

RECHAZAMOS LA LEY DE HIDROCARBUROS



La Comisión de Energía de la Fundación Alem llama al Congreso de la Nación a rechazar el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional ya que compromete recursos fiscales que el Estado no posee, concede beneficios por largos períodos de tiempo, el diseño institucional no es transparente, crea inequidades que serán motivo de reclamo y, además, se contrapone con criterios elementales de la transición energética. El gobierno evita comenzar por el principio: la presentación de un plan energético integral donde se puedan apreciar y analizar sus prioridades.

Después de más de dos años de haberlo anunciado, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el mencionado proyecto de Ley, que modifica marginalmente la actual Ley de Hidrocarburos. Pero en rigor se trata de una Ley de promoción industrial.

El proyecto comprende 8 programas o regímenes de promoción que se presentan como novedosos, pero que en realidad repiten incentivos que fracasaron en los planes de promoción implementados en la última década.

En líneas generales el proyecto discrimina positivamente al sector de hidrocarburos y sus derivados en detrimento de otros sectores de la economía. Establece un régimen fiscal, regulatorio, cambiario y económico ad hoc, y deja amplios espacios de discrecionalidad para la autoridad de aplicación.

Estos programas de promoción perpetúan en el tiempo el actual mecanismo de formación de precios de la energía que desacopla el precio que paga la demanda del que recibe la oferta, una diferencia que se cubre con crecientes subsidios del Estado Nacional que no tiene posibilidad de financiar.

El proyecto incluye la promoción por 20 años de la producción de petróleo y gas, fijando precios de referencia de forma discrecional, garantizando volúmenes de exportación, la libre disponibilidad del 50% de las divisas generadas y desgravaciones impositivas que se definen en base a parámetros sobre los cuales el Estado ha demostrado escasa capacidad de control y auditoría.

Observamos con preocupación el régimen de promoción al desarrollo de infraestructura. Con el objetivo de reducir el costo de financiamiento, un "Consejo de Inversiones" de amplias facultades definirá y priorizará proyectos a los que asignará beneficios.

En ausencia de un Plan Energético integral, el mecanismo promocional previsto por el proyecto carece de la transparencia necesaria y no asegura la asignación eficiente de recursos.

Asimismo, no está limitada la aplicación de avales por parte del estado nacional, ni al financiamiento con fondos públicos o provenientes del Fondo de Garantía del ANSES de proyectos sin estudios de factibilidad completos, como por ejemplo los nuevos gasoductos a Vaca Muerta incluidos en el presupuesto nacional 2022.

Los beneficios fiscales que el proyecto otorga no se encuentran debidamente dimensionados ni acotados. El reintegro del IVA, la desgravación del impuesto a las ganancias, el cómputo de quebrantos como pago a cuenta del impuesto a los combustibles, y la amortización acelerada generarán "gastos tributarios" indefinidos, deberían ser dimensionados por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, en forma previa a su tratamiento parlamentario.

En particular, se modifica el esquema del impuesto al dióxido de carbono, que deja de ser un monto fijo y lo convierte en un impuesto ad valorem, una modificación que va a contramano de los incentivos destinados a internalizar los efectos negativos asociados a las emisiones por

combustión de los derivados del petróleo. Esta modificación representa un retroceso que evidencia un fin recaudatorio que poco tiene que ver con los objetivos de descarbonización y reducción de emisiones.

El régimen de cancelación para grandes inversores hidrocarburíferos (REICH), encubriría en realidad un salvataje impositivo a la empresa YPF, en principio la única que cumple las condiciones del proyecto. Por este régimen se podrá aplicar parte de sus pérdidas recientes al pago del impuesto a los combustibles, una situación que por un lado aplicaría fondos públicos a beneficiar de forma injustificada a los accionistas privados de YPF (49%) y por otro representaría una ventaja respecto a las restantes empresas del sector que de esta forma ya no compiten en igualdad de condiciones.

Finalmente entendemos contradictoria la aproximación que el proyecto realiza a la transición energética, que, si bien se menciona en el mensaje de envío al Parlamento, luego se ignora en el articulado del proyecto.

Los compromisos que asume el Estado Argentino en esta ley no solo se contraponen con los asumidos con la comunidad internacional en relación con la transición energética, sino que limitarían seriamente su capacidad de negociación futura en el marco de los acuerdos globales sobre el cambio climático.

En este sentido, los “programas de sustentabilidad energética” incluidos en el proyecto y su Fondo asociado, financiado por las retenciones derivadas de las exportaciones promovidas, priorizará llamativamente los proyectos de Integración Energética S.A (ex ENARSA) y de cualquier otra empresa del sector hidrocarburos de mayoría estatal”, léase YPF.

Aspectos como la estabilidad fiscal por 20 años y el desarrollo de infraestructura dedicada a hidrocarburos podrían limitar la aplicación de incentivos a la sustitución de energías fósiles vía impuestos al carbono y el desarrollo de una matriz energética compatible con la neutralidad de emisiones.

Consideramos así que este proyecto compromete recursos fiscales que el Estado no posee, concede beneficios por largos períodos de tiempo, que el diseño institucional no es transparente, crea inequidades que serán motivo de reclamo y, además, se contrapone con criterios elementales de transición energética. Cualquier intento de aprobar en forma *express* un proyecto de esta envergadura incurre en un acto de irresponsabilidad económica, energética, ambiental e institucional. El gobierno evita comenzar por el principio: la presentación de un plan energético integral donde se puedan apreciar y analizar sus prioridades.

Fundamentos de la Declaración

El Poder Ejecutivo ha enviado al Senado de la Nación el Proyecto de Ley de Promoción de los hidrocarburos. El Proyecto de ley lleva las firmas del Ministro de Economía Martín Guzmán, del Jefe del Gabinete de Ministros Santiago Cafiero; y del Presidente de la Nación Alberto Fernández.

Según se consigna en los fundamentos, el Régimen propuesto **“forma parte de una política nacional enmarcada en la necesidad de garantizar la energía necesaria para el abastecimiento de la demanda interna; la substitución de importaciones y la generación de mayores saldos**

exportables en un contexto de transición energética a escala global, impulsada por las consecuencias del cambio climático...”

Está claro que ha sido una política permanente de nuestro país a lo largo de los años propender a abastecer la demanda interna y alcanzar excedentes exportables, pero con buen criterio y oportunidad, destaca que el proyecto de ley se implementa en el contexto de una **“transición energética a escala global impulsada por las consecuencias del cambio climático”**.

En este contexto resulta desconcertante que en el mismo párrafo, y a continuación, los firmantes del proyecto afirman que: **“No obstante ello, la paulatina sustitución de combustibles fósiles por energías renovables es un proceso que demandará décadas y demandará inversiones considerables y cambios tangibles en los hábitos de consumo”**.

Lo afirmado en el texto se trata de una contradicción flagrante. El propio Presidente de la Nación participó en la reciente cumbre climática mundial (virtual) convocada por el presidente Biden que reunió a los principales líderes mundiales, realizada el 22 de abril de 2021. En la misma se ratificaron los acuerdos de París de 2015; y se asumieron compromisos para alcanzar la neutralidad de las emisiones al 2030. El cumplimiento de estas metas exigirá una profunda transformación en el sistema energético global que se conoce como la **“Transición Energética”**.

En esa reunión el Presidente Alberto Fernández anunció que Argentina honrará el acuerdo de París y **“se compromete a desarrollar el 30 % de la matriz energética nacional con energías renovables”**¹. El compromiso del presidente de la Nación implica para nuestro país -de acuerdo a los datos oficiales del Balance Energético Nacional 2020 publicado por la Secretaría de Energía- una fuerte reducción en las próximas tres décadas de la demanda interna de gas natural y petróleo. Y ello claramente se contrapone con lo que afirman los fundamentos del proyecto enviado al Senado.

Es obvio que la lucha contra el Cambio Climático generado por los gases de efecto invernadero (GEI) emitidos por causas antropogénicas afectará fuertemente el diseño de la política energética mundial en el próximo medio siglo y todo parece indicar que el Proyecto enviado por el Ejecutivo al Senado ha omitido esa consideración.

El objetivo mundial es claro: mantener el incremento de la temperatura planetaria -que ya es irreversible- por debajo de 1,5 ° C por sobre la temperatura de la era preindustrial. La próxima cumbre climática a celebrarse este año en Glasgow marcará probablemente un punto de no retorno en pos del logro de ese objetivo trascendente y todo indica que el Proyecto del Ejecutivo ha omitido considerar, sin siquiera mencionar, esa cuestión de fondo.

Los Fundamentos del Proyecto continúan explicando que el proyecto solo persigue **“optimizar la producción hidrocarburífera”**:

“En este contexto, nuestro país debe buscar la producción hidrocarburífera, de manera que el proceso de transición energética involucre en primera instancia la adopción generalizada del gas en su matriz energética...”

El párrafo transcrito de los fundamentos es claro y pone de manifiesto un gran error conceptual del proyecto de ley. En efecto el proyecto afirma que se le dará preeminencia al gas natural en esta etapa de la Transición Energética. Este es un **concepto erróneo** ya que en Argentina la

¹ Parte de Prensa N° 135/ 21 del 22 de abril de 2021

substitución de los hidrocarburos por gas natural se **ha realizado mucho antes que ahora**². Ese proceso la Argentina lo realizó en forma exitosa en las últimas dos décadas Siglo 20 y no es la prioridad del momento actual. En efecto, el petróleo es hoy apenas el 27% del total de nuestra energía total que fundamentalmente es consumido en un 90 % por los requerimientos del transporte con motor a explosión, mientras que el gas natural cubre hoy el 58% del total consumo.

Finalmente merece un comentario el tema de la "Estabilidad Fiscal por 20 años" que establece el Proyecto. En los fundamentos del Ejecutivo se lee:

"Finalmente, en el TÍTULO I del proyecto de ley de define como aspecto clave para promover la inversión sectorial el principio de estabilidad fiscal para los beneficiarios del RGPP, del PGN y el PPH, desde el momento de la adhesión efectiva al régimen y hasta el plazo de vigencia del RPIH..."

Está claro que siendo el régimen de promoción de 20 años esta estabilidad fiscal tiene ese plazo. Esta estabilidad fiscal se contrapone con decisiones que seguramente nuestro país va a tener que adoptar en el futuro en el marco de compromisos globales que nuestro país adquiera. Uno de ellos será la cuestión de los impuestos al carbono (impuestos a las emisiones de gases de efecto invernadero), que según todo indica formarán parte de las herramientas de disuasión para consumidores que emitan gases de efecto invernadero. Es claro que la Estabilidad Fiscal **podría llegar a tener un alto costo político y económico** para la Argentina en los próximos años.

Pero aún más: es una omisión clara del Proyecto no haber incluido en el consumo del gas natural el impuesto al carbono para los consumos de gas natural actuales y futuras por 20 años en ninguna de sus modalidades de consumo.

Finalmente es claro que **los fundamentos no han explicitado los volúmenes de producción adicionales que se espera obtener con la promoción, ni las inversiones, ni los costos fiscales; ni el monto de subsidios**, que esta política podría traer aparejada a lo largo de los próximos 20 años; habida cuenta de la situación ampliamente deficitaria de partida en el año 2021. Tampoco están definidos, ni explicitados, los posibles ingresos en divisas que podría tener el país en los próximos años por la exportación de hidrocarburos (petróleo y gas natural) del régimen propuesto.

² En las décadas de 1980 y 1990 Argentina realizó un extraordinario esfuerzo de inversión que fue un ejemplo de estudio a nivel mundial que permitió sustituir grandes cantidades consumidas de petróleo y derivados y reemplazarlos por gas natural. Para ello fue necesario realizar un extraordinario esfuerzo de inversión que incluyó: la construcción del gasoducto NEUBA II, el más importante de la Argentina hasta el presente; la ampliación del Gasoducto de Norte, y la ampliación del Gasoducto Gral. San Martín; la reconversión del parque de Refinerías nacionales; el lanzamiento y puesta en marcha del Plan del GNC y la reconversión del parque generador eléctrico para consumir gas natural en lugar de combustibles líquidos.