

GENERALIDADES

Dirigido a	Directorio
Realizado por	GAyA/GT/GDyE/GAL
Tema	Ruta de transporte aplicable a Terminales de regasificación de GNL
Fecha del Informe	13/02/2019
Expediente N°	EX-2019-08552582- -APN-GAYA#ENARGAS

Con fecha 19/04/2018, en el punto 2) del Acta de Directorio N° 326, se instruyó a la Gerencia de Almacenaje y Abastecimiento, la conformación de un equipo interdisciplinario con participación de las Gerencias de Transmisión, Distribución, Desempeño y Economía y Asuntos Legales, para la elaboración de un informe de diagnóstico del abastecimiento y propuestas de modificaciones regulatorias.

Dentro del referido contexto, el presente informe desarrolla una parte de la temática abordada en el estudio de diagnóstico y propuestas encaminado por el equipo Intergerencial.

Adicionalmente, con fecha 21/11/2018, en el punto 1) del Acta de Directorio N° 330, se instruyó al referido equipo intergerencial en análisis de los antecedentes y las posibles alternativas regulatorias para la creación de un punto de ingreso al sistema de Transporte en Escobar y en particular de la creación de una ruta de transporte GBA/GBA.

1. OBJETO

El objeto del presente informe consiste en analizar la vigencia de la normativa relacionada con las rutas de abastecimiento aplicables a las inyecciones de gas natural licuado (GNL) regasificado proveniente de los FSRU (Flotating Storage and Regasification Unit) sito en la terminal de Escobar.

2. ANTECEDENTES

La Resolución ENARGAS N° I-847/09 aprobó los cuadros tarifarios correspondientes al punto de inyección de Bahía Blanca para el GNL regasificado, así como estableció que en el caso de que el GNL regasificado fuese inyectado con nominación sobre contratos TF vigentes, la tarifa ED debía facturarse a valor cero.

Sin perjuicio de la determinación de tarifas de transporte que, para el caso concreto efectuó este Organismo, es preciso aclarar que la Resolución MPFIPyS N° 2000/05 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, establecía que el ex Subsecretario de Coordinación y Control de Gestión debía tomar intervención previa y necesaria respecto de la emisión de todo acto administrativo a dictar que involucrase o incidiese en forma directa o indirecta sobre la fijación, determinación, ajuste, aumento o reducción de precios, tarifas, gravamen, canon, compensación, subvención, aranceles, subsidios, tasas y/o cargos, que propicien los Organismos o Reparticiones vinculados o dependientes administrativa o funcionalmente del referido MINISTERIO.

En este sentido, la ex Subsecretaría Coordinación y Control de Gestión emitió la Nota SSCyCG N° 3002 del 3 de Junio de 2009, aclarando respecto de los cuadros tarifarios remitidos bajo Nota ENRG/GDyE/GAL/I 7906/08, que *“considerando el contexto en el cual se aprueban los mismos, es decir, la necesidad de importar GNL e inyectarlo en la sub-zona Bahía Blanca, es que esta Subsecretaría indica que, para aquellos casos en que los cargadores cuenten con contratos TF*

vigentes y el GNL regasificado sea inyectado con nominación sobre esos contratos, la tarifa ED se facture a valor nulo de manera tal que no tenga impacto tarifario en las tarifas vigentes”.

Cabe aclarar que al momento del dictado de la Resolución ENARGAS N° I-847/09, las inyecciones de gas natural de origen nacional en la cuenca neuquina habían declinado fuertemente y eran sensiblemente inferiores a la capacidad de transporte. Adicionalmente, encontrándose vigente la Ley de Emergencia económica, las tarifas de servicios de transporte y distribución se encontraban pendientes de revisión, mientras que por otra el precio del GNL al usuario, estaba subsidiado por el Estado Nacional.

En lo que refiere a la asignación del GNL inyectado en el puerto de Escobar, las Notas ENRG/GT/GD/GDYE/GAL/I N° 6642 y N°6643 de fecha 24/06/2011 establecieron que el gas natural regasificado se consideraría como inyectado en las cuencas de cada gasoducto (Noroeste y Neuquina) y que a los cargadores que nominen sobre contratos TF no correspondería aplicarles tarifa ED.

En dichas Notas se aclaró que el volumen nominado sobre cualquier punto de entrega del gasoducto Norte, debía ser considerado como inyectado en cuenca Noroeste, hasta completar la capacidad de transporte, así como el volumen nominado sobre cualquier punto de entrega del gasoducto Centro-Oeste debía ser considerado como inyectado en cuenca Neuquina, hasta completar la capacidad de transporte, y que en caso que el caudal inyectado por la regasificación de GNL fuese mayor a la capacidad de transporte de los gasoductos mencionados, el remanente se debería considerar como cuenca Neuquina, en el sistema sur.

Adicionalmente, en la referida Nota se aclaró que “*en tanto la Resolución ENRG N° I-847/09 no ha definido los criterios de inyección en Bahía Blanca, se deberá incorporar el criterio aquí sostenido en lo referente a la consideración del GNL regasificado como inyectado en cuenca Neuquina hasta completar la capacidad de transporte de los gasoductos Neuba II y Neuba I*”, criterio luego ampliado mediante Nota ENRG/GT/GD/GDyE/GAL/I N° 5940/2013 incluyéndose todas las cuencas de inyección del gasoducto San Martín.

En este contexto, dichas formulaciones se fundamentaron en que, por un lado, el transporte es un servicio que implica grandes inversiones y de largo plazo y, por otro, que quienes necesitan garantizarse el servicio buscan contratos de largo plazo, que son los que en la actualidad se encuentran vigentes, y cuyas zonas de recepción son las cuencas originarias de producción de gas. Es decir, los contratos pre-existentes a la instalación de las terminales y que tienen como inicio las cuencas originarias, son en su gran mayoría contratos de largo plazo que buscan garantizar el suministro. Asimismo, este sistema de regulación basado en un encuadre contractual, atempera los costos de un sistema de altas inversiones a lo largo de un mayor plazo.

3. DESARROLLO

3.1. ASPECTOS DE ABASTECIMIENTO Y OPERATIVOS

El informe intergerencial GAYA/GDyE/GT N°3/19, analiza el estado de situación del sistema de Transporte en general, respecto de la demanda actual y las proyecciones en el corto plazo –un año vista-, ello así considerando los significativos cambios en cuanto a disponibilidad de gas natural de origen nacional, a cuyos términos nos referimos *brevitatis causae*.

De las conclusiones vertidas en el mismo, se observa que los gasoductos Centro Oeste y Neuba I y II se encuentran despachados completos en cuanto a su capacidad de transporte, tanto en verano como en invierno. Adicionalmente, del incremento de inyección previsto en la cuenca neuquina, producto de la producción ascendente de la formación Vaca Muerta para fines del 2018 e invierno de 2019, similar situación se estima observar en gasoductos Neuba II y Neuba I.

En este sentido las cuestiones operativas, referidas a los déficits de inyección en cuenca neuquina, que vinieron a reemplazar las inyecciones de GNL regasificado, se encontrarían superadas en el 2019, siendo que la capacidad de transporte se encontraría completa.

No obstante, dada la marcada estacionalidad de la demanda prioritaria, concentrada fundamentalmente en la zona de GBA, resulta necesario mantener las inyecciones invernales de GNL a los efectos de satisfacer la misma.

En este sentido, y hasta tanto no se encuentre incrementada la producción de origen nacional, así como la infraestructura necesaria para llevar el fluido a los principales centros de consumo, se observa necesario mantener la disponibilidad de gas adicional en el período invernal, ya sea proveniente de Bolivia o de las terminales de GNL, según se describe en forma detallada en el referido informe intergerencial GAyA/GDyE/GT N°3/19.

Ahora bien, el sentido físico del flujo del tramo San Jerónimo – GBA (ver gráficos del Anexo), fluctúa en verano e invierno. Durante el período invernal, el GNL abastece a la zona norte denominada Fuera del Anillo de GBA y a parte del sur de la zona Litoral en función de la demanda, en sentido GBA- San Jerónimo, es decir, inverso al vigente contractualmente.

Durante el periodo estival, y dado que en los últimos años la necesidad de inyecciones de GNL en Escobar durante el verano está prácticamente reducida a pocos días de temperaturas excesivamente calurosas, para el abastecimiento de usinas, el fluido fluye en parte en sentido San Jerónimo hacia GBA y en otra parte asciende desde GBA a la zona Litoral.

Adicionalmente, de incrementarse la inyección nacional, podría, en un futuro y con la ampliación de capacidad de transporte, revertirse en menor o mayor medida el flujo del gasoducto Norte, pudiendo hacer que el mismo fluctúe en verano e invierno variando el sentido físico del mismo en distintas épocas del año.

Por lo tanto, es de esperar que el sistema evolucione de un funcionamiento operativo de cuenca a centro de consumo, a un sistema bidireccional en función de la época del año, otras situaciones similares podrían observarse de darse ampliaciones de transporte u otras terminales de regasificación, que podrían variar la configuración de operación del sistema.

3.2. ASPECTOS REGULATORIOS – TARIFARIOS

En el año 2017 se culminó el proceso de Revisión Tarifaria Integral RTI, a partir del cual se fijaron nuevas tarifas máximas para la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas.

Para el cálculo de las mismas se determinaron el Costo de Capital y los distintos componentes del Caso Base necesarios para obtener el requerimiento de ingresos de cada Licenciatarias para el quinquenio, adecuados para una prestación normal y segura del servicio, a saber: el valor de la Base Tarifaria, o Base de Capital necesaria para la prestación del servicio regulado; el Plan de Inversiones a ejecutar durante el quinquenio; el Capital de Trabajo afectado al giro del negocio regulado; la estimación de los Gastos de Operación y Mantenimiento, Comercialización y Administración necesarios para la prestación del servicio regulado; los Impuestos que gravan la actividad regulada y las estimaciones de la demanda esperada durante el quinquenio.

Definido el monto del requerimiento de ingresos, partiendo de la estructura tarifaria correspondiente y considerando la demanda proyectada, se determinó el incremento tarifario para cada Licenciataria que le permite obtener, a lo largo del quinquenio, los ingresos necesarios -en valor presente neto- equivalentes a dicho monto de requerimiento de ingresos.

Ya finalizado dicho proceso de cálculo tarifario en los términos previamente descriptos, y considerando tanto la necesidad operativa de mantener inyecciones de GNL regasificado provenientes de la terminal sita en el puerto fluvial de Escobar a los efectos de asegurar el abastecimiento, como el persistente incremento de inyección que se viene registrando en la cuenca neuquina, producto de la producción ascendente de la formación Vaca Muerta, se observa que se

han modificado las condiciones vigentes al momento de la promulgación de la Resolución ENARGAS N° I-847/09 y la restante normativa ya citada, todo lo cual genera la necesidad de llevar adelante un nuevo análisis de situación.

En lo que respecta a la terminal de Bahía Blanca, la Resolución ENARGAS N° I-847/09 estableció cuadros tarifarios aplicables a las rutas BBL-BBL, BBL-BA y BBL-GBA, los cuales pueden ser utilizados en caso de inyecciones en dicho punto.

A – Regulación de flujos y tarifas bidireccionales

De acuerdo a las condiciones y normativas vigentes en la actualidad, el encuadre regulatorio y tarifario para los casos en los cuales coexisten contratos con direcciones del flujo opuestas y/o físicamente el sentido del flujo puede variar a lo largo de un período anual, consiste en considerar y tarifar a los servicios en uno de los sentidos del flujo como Intercambio y Desplazamiento - ED.

Contar con cuadros tarifarios bidireccionales sería posible, es decir se podría tener tarifas en un sentido o en el otro –haciendo una correcta asignación de costos-, pero normativamente los contratos de servicios de transporte firme e interrumpible para volúmenes cuyas rutas serían inversas no podrían estar vigentes en el mismo lapso.

Todo ello es consecuencia de que el sistema de regulación elegido en el país para el transporte se encuentra basado en una estructura contractual que garantiza la disponibilidad de servicio para los cargadores que requieran transporte firme. Los principales conceptos que conforman dicha estructura se encuentran, en primer lugar, en las definiciones del **Reglamento de Servicio de Transporte** donde se establece que el "Servicio de Transporte" es "El servicio público prestado por el Transportista, conforme al Contrato de Servicio de transporte correspondiente; bajo las modalidades de Firme, Interrumpible o de Desplazamiento e Intercambio" y el "Contrato de Servicio" es "Un Contrato de Transporte de gas natural según el modelo adjunto a las Condiciones Especiales del presente Reglamento o cualquier otro Contrato autorizado por el Ente".

Dichos contratos, también de acuerdo a lo establecido en las **Condiciones Especiales** de los Servicios de Transporte -que son parte del **Reglamento de Servicio**-, tendrán una duración no menor a un año y los servicios de transporte firme e interrumpible que serán brindados se describen como que consistirán en: (i) la recepción de gas del Cargador en el(los) Punto(s) de Recepción especificados en el Contrato de Servicio formalizado en una determinada cantidad (con más el combustible retenido conforme a las disposiciones del Artículo 7 de las Condiciones Especiales); (ii) el transporte de gas a través del gasoducto del Transportista; (iii) la entrega de Cantidades Equivalentes de gas (menos el combustible retenido conforme a las disposiciones del Artículo 7 de las Condiciones Especiales) por el Transportista al Cargador, o por cuenta del Cargador, en el(los) Punto(s) de Entrega especificados en el Contrato de Servicio que corresponda.

En consecuencia, de todo lo antedicho se observa que la estructura contractual en la cual se basa la regulación del sistema de transporte prevé que los servicios de transporte en firme se brinden conforme a un contrato de servicio, el cual debe contar al menos con un plazo de un año y en el que se especificarán cantidades y puntos de recepción y entrega, todo ello a ser cumplido por la Licenciataria de Transporte salvo Fuerza Mayor o delimitadas razones operativas, en cuyo caso se suspenderían las obligaciones de ambas partes.

Para avanzar en la determinación de rutas bidireccionales con sus correspondientes tarifas asociadas, el primer elemento a considerar es la necesidad de modificar esta estructura de contratos con sus contenidos y definiciones, y en consecuencia el Reglamento de Servicio de Transporte (con previa consulta pública).

Luego, debería llevarse a cabo el análisis respecto a la ecuación económica de las Licenciatarias y la metodología de incorporación de los contratos existentes a este nuevo sistema.

En esta misma línea, respecto al cálculo tarifario, debieran analizarse distintas alternativas:

- I. Manteniendo las mismas tarifas vigentes para ambas direcciones en cada tramo de las rutas¹, teniendo en consideración que la asignación del transporte se realiza a través de un mecanismo que garantiza el libre acceso, la no discriminación y asimismo la disponibilidad del servicio por plazos largos que puedan garantizar el suministro y modificando la obligación establecida para el Cargador en las Condiciones Especiales del Servicio de Transporte Firme respecto a que cada mes deberá pagar el cargo por reserva de capacidad:
- a) Estimar períodos de vigencia a lo largo del año de una ruta y la otra y establecer en los contratos TF –cuya duración puede continuar siendo superior al año- durante los meses del año en que tendrá vigencia dicho servicio, siendo que para los restantes meses el cargador tendrá otro contrato para contar con un servicio ED –asociado a su contrato TF original-. Esta alternativa está pensada para cargadores que tienen contratos de gas o prefieren contar con el gas siempre desde una misma cuenca y, en consecuencia, mantendrán las mismas zonas de recepción y entrega contractuales.
 - b) Sin determinar previamente los tiempos en que se modificará el flujo de gasoducto, establecer contratos TF en los que se encuentre previsto la posibilidad de que se abastezca a los cargadores desde otra zona de recepción, notificándolos de la reducción en su cargo por reserva y la utilización de un contrato de Servicio de Intercambio y Desplazamiento.
 - c) Una alternativa similar a la 2) I. a) o b) pero considerando que el cargador está dispuesto a inyectar el gas desde las distintas opciones de zonas de recepción, situación en la cual su contrato TF tendría vigencia durante todo el año, adaptándose a cargar el gas dependiendo del flujo coyuntural del gasoducto y modificando la tarifa de acuerdo a la dirección del flujo.

En todos los casos, si se lleva adelante una ampliación que aporta al servicio en un sentido del flujo, debiera considerarse que la sobre-tarifa sea cargada sobre los cargadores que la soliciten y solo en ese sentido del flujo.

II. Llevar a cabo un análisis técnico, de despacho y tarifario para los distintos sentidos del gasoducto y establecer nuevos cuadros tarifarios para cada una de las direcciones del flujo², y una vez fijadas dichas tarifas considerar las condiciones y las alternativas establecidas en el punto I.

III. Cambiar la estructura tarifaria, estableciendo valores variables a lo largo del año que se encuentren influenciados por la situación puntual del mercado de transporte³.

En todos los casos, la estructura contractual y los mecanismos de asignación de capacidad de transporte serán completamente reformulados, desde una perspectiva técnica, que necesitará de un período de transición; período dónde cabe decir se respetará la estabilidad de derechos de índole patrimonial.

Por lo tanto, avanzar sobre la definición de rutas bi-direccionales, como se observa del actual funcionamiento operativo, implica la revisión de cuestiones regulatorias que hacen al fondo del funcionamiento del sistema regulado, y por ende deben abordarse desde una perspectiva más amplia que las necesidades particulares del próximo año.

B – Determinación de una ruta y tarifa GBA - GBA

¹ El hecho de mantener las tarifas iguales en ambos sentidos tiene que ser justificado con algún criterio de necesidad y provisoriedad, ya que esas tarifas no reflejarán el costo del servicio en ambos sentidos.

² Fuera del ámbito de una revisión tarifaria sería necesario considerar la aplicación del artículo 46 o 47 de la Ley 24.076

³ En este caso debieran estudiarse, especialmente fuera del ámbito de la revisión tarifaria, qué modificaciones más profundas deberían realizarse sobre el marco normativo tarifario tanto de las Transportistas como de las Distribuidoras.

Previo a la determinación de rutas bidireccionales y dado el contexto actual, podría avanzarse en la determinación de la nueva ruta tarifaria GBA – GBA, en las condiciones similares a las que se creó la ruta BB – BB, dentro del contexto regulatorio actual, con lo cual solo sería posible establecer contratos en dicha zona cuando estén completas las capacidades de transporte de los gasoductos, cuestión que se estaría alcanzando conforme se describe en el análisis de abastecimiento y operativo.

Al igual que en el caso de la creación de la zona de recepción de BB, y considerando que sería un transporte marginal, se podría establecer la tarifa asimilándola a la de otra ruta vigente sobre TGN, equivalente a una con punto de recepción de inyecciones y entrega en misma zona tarifaria, como por ejemplo Neuquén – Neuquén.

En este sentido, debería modificarse la normativa vigente –que como parte del Programa Energía Total se estableció a través de Notas ENARGAS- permitiéndose que los Cargadores contraten capacidad abasteciéndose desde Escobar, y sólo para entregas en la misma zona GBA –ya que de ampliarse se daría un caso asociable a la Alternativa A-.

3.3. ANALISIS EN EL MARCO DEL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 24076

Dado lo antes expuesto, corresponde destacar algunas cuestiones que deben tenerse en consideración a los fines de no generar distorsiones o señales, que puedan tener un impacto negativo o indeseado en el comportamiento de los mercados y la demanda, que puedan afectar el **desarrollo eficiente de la infraestructura de transporte-almacenamiento, la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y el aliciente a inversiones para asegurar el suministro a largo plazo, para así proteger adecuadamente los derechos de los consumidores, tal lo establece el artículo 2° de la Ley N° 24076 entre los objetivos de esta Autoridad Regulatoria.**

En este sentido debería tenerse en consideración que si el GNL es comercializado por IEASA a valores menores que su costo de adquisición (incluyendo el costo de almacenaje y regasificación), una tarifa GBA-GBA consistente con los costos del sistema de transporte, en conjunción con un costo de GNL y almacenaje menor que los costos reales, podría dar señales equivocadas en cuanto a las rutas a contratar por parte de los Cargadores, desalentando las inversiones de expansión del sistema y generando un efecto contrario al desarrollo de infraestructura y producción nacional eficientes.

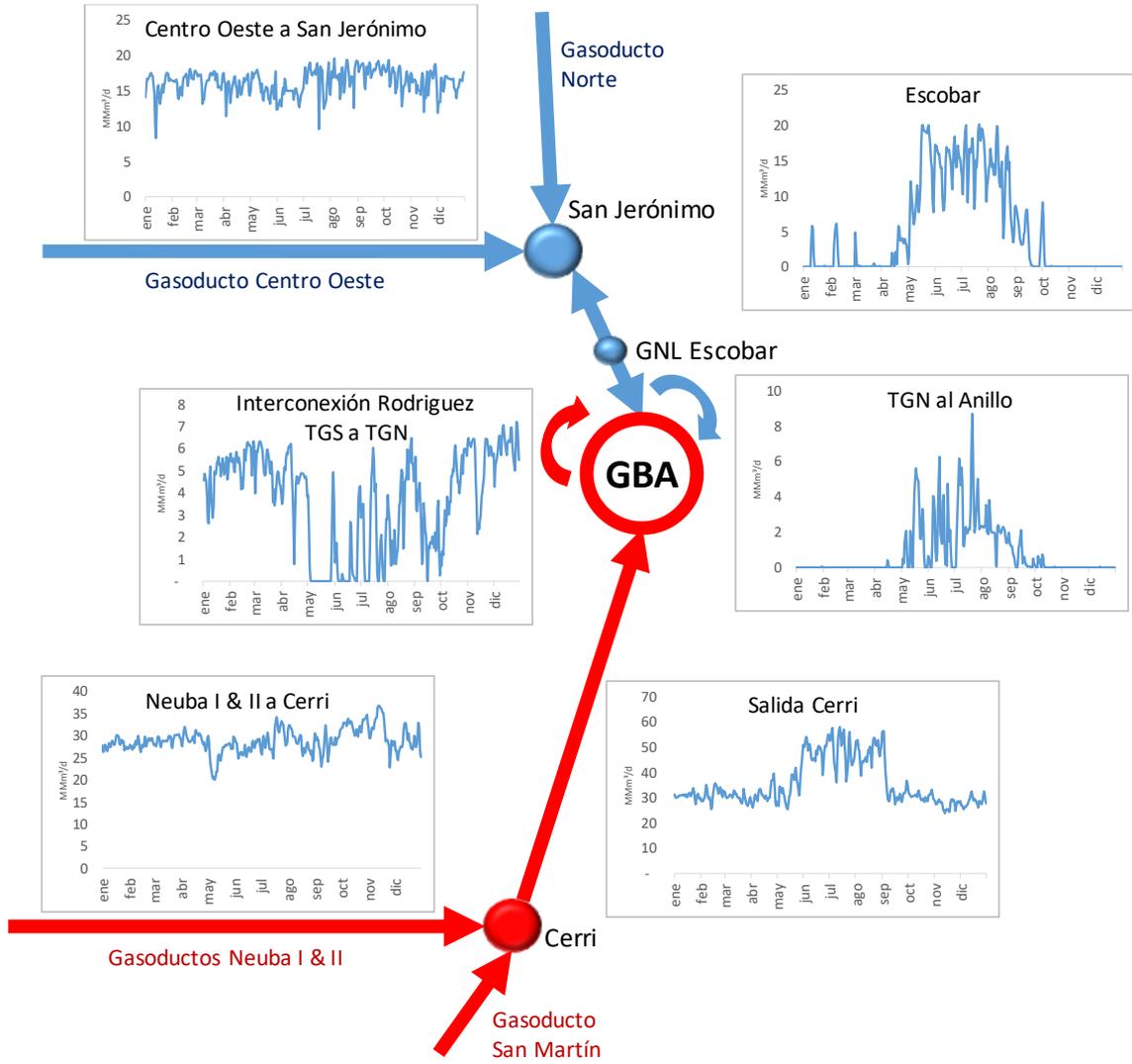
4. CONCLUSIONES

Consecuentemente, de lo expuesto en el presente informe en relación con el análisis de los antecedentes alternativas regulatorias para la creación de una ruta de transporte GBA-GBA con punto de inyección en Escobar, y de compartir el Directorio lo aquí desarrollado, se sugiere:

- Compartir el presente informe con la Secretaría de Gobierno de Energía, a los efectos que estime corresponder, aclarando que de mantenerse condiciones particulares para los precios del GNL, ello generaría distorsiones que podrían desalentar el desarrollo eficiente de la infraestructura y contraponerse a los objetivos sobre los cuales debe velar esta Autoridad Regulatoria.
- Dar traslado del presente análisis a Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A, a efectos que realicen las consideraciones que estimen corresponder, respecto de la determinación de la nueva ruta tarifaria GBA – GBA con punto de inyección en Escobar, en los términos planteados en el presente Informe, la cual deberá obrar en este Organismo Regulador antes del 21/2/2019.
- Profundizar el análisis de los cambios regulatorios necesarios que contemplen la existencia de rutas y tarifas bidireccionales (simétricas o asimétricas), en tanto se mantengan las

condiciones del desarrollo de la oferta, demanda e infraestructura que harían conveniente una operatoria con flujos bidireccionales.

Anexo – Flujos del sistema de transporte durante 2018



Fuente: Tablero de Estado Operativo del Sistema