

2021  
2021  
2021  
2021

SIN PRESUPUESTO  
NO HAY DERECHOS



# Ambiente y presupuesto

Análisis de las partidas vinculadas con la energía y los bienes naturales para el año 2022

Octubre 2021

+info  
[acij.org.ar](http://acij.org.ar)



2021  
2021  
2021



7ª EDICIÓN

## Índice

Introducción	2
Análisis por Programas	3
Partidas priorizadas en el proyecto	8
Gastos tributarios vinculados con el ambiente	14
Conclusiones	17



## Introducción<sup>1</sup>

En este informe analizamos las partidas presupuestarias vinculadas con la generación energética y los bienes naturales en el Proyecto de Ley de Presupuesto enviado por el Ejecutivo al Congreso para regir durante el año 2022<sup>2</sup>. A su vez, analizamos las estimaciones de los gastos tributarios vinculados con el ambiente, ya sea por sus impactos negativos o positivos sobre éste.

En líneas generales, **se observa una tendencia similar a la de años anteriores en el tipo de políticas priorizadas (de gasto directo e indirecto o tributario), con reducciones significativas en algunas partidas<sup>3</sup>**, como la de Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía, que cae un 79,34% o la de Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible, que lo hace en un 23,63%, y asignaciones insignificantes en otras como el Fondo Fiduciario para la protección ambiental de los bosques nativos (FOBOSQUE) que recibirá tan solo \$1.332 millones, es decir, un 3,3% de los fondos que le corresponden por ley.

**Una vez más, la inversión estatal se orienta prioritariamente a partidas que son contrarias al cuidado del ambiente<sup>4</sup> y no se han revisado los recursos que el Estado pierde al decidir beneficiar con exenciones impositivas a ciertas actividades dañinas para el ambiente.**

## Análisis por Programas

### Programas del Ministerio de Economía

#### Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos

Este programa contempla iniciativas orientadas al desarrollo y aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos, y tiene por finalidad garantizar el autoabastecimiento a la demanda interna de energía, contribuir a la industrialización de estos recursos naturales y fortalecer la

<sup>1</sup> Este informe fue elaborado por María Marta Di Paola, Guillermina French y Julieta Izcurdia.

<sup>2</sup> Si bien el Proyecto fue enviado al Congreso el día 15 de septiembre, al 15 de octubre aún se encuentra sin publicar en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto, del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>3</sup> Todas las comparaciones se realizan en valores reales, ajustados por la inflación estimada por el Ejecutivo para este año (45,1%) en el Proyecto enviado al Congreso.

<sup>4</sup> Véase FARN, 2021. "El 2021 nos trajo un presupuesto. Alerta de spoiler: nada ha cambiado." ([https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC\\_PRESU\\_2021\\_links.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC_PRESU_2021_links.pdf)). El análisis arroja que las partidas compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,5% de los gastos presupuestados para el año 2021, mientras que aquellas contrarias alcanzan al 8,2%.



cadena de valor de la industria. También se propone garantizar el acceso al gas natural y al gas licuado de petróleo a los sectores vulnerables.

**Con relación al presupuesto vigente en septiembre de 2021, para 2022 esta partida muestra una caída del 22,33%.** Se proyecta brindar asistencia financiera para la construcción de 7 gasoductos, entre los que se encuentran el Gasoducto Néstor Kirchner Tratayén-Salliqueló (también conocido como el gasoductos de Vaca Muerta) por \$ 57.088 millones y el Gasoducto Mercedes-Cardales por \$ 5.280 millones.

Este programa incluye presupuesto para los subsidios a la oferta y a la demanda de gas natural. Los primeros implican **subsidios a los combustibles fósiles para las empresas que extraen gas, y alcanzarán el 0,62% del presupuesto (82.234 millones de pesos, 0,10% para Vaca Muerta y 0,52% para el plan Gas.AR).** Esto, **sin mencionar los beneficios adicionales que recibirán a través de la Ley de Hidrocarburos, cuyo proyecto de ley<sup>5</sup> se encuentra en el Congreso y muy probablemente se aprobará para regir en 2022, con una serie de gastos tributarios que, además de encontrarse alejados de medidas climáticas asumidas a nivel internacional, no cuentan con una estimación de su costo.**

Por su parte, los consumidores (subsidios a la demanda de combustibles fósiles) recibirán subsidios por el 0,45% del presupuesto. Mediante el Fondo Fiduciario para el consumo residencial de gas, el Fondo Fiduciario Ley 26.020 (el acceso al gas licuado de petróleo [GLP] envasado a usuarios de bajos recursos. Programa Hogar) y el apoyo a las distribuidoras y acciones para garantizar el abastecimiento. **O sea que las grandes empresas privadas reciben casi un 40% más que lo que reciben los consumidores en concepto de subsidios.**

## Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía

Este programa tiene por objetivo implementar y monitorear acciones que conlleven a un uso eficiente de los recursos energéticos en la oferta de fuentes primarias y secundarias, en las etapas de transformación y en los distintos sectores de consumo final, como así también en lo

<sup>5</sup> El proyecto comprende diversos programas de promoción de la producción de petróleo y gas, con beneficios como la estabilidad fiscal, el reintegro del IVA, la desgravación del impuesto a las ganancias, el cómputo de quebrantos como pago a cuenta del impuesto a los combustibles, y la amortización acelerada. Todos estos beneficios generarán gastos tributarios indefinidos en la ley, que deberían ser dimensionados por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, en forma previa a su tratamiento parlamentario. Véase: FARN. Comunicado. Proyecto de Ley de Hidrocarburos: varando la transición energética, disponible en: <https://farn.org.ar/proyecto-de-ley-de-hidrocarburos-varando-la-transicion-energetica/>, e Instituto Argentino de la Energía "General Mosconi". Declaración sobre el proyecto "Régimen de Promoción de Inversiones Hidrocarburíferas", disponible en: <https://www.iae.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Posicion-IAE-Mosconi-sobre-Proyecto-de-Ley-de-Hidrocarburos.pdf>



que respecta al fomento de las energías renovables. **Para 2022 se reduce un 79,34% con relación a la asignación vigente para este año, ajustada por inflación.**

## Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica

Este programa incluye acciones asociadas al dictado de las políticas públicas en materia de energía eléctrica; el monitoreo del comportamiento del mercado; el establecimientos de criterios para el dictado, ajuste y modificación de normas; la constitución de recurso de alzada para la solución de conflictos que se interpongan contra el accionar del ente regulador; y el desarrollo de nuevas fuentes de energía. **Para 2022 su asignación se reduce en un 20,95% con relación al presupuesto vigente en 2021.**

En el marco de la actividad Sustentabilidad del Mercado Eléctrico de la Subsecretaría de Energía Eléctrica, el presupuesto incluye, a su vez, **transferencias en el marco de subsidios energéticos a CAMMESA e IEASA por un 4,6% del total del presupuesto 2022**, para hacer frente a la diferencia de precios en la comercialización de la energía.

Se planea incorporar al Sistema Argentino de Interconexión (SADI) 500 MW de renovables y tener una tasa del 14,3% de energía eléctrica generada a partir de fuentes renovables. **El Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER) recibirá un 4% de lo que reciben las empresas hidrocarburíferas en concepto de subsidios a la oferta.** Ese monto depende de un préstamo del Banco Mundial (Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales. BIRF N° 8484).

## Otras cuestiones energéticas a considerar

El programa 87 de la Secretaría de Energía, Asistencia Financiera a Empresas Públicas, incluye las grandes hidroeléctricas al proyecto de presupuesto 2022. **Las represas Kirchner-Cepernic (otrora Cóndor Cliff-La Barrancosa) recibirán \$21.975 millones, un monto similar al presupuesto total del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

En el marco de las planillas anexas del artículo 39 se listan las operaciones de crédito público. Allí, dentro de las operaciones por las que el país incrementará su acervo de deuda, Atucha III tiene una asignación de USD 7900 millones. En cambio, los 7 proyectos asociados a operaciones de crédito público para la generación eléctrica a través de parques eólicos o solares totalizan solo USD 785 millones. Es decir que, **por cada dólar con los que Argentina**



prevé endeudarse por energías renovables, hay 10 dólares de deuda asociados a energías nucleares.

## Programas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

### Actividades de Manejo del Fuego en los Programas de Control Ambiental y de Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas

Se trata de dos actividades de diferentes programas que se orientan a proteger y conservar los recursos naturales que totalizan \$4015 millones. La partida correspondiente al programa de Control Ambiental fue creada luego de la aprobación y distribución del presupuesto 2021, en el primer trimestre del año, y para 2022 tiene un aumento, en términos reales, del 12,68%. Por su parte, la partida a cargo de la Administración de Parques Nacionales sufre una reducción del 41,47%. Pero si se suman las tres partidas vigentes para el manejo del fuego en 2021<sup>6</sup>, se observa un aumento del 6,95% en la proyección de las dos de 2022 acumuladas.

También se observa que en el listado de los fondos fiduciarios (planilla anexa al artículo 52 del proyecto) **no se incluye el fondo creado mediante Resolución 241/2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS)** para el manejo del fuego.

### Política Ambiental en Recursos Naturales

La Ley 26.331, en su artículo 31 establece que el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos estará integrado por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional. Para dar cumplimiento a esta ley, el subprograma 5 del Programa Política Ambiental en Recursos Naturales asigna recursos al **Fondo Fiduciario para la protección ambiental de los bosques nativos (FOBOSQUE)** y el proyecto PNUD 20/001, a través del cual se ejecutan los gastos relacionados con los diferentes ejes estratégicos: Monitoreo, Planes y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Forestal Sustentable. Sin embargo, una vez más **estará desfinanciado: recibirá tan solo \$1332 millones, es decir, un 3,3% de los fondos que le corresponden por ley. El monto equivale al 0,01% del total del presupuesto proyectado para 2022.**

<sup>6</sup> En 2021 también hay una partida para esta actividad en el Ministerio de Seguridad, con un presupuesto vigente de 103.138.129 pesos.



Este monto, además, indicaría que solo se destinarán \$22/ha para la protección de los bosques en áreas rojas y amarillas, mientras que los bosques cultivados, por su parte, contarán con \$78/ha.

Cabe resaltar que **la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados** –la normativa que regula las inversiones en el sector forestal– **establece un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes, con el objetivo de beneficiar a los emprendimientos foresto-industriales (nuevos y en curso). Sin embargo, carece de previsiones robustas en materia socioambiental.** No ha habido el debido entrecruzamiento entre la legislación de forestaciones y la ambiental, pese a que es una actividad que interviene y genera impactos negativos sobre el ambiente.

La producción forestal es una actividad que existe desde hace décadas en Argentina y ha traído aparejado en su momento el reemplazo de bosques nativos para su desarrollo, transformación sólo detenida gracias a la sanción de la Ley 26.331 y los ordenamientos territoriales que se derivaron de ella. En el marco de la actividad, **no se desalienta el uso de especies perjudiciales para los ambientes naturales, como el pino Elliotis, el paraíso, la acacia negra, pino Oregón y otras especies que se asilvestran rápidamente, provocando mermas en la biodiversidad y alterando los ecosistemas.**

## Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible

En el marco de esta partida se llevan a cabo distintas iniciativas como el Programa de Consumo y Producción Sostenible, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y el Análisis de Riesgo Ambiental a nivel nacional. Entre sus metas se encuentran la Asistencia Técnica a Proyectos de Adecuación Ambiental, la Difusión de la Problemática Ambiental mediante talleres y la Distribución de Material sobre Temáticas Ambientales. También se proyecta un indicador de Emisiones de gases efecto invernadero con una estimación de 349 MtCO<sub>2</sub>eq. **La asignación de este programa para el año 2022 cae un 23,63% con relación al presupuesto vigente en septiembre de 2021.**



## Desarrollo Sostenible

Este programa tiene entre sus objetivos la planificación y ejecución de actividades que permitan el fomento de un desarrollo sostenible que no comprometa el futuro de los recursos naturales de nuestro país y que no afecte el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Entre sus metas se encuentran la Asistencia Técnica y Financiera para el Desarrollo de Ciudades Sustentables y el Equipamiento para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles. Este programa tuvo una reducción muy significativa en 2021: pasó de tener un presupuesto inicial de 642,4 millones de pesos a una vigente de 292,8 millones. **Si se compara la proyección de 2022 con el presupuesto inicial del año en curso ajustado por inflación, la caída es del 11,50%, mientras que si se lo compara con el monto vigente, se observa un aumento del 94%.**

## Programas analizados del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

### Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible

Este programa tiene como objetivo el incremento de la producción y la productividad de los sectores agrícola, ganadero, lechero, pesquero y forestal; la conservación de la biodiversidad y la mejora en la calidad de los recursos naturales. **Para 2022 se observa una reducción del 9,27% sobre el presupuesto vigente y un aumento del 47,96% sobre el inicial de 2021, en términos reales.**

En tanto, **el Fondo Fiduciario para la Agroindustria (FONDAGRO) contará con \$1826 millones para la realización de transferencias a empresas del sector agropecuario. Monto 37% mayor al fondo que se destinará a la conservación de bosques nativos y casi 30 % de lo que se destina a programas de inserción socioeconómica de pequeños productores.**

El FONDAGRO se constituyó a través de la Resolución 20E/2017 con el objetivo de "incentivar, fomentar y desarrollar, a través de las acciones que se consideren más eficientes, el sector agroindustrial, la sanidad y calidad vegetal, animal y alimentaria; el desarrollo territorial y la agricultura familiar; la investigación pura y aplicada y su extensión en materia agropecuaria y pesquera; y las producciones regionales y/o provinciales en las diversas zonas del país". Se





infiere que el objetivo de este fondo es la profundización del actual modelo agroindustrial alejado de un proceso hacia la transición agroecológica.

### Fortalecimiento de Desarrollo Regional de Alimentos y Bioeconomía

El objetivo de este programa es el fomento del agregado de valor en cada uno de los eslabones de todas las cadenas agroindustriales en el marco estratégico de la bioeconomía, y sus metas se orientan a la Asistencia Financiera para Fomentar la Recuperación y el Desarrollo de Complejos Agroexportadores en las Economías Regionales. **Para 2022 se observa una reducción del 3,6% sobre el vigente y del 30,39% sobre el inicial de 2021, en valores reales.**

## Partidas priorizadas en el proyecto

El proyecto de presupuesto para el año próximo incorpora un apartado en el que presenta un resumen de las políticas transversales y agrega una destinada a identificar acciones vinculadas con el Ambiente Sostenible y el Cambio Climático (ACC), siendo en este caso la **primera vez que esta categoría es incluida en el Presupuesto Nacional**. Si bien se aclara que el etiquetado es un proceso gradual en constante mejora y evolución, se observa una selección que no tuvo en cuenta el universo total de programas y partidas del presupuesto nacional, sino que se eligieron los conceptos de mayor relevancia para cada categoría.

Esta categoría comprende aquellas acciones que realizan los diversos organismos de la Administración Nacional en pos de fomentar la promoción, el control y la planificación ambiental, a fin de contribuir al desarrollo social y económico en un ambiente sostenible, y la lucha contra el cambio climático.

En el mencionado apartado se indica que, para el ejercicio 2022, se prevé destinar un total de \$333.361 millones para el desarrollo de políticas destinadas al Ambiente Sostenible y Cambio Climático, representando el 0,6% del producto bruto interno (PBI). Vale destacar que la lucha contra los efectos negativos del cambio climático representa una subcategoría dentro de las citadas políticas de Ambiente Sostenible y Cambio Climático, estimándose su asignación en \$26.475,2 millones teniendo en cuenta mayormente acciones de mitigación.

Sin embargo, como se verá a continuación en la tabla 1, **en la descripción de los programas y conceptos categorizados como política transversal que favorece al Ambiente**



**Sostenible y Cambio Climático no aparece la etiqueta ACC**, como sí ocurre con los programas incluidos con el resto de las etiquetas (Igualdad entre los Géneros -PPG-, Niñez y Adolescencia -NNA- y Atención de Personas con Discapacidad -DIS-). **Esta circunstancia dificulta el análisis y revisión de estas políticas.** A su vez, en muchos casos en los que se explicita el nombre de la partida, no es posible evaluar si las acciones están vinculadas al Ambiente Sostenible y el Cambio Climático como lo enuncian, porque no se aclara qué actividades o metas de los programas incluidos se etiquetaron. A pesar de las dificultades metodológicas, a continuación se realiza una aproximación a la evaluación de los conceptos mencionados entre las partidas de este nuevo presupuesto transversal.

Tabla 1: Iniciativas etiquetadas como “Ambiente Sostenible y Cambio Climático”



## Presupuesto 2022: Ambiente Sostenible y Cambio Climático

Organismo	Iniciativa Destacada	Metas Físicas	Mill. \$ (*)
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Asistencias Financieras a AySA para Obras de Infraestructura en Agua y Saneamiento y a la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)		158.224
Ministerio de Obras Públicas	Desarrollo de Infraestructura Hidráulica y Ambiental Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo Infraestructura de Agua y Saneamiento (incl. transferencias a AySA)	9 Obras de Incorporación y Mejora de Agua Potable y Cloacas 6 Obras de Adecuación para Excesos Hídricos de Núcleos Urbanos, Áreas Rurales y Sectores Productivos	87.340
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento	50 Obras Habilitadas de Saneamiento para el Mejoramiento del Hábitat - Plan Argentina Hace 74 Obras Habilitadas de Saneamiento y Agua Potable – PROFESA	48.622
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Control Ambiental Política Ambiental en Recursos Naturales Desarrollo Sostenible Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	5.800 Horas de Vuelo para la Prevención y Lucha contra Incendios 1.861 Informes sobre Alerta Temprana y Evaluación de Peligro de Incendios 1.200 Planes Financiados para el Manejo Sostenible de los Bosques Nativos 2.675 Puntos Verdes Entregados (Equipamiento Ciudades Sostenibles) 210 Proyectos de Adecuación Ambiental Asistidos Técnicamente	16.139
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible	120.000 Hectáreas Forestadas	6.805
Administración de Parques Nacionales	Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas	3.175.701 Visitantes	3.143
Otras erogaciones			13.086
<b>Total de la Categoría Ambiente Sostenible y Cambio Climático</b>			<b>333.361</b>

(\*) Asignaciones ponderadas de acuerdo a la participación en Ambiente Sostenible y Cambio Climático

Fuente: Proyecto De Ley De Presupuesto General De La Administración Nacional Ejercicio 2022.

Entre las iniciativas de la etiqueta ACC se encuentra el programa "Asistencias a la empresa AySA para el Desarrollo de Infraestructura en Agua y Saneamiento y a la ACUMAR", a cargo de



la Jurisdicción "Obligaciones a Cargo del Tesoro", el que aportaría a la etiqueta \$158.224 millones<sup>7</sup>.

Por otro lado, respecto a las iniciativas bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas (MinOP) figuran los programas de Desarrollo de la Infraestructura Ambiental y de Desarrollo de la Infraestructura Hidráulica, Programas 75 y 76, respectivamente; y el Programa 44 de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo. Los programas 75 y 76 tienen entre sus objetivos realizar obras, estudios y proyectos que sean respetuosos del medio en el que se insertan y que permitan revertir procesos de deterioro y la ejecución de acciones y planes en lo que respecta a su construcción, y mantenimiento, de obras de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales; riego y drenaje, entre otros. Al mismo tiempo que desarrollan acciones de prevención y mitigación de desastres de origen hídrico. Ambos programas totalizan \$40.687 millones.

Por su parte, el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza – Riachuelo (Programa 44) tiene como objetivos la recomposición sanitaria de la salud y su fortalecimiento; los aportes a las mejoras de los servicios de desagües cloacales en la cuenca; la minimización de las descargas industriales sin tratamiento; y acciones para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, entre otros. Vale mencionar que una parte de estos gastos se corresponden a los préstamos recibidos a través del Banco Mundial BIRF N° 7706-AC y BIRF N° 9008-AC, representando el 15,73% (4,7% y el 11,03%, respectivamente). El monto total de este programa es de \$14.442 millones.

El Programa de Desarrollo de la Infraestructura Ambiental, según el Proyecto de Presupuesto, espera acompañar las acciones que emprenda el MAyDS, razón por la que puede esperarse que se haya categorizado como ACC; y probablemente ocurra algo similar con los otros programas de desarrollo del MinOP mencionados. Estos tres programas (44, 75 y 76) suman \$81.200 millones, mientras que lo asignado a la categoría ACC vía el MinOP es de \$ 87.340 millones; la diferencia se puede suponer que correspondería a Infraestructura de Agua y Saneamiento, pero, como se mencionó, **al no estar etiquetado el programa no se pueden conocer cuáles son esos fondos, ni evaluarlos.**

Asimismo, el Programa Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento, a cargo del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento suma a la etiqueta ACC más de \$48.000 millones. El saneamiento de aguas y recursos hídricos está sin dudas

<sup>7</sup> Esta Jurisdicción contiene el concepto "Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Obras Públicas", al cual se destinan \$169.473 millones. Entre los beneficiarios de esta asistencia se incluyen AySA y ACUMAR, pero también Corredores Viales SA. Sin embargo, no se detalla cuánto se asignará a cada uno de los organismos.



relacionado al cuidado del ambiente; sin embargo, pareciera tener un mayor vínculo al derecho humano esencial de acceso al agua segura y potable, y al saneamiento; por lo que probablemente existan otras categorías más apropiadas para el etiquetado de estas iniciativas, como la Infraestructura Social y Productiva o quizás la Política de Salud.

Por otro lado, el presupuesto proyectado para el MAYDS aparece casi en su totalidad en esta categorización, como era de esperar, con un aporte de \$16.139 millones a la etiqueta ACC. Del total de programas bajo la supervisión del MAYDS (por \$20.318 millones), las Erogaciones Figurativas a la Administración de Parques Nacionales (\$4179 millones) no estarían dentro de esta etiqueta. Cabe destacar que el 36% de estas actividades son proyectadas con financiamiento externo<sup>8</sup>. Entre las metas fijadas, se encuentran 1200 Planes Financiados para el Manejo Sostenible de los Bosques Nativos, pero no se especifican cuántas hectáreas se benefician con estos planes.

Por otro lado, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), figura el mencionado Programa de Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible, como iniciativa ACC. Dentro de este Programa, se destacan políticas para la utilización de fertilizantes y buenas prácticas agrícolas y ganaderas; políticas tendientes a incrementar la producción ganadera en las zonas áridas y semiáridas; las políticas tendientes al aumento de la producción y productividad, la innovación y utilización de tecnologías de procesos y de insumos. Este programa tiene asignado en el proyecto de Ley \$7107 millones, de los cuáles el 40% es proyectado con financiamiento externo<sup>9</sup>, mientras que entre las iniciativas correspondientes al ACC, se le asignan \$6805 millones.

**Debido a la falta de etiquetas en los programas antes mencionados, no se puede conocer fehacientemente a qué actividades corresponden y si efectivamente son compatibles con el ambiente. Sin embargo, es importante destacar que esta partida indicaría esfuerzos asociados a la profundización del modelo actual agroindustrial, sin un fomento hacia una transición agroecológica.** A su vez, es necesario evaluar si las actividades proyectadas van en línea con las contribuciones nacionales determinadas<sup>10</sup> (NDC,

<sup>8</sup> CAF 770/17, BID N°3249/OC-AR, BIRF N° 8493, BIRF TF019086, CAF -GEFSECID 10139, CBIT - GEF 9955, Fondo de Adaptación (AF/AU/RIOU/G1), GCP/ARG/029/GCF, GEF 5112-BD-GCP/ARG/025/GF F, GEF ARG 1002 BID AR 15083, GEF7, GEF-PNUD ARG 16/G23, PNUD ARG 14/G61, PNUD ARG 19/004, PNUD ARG 19/007, PNUD ARG 19/G24, PNUD ARG 20/G27, PNUD ARG/15/G53, PNUD ARG/19/003, PNUD ARG21/G28, PNUMA-GEF 7, PNUMA-UTA, GEF 5820-PNUD ARG 16/G5

<sup>9</sup> BID N° 2853/OC-AR, y CAF N° 9458-AR

<sup>10</sup> Las contribuciones determinadas a nivel nacional son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional encarnan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. El Acuerdo de París (Artículo 4, párrafo 2) requiere que cada Parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que se propiamente lograr. Las Partes adoptarán medidas nacionales de mitigación con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.  
Disponble en:



por su sigla en inglés), al mismo tiempo que respeten y cuiden el ambiente, las comunidades y sus territorios.

Por otro lado, esta iniciativa enuncia como meta 120.000 hectáreas forestadas, las cuales se puede inferir que serán promovidas por la Ley N° 25.080 de Inversiones Para Bosques Cultivados, que carece de previsiones robustas en materia socioambiental. Esta ley establece un régimen de promoción de las inversiones para emprendimientos foresto-industriales (nuevos y en curso), mediante la utilización de especies exóticas, que pueden resultar perjudiciales para los ambientes naturales, provocando mermas en la biodiversidad. **Entonces, se observa un perfil con marcadas intenciones productivistas, antes que conservacionista de los bosques nativos y la promoción de su uso sostenible.**

Asimismo, entre las políticas transversales, aparece la Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas, a cargo de la Administración de Parques Nacionales. **Llama la atención que la meta esperada, en el marco de las políticas ambientales, es el número de visitantes esperados, siendo esta una cuestión más compatible con el turismo que con el cuidado del ambiente.**

Finalmente, figura el rubro "Otras erogaciones", el cual incluye programas en línea con el cuidado del ambiente: el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (con financiamiento externo -BIRF N° 8484- por \$3274 millones), la única iniciativa planteada respecto a energías renovables, a pesar de anuncios vinculados a desarrollar el 30% de su matriz energética con energías renovables; y el Programa Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (\$41 millones), bajo responsabilidad de la Secretaría de Energía. También incluye las Acciones para el Desarrollo y Protección de los Recursos Naturales y Medio Ambiente (\$902 millones), a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); las operaciones de seguridad vinculadas a la protección ambiental de la Prefectura Naval Argentina (\$784 millones)<sup>11</sup>; y el rubro también menciona al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto a prevención y resolución de conflictos socio ambientales, mientras que entre esa Jurisdicción solo se puede encontrar la actividad Prevención y Resolución de Conflictos Sociales (\$31 millones).

Asimismo, este rubro menciona fondos para acciones de distintos organismos: Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP, con un presupuesto total de \$1492

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

<sup>11</sup> Sin embargo el 80% se destina a actividades especiales de seguridad y el resto a la Conducción y Coordinación de Protección Ambiental.



millones, la Fundación Miguel Lillo, \$ 878 millones; el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con \$ 57.200 millones; y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), con \$19.179 millones. Pero **no se especifican las actividades a las que hacen referencia, por lo que no se puede evaluar si las acciones están vinculadas al Ambiente Sostenible y el Cambio Climático, como lo enuncian.**

## Análisis de los gastos tributarios vinculados con el ambiente

La mayoría de las discusiones sobre justicia económica y fiscal en materia ambiental versan sobre el diseño y la implementación de instrumentos fiscales para enfrentar distintos fenómenos de degradación ambiental. Entre esos instrumentos, los más discutidos son los impuestos y los incentivos verdes, los subsidios a la energía y a los combustibles fósiles, y los efectos de la tributación en los esfuerzos de mitigación del cambio climático. También se encuentran discusiones relevantes sobre el diseño y la ejecución de herramientas como transferencias monetarias o subsidios para disuadir el impacto regresivo de ciertos impuestos verdes, así como sobre la medición de costos sociales y servicios ambientales.

A su vez, **los distintos tipos de beneficios tributarios de que gozan algunos sectores, como el de los hidrocarburos o la minería, se pueden entender como un gasto público indirecto o subsidio indirecto a este tipo de actividades que generan externalidades negativas sobre el medio ambiente y la salud de las personas.**<sup>12</sup> Es importante, entonces, revisar el gasto tributario de estos sectores, evaluar su pertinencia desde un enfoque ambiental, al igual que evaluar cuál es el mejor uso para estos recursos. Estas discusiones fueron recogidas en los [Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal](#) que entre sus enunciados, establece que **los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible (principio 4). Para eso, se requiere eliminar las exenciones tributarias a actividades contaminantes y usar la política fiscal como un incentivo para lograr la transición energética.**

<sup>12</sup> Esta información fue recopilada por Natalia Daza Niño, Sebastián Rubiano y Alejandro Rodríguez Lach, con aportes de Diana León, Maritza Florián y Carlos Olaya, en un documento de trabajo elaborado a propósito de la Consulta regional del Principio 4 de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal en septiembre de 2020: [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)



En Argentina, de forma coincidente con el resto de los países de la región, son escasos -si no nulos- los ejercicios de evaluación de estas políticas. De hecho, **al analizar las discusiones del régimen de promoción de la actividad minera se observa que las condiciones que lo motivaron fueron muy débiles y opacas; la participación se limitó estrictamente a los sectores beneficiados y las normas que lo regulan no incorporaron razones expresas que lo justifiquen ni metas concretas, mucho menos una línea de base para evaluar sus impactos luego de la implementación. Para 2022, el gasto tributario correspondiente al régimen de promoción de la actividad minera tiene una estimación de \$12.444.300.000, monto equivalente al séxtuple de lo que destina el Estado a atender la problemática del Chagas, que afecta a 1.5 millones de personas en nuestro país.**

Otros de los regímenes vinculados con el ambiente en el Proyecto para el año 2022 son:

- » **Inversiones para bosques cultivados** con una estimación de \$116 millones, **casi tres veces más de lo que invertirá el Estado en el Programa de Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía;**

Como se indicó, el régimen de inversiones para bosques cultivados promueve emprendimientos foresto-industriales mediante la utilización de especies exóticas, que pueden resultar perjudiciales para los ambientes naturales, provocando mermas en la biodiversidad. Es decir que **en lugar de promover la conservación de los bosques nativos y la promoción de su uso sostenible, este gasto tributario profundiza el perfil productivista detectado en ciertos programas presupuestarios anteriormente analizados.**

- » **Regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles** (Leyes 26.093 y 26.334) con una estimación de \$33.039 millones, **40 veces el Programa de Desarrollo Sostenible;**

Vale mencionar que existen varias controversias en relación al impacto de los biocombustibles. Una de ellas es la competencia de los mismos con los productos alimenticios. Con el incremento de los biocombustibles, las fluctuaciones de los precios de oleaginosas y cereales han aumentado casi el doble que en décadas anteriores<sup>13</sup>. En consecuencia, se produce una retroalimentación cíclica ya que el sector de biocombustibles contribuirá a las variaciones de precios de las materias primas, pero también será víctima de estos cambios. Otra de ellas es la reducción de emisiones de gases efecto invernadero. Al respecto el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sostiene que "las reducciones de gases efecto

<sup>13</sup> Von Braun, J. (2007): "La situación alimentaria mundial. Nuevos factores y acciones necesarias" International Food Policy Research Institute (IFPRI). Disponible en: [http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pr18sp\\_0.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pr18sp_0.pdf)





invernadero debidas a la producción de biocombustibles a menudo no serán suficientes para compensar los problemas de biodiversidad que surgen del aumento de la conversión del uso de la tierra”<sup>14</sup>.

En este contexto, **los motivos para el fomento de la elaboración de biocombustibles no son tan claros**. En algunos casos, se lo vincula directamente al reemplazo del uso de combustibles fósiles o con el peligro de desabastecimiento interno, y en otros con el objetivo de maximizar el valor agregado de la soja y el azúcar.

- » **Fomento nacional para el uso de las fuentes renovables de energía** (Leyes 26.190 y 27.191) con una estimación de \$18.983 millones **casi lo mismo que lo que se planea destinar al Programa Hogares con Garrafas** (Ley N° 26.020); y
- » **Fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública** (Ley 27.424, art. 28) con una estimación de \$726 millones, más de **17 veces el Programa de Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía**.

Los dos últimos son gastos tributarios asociados a las energías renovables y **representan tan sólo el 23% de lo que se presupuestó a los subsidios a la oferta de combustibles fósiles, subsidios que van en la dirección contraria a los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París**.

Por último, se observa que **los beneficios a la industria hidrocarburífera, regulados en la ley 17.319<sup>15</sup>, no se encuentran incluidos en el apartado de estimaciones que realiza el Ministerio de Economía. Su ausencia es una muestra del criterio restrictivo que se aplica en Argentina para la medición de estas políticas, lo cual hace que se subestime el valor total de los gastos tributarios.**<sup>16</sup>

**La información que se publica sobre la concesión de este tipo de beneficios fiscales en el Proyecto de Presupuesto apenas alcanza las 8 carillas y es insuficiente para**

<sup>14</sup> PNUMA (2009): “Hacia la producción y el uso sustentable de los recursos: Evaluación de los Biocombustibles”. Panel Internacional para la Gestión Sustentable de Recursos. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Disponible en: [http://www.unep.org/pdf/Assessing\\_Biofuels\\_SPA.pdf](http://www.unep.org/pdf/Assessing_Biofuels_SPA.pdf)

<sup>15</sup> En el artículo 56 la ley regula deducciones de gastos en exploración sobre las utilidades anuales y de las cuotas de amortización correspondientes a inversiones en máquinas, equipos y otros bienes del activo fijo utilizados en las tareas de exploración del primer período; y exenciones del pago de todo tributo nacional, presente o futuro, de cualquier naturaleza o denominación que tengan vinculación con la actividad. Sin embargo, la pérdida de recursos por estos beneficios no están contempladas en el listado de gastos tributarios.

<sup>16</sup> 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-tributario-s-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>).



**comprender el alcance, los beneficiarios, los impactos y objetivos de cada uno de los gastos tributarios proyectados.** Esto, sumado a la baja calidad de la discusión en torno a su aprobación, crean oportunidades para que los gastos tributarios sean utilizados en beneficio de unos pocos grupos poderosos y generan pérdidas de recursos que podrían destinarse a garantizar derechos de personas en situación de vulnerabilidad.

**Esta situación contradice los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, justicia y equidad que deben guiar las actuaciones de los Estados según el marco de derechos humanos.**

## Conclusiones

El análisis del Proyecto de Presupuesto 2022 reconoce la necesidad de dar respuesta a la crisis económica en la que nuestro país está sumergido, pero con un horizonte de planeamiento a corto plazo. **No se observan grandes cambios en el patrón de asignación presupuestaria en materia ambiental: muchas de las partidas vinculadas con el ambiente siguen siendo contradictorias con los compromisos asumidos por Argentina en materia internacional ambiental.**

Los gastos tributarios se sostienen con niveles similares a los de años anteriores, representando, en total, un 2,64% del PBI y un 12% del gasto público, y con **regímenes que están probadamente en contra del cuidado del ambiente, como el de promoción de la actividad minera. No hay explicaciones con el grado de profundidad con que se desarrollan las políticas de gasto o inversión social directa. Y, una vez más, el Estado desaprovecha la oportunidad de revisar beneficios que se sostienen hace años sin justificaciones adecuadas.**

En el mensaje de remisión del proyecto de ley<sup>17</sup> el Ejecutivo presenta dos escenarios posibles de reducción del gasto primario como alternativas para pagar la deuda al FMI: 1) reducir la Inversión en infraestructura por \$1.300.000 M y los subsidios económicos por \$1.100.000 M; o 2) reducir asignaciones, programas sociales y partidas asociadas a la Salud y Educación. **En ninguno de los escenarios considera revisar los gastos tributarios, a pesar de la**

<sup>17</sup> Véanse páginas 6 a 8 del mensaje: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2022/mensaje/mensaje2022.pdf>



**enorme pérdida de recursos que significan para el Estado y la insuficiente evidencia con que se sostienen.**

Es urgente dar respuestas informadas y robustas a la creciente necesidad de avanzar hacia políticas ambientales de largo plazo que preserven adecuadamente los bienes naturales. **La asignación y la recaudación de recursos deben orientarse a cumplir con los compromisos asumidos por el Estado en materia ambiental, pero no parece ser una prioridad en la gestión de los recursos públicos.**

Para que la política ambiental tenga una mirada superadora, con objetivos y proyecciones a largo plazo, debe ser dotada de fondos que manifiesten la real voluntad de cumplir con los compromisos internacionales asumidos en materia ambiental, climática y de derechos humanos.