

AÑO 2 - Nº 5

NOVIEMBRE 2016

ceres

CENTRO DE ESTUDIO DE LA REGULACIÓN
ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



LAS REVISIONES TARIFARIAS DE EDENOR Y EDESUR

Exposición realizada en la Audiencia Pública del 28/10/2016

Las revisiones tarifarias de Edenor y Edesur

La Argentina presenta desde la ruptura de contratos, producto de la crisis de 2001-2002 que puso fin a la convertibilidad, un marco de incertidumbre regulatoria que se refleja en la vigencia, luego de 14 años, de la Ley de Emergencia Económica, sancionada el 6 de enero de 2002.

La vigencia de esta ley, y decisiones posteriores de política pública, impidieron finalizar la renegociación de los contratos de concesión de servicios públicos que la misma ley ordenaba realizar y eliminaron las actualizaciones de tarifas previstas en los contratos.

En el segmento de distribución eléctrica, el congelamiento tarifario sólo se registró en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), área de concesión de Edenor y Edesur, mientras que distribuidoras eléctricas de otras regiones del país actualizaron e incrementaron sus tarifas periódicamente.

Dicha situación generó una inequidad tarifaria entre los usuarios del interior del país y los usuarios del AMBA, en una situación que podría definirse como si estos últimos hubieran estado recibiendo una suerte de “gran tarifa social”.

Si bien el precio subsidiado de generación eléctrica es el mismo para todo el país, un usuario residencial del Gran Buenos Aires pagaba en 2015 casi 6 veces menos que un usuario en Santa Fe y casi 3 veces menos que el promedio nacional.

Al mismo tiempo, y en términos regionales, el congelamiento de tarifas en un contexto de inflación creciente permitió que sean las más bajas de la región, luego de Venezuela y Paraguay. Por ejemplo, un usuario del AMBA con un consumo de 300 kilovatios/hora/mes paga una tarifa 3 veces menor que en Colombia, 3,5 veces menor que en Brasil y 5 veces más barata que en Uruguay. Comparaciones similares pueden hacerse para usuarios comerciales e industriales.

Por más de una década, el sector eléctrico en general y el segmento de distribución en particular, no dispusieron de un sistema de regulación de tarifas que refleje razonablemente los costos asociados con la prestación del servicio.

Esto produjo el desequilibrio de la ecuación económico-financiera de las empresas y su consecuente descapitalización, así como el fuerte deterioro de la calidad del servicio recibido por los usuarios.

Resultados operativos negativos recurrentes en los balances de ambas empresas reflejan esta situación y, si bien Edenor y Edesur muestran resultados positivos en el ejercicio 2015, esto es consecuencia de emparches regulatorios por los cuales se reconocieron ingresos “no tarifarios” que permitieron compensar -en parte- la deuda que las empresas mantienen con CAMMESA y con el Estado nacional.

Estos parches no solucionan los problemas de caja de Edenor y Edesur que, para mantener una precaria normalidad de los servicios, financiar sus inversiones y hasta pagar sueldos, dependen de las transferencias del Estado nacional. Esto implica un subsidio de todo el país a los usuarios del área de concesión de Edenor y Edesur.

Una sucesión de resoluciones, disposiciones, fondos fiduciarios y cargos fijos, mezcladas con poco transparentes compensaciones y transferencias, conforman el verdadero desquicio regulatorio que recibió la actual administración y de la cual no es posible salir de la noche a la mañana.

En un cambio de paradigma, durante diciembre de 2015, el nuevo Gobierno nacional declaró la emergencia del sector eléctrico nacional hasta el 31 de diciembre de 2017, a fin de *“adoptar las medidas conducentes para mejorar la calidad y garantizar la prestación del servicio”*.

Asimismo, se instó al ENRE para que la RTI -Revisión Tarifaria Integral-, que se encuentra en pleno desarrollo, finalice y entre en vigencia antes del 31 de diciembre de 2016.

Para ello, el MINEM fijó nuevos precios estacionales de referencia de potencia y energía, que ahora reflejan aproximadamente el 30% del costo real de generación.

Dichos precios fueron transferidos a tarifas en febrero pasado, incluyendo un ajuste en el Valor Agregado de Distribución (VAD), la parte de la factura de luz que retienen como ingresos propios las empresas distribuidoras. Al mismo tiempo, se incorporó un esquema de estímulos al uso eficiente de energía, mediante descuentos en función de ahorros en el consumo, y un esquema de tarifa social.

Así las cosas, Edenor y Edesur presentaron en la Audiencia Pública del viernes 28 de octubre pasado sus respectivas propuestas de recomposición del Valor Agregado de Distribución (VAD), determinando para ello una base tarifaria en función del desempeño de una empresa “modelo” o “eficiente”, según los parámetros establecidos por el Ente Regulador.

Será muy importante que el Organismo Regulador presente, con posterioridad a la Audiencia Pública, un documento en el cual emita opinión técnica con relación a aspectos centrales de las propuestas de las empresas. En particular, sobre la pertinencia de los programas de inversiones previstos, las tasas de rentabilidad solicitadas y respecto de la metodología utilizada para la determinación de la “Base de Capital” sobre la cual se aplicará dicha tasa de rentabilidad.

La opinión del Ente sobre estos aspectos disiparía toda duda con relación a la existencia de lo que, en la literatura regulatoria, se denomina “efecto ratchet”, es decir los incentivos que tienen las empresas reguladas a sobredeclarar sus costos de operación, si es que el regulador utiliza esta información para fijar nuevas tarifas.

Los anteriores son aspectos relevantes, al momento de fijar el próximo cuadro de tarifas y cuya valoración por parte de los usuarios se facilitaría mediante la interpretación técnica del Organismo Regulador.

En este punto, es necesario detenerse en algunos aspectos que consideramos centrales de las propuestas elevadas por las empresas en el marco de la Audiencia Pública.

La empresa Edesur presenta una propuesta en la cual los ingresos anuales proyectados de la compañía, para el próximo quinquenio (VAD anual), se incrementarían en un 80,8% promedio, considerando todas las categorías de usuario. Sin embargo, el aumento del VAD propuesto a usuarios residenciales es del 303%, lo cual tendría un efecto promedio sobre la factura del 74%, un porcentaje muy superior al 30,5% que se presenta como impacto promedio del aumento para todas las categorías.

Al mismo tiempo, las magnitudes de los aumentos presentados hacen referencia a comparaciones entre tarifas plenas pero, si se considera el efecto sobre aquellos usuarios de bajo consumo, tarifa social o que recibieron descuentos por ahorros de consumo, el efecto del aumento de tarifas podría ser sustancialmente mayor, debido al resultado del aumento de los cargos fijos y la facturación mensual del servicio.

Un par de ejemplos aclaratorios. Un usuario residencial con consumo de 150 kilovatios/hora/mes, que recibe descuentos por ahorros en el consumo de energía, abona en la actualidad una factura sin impuestos del orden de los 75 pesos. Luego del aumento propuesto, su factura se incrementará aproximadamente en un 180%, pasando a abonar 250 pesos.

Del mismo modo, para un usuario promedio de 300 kilovatios/hora/mes, que también goza de descuentos por ahorros de energía y que según la tarifa vigente abona una factura sin impuestos de 130 pesos, luego del aumento propuesto, su factura ascenderá a 360 pesos, con un aumento del 200%. En ambos casos, el aumento efectivo porcentual superaría holgadamente el efecto promedio propuesto sobre la factura.

En este orden de ideas, en particular los beneficiarios de la tarifa social podrían ver importantes incrementos en sus facturas, como consecuencia del aumento del cargo fijo en la factura.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades de aplicación consideren, previamente al dictado del nuevo cuadro tarifario, el efecto de los aumentos propuestos sobre los usuarios de menores consumos, con tarifa social y con descuentos por ahorros.

Al mismo tiempo, el Valor Agregado de Distribución es sólo uno de los eslabones que conforma la cadena de abastecimiento eléctrico y, a los aumentos que se proponen, se sumarán en breve los correspondientes al transporte de energía y la necesaria recomposición del valor de generación.

La aplicación plena de los aumentos en cada uno de los eslabones, si bien restablecería la “normalidad regulatoria” y permitiría una mejor calidad del servicio, sería socialmente cuestionable. Significaría una verdadera seguidilla de aumentos sobre la factura de luz de los usuarios, que podrían judicializar el tema, dado que el mayor peso de los aumentos recae sobre los usuarios residenciales de menor consumo. Por lo tanto, gradualidad en la recomposición de precios y tarifas aparece como el único camino a recorrer.

La actual revisión tarifaria es una gran oportunidad en varios aspectos.

Es una oportunidad para retomar un camino de normalidad regulatoria, por medio de un proceso de revisión tarifaria transparente, en el cual se fortalezca la participación de los usuarios, mediante el acceso a la información de manera amplia, no sólo al momento de la revisión integral, sino también contemplando mecanismos de acceso a la

información de desempeño de las empresas, que permita recrear la confianza entre usuarios y distribuidoras.

A la vez, es una oportunidad para recomponer la credibilidad del Ente Regulador. La fijación de un nuevo cuadro tarifario realista, cumplible y socialmente aplicable es el primer paso en este sentido.

Esto permitirá la realización de las inversiones necesarias para mejorar la calidad del servicio a los usuarios y recomponer razonables márgenes de rentabilidad en las empresas.

En este sentido, finalizar el proceso de normalización del directorio del ENRE y que sean las nuevas autoridades las que aprueben y apliquen el nuevo cuadro de tarifas daría legitimidad de origen al acto administrativo.

Es también una oportunidad de generar incentivos al uso racional de la energía. La tarifa por medidor autoadministrado, propuesta por Edenor, aparece como un mecanismo superador a la implementación de descuentos y topes que observó pobres resultados respecto de los objetivos previstos.

Finalmente, y si bien la normativa prevé que los nuevos cuadros tarifarios deben entrar en vigencia a partir del 1º de enero de 2017, es necesario repensar la oportunidad estacional de la aplicación de los aumentos. Concretamente, no parece la mejor opción hacer coincidir los aumentos en las boletas con los picos de consumo eléctricos de verano.

No tropecemos contra la misma piedra. Aprendamos de las lecciones tomadas de la aplicación de las nuevas tarifas de gas natural. El CERES se expresó desde principios de año y en varias oportunidades en ese sentido.

Aumentos de tarifas razonables, graduales, previsibles y que tomen en cuenta la capacidad de pago de la población generarán un abanico de oportunidades que no deberíamos desaprovechar.