.4.2 de las Reglas Básicas de la Licencia de Distribución, la licenciataria del servicio puede solicitar al ENARGAS el traslado¹ a tarifas del precio de gas comprado, debiendo presentar, al inicio del período estacional, los contratos de compra así como acreditar que ha contratado, por lo menos, el 50% de sus necesidades del período estacional respectivo.

En la actualidad, las prestadoras del servicio de distribución y los productores y comercializadores de gas que operan en el país celebran contratos de compraventa de manera bilateral con cada oferente, esto es, especificando los términos y condiciones de esa compraventa de manera particular. En el marco de la fuerte variación del tipo de cambio ocurrida desde el mes de mayo de 2018, los productores y comercializadores y las prestadoras del servicio de distribución llevaron adelante intercambios tendientes a una renegociación de los contratos vigentes que contemplaban precios de gas sensiblemente inferiores a los considerados inicialmente y, por lo tanto y en principio, más beneficiosos para los usuarios y consumidores.

Con posterioridad a la aprobación de los cuadros tarifarios correspondientes al período estacional octubre de 2018 - marzo de 2019 las prestatarias del servicio de distribución y los productores de gas natural continúan en proceso de renegociación de las ofertas oportunamente celebradas y se vislumbra alguna dificultad en la concreción de contratos a término. En este marco, se plantea la posibilidad de utilizar como alternativa un mecanismo centralizado de transacciones en el mercado electrónico de gas a fines de facilitar la celebración de acuerdos a término.

La situación del mercado de gas natural y su regulación económica

Luego de la crisis económico-financiera y cambiaria de 2001, en el marco de la emergencia pública declarada por la Ley N° 25.561, el Poder Ejecutivo Nacional dictó diversas medidas que tuvieron por objeto atenuar los efectos de la crisis y su impacto en la prestación de los servicios públicos, entre ellos los servicios de transporte y distribución de gas natural por redes. Esta intervención regulatoria se perpetuó por más de dieciséis años y, en términos generales, disoció los precios y las tarifas finales de los costos económicos reales de abastecimiento de energía, con consecuencias severas y negativas sobre la producción de gas y la seguridad de abastecimiento energético.

Tras la devaluación y el consecuente incremento de costos que no fue trasladado a los usuarios finales, por medio del Decreto PEN N° 181/2004 se facultó a la entonces Secretaría de Energía para que realice acuerdos² con los productores de gas natural a fin de

¹ Tal previsión encuentra sustento en el Artículo 38 de la Ley 24.076 (principios tarifarios) que establece en su inciso c) que "(...) el precio de venta del gas por parte de los distribuidores a los consumidores, incluirá los costos de su adquisición. Cuando dichos costos de adquisición resulten de contratos celebrados con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, el Ente Nacional Regulador del Gas podrá limitar el traslado de dichos costos a los consumidores si determinase que los precios acordados exceden de los negociados por otros distribuidores en situaciones que el Ente considere equivalentes" y en su inciso d) que establece que "(...) sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos en los incisos precedentes, asegurarán el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento".

² Años más tarde, la Resolución de la Secretaría de Energía N° 599/2007 homologó un nuevo Acuerdo con productores por el período 2007-2011. Si bien el objeto del acuerdo era establecer las bases para la implementación de un esquema de normalización de los precios del gas natural, en la práctica este esquema de acuerdos derivó en un virtual congelamiento de los precios en pesos que se trasladaron a las tarifas finales de distribución de los usuarios residenciales y comerciales (con excepción del segmento P3).

establecer el precio del gas natural en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST) a ser adquirido por las prestadoras del servicio de distribución de gas por redes, con la intención de proteger a los segmentos de demanda con menor capacidad de gestión de energía.

En ese mismo año, Argentina alcanzó su pico de producción de gas natural, obteniendo 143 millones de metros cúbicos día (MMm³/d) promedio de producción. En ese entonces, el 61% del total de la producción provenía desde la cuenca Neuquina, con una producción de 87 MMm³/d.

En paralelo, se estableció un *crescendo* de derechos de exportación al gas en estado gaseoso y al gas licuado de petróleo (GLP) a partir del otoño de 2004, cuando se comenzó a percibir una amenaza seria de desabastecimiento en el mercado doméstico que llevó a la interrupción de los contratos de exportación a Chile y Brasil en el período invernal. En 2004, los volúmenes de gas exportado a través de gasoductos propios y del sistema de transporte registraron un máximo histórico de 20 MMm³/d. A partir de entonces, las exportaciones de gas declinaron significativamente.

En este contexto, la producción de hidrocarburos verificó un declive sostenido en los años posteriores junto con la declinación del principal yacimiento: Loma La Lata. Entre 2004 y 2014 la producción registró una caída de 20%, equivalente a una disminución anual de 2,2%. El país dejó de exportar y a partir de 2007 Argentina pasó de ser un exportador neto a convertirse en un importador neto de gas. En tal sentido, se volvió necesario reforzar las importaciones desde Bolivia y posteriormente la construcción de las terminales de regasificación de Gas Natural Licuado (GNL), de Bahía Blanca (2008) y Escobar (2010).

En los últimos años, la combinación entre la disponibilidad del recurso, el precio de las *commodities* y el desarrollo de la tecnología a nivel mundial estimuló la posibilidad de extraer gas no convencional en Argentina. En 2013 la *Energy Information Administration* (EIA) de los Estados Unidos de América evaluó el potencial de recursos de gas no convencional en el orden de 802 TCF y ubicándola segunda en importancia a nivel mundial luego de China³.

En paralelo con los esfuerzos para sostener el declino de la producción de gas local con importaciones, el Poder Ejecutivo implementó una serie de mecanismos de compensación económica para aquellas empresas que se comprometieran a incrementar su inyección total de gas natural, entre los cuales se encuentran el Plan Gas I⁴ y II⁵ de 2013, a los que les sucedió el Plan Gas III⁶ de 2016, que ayudaron a frenar el declino de la producción y a revertir su tendencia. En valores promedio, en el año 2017 la producción creció respecto al 2014 unos 8,7 MMm³/d.

Con el objetivo de normalizar la institucionalidad y la situación tarifaria, durante los años 2016 y 2017 esta Administración decretó el cese de la intervención en el ENARGAS, designando por concurso a sus autoridades, así como también se llevaron a cabo los procesos de Revisión Tarifaria Integral (RTI) para las licenciatarias del servicio público de transporte y distribución de gas natural, con sus respectivas audiencias públicas, permitiendo fijar los cuadros tarifarios según lo establecido por los marcos regulatorios

³ https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/archive/2013/pdf/fullreport_2013.pdf.

⁴ Resolución N° 1 de fecha 18 de enero de 2013 de la ex Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.

⁵ Resolución N° 60 de fecha 8 de noviembre de 2013 de la Comisión precitada.

⁶ Resolución N° 74 de fecha 19 de mayo de 2016 del ex Ministerio de Energía y Minería.

correspondientes. En conformidad con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fueron dados los primeros pasos tendientes a adecuar gradualmente los precios del gas en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte (PIST) pagados por la demanda y a reducir los subsidios destinados a incentivar la producción de gas local y GNL importados.

Posteriormente, en el año 2018 entró en vigencia el “Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente de Reservorios No Convencionales”, creado a través de la Resolución N° 46 de fecha 2 de marzo de 2017 del ex Ministerio de Energía y Minería. La implementación de este programa permitió un crecimiento de la producción total de gas natural de 5,7 MMm³/d respecto al año anterior.

La disponibilidad del recurso y el éxito del programa comenzaron a generar excedentes de gas natural en los meses de menor demanda local (período estival), por lo cual fue necesario abrir nuevos mercados para poder continuar el crecimiento de la producción y así disminuir la importación de combustibles líquidos y GNL durante los meses de invierno. Es así como a mediados de agosto de 2018, mediante la Resolución N° 104 de la Secretaría de Gobierno de Energía se publicó el procedimiento para la autorización de exportaciones de gas natural, permitiendo nuevamente la posibilidad de exportar volúmenes a Chile sin comprometer el abastecimiento interno. Las ventas externas de gas natural alcanzaron un pico máximo de 8 MMm³ el 11 de diciembre de 2018.

En 2018 la producción total de gas natural promedio diaria fue de 128 MMm³/d, alcanzando un pico promedio diario de 134 MMm³ en el mes de agosto. La cuenca Neuquina, luego de muchos años, volvió a representar el 61% de la producción total de gas natural del país.

Propuesta de contratación centralizada vía MEGSA

Tal como se reseñó en las secciones anteriores, las nuevas condiciones imperantes en el mercado de gas local, en conjunto con la forma en la que se organizan los intercambios entre productores y distribuidoras en la actualidad, ponen de manifiesto la necesidad de evaluar nuevos mecanismos para el abastecimiento de gas por parte de las prestatarias del servicio de distribución de gas por redes, en todo conforme con lo establecido por el marco regulatorio vigente.

En particular, la experiencia reciente de subastas a través de plataformas electrónicas de negociación para el abastecimiento de gas en condiciones interrumpibles por parte de CAMMESA muestran que es posible lograr una formación de precios más eficiente y brindar una mayor transparencia y un mayor acceso a la información, que recurriendo a los mecanismos de contratación bilateral. En tal sentido, se evaluará la organización de un Concurso de Precios con el objeto de lograr el abastecimiento de gas en condiciones firmes de la demanda de servicio completo de las prestatarias del servicio de distribución, utilizando para tal fin la plataforma electrónica del Mercado Electrónico de Gas (MEG) S.A. (en adelante MEGSA).

De acuerdo a lo publicado en los documentos que se someten a consulta pública, el concurso de precios consistirá en una secuencia de rondas de negociación entre los vendedores de gas natural (productores y comercializadores) y las prestatarias del servicio en cuestión. Para cada tipo de producto (volumen de gas a plazo), la modalidad elegida es

la de una subasta electrónica, en la cual las prestatarias informan con anterioridad al comienzo de la ronda de negociación los volúmenes de gas a solicitar del producto (por ejemplo, gas anual, gas estacional, etc.) y luego los vendedores realizan ofertas de venta firme. Finalizada la ronda, esas ofertas son ordenadas por precio/tiempo, para luego realizar la asignación correspondiente, con el consecuente compromiso de las partes adjudicadas de efectivizar la compraventa de gas natural.

Subastas: tipos y cuestiones de diseño relevantes

Las subastas han sido ampliamente utilizadas a lo largo de la historia en gran variedad de transacciones económicas. La utilización de estos esquemas por parte de distintos gobiernos para licenciar el espectro radioeléctrico, operar mercados eléctricos de manera descentralizada e incluso para privatizar empresas estatales son solamente algunos ejemplos. Por otro lado, el crecimiento del comercio por internet (*e-commerce*) impulsó subastas privadas de bienes y servicios que antes se negociaban bilateralmente (Klemperer, 2004).

Una subasta puede definirse como un mecanismo de mercado que cuenta con un conjunto explícito de reglas mediante las cuales se asignan recursos y se determinan precios, en función de las ofertas (valoraciones económicas del bien o servicio subastado) presentadas por los distintos participantes. Si bien la literatura hace énfasis en las subastas de venta (un vendedor subasta un producto entre múltiples compradores), el análisis de las subastas inversas (un comprador manifiesta interés por contratar determinado bien o servicio, lo que coloquialmente podría asimilarse a una licitación) es matemáticamente equivalente (en este caso se busca minimizar el gasto del comprador).

Desde el punto de vista teórico, existen una gran cantidad de modalidades de subastas, varias de ellas ampliamente difundidas y analizadas. Las principales son:

- *Subasta de precio ascendente o inglesa*: en este tipo de subastas, los participantes van colocando ofertas en orden ascendente de precios⁷.
- *Subasta de precio descendente u holandesa*: en este mecanismo, el subastador anuncia diferentes precios en orden descendente partiendo de un precio elevado que va reduciendo sucesivamente hasta que el precio es suficientemente bajo como para que alguno de los participantes lo acepte y gane la subasta⁸.
- *Subasta de primer precio a sobre cerrado*: es uno de los mecanismos más utilizados en las licitaciones públicas. Cada participante realiza una oferta de manera simultánea y sin conocimiento de las ofertas de sus competidores⁹.
- *Subasta de segundo precio a sobre cerrado*: en esta modalidad cada participante realiza una oferta de forma simultánea siendo el ganador aquel que hizo la oferta más alta. Pero en esta variante¹⁰, es la primera oferta no aceptada la que determina el precio de colocación.

⁷ La estrategia dominante es mantenerse sin ofertar hasta que el precio alcance la verdadera valoración asignada al bien subastado, es decir, hasta que el participante esté indiferente entre ganar y no ganar. El anteúltimo participante abandonará la subasta cuando el precio alcance su disposición a pagar por el bien, por lo tanto, el participante con la mayor disposición a pagar ganará cuando el precio se iguale al del anteúltimo participante (por eso se refiere también como subasta de segundo precio).

⁸ Resulta, en líneas generales, equivalente a una subasta de primer precio a sobre cerrado.

⁹ El bien se adjudica a la oferta más alta siendo el precio de colocación el precio de esa oferta.

¹⁰ Este tipo de subasta induce a que los oferentes revelen su verdadero valor de reserva porque, al pagarse el valor inmediato inferior al máximo, cada participante tiene incentivos a ofrecer su disposición a pagar, puesto

Adicionalmente, la práctica del diseño de subastas suele apoyarse fuertemente en los aspectos idiosincráticos de cada uno de los mercados en los que se llevan a cabo las mismas. Los aspectos regulatorios, operativos e incluso físicos (por ejemplo las características del despacho de gas) pueden condicionar tanto el diseño como el resultado de las subastas. Volviendo a la teoría, cada modalidad de subasta conlleva efectos distintos en cuanto a la estrategia de los participantes, la formación de precios y la asignación de bienes y servicios, así como también en la factibilidad de comportamientos anticompetitivos.

Subastas: fundamentos normativos

Por lo expuesto anteriormente, se entiende que el mecanismo propuesto contribuirá a garantizar que los precios del gas natural que obtengan los prestadores del servicio público de distribución de gas natural en condición firme surjan de un mecanismo competitivo y transparente.

Dicho mecanismo encuentra sustento en el Decreto PEN N° 1.411 del 18 de agosto de 1994, en el cual se estableció que los prestadores del servicio público de distribución de gas natural tienen la obligación de realizar una eficiente gestión de compra de gas natural, en resguardo de los intereses de los usuarios. En dicho decreto se instruye al ENARGAS a que, en uso de las facultades establecidas en el Artículo 38 inciso c) de la Ley N° 24.076, certifique si los distribuidores han concretado las operaciones de compra de gas natural a través de procesos transparentes, abiertos y competitivos, realizando esfuerzos razonables para obtener los mejores precios y condiciones en dichas operaciones.

Por otra parte, a través del Decreto PEN N° 180 del 13 de febrero de 2004 se creó el Mercado Electrónico de Gas (MEG), concebido en sus orígenes como una herramienta que introduzca competitividad y transparencia en la industria del gas natural. Siguiendo los lineamientos del mencionado Decreto, a través de la Resolución N° 1.146 del 9 de noviembre de 2004 de la ex Secretaría de Energía se aprobó el Acuerdo de Implementación del MEG firmado entre la ex Secretaría de Energía y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA).

La Secretaría de Gobierno de Energía es la Autoridad de Aplicación del MEG, y tiene la facultad, entre otras, de determinar las condiciones que deberá cumplir cualquier instrumento contractual que deba concretarse en el ámbito del MEG.

Asimismo, el Artículo 11 de dicho Decreto define las funciones del MEG, que debe cumplir en uso de las facultades propias o delegadas por la Autoridad de Aplicación. Entre otras, el MEG tiene la función de garantizar la transparencia en los procedimientos y la eficiencia en la formación de precios en todas las operaciones de corto, mediano y largo plazo que concurren en el ámbito del MEG (conforme inciso g, y Artículo 4° inciso 9 del Acuerdo de Implementación del MEG), y de habilitar, previa consulta con el ENARGAS, distintas alternativas de contratación de gas natural en el PIST, en las que podrán participar los prestadores del servicio público de distribución de gas natural para abastecer la demanda de los usuarios, y cuyo precio de compra podrá ser trasladado a la tarifa final, conforme el

que en caso de ganar terminará pagando por la disposición a pagar del participante que tiene la segunda mayor disposición (Vickrey, 1961).

artículo 38 inciso c) de la Ley N° 24.076 (conf. inciso h, y artículo 4° inciso 10 del Acuerdo de Implementación del MEG aprobado por la Resolución ex SE N° 1146/2004).

Finalmente, en el Artículo 4°, apartado a), del Estatuto del MEG se establece como objeto de la sociedad *“organizar y reglamentar un mercado para la más transparente negociación de: 1) contratos de compraventa contado o a término de gas natural y de capacidad de transporte de gas natural, así como contratos derivados sobre los mismos activos, tales como futuros, opciones y otros sobre gas natural y derechos de transporte y distribución, cuando corresponda, con la conformidad de la SECRETARÍA DE ENERGÍA o el organismo gubernamental que en el futuro la reemplace; 2) otros productos y servicios energéticos”*.

Subastas: fundamentos económicos

El principal objetivo de la implementación de subastas para la contratación de gas natural en reemplazo del mecanismo de contratación bilateral actualmente vigente radica en la transparencia de la adjudicación de los recursos y la formación de precios que permite la modalidad abierta, electrónica y fundamentalmente centralizada, como también de las condiciones de los acuerdos celebrados (acuerdos estandarizados).

En otras palabras, el mercado funciona como una contraparte central entre compradores y vendedores que fija las reglas institucionales explícitas que gobiernan las transacciones y asegura su cumplimiento. Asimismo, facilita el flujo de información referida a esas transacciones, proveyendo una señal de precios confiable y permitiendo formas alternativas en la gestión del riesgo a un costo razonable. Las distintas ofertas (precio y volumen) son publicadas en tiempo real, aunque sin identificación del vendedor. Esto permite una mayor participación de oferentes, dado que no existe discriminación o preferencias hacia los vendedores, incrementando la competencia, al mismo tiempo que se minimizan los riesgos de colusión. Por último, se gana eficiencia operativa al simplificar el proceso administrativo, de negociación y adjudicación.

La experiencia de CAMMESA

El día jueves 6 de septiembre de 2018 se llevó a cabo el primer concurso de precios para el abastecimiento de gas en condición interrumpible con destino a la generación eléctrica (CAMMESA). El mismo se realizó mediante una subasta inversa (prioridad precio/tiempo) para el aprovisionamiento interrumpible de gas para período estival (10 de septiembre al 31 de diciembre de 2018). Por primera vez, se realizó una contratación a plazo por volúmenes importantes en forma abierta y competitiva desde la creación del MEGSA (70 MMm³/d de requerimiento máximo probable).

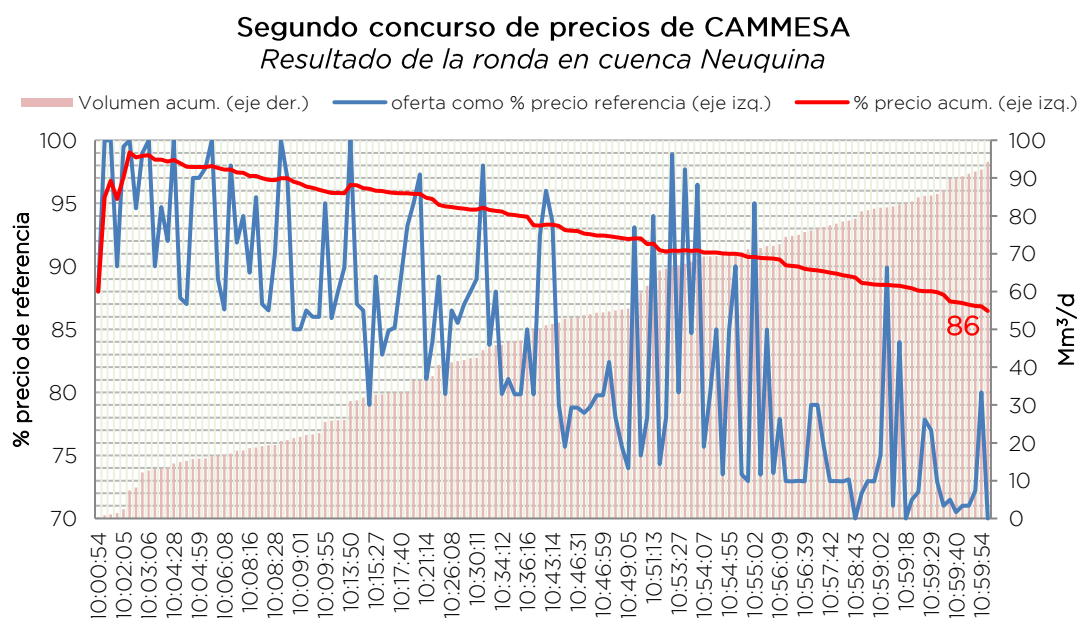
En el proceso, se recibieron 191 ofertas de 32 oferentes, con un precio medio para consumo esperado de 3,40 USD/MMBTU, un 20% por debajo de la última referencia. Por los menores precios, se estima un ahorro en los costos de generación para el cuatrimestre en cuestión cercano a los USD 280 millones.

Finalmente, el día 27 de diciembre de 2018 se realizó una segunda subasta inversa (prioridad precio/tiempo) para el aprovisionamiento interrumpible de gas natural, esta vez para el período enero a diciembre de 2019.

El comprador (CAMMESA) fijó precios de referencia para cada mercado (cuenca) para verano e invierno y los vendedores (productores y comercializadores) expresaron su oferta en porcentaje (único para todo el año) del precio de referencia.

Las ofertas se ordenaron por precio calculado en GBA, es decir la resultante de aplicar el porcentaje al precio de referencia de verano¹¹, sumarle el gas retenido y el costo del transporte. Por otra parte, todas las ofertas de venta se consideraban asignadas por el hecho de ser interrumpibles.

En este nuevo concurso participaron 37 vendedores, que colocaron 424 ofertas, con un precio promedio de 3,53 USD/MMBTU para el gas de invierno y 2,59 USD/MMBTU para el gas de verano. En la siguiente figura se muestran los principales resultados de la ronda en la cuenca Neuquina. Como se ve, la mayor cantidad de ofertas fueron colocadas durante los últimos 15 minutos de la ronda, con una actividad importante concentrada en los últimos 5 minutos. En líneas generales, las ofertas siguieron una secuencia decreciente, alcanzando al cierre de la ronda un precio promedio ponderado del 86% del precio de referencia, con ofertas individuales que alcanzaron el 70% de la referencia al cierre de la ronda¹².



Referencias

Klemperer, Paul (2004): *Auctions: Theory and Practice*. The Toulouse Lectures in Economics, Princeton University Press, 2004.

US Energy Information Administration (2013): "Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States". US Department of Energy, Washington DC, junio de 2013.

Vickrey, William (1961): "Counterspeculation, Auctions, And Competitive Sealed Tenders" *Journal of Finance*, American Finance Association, vol. 16(1), pp. 8-37, marzo de 1961.

¹¹ Resulta indistinto tomar uno u otro.

¹² Pueden consultarse el resto de los resultados del concurso de precios en la web de MEGSA: <http://www.megsa.com.ar/cammesa2.html>.