

EJEMPLO 3

Quita de subsidios a la producción de petróleo en Argentina

Retiro de los subsidios a la producción de combustibles fósiles

PAÍS



ARGENTINA

- País de renta alta, no pertenece a la OCDE.
- Importador de productos de petróleo y gas.
- Reservas de petróleo y gas no convencionales.

Cifras clave

US\$ 70 mil millones en los países del G20

En 2013–2014, los países del G20 asignaron un promedio de US\$ 70 mil millones por año para subsidios nacionales a la producción de petróleo, gas y carbón (Bast et al., 2015). En su mayoría, estos subsidios adoptan la forma de transferencias directas a proyectos, reducciones fiscales o deducciones para gastos específicos.

Argentina ahorró US\$ 780 millones

En 2017, el ahorro estimado fue de al menos US\$ 780 millones, obtenido a partir de la reducción de los incentivos (transferencias presupuestarias directas) a los productores petroleros. En 2016, el valor de estos incentivos alcanzó los US\$ 914 millones, y en 2017 fue de US\$ 134 millones.

REFORMAS INCLUIDAS Y SUS RESPECTIVOS PERIODOS

- Reestructuración del sistema de transferencias presupuestarias directas a las empresas petroleras (finalización de programas como: Apoyo a Pequeños Refinadores de Petróleo Crudo, Estímulo a la Exportación de Petróleo Crudo Excedente; Incentivo a la Producción de Petróleo Crudo).

ETAPA DEL CICLO DE VIDA DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES

- Exploración – Desarrollo – Extracción

SECTORES AFECTADOS POR LA REFORMA

- Exploración, desarrollo y extracción en la industria petrolera.

Contexto

En 2009, como miembro del G20, Argentina se comprometió a reformar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. En Argentina, los subsidios a las empresas de energía, en la forma de transferencias presupuestarias directas, pasaron de representar un 2 % del gasto público en 2004 a un 10 % en 2015 (Zanotti et al., 2017). Esta situación condujo a un incremento en el consumo energético desde 2004, basado en energía proveniente del crudo y del gas natural, ambos con subsidios del Estado Nacional. **Estos subsidios fueron una herramienta cortoplacista para compensar a las empresas petroleras por los atrasos tarifarios, la inflación y la falta de inversión.**

Sin embargo, con el cambio de gobierno a finales del año 2015, la propuesta se basó en la reducción de los aportes del Tesoro Nacional a esta clase de subsidios. Esto se tradujo en la finalización de **varios planes de estímulo a la explotación de petróleo.**

Cambio en los mecanismos del gobierno para respaldar los combustibles fósiles

En 2017, los subsidios a los productores de petróleo se redujeron en comparación con 2016, de la mano del incremento de los precios internos, a partir de la puesta en vigor de los procesos de revisiones tarifarias integrales. Se tomó la decisión de apoyar la producción de gas no convencional y, de esta manera, atraer nuevas inversiones para Vaca Muerta, un gran reservorio de petróleo y gas no convencional. Si bien se finalizaron muchos programas de fomento de producción de petróleo, el gobierno mantuvo en el apoyo a la producción de gas.

Mientras que los subsidios al consumo fueron recortados, los subsidios a la producción se mantienen e incluso en algunos casos han aumentado. Esto afectó negativamente a los grupos vulnerables. En efecto, el gobierno debe abonar US\$ 1 500 millones en subsidio a la producción que adeuda a las empresas petroleras, empezando en enero de 2019.

De este modo, el Plan Gas ha ganado importancia, representando el 17,3 % del total del gasto público para 2018 (Rojo, 2018). El objetivo de este programa es subsidiar el gas nuevo, es decir, la oferta incremental de gas no convencional. Podrán adherir al programa aquellas empresas que tengan derecho a la producción de gas no convencional proveniente de concesiones ubicadas en Vaca Muerta, y que estén inscriptas en el Registro Nacional de Empresas Petroleras. Con el Plan Gas, el Estado Nacional garantiza a los productores de gas elegibles un precio de 7,50 US\$/MMBTU en 2018, que será decreciente cada año (perderá 50 centavos de dólar por año) hasta llegar a 6 US\$/MMBTU en 2021, el último año del plan.

Impulsores de la reforma

La proliferación de los subsidios fomentó el uso poco racional de los combustibles fósiles, demandando recursos fiscales de manera creciente. El objetivo de la reforma es darle un punto final a un esquema de subsidios generalizados que, con el tiempo, se convirtieron en un problema fiscal, macroeconómico, ambiental, federal y de distribución (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018a).

Asimismo, durante 2018 Argentina firmó un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional por un préstamo de US\$ 50.000 millones. Entre las condiciones para el otorgamiento del acuerdo se encuentra una reducción del déficit fiscal del 3,1 % entre 2018 y 2021, un monto cercano a los US\$ 19.300 millones (por los tres años), siendo la reforma de los subsidios a la energía parte del esfuerzo necesario para reducir dicho déficit.

Políticas complementarias

Argentina aumentó las tarifas de gas natural y energía eléctrica. Los usuarios residenciales y comerciales de gas natural y de energía eléctrica enfrentan incrementos semestrales de precios. En este contexto, entre 2015 y 2017, las tarifas de electricidad se incrementaron en un 562 %, y las de gas, en un 223 % (GCBA, 2018). **Así, el pago de la energía proviene, de manera creciente, de las tarifas y no del erario público.** Este proceso de actualizaciones tarifarias (incrementos) derivará en una mayor transferencia desde los usuarios a las empresas proveedoras de servicios.

Mientras tanto, también se han reducido los subsidios específicos a grupos vulnerables (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018a), que comprenden a un tercio de todos los consumidores, o 4,2 millones de personas (Ministerio de Energía y Minería, 2017).

¿Generó la reforma un margen fiscal o financiero? ¿Cómo se lo utilizó?

La finalización progresiva de incentivos a los productores de petróleo ha permitido al gobierno ahorrar US\$ 780 millones (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2018). Este cálculo está basado en la reducción interanual de las transferencias realizadas a las empresas petroleras entre 2016 y 2017. Sin embargo, este dinero no se relocalizó de manera formal a otros sectores, ya que el objetivo principal de esta reforma fue la reducción del gasto público y el déficit presupuestario.

Este monto, que representa el 0,20 % del PBI, podría haberse utilizado para construir 2 700 jardines de infantes, cubrir las jubilaciones de 3 millones de personas o pagar más de 16 millones de asignaciones universales por hijo (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2018).

A pesar de la reducción de subsidios a las empresas petroleras, las empresas de gas siguieron recibiendo transferencias presupuestarias directas en 2018 por un monto de US\$ 400 millones, un 0,12 % del PBI en 2018.

Observaciones

Preocupaciones ambientales: Según el Ministerio de Energía y sus negociaciones en el marco del G20, el gas se considera un combustible de transición hasta lograr la transición hacia las energías renovables, lo que explica la lógica de los recortes en los subsidios a la producción de petróleo considerado “más sucio” y manteniendo los subsidios para el desarrollo del gas. Sin embargo, el gas también compite con las energías renovables en Argentina. El yacimiento de Vaca Muerta (el principal beneficiario de los subsidios actuales) es cuestionado por sus impactos a nivel social y ambiental, debido a la tecnología subyacente de fractura hidráulica (“fracking”), asociada no solo con emisiones significativas de gases de efecto invernadero (su explotación consumirá el 15 % del balance global de carbono) (Greenpeace, 2018), sino también con el uso y la contaminación del agua, la gestión de residuos y los impactos negativos para la agricultura.

Oportunidad perdida: Argentina no utilizó el ahorro para finalidades sociales o ambientales.

Revisión de expertos de Argentina en el G20: Canadá y Argentina anunciaron que realizarán revisiones a cargo de expertos con el objeto de garantizar que ambos países respeten su plan para eliminar de manera gradual los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2018b).

Otros países miembros y no miembros del G20 que han implementado reformas similares

Entre los varios ejemplos de la quita de subsidios a la producción de petróleo se encuentran los siguientes:

- Canadá: finalización progresiva de siete subsidios a la exploración y el desarrollo de combustibles fósiles (consulte el Caso 2).
- Noruega: en 2013, Noruega estableció nuevas reglas para el cálculo (uplift) utilizado para determinar el esquema de amortización acelerada. Como resultado, la carga impositiva sobre los nuevos proyectos se ha incrementado, y algunos de ellos se abandonaron (Gobierno de Noruega, 2013).

Mientras tanto, diversos países anunciaron su decisión de finalizar progresivamente no solo los subsidios a la exploración de petróleo y gas, sino también las actividades de exploración de petróleo y gas propiamente dichas (Gerasimchuk, 2018). Estos países son:

- Costa Rica (moratoria para la producción de petróleo y gas).
- Francia (prohibición de nuevas licencias de exploración desde 2017, y finalización progresiva de la extracción de petróleo para el año 2040).
- Nueva Zelanda (finalización de la exploración marítima de petróleo desde 2018).
- Belice (finalización de la exploración marítima de petróleo desde 2018).

Sources

- Bast, E., Doukas, A., Pickard, S., van der Burg, L., & Whitley, S. (2015). *Empty promises: G20 subsidies to oil, gas and coal production*. Retrieved from http://priceofoil.org/content/uploads/2015/11/empty_promises_full_report_update.pdf
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2018). *Los subsidios a los combustibles fósiles en Argentina 2017–2018*. Retrieved from <https://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=25392>
- GCBA. (2018). *Índice de precios al consumidor de la Ciudad de Buenos Aires. Índice mensual. Ciudad de Buenos Aires. Julio de 2012 / julio de 2018*. Retrieved from https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/05/Principales_aperturas_indices.xls
- Gerasimchuk, I. (2018). *A new narrative in climate talks: Cutting emissions with both arms of the scissors*. Retrieved from <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/a-new-narrative-in-climate-talks-cutting-emissions-with-both-arms-of-the-scissors/>
- Government of Norway (2013). *Reduced uplift in the petroleum tax system*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/reduced-uplift-in-the-petroleum-tax-syst/id725999/>
- Greenpeace. (2018). *Derribar los mitos sobre la formación de gas de esquisto de Vaca Muerta, Argentina*. Retrieved from <http://greenpeace.org.ar/vacamuerta/informe-mitos.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018a). *Informe N° 108. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 14 de marzo de 2018*. Retrieved from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_108_-_hcdn-14_de_marzo_de_2018.1.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018b). *Canada and Argentina to undergo peer reviews of inefficient fossil fuel subsidies (News release)*. Retrieved from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nr-g_20_iffs_v5adedit_v2_-_eng_edited_0.pdf
- MHyFP, 2018. *Respuesta a pedido de acceso a la información. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas*. Retrieved from <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Subsidios-sector-energia-MYM-14-2.pdf>
- Ministerio de Energía y Minería . (2017). *Precio Mayorista de la Energía, Cargos de Transporte y Tarifas de Distribución de Electricidad*. Retrieved from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conferencia_de_prensa_1_ro_dic_2017_para_periodistas.pdf
- Rojo, J. (2018). *Informe de tendencias. Enero de 2018*. Instituto Argentino de Energía “Gral. Mosconi.” Retrieved from http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/Informe_Tendencias_IAE_Enero_20181.pdf
- Zanotti, G., Kofman, M., López Crespo, F., & Chemes, J. (2017). *Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales : Resumen ejecutivo*. Taller Ecologista Rosario y Observatorio Petrolero Sur en EJES (Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental). Retrieved from <http://ejes.org.ar/ES-Ganadores%20y%20perdedores-ResumenEjes.pdf>