

Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública

- El 21 de diciembre de 2019 el Congreso Nacional aprobó la Ley [27.541](#), titulada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública” mediante la cual:
 - Se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y
 - Se delegó en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) las facultades comprendidas en la ley, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2020 (aunque en el articulado, en muchas atribuciones se supera dicha fecha).
- En relación con el sector energético se facultó al PEN para:
 - postergar cualquier modificación de tarifas de electricidad y gas natural bajo jurisdicción federal e iniciar un proceso de renegociación de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) por un plazo máximo de hasta 180 días,
 - intervenir administrativamente el ENRE y el ENARGAS por el término de 1 año,
 - aplicar derechos de exportación para hidrocarburos hasta el 31/12/2021, limitados al 8% del valor imponible, los cuales no podrán disminuir el valor de “Boca de Pozo” para el cálculo y pago de regalías. Cabe destacar que la [promulgación](#) de la Ley se realizó con la salvedad de la frase mediante la cual se impedía descontar el derecho de exportación del valor de Boca de Pozo para el cálculo de regalías.
- Asimismo, se establecieron cambios en relación al traspaso de jurisdicción de las concesionarias de distribución de energía eléctrica EDENOR y EDESUR, establecido en la Ley 27.467.

Resumen

- En vistas de los resultados de la pasada intervención del sector energético en nuestro país, originalmente estipulada para un acotado período pero que se extendió por 16 años, consideramos que, en materia energética, la citada ley implicará un freno al proceso de normalización del sector energético iniciado en 2016, proceso aún incompleto y que, en el contexto de la crisis macroeconómica del país, ya había evidenciado demoras o postergaciones hacia el final del período de gestión de la administración anterior.
- Si bien el desafío que aún tenemos como sociedad es el de llevar adelante un proceso de diálogo público que logre reconstruir un acuerdo social amplio que nos permita enfrentar los desafíos del sector energético, la focalización de los subsidios a la energía, en lugar del congelamiento tarifario, consideramos que es el vehículo más apropiado para asegurar el acceso a la energía a los más vulnerables en un contexto socioeconómico complejo, como el que describe el mensaje de la citada ley y, a la vez, fomentar las inversiones necesarias para la sustentabilidad en el mediano y largo plazo.
- Al mismo tiempo, con la intervención de los entes reguladores, consideramos que la ley se contrapone a los objetivos de los respectivos marcos regulatorios, tendientes a alentar las inversiones de largo plazo para lograr una energía más abundante, económica y limpia, ya que afecta la seguridad jurídica en el sector, necesaria para permitir las inversiones requeridas, afectando, en particular, el desarrollo de la actividad de las empresas reguladas pero, de manera indirecta, también los mercados mayoristas de energía. En definitiva, ello resulta en mayores perjuicios para los consumidores, a quienes se buscaba proteger.
- En cuanto al traspaso de EDENOR y EDESUR, no resulta claro el objeto de la disposición, ya que sólo suspende el párrafo de la disposición legal (art. 124 de la Ley 27.467) que aludía a las facultades del ENRE, sin hacer mención al párrafo inicial, relativo al traspaso mismo de la jurisdicción. Tampoco queda claro qué implica la suspensión en relación con un proceso de traspaso que, al menos en lo formal, se había ya efectivizado.
- Finalmente, el aumento y extensión de la aplicación de los derechos de exportación a los hidrocarburos, reestablecidos por la administración anterior, y sobretudo la señal de que los mismos podrían aumentarse o restablecerse en el futuro, afectarán las reservas y la producción, con el impacto que ello significa en la seguridad energética y en el aporte que el sector pueda realizar para equilibrar la balanza comercial del país.

Regulación del Sector Energético

Motivación de la ley

- A raíz del cambio de administración, y para poder hacer frente a la gestión del país, el PEN impulsó un proyecto de ley que le confiere facultades inherentes al Congreso de la Nación.
- A través del [mensaje de elevación](#), el PEN justificó el tratamiento de la ley en la “*dramática situación económica y social que hoy atraviesa*” el país. Entre otras observaciones de la situación actual, en relación con el sector energético se destaca que: “*Las tarifas de los servicios públicos, por su parte, han sufrido incrementos que han afectado severamente la viabilidad de la industria y del comercio, y también la vida de las familias*”.
- Con respecto a las medidas para lograr el necesario inicio del proceso de reactivación económica, el cual según el propio mensaje “*no puede llevarse a cabo sin atender a la sostenibilidad fiscal*”, se menciona que es necesario impulsar, entre otras, modificaciones tributarias y creación de nuevos impuestos, revisión de relaciones entre el Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales, revisión de reglamentaciones relacionadas al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.
- En particular, para el sector energético se incluye el diseño de una “*regulación tarifaria apoyada en criterios de equidad distributiva y sostenibilidad productiva*”. Sin embargo, no se hace mención alguna a compatibilizar los criterios allí estipulados con los objetivos ya establecidos en las leyes 24.065 y 24.076 por las que quedarán constituidos los marcos regulatorios de energía eléctrica y gas natural.

Disposiciones que aplican al sector energético

- Entre las distintas bases de delegación de facultades en el PEN, establecidas en el artículo 2º, se encuentra “*reglar la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos*”.
- En ese sentido, el Título III de la Ley (“Sistema Energético”) incluye 3 medidas relacionadas al sector energético:
 - *Faculta al PEN a mantener las tarifas de electricidad y gas natural que estén bajo jurisdicción federal y a iniciar un proceso de renegociación de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario, en los términos de las Leyes Nros. [24.065](#), [24.076](#) y demás normas concordantes, por un plazo máximo de hasta 180 días, propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020. De manera adicional, invita a las provincias a adherir a las políticas de mantenimiento de cuadros tarifarios y renegociación o revisión de carácter extraordinario de las tarifas de las jurisdicciones provinciales.*
 - *Faculta al PEN a intervenir administrativamente el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) por el término de 1 año.*
 - *Con relación al traspaso de jurisdicción de las concesionarias de distribución de energía eléctrica Empresa Distribuidora Norte S.A. (EDENOR) y Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESUR), suspende la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 124 de la Ley [27.467](#). Durante la vigencia de la emergencia declarada en la ley, el ENRE [(intervenido)] mantendrá su competencia sobre el servicio público de distribución de energía eléctrica de dichas concesionarias.*
- Asimismo, en cuanto a Derechos de Exportación (Título V) se estableció que, hasta el 31 de diciembre de 2021, el PEN tiene la facultad de fijar derechos de exportación cuya alícuota no podrá superar en ningún caso el 33% del valor imponible o del precio oficial “Free on Board” (FOB). En particular, las alícuotas de los derechos de exportación para hidrocarburos y minería no pueden superar el 8% del valor imponible o del precio oficial FOB y, en el caso de hidrocarburos, los derechos de exportación no podrán disminuir el valor “Boca de Pozo” para el cálculo y pago de regalías a las provincias productoras (está última parte fue luego observada por el PEN en el Decreto 58/2019 por el que se promulgara parcialmente la ley). Sin perjuicio de lo anterior, mantendrán su validez y vigencia los Decretos [1.126/2017](#) y sus modificatorias, [486/2018](#), [487/2018](#) y sus modificaciones, [793/2018](#) y sus modificaciones y [37/2019](#).

Regulación del Sector Energético

Consideraciones generales

- Más allá del contenido de la norma, en reiteradas ocasiones destacamos la importancia del proceso normativo en sí, sobretodo del detalle de la justificación de las medidas a tomar y de la participación de los actores involucrados y de la sociedad en su conjunto, para fortalecer el marco institucional del país en general y del sector energético en particular.
- En el [ICE de Mayo 2019](#), al analizar la normalización del Mercado Eléctrico Mayorista, mencionamos que *“para lograr un esquema regulatorio sustentable es necesario balancear los intereses de consumidores e inversores no solo de manera justa, sino de forma que resulte aceptable por los todos los involucrados. Para lograr un proceso que sea percibido como justo por todos los actores, debería diseñarse un proceso de toma de decisiones claro y abierto a consultas y propuestas que permita la participación de los actores del sector, incluidos los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil, manteniendo siempre como objetivo la protección de los intereses de los consumidores, entendida como explicamos anteriormente, en el centro del diseño.”*
- En esta ocasión, el proyecto de ley enviado al Congreso Nacional, así como la Ley finalmente sancionada, no cuentan con un profundo estudio que justifique las medidas impulsadas, más allá del escueto mensaje de elevación. En relación al sector energético en particular, sería deseable contar con una detallada justificación de parte del área pertinente del PEN, sobretodo considerando que algunas de las “delegaciones” aprobadas con el Congreso pueden llevarse a cabo bajo el marco regulatorio vigente.
- En términos de contenido, como mencionáramos en múltiples ocasiones, la seguridad energética, incluyendo la protección de consumidores, debe ocupar un rol central en las políticas públicas del sector energético. Bajo ese paradigma es que analizamos las medidas impulsadas por la presente Ley.

Seguridad energética

- Como dijimos en nuestro [ICE de Abril de 2019](#), *la seguridad de abastecimiento debe ser entendida como la disponibilidad ininterrumpida de energía a un precio asequible, respetando el medio ambiente. Las interrupciones en el abastecimiento impactan negativamente en el desarrollo económico y traen aparejada una pérdida de bienestar ocasionada tanto por su faltante físico como por el crecimiento abrupto de sus precios. Es por ello que los países desarrollados dedican recursos para su análisis y el desarrollo de políticas públicas que lo aseguren a partir del acceso a mercados libres y competitivos que provean un entorno flexible y reduzcan la vulnerabilidad del sistema ante interrupciones. Nuestro país debe considerar la seguridad energética como tema central al encarar la integración regional y discutir políticas públicas sobre competencia y desarrollo de infraestructura.*
- La producción de petróleo crudo y gas natural, así como la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, es una actividad cuyo motor fundamental es la inversión. Todos los años debe invertirse para (i) perforar nuevos pozos y así revertir la declinación natural de los pozos ya perforados y (ii) aumentar la capacidad de generación, transporte y distribución de electricidad para hacer frente a la creciente demanda y diversificar la matriz de generación eléctrica, en cumplimiento con las leyes vigentes. Esto es aún más notorio por un lado, con el desarrollo de los recursos no convencionales, cuyas tasas de declinación son mayores que las de los desarrollos convencionales y, por otro lado, en el contexto de transición energética.
- La dinámica observada en el pasado en la Argentina debería ser razón suficiente para tener extrema cautela en la implementación de medidas que puedan afectar el nivel de inversión sectorial. Hemos visto la declinación en la producción de petróleo desde finales de los '90s, que solo ha comenzado a revertirse a partir del año pasado, debido al incremento de las inversiones en desarrollos no convencionales, producto, entre otros, de la finalización de la intervención en el mercado de combustibles. Asimismo, también se evidenció la falta de inversión privada en el sector de generación y distribución de energía eléctrica durante el período 2002-2015, que implicó una reducción en la seguridad de abastecimiento y la calidad del servicio.
- Si bien hemos sido beneficiados por la naturaleza con recursos energéticos de clase mundial, como Vaca Muerta, la oportunidad para la Argentina de desarrollarlos y convertirnos en un país exportador de petróleo y gas natural y, a la vez, de modernizar y diversificar nuestro sistema eléctrico requiere de condiciones de estabilidad regulatoria y seguridad jurídica que permitan dar un horizonte de certidumbre lógico, alentando la ejecución de las multibillonarias inversiones imprescindibles para lograrlo.

Regulación del Sector Energético

Protección de los consumidores

- Los efectos de una profundización de la recesión que muestra la economía, como la experimentada en estos momentos, son vastos en la población, particularmente la más vulnerable. Entre ellos, el incremento de la pobreza, el aumento del desempleo y la reducción de la demanda agregada.
- El sector energético no puede estar ajeno a la situación general del país. En ese sentido, adicionalmente a la política energética, pero asociada a la misma, debe establecerse una política de protección social a los más vulnerables para asegurar su acceso a la energía, necesario para su desarrollo. La Tarifa Social Federal hoy existente para gas natural, el programa hogar en gas licuado de petróleo y los distintos regímenes de tarifa social para energía eléctrica establecidos a nivel provincial, son un principio de esta política de protección social que aún debe profundizarse y perfeccionarse para asegurar que la energía necesaria para el desarrollo de las capacidades de los hogares sea accesible para todos ellos.
- En ese sentido en nuestro [ICE de Diciembre 2019](#) mencionamos que *“Argentina nuevamente parte de un lugar sólido al reconocer la existencia de la pobreza energética y haber creado mecanismos para reducirla, aun cuando estos mecanismos no sean perfectos, particularmente ante la situación económica y social actual”*.
- Asimismo, allí también destacamos que *“Argentina tiene una base regulatoria sólida en las Leyes 17.319, 24.065 y 24.076 para la promoción de la competencia y la transparencia en los precios de la energía, pero se deberían considerar las mejoras que en los últimos 30 años han ocurrido en los mercados internacionales para fomentar la innovación y la competencia, asegurando un acuerdo justo para los consumidores y, al mismo tiempo, reglas claras y estables que apoyen el desarrollo de los mercados libres y competitivos, y que permitan el desarrollo del espíritu empresarial y la innovación. Esto es aún más necesario debido a los desafíos que impondrá la transición energética necesaria para descarbonizar nuestra matriz de consumo y reducir las emisiones de GEI, implementándola al menor costo posible para los consumidores.”*
- Por lo tanto, *“El desafío que tenemos como sociedad es el de llevar adelante este proceso de diálogo público que logre reconstruir un acuerdo social amplio que nos permita enfrentar los desafíos del sector energético, en particular los vinculados al cambio climático. Por un lado, lograr producir la energía que necesitamos al menor costo y con el menor impacto ambiental posible y, por otro lado, asegurar el acceso a los servicios energéticos de manera justa protegiendo a los más vulnerables”*.
- Entonces, es importante destacar que es potestad del PEN definir las políticas de protección social a implementarse, las que deberán desarrollarse dentro del marco de la legislación vigente, o a través de nuevas propuestas legislativas dando intervención al Congreso de la Nación.
- Sin embargo, como veremos a continuación, la intervención del sector, en particular en el proceso de fijación de precios y tarifas, alterando las reglas de juego preestablecidas, no es un mecanismo adecuado para proteger a los consumidores, sino que, por el contrario, en el mediano o largo plazo resulta en mayores perjuicios para ellos, como ya se evidenció en la historia de nuestro país y ahora, aparentemente, volvemos a repetir.

Delegación de facultades, RTI extraordinaria e Intervención de entes reguladores

- Según lo establecido en el marco regulatorio de energía eléctrica y de gas natural, la atribución tarifaria le pertenece al poder administrador, lo que significa que reside en él la facultad (y también la obligación) de fijar las tarifas a través de los órganos creados a ese efecto.
- La declaración de emergencia energética y tarifaria y, en particular, la delegación de la facultad al PEN de mantener (sin modificaciones, entendemos) las actuales tarifas de energía eléctrica y gas natural bajo jurisdicción nacional por 180 días se aparta de lo establecido en los marcos regulatorios de energía eléctrica y gas natural que estipulan, entre otros temas, que las tarifas *“estarán sujetas a ajustes que permitan reflejar cualquier cambio en los costos del concesionario, que éste no pueda controlar”*.
- Cabe destacar que el diferimiento de las actualizaciones tarifarias implementado por la anterior administración durante el año 2019 (Resolución [SGE 521/2019](#) y sus modificatorias en el caso de gas natural), utilizado por la nueva administración como una de las justificaciones para la nueva postergación,

Regulación del Sector Energético

también se encontraba fuera de lo estipulado en el marco regulatorio, lo que ocasionó reclamos administrativos por parte de algunos actores de la industria, que se encuentran pendientes de resolución.

- En cuanto a la RTI, tanto en electricidad como en gas natural, el marco regulatorio permite que, cuando los respectivos entes reguladores estimen que existen motivos para considerar que una tarifa es inadecuada, indebidamente discriminatoria o preferencial, notificarán tal circunstancia al concesionario (transportista o distribuidor), la darán a publicidad, convocarán a una audiencia pública y, celebrada la misma, dictarán la correspondiente resolución. También puede disponerse tal revisión a solicitud de transportistas, distribuidores y consumidores, basada en circunstancias objetivas y justificadas. Es decir, que las leyes vigentes estipulan expresamente la posibilidad de realizar revisiones tarifarias, más allá de la revisión integral ordinaria prevista cada 5 años. En ese sentido, resulta innecesaria la declaración de emergencia energética y tarifaria para iniciar un proceso de renegociación o revisión tarifaria.
- Ahora bien, según el marco regulatorio vigente la responsabilidad y facultad de llevar a cabo cualquier revisión tarifaria es de los entes reguladores, cuyos directorios actuales fueron integrados, después de años de intervención, a través de los procedimientos establecidos en la normativa, incluyendo el concurso abierto de antecedentes (ver Decretos [83](#) y [84/2018](#)) y con intervención al Congreso Nacional. Dichos entes, según el marco regulatorio vigente, gozan de autarquía y poseen plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos de derecho público y privado para llevar a cabo todas las medidas necesarias para cumplir los objetivos de política nacional en materia de electricidad y gas natural allí establecidos.
- La intervención dispuesta es contraria a los objetivos de las leyes que establecieron dichos marcos regulatorios. Las experiencias que la historia reciente presenta de intervención de los entes reguladores muestra resultados negativos para los servicios afectados y, en definitiva, para los usuarios de los mismos. Cabe recordar que, a través del Decreto [571](#) del año 2007, se dispuso la intervención del ENARGAS originalmente por 180 días, aunque finalmente tal intervención [cesó](#) diez años más tarde. En el caso del ENRE, si bien no hubo una intervención formal, sus directores fueron designados sin seguir los procedimientos definidos por la ley aplicable, y sus atribuciones legales fueron acotadas, en la práctica, mediante disposiciones de rango inferior o directamente por situaciones de hecho que así lo impulsieron.
- Además de la propia estructura de los entes, la intervención afectó el proceso de revisión tarifaria, la dinámica de inversiones, la evolución de calidad de servicio, así como, el régimen de control y sancionatorio. De manera adicional, la falta de tarifa ocasionó, inclusive, la necesidad de transferencias directas a las concesionarias por parte del Estado, en forma directa o, en el caso eléctrico, a través de la cancelación de deudas con la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico SA (CAMMESA).
- Teniendo en cuenta estos antecedentes, entendemos que la nueva intervención de los entes reguladores y la delegación en el PEN de la facultad de iniciar un proceso de renegociación de la RTI “*propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares*”, sin considerar, apartándose de los procedimientos tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de política energética establecidos en el marco regulatorio (leyes 24.065 y 24.076), constituye un importante retroceso institucional en el sector.

Traspaso de jurisdicción

- En el Consenso Fiscal 2018, aprobado mediante Ley [27.469](#), se contemplaba que EDENOR y EDESUR pasasen a estar sujetas a la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires (PBA) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en línea con lo que ocurre con las distribuidoras eléctricas en las demás jurisdicciones.
- El traspaso había sido impulsado por jurisdicciones del interior del país en el entendimiento que, de esa manera, disminuían la transferencia de subsidios a las empresas/usuarios del Gran Buenos Aires (GBA) o simplemente como una reivindicación política, largamente declamada por las jurisdicciones provinciales, con excepción de CABA y PBA, aunque cabe señalar que, si bien durante el período de intervención y de congelamiento tarifario previo a 2016, la cancelación de deudas con CAMMESA, entre otros rubros, implicó la erogación de recursos del Tesoro Nacional para mantener las tarifas del GBA artificialmente bajas, al momento en que se dispuso la transferencia de la jurisdicción, no existían ya subsidios generalizados del Estado Nacional (EN) a las concesionarias de distribución EDENOR y EDESUR, salvo por el pago de la energía

Regulación del Sector Energético

de asentamientos precarios en el marco de Acuerdos entre las jurisdicciones y las prestadoras.

- Conforme a ello, la Ley [27.467](#) (Presupuesto 2019, artículo N° 124) instruyó al PEN a impulsar los actos que sean necesarios para que, a partir del 1° de enero de 2019, dichas empresas pasen a estar sujetas a la jurisdicción de PBA y CABA, y, una vez efectivizado el traspaso, el ENRE mantenga las funciones y facultades en todo aquello que no esté vinculado al servicio público de distribución de energía eléctrica, por ejemplo, el servicio de transporte en alta y extra alta tensión.
- En función de ello, el EN, la PBA y la CABA celebraron los acuerdos necesarios para instrumentar el traspaso de jurisdicción. Las nuevas jurisdicciones locales acordaron además la creación del Ente Metropolitano Regulador del Servicio Eléctrico (EMSE) y dictaron las normas que autorizaron o ratificaron la celebración de tales acuerdos (Leyes PBA 15.078, art. 105, y 15.079 art. 144, Decreto PBA 1289/2019, Ley CABA 6.180).
- En ese contexto, la Ley 27.541 suspende la aplicación del segundo párrafo del art. 124 mencionado, que disponía que *"una vez que se efectivice lo contemplado en el párrafo anterior (el traspaso de jurisdicción), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) creado por el artículo 54 de la ley 24.065 mantendrá sus funciones y facultades en todo aquello que no esté vinculado al servicio público de distribución de energía eléctrica"*. Asimismo establece que durante la vigencia de la emergencia declarada en la misma, el ENRE mantendrá su competencia sobre el servicio público de distribución de energía eléctrica de dichas concesionarias.
- La disposición no es clara en su objeto ya que sólo suspende el párrafo de la disposición legal (art. 124) que aludía a las facultades del ENRE, sin hacer mención al párrafo inicial, relativo al traspaso mismo de la jurisdicción. Se entiende que no habría una verdadera transferencia a las jurisdicciones locales si la autoridad a cargo de la regulación y el control del servicio se mantiene en la órbita del Estado Nacional. Tampoco resulta claro qué implica la suspensión en relación con un proceso de traspaso que, al menos en lo formal, se había ya efectivizado, aunque debe aclararse que el directorio del EMSE no se encontraba integrado aún.
- Fuera de ello, no puede soslayarse que la transferencia a un poder concedente bipartito, y la creación de un ente de carácter interjurisdiccional, implicaba desafíos muy complejos para el adecuado funcionamiento de la tarea de regulación y control, y en todo caso la suspensión puede permitir un análisis adicional y la adopción de las medidas que se consideren necesarias para asegurar que la organización institucional que se defina sea la más adecuada frente a los requerimientos del servicio público. Hasta tanto, considerando la nueva intervención del ENRE, será dable observar si con la vuelta atrás de la decisión establecida y ahora modificada por el Congreso Nacional, todos los argentinos vuelven a subsidiar a los usuarios de CABA y GBA.

Derechos de exportación al petróleo crudo

- Alcanzada la convergencia de precios del petróleo crudo con la referencia internacional después de más de 15 años de intervención en el mercado, primero vía retenciones y luego a través del sostenimiento del "Barril Criollo", se concretó la [finalización del Acuerdo de Transición](#) en septiembre de 2017.
- Sin embargo, la reinstauración de derechos de exportación a los hidrocarburos a través del Decreto 793/2018 y modificatorios, implicó, nuevamente, el alejamiento de la referencia de precios internacionales. Mediante dicho decreto se fijó un derecho de exportación del 12% hasta el 31 de diciembre de 2020, con un tope de 4 \$/US\$, el cual, con la evolución del tipo de cambio, se esperaba que disminuyera su impacto. Al tipo de cambio de los primeros días de diciembre de 2019 (60 \$/US\$), el derecho de exportación implicaba una alícuota efectiva de, aproximadamente, el 7%. Luego, como parte de una de las primeras medidas de gobierno, mediante el Decreto [37/2019](#), la nueva administración dejó sin efecto el límite de 4 \$/US\$ por lo que (hasta el dictado de la presente Ley) se aplicará efectivamente el 12%.
- Mediante la presente ley, por un lado se extendió la facultad delegada en el PEN para la aplicación de retenciones hasta el 31 de diciembre de 2021 y, por otro lado, se fijó el límite de la alícuota de los derechos de exportación para hidrocarburos en el 8% del valor imponible o del precio oficial FOB.
- A diferencia de esquemas anteriores, la ley establecía (modificación al proyecto original enviado por el PEN negociada en la Cámara de Diputados a instancias de un diputado de Tierra del Fuego) que los derechos de exportación no pueden disminuir el valor "Boca de Pozo" para el cálculo y pago de regalías, lo que implicaba

Regulación del Sector Energético

el pago de regalías sobre un impuesto y no sobre el valor neto del producto, resultando en una mayor alícuota efectiva para el productor local.

- Sin embargo, a través del Decreto de Promulgación Parcial [58/2019](#) y reconociendo como fundamento, entre otros, la decisión de promover las inversiones en la producción y la explotación hidrocarburífera y minera, el PEN promulgó la citada Ley con la salvedad de la frase mediante la cual se impedía descontar el derecho de exportación del valor de Boca de Pozo para el cálculo de regalías.

Impacto de la intervención en la política energética

- En nuestro [ICE de Marzo de 2019](#) destacábamos que *“los mercados libres y competitivos de energía son la manera más eficaz de proteger a los consumidores garantizando el abastecimiento al menor costo. Existe consenso entre la mayoría de los economistas de que esta es la solución más apropiada en la mayoría de los casos, sujeto siempre al análisis de las fallas de mercado y su impacto sistémico para proponer soluciones que las resuelvan. El mundo moderno actualmente no lo discute y esta es la base sobre la cual los sectores de [petróleo], gas y electricidad fueron estructurados en Argentina a principios de los ’90. Luego de 2001 se perdió esta definición de base y se llegó a la situación de crisis del sector observada a fines de 2015. El país necesita avanzar nuevamente hacia una política energética realista a partir de reglas claras y estables.”*
- Después de la grave crisis económica, social e institucional que sufrió el país a fines del año 2001, la *“emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la ley”*, declarada por la Ley 25.561 en enero de 2002, se sancionó con vigencia hasta el 10 de diciembre de 2003. Sin embargo, dicha emergencia fue objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.
- Las políticas adoptadas para el sector energético desde el inicio del período de emergencia pública hasta diciembre de 2015 generaron un severo deterioro del sistema de energía de nuestro país. Durante más de una década, las referidas políticas y el abandono de criterios establecidos en los marcos regulatorios desincentivaron la inversión, perjudicaron la calidad de la prestación de los servicios y llevaron a utilizar cuantiosos recursos públicos, que no fueron destinados en su mayor parte a la ejecución de las inversiones necesarias para garantizar un suministro de energía seguro y eficiente, sino a incentivar momentáneamente el consumo de dicha energía, evitando poner de manifiesto su verdadero valor y omitiendo las señales de precio que resultan necesarias para el equilibrio del sistema de abastecimiento y cuidado del ambiente.
- En los últimos cuatro años se buscó avanzar en el desarrollo de una política energética sustentable, que permitió revertir la declinación en la producción de hidrocarburos, y estar en condiciones de alcanzar el equilibrio de la balanza comercial energética durante este año y mejorar la calidad de los servicios bajo jurisdicción nacional.
- Cabe destacar que el proceso de normalización del sector energético iniciado en 2016, en el contexto de crisis macroeconómica del país, evidenció postergaciones o retrocesos hacia el final del período de gestión de la administración anterior, entre ellos:
 - la reincorporación de derechos de exportación a los hidrocarburos (Decreto 793/2018 y modificatorios),
 - la intervención formal y directa en la fijación de precios en la cadena de hidrocarburos (Decreto de Necesidad y Urgencia [566/2019](#) y sus modificatorias), y
 - las postergaciones de la actualización de los cuadros tarifarios durante gran parte del año 2019 (Resolución SGE [521/2019](#) y sus modificatorias, entre otras).
- Sin embargo, es claro que, aun cuando quedaba mucho por hacer en el proceso de normalización del sector energético, el país, con el esfuerzo de todos, había comenzado a transitar un camino basado en la inversión privada de riesgo, la competencia, la transparencia y la integración regional, en busca de superar las consecuencias del prolongado período de intervención estatal, intervención que afectó el desarrollo del sector energético a partir de (i) aplicación de retenciones a la exportación de crudo, (ii) intervención en el precio del gas natural, (iii) intervención en el Mercado Eléctrico Mayorista, e (iv) intervención en las funciones del ENRE, tal como se describe a continuación.

Regulación del Sector Energético

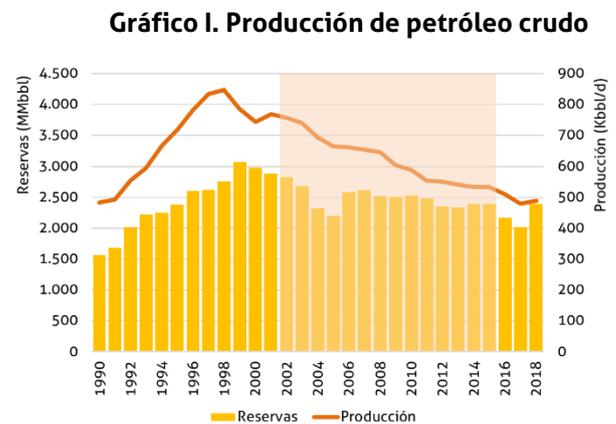
Intervención en el mercado de petróleo crudo

- A partir del año 2002 se aplicaron retenciones a la exportación de petróleo crudo, las cuales aumentaron significativamente a partir del año 2004, en particular con la aplicación de retenciones móviles. En un contexto de precios crecientes del petróleo crudo a nivel internacional hasta el año 2014, la aplicación de dichas retenciones ocasionó una rebaja significativa del precio que recibían los productores locales y una transferencia (a través del precio en surtidor de los combustibles) hacia los consumidores.
- En consecuencia, la producción y reservas de petróleo crudo, que alcanzaron sus máximos históricos en los años 1998 y 1999, respectivamente, decayeron abruptamente durante el período de aplicación de retenciones, a pesar de los altos precios internacionales del petróleo crudo. Eso llevó a Argentina de ser un país netamente exportador de petróleo crudo a tener que importarlo para procesarlo en sus refinerías.
- Luego, durante el período 2015-2017, frente a la caída del precio internacional y con el objetivo de mantener el nivel de actividad, se mantuvo un precio sostén denominado "Barril Criollo", mediante el cual los productores locales recibían un precio por encima de la referencia internacional, es decir una transferencia (implícita en el precio de los combustibles) desde los consumidores.
- La convergencia de precios locales de petróleo crudo a la referencia internacional implicó la finalización del Acuerdo de Transición en septiembre de 2017. Sin embargo, como mencionáramos, la reinstauración de derechos de exportación a los hidrocarburos (Decreto 793/2018 y modificatorios), provocó, nuevamente, el alejamiento de la referencia internacional para la determinación del precio a recibir por el productor local.

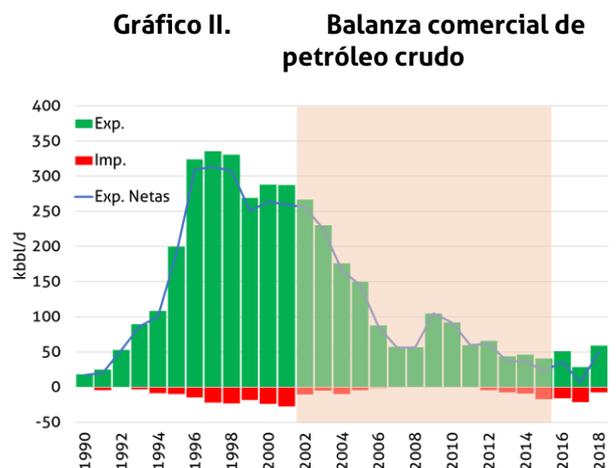
Más allá de la reinstauración de los derechos de exportación, producto del cese de la intervención y la normalización del sector energético, así como un ambiente más propicio para las inversiones (expresado en gran medida por el Acuerdo de Productividad para la producción de hidrocarburos por métodos no convencionales), el 2018 resultó ser el primer año en que se revirtió la tendencia decreciente de la producción local de crudo desde el 2001.

Durante 2019, la intervención formal y directa en la fijación de precios en la cadena de hidrocarburos instrumentada mediante DNU [566/2019](#), frente a la cual mencionamos en su momento que resultaba "una alteración significativa en la política energética instrumentada por la actual Administración y es incompatible con el avance hacia una política energética sustentable que permita enfrentar los grandes desafíos que tiene la Argentina y el mundo respecto a su relación con la energía y el cambio climático", implicó una disminución drástica (hasta un 50% aproximadamente) en el nivel de actividad (evidenciado por la cantidad de fracturas realizadas) en los meses subsiguientes.

En los Gráficos I y II se observa que la intervención en la fijación de sus precios, ya sea directa o indirecta (retenciones) afectó la producción y, por ende, la balanza comercial de petróleo crudo del país.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SE.

Regulación del Sector Energético

Intervención en el mercado de gas natural

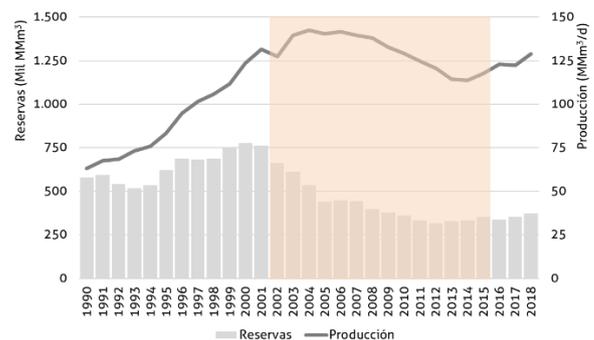
- A raíz de la regulación instaurada por la Ley 24.076, las reservas y producción de gas natural crecieron significativamente durante la década del '90. Asimismo, hacia finales de la década se llevó a cabo el desarrollo más significativo de infraestructura e integración regional, habilitando el aumento de las exportaciones de energía (gas natural en particular), desde Argentina hacia Brasil, Chile y Uruguay.
- Sin embargo, la política de tarifas artificialmente bajas durante el período 2003-2015 brindó señales inadecuadas: por un lado hacia el usuario, enviando un mensaje de falsa abundancia que se contraponía a la creciente escasez de recursos por lo que se incrementó significativamente el consumo de gas natural y, por otro lado hacia los productores locales, por la falta de incentivos necesarios para permitir la inversión y fomentar el mantenimiento o crecimiento de su la producción. Cabe destacar que, a partir del año 2013, la implementación del Programa de Estimulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Plan Gas) introdujo señales a la oferta con el objetivo de revertir la declinante producción local.
- En consecuencia, las decisiones posteriores a la crisis del 2001 provocaron la insuficiencia de la producción para hacer frente a la demanda doméstica derivando, a partir de 2004, en el comienzo de las interrupciones de exportaciones de gas natural. No sólo eso, a partir de 2008 nos vimos obligados a recurrir a importaciones de GNL mediante la contratación de dos buques regasificadores como fuente de oferta flexible para abastecer la demanda y, en 2016, llegamos a revertir algunos gasoductos a Chile permitiendo importar GNL previamente regasificado en ese país por tener éste valores muy inferiores al gasoil necesario para cubrir la demanda de la generación eléctrica.
- Como mencionáramos en el [ICE de Julio 2019](#), "la crisis argentina de fines del 2001 marcó un quiebre en el proceso de integración regional, y las políticas energéticas implementadas en los años siguientes fueron restringiendo crecientemente los intercambios entre Argentina y sus países vecinos, comenzando con las interrupciones de las exportaciones de gas natural a Chile y Brasil, la interrupción de las exportaciones de crudo por el oleoducto transandino, y siguiendo con la restricción de las exportaciones de energía eléctrica a intercambios de emergencia. En términos generales estas interrupciones fueron la consecuencia de un ciclo de desinversión generado por políticas internas de la Argentina".

➤ En consecuencia el abastecimiento local de gas natural (hasta entonces superavitario en Argentina) sufrió una creciente dependencia de la importación, a precios muy superiores de aquellos que se pagaban a la producción local (ver Gráficos III y IV).

➤ En los períodos invernales el país debió importar aproximadamente un tercio del gas que consumía. Asimismo, la limitada capacidad de importación de gas exigió la importación de combustibles líquidos más caros y contaminantes para reemplazar el uso de gas natural en la generación de energía eléctrica (ver Gráfico VI). Asimismo, la logística de combustibles líquidos, hizo más compleja la delicada situación de abastecimiento del sistema eléctrico argentino.

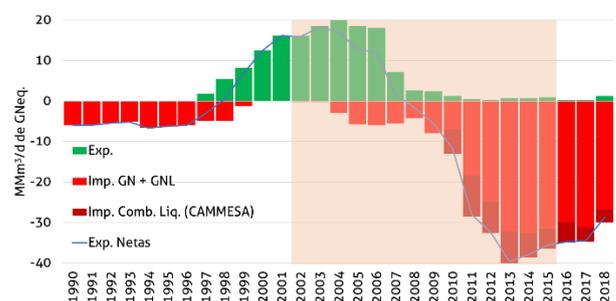
➤ Aun así se produjeron restricciones en la oferta de energía, particularmente a la industria, que debió sufrir interrupciones de suministro, muchas de carácter intempestivo y fuera del marco regulatorio, lo cual afectó la producción y limitó el desarrollo de nuevos proyectos.

Gráfico III. Producción de gas natural



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SE.

Gráfico IV. Balanza comercial de GN y combustibles líquidos para generación



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SE.

Regulación del Sector Energético

Intervención en el Mercado Eléctrico Mayorista

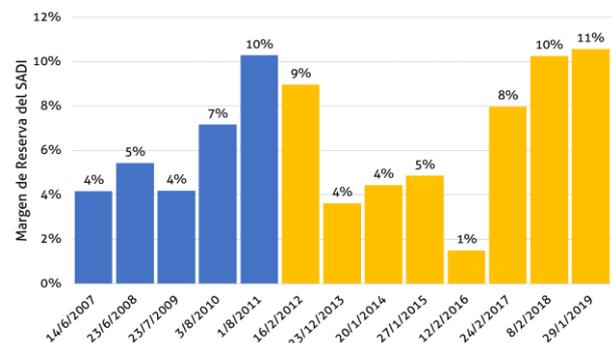
- A partir del año 2003 los sistemas de remuneración establecidos en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) no otorgaron señales económicas suficientes para fomentar la inversión privada que se requiere en el Sistema Argentina De Interconexión eléctrica (SADI) acompañando el crecimiento necesario de la oferta de energía eléctrica para abastecer el incremento de la demanda de manera segura y eficiente. Durante la intervención se vieron afectados negativamente los [resultados](#) del esquema regulatorio establecido para el funcionamiento del MEM bajo una lógica de tipo marginalista basado en los principios de la Ley 24.065 establecido en el período 1992-2001.
- En este contexto, no sólo el Estado Nacional debió pagar diversos fallos internacionales adversos por la ruptura contractual y el incumplimiento de las obligaciones de promoción y protección de inversiones extranjeras, sino que el sistema eléctrico sufrió un grave deterioro tanto en la inversión en el MEM (con la consecuente baja disponibilidad del parque generador, disminución al mínimo de la [cobertura de reserva de potencia](#) y elevados costos de la generación de emergencia contratada), como en la calidad de servicio a los usuarios.
- La confiabilidad del parque térmico instalado, que incluye equipos de tecnología Turbo Vapor de más de 40 años de antigüedad (aún imprescindibles para abastecer la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, región donde se concentra el mayor consumo del país), poseía disponibilidad limitada al 70% de la potencia instalada, por debajo de estándares internacionales, requiriendo, además, trabajos de reparación y mantenimiento que, por el estado de dichas unidades, implicaban mayores recursos económicos. El nivel de reserva operativa en momentos de máxima exigencia del sistema hacia fines del 2015/comienzos del 2016 resultaba menor al 5% de la potencia disponible, nuevamente debajo de los estándares internacionales y con un elevado riesgo de restricciones en el suministro.

➤ La intervención modificó las condiciones de funcionamiento y distorsionó las señales de precios, tanto a la oferta como a la demanda. Si bien durante este período hubo cambios en muchas variables que contribuyen al costo de la energía y esquemas de subsidios que no permiten reflejar el costo de abastecimiento, el resultado fue un aumento del precio monómico hasta US\$ 71/MWh en el año 2015.

➤ Gran parte del costo pasó a cubrirse con gasto público solventado por todos los contribuyentes; tanto que en diciembre 2015 los usuarios abonaban menos de un **15%** del costo monómico. Asimismo, los [subsidios a los combustibles](#) impidieron conocer, y reflejar, adecuadamente el costo de generación. Al evitar el traslado de los costos a los consumidores, se generó la impresión de que el servicio tenía un costo bajo cuando, en realidad, los costos eran mayores y los usuarios lo pagaban a través de los impuestos (recaudación impositiva e impuesto inflacionario, ambos).

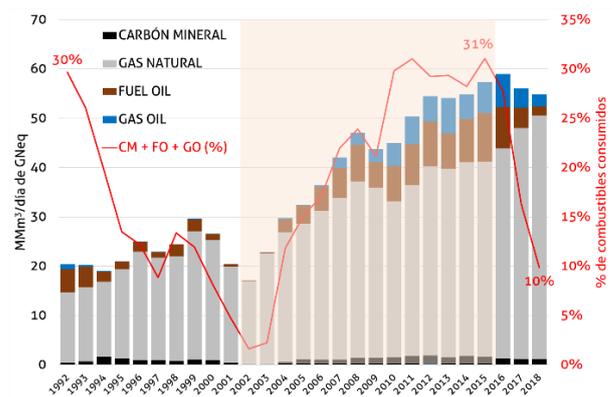
➤ Esta modalidad de subsidio, claramente regresiva, benefició a los hogares de mayores ingresos más que a los de menores ingresos.

Gráfico V. Margen de reserva del SADI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CAMMESA.

Gráfico VI. Consumo de combustibles en el MEM



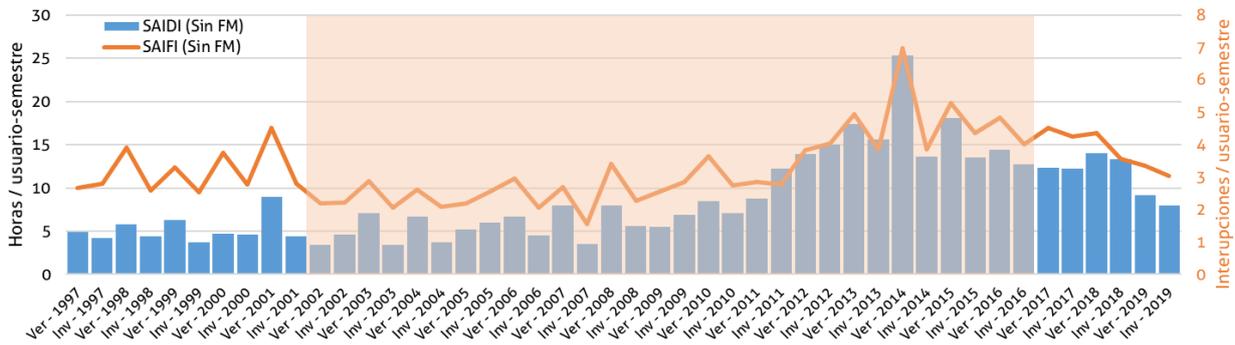
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CAMMESA.

Regulación del Sector Energético

Intervención en transmisión y distribución de jurisdicción federal

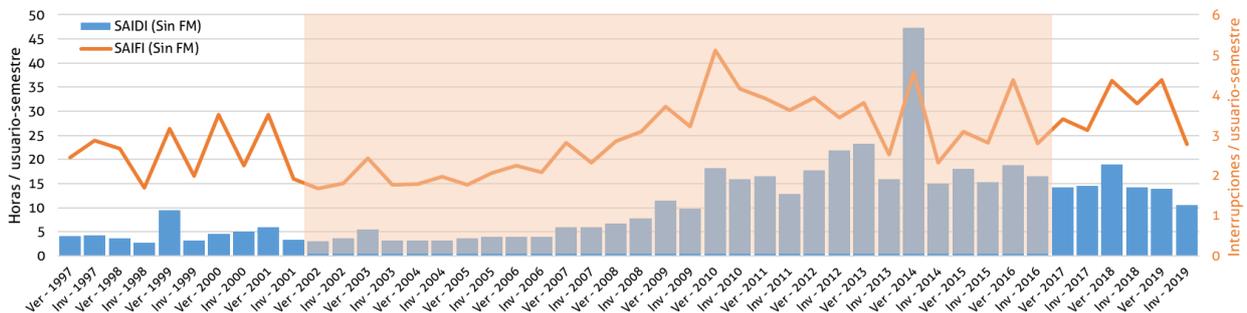
- La ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario de 2002 autorizó al PEN a renegociar los contratos de servicios públicos, entre otros. Mediante la Ley 25.790, además de extenderse el plazo hasta el 31 de diciembre de 2004, se dispuso que las decisiones del PEN en el proceso de renegociación no se encontrarían condicionadas por las estipulaciones de los respectivos marcos regulatorios.
- En el marco de las sucesivas prórrogas de la emergencia, la renegociación contractual no se concluyó hasta el período 2016-2019, en el que se finalizó la RTI y se regularizaron las obligaciones pendientes. Ello implicó la ausencia, por un período de más de 10 años, de un esquema tarifario que brindara señales, por un lado, hacia un consumo eficiente y racional para los distintos segmentos y tipos de usuarios y, por otro lado, hacia la oferta para que las concesionarias de los servicios bajo jurisdicción nacional (Transportistas, EDENOR y EDESUR) realizaran las inversiones necesarias para mantener la calidad de servicio alcanzada durante la plena vigencia del marco regulatorio.
- En consecuencia, se generaron condiciones de saturación y alta exigencia en algunas regiones en la red troncal de transporte así como un aumento del riesgo asociado a los equipos de transmisión y transformación del Sistema de Transporte en Alta Tensión, ante imprevistos o fallas.
- Asimismo, el atraso en los niveles de inversión de infraestructura en las redes de distribución de energía eléctrica y la dependencia del abastecimiento en equipos de generación móvil de tipo emergencial, que consumían gasoil (el combustible más oneroso del sistema), cuyo muy elevado costo estaba a cargo del MEM (es decir, de todos los usuarios del sistema) y era solventado mediante aportes del Estado Nacional (es decir, de todos los contribuyentes), resultó en el aumento del número de interrupciones del suministro y su duración, evidenciando un paulatino y progresivo decrecimiento en la calidad del servicio.
- La recuperación del marco regulatorio a partir del año 2017 con finalización de la RTI y el establecimiento de un sendero objetivo de calidad de servicio, resultó en una [evolución positiva](#) de los índices de calidad de servicio para ambas distribuidoras bajo jurisdicción nacional, tal como puede verse en los gráficos VII y VIII.

Gráfico VII. Calidad de servicio (EDENOR)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENRE.

Gráfico VIII. Calidad de servicio (EDESUR)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENRE.

Conclusiones

- La oportunidad para la Argentina de desarrollar sus vastos recursos energéticos y convertirse en un país exportador de petróleo y gas natural y, a la vez, de modernizar y diversificar su sistema energético requiere de condiciones de estabilidad regulatoria y seguridad jurídica que permitan dar un horizonte de certidumbre lógico, alentando la ejecución de las inversiones imprescindibles para lograrlo. En ese sentido, la inversión es el motor de la industria energética, las señales que reducen la confianza atentan contra la inversión e hipotecan el futuro del sector y del país en su conjunto.
- En vistas de los resultados de la pasada intervención del sector energético en nuestro país, originalmente estipulada para un acotado período de tiempo pero que se extendió por 16 años, consideramos que, en materia energética, la citada ley, impulsada desde el PEN, implicará un freno al proceso de normalización del sector energético iniciado en 2016. Un proceso que actualmente está aún incompleto y que, por un lado, ya evidenciaba signos de recuperación (con el aumento de producción y reinicio de exportación de hidrocarburos, recuperación del margen de reserva del sistema eléctrico y mejoras en la calidad de servicio tanto de gas natural como de energía eléctrica, entre otros,) y, por otro lado, ya había sufrido postergaciones hacia el final del período de gestión de la administración anterior (con congelamientos directos de precios y postergaciones de ajustes tarifarios).
- Si bien el desafío que aún tenemos como sociedad es el de llevar adelante un proceso de diálogo público que logre reconstruir un acuerdo social amplio que nos permita enfrentar los desafíos del sector energético, la focalización de los subsidios a la energía, en lugar del congelamiento tarifario, consideramos que es el vehículo más apropiado para asegurar el acceso a la energía a los más vulnerables en un contexto socioeconómico complejo, como el que describe el mensaje de la citada ley, y, a la vez, fomentar las inversiones necesarias para la sustentabilidad en el mediano y largo plazo.
- Al mismo tiempo, con la intervención de los entes reguladores, consideramos que la ley se contrapone a los objetivos del marco regulatorio, tendiente a alentar las inversiones de largo plazo para lograr una energía más abundante, económica y limpia, ya que afecta la seguridad jurídica en el sector, necesario para permitir las inversiones requeridas. La misma afecta, en particular, el desarrollo de la actividad de las empresas reguladas (transportistas y distribuidores de gas natural y energía eléctrica bajo jurisdicción federal) pero también impacta, aunque en menor medida, en los mercados mayoristas de energía por la ruptura de la cadena de pagos en el sector, lo que finalmente impacta en la producción de gas natural y, de manera limitada, en la generación de energía eléctrica. En definitiva, de acuerdo con las experiencias ya observadas en el pasado reciente, ello resulta en mayores perjuicios para los consumidores, a quienes se buscaba proteger.
- En cuanto al traspaso de jurisdicción de EDENOR y EDESUR, la disposición no es clara en su objeto ya que sólo suspende el párrafo de la disposición legal (Ley 27.467, art. 124) que aludía a las facultades del ENRE, sin hacer mención al párrafo inicial, relativo al traspaso mismo de la jurisdicción. Se entiende que no habría una verdadera transferencia a las jurisdicciones locales si la autoridad a cargo de la regulación y el control del servicio se mantiene en la órbita del Estado Nacional. Tampoco resulta claro qué implica la suspensión en relación con un proceso de traspaso que, al menos en lo formal, se había ya efectivizado, aunque debe aclararse que el directorio del EMSE no se encontraba integrado aún.
- Finalmente, como ya se evidenció en el pasado, el aumento y la extensión de la aplicación de los derechos de exportación a los hidrocarburos, reestablecidos por la administración anterior, afectarán las reservas y la producción, con el impacto que ello significa en la seguridad energética y en el aporte que el sector pueda realizar para equilibrar la balanza comercial del país. Más allá de la situación actual, la señal de que el estado argentino y su dirigencia han decidido aumentar y extender los derechos de exportación, en particular considerando que es el inicio de una nueva administración, y, por ende, que los mismos podrían aumentarse en el futuro, socava el interés de inversores que, además de la situación coyuntural, observan el mediano y largo plazo.