

Subsidios a los combustibles fósiles 2020: más, dame un poco más



OCTUBRE 2019 / DOCUMENTO FARN



Crédito fotográfico © Nico Villalobos / Greenpeace.

El 16 de septiembre de 2019 se publicó el [proyecto de ley](#) de la Administración Pública Nacional para el año 2020, que será tratado por el Congreso tras las elecciones del 27 de octubre. Sin embargo, su análisis permite establecer, a priori, las líneas de acción del Estado en torno a los combustibles fósiles para el próximo año.

Tanto el texto de avance (publicado en junio) como el mensaje de remisión que acompaña el proyecto de ley evidencian la importancia que tendrá el sector energético para la economía nacional, de la mano de Vaca Muerta y la promesa de sus exportaciones.

Se proyecta un crecimiento del 1% del producto bruto interno (PBI) para el próximo año, en sintonía con un incremento del 7% en materia de exportaciones, en particular aquellas vinculadas al sector energético como consecuencia del desarrollo de Vaca Muerta.

El texto hace puntual mención a la extracción de gas y petróleo como “motor de la actividad económica” desde el año 2016, con especial referencia a los hidrocarburos no convencionales gracias a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo, los sindicatos, los gobiernos provinciales y las empresas (Ministerio de Hacienda, 2019).

En el marco del presupuesto 2020 de la Secretaría de Gobierno de Energía (SGE), se establecen 5 lineamientos estratégicos para el próximo año que buscan ampliar la infraestructura energética y promover la competitividad del sector para su integración en el mercado energético, lo que permitiría fomentar la sostenibilidad fiscal y cooperar a nivel global en la mitigación del cambio climático.

Para el cumplimiento de los lineamientos se delimitan diversos objetivos. El primero de ellos es “*propender a una matriz energética balanceada y compatible con el cuidado del medio ambiente, a partir de políticas que fomenten el crecimiento de la producción local de hidrocarburos, al mismo tiempo que permitan la incorporación de energías renovables*”. Sobre este punto, destacamos el oxímoron que implica una matriz compatible con el ambiente que fomente (al mismo tiempo) la producción local de hidrocarburos, no sólo en tierra sino también costa afuera.

La referencia oficial a los subsidios energéticos

El mensaje de remisión del presupuesto menciona una reducción de los **subsidios económicos en general del 0,47% del PBI**: 0,33% correspondiente a subsidios energéticos y 0,14% a subsidios en transporte.

Los subsidios energéticos son la principal erogación del Estado con estrecha dependencia al valor del tipo de cambio. Al respecto, se analiza la variación del tipo de cambio y su impacto en el presupuesto: si el tipo de cambio se incrementara en 1% en la proyección, redundaría en una necesidad adicional de subsidios del orden del **0,02% del PBI (\$6.600 millones adicionales a lo actualmente proyectado)**.

Sin embargo, en la determinación de los incentivos energéticos también son importantes los precios internacionales “*en función del gasto en subsidios que realiza la Administración Nacional*”. Por ejemplo, una baja en los precios internacionales energéticos del 1% resultaría en menores gastos en subsidios: 0,01% del PBI (\$1.600 millones). Sin embargo, esta caída tendría impactos negativos en las cuentas nacionales, ya que también resultaría en una menor recaudación de 0,01% del PBI (\$3.200 millones)¹ y en un empeoramiento del resultado primario de la Administración Nacional de 0,005% del PBI (\$1.500 millones).

1. Es necesario aclarar que en las páginas 135 y 136 del mensaje de remisión del presupuesto se mencionan dos valores diferentes para el porcentual del 0,01% del PBI: 3.200 y 1.600 millones. Los datos reflejados en este párrafo son textuales del documento público.

En particular, **subsidios energéticos identificados por el gobierno se estiman para el año 2020 en \$280.643 millones, un 5,2% por encima de la cifra correspondiente a 2019². Este monto es el doble de lo presupuestado para programas sociales como Asignación Universal para Protección Social (\$167.800 millones), y supera las transferencias que se realizarán a las universidades nacionales en un 25% (\$209.036 millones).**

Varios de los objetivos de la SGE hacen referencia (de manera subyacente) a los subsidios; se menciona la necesidad de “la normalización tarifaria de las empresas licenciatarias de transporte y distribución de gas natural y la promoción y estímulo a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural provenientes de reservorios no convencionales”, lo que incluye no sólo responder a la demanda interna sino también el fomento de “exportaciones de gas natural tanto a países linderos como a nuevos mercados” y remarca la necesidad de infraestructura de transporte y almacenaje con tal fin.

Los otros subsidios del presupuesto

Si se toma la definición de presupuesto de la Organización Mundial del Comercio (OMC)³, que incluye cualquier contribución financiera que el gobierno realice a una actividad y/o cualquier forma de sostenimiento de sus ingresos o precios, se concluye que la metodología utilizada por el gobierno deja afuera otras partidas presupuestarias que también se destinan al fomento de los fósiles.

Los subsidios **para combustibles fósiles** identificados por FARN (en base a la definición anteriormente mencionada) **totalizan en 2020 \$307.136 millones, un 9,4% por encima de los identificados por el gobierno**, lo que representa un alza en términos nominales del 36% respecto de los presupuestados para 2019. Sin embargo, si se considera la inflación interanual de agosto (INDEC, 2019), en términos reales los subsidios disminuyeron un 12%.

Los subsidios representan un 5% del presupuesto nacional 2020 (de \$6,247,756 millones en total), un 91% del de la SGE y un 86% del presupuesto del Ministerio de Hacienda. Asimismo, equivalen a 27 millones de salarios mínimos, 33 millones de jubilaciones y 162 millones de asignaciones universales por hijo.

La mayor diferencia en la comparación interanual está dada por las partidas presupuestarias y los gastos tributarios vinculados a las obras de infraestructura, con una caída del 84% en términos nominales. El mayor incremento se asocia a la partida subsidios a la demanda; sin embargo, en un análisis de sus componentes, la mayor diferencia se encuentra en las compensaciones que recibirán los productores de gas propano, que pasarán de \$1.083 millones a \$20.606 millones.

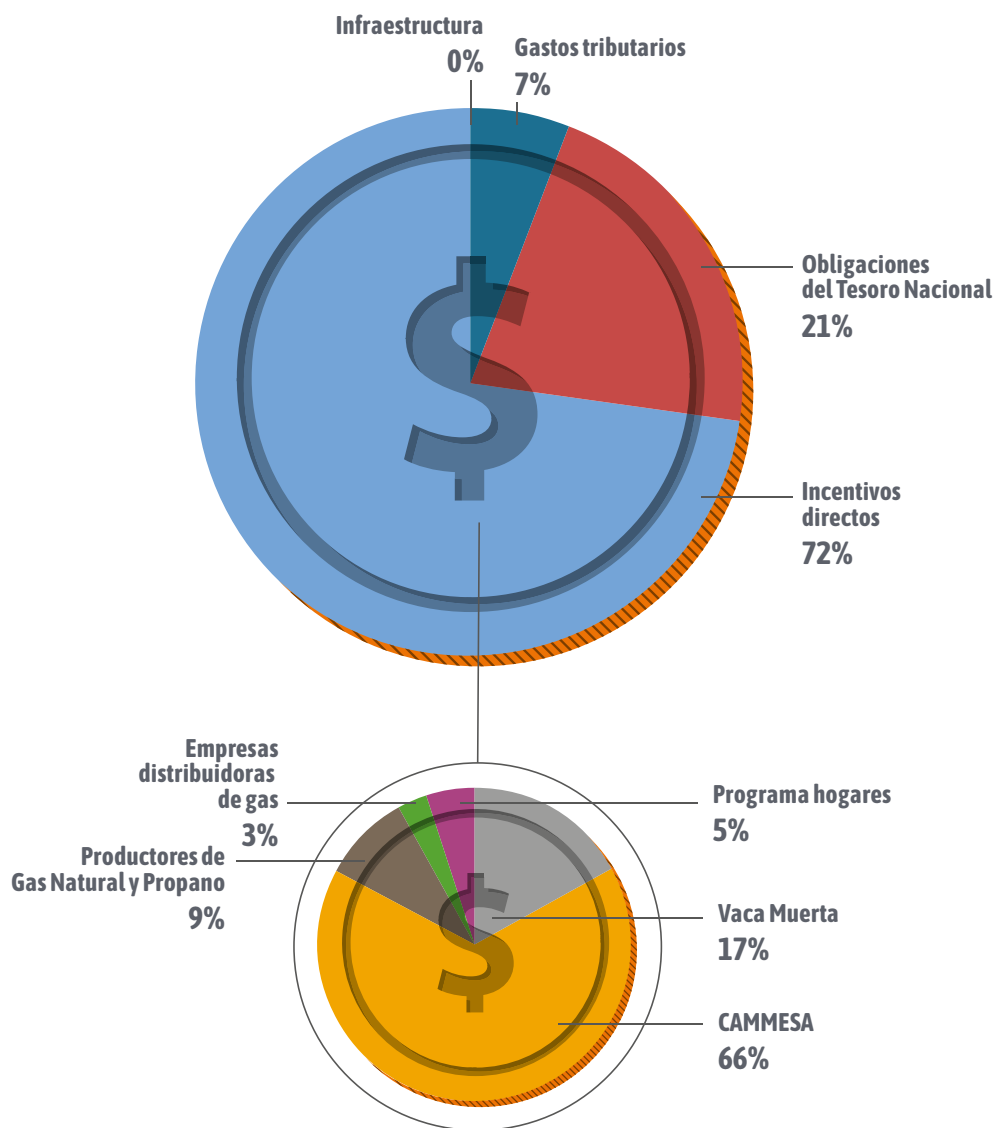
Del total de las erogaciones planteadas en 2020 para fósiles, el 72% corresponde a incentivos directos, un 21% a asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado por parte del Estado en cuestiones de energía, y el 7% a gastos tributarios (gráfico 1).

2. El mensaje de remisión del presupuesto 2019 establecía que a lo largo de ese año se erogarían \$201.929 millones, monto que se ha actualizado en la remisión del presupuesto 2020 a \$266.800 millones, un incremento del orden del 32%.

3. Establecida en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas. Entre las medidas se encuentran las siguientes:

- transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportes de capital) o pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
- condonación de pagos al fisco (por ejemplo, incentivos tales como desgravaciones fiscales);
- proporción de bienes o servicios (que no sean de infraestructura general) o compra de bienes;
- mecanismos de financiación.

Gráfico 1: Subsidios a los combustibles fósiles en el proyecto de presupuesto 2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (2019)

Si se analizan particularmente los incentivos directos a los fósiles en el presupuesto 2020, un 95% lo reciben empresas vinculadas a la explotación y/o distribución de hidrocarburos; mientras que el 5% se destina a consumidores de manera directa. Los incentivos directos a las empresas privadas para la extracción de gas de Vaca Muerta representan el 13% del total de los subsidios.

Los subsidios en detalle

Son diversos los programas y partidas presupuestarias con financiamiento desde la SGE vinculados a los combustibles fósiles.

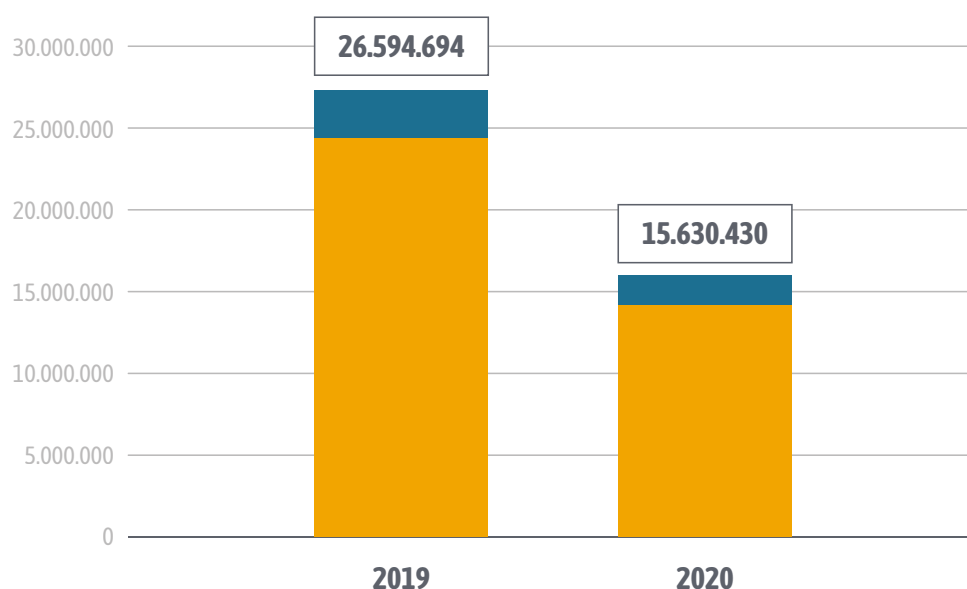
El primero es **Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos**, cuyo fin es el “restablecimiento de los principios de libre disponibilidad de los hidrocarburos y el libre juego de la oferta y la demanda en la determinación de sus precios”. Como objetivos centrales de este programa se establecen (de la mano de incentivos en sus diversas formas) incrementar la oferta de hidrocarburos a través de incentivos a la exploración y explotación de yacimientos de petróleo crudo, gas y la producción de derivados. Además de continuar con la promoción de las inversiones en yacimientos de gas natural no convencional, a partir de programas de incentivos específicos para “aprovechar el potencial” de Vaca Muerta. Asimismo, incentivos a la exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera, como también incentivar la inversión privada en petróleo y el incremento en la producción de gas oil y naftas.

Los **Subsidios a la Oferta** totalizan \$38.707 millones para facilitar la exploración y explotación de yacimientos no convencionales, cuyo propósito es el Estímulo a la Producción de Hidrocarburos no Convencionales en la Cuenca Neuquina: \$34.062 serán recibidos por empresas privadas (88%) y el 12% restante por los gobiernos provinciales que obtienen regalías por la explotación de Vaca Muerta (\$4.644 millones). Este monto implica un aumento del 21% en términos nominales de los subsidios con respecto a 2019, asociados al establecimiento de los incentivos económicos en moneda extranjera.

Se espera, subsidiando la extracción de 7.213 millones de m³ de gas natural no convencional, un incremento interanual de la producción de gas de 0,76%. Ello implicaría un pago de 5,37 \$/m³ por gas extraído gracias al subsidio. El monto se incrementó respecto de la extracción presupuestada para 2019 (12.274 millones de m³), a razón de 2,60 \$/m³. La diferencia se debe no sólo a un menor monto presupuestado para subsidios en 2019, sino también a que para ese año se previó una extracción de gas mayor.

Por tanto, mediante los subsidios que el gobierno destina a Vaca Muerta para aumentar la extracción de gas de manera asociada, se incrementan también las emisiones de gases de efecto invernadero. **Se estima que los subsidios para 2019 y 2020 incrementaron las emisiones en 42.225.124 tCO₂e en los últimos dos años (cálculos propios, con apoyo de UNICEN; ver gráfico 2). Este monto representa, respectivamente, el 7 y el 4% del total de emisiones de gases de efecto invernadero del país**, según los datos disponibles en el inventario para 2014 (MAyDS, 2017), lo que dista de ser una solución para el impacto climático de nuestro país.

Gráfico 2: Emisiones del gas subsidiado (datos en tCO2e)



Fuente: cálculos propios con apoyo de UNICEN en base a factores de emisión del Volumen 2 de las Metodologías del IPCC 2006 y datos publicados en el presupuesto de la SGE para 2019 y 2020

Por su parte, a través de los **Subsidios a la Demanda** se busca compensar los menores ingresos que las licenciatarias del servicio de distribución de gas natural por redes reciben de sus usuarios respecto de los establecidos en las tarifas vigentes, con un valor total de \$37.347 millones. Sin embargo, al desglosar los datos queda en evidencia que los productores de gas propano reciben el 55% de estos fondos.

Mediante estos subsidios, a través del Programa HOGAR⁴ para Hogares de Bajos Recursos, se prevé beneficiar 2.300.000 hogares con \$10.316,3 millones que buscan garantizar el acceso al Gas Licuado de Petróleo (GLP) envasado entre usuarios de bajos recursos. Este fondo cubre \$183 por garrafa (SGE, 2019), lo que representa entre un 40 y un 60% de su valor total (dependiendo del tamaño). Este programa se supone facilite la compra de 2 garrafas por mes por hogar beneficiado.

Por su parte, mediante el Apoyo Financiero a Empresas Distribuidoras de Gas⁵, estas recibirán \$6.424 millones para reducir el impacto de la suba de las tarifas en 419.962 facturas de usuarios de gas por redes. En tanto que la Compensación a Productores de Gas Natural y Propano Individo por Redes⁶, en el marco del Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas⁷ por \$20.606 millones, implica que **productores de propano reciban el 55% de los subsidios categorizados como subsidios a la demanda.**

4. Establecido por la Ley N°26.020, beneficia, mediante una transferencia directa, hogares de bajos recursos que no tienen acceso al gas natural de red.

5. Resolución N°508/2017 del ex Ministerio de Energía.

6. Resolución N°148/2019 de la SGE.

7. Artículo 75-Ley N°25.565. En el marco del artículo 54 del proyecto de ley de presupuesto se establece lo siguiente: "El Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas tiene como objeto financiar a) las compensaciones por diferencial de precios de gas natural y gas licuado de petróleo para la Región Patagónica, Departamento de Malargüe de la Provincia de MENDOZA y de la Región conocida como 'Puna', que los proveedores deberán percibir sobre el gas que entreguen a las distribuidoras o sub-distribuidoras de esas áreas con destino al consumo residencial, por la aplicación de tarifas diferenciales a dichos consumos, y b) la venta de cilindros, garrafas o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento de Malargüe de la Provincia de Mendoza y de la Región conocida como 'Puna'. El Fondo referido se constituirá con un recargo de hasta un 7,5 % sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte, por cada m³ de 9.300 kc, que se aplicará a la totalidad de los metros cúbicos que se consuman y/o comercialicen por redes o ductos en el Territorio Nacional cualquiera fuera su uso o utilización final.

En el programa **Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos** se destaca la importancia de la adecuación de la infraestructura de “transporte de gas existente para asegurar la capacidad necesaria para evacuar su producción hacia los centros de consumo y/o exportación”. Para ello, se presupuestan 3 obras vinculadas al transporte de gas que totalizan \$357 millones.

Respecto de la infraestructura para Vaca Muerta, el Tren Norpatagónico figura entre las obras a realizarse mediante Participación Público Privada (PPP), estimando erogaciones por parte de la Administración Nacional sólo para el año 2024 de \$199 millones.

Finalmente, en el marco del programa **Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica** se enmarcan aquellas acciones asociadas al dictado de las políticas públicas en materia de energía eléctrica y monitoreo del comportamiento del mercado con el objetivo de aumentar la participación de la generación hidroeléctrica en la oferta de energía eléctrica. A través de la partida presupuestaria Sustentabilidad del Mercado Eléctrico por \$145.986 millones, la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista (CAMMESA) recibe fondos del Estado para “compensar el fondo de estabilización del mercado eléctrico, por resultar deficitario en relación a las operaciones de generación, transporte y distribución, que se efectúan dentro del Sistema Argentino de Interconexión” (ME, 2018).

Mediante este programa del Estado se prevé cubrir el 63% del Costo Mayorista Eléctrico de la Tarifa Abonada por los Usuarios, y subsidiar 131.127.000 MWh del suministro de energía eléctrica.

Por su parte, las **Obligaciones a Cargo del Tesoro**⁸ establecen erogaciones para la financiación de la importación de combustible realizada por la Empresa Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) para su venta en el mercado interno a precio diferencial. Así como también gastos vinculados a Yacretá y proyectos de las empresas DIOXITEK S.A. e Integración Energética Argentina S.A. (IEASA). Totalizan \$65.280 millones; sin embargo, dado el nivel de agregación con que se presentan los datos, no es posible identificar cuánto de estos fondos se destinan a combustibles fósiles particularmente. A diferencia de lo establecido en el presupuesto 2019, las obligaciones dan cuenta de gastos operativos de Yacimiento Carboníferos Río Turbio.

En cuanto a **Gastos Tributarios**, se estima que el próximo año se dejarán de percibir **\$19.456 millones** por las exenciones tributarias vinculadas al Régimen para la producción y el uso sustentable de los biocombustibles (Leyes Nro. 26.093 y 26.334). Para el 2020 no se presupuestaron gastos tributarios en el marco de los beneficios impositivos para la importación de equipos destinados a obras de generación energética vinculadas a prospección, exploración, producción y explotación de gas y petróleo, entre otros⁹, programa que se estimó en \$6.213 millones para 2019.

Además, en el artículo 59 del proyecto de ley se exime de todo impuesto nacional a las obras realizadas por los fideicomisos Central Termoeléctrica Manuel Belgrano, Central Termoeléctrica Timbúes, Central Vuelta de Obligado y Central Termoeléctrica Guillermo Brown, monto que no ha sido referenciado con valor alguno.

8. Las obligaciones a cargo del Tesoro muestran la asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado por parte del Estado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales.

9. El marco de estas exenciones es de Obras de Infraestructura Crítica. Ley 26.422, art. 34. Que establece: “Exímese del pago del derecho de importación y de las tasas de estadística y comprobación a la importación para consumo de las mercaderías nuevas y no producidas en el país, destinadas a obras de infraestructura cuyo objeto constituya:

- a) La generación, el transporte y la distribución de energía eléctrica;
- b) la prospección, exploración, producción y explotación de gas y petróleo;

Palabras finales

Los esfuerzos por parte del gobierno para reducir el monto de los subsidios parecen más en respuesta a la crisis económica que a una preocupación climática. En particular, el articulado y el mensaje de remisión manifiestan de manera constante la necesidad de fomentar la extracción de hidrocarburos (de la mano de Vaca Muerta y sus promesas de exportaciones, así como también offshore), con el término “incentivos” como palabra clave.

En términos nominales los subsidios se incrementarán un 9,4% en 2020 respecto de este año; sin embargo, hay una subestimación en los presupuestos del valor de los subsidios que se repite año tras año, dadas las débiles estimaciones con respecto al valor del tipo de cambio. Por ello, es importante no sólo analizar el presupuesto, que muestra una tendencia, sino revisar la ejecución presupuestaria que indica el estado de situación real en cuanto a los subsidios.

Los subsidios representan un 5% del presupuesto nacional 2020, 91% del presupuesto de la SGE y un 86% del Ministerio de Hacienda.

Lejos de cualquier compromiso ambiental, estos incentivos responden a un objetivo clave para el gobierno: el incremento de las exportaciones energéticas y la generación de divisas gracias a la introducción en la balanza comercial de un nuevo producto de exportación, el gas.

Finalmente, en palabras del Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos, “*para hacer frente a la adicción de la sociedad a los combustibles fósiles, los Estados deberían poner fin de inmediato a todos los subsidios para combustibles fósiles*” (ONU, 2019).

Fuentes citadas

INDEC. 2019. Índice de precios al consumidor. 12/09/2019. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_09_19181A16C44F.pdf (última visita: 20/09/2019)

Ministerio de Hacienda. 2019. Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Pública. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2020> (última visita: 20/09/2019)

ONU. 2019. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/74/161> (última visita: 24/09/2019)

MAyDS. 2017. Inventario de Gases de Efecto Invernadero de Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. ISBN 978-987-1560-73-8. Disponible en: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar> (última visita: 24/09/2019)

SGE. 2019. Precios máximos de referencia de la garrafa. Secretaría de Gobierno de Energía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/energia/programahogar/precios-maximos-de-referencia> (última visita 18/09/2019)

ME. 2018. Respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado por FARN al ex Ministerio de Energía y Minería. Disponible en: <https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2018/01/EX-n%A7-29579688-mym.pdf> (última visita: 20/09/2019)