



PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021

SUBSIDIOS A LA ENERGÍA Y AL TRANSPORTE

Director General
Marcos Makón

Analistas
Pablo Barousse
Ariel Melamud

15 de octubre de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Evolución reciente y composición.....	5
Subsidios a la energía.....	7
Subsidios al gas.....	7
Transferencias a IEASA.....	7
Subsidios a la oferta de gas natural.....	9
Subsidio a la demanda de gas natural y GLP.....	12
Subsidio a la demanda de gas natural.....	12
Subsidio a la demanda de GLP por redes.....	12
Subsidio a la demanda de GLP envasado.....	13
Determinantes del gasto.....	13
Subsidios a la energía eléctrica.....	14
Subsidios al transporte.....	17
Monto y composición de los subsidios.....	18
Determinantes del gasto en subsidios al transporte automotor.....	18
Anexos.....	23

Índice de cuadros

Cuadro 1. Impacto Variables sobre subsidios energéticos.....	6
Cuadro 2. Subsidios energéticos de la Administración Nacional.....	7
Cuadro 3. Evolución del precio monómico medio total del sistema y precio estacional.....	15
Cuadro 4. Caracterización del sistema por Grupo Tarifario - Jurisdicción Nacional.....	19
Cuadro 5. Distancia Media Recorrida y Factor de Ocupación - Jurisdicción Nacional.....	20
Cuadro 6. Evolución Principales Indicadores del Servicio de Transporte de Pasajeros Urbanos y Suburbanos del AMBA Jurisdicción Nacional.....	23
Cuadro 7. Datos operativos. Jurisdicción Nacional.....	24
Cuadro 8. Indicadores de desempeño, KPI. Jurisdicción Nacional.....	25

Índice de gráficos

Gráfico 1. Subsidios energéticos y al transporte de la Administración Nacional.....	4
Gráfico 2. Producción local de Gas Natural e importaciones de GN y GNL.....	8
Gráfico 3. Evolución de los precios del gas por tipo de oferta.....	9
Gráfico 4. Plan Gas III: Producción Incluida y Precio Estímulo.....	10
Gráfico 5. Producción de Gas natural en Argentina.....	11
Gráfico 6. Precios del Productor y subsidios al Gas Natural.....	12
Gráfico 7. Cobertura del Costo mayorista eléctrico por medio de la tarifa abonada por los usuarios.....	16
Gráfico 8. Egresos de FFSIT por SISTAU (AMBA) e Interior.....	18
Gráfico 9. Incidencia porcentual en el costo por kilómetro.....	21
Gráfico 10. Evolución Tarifaria.....	22

Resumen ejecutivo

En el presente informe se analizan los subsidios a la energía y al transporte contemplados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 (PP2021) y se examina la evolución de ambos conceptos en el pasado más reciente (2010-2019).

El gasto proyectado para el año próximo en materia de subsidios a la energía y al transporte es de \$805.855 millones, que equivale a 2,2% del Producto Interno Bruto (PIB)¹ y representa el mismo nivel que el previsto para 2020.

La desagregación por sector muestra que la mayor parte de los gastos se concentra en los subsidios energéticos (77,4% del total), con erogaciones por \$623.682 millones (1,7% del PIB) y un incremento en términos reales de 2,4% a/a. En tanto, los subsidios al transporte ascienden a \$182.173 millones (22,6% del total), manteniendo una relación de 0,5% con relación al PIB y reflejando un incremento de 1,3% a/a².

En lo que respecta a los subsidios energéticos, las partidas más significativas corresponden al sector eléctrico (\$446.579 millones), con un crecimiento real estimado de 4,0% a/a. Dentro de este concepto sobresalen las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A (CAMMESA), con una asignación presupuestaria para 2021 de \$441.750 millones, destinada a subsidiar la porción del costo de generación que no es cubierto por medio de las tarifas. Al respecto, se contempla que la cobertura del costo mayorista eléctrico financiado por medio de la tarifa abonada por los usuarios alcance al 43% en 2021, marcando una disminución con respecto a la cobertura del 55% estimada para 2020.

En materia de subsidios al gas (\$170.053 millones) se proyecta una leve caída de 0,1% a/a en términos reales. La reducción es explicada fundamentalmente por las menores transferencias (en términos reales) a IEASA en el PP2021 (\$63.773 millones), para financiar la diferencia entre el precio de importación y el precio de venta en el mercado interno de gas natural y gas natural licuado. En tanto, se destinarán \$71.736 millones en subsidios a la oferta de gas natural, lo que representa un incremento de 5,3% respecto al cierre previsto para 2020. Dentro de este subprograma se presentan dos actividades, donde se destaca una disminución en el volumen de producción subsidiada en el marco del Plan Gas III (Resolución 46) y la creación de una nueva actividad denominada “Nuevo Esquema 2020-2024”, lo que indicaría una reformulación del programa vigente. Por último, las transferencias en concepto de subsidios a la demanda de gas natural se estiman en \$34.545 millones, con un crecimiento real estimado de 6,6% a/a.

En materia de subsidios al transporte se destinarán \$182.173 millones, representando un incremento en términos reales de 1,3% a/a. Dentro de este universo, se presupuestaron \$99.000 millones asignados al sector de transporte automotor de pasajeros, con una suba de 3,6% a/a, de los cuales \$13.000 millones corresponden al Fondo de Compensación al Transporte Urbano del Interior del País. Por su parte, \$79.782 millones se explican por transferencias al transporte ferroviario, lo que implica una caída en términos reales del 1,2% a/a, y los restantes \$3.391 millones corresponden a otros conceptos. De esta manera, los subsidios al transporte se mantendrían en 0,5% con relación al PIB.

¹ En el PP2021 se estima un PIB de \$37.470.573 millones para 2021 y de \$27.095.144 millones para 2020.

² Para el cálculo de las variaciones reales se empleó como deflactor la proyección promedio (implícita) del Índice de Precios al Consumidor (IPC) presente en el PP2021 para 2021, que es de 31,5% a/a.

Introducción

El presente informe tiene como objetivo principal analizar sintéticamente los subsidios³ a la energía y al transporte incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para 2021 (PP2021), poniendo foco en el análisis de las asignaciones presupuestarias y las metas físicas expuestas.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2005), los subsidios pueden caracterizarse como “el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos” en un mercado determinado. De forma similar, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012) define a los subsidios como “pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes o servicios que producen, venden, exportan o importan”.

En el marco de este informe se consideran únicamente las transferencias en concepto de subsidios corrientes ejecutados en el ámbito de la Administración Nacional. Por lo tanto, no están incluidos los importes para subsidiar gastos de capital ni los recursos asignados a través de los fondos fiduciarios, originados en recursos impositivos o tarifarios con afectación específica. Únicamente se contemplan las transferencias que éstos últimos reciben a través de la Administración Nacional.

Para el año 2021 se proyecta un gasto de \$805.855 millones en subsidios corrientes a la energía y al transporte, suma que representa un 2,2% del PIB. Dentro de éstos, los destinados al sector energético alcanzan los \$623.682 millones (1,7% del PIB), mientras que los de transporte ascienden a \$182.173 millones (0,5% del PIB).

Gráfico 1. Subsidios energéticos y al transporte de la Administración Nacional

2010-2021, en % del PIB



Nota: Los valores para los años 2020 y 2021 corresponden al Proyecto de Ley de Presupuesto 2021.

FUENTE: OPC en base a E.Sidif y Cuentas de Inversión.

³ Teniendo en cuenta la definición del concepto y en relación a los procedimientos adoptados para volver operativa la variable bajo análisis, se siguió el criterio de utilizar los clasificadores del gasto público por objeto y por finalidad y función. Para el primero se tomaron las partidas parciales 519-552-553-554, mientras que para la clasificación funcional se consideraron los códigos 4,1 “Energía, Combustible y Minería” y 4.3 “Transporte”.

Las asignaciones presupuestarias en ambos sectores tienen un impacto directo y relevante tanto en la estructura del gasto público, como en la balanza comercial y en las tarifas abonadas por los usuarios. Los subsidios a la energía y al transporte en el período 2010-2019 (2,7% PIB), superaron el déficit fiscal primario a nivel nacional en dicho período (2,1% PIB), mientras que el déficit comercial promedio del sector energético en el período 2010-2019 (2.980 MM USD/año) contrasta con el saldo comercial positivo obtenido por el país en el mismo lapso de tiempo. (+\$3.900 MM U\$S/año).

Evolución reciente y composición

En el gráfico 1, se observa que para el año próximo se proyecta que los subsidios a la energía se mantengan en el mismo nivel que en el cierre previsto para el ejercicio 2020 (1,7% del PIB), mientras que tomando como referencia la ejecución promedio del período 2017-2019 se consolidaría una suba de 0,5 puntos porcentuales (de 1,2% a 1,7%). En tanto, los recursos presupuestados por el Gobierno Nacional en forma de subsidios al sector transporte para 2021 representan un 0,5% PIB, manteniéndose en línea con las previsiones de gasto para 2020 y por debajo del promedio observado en el lapso en 2017-2019 (0,6% PIB).

De esta forma el incremento en los subsidios económicos respecto al período 2017-2019 se explica en su totalidad por el aumento de las asignaciones en el sector energético.

Analizando el período 2010-2021 es posible distinguir cuatro etapas bien diferenciadas en lo que refiere a la evolución de los subsidios energéticos.

Entre 2010 y 2014 se verifica una suba constante de los subsidios energéticos (partiendo de una base de 1,4% del PIB en 2010 y alcanzando un máximo de 2,8% en 2014) explicada fundamentalmente por el congelamiento de las tarifas de gas y energía eléctrica, la disminución de la producción local de gas natural y el incremento de las importaciones (tanto en cantidad como en precio).

Entre los años 2015-2016 los subsidios se estabilizan en un escalón más bajo (2,3% a 2,6% del PIB) por el aumento de la producción local de gas natural, la disminución de las importaciones y la brusca caída de los precios de importación, tanto de gas natural como de gas natural licuado.

En el período 2017-2019 los subsidios a la energía experimentan una fuerte reducción (ubicándose en un rango de entre 1,1% y 1,3% del PIB) debido a la continuidad del proceso de sustitución de importaciones por incremento de producción local y fundamentalmente por la aplicación del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI), que procuraba cerrar la brecha entre los costos y los precios del gas y la energía eléctrica pagados por la demanda. De acuerdo al Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS), la factura promedio de los usuarios residenciales (todas las subcategorías) aumentó un 1.046% entre enero de 2016 y abril de 2019 (última actualización).

En el año 2020 se revierte la tendencia y los subsidios vuelven a incrementarse alcanzando el 1,7% del PIB debido fundamentalmente al impacto pleno de los sucesivos shocks devaluatorios, que elevaron los costos de provisión de la energía que no fueron trasladados a los consumidores en el marco de la interrupción del proceso de actualización tarifaria. Adicionalmente, en el año 2020 se revirtió el ciclo de aumento de la producción de gas natural, iniciado a partir del año 2014, y se registraron aumentos en las importaciones de gas natural y combustibles líquidos sustitutos (gas oil, fuel oil) para generación de electricidad.

Es preciso señalar que, en diciembre de 2019, el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, declarando la emergencia pública en materia sanitaria y energética y facultando al Poder Ejecutivo nacional a mantener las tarifas de electricidad y gas natural que estén bajo jurisdicción nacional. Como correlato de esta tendencia, y en el marco de un

contexto de aumento de costos y de congelamiento de las tarifas, se amplió aún más la proporción de los costos financiados por el Estado Nacional y con ello la participación de los subsidios energéticos en la estructura del gasto público.

En el siguiente gráfico se muestra la incidencia de los factores comentados anteriormente en las diferentes etapas.

Cuadro 1. Impacto Variables sobre subsidios energéticos

2010-2020

Indicador	2010-2014	2015-2016	2017-2019	2020
Tarifas Consumidores	●	●	●	●
Importación de Gas	●	●	●	●
Precios internacionales	●	●	●	●
Tipo de cambio	●	●	●	●
Precio Plan Gas	●	●	●	●
Total	●	■	●	●
	●	Factor de incremento		
	●	Factor de disminución		

FUENTE: OPC en base a E.Sidif y Proyecto de Ley de Presupuesto 2021

En lo que respecta a los subsidios al transporte, durante el período 2010-2020 oscilan entre 0,9% (máximo alcanzado entre los años 2011 y 2015) y 0,4% (mínimo alcanzado en 2019). En los últimos dos años, 2020 y 2021, se prevé que los subsidios al transporte permanezcan constantes en términos del PIB, en torno al 0,5%.

El nivel de los subsidios al transporte automotor de pasajeros verificado en los últimos años está vinculado a las compensaciones que se realizaron a la AMBA, que, como se analizará más adelante, respondieron a parámetros de oferta/costo del servicio de transporte, tales como, kilómetros recorridos, parque móvil, personal y agentes excedentes y, por otro, por la incorporación de compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de demanda, tales como, atributo social.

Subsidios a la energía

Se proyecta que los subsidios energéticos de la Administración Nacional en 2021 alcancen los \$623.682 millones (1,7% del PIB), manteniendo el mismo nivel que en 2020. Los subsidios a la energía eléctrica se proyectan en \$446.579 millones, lo que representa 1,2% del PIB. Dentro de este componente, el monto más importante corresponde a transferencias a CAMMESA (\$441.750 millones), que crecerían 3,9% en términos reales con respecto al cierre estimado para 2020.

Cuadro 2. Subsidios energéticos de la Administración Nacional

2020- 2021, en millones de \$, % de var. real a/a, % del PIB y var. en puntos porcentuales

Concepto	2020	2021	Var. % a/a real	En % PIB		
				2020	2021	Dif.
Energía Eléctrica	326.577	446.579	4,0	1,2	1,2	0,0
CAMMESA	323.096	441.750	3,9	1,2	1,2	0,0
Otros	3.481	4.829	5,5	0,0	0,0	0,0
Gas Natural	129.448	170.053	-0,1	0,5	0,5	0,0
IEASA	53.043	63.773	-8,6	0,2	0,2	0,0
Subsidios a la Oferta de Gas Natural	51.776	71.736	5,3	0,2	0,2	0,0
Subsidios a la Demanda de Gas Natural	24.628	34.545	6,6	0,1	0,1	0,0
Otros	7.050	7.050	-24,0	0,0	0,0	0,0
Subsidios Energéticos Corrientes	463.074	623.682	2,4	1,7	1,7	0,0

FUENTE: Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 y estimaciones propias.

En cuanto a la composición de los subsidios al gas natural (\$170.053 millones), los montos más significativos corresponden a la Oferta del Gas Natural (\$71.736 millones), lo que representa un incremento de 5,3% a/a, mientras que los subsidios a la Demanda de Gas Natural absorben otros \$34.545 millones (+6,6% a/a). Por su parte, en concepto de transferencias a IEASA se prevén erogaciones por \$63.773 millones, ubicándose 8,6% por debajo a la proyección de 2020.

Subsidios al gas

Transferencias a IEASA

Las asignaciones a la empresa Integración Energética Argentina S.A (IEASA) contempladas en el PP2021 ascienden a \$63.773 millones, que equivale a una caída en términos reales de 8,6% con relación a 2020. Dichos recursos se destinan fundamentalmente a financiar la diferencia entre el precio de venta del gas en el mercado interno y el precio de importación.

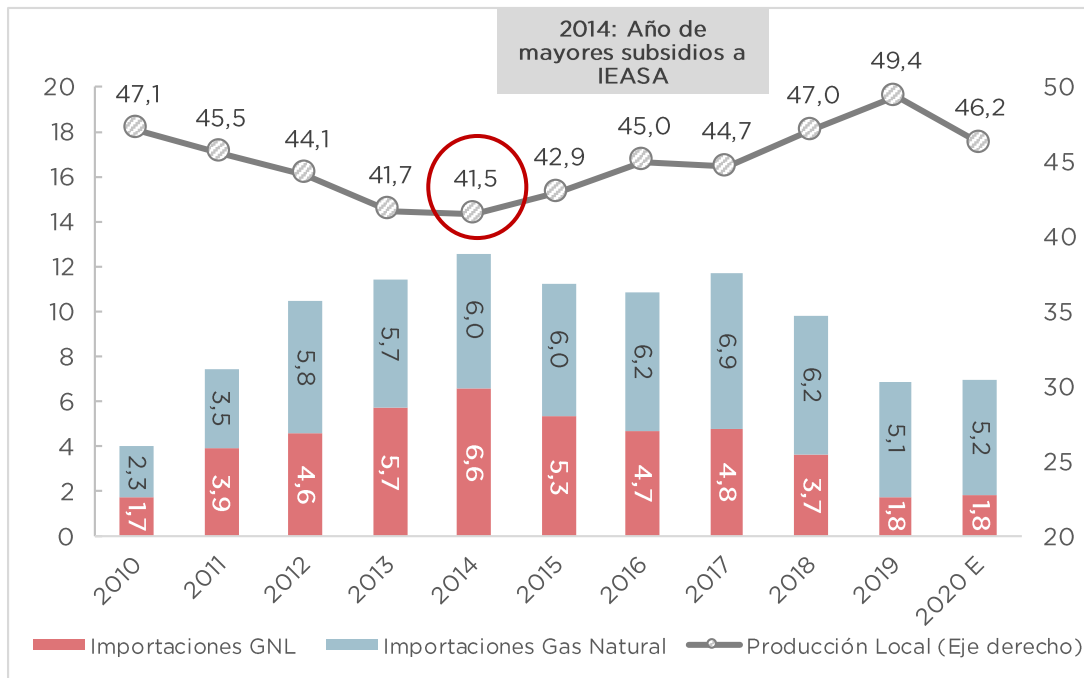
Para cubrir la demanda energética en Argentina, IEASA importa gas natural mediante diversas fuentes, destacándose las importaciones desde Bolivia a través de gasoductos y de Gas Natural Licuado (GNL), proveniente desde distintos países y regasificado en el puerto de Escobar⁴. En promedio, el gas que se adquiere desde el exterior es más caro que el que se vende en el mercado local, por lo que mes a mes se genera un resultado negativo en su operatoria que es cubierto

⁴ El consumo de gas natural varía significativamente según la época del año. Según datos del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), durante 2019 se consumieron alrededor de 145 millones de m³ diarios (MMm³/d) en los meses de invierno y un promedio de 110 MMm³/d en el resto del año.

mediante transferencias directas, en concepto de subsidios, por parte del Estado Nacional⁵. En el siguiente gráfico se detalla la evolución de la producción local de Gas Natural y el volumen de importaciones para el período 2010 a 2020 (estimado).

Gráfico 2. Producción local de Gas Natural e importaciones de GN y GNL

2010-2020. Cifras en miles de millones de metros cúbicos



FUENTE: OPC en base a Secretaría de Energía, ENARGAS y estimaciones propias.

En lo que respecta a la evolución, entre los años 2010 y 2015, la decisión de mantener prácticamente congeladas las tarifas luego de la devaluación de 2002 generó una caída de la producción y un incremento en la cantidad de importaciones, tanto de gas natural como licuado, con un máximo registrado en el año 2014.

Tal como puede observarse en el gráfico anterior, a partir de 2015 se revierte esta tendencia y, debido al impulso de la extracción de gas natural proveniente de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta, el volumen de importaciones cayó notablemente. Esta dinámica permitió desplazar buena parte de la importación de GNL (habitualmente más caro que el gas de Bolivia) y en el año 2018 dejó de operar el barco regasificador que durante 10 años estuvo amarrado en el puerto de Ingeniero White.

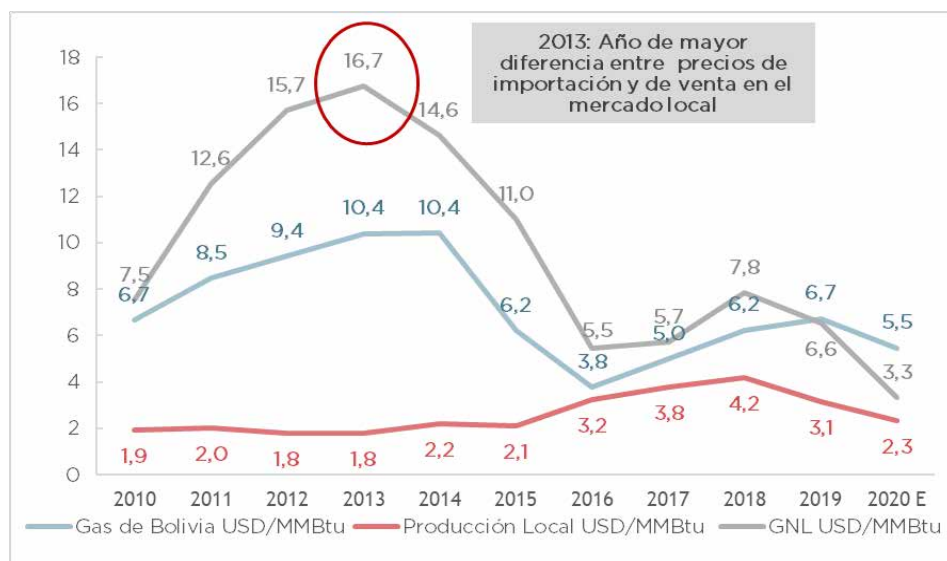
Por su parte, en lo que respecta a los compromisos de importación del gas de Bolivia, luego de la cuarta adenda al contrato firmado entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e IEASA se estableció que en los meses de “verano” (enero a abril y octubre a diciembre), YPFB aporta 11 MMm³/día. En los meses de mayo y septiembre el volumen sube a 16 MMm³/día, y en los meses

⁵ Además, mediante la Resolución SE 226/2014 (complementada por Resolución SE 305/2014) el Estado Nacional dispuso “en atención a las cuestiones climáticas que se suscitan en la zona sur de nuestro país” precios de gas diferenciados (sustancialmente inferiores a los del resto del país) para todos los usuarios que se encontraran dentro de la zona de licencia de Camuzzi Gas del Sur S.A., la subzona La Pampa (abastecida por Camuzzi Gas Pampeana S.A.) y región Puna (abastecida por Gasnor S.A.). El proveedor de gas natural a cargo del abastecimiento a dichas regiones fue y es la ex ENARSA, por lo que toda diferencia generada entre el costo del producto y el precio abonado por las Distribuidoras o Subdistribuidoras de las regiones mencionadas es financiada por el Estado Nacional a través de partidas presupuestarias destinadas a IEASA.

pico del invierno, entre junio y agosto, el volumen será de 18 MMm³/día. Dicho acuerdo, también permitió reducir la cantidad de importaciones en los últimos dos años (2018-2020).

Gráfico 3. Evolución de los precios del gas por tipo de oferta

2010-2020, en USD MM/BTU



FUENTE: OPC en base a Secretaría de Energía, ENARGAS y estimaciones propias

En lo que respecta a los precios, los valores de importación de los cargamentos de GNL que llegaron a costar hasta 16,7 dólares el millón de BTU en el año 2013 y un promedio por encima de los dos dígitos entre 2011 y 2015, retrocedieron hasta niveles que oscilaron entre los 5 USD/MMBTU y los 8 USD/MMBTU en los últimos años. En igual sentido, los precios de importación del gas proveniente de Bolivia, que se encuentran asociados a la evolución de la cotización internacional de diferentes tipos de gasoil y fuel oil, también retrocedieron significativamente en los últimos años en relación a los valores de 2011-2014.

En cuanto al ejercicio fiscal 2020, el precio promedio ponderado de las importaciones de gas natural provenientes desde Bolivia se encuentra en alrededor de los 5,5 USD/MMBTU, mientras que las importaciones de GNL por barco también experimentaron durante este año precios históricamente bajos, adjudicándose cargamentos a un promedio 3,3 USD/MMBTU.

El monto de las asignaciones contempladas para IEASA en el PP2021, que implicaría una caída real de 8,6% a/a con respecto al estimado para 2020, indicaría que el gobierno espera una reducción de la brecha entre el precio de venta al mercado interno y el precio de importación de gas natural y gas natural licuado y/o un incremento de la producción local que permita sustituir importaciones.

Subsidios a la oferta de gas natural

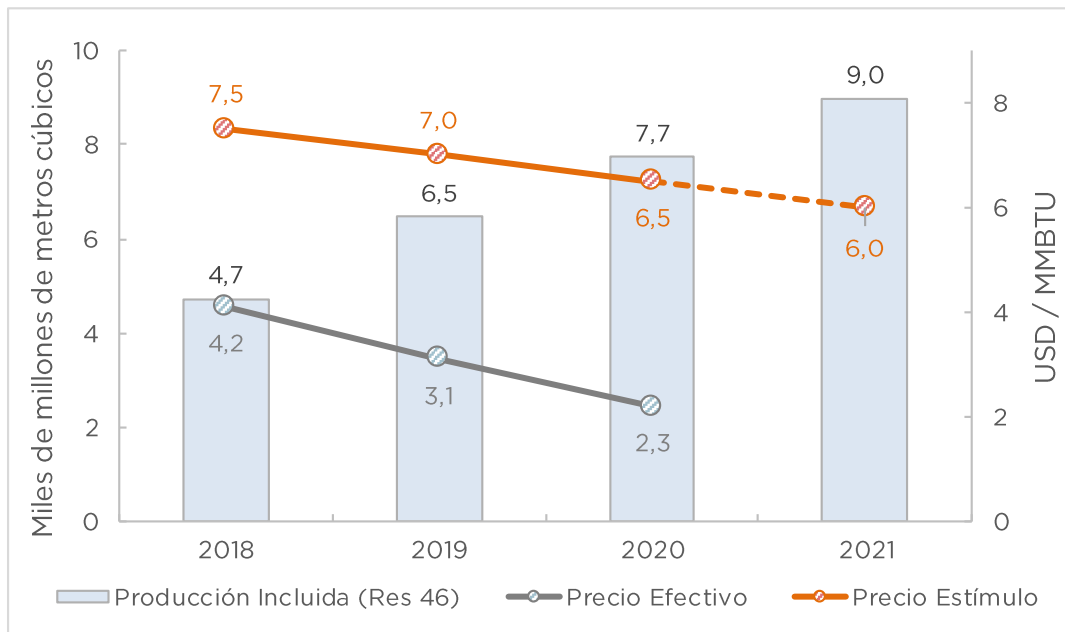
El subprograma de Oferta de Gas Natural cuenta con una asignación presupuestaria de \$78.702 millones para el Ejercicio 2021, de los cuales \$71.736 millones se destinan a empresas privadas en concepto de subsidios y \$6.967 millones a las provincias en concepto de regalías⁶. A su vez, las transferencias a empresas se distribuyen en dos actividades: \$51.090 millones figuran con destino al Programa de “Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente

⁶ Los créditos asociados al Plan Gas III (Resolución 46) se distribuyen en un 88% en concepto de Transferencias a Empresas Privadas (Inciso 5; Partida Principal 1; Partida Parcial 9) y en un 12% como “Transferencias a Gobiernos Provinciales” (Inciso 5; Partida Principal 7; Partida Parcial 1).

de Reservorios No Convencionales” (Plan Gas III), creado por la Resolución MINEM 46/2017, y \$20.645 millones corresponden a una nueva actividad denominada “Estímulo a la Producción de Gas Natural (Nuevo Esquema 2020-2024)”.

Gráfico 4. Plan Gas III: Producción Incluida y Precio Estímulo

2018-2021, Cifras en miles millones de metros cúbicos y en USD/MMBTU



FUENTE: OPC en base a Resolución MINEM 46/2017, Informes 111 y 117 JGM y Secretaría de Energía

En relación a las características del Plan Gas III (Resolución 46), la normativa establece un precio mínimo estímulo de 7,5 USD/MMBTU para el año 2018, el que decrece anualmente a razón de 0,5 USD/MMBTU hasta alcanzar 6,0 USD/MMBTU para el año 2021. La diferencia entre el precio estímulo y el precio de venta del gas en el mercado interno es lo que determina el monto de la llamada compensación unitaria, que indica el aporte estatal por unidad de producto. En el gráfico anterior puede apreciarse que en los últimos años se amplió la diferencia entre el precio estímulo y el precio de venta en el mercado interno, alcanzando a 4,2 USD/MMBTU en 2020. En este sentido, se destaca que en lo que respecta a este programa cuanto más bajo el precio de mercado que pagan los consumidores más alto el valor de la compensación unitaria y, en consecuencia, el monto de los subsidios.

En cuanto a la cantidad de producción subsidiada, los proyectos presentados por las empresas operadoras de los yacimientos conllevan un detalle del sendero de producción que requiere la aprobación del respectivo Estado Provincial y el Estado Nacional. En el marco de la Resolución 46/2017, accedieron al precio estímulo ocho concesiones con un volumen de producción de 9.000 MMm³ previsto para el año 2021.

El monto de los subsidios surge de la multiplicación de la compensación unitaria y la cantidad de producción subsidiada. En relación con las metas físicas, en el PP2021 se prevé un volumen de producción subsidiada de 5.533 MMm³⁷ en la actividad “Producción de Gas Natural proveniente de Yacimientos No Convencionales” (Resolución 46/2017) y de 2.516 MMm³ en lo que respecta a una

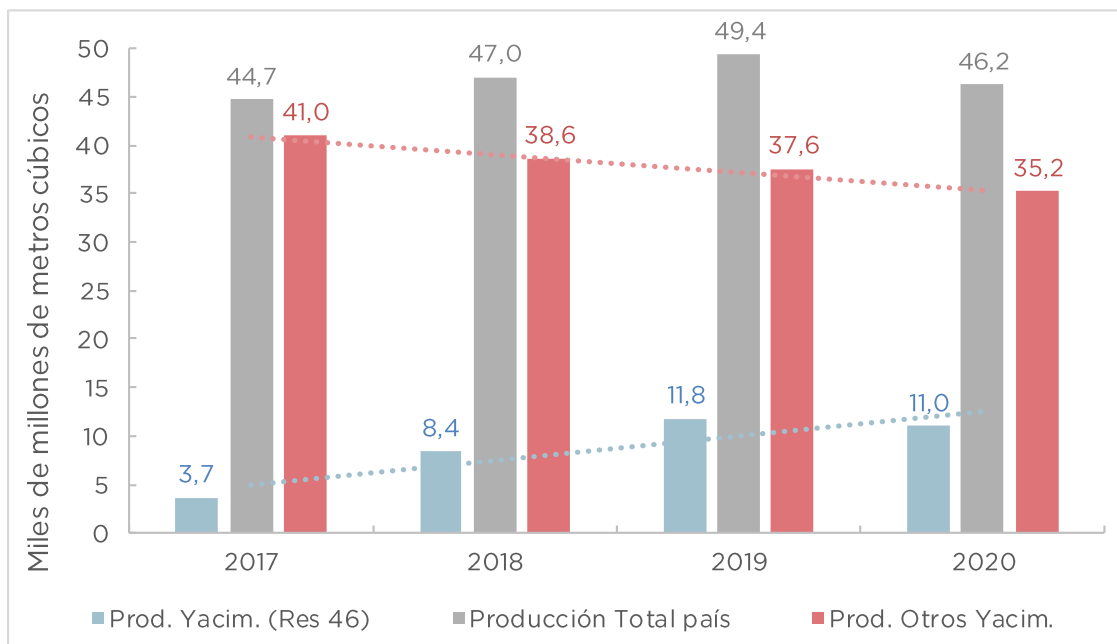
⁷ Considerando los supuestos macroeconómicos incorporados en el PP2021, que asume un tipo de cambio promedio de 92,75 \$/USD para 2021, las asignaciones presupuestarias para el Plan Gas – Res 46 (\$58.057 millones), la Meta Física de producción subsidiada detallada en los fascículos (5.533 MMm³) y el precio estímulo que surge de la normativa vigente (6 USD/MMBTU), se puede concluir que el Precio Efectivo de venta del gas en el mercado interno implícito en la elaboración del presupuesto rondaría los 2,9 USD/MMBTU en 2021. Este precio conllevaría un incremento en la tarifa de gas a cargo de los usuarios.

nueva actividad denominada “Nuevo Esquema 2020-2024”. La suma de ambos conceptos, conforman una meta de producción subsidiada del orden de los 8.049 MMm³ prevista para el próximo año. La distribución según nivel de actividad, explicitada en el PP2021, indicaría que se planea una modificación en los términos y condiciones de parte de la Producción Incluida en el Plan Gas III (Resolución 46/2017).

En lo que respecta a la nueva actividad, denominada “Nuevo Esquema 2020-2024”, no se conoce a la fecha de elaboración de este informe la normativa que define los parámetros para la determinación del precio estímulo ni la proyección plurianual de la producción incluida. No obstante, de las cifras del PP2021 se desprende que para el año próximo se prevé otorgar un subsidio de USD 0,088 por m³, equivalente a 2,4 USD/MMBTU, teniendo en cuenta el gasto presupuestado (\$20.645,5 MM), la Meta Física (2.515,6 MMm³) y el tipo de cambio proyectado (92,75 \$/ USD).

Gráfico 5. Producción de Gas natural en Argentina

2017-2020, Cifras en miles millones de metros cúbicos



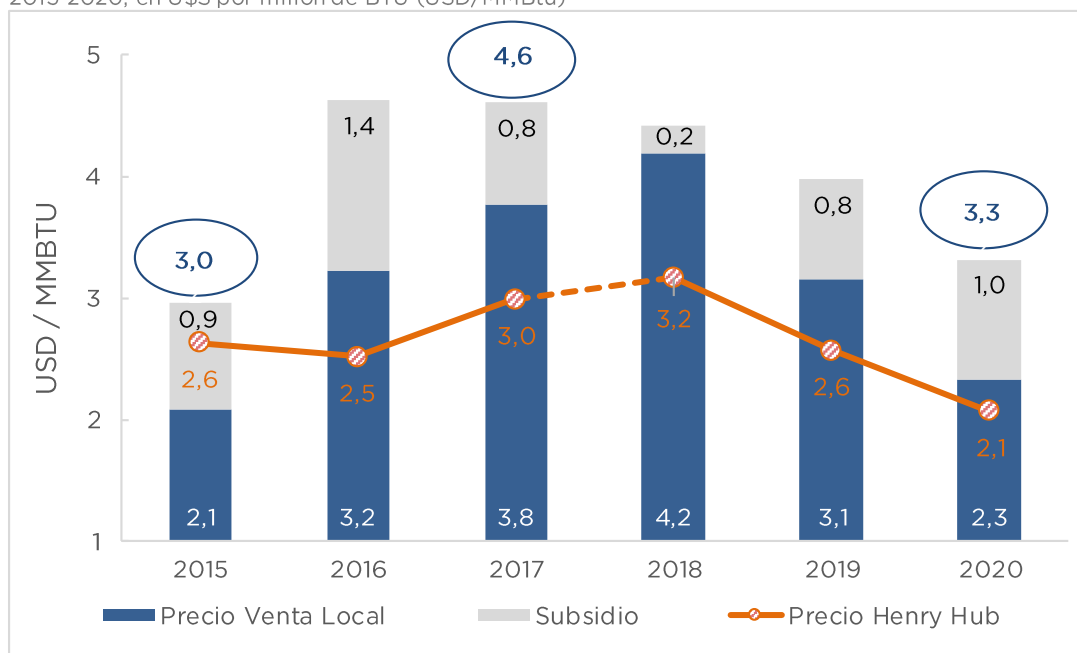
FUENTE: OPC en base a Resolución MINEM 46/2017, Informes 111 y 117 JGM y Secretaría de Energía

En relación a los resultados del programa bajo análisis se destaca que los yacimientos con derecho a la remuneración estímulo (Plan Gas III) incrementaron su volumen de producción de 3.700 MMm³ en 2017 hasta alrededor de 11.000 MMm³ en 2020 (estimado). En cambio, en igual período, el resto de los yacimientos experimentaron un declive de 5.800 MMm³, lo que indica que el incremento de la producción total país 2017-2020 corresponde íntegramente al desempeño de las concesiones con producción subsidiada.

En cuanto a los precios, en el siguiente gráfico se indica la evolución del precio obtenido por los productores locales de gas natural por los volúmenes comercializados en el mercado interno y el precio promedio en concepto de incentivo a la producción local entre los años 2015 y 2020.

Gráfico 6. Precios del Productor y subsidios al Gas Natural

2015-2020, en U\$S por millón de BTU (USD/MMBTU)



FUENTE: OPC en base a SIDIF, Secretaría de Energía y Energy Information Agency (EIA)

A modo de referencia, en el gráfico anterior que expone los precios promedio ponderado de las ventas de gas natural en mercado argentino, en el punto de ingreso en el sistema de transporte, se visualiza el precio Henry Hub (HH), utilizado como precio de referencia del gas natural en Estados Unidos y que refleja los precios de comercialización de gas natural en Henry Hub (Erath - Luisiana), punto de confluencia de numerosos y relevantes gasoductos que transportan gas natural en la región de la Costa del Golfo de Estados Unidos de América.

Además de ser un punto de comercio spot con mucha liquidez, Henry Hub también es un punto estándar de entrega para el contrato de futuros de gas natural de la NYMEX en Estados Unidos. Adicionalmente el precio de referencia Henry Hub también es utilizado en diversos contratos de compra-venta de gas natural licuado.

Subsidio a la demanda de gas natural y GLP

El subprograma “Subsidio a la Demanda de Gas Natural y GLP” contempla un crédito \$34.545 millones para el año 2021.

Subsidio a la demanda de gas natural

Dentro de los subsidios a la demanda de gas natural se destacan las transferencias a las empresas distribuidoras de gas para subsidio de los usuarios por redes, quienes reciben facturas subsidiadas en el marco de la normativa vigente. En el proyecto de presupuesto 2021 se proyecta el subsidio de 2.090.131 de usuarios con un presupuesto de \$17.755 millones obteniéndose un promedio de 8.495 \$/año de subsidio por usuario de gas natural por redes.

Subsidio a la demanda de GLP por redes

Por otra parte, también son subsidiados los usuarios con Gas Propano Indiluido por Redes proyectándose para el año 2021 un total de 146.263 toneladas de propano subsidiadas con un

presupuesto de \$2.907 millones totalizando un subsidio de 20.291 \$/tonelada de GLP, valor prácticamente equivalente al precio de referencia de exportación de \$22.631 \$/tn publicado por la Secretaría de Energía para el mes de octubre 2020.

Subsidio a la demanda de GLP envasado

En materia de subsidios a la demanda de energía se destaca el “Programa Hogar” que tiene como objetivo principal subsidiar el consumo de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por parte de usuarios de bajos recursos. Bajo este programa también se subsidia el consumo de GLP por parte de distintas entidades de la sociedad civil como clubes de barrio, merenderos, centros comunitarios, empresas recuperadas y cooperativas.

Los destinatarios finales de los subsidios son los consumidores de GLP registrados en el programa, quienes reciben mensualmente transferencias de dinero determinadas en función del subsidio unitario determinado por garrafa multiplicado por una cantidad de garrafas asignadas que varía en función del grupo familiar, la ubicación de la vivienda y el calendario estacional.

El Programa Hogar también otorga facultades a la Secretaría de Energía de fijar precios máximos de venta y prevé la posibilidad de aplicar compensaciones a los productores de GLP por los volúmenes de propano y butano que tengan por destino exclusivo el consumo interno de GLP envasado en garrafas de diez, doce y quince kilos de uso doméstico. Desde el primero de febrero de 2019 no se subsidia a los productores de GLP.

Los subsidios involucrados en el “Programa Hogar”, creado por el Decreto 470 del 30 de marzo del 2015, se instrumentan mediante el Fondo Fiduciario de Subsidios a Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo que para el año 2021 tiene asignado un presupuesto de \$13.882 millones.

Determinantes del gasto

Los factores determinantes de los subsidios al consumo de GLP envasado son la cantidad de hogares asistidos, la cantidad de garrafas por hogar asignadas para el cálculo del subsidio y el monto determinado del subsidio por garrafa.

En el proyecto de presupuesto 2021 se indica la cantidad de hogares que se propone subsidiar mientras que no se especifican la cantidad de garrafas ni el monto unitario de subsidio por garrafa para el cálculo de los subsidios a los hogares.

Para el ejercicio 2021 se contempla la asistencia de 2.390.197 hogares con un presupuesto de \$13.882,3 millones. La cantidad de beneficiados proyectados se incrementa en un 3,9% considerando que en el 2020 se presupuestó subsidiar a 2.300.000 hogares.

El subsidio promedio por hogar beneficiado alcanzaría los \$5.808 anuales y estimando un consumo promedio en el orden 19 garrafas por año por hogar, el presupuesto proyectado para el año 2021 implicaría un subsidio de \$305 por garrafa superando el valor actual de \$183 por garrafa, vigente desde el 1º de julio de 2019, para el cálculo de subsidios.

Durante el año 2021 se proyecta otorgar \$13.882,3 millones en concepto de transferencias corriente al Fondo Fiduciario de Subsidios a Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo con un aumento del 48% en términos nominales con respecto a los montos estimados de ejecución presupuestaria para el año 2020. En términos relativos los subsidios presupuestados a los consumos residenciales de GLP implicarían un aumento de su participación relativa en los subsidios energéticos alcanzando el 2,16%.

Subsidios a la energía eléctrica

En cuanto al sector eléctrico, se destacan las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) con una asignación presupuestaria para 2021 de \$441.750 millones, destinados fundamentalmente a financiar la diferencia entre los costos de generación de energía eléctrica y el precio medio estacional contemplado en las tarifas que afrontan los usuarios⁸.

En lo que respecta a los costos, la Secretaría de Energía tiene la competencia de establecer los criterios de formación de precios mayoristas en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), los valores remunerativos de potencia y servicios auxiliares⁹. Por su parte, la normativa establece que los precios estabilizados trimestrales de la energía y la potencia en el MEM se fijan en pesos, sin perjuicio que una porción del costo monómico de abastecimiento esté fijada en dólares (como por ejemplo algunos combustibles, contratos de energía y potencia, entre otros).

La mayor parte de la fuente de generación es térmica con tecnología de ciclos combinados y turbina alimentados mayormente con gas natural. En los meses más fríos del año se sustituye consumo de gas natural por gas oil o fuel oil, que son más caros y elevan el costo monómico en los meses de invierno

La Programación Estacional, incorpora una valorización del costo de la energía para el semestre, considerando distintas probabilidades de ocurrencia para las variables aleatorias o no controlables por el OED (tales como la temperatura, lluvias, vientos, etc), ya que tanto la demanda como la oferta, se ven afectadas por dichas variables. De allí originalmente surge el precio estacional propuesto para cada trimestre del semestre de la Programación Estacional respectiva. Luego, la Secretaría de Energía de la Nación, en función de dicha programación, sanciona los precios estacionales que serán los valores mayoristas a ser incorporados dentro de los cuadros tarifarios de las distribuidoras. Para la SEN, la programación estacional, es solo indicativa, no siendo una obligación la fijación de ningún precio estacional.

⁸ También coyunturalmente puede incidir el efecto de cobrabilidad de las Distribuidoras, esto es cuando la falta de pago deriva en deudas de los usuarios con las distribuidoras y de las distribuidoras con CAMMESA. Esta última, para pagar a las generadoras de electricidad solicita mayores recursos del Tesoro Nacional.

⁹ Con respecto a la jurisdicción y competencia en materia de energía eléctrica, se destaca que en el Pacto Federal de 29-11-1989, previo al proceso de desregulación sectorial, se establecieron las bases de la jurisdicción eléctrica. En él, las provincias reconocen la jurisdicción nacional en materia de comercio, posteriormente rescatado en el Art. 75 inc. 12 y 19 y concordantes, de la Constitución Nacional (en adelante "CN"), y por tanto, el derecho a regular la actividad económica en materia eléctrica. Asimismo, las jurisdicciones provinciales han adherido a los principios de la Ley 24.065, por lo que los esquemas del MEM se respeta también en las provincias, y el Precio Estacional fijado por la SEN, se traslada a las distribuidoras provinciales.

Cuadro 3. Evolución del precio monómico medio total del sistema y precio estacional

En \$ / MWh

Concepto	Detalle	ene-16	feb-16	feb-17	dic-17	feb-18	ago-18	feb-19	feb-20	ago-20
Componente Energía	Precio Energía	120	120	240	240	240	240	480	720	720
	Energía Adicional	3	3	10	19	25	29	32	50	73
	Sobrecostos de Combustibles	16	18	22	19	27	47	47	83	87
	Sobrecostos Transitorios de Despacho	323	403	538	469	669	936	862	1.366	1.573
	Cargo Demanda Exced. Real	69	101	10	9	20	35	17	28	25
	Cta.Brasil + Cont. Abast..MEM	245	248	188	283	315	648	695	967	1.194
	Compra Conjunta MEM	0	0	0	1	1	15	41	157	307
Componente Potencia	Potencia Despachada	7	7	7	6	7	7	7	6	7
	Potencia Servicios Asociados	4	4	8	8	8	11	15	12	12
	Potencia Reserva Corto Plazo	0	0	1	1	1	1	3	4	4
	Potencia Reserva Med. Plazo	1	0	73	147	191	315	379	563	573
Componente Transporte	Transp. Alta Tensión	1	1	1	42	43	65	67	72	73
	Transp. Distribución Troncal	1	1	1	20	20	30	33	39	38
Costo Monómico (Energía + Potencia + Transporte)		790	907	1.099	1.263	1.567	2.380	2.678	4.068	4.685
Precio Estacional (Energía + Potencia)		96	331	440	817	968	1.364	2.084	2.196	2.135
Precio Estacional (Energía + Potencia + Transporte)		96	331	440	880	1.030	1.457	2.179	2.291	2.230

FUENTE: OPC en base a CAMMESA

En el cuadro anterior (del informe mensual de agosto 2020 - CAMMESA), se puede apreciar el costo medio del sistema (4.685 \$/MWh) y el Precio Estacional sancionado por SEN (2.230 \$/MWh), es decir que el precio que se transfirió a la demanda de distribución en todo el país fue un 48% del que hubiera sido necesario para cubrir los costos del sistema. Inmediatamente surgen los aportes que debió realizar el Estado Nacional, que está dado por el diferencial entre el costo Monómico y el Precio Estacional que se traspasa a la tarifa con potencias menores a 300 Kw.

Lo que se traslada como Precio Estacional a los distribuidores, es el precio sancionado por la SEN. En la medida que ese precio sea menor (como viene ocurriendo), el Fondo de Estabilización no alcanzará a recolectar el dinero suficiente para pagar todo el costo de la energía, y será necesario el aporte del tesoro nacional¹⁰.

¹⁰ En este punto es necesario destacar que, en los últimos años, las necesidades de aportes del tesoro nacional, también se han producido, debido al incumplimiento en los pagos de las empresas deudoras del MEM, mayormente distribuidores.

Gráfico 7. Cobertura del Costo mayorista eléctrico por medio de la tarifa abonada por los usuarios

En % y \$/MWH



FUENTE: OPC en base a CAMESA, Secretaría de Energía y Cuenta de Inversión

En Energía Eléctrica, a partir del año 2016¹¹, mediante el proceso de Revisión Integral de Tarifas (RTI), comenzó a trasladarse parte del costo monómico al Precio Estacional (que paga la demanda), generando una disminución del peso de los subsidios ejecutados por Tesoro Nacional. En 2015 los usuarios abonaban el 32% del costo de provisión de Energía Eléctrica, mientras que luego del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) los usuarios pasaron a abonar cerca del 70% del costo de provisión en el año 2019.

En el segundo semestre de 2019 se interrumpe el proceso de aumento de tarifas (y convergencia a costos) con la consiguiente caída del porcentaje del Costo Mayorista Cubierto Mediante las Tarifas, que de un máximo de cobertura promedio de 69% en el año 2019 disminuye hasta un valor cercano al 55% previsto para 2020. Las tarifas permanecen congeladas desde febrero de 2019. Asimismo, por medio de la Ley de Emergencia 27.541 art. 5º-, sancionada el 21 de diciembre de 2019, se congeló por 180 días la aplicación de los mecanismos de actualización, y luego el Decreto de Necesidad y Urgencia N°543/2020 volvió a prorrogar el congelamiento tarifario¹².

En el gráfico anterior puede notarse el aumento de la brecha entre los costos de generación y el precio estacional (que paga la demanda) producto del congelamiento de tarifas y de la suba de los costos impulsados por la suba del tipo de cambio¹³.

En relación a las metas físicas, según el PP2021, el porcentaje de cobertura del costo mayorista eléctrico por medio de la tarifa alcanzaría al 43% durante el año próximo, marcando una disminución con respecto a la cobertura del 55%, promedio, prevista para este año. Conforme a este indicador presupuestario, el porcentaje del costo afrontado por los usuarios se ubicaría durante el próximo ejercicio fiscal en un nivel similar al del año 2016.

¹¹ mediante la Res. MEyM 1/2016

¹² El Decreto además ratificó la Res. Ministerio de la Producción 173/2020, que estableció la prohibición de suspensión de los suministros alcanzados por Tarifa Social y las PyMES cuyos consumos hubieren caído más del 50% respecto al consumo evidenciado con anterioridad a la manifestación de la pandemia COVID 19

¹³ Los subsidios a la demanda surgen fundamentalmente de la diferencia entre el Precio Monómico y el Precio Estacional que se traspasa a tarifa. También se encuentran subsidiado el régimen tarifario de beneficiarios de las leyes N°27.218 (entidades de bien público) y N°27.351 (electrodependientes). Son subsidios a la demanda los consumos de hasta 15.000 kWh/mes de las empresas identificadas como electro intensivas en razón de la aplicación de la Res. Conjunta 122E/2016.B.III.A.

Subsidios al transporte

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 estima para la Administración Nacional un monto de subsidios corrientes al transporte de \$182.173 millones (0,5% del PIB), lo que representa un aumento en términos reales de 1,3% con relación al cierre previsto para 2020¹⁴. Mientras que las transferencias destinadas al transporte automotor alcanzan a \$99.000 millones, e implican un incremento de 3,6% a/a, en la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro se contemplan partidas por \$79.782 millones, con una disminución de 1,2% a/a, con destino al financiamiento del transporte ferroviario. Los restantes \$3.391 millones corresponden a otros conceptos. De esta manera, los subsidios al transporte se mantendrían en 0,5% con relación al PIB.

En lo que respecta al Transporte Vial, dentro del programa Formulación, Ejecución y Políticas de Movilidad Integral de Transporte, sobresalen las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) en concepto de fuente adicional de los recursos del Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), destinado principalmente a compensar los incrementos de costos de las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano que prestan servicios en la AMBA.

La información del PLP 2021 no desagrega las transferencias por \$99.000 millones al FFSIT. Según la información brindada por funcionarios del Ministerio de Economía, en el marco de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, éstas incluirían asignaciones por \$13.000 millones con destino al Fondo de Compensación al Transporte Público Urbano del Interior del País, lo que representa una caída en términos reales de 41,8% con relación al monto previsto para 2020 (\$17.000 millones). Además, incluirían \$57.895 millones para el régimen de compensación del transporte automotor que representan un incremento en términos reales de 5,7% con relación al cierre previsto para 2020. La información del PLP 2021 no desagrega los recursos que el FFSIT transferiría en 2021 para financiar el transporte automotor urbano de pasajeros en el AMBA y el interior del país. Y, finalmente, incluirían \$12.740 millones para financiar la tarifa social que significa una caída en términos reales de 17,7% en relación al cierre previsto para 2020. No se dispone de información del remanente por \$15.365 millones previsto para 2021, lo que limita el análisis comparativo de las asignaciones 2021 y el cierre previsto para 2020.

Por su parte, a través de la jurisdicción Obligaciones a cargo del Tesoro se transfieren fondos para solventar gastos de funcionamiento de la Empresa Desarrollo del Capital Humano S.A., del Operador Ferroviario Sociedad del Estado (SOFSE), de la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF S.E.) y Belgrano Cargas y Logística S.A. Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Transporte.

En este informe se analizan exclusivamente los subsidios al transporte por automotor de pasajeros.

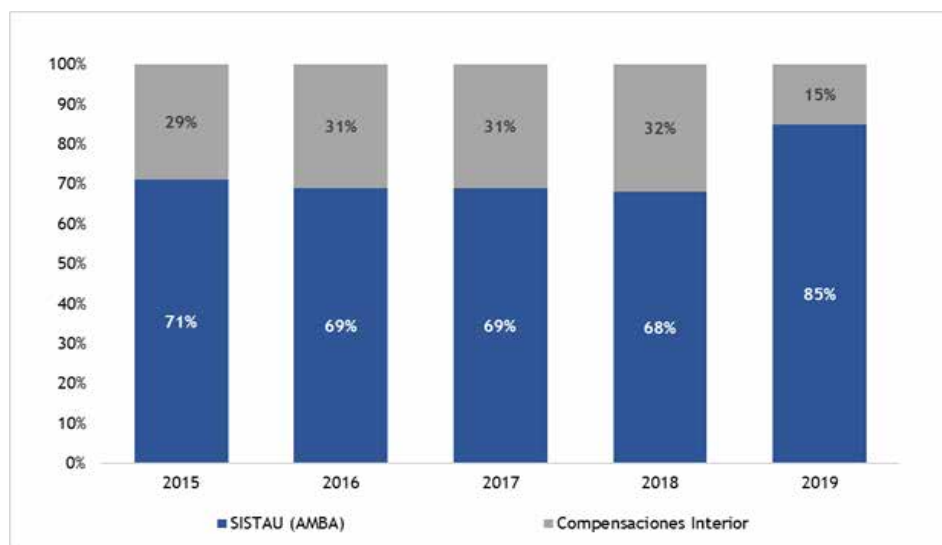
A continuación, se presenta la evolución entre 2015 y 2019 de la proporción de las transferencias al FFSIT, financiadas con recursos del presupuesto de la Administración Nacional y con el 28,85% del impuesto a los combustibles líquidos establecido en la Ley N°23.966, para subsidiar el transporte automotor de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en el Interior del país. Se observa un cambio en la tendencia en el destino de los subsidios entre 2015 y 2019, en función

¹⁴ Cabe aclarar que este apartado se concentra específicamente en los subsidios al transporte automotor y ferroviario que se financian con las transferencias del Tesoro Nacional. En este sentido, se contemplan las transferencias del Tesoro Nacional al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) previstos en el proyecto de Ley de Presupuesto 2021 pero no se incluye el financiamiento del FFSIT proveniente de la recaudación del porcentaje correspondiente del impuesto a los combustibles líquidos establecido en la Ley N°23.966, modificada por Ley N°27.430 -Reforma Tributaria (28,58%), ni el destino de su financiamiento.

de que el Estado Nacional comenzó a destinar menor recursos para subsidiar el transporte automotor de pasajeros en el Interior.

Gráfico 8. Egresos de FFSIT por SISTAU (AMBA) e Interior

2015-2019, en % del total



FUENTE: OPC en base a datos UCOFIN

Monto y composición de los subsidios

En términos de producción física, en el mensaje del PLP 2021 se prevé que la Cantidad de Viajes por Día Hábil en AMBA se incremente de 2,8 millones en 2020 a 8,4 millones en 2021 (+200% a/a)¹⁵; mientras que la cantidad de viajes en el Interior prevé un crecimiento de 0,55 millones en 2020 a 1,6 millones en 2021 (+200% a/a). En cuanto al transporte ferroviario de pasajeros, se estima un aumento de 122 millones de pasajeros pagos en 2020 a 366 millones en 2021 (+200% a/a).

Determinantes del gasto en subsidios al transporte automotor

Desde el año 2002 el sistema de transporte urbano bajo jurisdicción nacional (JN) se ha caracterizado por ser un importante receptor de subsidios. La conjunción de inflación creciente y tarifas congeladas provocó que los recursos recaudados por las empresas de transporte público automotor fueran insuficientes para financiar el costo del sistema. El sistema de subsidios originalmente se instrumentó por medio del Fondo Fiduciario al Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT), a partir de los recursos provenientes del impuesto al gasoil. A partir del año 2006 se crearon dos nuevas fuentes de financiamiento nutridas de aportes del Tesoro. La primera es el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), destinado principalmente a compensar los incrementos de costos de las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano que prestan servicios en la AMBA; y la segunda, es el Régimen de Compensación Complementaria Provincial (CCP) que complementa las compensaciones tarifarias a las empresas que operan en el interior del país.

En este informe se analizan los subsidios dirigidos a la AMBA contemplados en el proyecto de Ley de Presupuesto ya que no se dispone de información del interior del país.

¹⁵ El programa alcanzó al cierre del ejercicio 2019 una ejecución física de 10.137.152 viajes en AMBA por día hábil y 2.212.200 en el interior del país.

Cabe señalar, que en la regulación del transporte automotor, la AMBA está estructurada en tres niveles: nacional, provincial y municipal. Las líneas de jurisdicción nacional comprenden una oferta diversificada y con una importante cobertura tanto en la CABA como en el resto de la AMBA, y respetan un esquema dividido en tres grupos tarifarios:

- o Distrito Federal (DF): líneas con cabeceras dentro de los límites de la CABA;
- o Suburbano Grupo I (SGI): líneas con una cabecera en CABA y la otra en algún municipio de la AMBA;
- o Suburbano Grupo II (SGII): líneas de media distancia con una cabecera en CABA y la otra en algún municipio en los límites de la AMBA.

Las principales líneas corresponden al Grupo Tarifario SGI, concentrando un 75% de la flota y un 76% de los pasajeros correspondientes a la jurisdicción nacional. Mientras que la menor disponibilidad del parque móvil y de pasajeros es presentada por el Grupo Tarifario SGII, que se corresponden con las características propias de su operación.

Cuadro 4. Caracterización del sistema por Grupo Tarifario - Jurisdicción Nacional

En cantidad

Grupo Tarifario	Líneas	Ramales	Parque móvil	Pasajeros 2019
Nacional	137	588	9.720	1.457.800.607
D.F.	32	71	1.816	301.494.941
S.G.I.	100	446	7.292	1.109.169.147
S.G.II.	5	71	612	47.136.519

FUENTE: OPC en base a Ministerio de Transporte (2018) y Resolución N°207/2019

La red del transporte público de pasajeros de Jurisdicción Nacional en la AMBA es básicamente la misma que hace cincuenta años, ya que el Ministerio de Transporte, la Autoridad de Aplicación, no ha actuado de forma activa en materia de la red frente a los cambios en la estructura urbana de la AMBA en las últimas décadas¹⁶. Además, la demanda del transporte automotor ha venido cayendo históricamente. En particular, durante la década de los 90, el volumen de pasajeros transportado por el sistema de transporte automotor se redujo anualmente a una tasa anual del 4%, de 2,173 millones en 1987 a 1,123 millones en 2002 y luego aumentó hasta 1.458 millones en 2019¹⁷.

A fin de caracterizar la situación actual, el nivel de ocupación del sistema de transporte automotor se mide a partir del factor de ocupación. Este indicador representa la relación entre la demanda y la oferta de la flota¹⁸. El factor de ocupación para la jurisdicción nacional es bajo y asciende al 29,3%, manteniéndose relativamente estable durante los últimos años.

Los resultados no son homogéneos para toda la AMBA, sino que existen diferencias importantes entre los grupos tarifarios. Los niveles de ocupación más altos son los del grupo SGII, que pueden

¹⁶ Ministerio de Transporte (2018).

¹⁷ Datos generales de transporte público automotor urbano de pasajeros. Observatorio Nacional de Datos de Transporte, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Universidad Tecnológica Nacional.

¹⁸ El Factor de Ocupación (FO) de la línea se estima como el promedio de la ocupación de los vehículos a lo largo del recorrido en relación con su capacidad estática. Por lo tanto, el cálculo incluye un concepto dinámico de demanda, medido por el espacio-km demandado (EKD), que busca estimar los espacios demandados por kilómetro en un día hábil de la línea a analizar; y un concepto dinámico de oferta, dado por el espacio-km ofertado (EKO). Entonces, el FO refleja el nivel de oferta óptima al que debería tender el sistema ante una capacidad de pasajeros dada para poder garantizarles un estándar de confort preestablecido.

explicarse por las características propias de su operación (pasajeros que se trasladan mayores distancias medias, con un índice de pasajeros por kilómetro –IPK- bajo, pero mayor ocupación promedio). Respecto a los bajos niveles estimados para el DF, incide fuertemente la baja distancia media que recorre cada pasajero.

Cuadro 5. Distancia Media Recorrida y Factor de Ocupación - Jurisdicción Nacional

En km y %

Grupo Tarifario	Distancia Media Recorrida (km) (Año 2018)	Factor de Ocupación (%)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.F.	4,9	25,3	25,2	23,9	24,6	24,1	24,4
S.G.I.	7,9	29,5	29,3	28,6	29,2	28,7	28,9
S.G.II.	35,1	36,4	38,9	39,5	40,9	39,1	38,5
JN	8,2	30,0	29,8	29,0	29,6	29,1	29,3

FUENTE: OPC en base a Ministerio de Transporte (2018)

En el marco de una política generalizada de congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, caída en los pasajeros y aumento en los costos operativos por la inflación, el Gobierno Nacional desarrolló un esquema de subsidios que se mantiene hasta el presente, orientado a reducir la brecha entre los costos de las empresas operadoras y las tarifas de los servicios de transporte público, con el objetivo de impedir el traslado de los aumentos de los costos operativos a los usuarios. Tal como se aprecia en el Cuadro 4 del Anexo, con los incrementos tarifarios aplicados a partir del año 2016 para las líneas pertenecientes al Distrito Federal y Suburbanas Grupo I, el porcentaje de cobertura de la tarifa aumenta en un 10% entre los años 2016 y 2019.

Los subsidios al transporte automotor urbano y suburbano de pasajeros se han caracterizado por ser fundamentalmente orientados a la oferta, garantizándole a las empresas prestadoras la transferencia de recursos que le permitan cubrir su tarifa técnica¹⁹.

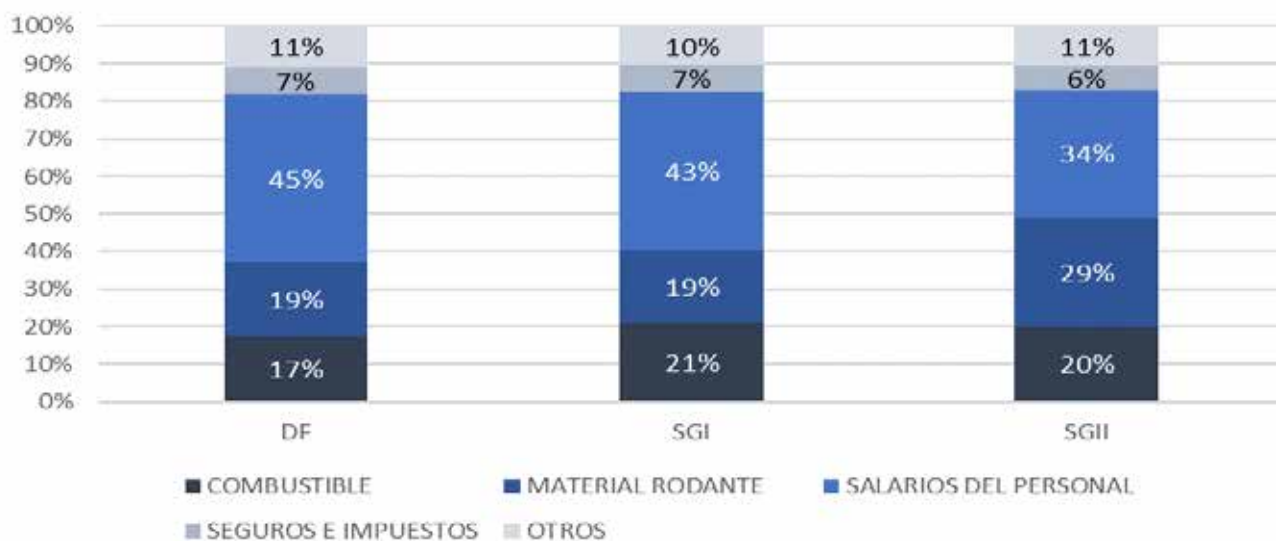
El cálculo de la tarifa técnica del transporte urbano y suburbano de pasajeros se basa en una metodología de costos de explotación elaborada con base a un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Resolución 270/2009). Con relación a la definición de las variables que componen la función de costos de las empresas, en ese estudio se contemplan 23 rubros con sus respectivos sub rubros. La mayoría de estos rubros tienen una incidencia menor sobre el costo total por km, pero hay tres que representan alrededor del 80% del costo. Estos son: los salarios del personal, el combustible y el parque móvil (que se puede subdividir principalmente en la reparación y mantenimiento, y la depreciación del material rodante).

En las líneas de tipo Distrito Federal (DF) los salarios del personal representan el 45% de los costos, el combustible el 17% y el material rodante un 19%. En las Suburbano Grupo I (SGI) el Salario del personal representa el 43%, el combustible el 21% y el material rodante un 19%. Mientras que, las Suburbanas Grupo II (SGII) el Salario del personal solo representa el 34%, mientras que el combustible el 20% y el material rodante el 29%.

¹⁹ La tarifa técnica por definición cubre todos los costos de explotación del servicio.

Gráfico 9. Incidencia porcentual en el costo por kilómetro

En % del total



FUENTE: OPC en base a Resolución N°207/2019

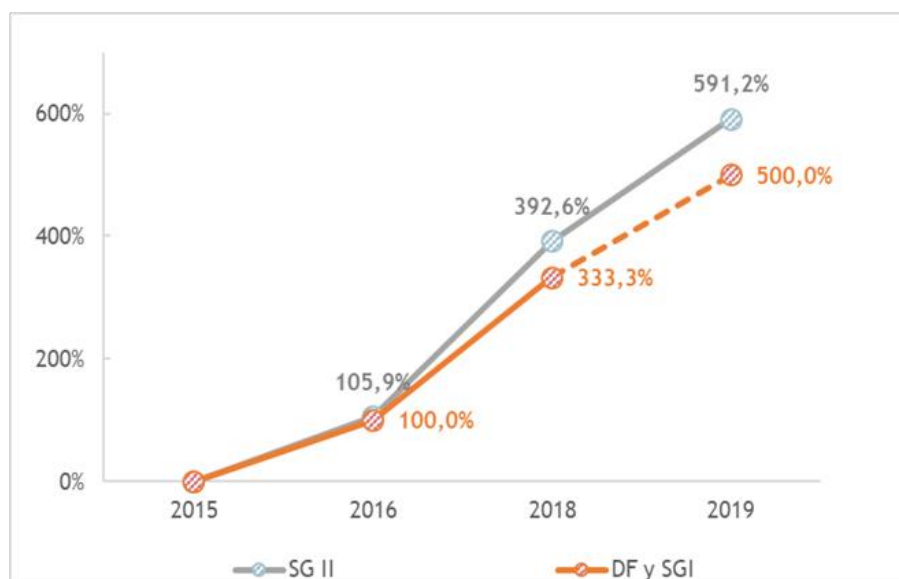
En diciembre de 2018, la Resolución 1144/2018 cambió los parámetros para el otorgamiento de subsidios. Esta nueva resolución estableció una compensación por asignación específica, representativa de la diferencia tarifaria aplicable respecto a la tarifa técnica, en función de la información del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) y de la categoría tarifaria correspondiente. A partir de la misma, se procedió a un re-direccionamiento de los subsidios, asignando progresivamente más peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta.

En los últimos 4 años, los ingresos por tarifa solo han podido cubrir menos de un 40% de los costos del sistema de transporte automotor por pasajeros bajo la jurisdicción nacional. No obstante ello, se observa que entre 2015 y 2019 la tarifa de transporte aumentó un 500% para las categorías DF y SGI, y un 590% para la SGII²⁰.

²⁰ Pasando de \$3 en 2015 a \$18 en 2019 para las categorías DF y SGI, y de \$3,4 a \$23,5 en igual periodo para la categoría SGII.

Gráfico 10. Evolución Tarifaria

2015-2019, en %



Nota: DF: Distrito Federal; SGI: Suburbano Grupo I; SGII: Suburbano Grupo II.

FUENTE: OPC en base a Res 579/2014, Res 46/2016, Res 77-E/2018, Res 713/2018, Res 16/2019 y Res 207/2019

A pesar de este incremento tarifario, el sostenido aumento de los costos ha producido que al año 2019 un 64% de los costos tuvieron que ser absorbidos por los recursos provenientes del FFSIT. Producto del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), este porcentaje en los últimos meses llegó a ser un 91% (ver Cuadro 5 del Anexo).

Con respecto a los indicadores de rendimiento, también se ha observado un progresivo deterioro de los niveles de eficiencia del sector. Así, por ejemplo, los subsidios mensuales por parque móvil (colectivo) han subido de \$190 mil en 2018 a \$280 mil en 2019. Este monto en los últimos meses en el contexto del ASPO ha sido aproximadamente de unos \$490 mil. Los subsidios mensuales por agente (choferes y demás empleados) subieron de \$ 69 mil en 2018 a \$100 mil en 2019, para ser superiores a \$170 mil en el contexto del ASPO. Los subsidios por pasajeros también han aumentado fuertemente de \$18 en 2018 a \$28 en 2019. Actualmente, se estiman en aproximadamente \$60.

La fuerte caída en el factor de ocupación debido al ASPO está tendiendo a poner al sector de transporte automotor exclusivamente dependiente del financiamiento público. El factor de ocupación previo al ASPO era relativamente bajo, en torno al 30%. Posteriormente a marzo de 2020 este factor se estima apenas superior a un 5%.

En el Cuadro 6 del Anexo se presenta un resumen de indicadores clave de desempeño por grupo tarifario para los últimos tres años, diferenciando para el corriente año, una etapa previa al aislamiento social preventivo y obligatorio y otra con ASPO. Para el primer sub-periodo sin ASPO, se estiman los indicadores contemplando el mes de febrero de 2020²¹; mientras que para el segundo sub-periodo, los datos corresponden a un promedio de los meses comprendidos entre abril y julio.

Anexos

Cuadro 6. Evolución Principales Indicadores del Servicio de Transporte de Pasajeros Urbanos y Suburbanos del AMBA Jurisdicción Nacional

Grupo Tarifario		Año			
		2.016	2.017	2.018	2.019
D.F.	Costo Total (millones \$)	4.328	5.199	6.343	9.338
	Cantidad de pasajeros (Millones)	289	330	334	301
	Tarifa técnica estimada	12	16	21	32
	Subsidios (millones \$)	2.857	3.607	4.057	5.796
	Recaudación (Millones \$)	1.470	1.592	2.286	3.543
	Financiamiento por subsidio	66,0%	69,0%	64,0%	62,0%
	Financiamiento por tarifa	34,0%	31,0%	36,0%	38,0%
S.G.I.	Costo Total (millones \$)	17.953	21.345	26.203	39.366
	Cantidad de pasajeros (Millones)	955	1.187	1.220	1.109
	Tarifa técnica estimada	14	18	24	37
	Subsidios (millones \$)	12.450	15.408	17.555	25.957
	Recaudación (Millones \$)	5.503	5.937	8.648	13.409
	Financiamiento por subsidio	69,0%	72,0%	67,0%	66,0%
	Financiamiento por tarifa	31,0%	28,0%	33,0%	34,0%
S.G.II.	Costo Total (millones \$)	1.897	2.183	2.763	3.983
	Cantidad de pasajeros (Millones)	71	52	53	47
	Tarifa técnica estimada	35	42	61	78
	Subsidios (millones \$)	1.188	1.442	1.692	2.350
	Recaudación (Millones \$)	709	741	1.071	1.632
	Financiamiento por subsidio	63,0%	66,0%	61,0%	59,0%
	Financiamiento por tarifa	37,0%	34,0%	39,0%	41,0%

FUENTE: OPC en base a Res 52/2016, Res 506-E/2017, Res 1144/2018, Res 789/2019.

Cuadro 7. Datos operativos. Jurisdicción Nacional

Grupo Tarifario		Año	
		2.019	jun-20
D.F.	Recaudación (millones \$)	295	105
	Costo Total (millones \$)	778	1.119
	Subsidios (millones \$)	483	1.014
	Financiamiento por subsidio	62,0%	91,0%
	Financiamiento por tarifa	38,0%	9,0%
S.G.I.	Recaudación (millones \$)	1.117	434
	Costo Total (millones \$)	3.280	4.719
	Subsidios (millones \$)	2.163	4.284
	Financiamiento por subsidio	66,0%	91,0%
	Financiamiento por tarifa	34,0%	9,0%
S.G.II.	Recaudación (millones \$)	136	41
	Costo Total (millones \$)	223	321
	Subsidios (millones \$)	87	280
	Financiamiento por subsidio	39,0%	87,0%
	Financiamiento por tarifa	61,0%	13,0%
J.N	Recaudación (millones \$)	1.549	581
	Costo Total (millones \$)	4.282	6.159
	Subsidios (millones \$)	2.733	5.578
	Financiamiento por subsidio	64,0%	91,0%
	Financiamiento por tarifa	36,0%	9,0%

FUENTE: Elaboración en base a datos del Ministerio de Transporte y Ministerio de Transporte

Cuadro 8. Indicadores de desempeño, KPI. Jurisdicción Nacional

Cuadro Tarifario	KPI	2.018	2.019	2.020	
				Sin ASPO	Con ASPO
D.F.	FO	23,1%	23,4%	16,3%	4,7%
	Subsidios/Km	38,6	55,3	93,5	96,7
	Subsidios/ Parque móvil	182,2	250,2	417,4	432,6
	Subsidios/ Agentes	65,4	91,8	155,2	160,6
	Subsidios/ GO consumido	75,0	107,0	186,9	(s.d)
	Subsidios/Pasajero	11,5	16,9	13,7	36,7
S.G.I.	FO	27,1%	27,3%	19,3%	6,3%
	Subsidios/Km	33,4	48,3	82,1	82,7
	Subsidios/ Parque móvil	187,4	263,7	438,1	443,3
	Subsidios/ Agentes	65,8	93,6	156,5	157,8
	Subsidios/ GO consumido	64,7	92,4	161,3	(s.d)
	Subsidio/Pasajero	13,2	20,0	16,2	38,1
S.G.II.	FO	38,2%	37,6%	19,1%	8,4%
	Subsidios/Km	21,8	34,0	59,2	61,9
	Subsidios/ Parque móvil	212,4	326,0	559,2	585,2
	Subsidios/ Agentes	76,6	117,7	201,3	210,8
	Subsidios/ GO consumido	55,4	84,4	151,9	(s.d)
	Subsidio/Pasajero	28,4	48,2	57,3	101,9
J.N	FO	29,5%	29,4%	18,2%	6,5%
	Subsidios/Km	31,2	45,8	78,3	80,4

Nota: El Factor de Ocupación (FO) para el año 2020 se estima tomando una cantidad de 66 espacios por colectivos descrita en el trabajo Ministerio de Transporte (2018), a partir del mismo informe se asigna la distancia media recorrida por pasajero diferenciada por grupo tarifario, mientras que el número de pasajeros se aproxima a partir de las operaciones realizadas sobre la red SUBE. Para el sub-período con ASPO, se asume que la cantidad de kilómetros recorridos se mantiene desde febrero del mismo año.

FUENTE: Elaboración en base a datos del Ministerio de Transporte

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

