

Conflictos entre el Régimen de Subsidios Energéticos Focalizados (Decreto 465/2024) y la Ley de Zona Fría (N° 27.637)

Resumen

El 28 de mayo, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 465/2024, que aprueba la reestructuración de los regímenes de subsidios a la energía de jurisdicción nacional, mediante un programa de “Subsidios Energéticos Focalizados”. El programa fija como objetivos en su artículo 1, los de “(i) trasladar a los usuarios los costos reales de la energía; (ii) promover la eficiencia energética; y (iii) asegurar a los usuarios residenciales vulnerables, el acceso al consumo indispensable de energía eléctrica, gas por redes y gas envasado”. Entra así, en directa contradicción (en su lógica, espíritu y normativamente) con el “Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas” (art. 75 Ley 25.565 y conocido como “Fideicomiso de Zona Fría”). Analizaremos en este informe, las razones, conflictos y solución posible a este conflicto.

¿Qué establece el Decreto 465/2024?

- Fija un periodo de transición para lograr sus objetivos, que se estira hasta noviembre de 2024 (con una posible prórroga de 6 meses) (art. 2).
- Elimina los límites a los aumentos del costo del valor de la energía fijados por el Decreto 332/22 (que lo limitaba por CVS) (art. 3).

- Determina una flexibilidad casi total en los criterios para categorizar a los consumidores conforme el Decreto 332/22, permitiendo que en cualquier momento puedan excluirse a los consumidores de una categoría por “indicadores de exteriorización patrimonial que indirectamente manifiesten nivel de ingresos”, tanto del titular como de cualquiera de los integrantes del grupo familiar (art. 4).
- Se permite “establecer topes a los volúmenes de consumo subsidiados”; establecer bonificaciones en el valor de la energía para las categorías 2 y 3 del Decreto 332/22; determinar que los consumos que excedan los volúmenes fijados “sean abonadas a los precios mayoristas de gas natural y energía eléctrica establecidos por la SECRETARÍA DE ENERGÍA o resultantes de la interacción de los agentes del mercado” (art. 5).
- El reempadronamiento de los beneficiarios en el RASE (art. 5 y 7).
- Analizar los otros regímenes de subsidios y proponer su derogación, adecuación o reemplazo, así como fijar un “mecanismos para establecer los beneficios” que emanan de la ley 27.218 de “Entidades de Bien Público” y 27.098 de “Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo” (art. 10)

¿Cómo se explican y fundamentan estos cambios?

Amén de un largo recuento de los sistemas de subsidios vigentes hasta el momento, así como de los factores que los hacen

superponerse, el decreto marcó los puntos centrales que fundan la medida tomada en:

- Que la política tarifaria implementada se combinó con una política de subsidios a nivel del precio mayorista que no reconoció el costo real de la energía
- Que ello contribuyó a la opacidad de las tarifas finales y a la confusión conceptual entre los montos efectivamente facturados a los usuarios y los subsidios
- Que la situación se agravó más aún, con consecuencias ruinosas para el Fisco, por el hecho de que las políticas de subsidios se mantuvieron disociadas de la capacidad de pago de los usuarios, resultando en subsidios generalizados, y no focalizados en quienes **realmente lo necesitan** (la negrita nos corresponde).
- Que, en definitiva, la actual política de subsidios y el sistema actual de segmentación establecido por el Decreto N° 332/22 ha llevado a que los precios mayoristas de energía no cubran los costos de abastecimiento, con lo cual el sector energético argentino ha requerido aportes crecientes del Tesoro Nacional.

Al paso, el decreto marca el pase de este sistema por el mecanismo de audiencia pública, así como el cumplimiento de los requisitos fijados por la CSJN, buscando cobertura judicial para la propuesta, al presumir que el sistema implica un aumento indirecto o directo del servicio público en sí.

¿Cómo enmarca el régimen de Zona Fría el decreto?

El decreto, sin hablar directamente del régimen de Zona Fría en su articulado (aun cuando si habla específicamente de los regímenes de club de barrio y entidades de bien público), si la analiza en sus fundamentos.

Al respecto dice “(...) entre las deficiencias detectadas, en el caso del gas natural, se advierte que coexisten TRES (3) regímenes de subsidios para usuarios residenciales que podrían acumularse en una misma factura: la bonificación por Tarifa Social, el cuadro tarifario correspondiente a los Niveles 2 y 3 según el Decreto N° 332/22 y, si el usuario se encuentra en alguna de las localidades alcanzadas por la Ley N° 27.637 de Ampliación de Zona Fría, a los que le aplican también los cuadros tarifarios con descuentos equivalentes al CINCUENTA POR CIENTO (50%) del cuadro tarifario pleno”.

Así como que “(...) la Ley N° 27.637 amplió el Régimen de Zona Fría establecido en el mencionado artículo 75 de la Ley N° 25.565, y por el Decreto reglamentario N° 486 del 2 de agosto de 2021 se creó el Registro Único de beneficiarios y beneficiarias especiales del RÉGIMEN DE ZONA FRÍA, que no establece límite alguno a los consumos a ser subsidiados, abarcando más de la mitad del país e incluyendo en el régimen zonas calificadas como cálidas (por ejemplo la ciudad de Rosario, en la Provincia de SANTA FE)”.

A lo que agrega que “(q)ue en la ampliación del RÉGIMEN DE ZONA FRÍA se distingue entre usuarios generales con TREINTA POR CIENTO (30%) de descuento y usuarios vulnerables con CINCUENTA POR CIENTO (50%) de descuento, sin límite en los consumos, por lo que se ha estimado un exceso de consumo valorizado en 479,6 millones de dólares estadounidenses, tomando el subsidio otorgado

en factura para el periodo que va desde enero de 2016 a enero de 2024”.

¿Qué conflicto se genera entre este sistema y el régimen de Zona Fría?

El conflicto es evidente y casi total, dado que emana no solo de la jerarquía de las normas o los mecanismos utilizados, si no también de las lógicas que los justifican y del origen de los fondos.

Diferencia conceptual

El programa propuesto por el Decreto 465/2024, está basado en subsidios únicamente por capacidad económica (quienes menos tienen, deben tener una ayuda económica específica), quedando excluidos de esta ayuda cualquier persona que supere los umbrales que la autoridad de aplicación determine.

Por otro lado, el Régimen de Zona Fría (si bien incurre en cierta confusión al establecer diferencias en los porcentuales, según la capacidad económica), está basado en el derecho al mayor consumo de todas las poblaciones del país que habitan en zonas en donde la temperatura hace necesario un mayor grado de calefacción. El factor económico aquí no es relevante en sí mismo, si no que se apunta a un aspecto de equidad Federal, porque no todas las provincias tienen las mismas condiciones, y aplicar las mismas respuestas, devendría en una solución inequitativa. Este sistema excede el aspecto económico como único factor de análisis.

Esto implica una diferencia conceptual notoria que hace incompatible gran parte de las soluciones propuestas.

Diferencia en el origen de los fondos

El segundo aspecto, es que si bien se incorpora en el análisis del decreto el Régimen de Zona Fría, dentro de los demás sistemas que analiza, este tiene particularidades notorias. Una de ellas es el fondeo del sistema.

Si bien el Decreto lo suma a los sistemas que habrían generado “consecuencias ruinosas para el Fisco”, o marca los gastos que se habrían sucedido por el consumo “en exceso”, el sistema de Zona Fría no tiene costo fiscal por sí mismo.

Esto sucede ya que el mismo está atado al cobro del recargo establecido en el párrafo segundo del artículo 75 de la ley 25.565, recargo abonado por los usuarios que no habitan en las zonas alcanzadas, y no a fondos que el estado nacional deba aportar. Es en efecto, un subsidio cruzado entre zonas del territorio nacional. El sistema en sí no genera obligación de aporte por parte del estado nacional y ha sido superavitario en múltiples oportunidades.

Diferencia de jerarquía normativa

El otro aspecto que genera una directa contradicción entre ambos sistemas es que mediante un decreto, no solo procede a criticar y aplicar distintas lógicas al análisis del régimen de Zona Fría, si no que pretende alcanzarlo, dado que establece en su artículo 1 pretende reestructurar “los regímenes de subsidios a la energía de jurisdicción nacional” sin excepción alguna (en principio).

El régimen de Zona Fría (al igual que el de club deportivo y entidades de bien público que analizaremos brevemente más abajo) fueron fijados por ley, justamente para garantizar su permanencia.

Esto hace que el esquema propuesto entre en directa contradicción.

Un ejemplo de esto lo tenemos, por ejemplo, en la limitación del subsidio por volumen de consumo propuesto en el artículo 5 (señalado en los fundamentos como un problema, por el supuesto consumo en exceso por los habitantes de la Zona Fría), esquema totalmente incompatible con el régimen de zona fría de la ley 27.637, que determina “(...) **los cuadros tarifarios diferenciales para los usuarios residenciales del servicio de gas natural por redes y gas propano indiluido** y todos los usuarios del servicio general P de aquellas localidades abastecidas con gas propano indiluido por redes que se apliquen en el marco de este régimen **serán equivalentes al setenta por ciento (70%) de los cuadros tarifarios plenos establecidos por el ENARGAS**, con la **excepción** de los **usuarios residenciales que satisfagan alguno de los siguientes criterios de elegibilidad, a los cuales se les aplicará un cuadro tarifario equivalente al cincuenta por ciento (50%) del cuadro tarifario pleno**”. Esto significa que la autoridad de aplicación puede determinar los cuadros tarifarios, pero la ley fija los subsidios de forma general sobre los mismo, sin acotarse de manera alguna por el monto consumido.

¿Qué sucede con las leyes de Entidades de Bien Público y Clubes de Barrio?

Ambos casos están referidos directamente en el Decreto, pero son distintos al visto.

En primer lugar, el artículo 10 parecería excluirlas del sistema propuesto por el Decreto, dado que las propone para su análisis para una futura reforma, al establecer que la autoridad de aplicación “(...) deberá proveer un mecanismo para establecer los beneficios que correspondan a las entidades de bien público, clubes de barrio y de pueblo, y otras categorías de usuarios sin fines de lucro asimilables”.

En relación a la Ley 27.218 de Entidades de Bien Público, la misma se fundamenta en “(...) la naturaleza específica de estas personas jurídicas que no persiguen fines de lucro y tienen por principal objeto el bien común”. Este criterio es de fomento de la actividad, y no se relaciona con lo mencionado en el decreto como objetivos.

Otro aspecto que garantiza la aplicación de la ley (desde el punto de vista normativo) es que si bien en principio establece únicamente “(...) el cobro de una tarifa, por parte de los prestadores de servicios públicos, que resulta de la incorporación en el cuadro tarifario respectivo de la categoría “entidad de bien público”” (art. 3), luego pone un techo al valor correspondiente a esta categoría obligatoria: Se establece como tope máximo en la facturación de los sujetos del presente régimen, la tarifa máxima prevista para los usuarios residenciales para cada servicio. La base de facturación será equivalente o menor a la tarifa mínima que abonan los usuarios residenciales, según los cargos propios de cada servicio (art. 8).

Esta técnica legislativa, asegura la aplicación automática (y la exigibilidad judicial si fuera necesario) del sistema generado. De igual manera, salvo modificación o derogación, impide la aplicación del esquema del decreto 465/2024.

El caso de la ley 27.098 de Clubes de Barrio y de Pueblo es distinto, dado que su mecanismo no es automático. El artículo 16

determina que las entidades que se inscriban al registro, serán beneficiarias de una tarifa social básica de servicios públicos. Para luego aclarar que "(l)a implementación y determinación de la tarifa social básica estará a cargo de la autoridad de aplicación, la que se encuentra facultada para:

- a) Establecer los criterios según los cuales se determinarán los beneficios y beneficiarios de la tarifa social básica;
- b) Celebrar los convenios respectivos con empresas prestadoras de servicios públicos y con los entes reguladores de servicios públicos;
- c) Supervisar la puesta en marcha y el funcionamiento de las estructuras operativas en las diversas jurisdicciones;
- d) Verificar la correcta aplicación de la tarifa social básica por parte de las empresas prestatarias de servicios.

Asimismo, los entes reguladores de servicios públicos deberán implementar, incorporar y adecuar en sus cuadros tarifarios la tarifa social básica creada por la presente ley".

Como vemos, no hay automaticidad posible en base a esta norma, quedando todo en manos de la autoridad de aplicación, en lugar de determinar el piso la propia ley. Esto hace que en la práctica, reglamentariamente, pueda dejarse sin efecto los objetivos fijados por la ley.

¿Cómo se resuelve el conflicto entre el régimen de subsidios del Decreto, con el de la Zona Fría?

El régimen de zona fría, al contar con una jerarquía superior y ser autoejecutable, no puede ser limitado por el sistema

implementado por el decreto, debiendo interpretarse que el mismo está excluido (solución factible, dado que no hay un artículo expreso al efecto, si bien el sistema lo abarca). El posible avance en otro sentido habilitaría fácilmente el reclamo judicial colectivo de los afectados, dado que violaría directamente la jerarquía normativa establecida por la constitución nacional (art. 31 CN), así como los derechos que nacen de las leyes analizadas.

Una situación similar (aunque mas certera, dado el artículo 10 del decreto) tenemos con las entidades de bien público, que siguen resguardadas por la ley respectiva.

No corre la misma suerte el sistema de la ley de Clubes de Barrio, que por su poca claridad normativa, deja expuesto todo el sistema a su derogación o acotamiento por medio de la reglamentación.