
VACA MUERTA

HIDROCARBUROS
y *(falta de)* **transparencia**
en Argentina

PROGRAMA JUSTICIA FISCAL

Autores:

Natalia Segura Diez

Revisora:

Julieta Izcurdia

OCTUBRE 2023



por la igualdad y la justicia

Introducción	2
Compromisos de derechos humanos asociados a la política energética	4
Obligaciones asumidas por Argentina	4
Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal	8
Explotación de hidrocarburos en Argentina	11
Caracterización del sector	11
Vaca Muerta	14
Participación, transparencia y rendición de cuentas del sector hidrocarburífero	18
Debates en torno a los regímenes de promoción	19
El Proyecto para la Promoción del Gas Natural Licuado	22
La iniciativa de transparencia en las industrias extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI)	26
EITI en Argentina	29
Informes EITI Argentina: desafíos y opacidades	32
Regalías hidrocarburíferas	37
Beneficios fiscales	41
Programas de Estímulo a la oferta y demanda de hidrocarburos	43
Corrupción, evasión y fuga de divisas	46
Beneficiarios finales	48
Comentarios finales y recomendaciones	51
Anexo	54

Introducción

Las políticas tomadas por distintos gobiernos en los últimos años se han orientado a incentivar la llegada de capitales para el desarrollo de diversos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, en los que Vaca Muerta se destaca como una figura central en torno a la cual se forman posturas y discursos contrapuestos. Desde su descubrimiento como uno de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales con mayor nivel de reservas a nivel mundial, **Vaca Muerta ha sido señalada como una “salvación” ante la falta de dólares y gas, sin que los debates sobre sus impactos ambientales, sociales y económicos hayan tenido lugar de forma exhaustiva, participativa y plural.**

En los últimos meses, a partir de la inauguración del gasoducto Néstor Kirchner, se reanudó el debate legislativo en torno al régimen de promoción del gas natural licuado presentado por el poder ejecutivo en mayo de este año¹. Este proyecto, se debatió de forma expedita y tuvo media sanción por la Cámara de Diputados y Diputadas en octubre. En Argentina, las políticas fiscales han afrontado reformas en contextos de emergencia, con pocos debates participativos y un marco de opacidad y discrecionalidad en el que tienden a ser influenciadas por los sectores concentrados de la economía y a contar con poca participación de las comunidades afectadas. Estas características se acentúan en la discusión de proyectos de ley que benefician a sectores concentrados, como el impulsado por el poder ejecutivo, que prevé grandes beneficios a las empresas que inviertan en el sector sin condicionarlos a objetivos mensurables.

Para asegurar decisiones de política energética que sean equitativas y respetuosas de los derechos humanos es necesario mejorar la transparencia de los recursos públicos que promueven la industria y fortalecer las capacidades de la ciudadanía para controlar a este sector de la economía. En ese entendimiento, en este trabajo pretendemos abordar el megaproyecto Vaca Muerta teniendo en cuenta fundamentalmente sus dimensiones fiscales y la transparencia de aspectos claves

¹ Véase:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0007-PE-2023.pdf>

para comprender al sector de los hidrocarburos, como por ejemplo: la información sobre las regalías como principal pago subnacional de las empresas hidrocarburíferas, los beneficios fiscales de los que gozan las empresas concesionarias, los regímenes de promoción que se propugnan para impulsar principalmente la producción de gas y la información sobre los beneficiarios finales de las principales empresas del sector.

Para llevar a cabo este trabajo se ha realizado un análisis de la información pública disponible, tanto aquella publicada por los órganos estatales competentes, así como a través de la iniciativa de transparencia en las industrias extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI), y se han realizado pedidos de acceso a la información pública –muchos de ellos infructuosos por la falta de respuesta– al Ministerio de Economía de la Nación, y a algunas de las provincias y empresas representativas del sector. Estas fuentes permiten contar con un mapeo preliminar de las opacidades que dificultan el monitoreo y la adecuada rendición de cuentas y que obstaculizan la participación efectiva de la ciudadanía en estos asuntos.

En los siguientes apartados partiremos de una recapitulación de los principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal y energética para luego delinear las principales características del sector hidrocarburífero en Argentina. Una vez establecido este marco de referencia, analizaremos la transparencia, rendición de cuentas e instancias de participación que ofrece el sector.

Este documento pretende contribuir al debate público informado sobre la política energética, en el entendimiento de que **la democratización de estas discusiones es fundamental para que la explotación de los recursos naturales contribuya al desarrollo sustentable y apunte al beneficio del conjunto de la ciudadanía.**

Compromisos de derechos humanos asociados a la política energética

Obligaciones asumidas por Argentina

El derecho internacional de los derechos humanos consagra los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas como obligaciones de los Estados. **El cumplimiento de estos compromisos es particularmente importante para que el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas energéticas y las políticas fiscales asociadas permitan una mejor gobernanza de los recursos de petróleo y gas.**

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental que ha sido consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 de ambos tratados) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13.1). Este derecho es, a su vez, piedra angular de las sociedades democráticas y un pilar esencial de todo buen gobierno, ya que permite que los y las ciudadanas estén en condiciones de participar adecuadamente en el debate público y de fiscalizar las acciones de sus representantes.

Las obligaciones de los Estados van más allá del acceso a la información. Las autoridades públicas están también obligadas a promover activamente una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público² y aumentar la transparencia en el manejo de los fondos³. Además, los derechos humanos aseguran el derecho a participar en los procedimientos de toma de decisiones por parte de quienes se encuentran afectados por aquéllas⁴.

En lo que respecta a la participación, uno de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 169, es el derecho a ser consultados “cada vez que se

² Principios de Lima (2000). Principio N° 4 “Obligación de las Autoridades”.

³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y Convención Interamericana contra la Corrupción (1996).

⁴ La Resolución de la Asamblea General de las Naciones 67/218, promueve específicamente la transparencia, participación y rendición de cuentas en las políticas fiscales reconociendo su relevancia para el desarrollo social y económico.

prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. La consulta previa, libre e informada (CPLI) es un derecho vigente en nuestro país, que no se encuentra reglamentado⁵.

A su vez, la Argentina asumió compromisos climáticos en el Acuerdo de París. El Acuerdo incluye compromisos de todos los países para reducir sus emisiones y colaborar a fin de adaptarse a los impactos del cambio climático, así como llamamientos a estos países para que aumenten sus compromisos con el tiempo. Estas obligaciones resultan claves para evaluar el rol del sector hidrocarburífero, ya que el sector energético es responsable del 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero⁶.

En lo referente a la información ambiental, en 2018 América Latina y el Caribe dio un paso histórico al adoptar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú”, aprobado por Argentina en 2020 a través de la Ley 27.566. Este acuerdo tiene como objetivo la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales a nivel regional.

En los últimos años, **distintos organismos de derechos humanos han advertido sobre los impactos que la industria hidrocarburífera produce afectando los derechos de las comunidades.** A su vez, **han señalado las consecuencias de los beneficios tributarios injustificados a este sector –que aumentan la regresividad de los sistemas fiscales y limitan la capacidad de los Estados para recaudar los recursos necesarios para efectivizar sus obligaciones de derechos humanos y avanzar hacia una transición energética– y han llamado a transparentar la información del sector extractivo.**

⁵ El 24 de noviembre de 2020, en la sentencia del caso Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs Argentina, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que Argentina debe elaborar una ley de consulta libre, previa e informada a las comunidades indígenas. Véase https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_420_esp.pdf

⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021). Inventario Nacional de Gases del Efecto Invernadero. https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/Booklet_INGEI-2022_entero.pdf

En 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina⁷ expresó su preocupación por los planes de explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales en la región de Vaca Muerta, considerando que la explotación total con fracturación hidráulica de todas las reservas de gas de esquisto consumiría un porcentaje significativo del presupuesto mundial de carbono para alcanzar el objetivo de un calentamiento de 1,5° C, estipulado en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

Por ello, **encomendó a la Argentina reconsiderar la explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales en la región de Vaca Muerta para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los compromisos del Acuerdo de París.** Asimismo, el Comité alentó al Estado a que fomente energías alternativas y renovables, reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero y establezca metas nacionales con parámetros de referencia definidos en el tiempo.

En el mismo informe, el Comité manifestó preocupación por el alto grado de desigualdad social, la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de alto ingreso y el mantenimiento de exenciones tributarias injustificadas, en tanto reducen la capacidad redistributiva del sistema fiscal y limitan la obtención de los recursos necesarios para garantizar los derechos. Por ello, instó a la Argentina a fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal y a evaluar las exenciones tributarias de modo que se pueda conocer a quiénes benefician, cuáles son sus impactos, y determinar cuáles deberían ser eliminadas, en tanto reducen la capacidad redistributiva del sistema fiscal y limitan la obtención de los recursos necesarios para garantizar los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

En 2019, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, indicó que **“los Estados deberían poner fin de inmediato a todos los**

⁷ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2018). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina (E/C.12/ARG/CO/4). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYH YLH3qkguOgxz%2FAJxOn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNOfV%2FwTfCNquztd 145kCYGs%2FA7pAutImBR3j>

subsidios para combustibles fósiles”⁸. En similar sentido, la CEPAL recomendó –en su Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe del año 2019⁹– **reducir y eliminar gradualmente los gastos tributarios que sean dañinos para el ambiente, como los incentivos tributarios dirigidos a apoyar la producción y el consumo de combustibles fósiles y otras medidas que promuevan un uso no sostenible de los recursos naturales.**

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 3/21, titulada "Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos"¹⁰, delineó las obligaciones atinentes a las políticas fiscales, económicas y sociales para una transición justa. Allí indica que “[l]os Estados deben considerar disminuir al máximo todos los subsidios a los combustibles fósiles, crear impuestos frente a los mismos y redistribuir los recaudos hacia sistemas de energía limpia, renovable y no contaminante, como la eólica o la solar poniendo en el centro para el desarrollo de estas fuentes de energía el respeto de los derechos humanos.”

En su Declaración al final de su visita a Argentina, el Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos advirtió acerca de la importancia de evaluar este sector al observar que “subyace un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de los recursos naturales que se ha traducido en, inter alia, un crecimiento de la megaminería, la extracción convencional y no convencional de hidrocarburos y la agroindustria. Aunque estos sectores generan una considerable actividad económica, también han suscitado graves vulneraciones de derechos humanos”¹¹.

En esa oportunidad, el Grupo enfatizó que “en un contexto de transición energética asociada justamente a la crisis climática, hemos identificado un aumento significativo

⁸ 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 (A/74/161). <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F74%2F161&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁹ CEPAL (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

¹⁰ Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

¹¹ Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos (2023). Declaración al final de su visita a Argentina. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/workinggroupbusiness/wgvisits/2023-02-28-wgbhr-eom-argentina.pdf>

en la extracción no convencional de hidrocarburos y de minerales como el litio, lo cual presenta grandes desafíos en materia de derechos humanos y de impactos ambientales”. En este contexto, **llamó al Estado argentino a cumplir con su función reguladora y de protección de los derechos humanos y garantizar el consentimiento previo, libre e informado, y a las empresas a respetar y ejercer la debida diligencia en derechos humanos durante toda la vida de los proyectos.**

Tras su visita a Argentina, la Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa hizo un llamamiento en el mismo sentido. En su Declaración¹², señaló que el crecimiento esperado de las exportaciones impulsadas por la deuda se basa principalmente en el aumento de la producción de petróleo y gas, entre otras actividades extractivas, lo que “trae aparejada la discusión sobre las consecuencias económicas, sociales, culturales y ambientales de tales actividades y los efectos adversos que pudieran tener en el goce de los derechos humanos, especialmente para las comunidades que habitan las áreas donde estas actividades extractivas podrían llevarse a cabo, donde el agua es escasa y donde es necesario que haya un efectivo compromiso pacífico, participativo y de respeto por el consentimiento informado de los/as participantes en los procesos de toma de decisiones para mantener el tejido de esta sociedad diversa”. A su vez, la Experta Independiente **enfaticó que la información sobre el endeudamiento para este tipo de actividades extractivas, así como las salvaguardas deberían ser comunicadas eficazmente a la población.**

Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

En el entendimiento de que la política fiscal, además de ser un instrumento clave para la garantía de derechos, se encuentra sujeta a los compromisos y obligaciones que los Estados han asumido a nivel internacional, en el año 2021 un grupo de organizaciones de la sociedad civil y un comité de especialistas en distintas

¹² Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y los derechos humanos en su visita a Argentina (2023).

<https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/10/un-debt-expert-urges-argentina-maximise-resources-uphold-human-rights-and>

disciplinas lanzaron los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal¹³. Los Principios son una serie de estándares que sistematizan los esfuerzos realizados a nivel regional y global por desarrollar las implicancias del marco de los derechos humanos para las decisiones fiscales. De esta forma, pueden guiar la conducta de los gobiernos y también facilitar la tarea de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que hacen diferentes actores.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal instan a los Estados a asegurar que su política fiscal sea socialmente justa y ambientalmente sostenible.

Ello comprende una serie de medidas, entre las que se encuentran:

- movilizar el máximo de recursos disponibles para un desarrollo sostenible y basado en los derechos humanos, así como para el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible;
- aprovechar el potencial de la política fiscal para que las actividades económicas respeten los techos ecológicos y para proteger la biodiversidad, los suelos, los océanos y la naturaleza en general, así como para prevenir y mitigar el cambio y la crisis climática y sus impactos en poblaciones en situación de vulnerabilidad como pueblos indígenas, afrodescendientes, personas que habitan en áreas urbanas segregadas y personas sin tierra;
- abstenerse de reforzar la dependencia del financiamiento público de actividades con alto impacto ambiental, como la extracción de recursos naturales, que puedan poner en riesgo los derechos de las generaciones futuras, de pueblos indígenas y de comunidades locales;
- garantizar que las decisiones fiscales y productivas respeten el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, sean legítimas, sostenibles y aceptables para todas las personas, y sus beneficios públicos superen sus costos y estén adecuadamente distribuidos;
- implementar un estándar de debida diligencia en las decisiones de gestión de las empresas públicas o mixtas, en particular en aquellas basadas en industrias extractivas; asegurando que los derechos de los inversores no

¹³ Véase

https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

socaven su obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos;

- eliminar los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable y asegurar la protección o compensación de la población de menores ingresos, publicar información transparente sobre los beneficiarios e impactos de dichos incentivos, etc.

A su vez, en cuanto a los compromisos de los países para aumentar la participación de las fuentes de energía renovables en la matriz energética total, revisar y reducir los subsidios e incentivos a los combustibles fósiles, los Principios proponen una serie de directrices para alcanzar estos objetivos:

- regular impuestos al carbono como alternativa para internalizar las externalidades ambientales y movilizar recursos adicionales;
- captar y gestionar recursos para superar la dependencia del sector extractivo asegurando que una parte razonable de los beneficios sea objeto de tributación y se destine a acelerar la transición hacia un modelo económico más sostenible y a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos de las poblaciones que habitan en los territorios donde se llevan a cabo dichas explotaciones;
- establecer mecanismos para captar parte de los recursos derivados de rentas extraordinarias producto del auge de precios.

De esta forma, los Principios ofrecen un marco de referencia claro, basado en fuentes normativas y en otros documentos, para guiar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas fiscales en general y aquellas vinculadas con la política energética en particular. Sus directrices permiten instrumentalizar los principios generales de derechos humanos y son un aporte clave para facilitar la rendición de cuentas y exigibilidad de los derechos. A lo largo de este documento, serán fundamentales para la evaluación de la industria hidrocarburífera en Argentina.

Explotación de hidrocarburos en Argentina

Caracterización del sector

En Argentina, la matriz primaria tiene una incidencia de combustibles fósiles de casi el 86%. El gas representa el 52% de la energía primaria del país, el petróleo el 32% y el carbón mineral el 2%¹⁴. A su vez, la explotación de hidrocarburos muestra una tendencia creciente, con una producción de petróleo que creció a una tasa interanual del 13% entre 2020 y 2021 y del 22% entre 2021 y 2022 y una tasa de crecimiento de la producción de gas del 4% entre 2020 y 2021 y del 12% entre 2021 y 2022¹⁵.

Existen en el país diecinueve cuencas de las cuales cinco (Noroeste, Cuyana, Neuquina, Golfo San Jorge y Austral) producen actualmente hidrocarburos. Hacia el sur y abarcando las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro y La Pampa, se desarrolla la Cuenca Neuquina, que es la más importante del país por sus reservas y producción de petróleo y gas en yacimientos convencionales y por su potencial en recursos no convencionales.

Según un estudio difundido por Energy Information Administration, hay más de 100 reservorios de gas y/o petróleo no convencionales técnicamente recuperables, dispersos en 42 países¹⁶. Argentina se ubica entre los países con mayores recursos técnicamente recuperables de petróleo y gas. El reservorio no convencional que conforma la formación Vaca Muerta es el más importante, con una superficie aproximada de 30 mil km².

Para llegar a las profundidades donde se encuentran los hidrocarburos no convencionales y luego subirlos a la superficie es necesario realizar perforaciones con la técnica denominada “fracking”. **Investigaciones científicas demostraron que el fracking provoca sismos y, debido a los daños que conlleva en el ambiente y la salud**

¹⁴ Secretaría de Energía de la Nación. Balance Energético Nacional de la República Argentina <https://www.argentina.gob.ar/econom%C3%ADa/energ%C3%ADa/planeamiento-energetico/balances-energeticos>

¹⁵ Datos obtenidos del dataset <http://datos.energia.gob.ar/dataset/produccion-de-petroleo-y-gas-tablas-dinamicas>

¹⁶ Advanced Resources International (2013). EIA/ARI world shale gas and shale oil resource assessment—technically recoverable shale gas and shale oil resources.

de las personas, algunos países han prohibido esta técnica¹⁷. En Argentina, habitantes, comunidades de pueblos originarios y organizaciones ambientales, se oponen a esta práctica que **incluso ha sido prohibida por algunos municipios¹⁸.**

En 2014 el Estado Nacional, luego del acuerdo YPF-Chevron, sancionó la Ley 27.007 de Hidrocarburos, que modificó a la Ley 17.319, sancionada en 1967. Esta normativa utilizó por primera vez el término “explotación no convencional de hidrocarburos” (art. 27 bis), en referencia a aquellos yacimientos de baja permeabilidad. A partir de este hito, **se consolidó el fracking en el país, con grandes incentivos económicos, fiscales y legales a la explotación en detrimento de la ampliación y diversificación de la matriz mediante energías renovables.**

Discutir el financiamiento de la energía y su sustentabilidad se torna central para el desarrollo económico en la Argentina. En los últimos años, la extracción de recursos energéticos sobre la base de hidrocarburos no convencionales ocupó el centro de este debate. Ello se da en un contexto en el que la falta de divisas y el déficit energético han sido noticia¹⁹ por la mayor necesidad de importar energía, dado que la producción local de gas no se incrementó al ritmo que el consumo requería. **En términos generales, el sector energético argentino se caracteriza por ser superavitario en petróleo y deficitario en gas y combustibles refinados²⁰.**

Al mismo tiempo, **se trata de un sector en el que los factores externos son determinantes.** Pese al déficit de gas, el incremento de los precios internacionales del crudo implicó un estímulo para que las empresas del sector aprovechen la ventana petrolera y vuelquen sus esfuerzos financieros y técnicos a la extracción de este hidrocarburo por sobre la extracción de gas²¹.

¹⁷ Véase

<https://economista.com.ar/internacional/gran-bretana-prohibe-fracking-debido-riesgo-terremotos-n-29237>

¹⁸ Véase:

<https://www.rionegro.com.ar/fernandez-oro-aprobo-una-ordenanza-que-prohibe-el-fracking-LK28737-39/>

¹⁹ Véase:

https://www.eldiarioar.com/economia/expertos-advierten-deficit-comercial-energetico-multiplicara-oc-ho-2022_1_8948611.html y

<https://www.pagina12.com.ar/511640-el-deficit-financiero-energetico-un-problema-que-esta-debajo>

²⁰ Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES) (2023). Anuario Economía de la Energía 2022. https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Anuario-economia-de-la-energia-marzo-2023_comp-ressed2.pdf

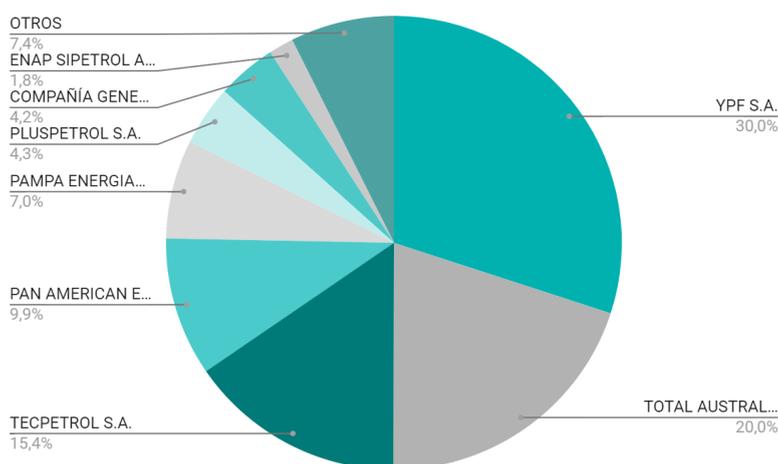
²¹ *Ibidem*.

Por su parte, la organización política federal de nuestro país es una condición particular, que no se verifica en la generalidad de los países de América Latina ricos en estos recursos, y que determina aspectos vinculados al desarrollo de los recursos hidrocarburíferos. Argentina es un país con grandes desequilibrios geográficos e importantes brechas de desarrollo económico entre sus regiones²².

En este punto, existe una importante diferencia con el sector minero. Mientras los minerales han sido históricamente de dominio provincial, los hidrocarburos han sido efectivamente transferidos a las provincias recién en el año 2006, mediante la llamada “Ley Corta”, que reglamentó la modificación introducida por la reforma constitucional de 1994, modificando la redacción del artículo 124 de la Constitución Nacional al establecer que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

A su vez, **se trata de un sector de la economía altamente concentrado**: en lo que va de 2019 a la actualidad, **cuatro empresas (YPF, Total Austral, Tecpetrol y Pan American) han concentrado el 75% de la producción de gas y tres empresas (YPF, Pan American y Shell Argentina) han concentrado el 73% de la producción de petróleo²³.**

Gráfico 1: producción total de gas entre 2019 y 2023

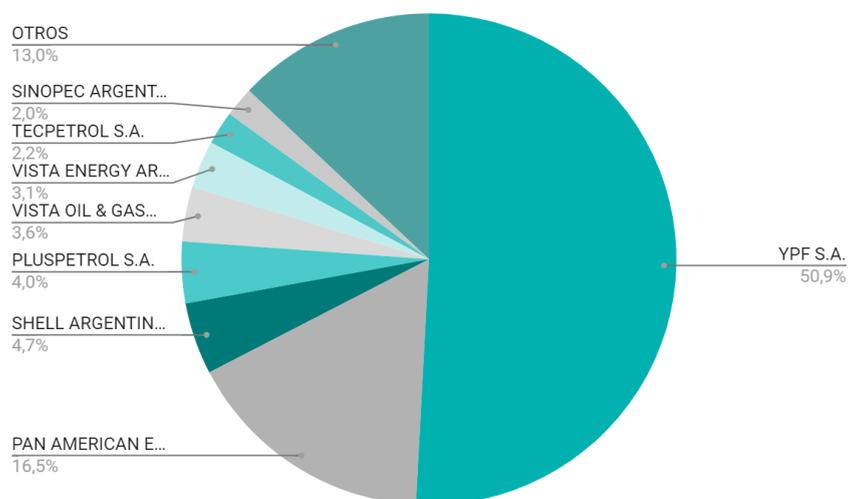


Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

²² Sobre los indicadores económicos, de desarrollo y educación e igualdad de género, véase: https://cenital.com/gane-quien-gane/?utm_source=Cenital&utm_campaign=b57f26882c-ROLL_124&utm_medium=email&utm_term=0_a38084492c-b57f26882c-434619730

²³ Datos obtenidos del dataset <http://datos.energia.gob.ar/dataset/produccion-de-petroleo-y-gas-tablas-dinamicas>

Gráfico 2: producción total de petróleo entre 2019 y 2023



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

De este modo, se conforma un escenario en el que la producción de hidrocarburos no convencionales se plantea como una salvación para los problemas estructurales del país. Ello se da, a su vez, en un sector con un alto grado de concentración y en el que los factores externos son determinantes, por lo que las decisiones de las compañías están muchas veces guiadas más por los precios internacionales que por las necesidades internas. Ante este contexto, se instalan narrativas en las que las provincias y el gobierno nacional se ven inclinadas a ofrecer transferencias directas e incentivos tributarios para negociar con las multinacionales. Sin embargo, y como veremos, **el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación de las comunidades tienen serias deficiencias que impiden un debate participativo para que estas decisiones de política pública apunten al beneficio de la sociedad en su conjunto.**

Vaca Muerta

Vaca Muerta es una formación de hidrocarburos no convencional que se ubica en el sur argentino, en las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza, y, según la U. S. Energy Information Administration, colocaría a la Argentina como la segunda

economía con mayores reservas de shale gas (luego de China) y la cuarta en shale oil (luego de Rusia, Estados Unidos y China) del mundo²⁴.

Las provincias que forman parte del yacimiento Vaca Muerta presentan características sociales, económicas y políticas diversas. Sin embargo, las cuatro impulsaron el megaproyecto hidrocarburífero. Como se introdujo en el apartado que antecede, el impulso dado a Vaca Muerta se enmarcó en un contexto de desabastecimiento energético y escasez de hidrocarburos convencionales. Ello ha implicado la orientación de la política energética hacia la producción de no convencionales, **lo que ha significado un incremento de la producción de petróleo no convencional del 47% y de gas no convencional del 23% entre 2021 y 2022²⁵**.

En particular, **la cuenca neuquina aumentó en el 2022 su producción de petróleo no convencional en un 48% y de gas en un 24% con respecto a 2021**. Ello implicó que, en 2022, el 78% del gas y el 72% del petróleo total del país se extrajeron de esta cuenca. Esto se produce en mayor medida en dos provincias que comprenden la formación Vaca Muerta: Neuquén y Río Negro²⁶.

Esta formación geológica es presentada como parte de la transición energética bajo la narrativa del gas como combustible puente²⁷. Sin embargo, el combustible de mayor presencia en Vaca Muerta es el petróleo. Desde el 2019, los nuevos pozos apuntan predominantemente al petróleo, alcanzando un nuevo récord en 2022 (69%)²⁸.

Al mismo tiempo, dado que los pozos no convencionales poseen una madurez precoz y una vida útil muy reducida, se trata de un sector que demanda inversiones constantemente. Como es necesario perforar múltiples zonas, las inversiones masivas y el endeudamiento externo son los rasgos determinantes de este proyecto productivo.

Las políticas tomadas por distintos gobiernos en los últimos años se han orientado a incentivar la llegada de capitales privados para el desarrollo de diversos proyectos de

²⁴ Véase: <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>

²⁵ Datos obtenidos del dataset <http://datos.energia.gob.ar/dataset/produccion-de-petroleo-y-gas-tablas-dinamicas>

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2022). Los subsidios a los combustibles fósiles 2021-2022. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_SUBSIDIOS_2021-2022-final.pdf

²⁸ EJES (2022). Coyuntura hidrocarburífera. <https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/2022-11-Coyuntura-Hidrocarburifera.pdf>

explotación, en los que Vaca Muerta se destaca como la figura central, en torno a la cual se forman posturas y discursos contrapuestos. Por un lado, desde el Estado nacional, provincial y los capitales privados, presentan a Vaca Muerta como la solución a los problemas de autoabastecimiento energético y falta de divisas. Y por el otro, las comunidades que habitan los territorios explotados asumen los costos ambientales de la actividad, que incluyen contaminación del aire y del agua, afectación del suelo y consecuencias por la deficiente gestión de residuos peligrosos, entre otros²⁹. Según información de la Subsecretaría de Ambiente de la provincia de Neuquén, desde 2015 y hasta marzo de 2022 se registraron 9242 incidentes ambientales en la industria del petróleo y el gas de la provincia³⁰.

Como fue señalado, Argentina fue exhortada por organismos de derechos humanos a adoptar un marco regulatorio específico para el fracking, que incluya evaluaciones de impacto y consultas a las comunidades afectadas. Pese a las consecuencias de esta técnica, **Argentina sigue apostando a Vaca Muerta sin implementar ningún plan de contingencia, de protección ni remediación. Si bien cada pozo cuenta con evaluaciones de impacto ambiental, estas presentan debilidades en cuanto a los riesgos de la técnica y sus consecuencias han sido subestimadas**³¹.

El fomento a la explotación de no convencionales como política de Estado generó intensas movilizaciones sociales de rechazo y un aumento en la conflictividad social. Las políticas del Estado en materia energética fueron acompañadas por una estrategia de “provincialización” por parte del gobierno nacional tendiente a circunscribir las luchas y problemáticas ambientales en el nivel subnacional. Ello contribuyó a generar una conflictividad en el espacio donde se dan los emprendimientos, debido a las relaciones de poder desiguales entre empresas y comunidades locales, y la escasa presencia del Estado.

En cuanto a las compañías intervinientes se verifica una alta concentración que replica lo que sucede a nivel federal: **unas pocas empresas concentran la explotación de hidrocarburos en la cuenca neuquina: el 80% de la producción de gas corresponde a YPF (38,5%), Tecpetrol (19,9%), Total Austral (13,3%) y Pampa Energía**

²⁹ Véase: DOC_IMPACTOS-VACA-MUERTA_links.pdf (farn.org.ar)

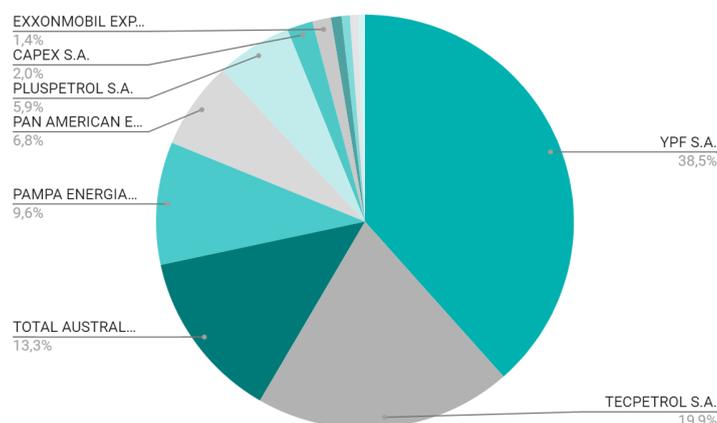
³⁰ Véase:

<https://opsur.org.ar/2022/05/26/el-otro-record-de-vaca-muerta-56-incidentes-ambientales-por-dia/>

³¹ Véase https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC_IMPACTOS-VACA-MUERTA_links.pdf

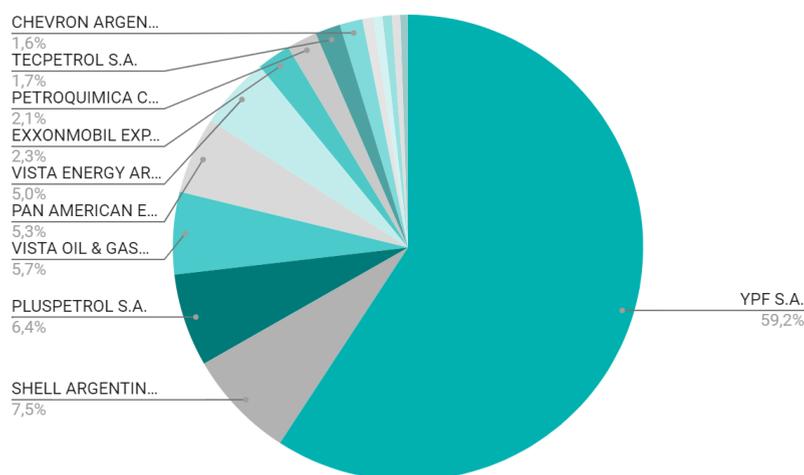
(9,6%); y el 77% de la producción de petróleo corresponde a YPF (59,2%), Shell (7,5%), Pluspetrol (6,4%) y Vista Oil & Gas (6,4%)³².

Gráfico 3: producción total de gas en la cuenca neuquina entre 2019 y 2023



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

Gráfico 4: producción total de petróleo en la cuenca neuquina entre 2019 y 2023



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

En ambos rubros se observa una disminución de las acciones de YPF en beneficio de compañías privadas, quienes vienen aumentando su participación. En 2022 la

32

Datos obtenidos del dataset <http://datos.energia.gob.ar/dataset/produccion-de-petroleo-y-gas-tablas-dinamicas>

empresa cedió participación en el mercado de gas a un conjunto de empresas privadas que cobraron protagonismo por su inserción en Vaca Muerta: Tecpetrol, Total y Panamerican Energy (PAE). En la producción de petróleo ocurrió lo mismo, ganando terreno las compañías Shell y Vista Oil³³.

En los siguientes apartados se analiza cómo se conjugan estos aspectos con otras variables que permiten delinear las principales problemáticas del sector a la luz de los principios de derechos humanos.

Participación, transparencia y rendición de cuentas del sector hidrocarburífero

Un análisis integral del sector hidrocarburífero en nuestro país requiere evaluación exhaustiva de factores claves para comprender quiénes son los principales beneficiarios y cuáles son los impactos de esta actividad. El andamiaje que se teje entre empresas petroleras, gobierno nacional y gobiernos provinciales a través del reparto de la renta entre beneficios empresarios, impuestos nacionales y regalías provinciales, así como los beneficios fiscales y transferencias directas otorgados por los gobiernos a las empresas, son algunos de los aspectos que permiten comprender el mapa de actores involucrados y sus respectivos intereses. Sin embargo, esta información, junto con aquella relativa a los impactos socioambientales de los proyectos hidrocarburíferos, no es fácilmente accesible.

En este marco de opacidad, se suscitan debates sobre proyectos de ley y políticas públicas que no siempre involucran a todos los grupos afectados por este tipo de actividades. **La falta de información, de instancias de rendición de cuentas y de participación plural contravienen los compromisos de derechos humanos asumidos por Argentina al mismo tiempo que obstan al diseño de políticas que contribuyan al desarrollo sustentable y apunten al beneficio del conjunto de la ciudadanía.**

³³ EJES (2023). Anuario Economía de la Energía 2022. https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Anuario-economia-de-la-energia-marzo-2023_compresed2.pdf

A continuación, se abordan algunas de las principales cuestiones que permiten el análisis de la transparencia en esta industria a través de la información disponible relativa a los proyectos de ley para la promoción del sector, los espacios de gobernanza, las regalías que perciben las provincias, los estímulos otorgados a las empresas y sus beneficiarios finales, entre otros.

Debates en torno a los regímenes de promoción

Desde 2021 a la actualidad, se han presentado diversos proyectos de ley para la creación de regímenes de promoción de hidrocarburos que prevén distintos beneficios fiscales para la explotación hidrocarburífera que se desarrolle en el país, así como para sus actividades asociadas³⁴. A partir de la inauguración del gasoducto Nestor Kirchner, se reanudaron estos debates y tomó impulso el proyecto de promoción del gas natural licuado presentado por el Gobierno Nacional³⁵, que el 11 de octubre de 2023 obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación, con 126 votos afirmativos, 7 negativos y 102 abstenciones.

Los tratamientos fiscales diferenciados incluidos en el proyecto se denominan gastos tributarios. Se aplican a algunos contribuyentes con el objetivo de beneficiar determinadas actividades, zonas, sujetos y/o consumos, apartándose de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria³⁶. Anualmente Argentina deja de recaudar entre un 2.5% y un 3% del PBI³⁷ por gastos tributarios. Si a eso se le suman otros beneficios impositivos, el monto asciende al 4,7%³⁸. Estos beneficios reducen los ingresos públicos en un 25,6% y, en conjunto, equivalen a un monto nueve veces mayor a la inversión en Asignaciones para Protección Social (Asignación Universal por Hijo/a y por Embarazo) o el equivalente al presupuesto total del Poder Judicial, el Poder Legislativo y 15 veces el Ministerio de Salud.

³⁴ Véase: Matriz de proyectos presentados (Anexo).

³⁵ Véase:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0007-PE-2023.pdf>

³⁶ Decreto 1731/2004 (B.O. 09/12/2004). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Entre los gastos tributarios se encuentran: exenciones, deducciones, reducción de alícuotas impositivas, diferimientos y amortizaciones aceleradas.

³⁷ Véase:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios_anos_2021-2023.pdf

³⁸ Véase: Separata del Proyecto de Presupuesto 2024 *Impacto del Gasto Tributario en las Cuentas Públicas* https://drive.google.com/file/d/1RSsKyvu5CpcniGyLsI4GHcdDv9IM_ixH/view?usp=sharing

Además, estos beneficios se aplican en condiciones de opacidad y secretismo. El Estado no produce información confiable para conocer el costo real de estos gastos ni sus impactos sociales. El propio poder ejecutivo reconoció, en su estimación de gastos tributarios, que **“existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad”³⁹.**

A su vez, **la AFIP hace una aplicación extremadamente restrictiva del secreto fiscal⁴⁰ y se niega a brindar datos sobre personas y empresas beneficiarias de gastos tributarios a la sociedad civil**, a pesar de existir resoluciones del órgano garante de la ley nacional de acceso a la información pública y decisiones judiciales⁴¹ que –aplicando jurisprudencia análoga de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁴²– la intiman a entregar dicha información. **El secreto no rige sólo para la ciudadanía y la sociedad civil, sino también para organismos estatales, impidiendo una correcta fiscalización. Son muy débiles e insuficientes los argumentos jurídicos con que se pretende negar el acceso a datos de interés público, directamente vinculados con la gestión de los recursos estatales. Se trata de un instituto que fue regulado en el año 1931 y ha sido considerado de nula compatibilidad democrática y control social, por su anacronismo y contradicción con el derecho humano de acceso a la información pública⁴³.**

³⁹ Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2020). Estimación de los gastos tributarios para los años 2017-2019. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2017-19_informe_completo.pdf

⁴⁰ El artículo 101 de la Ley de Procedimiento Fiscal N° 11.683 establece que son secretas las declaraciones juradas, manifestaciones e informes que los responsables o terceros presentan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos como así también los juicios de demanda contenciosa en cuanto consignen estas informaciones. Este listado fue ampliado por la Disposición 98/2009 de la AFIP, que estableció que, como regla general, “toda información de contenido económico-patrimonial referida a contribuyentes o responsables obrante en la AFIP (...) se encuentra amparada por el instituto del secreto fiscal”.

⁴¹ Causas CAF 40994/2019 “ACIJ c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986” y 46352/2019 “ACIJ c/ EN-AFIP s/ amparo ley 16.986”.

⁴² CSJN. “CIPPEC c/ EN - M. de Desarrollo Social Dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”. En este caso la Corte consideró que no hace falta el consentimiento del titular de los datos cuando se limitan al nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio. Al decidir de este modo, ordenó hacer públicos los datos personales de quienes reciben transferencias o beneficios de protección social. En ese caso, la Corte ha decidido que en la ponderación de los derechos que se encontraban en discusión debía prevalecer el principio de máxima divulgación de la información pública, porque perseguía un interés público de particular trascendencia: obtener la información necesaria para poder controlar el manejo de los fondos públicos.

⁴³ Prestigiosa doctrina ha sostenido recientemente que “a la sombra de un pretendido respeto por el derecho a la intimidad se confirma la reticencia a la iluminación del favoritismo procesal del deber de contribuir al gasto público y, peor, la corrupción o uso ilícito de los recursos tributarios. No hay argumento jurídico suficiente que niegue la apertura legal al derecho a la información.” Véase Tulio Rosembuj. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, en O'Donnell, Agustina. 2022. Acceso a la Información Pública y Secreto Fiscal. ¿Es posible un secreto fiscal más democrático?

Lo que sucede en Argentina con los beneficios o exenciones fiscales es similar en el resto de los países de América Latina y el Caribe: **son inequitativos porque tienden a beneficiar a sectores con altas rentas y a fomentar la compensación de recursos con impuestos regresivos**⁴⁴. Además de la pérdida de recaudación, estas políticas complejizan los sistemas tributarios, incrementan los costos de administración y cumplimiento, crean espacios para la evasión y la elusión, al tiempo que restan transparencia a la política fiscal y distorsionan la asignación de recursos⁴⁵. Mientras se fomentan como instrumentos para atraer inversiones, **autoridades de la OCDE señalan que los incentivos fiscales han sido considerados la onceava razón entre doce mencionadas por empresas para definir las locaciones de la inversión y que, en la mayoría de los casos, la inversión hubiera tenido lugar igualmente sin ellos**⁴⁶.

A ello se suma que suelen ser aprobados mediante procesos de toma de decisiones cerrados (a menudo respondiendo a coyunturas específicas y a la presión de determinados grupos de poder), se encuentran regulados en normas que no estipulan plazos de caducidad transcurridos los cuales deban revisarse o, si lo hacen, se trata de plazos extensos que no permiten un debate oportuno y adecuado acerca de su conveniencia e impacto. **En el caso de Argentina se comprobó que, como consecuencia del marco de opacidad en el que se aprueban e implementan, generan un sistema proclive a la evasión y a la corrupción, y tienen un impacto negativo en la igualdad al beneficiar mayoritariamente a sectores con altas rentas y forzar la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos**⁴⁷.

El régimen de promoción de la actividad minera regulado por la Ley 24.196 ofrece un ejemplo concreto de los déficits de este tipo de regímenes. Se trata de una ley aprobada con menos de cuatro meses de discusión parlamentaria sin el involucramiento de las comunidades o habitantes de las zonas en las que se encontraban instalados los proyectos mineros ni la presentación de evidencia que

⁴⁴ Véase:

<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditure-transparency-in-latin-america-spanish-ibp-2019.pdf>

⁴⁵ Véase:

<https://www.oxfam.org/es/informes/los-incentivos-fiscales-las-empresas-en-america-latina-y-el-caribe>

⁴⁶ OCDE. Tributación y Desarrollo: Principios para profundizar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales. <https://www.oecd.org/tax/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>.

⁴⁷ Martín, F. R. (2009). La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5501/1/S0900326_es.pdf

justificaran su necesidad. De este modo, se consolidaron beneficios a las compañías sin que se incorporaron razones expresas que los justificaran ni metas concretas, mucho menos una línea de base para evaluar sus impactos luego de la implementación⁴⁸.

El Proyecto para la Promoción del Gas Natural Licuado

Como venimos señalando, en Argentina las políticas fiscales han afrontado reformas en contextos de emergencia, con pocos debates participativos y un marco de opacidad y discrecionalidad que han perpetuado privilegios. Ello permite que **las decisiones de política fiscal tiendan a ser influenciadas por los sectores concentrados de la economía, lo que se ha verificado también en el actual debate por el régimen de promoción del gas natural licuado.**

Ya en 2021 el Congreso Nacional había discutido un proyecto de ley que creaba nuevos beneficios a la inversión hidrocarburífera y que fue cuestionado por tener un diseño institucional poco transparente, no incorporar pautas claras para evaluar sus impactos, no garantizar la participación de potenciales afectados, crear inequidades y contradecir criterios elementales de la transición energética⁴⁹. Estos cuestionamientos no son excepcionales. Un análisis sobre la reforma tributaria de 2017⁵⁰, que incorporó el impuesto al dióxido de carbono al sistema tributario nacional, indica que uno de los motivos por los cuales no se aprobó el proyecto en la versión original –que preveía aplicar un gravamen sobre todos los combustibles fósiles con potencial emisión de Gases de Efecto Invernadero– fue la gran presión ejercida por los productores de gas para que este combustible no fuera objeto del impuesto⁵¹.

⁴⁸ Izcurdia, J. y Vivanco, M (2022). ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los beneficios mineros? https://farn.org.ar/iafonline2022/wp-content/uploads/2021/04/IAF_2022_CAP_4_art_4_2.pdf

⁴⁹ Véase: Instituto Argentino de la Energía (2021). Declaración sobre el proyecto “Régimen de Promoción de Inversiones Hidrocarburíferas”. <https://www.iae.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Posicion-IAE-Mosconi-sobre-Proyecto-de-Ley-de-e-Hidrocarburos.pdf>

⁵⁰ Micozzi, M. (2019). El impuesto al dióxido de carbono en Argentina: análisis de un instrumento político. <https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/el-impuesto-al-dioxido-de-carbono-en-argentina-analisis-d-e-un-instrumento-politico/>.

⁵¹ En respuesta a un pedido de información presentado por FARN, la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal indicó que para el periodo 2018 no existía un gasto tributario por el gas no gravado en el impuesto sobre los combustibles líquidos CO2 - Ley 23.966 porque el gas no se encuentra en el objeto del impuesto. Ver https://drive.google.com/file/d/1FbayzGLniZkF05CMM72LVXToc_C7UTWA/view?usp=sharing

Muchos de estos cuestionamientos se replican en relación al proyecto para la creación de un régimen de promoción de gas natural licuado (GNL) presentado por el poder ejecutivo en mayo de este año. Este proyecto crea beneficios para las empresas que realicen inversiones en bienes y/u obras de infraestructura en actividades relativas al transporte de gas natural destinado a la producción de GNL, su licuefacción, almacenaje, comercialización en el territorio nacional y/o su exportación.

Entre los principales beneficios que establece el proyecto actualmente en discusión se destacan: a) amortización acelerada del Impuesto a las Ganancias sobre las inversiones; b) acreditación y/o devolución del IVA por la compra, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital y/o la realización de obras de infraestructura; c) fijación de una alícuota máxima del Impuesto a las Ganancias del 30%; d) compensación de quebrantos; f) exención de los derechos de importación y demás tributos cuando no exista producción nacional o si existiese y no pueda satisfacer a la totalidad de la demanda, y g) el establecimiento de una alícuota de derechos de exportación del 0% en los casos en que el precio de la mercancía sea de 15 USD/MMBTU o inferior, alícuota que irá aumentando progresivamente a medida que se incremente este precio.

Además, se prevé la estabilidad fiscal por 30 años sobre el proyecto de inversión aprobado y el acceso al libre mercado de cambios de hasta el 50% de las divisas obtenidas en las exportaciones. Estas divisas podrán ser destinadas al pago de capital e intereses de pasivos comerciales, pasivos financieros con el exterior, utilidades y dividendos y/o a la repatriación de inversiones directas de no residentes. Asimismo, los beneficiarios o las beneficiarias tendrán estabilidad de la regulación cambiaria vigente a la fecha de publicación de la ley para el pago de deudas financieras con el exterior.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, establecen algunas directrices para la evaluación de los gastos tributarios que son de suma utilidad para evaluar este tipo proyectos. En primer lugar, los Principios enfatizan que **para una política fiscal respetuosa de los derechos humanos es necesario asegurar una evaluación previa de los gastos tributarios, y sujetar su adopción a audiencias**

públicas⁵², extremos que no se verifican en el proyecto de GNL. El debate legislativo ha tenido lugar sin evidencias que justificaran su necesidad, sin pautas para evaluar sus impactos y sin participación de las comunidades afectadas. En efecto, tuvo un tratamiento exprés que fue cuestionado por la falta de diálogo y participación. La primera sesión informativa de las comisiones de Energía y Combustibles y Presupuesto y Hacienda se inauguró con una fuerte participación de YPF⁵³, en la que los principales expositores fueron Pablo González, presidente de la compañía, y Pablo Iuliano, CEO, quienes –en un suceso poco habitual– estuvieron a cargo de la presentación del proyecto de ley.

En su exposición, el presidente de la compañía indicó que YPF tuvo una extensa participación en el proceso de elaboración del proyecto y señaló los efectos positivos que la regulación tendría sobre un proyecto de inversión conjunto de YPF y la petrolera Petronas de Malasia⁵⁴. De este modo, quedó evidenciado un fuerte involucramiento del sector empresarial en el diseño y defensa del proyecto y la adecuación de éste a un emprendimiento específico de estas dos empresas. La discusión en comisiones continuó con una sesión informativa a cargo de la Secretaría de Energía y una precipitada sesión convocada para dictaminar. **Sin embargo, no ha habido ninguna instancia en la que participen habitantes y comunidades de la zona, organizaciones ambientalistas, entre otros actores interesados.**

En el debate de la ley se ha argumentado que la estabilidad fiscal es necesaria para compensar la inestabilidad económica del país, dar previsibilidad al desarrollo de esta actividad y equilibrar la balanza del intercambio comercial⁵⁵. A su vez, el mensaje que acompaña el proyecto indica que éste “permitirá la generación de trabajo genuino para los argentinos y las argentinas, tanto por el objeto principal de la norma que se propicia, así como en cuanto a los servicios y trabajos adicionales a las plantas que se construirán como consecuencia de la sanción de la norma”⁵⁶. Sin embargo, **estas previsiones no cuentan con parámetros o mecanismos para verificar si esos objetivos se alcanzarán o no, mucho menos con líneas de base para evaluar sus**

⁵² Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 10, Directriz 5.

⁵³ Véase: https://www.diputados.gov.ar/comisiones/noticias/2017/noticia_523

⁵⁴ Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=WBW9MeiSwPo>

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ Véase:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/0007-PE-2023.pdf>

impactos. Tampoco se solicitó un informe sobre el impacto fiscal del proyecto a la Oficina de Presupuesto del Congreso.

En el debate en el recinto, el foco se lo llevaron las discusiones en torno al precipitado procedimiento en comisión, sin que las cuestiones relativas a los impactos económicos, sociales y ambientales se abordaran con profundidad. Sólo se introdujeron exiguas modificaciones a los artículos 7, 10 y 35, que incorporaron la mención al cumplimiento de las obligaciones ambientales y la aprobación de permisos ambientales. Sin embargo, no hubo más mención a estas cuestiones y poco se dijo sobre otros interrogantes como por ejemplo: ¿cómo se espera medir el desarrollo productivo y económico?, ¿cuáles son las herramientas institucionales para asegurar que el régimen sea efectivo?, ¿cómo se esperan medir los costos fiscales y extrafiscales del proyecto?, ¿qué instancias de monitoreo y rendición de cuentas se establecieron?

En este sentido, los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal instan a **condicionar los gastos tributarios a la consecución de objetivos mensurables mediante evaluaciones periódicas y limitarlos en el tiempo mediante cláusulas de caducidad**⁵⁷. Este es un aspecto ausente en el proyecto y en casi todos los proyectos de promoción presentados en los últimos años⁵⁸. Si bien se establece que la Autoridad de Aplicación tendrá facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios o las beneficiarias del Régimen de Promoción, ello no implica una evaluación sujeta a resultados que constituya un verdadero monitoreo constante y justifique los fondos dejados de recaudar por el Estado en virtud de determinados beneficios.

A su vez, **los Principios instan a publicar todos los tratos diferenciales que establecen sus sistemas tributarios**, asegurando la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante⁵⁹. El proyecto omite toda mención a la divulgación de esta información y, **debido a la aplicación sistemática del secreto**

⁵⁷ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 10, Directriz 5.

⁵⁸ Véase: Anexo.

⁵⁹ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 10, Directriz 6.

fiscal por parte de la agencia tributaria, estos datos permanecerán ocultos impidiendo conocer el verdadero impacto del régimen.

Un elemento que profundiza la vulnerabilidad de las economías receptoras de estas inversiones se vincula a la posibilidad de resolución de conflictos ante tribunales extranjeros, lo que se conoce como “prórroga de jurisdicción”. Juzgados internacionales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Cámara Internacional de Comercio poseen un sesgo favorable a los intereses privados en detrimento de la soberanía de los países en desarrollo⁶⁰. Sin embargo, el proyecto de ley otorga la posibilidad de que el poder ejecutivo acuerde que cualquier controversia resultante de la aplicación y/o interpretación del Régimen de Promoción sea sometido a arbitraje de derecho, con sede dentro o fuera de la Argentina.

Finalmente, aspectos como la estabilidad fiscal por 30 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, en detrimento de los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo de París.

En suma, **este proyecto continúa su trámite legislativo sin que la sociedad cuente con información precisa y confiable sobre los impactos socio-ambientales y los costos económicos de la actividad.** La preocupación por la salud, el estado del ambiente, los recursos naturales que lo componen y el derecho a ser partícipes en la construcción del modelo de desarrollo de sus tierras, constituyen los principales aspectos de las demandas socio-ambientales de las comunidades afectadas que deben tener su lugar en el debate legislativo.

La iniciativa de transparencia en las industrias extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI)

Desde hace años, se advierte la necesidad de transparentar la actuación de las empresas en general, y de las extractivas en particular, por los grandes volúmenes de

⁶⁰ UNCTAD (2014). Finanzas internacionales y espacio de políticas. ONU. Capítulo VII, pp. 137-165.

dinero que movilizan y los riesgos de corrupción que existen alrededor de esta industria⁶¹.

Analizar la transparencia del sector hidrocarburífero implica un estudio de la información que publican las entidades obligadas a divulgar información pública y a facilitar su búsqueda y acceso de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados. Un actor que se presenta como ineludible en este análisis es la iniciativa de transparencia en las industrias extractivas, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI, por sus siglas en inglés).

EITI es una iniciativa internacional surgida en el año 2003, a instancias del Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido, que se conforma por representantes del sector público, la industria y sociedad civil. Entre sus objetivos, la iniciativa manifiesta apuntar hacia la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de las industrias extractivas a través de la publicación, verificación y divulgación de información sobre asuntos clave en la gestión de los recursos hidrocarburíferos y mineros⁶².

Desde que se publicó por primera vez, el estándar ha establecido un conjunto de reglas que determinan qué deberían divulgar los gobiernos y las empresas. Entre sus disposiciones más importantes, el Estándar EITI exige realizar divulgaciones exhaustivas, desglosadas y confiables de los pagos de las empresas y los ingresos de los gobiernos procedentes de las industrias extractivas, así como dar a conocer la contribución del sector extractivo a la economía, entre otros datos que se estiman relevantes para la democratización del debate público sobre estos recursos⁶³.

En cada uno de los países que adhieren al EITI, el estándar se implementa a través una Secretaría Técnica, que se ocupa de la supervisión operativa, y un grupo multipartícipe (GMP), que tiene a su cargo supervisión de todos los aspectos de la implementación del EITI de manera que le permita equilibrar los intereses de los tres principales grupos constituyentes (el gobierno, el sector y la sociedad civil) y llegar a decisiones de manera consensuada.

⁶¹ FUNDEPS (2023). Litio y transparencia en Argentina. <https://fundeps.org/wp-content/uploads/2023/04/informe.pdf>

⁶² Véase: <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas>

⁶³ Véase: <https://eiti.org/es/collections/estandar-eiti>

La forma de instrumentar los compromisos asumidos por cada país es a través de Planes de Trabajo o de Acción que presentan los países implementadores. El avance en el cumplimiento del estándar se debe reflejar a través de la presentación de Informes anuales, que son sometidos a un proceso de validación⁶⁴ por parte del Consejo del EITI⁶⁵.

Este estándar es actualizado de manera periódica. **En su última actualización de junio de 2023, se presentaron algunos avances significativos entre los que se destacan disposiciones referidas a la transición energética, los impactos ambientales y en la equidad de género, y la participación de las comunidades –en particular, mediante la incorporación expresa de la consulta libre, previa e informada de las comunidades indígenas–.** A su vez, el Estándar EITI 2023⁶⁶ incluye disposiciones para ayudar a los países implementadores a identificar áreas vulnerables a la corrupción dentro de la cadena de valor del sector extractivo, incluyendo la invitación a que empresas que participan en la presentación de informes del EITI den a conocer sus políticas anticorrupción.

Sin embargo, **muchos de estos avances han sido reflejados en el Estándar como requisitos “optativos”, lo que resta potencia a las mejoras que podrían haberse dado en esta instancia de revisión.** Por ejemplo, los nuevos requisitos “alientan” a los países implementadores a divulgar información sobre la gestión de los ingresos y gastos, incluyendo una descripción de los ingresos que estén reservados para programas específicos, como los relacionados a la igualdad de género, o regiones geográficas específicas y a explicar cómo se han tenido en cuenta las consideraciones de transición energética y riesgo climático en la previsión de ingresos. Del mismo modo, simplemente se “alienta” a los países implementadores a divulgar las prácticas de seguimiento y cumplimiento relacionadas con el impacto ambiental y social de las actividades extractivas, así como la información sobre los procesos de sanciones ambientales.

En cuanto a los estándares que involucran al sector privado, los nuevos requisitos “alientan” a las empresas a divulgar más información sobre su gestión e impacto

⁶⁴ Véase: <https://eiti.org/es/guidance-notes/procedimientos-de-validacion>

⁶⁵ El Consejo del EITI es el órgano principal de toma de decisiones del EITI. Establece las prioridades para la organización y evalúa el avance de los países en el cumplimiento del Estándar EITI. Véase: <https://eiti.org/es/consejo-del-eiti>

⁶⁶ Véase: <https://eiti.org/es/collections/estandar-eiti>

social, de género y ambiental, divulgar sus emisiones de gases del efecto invernadero, sus deducciones e incentivos fiscales correspondientes al período analizado y su brecha salarial de género.

Siendo toda esta información clave para evaluar los impactos de las industrias extractivas, resulta preocupante que no se haya logrado avanzar en un mayor grado de obligatoriedad que refleje un verdadero compromiso de la iniciativa con la democratización y la transparencia.

EITI en Argentina

Argentina forma parte de EITI desde febrero de 2019. A partir de esta iniciativa, se comprometió a garantizar la divulgación íntegra de información en toda la cadena de valor de las industrias extractivas. Esto abarca desde la forma en la que se otorgan los permisos de exploración y las concesiones de explotación hasta los pagos de las empresas en concepto de cánones, regalías o impuestos generales, la trayectoria de dichos ingresos en los gobiernos y cómo se utilizan en el presupuesto, entre otros.

El grupo multipartícipe se estableció formalmente en Argentina en diciembre de 2018. Actualmente, es liderado por la Secretaría de Minería y por la Secretaría de Energía, en representación del Ministerio de Economía y está integrado en su totalidad por cinco entidades del sector público (Secretaría de Energía, Secretaría de Minería, Secretaría de Cambio Climático, AFIP y Oficina Anticorrupción); cuatro representantes de sociedad civil (Directorio Legislativo, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Católica Argentina y la Fundación Otras Voces); y cuatro representantes de las industrias extractivas (Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), YPF S.A., la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) y la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos)⁶⁷.

De acuerdo con lo que establece el estándar, cada grupo de interesados debe tener derecho a nombrar a sus representantes, teniendo en cuenta la preferencia por fomentar el pluralismo y la diversidad en materia de representación. El grupo multipartícipe debe aprobar y publicar sus procedimientos para la nominación y sustitución de los representantes, para la toma de decisiones, la duración del mandato y la frecuencia de las reuniones. Sin embargo, el reglamento del grupo sólo

⁶⁷ Véase: <https://eiti.org/es/guidance-notes/procedimientos-de-validacion>

indica sucintamente que “[l]a elección de los miembros del GMP se llevará a cabo de forma autónoma por cada uno de los sectores participantes en el mismo. El proceso de elección debe cumplir criterios de representatividad y transparencia [...]”⁶⁸ y omite cómo se garantizará el cumplimiento de esos criterios. En efecto, **resulta preocupante la falta de pluralidad en la integración del grupo. En particular, es notoria la ausencia de organizaciones ambientalistas y la baja participación de organizaciones territoriales de los espacios en los que se llevan a cabo los proyectos extractivos. Para que pueda darse un diálogo social significativo, la participación debe ser equitativa, plena, significativa, multisectorial, e inclusiva.**

Por su parte, la supervisión técnica y operativa está a cargo de la Secretaría Técnica Nacional (STN), que coordina los esfuerzos en la implementación del estándar EITI en el país. De este órgano dependen los grupos de trabajo técnicos conformados por especialistas de las organizaciones miembro del grupo⁶⁹.

Otra debilidad de esta iniciativa es la falta de participación de las provincias⁷⁰. Dado que las provincias tienen el dominio sobre los recursos naturales, Argentina solicitó una implementación adaptada del estándar EITI dividiéndola en dos etapas. En la primera, se reportará la información a nivel nacional y se incluirá información pública disponible de las provincias. En la segunda, se pretende ampliar el alcance, volumen y calidad de la información con la adhesión voluntaria de las provincias. Debido a las dificultades en la adhesión provincial, en 2023 Argentina solicitó una reformulación de su solicitud de implementación adaptada ante el Consejo Directivo del EITI⁷¹, que propone una nueva hoja de ruta menos exigente. **La sola intervención de las áreas del Estado Nacional y la no participación de las provincias, reduce significativamente la calidad de los datos divulgados en los informes y la posibilidad de cruzar información entre distintas fuentes.**

⁶⁸ Reglamento del grupo multipartícipe, Art.7. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reglamento_del_grupo_multiparticipe_-_revision_2_021.pdf

⁶⁹ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas/grupos-de-trabajo>

⁷⁰ Hasta el momento, han adherido las provincias de Salta, Catamarca, San Juan y Santa Cruz. Por lo que se observa una mayor opacidad en las principales provincias hidrocarburíferas. Véase:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas/documentacion-y>

⁷¹ Informe de Progreso EITI Argentina 2022. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_progreso_eiti_argentina_2022_1.pdf

Desde su adhesión a la iniciativa, Argentina ha presentado dos planes de trabajo para los períodos 2018-2020⁷² y 2022-2023⁷³. De acuerdo con el estándar, los planes de trabajo deberían incluir actividades mensurables y con plazos específicos para alcanzar los objetivos acordados. Sin embargo, **del análisis de los planes presentados por Argentina surge un alto grado de discrecionalidad en las metas propuestas, que facultan al Estado a determinar el grado de alcance de la información a divulgar, lo que no parecería ser acorde a los estándares propuestos por el mismo EITI.** Por ejemplo, entre las actividades consignadas en el primer plan figuraban el establecimiento del “grado de alcance, desagregación y materialidad de los informes” y “evaluar los mecanismos de consulta pública”, lo que desdibuja el sentido del estándar al dejar en manos del GMP definiciones claves para la efectivización de los compromisos asumidos.

En mayo de 2023 ACIJ realizó un pedido de acceso a la información pública al Ministerio de Economía de la Nación en el que solicitó, entre otros puntos, se informen las acciones emprendidas para alcanzar ciertos objetivos del Plan 2022-2023. En particular, se requirió se detalle acciones realizadas y planificadas en el marco de los objetivos previstos de i) fortalecer la gobernanza de las industrias extractivas, y ii) contribuir al debate público disponibilizado información accesible, precisa y oportuna. Dadas las pocas actividades previstas relacionadas con la participación de la sociedad civil, también se solicitó detallen los mecanismos de consulta pública y participación de la sociedad civil implementados y/o planificados. A su vez, en virtud del objetivo de fortalecer la participación de las provincias, se solicitó informar las acciones implementadas para lograr la adhesión de las provincias al Estándar.

Sin embargo, este punto del pedido fue llanamente omitido sin que las autoridades realicen ninguna mención ni justifiquen su falta de respuesta como obliga la Ley de 27.275 de acceso a la información pública. Luego de un reclamo presentado ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, la Subsecretaría de Desarrollo Minero se limitó a señalar “que toda la información referida a dicho punto se puede encontrar de forma pública en el portal web EITI Argentina con la actualización semestral del plan

⁷²

Disponible

en:

http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/eiti/5_plan_de_accion_nacional_EITI_Argentina.pdf

⁷³ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_dic_22.pdf

mencionado: Plan de Trabajo EITI Argentina 2022 - 2023- Actualizado a junio de 2023”, sin ampliar sobre los puntos específicamente requeridos.

A su vez, se observa que, de acuerdo con los Estándares del EITI, el Plan de trabajo debe identificar y delinear acciones para superar posibles obstáculos legales o regulatorios para la implementación del EITI, incluyendo, si correspondiera, planes para incorporar los Requisitos EITI en la legislación o regulación nacional. En este sentido, **es oportuno hacer notar la ausencia de uno de los principales obstáculos para la plena divulgación de información, que no es abordado en los planes de trabajo: el secreto fiscal.**

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la AFIP hace una aplicación extremadamente restrictiva del secreto fiscal lo que obsta a una correcta fiscalización no sólo por parte de la ciudadanía y la sociedad civil, sino también de los organismos estatales. Por ello, **resulta urgente armonizar la normativa de secreto fiscal con los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública.** Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan lineamientos para avanzar en este sentido. En particular, instan a dar la interpretación más restringida posible al secreto fiscal, el cual debe aplicarse solo si está previsto legal o constitucionalmente, optando por la publicidad en caso de duda y el que no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados. **Esto permitiría eficientizar el intercambio de información interestatal y mejorar el control ciudadano en la gestión de los recursos públicos de las industrias extractivas⁷⁴.**

Informes EITI Argentina: desafíos y opacidades

Los informes EITI incluyen un conjunto de datos e información sobre las actividades del sector minero y de hidrocarburos que debe ser divulgada de acuerdo a los requerimientos del Estándar. Esto incluye el marco legal y fiscal de los sectores, información sobre el otorgamiento de permisos, concesiones, contratos y licencias, datos sobre la exploración, producción, exportación, divulgación de impuestos e ingresos, regalías y beneficiarios finales; transacciones relacionadas con las empresas de titularidad estatal, distribución de ingresos de las industrias extractivas y la contribución del sector extractivo a la economía.

⁷⁴ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 7, Directriz 4.

Hasta la actualidad, Argentina ha presentado tres informes, correspondientes a los ciclos de reporte 2018⁷⁵, 2019⁷⁶ y 2020-2021⁷⁷. **En lo referido a hidrocarburos, los ciclos de reporte incluyen solo aquellas áreas en las que la Secretaría de Energía de la Nación tiene jurisdicción y competencia para emitir permisos de exploración, concesiones de explotación, recaudar regalías y cánones, esto es: los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran a partir de las 12 millas marinas.**

De este modo, los informes divulgan escasa información provincial. Ello, **a pesar de que en el formulario de solicitud de la candidatura a EITI Argentina⁷⁸, el Estado informó que la Secretaría de Gobierno de Energía de la Nación “recibe información mensual vía declaración jurada de todas las empresas que tienen participación en áreas de concesión en todo el territorio del país.** Esta información incluye el detalle por región de las ventas, y por yacimiento, la producción computable de líquidos y gases; y los gastos, entre otros. Con estos datos se calcula automáticamente el precio de venta promedio ponderado, el valor de boca de pozo y la regalía efectiva en dólares estadounidenses y pesos argentinos, por yacimiento y por hidrocarburo” (el destacado es propio).

A la falta de información provincial se suma **un bajo nivel de participación del sector privado, que es aún más marcado en el sector de hidrocarburos que en el minero.** Según consta en la definición del alcance del tercer ciclo de reporte, se invitó a 18 empresas de las cuales tan sólo 7 confirmaron su participación: Chevron Argentina S.R.L, Exxon Mobil Exploration Argentina S.R.L, Shell Argentina S.A., Total Austral S.A., Vista Energy Argentina S.A.U., Y.P.F. S.A. y Roch S.A. Asimismo, se incorporó información de dos empresas: Shell Argentina sumó a Bandurria Sur Investments S.A. y ExxonMobil Exploration SRL a Mobil Argentina S.A., participando 9 empresas en total. De este modo, **las empresas participantes alcanzaron porcentajes de**

⁷⁵

Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_flex_eiti_arg_2018_v_final_baja_22-12-2020_0.pdf

⁷⁶

Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/segundo_informe_eiti_argentina_ano_fiscal_2019_1.pdf

⁷⁷

Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_dic_22.pdf

⁷⁸

Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completed_candidature_application_form_approved_by_the_multi-stakeholder_group_0.pdf

cobertura cercanos al 46% en 2020 y aún más bajos en 2021, donde se llegó a incluir sólo al 40% del sector⁷⁹.

Entre las empresas que negaron su participación se encuentran Pan American Energy, Tecpetrol, Pampa Energía, Plus Petrol y Capex, que tienen una fuerte presencia en la cuenca neuquina, las más importante del país. En este punto es oportuno señalar que esta iniciativa cuenta con una importante incidencia del sector privado -que incluso contribuye financieramente a la gestión del EITI- que se contradice con la falta de participación efectiva y comprometida de este sector en los informes.

Por todo ello, resulta preocupante la falta de involucramiento de empresas claves del sector hidrocarburífero, que se niegan a participar de este proceso, y la poca apertura de información que realizan las empresas que sí participan en estas instancias. **Esta opacidad se replica ante otros mecanismos de apertura de información previstos en la ley argentina. Por ejemplo, resulta llamativo que varias de las empresas que han participado del EITI, se han negado a responder pedidos de acceso a la información pública** que se enmarcan en las obligaciones de la Ley 25.831 sobre el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y la Ley 27.566 que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (“Acuerdo de Escazú”).

En 2022, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y ACIJ presentaron varias solicitudes de acceso a la información a empresas hidrocarburíferas para conocer sus estudios de impacto ambiental y si reciben beneficios fiscales para desarrollar sus actividades. La única empresa que contestó fue Total Austral, denegando la información con el argumento de que no está obligada por la Ley 25.831, que regula el acceso a la información pública ambiental. Pan American Energy coincide en que no es sujeto obligado a brindar la información, pero ni siquiera aceptó el pedido a pesar de haber intentado presentarlo en diversas oportunidades. Capex S.A. pidió prórroga para responder pero no lo hizo, y en su solicitud anticipó que interpreta no ser una empresa a la cual le aplique la Ley 25.831 porque no es una entidad nacional, provincial o municipal ni una empresa de servicios públicos,

⁷⁹ Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_dic_22.pdf

aclarando que la generación de energía eléctrica no es un servicio público, al igual que tampoco lo es la extracción de hidrocarburos.

Cabe destacar que la definición de servicio público se ha modificado con el tiempo y que existen múltiples visiones sobre el alcance del servicio público como concepto. Por ello, y **pese a que la falta de reglamentación no puede obstar al ejercicio de un derecho, resulta urgente avanzar en una reglamentación de esta ley que incluya la conceptualización como servicio público de toda actividad cuyo objeto sea la satisfacción de las necesidades colectivas, incluyendo a las empresas se dedican a la exploración y extracción de petróleo y gas, ya que llevan adelante una actividad de interés público, que forma parte de la política energética nacional, mediante la concesión de bienes de dominio público. Además, como veremos, estas compañías reciben fondos públicos para realizar su actividad⁸⁰.**

Más preocupante aún resulta el incumplimiento de YPF, empresa que por su participación mayoritariamente estatal y, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial vigente, es sujeto obligado a brindar información pública en los términos de la Ley 27.275. Pese a ello, el pedido cursado por ACIJ en conjunto con FARN a esta compañía ha atravesado distintos obstáculos, entre los que se destacan distintos pedidos de aclaraciones y justificaciones que son inconducentes de acuerdo tanto la Ley 25.831 –Régimen de Libre Acceso a la Información Ambiental– (art. 3), como la Ley 27.566 –que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe– (art. 5 inc. 2 a), y la Ley 27.275 –de Acceso a la Información Pública– (art. 4), que establecen que no es necesario acreditar un interés legítimo determinado o derecho subjetivo ni acreditar razones o motivar las solicitudes de acceso a información pública, en general, y ambiental, en particular.

Además de los problemas que causan la falta de participación de empresas claves y de las provincias, del análisis de los informes del EITI surgen algunos puntos de opacidad. Restan, como asignaturas pendientes señaladas por la sociedad civil, la necesidad de ampliar el alcance y la calidad de los datos e informes, incluyendo

⁸⁰ El Acuerdo de Escazú señala que entre las autoridades competentes obligadas a entregar información se encuentran "las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos [...]" (Artículo 2 b).

información más detallada sobre la distribución y gestión de los ingresos extractivos en las provincias, el impacto socioeconómico y ambiental del sector, y las medidas para prevenir y mitigar los riesgos de corrupción; así como la necesidad de fortalecer el diálogo y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y con otros actores relevantes (pueblos indígenas, comunidades locales, academia, medios de comunicación, etc.)⁸¹.

Con respecto a los ingresos percibidos por organismos del Gobierno Nacional, los informes indican de forma dogmática que “debido al secreto fiscal vigente en Argentina, los organismos estatales divulgarán información de ingresos de manera agregada, sin discriminar por empresa”⁸². Como se ha señalado en los apartados precedentes, **la aplicación sumamente restrictiva que hace la agencia tributaria del secreto fiscal obsta a la transparencia de información indispensable para el adecuado escrutinio público y debate sobre las políticas fiscales aplicables al sector.**

Otro gran faltante en los informes es el reporte sobre los beneficios impositivos y los distintos incentivos que otorgan la Nación y las provincias a las empresas del sector.

Pese a que el estándar obliga a divulgar una descripción resumida del régimen fiscal –que incluya el grado de devolución fiscal– los informes no dan cuenta de la aplicación de los gastos tributarios de los que se beneficia el sector. Por este motivo, **se desconoce la cantidad exacta de recursos que el Estado deja de recaudar por aplicar beneficios impositivos así como el monto de las transferencias directas por subvenciones públicas u otras formas de apoyo estatal.** La mención a estas últimas recién fue incorporada en la actualización del Estándar que se llevó a cabo en 2023. Sin embargo, este avance es tan sólo aparente ya que, al igual que otros nuevos requisitos ya mencionados, se trata de un requisito optativo.

Los problemas antes referidos en materia de opacidad, falta de participación y de rendición de cuentas de estos regímenes refuerzan la necesidad de revisar las políticas que regulan a esta industria. En los siguientes apartados, se analiza la información sobre algunos aspectos claves en la evaluación de estas políticas y sus principales impactos.

⁸¹ Informe de Progreso EITI Argentina 2022. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_progreso_eiti_argentina_2022_1.pdf

⁸² EITI (2022). Tercer Ciclo de Reporte. p. 22 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_dic_22.pdf

Regalías hidrocarburíferas

Las regalías son el principal pago directo subnacional en el sector hidrocarburos.

Considerando que la Argentina es un país con grandes desequilibrios geográficos e importantes brechas de desarrollo económico entre sus regiones, la posibilidad que tienen algunas jurisdicciones de incrementar sus recursos con ingresos extraordinarios provenientes de las regalías que obtienen por la explotación de recursos naturales, les brinda una ventaja comparativa que implica una mayor autonomía provincial en materia de recursos.

En promedio, **la participación relativa de las regalías sobre los recursos totales de cada provincia es de aproximadamente un 19%**⁸³. Estos números alcanzan sus máximos en Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro. Sin embargo, en los informes EITI estos datos no están desagregados por tipo de actividad que da origen a la misma ya que la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Economía presenta en forma consolidada la composición de las regalías.

Para subsanar este faltante, en el último Ciclo de Reporte del EITI un grupo de consultores procedió a recabar información provincial para poder realizar la apertura correspondiente entre regalías hidrocarburíferas, mineras, y otras. Sin embargo, el mismo informe da cuenta de graves deficiencias en la transparencia de esta información al señalar que “en algunos casos no fue posible encontrar información detallada sobre esta apertura y en otros los montos publicados por las provincias difieren de los publicados por el Ministerio de Economía”⁸⁴.

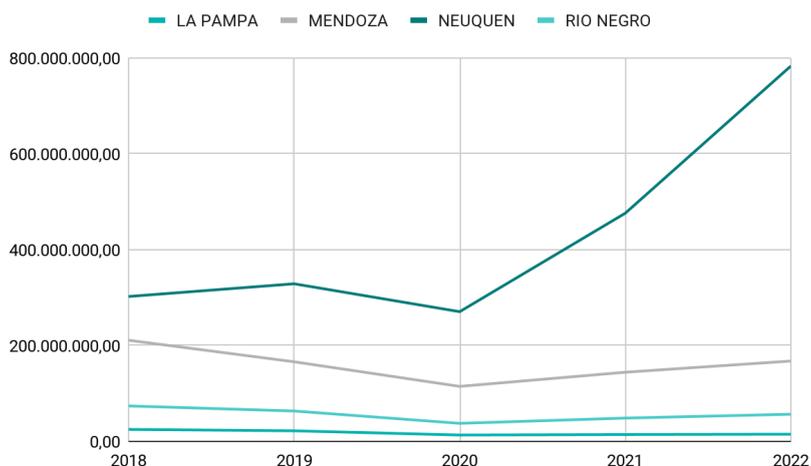
De la información publicada por la Secretaría de Energía⁸⁵ surge que **las provincias de Neuquén y Mendoza son las más beneficiadas de Vaca Muerta por las regalías petroleras y que la provincia de Neuquén tiene un fuerte predominio en la recaudación de regalías de gas natural**. Ello, a diferencia de La Pampa y Río Negro cuyas regalías hidrocarburíferas tienden a ser menores.

Gráfico 5: recaudación en concepto de regalías petroleras en USD

⁸³ *Ibidem*, p. 203.

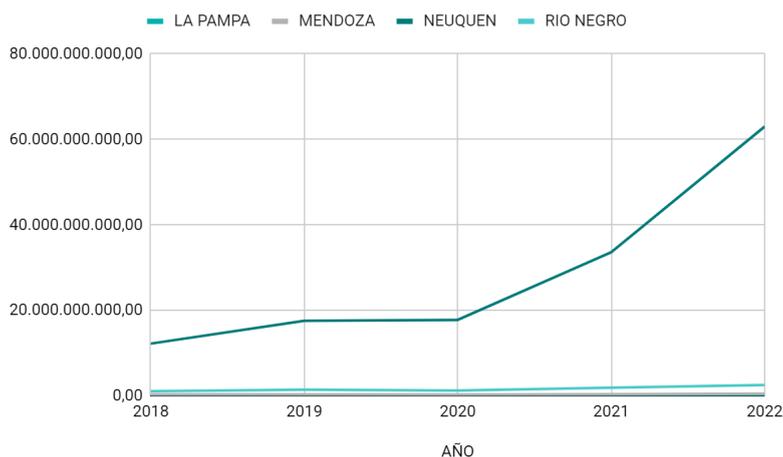
⁸⁴ *Ibidem*, p. 170.

⁸⁵ Disponible en <https://www.energia.gob.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3181>



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

Gráfico 6: recaudación en concepto de regalías gasíferas en USD



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Energía

Tanto para las regalías petroleras como para las gasíferas, **se evidencia un notable incremento en la recaudación de la provincia de Neuquén a partir de 2020 pasando a recaudar 783 millones de dólares por regalías de crudo y 63 mil millones dólares en concepto de regalías de gas natural en 2022 (un 189% más que en 2020 en el caso de las primeras y un 164% en el caso de las segundas). Esto se explica, en parte, por el incremento en la producción no convencional.**

En lo que se refiere a la alícuota, la Ley de Hidrocarburos 17.319 establece regalías del 12% -siendo una de las más bajas del mundo-⁸⁶ que podrían ser reducidas hasta el 5%. Esto fue modificado por la Ley 26.197 conocida como “Ley Corta”, que permite a las provincias cobrar regalías superiores. En sucesivas legislaciones se modificó el precio al que se valorizan los hidrocarburos y los costos que deben descontarse del precio para llegar al “Valor a Boca de Pozo” sobre el que se calculan las regalías. Por ello, **es difícil conocer el porcentaje efectivo aplicable a cada yacimiento y el valor sobre el que se aplica.**

Pese a que este es un factor clave de las economías provinciales y su conocimiento y monitoreo resulta esencial para una adecuada evaluación de la contribución del sector a la economía, esta información no se hace pública. A excepción de las áreas off-shore, que solo representan el 0,26% del total de regalías vinculadas a la producción de petróleo y del 11% referidas a la actividad en gas natural⁸⁷, la información publicada no se encuentra desagregada en los informes EITI, por lo que **no es posible conocer cuánto paga cada empresa en concepto de regalías.**

La divulgación de los montos abonados por las empresas en concepto de regalías, así como el porcentaje efectivo de la alícuota que se aplica a cada proyecto es información esencial para comprender la contribución de esta industria a la recaudación provincial. Sin embargo, los informes EITI no incluyen esta información ya que la Secretaría de Energía se niega a proporcionarla pese a que ha especificado que “el Gobierno Nacional cuenta con toda la información respecto al principal pago directo subnacional en el sector hidrocarburos, que son las regalías”⁸⁸.

A su vez, se han verificado opacidades en el procedimiento y monitoreo de liquidación de las regalías. Ya en el año 2007 la Auditoría General de la Nación (AGN) publicó el informe 701/05⁸⁹ que tuvo por objeto verificar los controles llevados a cabo por la Secretaría de Energía de la Nación relativos a la liquidación y pago de regalías

⁸⁶ Mansilla, D y Burgos Zeballos, M (2009). Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial. https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_246.pdf

⁸⁷ EITI (2022). Tercer Ciclo de Reporte. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_informe_eiti_dic_22.pdf

⁸⁸ Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/completed_candidature_application_form_approved_by_the_multi-stakeholder_group_0.pdf

⁸⁹ Auditoría General de la Nación (2006). Informe 701/05. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2007_062info_0.pdf

derivadas del pago y la exploración y explotación de petroleras en el período de mayo de 2004 a diciembre de 2005. A pesar de que las principales conclusiones pusieron de relieve graves falencias en la fiscalización llevada a cabo por aquel organismo, desde aquél informe no se han realizado auditorías que actualicen el estado de este asunto.

En aquella oportunidad, la AGN detectó la base de datos utilizada por la Secretaría de Energía era incompleta, en tanto no reflejaba ni identificaba cada una de las áreas, yacimientos y empresas declarantes de las concesiones en explotación, lo que no permitía determinar la totalidad de sujetos obligados a presentar declaraciones juradas (DDJJ), y por ende, ejercer un adecuado control. A su vez, la Auditoría señaló que no constan análisis y estudios comparativos entre las distintas variables informadas por áreas concesionadas, empresas declarantes y/o por periodos mensuales y anuales, que permitan evaluar la confiabilidad y razonabilidad de los datos declarados, tampoco se verifican requerimientos de información y/o documentación adicional, no se realizaron inspecciones y/o controles “in-situ” a efectos de validar los datos informados en las DDJJ, ni se efectuaron controles cruzados entre las distintas áreas de la Secretaría de Energía, tendientes a justificar o corregir las inconsistencias detectadas, ni se ha verificado que la Secretaría haya llevado a cabo en forma sistemática acciones correctivas en relación a la modalidad y consistencia de la presentación de las DDJJ. Finalmente, señaló que, de los expedientes relevados, no surgía que la Secretaría de Energía ejerciera sus facultades sancionatorias como Autoridad de Aplicación, de acuerdo a las atribuciones otorgadas por la Ley 17.319.

Si bien en 2018 se implementó un Sistema Web de Regalías Hidrocarburíferas⁹⁰ que permite la carga de los datos que intervienen en la liquidación de las regalías a nivel yacimiento, provincia y producto, **subsisten opacidades respecto a los controles que se llevan a cabo para verificar que el pago de las regalías sea adecuado**. De acuerdo con los informes del EITI, las empresas concesionarias deben hacer mensualmente una declaración jurada de las regalías que les corresponde abonar por cada concesión. A su vez, según lo reseñado en ambos informes, la Secretaría de Energía de la Nación realiza controles que incluyen cruzamientos periódicos con la información que proviene de declaraciones juradas de las empresas, las ventas

⁹⁰ Véase: <https://www.se.gov.ar/regaliasweb/login.php>

declaradas por las empresas y las facturas correspondientes; así como controles sobre las condiciones de la concesión vigentes.

Sin embargo, únicamente se enuncian estos controles, sin brindar información sobre hallazgos y resultados de estos cruces. Esta información fue solicitada en un pedido de acceso a la información pública realizado por ACIJ, pero las autoridades se limitaron a reiterar la información contenida en el pedido, sin informar las fechas en las que se realizaron y los hallazgos o resultados de dichos controles. A su vez, el informe EITI menciona que "la AGN, en el marco de sus facultades (Ley 24.156 artículo 118) realiza auditorías periódicas sobre la liquidación y pago de regalías derivadas de la exploración y explotación petroleras"⁹¹ pese a que, como se reseñó, la última auditoría realizada corresponde al período 2004-05.

Beneficios fiscales

Analizar el financiamiento de la industria hidrocarburífera es complejo. Si bien la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, del año 1967, todavía vigente –con modificaciones– regula deducciones de gastos en exploración y exenciones del pago de tributos nacionales, **sus costos no están estimados en el informe de gastos tributarios que realiza el Ministerio de Economía de la Nación⁹², tampoco en los informes del EITI, pese a que el estándar prevé que se debería informar el “grado de devolución fiscal” (requisito 2.1).**

Para conocer si la ausencia de estimación de las exenciones reguladas en la Ley de Hidrocarburos obedece a que no se encuentran vigentes en la práctica, o es una muestra más del criterio restrictivo que se aplica en Argentina para la medición de los gastos tributarios⁹³, así como el tratamiento impositivo que recibe esta actividad en las provincias hidrocarburíferas, en 2021 ACIJ y FARN presentaron diversas

⁹¹ *Ibíd.*, p. 30.

⁹² Véase: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastosgtributarios2019202115122020.pdf>

⁹³ Por ejemplo, la estimación oficial tampoco incluye las deducciones más importantes del impuesto a las ganancias, tales como el mínimo no imponible, las deducciones especiales por trabajo personal, cargas de familia, aportes a obras sociales y planes privados de salud. Tampoco tienen en cuenta los diferimientos ni la amortización acelerada en el impuesto a las ganancias ni la devolución anticipada de créditos fiscales. Véase ACIJ, 2020. “Recomendaciones para una regulación de los gastos tributarios con enfoque de derechos” (<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Recomendaciones-para-una-regulacio%CC%81n-de-los-gastos-tributarios-con-enfoque-de-derechos-1.pdf>) y ACIJ, 2018. “Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina” (<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf>).

solicitudes de información a instituciones nacionales y provinciales. En respuesta a dicho pedido, **la AFIP informó⁹⁴ que la Ley de Hidrocarburos versa sobre un sistema de tributos y beneficios que ha quedado modificado y reformulado, razón por la cual no se habría incluido su estimación en los informes de gastos tributarios. En lo relativo al Impuesto sobre los Combustibles Líquidos - Biodiesel indicó no haber detectado antecedentes normativos de su utilización en este último tiempo**, a pesar de que hasta la sanción de la Ley 27.430 existía una facultad delegada al Poder Ejecutivo para otorgar una “exención objetiva de carácter temporario, total o parcial, para generación de energía eléctrica para servicios públicos”.

Por otro lado, el Ministerio de Economía de la Nación proporcionó un listado de 8 beneficiarios de Certificados de Crédito Fiscal otorgados a 4 empresas y 4 personas en el marco del Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública, por un total de \$3.772 millones, 23 veces menos que los subsidios a la oferta de combustibles fósiles.

A su vez, las provincias tienen sus propios regímenes de promoción. Por ejemplo, a través del programa Mendoza Activa Hidrocarburos⁹⁵, creado por la ley 9.279, la provincia reintegra hasta el 40% por ciento de la inversión efectivamente realizada en certificados de crédito fiscal que podrán ser aplicados para el pago del impuesto a los Ingresos Brutos y de las regalías hidrocarburíferas.

La información de estos regímenes es también de difícil acceso. En 2022 ACIJ y FARN realizaron pedidos de acceso a la información pública en los que solicitaron a varias provincias (entre ellas Mendoza y Neuquén) que, entre otros puntos, proporcionen un listado del total de gastos tributarios estimados y aplicados por la administración provincial a la actividad hidrocarburífera durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021, y los estimados para el año en 2022.

En esa oportunidad, la Administración Tributaria de Mendoza (ATM) indicó que al mes de marzo de 2022, ningún concesionario/permisionario había presentado Certificados de Crédito Fiscal para aplicar al pago de las regalías hidrocarburíferas reguladas por Ley 9.279⁹⁶ que creó el Programa “Mendoza Activa Hidrocarburos”. A

⁹⁴ https://drive.google.com/file/d/1Ag21_x2v-VipP0mUovTciusCj3DT3G6Q/view?usp=sharing

⁹⁵ Véase: <https://www.mendoza.gov.ar/mendozaactiva/programa-hidrocarburos/>

⁹⁶ En su artículo 4, la ley regula el reintegro de inversiones y reducción de ingresos brutos y regalías a personas humanas o jurídicas en proyectos de puesta en producción de nuevos pozos y/o en la reactivación de pozos existentes.

su vez, las respuestas omitieron informar las empresas registradas en el régimen. Hasta la actualidad, los datos de los montos que el Estado provincial deja de percibir en el marco de este programa no se hacen públicos.

Por su parte, se presentó un pedido de acceso a la información pública a la Provincia de Neuquén que, pese a la presentación de un pronto despacho, no fue respondido. La situación de Río Negro denota aún más las deficiencias en el acceso a la información pública provincial y los vericuetos que debe afrontar la ciudadanía para acceder a esta información: la ausencia de regulación del plazo para responder en la Ley Provincial 1.829 y la falta de información disponible de los organismos a ser requeridos obstruye la posibilidad de presentar pedidos.

Como fue señalado anteriormente, la información sobre los montos que el Estado deja de percibir por aplicación de regímenes diferenciales debe ser pública y no debería encontrarse alcanzada por el secreto fiscal. **Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal instan a garantizar la transparencia de los beneficios fiscales mediante la publicación de todos los tratos diferenciales que establecen sistemas tributarios, tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo exenciones, beneficios fiscales, liberaciones, o condonaciones.** Llamam a asegurar la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante y a cuantificar su costo fiscal total, por beneficiario, por sectores y por tipo de beneficio⁹⁷.

Programas de Estímulo a la oferta y demanda de hidrocarburos

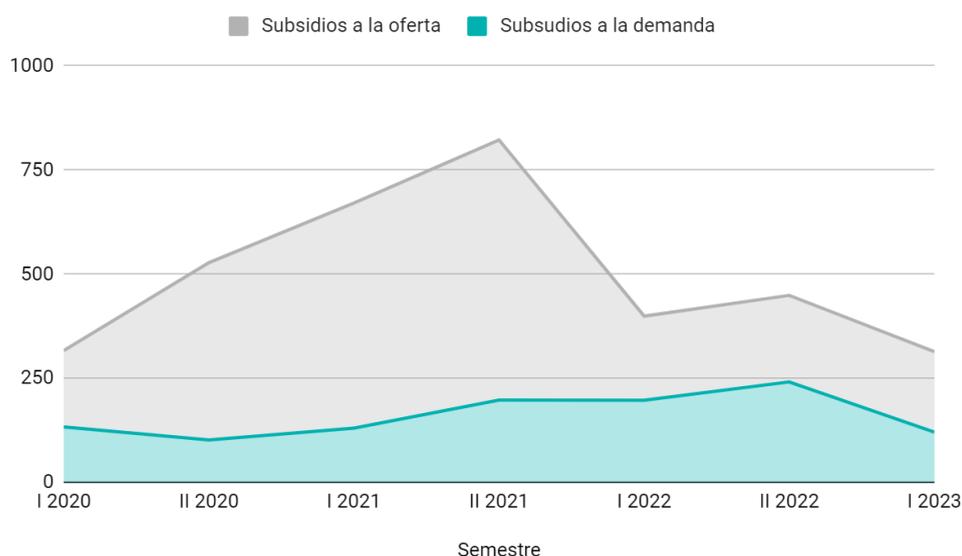
Los subsidios, junto con otros estímulos como los gastos tributarios y el acceso preferencial al mercado de cambios, componen una compleja trama que se articula con la finalidad de estimular la actividad hidrocarburífera.

El Estado Nacional destina una gran parte de sus recursos a programas de gasto directo destinados a subsidiar el consumo y la extracción de hidrocarburos. La

⁹⁷ Principio 10, Directriz 6.

dependencia del gas como fuente primaria tanto para su consumo en los hogares como para su transformación en electricidad, concentra la mayor parte de las erogaciones en torno a este hidrocarburo. **Desde 2020 a la actualidad, estos programas implicaron erogaciones del Tesoro Nacional por alrededor de 3.600 millones de dólares⁹⁸.**

Gráfico 7: Subsidios a la oferta de gas natural y a la demanda de gas natural y gas licuado de petróleo en millones de USD



Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuesto Abierto

A través del Programa “Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos” a cargo de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, el Estado Nacional distribuye los subsidios a la demanda y a la oferta de hidrocarburos. Los primeros contemplan las acciones necesarias para profundizar la tarifa social de gas natural y propano indiluido por redes y ampliar el universo de beneficiarios con bajos recursos económicos. Además, se contemplan acciones de financiamiento al Fondo Fiduciario para Atender las Necesidades de Gas Licuado de Petróleo envasado (Plan Garrafas) de sectores de bajos recursos regulado por la Ley 26.020. Por su parte, los segundos se implementan a través de programas de incentivos a la exploración y explotación de yacimientos de petróleo crudo, gas y la producción de derivados, transporte y el

⁹⁸ Ministerio de Economía. Presupuesto abierto. Véase: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

desarrollo de combustibles alternativos (entre los que se encuentran las distintas ediciones del “Plan Gas”)⁹⁹.

En el marco del Plan Gas¹⁰⁰ se realizan concursos públicos denominados “rondas” donde los productores realizan ofertas para cubrir los volúmenes requeridos por la demanda. En contrapartida, las empresas reciben beneficios por los volúmenes producidos: el Estado abona a los productores el diferencial que surja entre el precio del Plan Gas para cada cuenca (que determina la SEN con asistencia de ENARGAS), y los precios adjudicados por gas natural entregado a las licenciatarias en el marco de la subasta. Además, las empresas son beneficiada con el acceso al libre mercado de cambios¹⁰¹.

Los subsidios a la oferta presentaron un marcado incremento a partir de 2020, alcanzando un pico de 1.165 millones de dólares en 2021 (un 91% más que en 2020) cuando se debió atender las erogaciones del programa de estímulo a extracción de gas no convencional (resolución 46/17¹⁰²), que explicaron el 75% de los subsidios a la oferta en 2021. Este programa se centra en la cuenca neuquina y concede infraestructura, logística y la disminución de la carga tributaria, entre otros beneficios otorgados por el gobierno nacional y provincial de Neuquén. Así, se estableció que las productoras que presentasen un proyecto de inversión para desarrollar un yacimiento no convencional, previa evaluación y aprobación del mismo, obtengan por el gas natural inyectado desde el yacimiento incluido al programa un precio mínimo de: 7,50 U\$S/MMBTU en 2018; 7,00 U\$S/MMBTU en 2019; 6,50 U\$S en 2020 y 6.00 U\$S/MMBTU en 2021. Tecpetrol fue la compañía que aprovechó este estímulo para desarrollar su principal explotación gasífera y se quedó con el 55% de los subsidios otorgados por este programa¹⁰³.

En 2022, las transferencias a empresas hidrocarburíferas totalizaron 410 millones de dólares y los subsidios a la demanda fueron de 437 millones de dólares. Esto

⁹⁹ <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/prov2023/jurent/pdf/P23J50.pdf>

¹⁰⁰ Su esquema actual se encuentra regulado por el Decreto 892/2020. Véase: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237310/20201116>

¹⁰¹ El BCRA emitió la Comunicación “A” 7168 que dispone los casos en que se podrá acceder al MLC sin la conformidad previa del BCRA. Véase: <https://www.bcr.gov.ar/pdfs/comytexord/A7168.pdf>

¹⁰² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-46-2017-272266/texto>

¹⁰³ EJES (2023). Anuario Economía de la Energía 2022. https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Anuario-economia-de-la-energia-marzo-2023_compresed2.pdf

representó una reducción significativa de los subsidios a la oferta con respecto al año previo, lo que se explica por la segmentación energética impulsada en el marco de los compromisos asumidos con el FMI en la IV revisión del cumplimiento de metas¹⁰⁴. Por su parte, los subsidios a la demanda presentaron un aumento en 2022, que se explica principalmente por el Programa Hogares con Garrafas, que representó el 72% de los subsidios a la demanda. En el primer semestre del 2023 se observa una reducción tanto en los subsidios a la oferta como a la demanda, que significó una reducción del 50% en los primeros y del 7% en los segundos con respecto al último semestre de 2022.

Como hemos reseñado, los Estados tienen la obligación de asegurar que sus políticas sean ambientalmente sostenibles. Varios organismos internacionales se han expresado en favor de eliminar los subsidios a las energías fósiles¹⁰⁵. **Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal aportan herramientas para acelerar la transición a una economía más sostenible mediante el desmonte balanceado de subsidios a actividades contaminantes y otras medidas**¹⁰⁶. **En particular, instan a desmontar los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable y asegurando la protección o compensación de la población de menores ingresos.** Hasta tanto se avance en ese sentido, resulta imprescindible publicar información transparente sobre los beneficiarios e impactos de dichos incentivos.

Corrupción, evasión y fuga de divisas

Es habitual escuchar discursos que identifican a la entrada de capitales externos como una certificación de “buena salud” de sus economías. Sin embargo, prácticas como la corrupción, la evasión y la fuga de capitales cuestionan este precepto. **Distintos autores han descrito las maniobras utilizadas por los grandes capitales para extranjerizar sus ganancias, dolarizarlas y evitar o disminuir el pago interno de impuestos que gravan la actividad y su rentabilidad**¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Véase:

<https://www.iae.org.ar/2023/05/27/subsidios-energeticos-final-de-ciclo-y-la-paradoja-tarifaria/>

¹⁰⁵ Véase notas al pie n° 8, 9 y 10.

¹⁰⁶ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 4, Directriz 5.

¹⁰⁷ Véase Kofman, M. (2023). Energía y dólares. ¿El problema y la solución? y García Zanotti, G. (2021). Vaca Muerta y las divisas necesarias para revivirla. Las experiencias de financiamiento de YPF y Tecpetrol.

El sector extractivo ha sido señalado por sus altos riesgos de corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su “Foreign Bribery Report”¹⁰⁸, detalla que entre los cuatro sectores donde más ocurren los sobornos, se encuentra el extractivo; el cual representa un 19% del total de los casos de soborno internacional estudiados para el informe.

Estos rasgos permiten indicar que el problema financiero del sector energético no se agota en el saldo desfavorable de las mercancías energéticas comercializadas. Según el último Anuario Economía de la Energía Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES)¹⁰⁹, al tiempo que la actividad perdió 6.000 millones de dólares en la comercialización de energía y combustibles, **perdió otros 7.500 millones por distintos mecanismos financieros que desarrollan las empresas transnacionalizadas.**

En este sentido, investigaciones revelan que el desarrollo de Vaca Muerta ha estado asociado a un conjunto de compañías transnacionales que fueron adquiriendo cada vez mayor protagonismo en el sector y cuyas prácticas financieras son nocivas en términos fiscales y generan recurrentes flujos negativos de divisas¹¹⁰. Estos trabajos describen las prácticas de las compañías para erosionar la base de sus pagos de impuestos en los países periféricos, aumentando las ganancias financieras del mismo grupo económico en el exterior¹¹¹ mediante préstamos intrafirma, a menudo asociados a guaridas fiscales, así como mediante el pago de servicios empresariales o pagos por propiedad intelectual¹¹².

La falta de transparencia, participación y democracia real en el campo de la política fiscal ha desembocado en graves problemas. La persistente corrupción a lo largo de la región detrae recursos públicos valiosos para el financiamiento de los derechos humanos e implica riesgos directos e indirectos que conducen a su vulneración. A su

¹⁰⁸ Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-foreign-bribery-report_9789264226616-en#page3

¹⁰⁹ Disponible en: https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2023/04/Anuario-economia-de-la-energia-marzo-2023_comp_ressed2.pdf

¹¹⁰ Kofman, M. (2023). Energía y dólares. ¿El problema y la solución?

¹¹¹ García Zanotti, G. (2021). Vaca Muerta y las divisas necesarias para revivirla. Las experiencias de financiamiento de YPF y Tecpetrol.

¹¹² Kofman, M. (2023). Energía y dólares. ¿El problema y la solución?

vez, reduce la confianza en lo público y facilita la captura del Estado por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios¹¹³.

El desequilibrio que produce la evasión de impuestos de las grandes corporaciones o la elusión de impuestos vía mecanismos para disminuir el monto de las obligaciones que las grandes empresas derivan en graves violaciones a los derechos humanos. Por ello, los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal instan a los Estados a ampliar su espacio fiscal para garantizar los derechos humanos. En este sentido, urge a adoptar las medidas necesarias para combatir la evasión y la elusión fiscal. Entre las directrices que proponen para cumplir con este objetivo, cabe destacar el fortalecimiento de las administraciones tributarias y la gestión de los procesos de recaudación de impuestos con ayuda de la tecnología de la información y las comunicaciones, el análisis de datos y otras herramientas innovadoras¹¹⁴ y el establecimiento de regulaciones y sanciones frente a actores no estatales que facilitan la evasión y la elusión fiscal¹¹⁵.

Resulta esencial contar con registros comerciales públicos (que permitan no solo conocer la información de estados de resultados y balances de las empresas y sus vinculadas, sino también los nombres y residencia de sus accionistas), registros de beneficiarios finales, registros de activos y registros de propiedad¹¹⁶. Todo andamiaje que permita quitar el disfraz a quienes ocultándose eluden y evaden, es un avance en la materia.

Beneficiarios finales

El registro y divulgación de los beneficiarios es una herramienta potente para comenzar a combatir las inequidades sociales y un elemento clave para combatir la corrupción. La transparencia de beneficiarios finales tiene como objetivo central garantizar que los diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y los distintos actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes son las personas que controlan o se benefician de determinada estructura jurídica, lo que es fundamental en el campo de las industrias extractivas para

¹¹³ CIDH (2019). Informe sobre Corrupción y derechos humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

¹¹⁴ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 10, Directriz 4

¹¹⁵ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Principio 2, Directriz 4.

¹¹⁶ Principio 7, Directriz 5

democratizar la información sobre quiénes tienen el control final de los recursos naturales.

La divulgación de información sobre beneficiarios finales es crucial para combatir la corrupción, la evasión y la fuga de divisas, en tanto existe una industria dedicada a montar diversas estructuras societarias conformadas mediante complejos entramados multijurisdiccionales que incluyen sociedades locales, guaridas fiscales u otras sociedades establecidas en jurisdicciones no cooperantes, con el objetivo de ocultar la identidad de los verdaderos dueños de las empresas y explotar zonas grises en las legislaciones¹¹⁷. La transparencia de esta información permitiría además establecer parámetros para evitar conflictos de interés en el marco de actividades realizadas entre entidades privadas y públicas; combatir el incumplimiento fiscal y fortalecer la protección y buen gobierno respecto de la utilización de recursos naturales.

En cuanto a la información que divulgan los informes EITI, el grupo multipartícipe solicita la información teniendo en cuenta dos parámetros. En primer lugar, en el caso que la empresa cotice en bolsa, solicita proporcionar el nombre de la bolsa y los vínculos a los archivos de la bolsa donde cotizan. En segundo lugar, para el caso que la empresa cuente con beneficiarios finales, solicita se indique para cada uno de ellos: nombre y apellido, nacionalidad, país de residencia y porcentaje de participación accionaria que controla directa o indirectamente (datos obligatorios). Por último, como “datos sugeridos” se solicita: Documento Nacional de Identidad, fecha de nacimiento, domicilio real y datos de contacto. Además, se pide indicar si los beneficiarios finales son Personas Políticamente Expuestas¹¹⁸. **En el tercer ciclo de reporte, las nueve empresas hidrocarburíferas que participaron del ciclo compartieron su link a la bolsa, sin embargo estas empresas representan solo el 40% del sector.**

En el año 2020, a los fines dar cumplimiento con los informes EITI, el Grupo Multipartícipe adoptó como definición de Beneficiario Final la establecida en la Resolución de la Inspección General de Justicia (IGJ) N° 7/2015 (artículo 510 inciso 6): “Personas humanas que tengan como mínimo el diez por ciento (10%) del capital o de

¹¹⁷ Marano, M.E (2020). Beneficiarios finales y AFIP, hacia un nuevo y completo Registro. <http://www.cipce.org.ar/articulo/beneficiarios-finales-afip-hacia-un-nuevo-completo-registro>

¹¹⁸ EITI (2023). Informe Progreso EITI Argentina 2022. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_progreso_eiti_argentina_2022_1.pdf

los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica”. Sin embargo, esta definición no es unívoca en el sistema jurídico argentino en el que existen incluso definiciones más abarcativas¹¹⁹.

En agosto de 2021 Argentina adhirió al programa Opening Extractives desarrollado por EITI Internacional junto con Open Ownership. Este programa tiene por objeto apoyar al país en el desarrollo de reformas que permitan divulgar información de los beneficiarios reales en las industrias extractivas¹²⁰. En este marco, en noviembre de 2021, se inició la consultoría para el “Análisis del marco legal e institucional para avanzar en la divulgación de los beneficiarios finales del sector extractivo”. Algunos de los principales hallazgos fueron que en Argentina **la reglamentación existente sobre beneficiarios finales está dispersa y es muy compleja, lo que evidenció la necesidad de impulsar una normativa integral de beneficiarios finales.**

EITI Argentina ha impulsado un proceso de consulta participativa para la divulgación de Beneficiarios Finales en el sector extractivo “para delinear el alcance, contenido y modificación normativa para la divulgación de los Beneficiarios Finales para el sector extractivo”¹²¹. En el marco de ese proceso, ACIJ ha señalado que, **si bien la divulgación de estos datos sería un avance, no deja de ser una respuesta sectorial fragmentaria que no suple la necesidad de un registro público y centralizado** para que diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y los distintos actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes son las personas que controlan o se benefician de determinada persona o estructura jurídica.

En efecto, ya diversos organismos públicos poseen información respecto a los beneficiarios finales. **Argentina cuenta principalmente con dos grandes sistemas normativos y gubernamentales para obligar y fiscalizar el cumplimiento de la identificación de los beneficiarios finales: el de la AFIP y el de la UIF. Sin embargo, hasta el momento no cuenta con un registro único con alcance federal al que las**

¹¹⁹ Por ejemplo, la resolución general 5338 de AFIP dispone que se considere beneficiario final a la persona humana que posea el capital o los derechos de voto de una sociedad, persona jurídica u otra entidad contractual o estructura jurídica, independientemente de la cantidad de títulos, acciones o valores equivalentes que posean y de su valor nominal.

¹²⁰ Véase: <https://eiti.org/opening-extractives>

¹²¹ Véase:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas/proceso-participativo>

autoridades competentes y la sociedad civil puedan acceder de manera rápida y eficiente¹²².

El universo de sujetos obligados a presentar la información en AFIP, es mucho más amplio que el de los restantes organismos públicos que llevan registros con este tipo de información¹²³. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para la plena divulgación de esta información es el secreto fiscal, ya que, como ya hemos abordado en este trabajo, se trata de un instituto que AFIP aplica a toda la información que recibe por parte de los contribuyentes, incluyendo las declaraciones juradas sobre beneficiarios finales. Dado que la opacidad permite que las entidades jurídicas sean mal utilizadas para canalizar flujos financieros ilícitos, **resulta urgente armonizar la normativa de secreto fiscal a los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública como proponen los principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal¹²⁴.**

Comentarios finales y recomendaciones

A lo largo de este trabajo se han evidenciado distintos aspectos de la actividad hidrocarburífera en Argentina que dan cuenta de las deficiencias en la transparencia sobre el complejo andamiaje que se teje entre empresas petroleras, gobierno nacional y gobiernos provinciales en el reparto de beneficios tributarios y transferencias directas otorgados por los gobiernos a las empresas; la recaudación de regalías y otros aspectos claves para comprender quiénes se benefician de esta actividad.

A su vez, si bien no han sido objeto específico de este trabajo, es necesario destacar la información sobre los impactos socioambientales de esta actividad es también crucial para abonar a estos debates. Si bien las evaluaciones de impacto ambiental, social y de género de los proyectos suelen ser documentos públicos, acceder a ellos resulta difícil, especialmente para las comunidades afectadas por las actividades extractivas. En este punto, la falta de reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Ambiental, así como de una política sostenida que contribuya a garantizar este

¹²² La aprobación del proyecto de ley presentado por la UIF permitiría que la sociedad pueda disponer de esa información. Además de la aprobación de la norma, resulta central que los organismos públicos cuenten con el respaldo político y los recursos para poder implementar eficazmente.

¹²³ Marano, M.E (2020). Beneficiarios finales y AFIP, hacia un nuevo y completo Registro. <http://www.cipce.org.ar/articulo/beneficiarios-finales-afip-hacia-un-nuevo-completo-registro>

¹²⁴ Principio 7, Directriz 4.

derecho, obsta a su efectivización. En particular, existe un gran desconocimiento por parte del sector privado de sus obligaciones en el marco de esta normativa.

La falta de información, de instancias de rendición de cuentas y de participación plural contravienen los compromisos de derechos humanos asumidos por Argentina al mismo tiempo que obstan al diseño de políticas que contribuyan al desarrollo sustentable y apunten al beneficio del conjunto de la ciudadanía. Esta falta de transparencia se da en un escenario en el que la producción de hidrocarburos no convencionales se plantea como una “salvación” para los problemas estructurales del país, en un sector con un alto grado de concentración y en el que los factores externos son determinantes.

Ante este contexto, se instalan narrativas en las que las provincias y el gobierno nacional se ven inclinadas a ofrecer transferencias directas e incentivos tributarios para negociar con las multinacionales. Sin embargo, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación de las comunidades tienen serias deficiencias que impiden un debate participativo para que estas decisiones de política pública apunten al beneficio de la sociedad en su conjunto.

Para asegurar decisiones de política energética que sean equitativas y respetuosas de los derechos humanos es necesario mejorar la transparencia de los recursos públicos que promueven la industria y mejorar las capacidades de la ciudadanía para controlar a este sector de la economía. En ese marco, este trabajo se propuso ampliar el debate sobre la industria extractiva en Argentina, incorporando al análisis un enfoque de derechos humanos basado en los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Este esfuerzo demuestra que los aportes y recomendaciones que los derechos humanos pueden hacer al sector son muy variados e incluyen:

- **Mejorar los mecanismos de participación de las comunidades interesadas:** garantizar la participación en la toma de decisiones de poblaciones tradicionalmente excluidas de los espacios de representación política. Cuando sea pertinente, los Estados deben garantizar el derecho a la consulta o el consentimiento libre, previo e informado.
- **Revisar los programas de estímulo:** desmontar los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable, asegurando la protección o

compensación de la población de menores ingresos. Hasta tanto se avance en ese sentido, publicar información transparente sobre los beneficiarios e impactos de dichos incentivos.

- **Asegurar una evaluación previa de los gastos tributarios, y sujetar su adopción a audiencias públicas:** condicionar los gastos tributarios a la consecución de objetivos mensurables, establecer parámetros o mecanismos para verificar si esos objetivos se alcanzarán o no, con líneas de base para evaluar sus impactos ambientales y a la salud de las personas que habitan en los territorios donde se implementan los proyectos y limitarlos en el tiempo mediante cláusulas de caducidad.
- **Monitorear los beneficios impositivos:** los Estados deben publicar información actualizada, oportuna y detallada sobre los costos, beneficios esperados y beneficiarios de los gastos; y deben institucionalizar la realización de evaluaciones de impacto que les permitan revisar y eliminar aquellos que no tengan justificación o sean inequitativos.
- **Garantizar la transparencia de los gastos tributarios:** publicar todos los tratos diferenciales que establecen sus sistemas tributarios, asegurando la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante.
- **Limitar el secreto fiscal:** armonizar la normativa de secreto fiscal a los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública. Dar la interpretación más restringida posible al secreto fiscal, el cual debe aplicarse solo si está previsto legal o constitucionalmente y considerando todas sus excepciones, optando por la publicidad en caso de duda. El secreto fiscal no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados.
- **Implementar un registro unificado de beneficiarios finales de acceso público:** asegurar que la información esté disponible en formato de

datos abiertos para poder realizar un adecuado control social; establecer mecanismos para verificar la información proporcionada, incluyendo la confirmación con otras bases de datos gubernamentales; incorporar sanciones administrativas, o de otra índole, si la entidad legal se niega a identificar a sus beneficiarios finales.

- **Adoptar las medidas necesarias para combatir la evasión y la elusión fiscal:** fortalecer las administraciones tributarias y la gestión de los procesos de recaudación de impuestos con ayuda de la tecnología de la información y las comunicaciones, el análisis de datos y otras herramientas innovadoras y establecer regulaciones y sanciones frente a actores no estatales que facilitan la evasión y la elusión fiscal.

Anexo

[Proyectos de ley para la promoción de hidrocarburos](#)