



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

**Nota**

Número: NO-2016-01128661-APN-SSEP#MEM

Buenos Aires, Viernes 2 de Septiembre de 2016

**Referencia:** INFORME. SITUACIÓN DE LOS PRECIOS DEL GAS.

**A:** Sr. Interventor - David Tezanos (ENARGAS),

**Con Copia A:**

---



**De mi mayor consideración:**

Me dirijo a usted a fin de remitir el informe anexo, elaborado por las áreas pertinentes del Ministerio de Energía y Minería, referido a la situación de los precios del gas natural, a los fines de su incorporación a las actuaciones de ese Ente Regulador correspondientes a la Audiencia Pública ordenada por la Resolución MINEM N° 152/2016 y complementarias, sin perjuicio de la información adicional a emitir por dicho Ministerio con relación al objeto de dicha audiencia, que será remitida oportunamente para su incorporación a dicho expediente.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
DN: cn=GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, serialNumber=CURT 30715117564  
Date: 2016.09.02 17:34:31 -0300

Marcos Pourteau  
Subsecretario  
Subsecretaría de Exploración y Producción

<b>ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS</b>	
<b>MESA DE ENTRADAS</b>	
 <b>ENARGAS</b> <small>ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS</small>	
<b>Actuación</b> <b>28087 / 16</b>	<b>DOCUMENTACIÓN</b> <b>SUJETA</b> <b>A</b> <b>REVISIÓN</b>
<b>FECHA: 02 SET. 2016</b>	

Digitally signed by GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
DN: cn=GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, serialNumber=CURT 30715117564  
Date: 2016.09.02 17:34:39 -0300

**INFORME**  
**SITUACIÓN DE LOS PRECIOS DEL GAS – ASPECTOS RELEVANTES**

**I. Evolución de precios y tarifas de gas**

**I.I. La tarifa en el Marco Regulatorio del Gas.**

El marco regulatorio de los servicios de transporte y distribución de gas -que han sido calificados como *servicio público*- fue aprobado por Ley 24.076. El Decreto 2.255/92 aprobó las Reglas Básicas de las Licencias de Transporte y Distribución de gas, el Reglamento del Servicio y lo atinente a la tarifa que deben abonar los usuarios como contraprestación por el servicio de naturaleza monopólica que reciben.

El artículo 37 de la Ley 24.076 establece que la tarifa de gas será el resultado de la suma de:

- a) el precio del gas en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte (PIST);
- b) la tarifa de transporte;
- c) la tarifa de distribución.

En tales términos, la factura a pagar por el usuario se compone principalmente del "precio del gas", el valor agregado de distribución ("tarifa" que repaga el servicio de distribución) y el valor agregado de transporte ("tarifa" que repaga el servicio de transporte). A todo ello se le agregan los tributos y otros cargos, que pueden repagar, por ejemplo, servicios puntuales de conexión o el costo incremental de un servicio (v.gr. una ampliación de capacidad) o consistir en cargos fiduciarios de naturaleza tarifaria para repagar ampliaciones de capacidad o cargos para pagar parte del gas importado.

En lo que hace al precio del gas, debe tenerse en cuenta el marco jurídico sectorial (Leyes 17.319, 24.076 y complementarias). La Ley 17.319, a través de sus artículos 2° y 3°, encomienda al Poder Ejecutivo Nacional la tarea de fijar "la política

nacional" referida a la explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos.

Tal atribución debe ser ejercida *"teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido en sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad"* (artículo 2° de la ley citada).

Por su parte, la Ley 26.741, entre otras medidas, declara de interés público el autoabastecimiento de hidrocarburos y establece los principios de la política hidrocarburífera de la República Argentina, entre los cuales incluye *"la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos"* (artículo 3°, inciso g).

En el año 1992, la Ley 24.076 dispuso la desregulación de los precios del gas en PIST. Estableció, a tal efecto, que *"las transacciones de oferta y demanda gasífera serán libres dentro de las pautas que orientan el funcionamiento de la industria"*, con excepción del período de transición de un año durante el cual, el ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos fijaría para el mercado interno *"los precios máximos de gas en el PIST a percibir por los productores"* (artículo 83 de la ley citada).

Bajo ese marco, se previó que las empresas distribuidoras de gas natural celebrasen sus contratos de adquisición del gas directamente con las productoras. Los precios de venta pactados en el marco de tales contratos se trasladarían a la tarifa a partir de su convalidación por parte del Ente regulador al aprobar la pertinente tarifa de distribución (artículo 38, inciso c, de la Ley 24.076).

Sin embargo, desde el año 2004 el gas adquirido por las empresas distribuidoras no resulta de acuerdos contractuales con sus eventuales proveedores (los contratos que alguna vez existieron entre ellos han ido venciendo y no fueron renovados), sino que es el resultado de un conjunto de actos dictados por la autoridad pública en orden a garantizar tal abastecimiento, a precios que no resultan de la libre negociación de las partes, sino de ese mismo contexto de intervención estatal.

En cuanto a las tarifas de transporte y distribución, el artículo 39 de la Ley

24.076 establece que las tarifas que apliquen los transportistas y distribuidores deberán contemplar:

a) que dicha rentabilidad sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable;

b) que guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios.

El citado marco regulatorio también prevé que las tarifas se ajustarán de acuerdo a una metodología elaborada en base a indicadores de mercado internacional y que dichos indicadores serán a su vez ajustados, en más o en menos, por un factor destinado a estimular la eficiencia y, al mismo tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones.

Finalmente, el artículo 42 de la Ley 24.076 establece que cada cinco años, el ENARGAS revisará el sistema de ajuste de tarifas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 de la ley.

### **I.II. La evolución de las tarifas de gas desde el dictado de la Ley 25.561.**

El 6 de enero de 2002 entró en vigencia la Ley de Emergencia, que, en lo que aquí importa: a) pesificó las tarifas y dejó sin efecto las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier tipo de mecanismo de actualización (art. 8), lo que implicó en los hechos el “congelamiento” de las tarifas; b) autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos alcanzados por la pesificación (art. 9) y c) ordenó a las prestadoras de servicios públicos que continuasen con el cumplimiento inalterado de sus obligaciones (art. 10).

Al sancionarse la Ley 25.561 sobrevino una corriente de creciente intervención del Estado Nacional en el mercado del gas natural, plasmada en una multiplicidad de medidas (reglamentarias y de carácter singular) cuya exposición detallada excede los alcances de este informe. Tal proceso impactó de manera particularmente notoria en materia de precios, principalmente a raíz de la decisión del

legislador de dejar sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio, y su simultánea decisión de pesificar los valores tarifarios por entonces vigentes (art. 8).

La “pesificación” de las obligaciones asumidas en moneda extranjera proyectó sus efectos, lógicamente, tanto sobre los valores tarifarios del transporte y distribución de gas natural en vigor al sancionarse la Ley 25.561, como sobre los precios pactados en el marco de los contratos de venta de gas.

En efecto, como consecuencia del proceso de renegociación de los contratos celebrados por el Estado Nacional con los transportadores y distribuidores de gas, inaugurado por esa misma ley, se ingresó en una fase donde el sistema de revisión periódica de las tarifas previsto por el marco regulatorio quedó virtualmente suspendido, y con ello la posibilidad de trasladar a tarifa (*pass through*) precios de gas que estuvieran ajustados a su valor real.

Como señalamos, tal estancamiento de la dinámica tarifaria, a su vez, condujo a la imposibilidad fáctica de celebrar nuevos contratos entre productores y distribuidores de gas una vez vencidos los plazos de vigencia de los existentes, ya que los distribuidores no estaban en condiciones de acordar precios -ante la falta de actualización de las tarifas- cuyo pago no podrían luego afrontar, porque no serían validados por la autoridad regulatoria como uno de los componentes de la tarifa.

Esta anormal situación se tradujo, con el correr del tiempo, en un ostensible retraso de los precios del gas natural en boca de pozo, lo cual perjudicó la actividad extractiva, resintiéndose de esta manera el flujo de inversiones necesarias para mantener niveles de producción de gas adecuados.

Ante semejante distorsión y retraso en el precio del gas, en lugar de intentar recomponer las condiciones de mercado en los tramos competitivos y de acelerar el trámite de renegociación de los contratos públicos en orden a restablecer la dinámica tarifaria prevista en el marco regulatorio, se resolvió entonces transitar por un proceso

de recomposición progresiva del precio del gas a partir de un preconcebido "sendero de precios" proyectados en el tiempo para la adquisición de gas en PIST, con la aspiración de alcanzar de forma paulatina valores más competitivos (artículos 1° y 2° del Decreto 181/04).

Inicialmente, se adoptó dicho esquema como una medida temporal y basada en el consenso entre el Estado Nacional y los propios productores, a través del acuerdo celebrado en el año 2004 (homologado por la Resolución N° 208/04 del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y el firmado en el año 2007 (aprobado por la Resolución N° 599/07 de la ex Secretaría de Energía).

Pero en el año 2011, al vencer el plazo de vigencia de ese segundo acuerdo, la política que se venía articulando mutó a un sistema de precios imperativamente impuestos por la autoridad estatal y sin sujeción a plazo alguno.

Cabe señalar que la Ley 25.561 ha sido objeto de sucesivas prórrogas por parte del Congreso de la Nación. La última de ellas, dispuesta por la Ley 27.200, tiene como fecha límite el 31 de diciembre de 2017.

Esas normas complementarias han variado a lo largo de la extensión temporal de la emergencia, pudiendo distinguirse tres grandes períodos:

a) Período comprendido entre febrero de 2002 y mayo de 2003. Durante este primer período se dictó el Decreto 293/02, que dispuso que la renegociación de los contratos que tuvieran por objeto la prestación de obras y servicios públicos<sup>1</sup>, estaría concentrada en el ámbito del ex Ministerio de Economía (conf. art. 1°, párr. 1°).

El citado Decreto 293/02 dispuso específicamente que, dentro de las renegociaciones a efectuar, el Ministerio de Economía debía contemplar en el cuadro energético la situación en que se encontraba la comercialización de combustibles líquidos, entre los que se incluyó el gas licuado de petróleo (GLP) y el gas natural

---

<sup>1</sup> Entre los que se incluyó al transporte y la distribución de gas, conf. art. 1°, párr. 2°, Decreto 293/02.

comprimido (GNC)<sup>2</sup>.

También creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, como organismo *ad hoc* encargado de asesorar en la renegociación (conf. arts. 1º, párr. 1, y 4º, Decreto 293/02).


b) Período comprendido entre el 25 de mayo 2003 hasta el 10 de diciembre de 2015. Este período se encuentra signado principalmente por la Ley 25.790 y el Decreto 311/03.

La Ley 25.790 dispuso:

- Que las decisiones que adoptase el Poder Ejecutivo Nacional en el desarrollo del proceso de renegociación, no se hallarían limitadas o condicionadas por las normas contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos. Las facultades de los entes reguladores en materia de revisiones contractuales, ajustes y adecuaciones tarifarias previstas en los marcos regulatorios respectivos, podrían ejercerse en tanto resulten compatibles con el desarrollo del proceso de renegociación que llevase a cabo el Poder Ejecutivo Nacional en virtud de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 25.561 (art. 2º).

- Que los acuerdos de renegociación podrían abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas y establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios. En caso de enmiendas transitorias, las mismas deberían ser tenidas en consideración dentro de los términos de los acuerdos definitivos a que se arribase con las empresas concesionarias o licenciatarias (art. 3).

Cabe señalar que esta Ley 25.790 se encuentra actualmente vigente, en virtud de las sucesivas prórrogas antes aludidas.

---

<sup>2</sup> Art. 1º, párr. 3º.

Por el Decreto 311/03 se redefinió la integración y competencias del órgano *ad hoc* que tenía a su cargo el asesoramiento en la renegociación de los contratos.

Por el art. 1º se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos ("UNIREN"), como continuadora de la Comisión de Renegociación.

El resultado de los procedimientos de renegociación llevados a cabo durante este período ha sido diferente según el sector (e incluso dentro de cada sector, según el prestador).

A través de la Resolución 263/15 de la ex Secretaría de Energía, y dada la crítica situación de las Licenciatarias por la falta de recomposición tarifaria, se aprobó una erogación con carácter de "asistencia económica transitoria", de 10 cuotas consecutivas, "*a los efectos de solventar los gastos e inversiones asociados al normal funcionamiento de la prestación del servicio público de distribución del gas natural por redes y a cuenta de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) que se lleve a cabo oportunamente*". Esta asistencia transitoria finalizará con el pago de la décima cuota.

Sin perjuicio de que la producción de gas natural no formó parte de la renegociación aquí descripta, aquella no fue ajena a la emergencia.

En síntesis, el esquema inicialmente previsto en el marco regulatorio perdió vigencia hace más de una década, ya que, desde la declaración de la Emergencia Pública, y en particular a partir del año 2004, las transacciones de compraventa de gas entre productores y empresas Distribuidoras de gas no se desarrollan con arreglo a las leyes del mercado, sino en función de las disposiciones y directivas emanadas de la autoridad pública.

Fruto de ese escenario, durante la última década el precio de adquisición del gas en PIST fue sucesivamente fijado por el Acuerdo homologado por la Resolución N° 208/04 del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; por el Acuerdo aprobado por la Resolución N° 599/07 de la ex Secretaría de Energía; y por las Resoluciones Nros 1.417/08 y 226/14, ambas de la ex Secretaría de Energía.



Tal situación generó consecuencias como: pérdida del auto-abastecimiento, escasez de gas, restricciones, gasto público en la construcción y operación de facilidades para importar y regasificar Gas Natural Licuado, importaciones por parte del Estado Nacional, subsidios, déficit en la balanza comercial energética (el país pasó de ser exportador neto a importador neto dependiente del abastecimiento desde Bolivia y países extra-zona), entre otras.

La referida imposibilidad de trasladar el ajuste del precio del gas a la factura final que reciben los usuarios se basó en la interpretación que diferentes tribunales hicieron de los alcances del estancamiento tarifario, al considerar que éste debía extenderse a toda la cadena de proveedores que precedía al consumo del usuario (confundiéndose el precio del gas a consumir con la tarifa que remunera el servicio de transporte y distribución).

Como se señaló anteriormente, ello redundó aún más en el consumo de los "stocks" de recursos y capacidad disponibles, la escasez de gas natural y la falta de inversiones en desarrollo de redes de transporte y distribución, las cuales se encuentran hoy en estado crítico y sin posibilidades de atender mayores consumos ni nuevos usuarios, con la consecuente afectación del derecho de los actuales usuarios alcanzados por el sistema de gas por redes y, principalmente, de aquellos potenciales usuarios que no pueden acceder al sistema por falta de inversiones en expansión de infraestructura de transporte y distribución.


Cabe destacar que ya a través de la Resolución del ex Ministerio de Economía N° 53/02 se había exceptuado expresamente de los alcances del "congelamiento" a los ajustes por variaciones estacionales en el precio del gas comprado por las Licenciatarias de distribución de gas, toda vez que se entendió que las variaciones estacionales respondían a circunstancias objetivas y que tales ajustes no estaban comprendidos en el proceso de renegociación tarifaria -al no tratarse de un servicio público- y que resultaban fundamentales para asegurar el normal abastecimiento a los usuarios.

Algunas decisiones judiciales impidieron avanzar en la implementación de ajustes del precio del gas, por ejemplo, a través de la medida cautelar dictada el 24/09/02 en autos "Unión de Usuarios y Consumidores y otros c/ E.N. -Ministerio de Economía e Infraestructura- resol. 20/02 s/Amp. Proc. Sumarísimo (art. 321, inc. 2, CPCC)".

Fueron también cuestionados judicialmente los intentos del Poder Ejecutivo Nacional para *readecuar transitoriamente las tarifas* de los servicios públicos (no ya por el componente gas, sino por los aspectos que hacen a los servicios de transporte y distribución). En este sentido, los ajustes tarifarios transitorios y directos dispuestos por el Decreto 2.437/2002, a cuenta de lo que eventualmente se renegociara, y los consecuentes Cuadros Tarifarios dispuestos por las Resoluciones ENARGAS Nros. 2763/02 y 2764/02 fueron suspendidos cautelarmente<sup>3</sup>.

Inmediatamente después, en enero de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 120/03 por el que autorizó la aprobación de ajustes tarifarios provisorios y a cuenta de las renegociaciones en marcha, que fueron implementados mediante el Decreto 146/03 y las Resoluciones ENARGAS Nros. 2787/03 y 2788/03, que fueron igualmente suspendidas<sup>4</sup>.

Frente a ello, la Ley 25.790, publicada en octubre de 2003, dispuso que: "*Las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos*". Con ello, el Poder Legislativo procuraba dotar al Ejecutivo de las herramientas necesarias en el marco del proceso de renegociación.

 <sup>3</sup> "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ PEN-M" de Economía- Dto. 2437/02 s/ Proceso de Conocimiento", Juzgado Nacional de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 5 en la causa 180.807/02; sentencia confirmada luego por la Cámara del Fuero. Vuestro Supremo Tribunal declaró mal concedido el recurso extraordinario y la medida cautelar logró el objetivo pretendido por el Defensor del Pueblo Porteño.

<sup>4</sup> Sentencia cautelar en autos "Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN PEN- Dec. 120/03 s/ proceso de conocimiento- Incidente de medida cautelar" (CAUSA N° 369/2003), sentencia del 3 de marzo de 2003.

Ese mismo año, por Resolución ENARGAS N° 81/03 se convocó a audiencia pública (no prevista en el marco regulatorio) con el objeto de tratar tan sólo un ajuste para trasladar los precios del gas natural, la que fue interrumpida y completada a mediados del 2004. El ENARGAS emitió las Resoluciones Nros. 3007 a 3017 de fecha 11 de mayo de 2004, aplicando el traspaso de lo que se conoció como el *Sendero de Precios* establecido por la Resolución MINPLAN 208/04. Se exceptuaba de dicho traslado a los usuarios pertenecientes a las categorías R (residencial), SGP 1 y 2 (servicio general, normalmente referido a usuarios comerciales, pequeñas industrias y otros usuarios no residenciales) y SDB (servicio a Subdistribuidor).

Para ello se tuvo en consideración lo dispuesto por el artículo 8° del Decreto 181/04, dictado en uso de facultades delegadas, según el cual el precio del gas natural en PIST que surgiese del Acuerdo que mandaba a celebrar con productores debía ser utilizado por el Ente para cumplir con el punto 9.4.2. de las Reglas Básicas de la Licencia, es decir, el traslado a los cuadros tarifarios.

Consecuentemente, en relación con el periodo estival (octubre 2004-abril 2005), se emitieron las Resoluciones ENARGAS Nros. 3086 a 3096 de fecha 28 de octubre de 2004.

A partir del año 2004, entre el Estado y los Productores de gas, se celebraron diversos acuerdos para garantizar un volumen mínimo, denominados "Acuerdos para la Implementación del Esquema de Normalización de los Precios del Gas Natural en Punto de Ingreso al Sistema de Transporte", suscriptos en el marco de lo dispuesto por el Decreto 181/04.

Los acuerdos contemplaron especialmente la situación de los usuarios pertenecientes a las categorías R y SGP (1 y 2). En noviembre de 2006 se aplicó un ajuste menor en la tarifa por el componente gas, fijándose valores que se mantuvieron hasta el año 2014, año en el que se aprobaron los nuevos precios en PIST mediante la Resolución de la ex Secretaría de Energía N° 226/14.

Además de la situación descrita respecto a la evolución del precio del gas, los componentes puramente tarifarios no tuvieron mayores posibilidades de adecuación, incluso una vez celebrados los Acuerdos Integrales de Renegociación entre las Distribuidoras y el Poder Ejecutivo Nacional, en los que tuvieron acceso los usuarios a través de las audiencias públicas oportunamente celebradas y que fueron objeto de controles posteriores por parte de diversos órganos de control y del Congreso de la Nación.


Adicionalmente cabe mencionar que, en el contexto de la situación generada durante el período descrito en este apartado, se han presentado 34 reclamos internacionales contra la República Argentina ante tribunales arbitrales por la pesificación y el "congelamiento" de tarifas de servicios públicos (gas natural, electricidad, agua, peajes) y de precios vinculados a la producción de hidrocarburos y generación de electricidad. El monto reclamado superaba los 11 mil millones de dólares, más intereses. La República Argentina ha sido condenada en 14 de esos casos por un monto de más de 1.917 millones de dólares, más intereses.

c) Período comprendido entre el 10 de diciembre de 2015 hasta la actualidad.

El 10 de diciembre de 2015 se inició un nuevo período de gobierno y se creó el Ministerio de Energía y Minería. Se instrumentó una serie de medidas tendientes a garantizar el abastecimiento para hacer frente a una demanda en constante crecimiento.

En esa línea (y siempre en el marco de las Leyes 25.561 y 25.790), el Poder Ejecutivo Nacional consideró necesario "*completar el proceso de renegociación en aquellos contratos respecto de los cuales no se hayan alcanzado acuerdos integrales de renegociación contractual*" (considerando 11, Decreto N° 367/16).

En el contexto descrito precedentemente, a través del Decreto 367/16 se dispuso lo siguiente:

 - Se derogó el Decreto N° 311/03, la Resolución Conjunta N° 188/03 y demás normativa concordante y complementaria (art. 1°).


- Se instruyó a los Ministerios en cuyas órbitas quedaran los contratos que se estuvieran renegociando, a asumir dichos procesos que hasta ese momento eran sustanciados por los ex Ministerios de Economía y Finanzas y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con el asesoramiento de la UNIREN (art. 2º).

- Dada la gravedad de la situación, se facultó a los mencionados Ministerios para la celebración de acuerdos transitorios que permitan una adecuación de precios y tarifas, con el fin de *"garantizar la continuidad de la normal prestación de los servicios respectivos hasta la suscripción de los acuerdos integrales de renegociación contractual"*.

- Para garantizar la transparencia del proceso de renegociación, se estableció expresamente que: (i) todos los acuerdos que se celebren, serán suscriptos por el ministerio competente, junto con el Ministro de Hacienda y Finanzas (conf. arts. 3º), (ii) que los acuerdos integrales serán remitidos a la Procuración del Tesoro de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación (conf. art. 4º), y (iii) que en los procesos de RTI que surjan de los acuerdos integrales deberá instrumentarse el mecanismo de audiencia pública que posibilite la participación de los usuarios.

### **I.III. La política de subsidios y sus gravísimas consecuencias en la prestación del servicio público.**

El Ministerio de Energía y Minería ha propiciado el aumento del precio del gas natural y la adecuación transitoria de las tarifas del servicio público de transporte y de distribución de gas, con el objetivo de subsanar el gravísimo deterioro que sufre el abastecimiento nacional de gas, con el consecuente perjuicio actual y futuro a los usuarios del servicio, y colaborar en el reordenamiento de la economía (que se vio completamente distorsionada por el régimen de subsidios preexistente).

 La situación actual, producida por la anulación o suspensión de los cuadros tarifarios transitorios aprobados, conduce, inexorablemente, al restablecimiento pleno de los subsidios, con un gravísimo impacto fiscal.

En este aspecto, el Estado Nacional no tiene la alternativa de mantener el esquema de subsidios que se ha venido aplicando en los últimos años. Ello es así, dado que existen sobradas razones, de público conocimiento, vinculadas al gravísimo déficit fiscal que impiden mantener por más tiempo la política de subsidios implementada en dicho período.

Cabe señalar que los subsidios al consumo y a la oferta de gas por redes alcanzaron en 2015 la suma de \$ 57.637 millones y para el 2016 se estimaban, al 31 de marzo de 2016, en \$ 72.053 millones, impactando gravemente en el presupuesto del Estado Nacional.

La extensión temporal de la emergencia y el esquema de subsidios a la energía, lejos de resguardar a los usuarios, provocó todo lo contrario, al impedir que los precios y las tarifas del sector acompañasen gradualmente la evolución de costos ocurrida entre los años 2002 y 2016, con la consecuente afectación del servicio y el acceso de nuevos usuarios a la red.

Esa falaz "protección" provocó que tales precios y tarifas del sector estuvieran artificialmente bajos y resultaran insuficientes para cubrir los costos, no otorgando señales adecuadas al mercado para sostener el abastecimiento de gas natural en el largo plazo.

De tal modo, como todo costo debe ser cubierto por recursos, naturalmente la insuficiencia en la tarifa fue compensada a través de subsidios; esto es, con fondos del Tesoro Nacional que incrementaron el gasto público y con él, la emisión monetaria, con su consecuente espiral inflacionaria.

Cabe advertir que la situación actual -como consecuencia de la anulación o suspensión de los cuadros tarifarios transitorios aprobados, en particular con relación a los usuarios residenciales- retrotrae las tarifas a niveles que de ninguna manera permitirán asegurar la calidad del servicio a los usuarios.

La política de subsidios a toda la demanda se ha traducido en el

reconocimiento de un supuesto derecho a pagar tarifas bajas por parte de sectores de la población que están en condiciones de afrontar el costo real del servicio (por ejemplo, usuarios de zonas residenciales de mayores recursos económicos) poniendo en riesgo la calidad de su prestación a todos los usuarios, especialmente a los más vulnerables.

En efecto, este regreso al esquema tarifario existente previamente al dictado de las Resoluciones MINEM Nros. 28/16 y 31/16 y las dictadas por el ENARGAS al aprobar los respectivos cuadros tarifarios transitorios para usuarios residenciales, implica volver al esquema de subsidios que favorecen a sectores de la población con un alto poder adquisitivo, quienes pagan la misma tarifa (en muchos casos, a valores extremadamente bajos) que los sectores de la población con menores ingresos.

De esta manera, no se defiende a los usuarios socioeconómicamente más vulnerables, puesto que, en la situación actual, los usuarios de mayores ingresos vuelven a pagar tarifas subsidiadas por el Tesoro Nacional (es decir, solventadas por el esfuerzo del conjunto de los argentinos) a pesar de estar en condiciones de afrontar tarifas más representativas del costo real del servicio.

#### **I.IV. Evolución de las tarifas de gas**

Como ya se explicó, las tarifas de gas tuvieron un crecimiento casi nulo a lo largo del período diciembre 2001 a diciembre 2015 con respecto al resto de los precios de la economía (medidos a través de la inflación, tipo de cambio y aumento de los salarios).

Por ejemplo, un usuario categoría R1 (residencial de menor consumo) con un consumo promedio de 52 m<sup>3</sup> por bimestre en Capital Federal (Metrogas), pagó \$15,5 en diciembre 2001 mientras que en diciembre 2015 pagó \$42,7.

Por otro lado, si se toman los índices de precios generales de la economía a diciembre de 2001 como base, observamos que en diciembre de 2015 dicho índice

fue un 1.392%<sup>5</sup> más alto que en diciembre 2001. Por lo tanto, mientras el índice de precios creció 1.392%, la factura promedio de la categoría R1 en Capital Federal (Metrogas) creció sólo un 175% ( $\$42,7/\$15,5 - 1$ ). Asimismo, el peso se depreció frente al dólar estadounidense un 1.043% para el mismo período y el índice que muestra la evolución de los salarios creció en un 1.658%.


La evolución de facturas promedio por bimestre de usuarios de la categoría R1 para las distintas Distribuidoras de gas del país con aumentos muy por debajo de cualquier índice de precios hasta 2015

#### **I.V. Impacto que la evolución descripta ha provocado en la prestación del servicio.**

Como balance de las medidas adoptadas durante el período posterior a la sanción de la Ley de Emergencia, el país ha perdido el auto-abastecimiento de gas, se ha deteriorado la infraestructura de transporte y distribución de gas y, además, la situación económico-financiera de las compañías se encuentra deteriorada, lo cual provoca un grave riesgo sobre la correcta prestación de los servicios públicos a su cargo.

El retraso tarifario tiene efectos en todos los segmentos de la industria del gas, algunos directos y otros indirectos y, consecuentemente, en la prestación del servicio.

En tal sentido, los diversos “paliativos tarifarios” que se han sucedido desde el dictado de la Ley 25.561 al presente, han permitido mantener en condiciones operativas y de seguridad precarias a las diversas instalaciones destinadas a la prestación del servicio público, no obstante lo cual, la importante restricción que se ha producido en los ingresos en términos reales de las Licenciatarias afectó su capacidad de generación de recursos, razón por la cual se han visto impedidas de ejecutar obras

---

<sup>5</sup> Según índice de precios basados en información de organismos provinciales, tomado como referencia por el BCRA en su informe “Objetivos y Planes Respecto del Desarrollo de la Política Monetaria, Cambiaria, Financiera y Crediticia para el año 2016” (disponible en [www.bcra.gov.ar/Pdfs/Politicar/ObjetivosBCRA\\_2016.pdf](http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Politicar/ObjetivosBCRA_2016.pdf)).

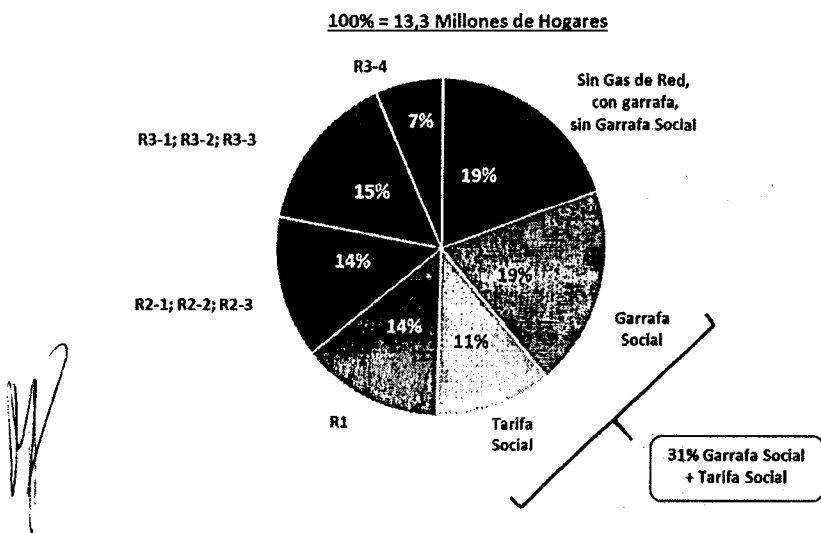


de infraestructura que permitan atender la demanda creciente del servicio de gas por redes.

Ello se pone en evidencia a partir de una negación generalizada al otorgamiento de factibilidades a los nuevos usuarios como consecuencia de la saturación de sus sistemas.

Es decir, se continúa abasteciendo al usuario presente, pero sin que sea viable la consideración de usuarios futuros, a los efectos de su incorporación al servicio de gas por redes, quienes deben necesariamente ser considerados en una regulación acorde a los principios que surgen de la Ley 24.076.

En efecto, la falta de tarifas justas y razonables que cumplan con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 24.076 ha impactado en el desarrollo de obras de expansión de redes de distribución que permitan conectar nuevos usuarios, algunos de los cuales llevan varios años esperando conexión a la red. Tal como se observa en el gráfico siguiente, los usuarios sin acceso a la red de gas natural (sumados aquellos incluidos en el sistema de garrafa social y aquellos que no lo están) alcanzan un 38% de los hogares del país.



*Fuente: Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria del Ministerio de Energía y Minería*

Estos usuarios potenciales, a los que no se les ha posibilitado el acceso a la red, contribuyen, sin embargo, a través del pago de sus impuestos, a afrontar los subsidios al servicio de gas por redes del que gozan los usuarios conectados a dicha red. De ello resulta que los usuarios conectados a la red gozan de un servicio que ha sido pagado, en parte, por aquellos que hoy no pueden acceder a la red, quienes, por otra parte, sufren también las restantes consecuencias del sistema de subsidios generalizado y del consecuente déficit fiscal, en particular, los efectos inflacionarios en la economía.

Otra de las consecuencias que la evolución descrita ha provocado en el servicio, se relaciona con la obligatoriedad del abastecimiento a los usuarios residenciales -que es prioritario al resto de la demanda-, y que se origina a partir de la necesidad de garantizar seguridad y la dificultad técnica que produce la pérdida total del abastecimiento de gas en las instalaciones domiciliarias, lo que genera, por lo tanto, que deban producirse cortes a consumos industriales y a las centrales de generación de electricidad a fin de mantener incólume aquella prioridad.

Al producirse estos cortes a los usuarios no incluidos en el conjunto de usuarios "prioritarios", dichos usuarios deben afrontar el costo de los combustibles alternativos, si ello fuese posible, o directamente interrumpir sus procesos productivos. Ello ha derivado en un crecimiento significativo del consumo de combustibles líquidos para generación eléctrica y asimismo una modificación del comportamiento de los usuarios industriales para afrontar las restricciones mediante la conformación de stocks de sus productos previo al invierno, y modificar sus programas de mantenimiento para hacerlos coincidir con los periodos de interrupción del suministro, lo que significa una alteración de los procesos productivos normales, en detrimento de la actividad de este tipo de usuarios y, en consecuencia, de la producción y competitividad del país.

Finalmente, debe reiterarse lo expuesto más arriba, al explicar el impacto

negativo que ha tenido el esquema de subsidios aplicado en los últimos años. El regreso al esquema tarifario existente antes del dictado de las Resoluciones MINEM Nros. 28/16 y 31/16 y las dictadas por el ENARGAS al aprobar los respectivos cuadros tarifarios transitorios, implica volver al esquema de subsidios que favorecen a sectores de la población con un alto poder adquisitivo, quienes pagan la misma tarifa –en ciertos casos, a valores extremadamente bajos- que los sectores de la población con menores ingresos.

Ello, reiteramos, de ninguna manera significa proteger a los usuarios socioeconómicamente más vulnerables (que, de aplicarse el nuevo régimen, serían beneficiarios de la Tarifa Social) puesto que, en la situación actual, los usuarios de mayores ingresos vuelven a pagar tarifas subsidiadas por el Tesoro Nacional (es decir, solventadas por el esfuerzo colectivo) a pesar de estar en condiciones de afrontar el costo real del servicio.

## **II. Precios del gas. Aspectos a considerar en su determinación.**

### **II.I. La determinación del precio del gas.**

Como se señaló anteriormente, la Ley 24.076 establece que los únicos componentes regulados de la tarifa del gas son el transporte y la distribución, siendo el precio del gas libremente negociado entre Distribuidoras y productores, puesto que la actividad de producción no ha sido definida como servicio público.

Sin embargo, en las condiciones actuales del sistema -caracterizado por la caída en la producción de gas, las limitaciones para inversiones en infraestructura, y la consecuente insuficiencia de la oferta para abastecer la demanda- la aplicación inmediata del principio de libertad de precios en la compraventa de gas natural redundaría en un perjuicio para los usuarios finales, derivado del desequilibrio propio de ese mercado. De allí la necesidad de su regulación con el objeto de proteger los derechos de los usuarios.

Para la determinación de un valor regulado del gas, el regulador debe intentar establecer cuál sería un valor de referencia en un hipotético mercado desregulado, ya que una aproximación a ese valor facilitaría el tránsito hacia el mercado desregulado previsto en el marco regulatorio.

En esta determinación deben considerarse tres elementos. En primer lugar, el valor al que puede producirse localmente el gas natural requerido, para el que puede tomarse como referencia el valor fijado en los planes de promoción de la producción de gas vigentes al momento de la evaluación<sup>6</sup>, que ha propiciado un incremento en las inversiones en producción de gas natural. En segundo lugar, el valor al que puede importarse el gas natural necesario para satisfacer la demanda no cubierta por la oferta disponible, para lo cual pueden utilizarse como referencia los valores existentes de importación de gas natural licuado (GNL), ya que esta fuente es la que está disponible para incrementar su oferta (dadas las limitaciones para la importación de gas natural de países vecinos). En tercer lugar, el valor del combustible sustituto disponible, en particular, el precio del Gas Oil en el mercado.

El balance de las fuentes a utilizar depende del volumen de la demanda, a su vez vinculada a aspectos tales como la temperatura ambiente. En efecto, en los meses cálidos, la oferta total de gas natural doméstico y gas natural importado es generalmente suficiente para abastecer la demanda de las Distribuidoras, la industria y la generación térmica de electricidad. Sin embargo, a medida que la temperatura ambiente baja y aumenta la demanda de gas natural para uso residencial, la oferta total de gas se torna insuficiente para abastecer la demanda residencial y de pequeños consumos generales (industriales, comerciales), la demanda industrial y de generación.

Esta última, entonces, debe recurrir al consumo de combustibles líquidos más caros (Gas Oil), dado que no es posible aumentar la importación de gas natural de Bolivia (a pesar de ser el que ofrece el precio más conveniente) y de GNL de

---

<sup>6</sup> "Plan Gas" establecido en las Resoluciones 1/2013 y 60/2013 de la ex Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.

ultramar debido a limitaciones en la capacidad física de transporte a través del gasoducto del norte (sumado a las reducciones en los suministros de gas por parte de Bolivia respecto de los volúmenes previstos contractualmente) y de las plantas de regasificación de GNL ubicadas en Bahía Blanca y Escobar (Provincia de Buenos Aires).

En la actualidad, los valores de referencia de las fuentes de oferta indicadas más arriba se ubican, en el caso de los programas de incentivo (Plan Gas) en 7,50 US\$/MMBTU; en el caso del GNL importado, en un precio promedio de importación, incluyendo los costos de regasificación para su inyección a la red de gas, de 6,65 US\$/MMBTU; y finalmente, un costo de Gas Oil, en base a un promedio del valor de las importaciones de los últimos seis (6) meses, de 11,2 US\$/MMBTU.

En la evaluación del regulador, la determinación del precio del gas debe incluir una justa ponderación de dichos valores de referencia, considerando que el precio del GNL importado actuaría como un techo casi permanente a lo largo del año en un hipotético mercado equilibrado, donde el Gas Oil sólo es requerido como sustituto en una cantidad de meses limitada. El precio de mercado tenderá a reducirse, alejándose de ese techo, en función de la disponibilidad y costos de la producción local.

Como se detalla en los puntos siguientes, en la situación del mercado argentino, la fijación de precios de gas en función de los valores indicados arriba hubiera conducido a aumentos muy significativos para los usuarios, por lo que el MINEM propicia la determinación de valores que gradualmente se dirijan a un valor alineado con la paridad de importación.

## **II.II. Otros elementos a considerar para la fijación del precio del gas.**

Es necesario tener presente que la última actualización de los precios de gas en PIST (antes de la dispuesta por la Resolución MINEM N° 28/16) había sido establecida por la Resolución N° 226/14 de la ex Secretaría de Energía.

Esa norma fue complementada por la Resolución ex SE N° 305/14 que determinó precios de cuenca de aplicación a los consumos de los usuarios de servicio de gas completo de la región de la "Puna" y de la Provincia de La Pampa, comprendidas en el esquema de compensaciones tarifarias para la zona Sur del país (Zona de Distribución a la fecha abastecida por Camuzzi Gas del Sur S.A. y sus Subdistribuidoras) y del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, todo ello en el marco de lo establecido por el artículo 75 de la Ley 25.565 "Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas" y por el Decreto N° 786/02.

En lo referido a Gas Propano para Redes de Distribución de Gas Propano Indiluido, la Ley 26.019, modificada por el artículo 70 de la Ley 26.546, facultó a la Autoridad de Aplicación a modificar los valores previstos en el Acuerdo de abastecimiento de Gas Propano para Redes de Distribución de Gas Propano Indiluido contemplado en el artículo 1° de dicha Ley.

Deben tenerse en cuenta los subsidios que, en forma creciente, dispuso el Estado Nacional, tanto a la demanda como la oferta de gas natural, evitando que los usuarios finales paguen el precio real de producción o importación del fluido.

La demanda ha sido subsidiada excluyendo de las tarifas finales los precios de gas importado de Bolivia y el precio del GNL importado de ultramar. La oferta de gas está subsidiada a través de diversos programas de estímulo a la oferta por los cuales el Estado Nacional paga a los productores un adicional por cada metro cúbico incremental de gas nuevo producido (Plan Gas, Resoluciones Nros. 1/13 y 60/13 de la ex Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas).

Estos subsidios han venido creciendo en el tiempo, alcanzando la cifra acumulada de US\$ 23.100 millones entre el año 2006 y 2015, con un promedio anual de US\$ 2.570 millones. Durante el año 2015, estos subsidios se elevaron a aproximadamente US\$ 5,7 mil millones, poniendo en serio riesgo las cuentas fiscales de la Nación y su estabilidad macroeconómica.

En ese marco, para promover inversiones en exploración y explotación de gas natural, a fin de garantizar su abastecimiento y de emitir señales económicas claras y razonables, se estimó necesario implementar un nuevo esquema de precio de gas natural en PIST que permita fomentar la incorporación de reservas y el aumento de la producción doméstica de gas natural, así como reducir los fondos que el Estado Nacional destina a mantener artificialmente bajos los precios que paga la demanda, y que además permita lograr que en el mediano y largo plazo dichos precios terminen confluyendo, resultando 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 24.076.

El nuevo esquema de precios de gas a establecerse debe considerar los siguientes parámetros y criterios:

a) Tomar como referencia la segmentación de precios dispuesta por la Resolución ex SE N° 1.070/08.

b) Considerar un precio promedio ponderado que satisfaga las condiciones de: (i) promover las inversiones en la exploración y explotación de gas natural tendiente a recuperar progresivamente el auto-abastecimiento y (ii) reducir los subsidios a los cuales debe hacer frente el Estado Nacional.

c) Reflejar precios inferiores a los costos de referencia de mercado analizados en el punto anterior, referidos a los valores de la producción local, la importación de GNL y la del combustible sustituto más cercano al gas natural, utilizado en la generación eléctrica, es decir el Gas Oil, los que –debido a las distorsiones actuales del mercado argentino- significarían aumentos muy significativos para los usuarios.

d) Reflejar los mayores costos de transporte de las diferentes cuencas respecto a los centros de consumo, que aún hoy constituyen una señal de precios para la oferta de gas; pero ello sin que esos mayores costos de transporte terminen desalentando inversiones en las cuencas más lejanas, cuando se enfrenta escasez de producción interna de gas natural en esas cuencas, y la posibilidad de incorporar reservas y producción adicional a costos aún inferiores al gas importado.

e) Fijar una pauta de precio del gas en PIST que permita lograr que, en el mediano y largo plazo, se incremente la oferta de gas a fin de alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda y, en ese contexto, posibilitar que, de manera progresiva, dicho precio resulte de la libre interacción de la oferta y la demanda en el mercado local de gas natural.

Sobre la base de estas premisas debe elaborarse un conjunto de precios a abonar por los usuarios abastecidos por las prestadoras del servicio de distribución de gas natural por redes, compatibles con los objetivos de fomentar la producción local, reducir progresivamente los subsidios transmitiendo a la demanda una señal real de la escasez del recurso.

Como se mencionó en párrafos anteriores, los precios a considerar deben dirigirse gradualmente hacia valores que permitan viabilizar las inversiones necesarias a fin de incorporar reservas y aumentar la producción local de gas natural en condiciones de eficiencia, y fijar la pauta para que con el tiempo y de manera progresiva, dichos precios resulten de la libre interacción de la oferta y la demanda en el mercado local de gas natural, resguardando a la vez el interés de los usuarios.

Los nuevos precios del gas a definirse deben tener en cuenta un *criterio de gradualidad*, materializado en una reducción sólo parcial y no una eliminación total de los subsidios que sostienen la producción de gas; es decir que los nuevos valores a pagar por los usuarios, en las fases iniciales del programa de recomposición de precios, cubrirán sólo parcialmente los costos de que reciben.

En este sentido, la oferta (productores) de gas natural continuarán recibiendo un precio mayor al precio del gas en PIST que se establezca para las fases iniciales del proceso de recomposición de precios. Dicho subsidio del Estado Nacional es otorgado a través del programa Plan Gas al que se hizo referencia más arriba, por el que se otorgan subsidios directos a la producción de gas, con el objetivo de incentivar la producción, frenar la disminución de la oferta local de gas natural y promover su crecimiento.