

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

PRESUPUESTO MÍNIMO DE EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS PARA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA

Artículo 1°. - OBJETO. Establécese el presupuesto mínimo de protección ambiental para la explotación de hidrocarburos en el marco de la Transición Energética Justa en la República Argentina.

Artículo 2°. - TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. A efectos de la presente Ley se entenderá por transición energética justa a un proceso de cambio de régimen energético -que implica la tecnología núcleo de la generación de energía, las infraestructuras asociadas, el paquete tecnológico, y las formas de utilización de la energía- y de los modos de organización social a él vinculados, conciliando las necesidades materiales de los sectores más empobrecidos de la sociedad con la necesidad de alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Artículo 3°. - REGALÍAS DE EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS. Sustitúyese el artículo 59° de la Ley N° 17.319, por el siguiente:

"Art. 59. — El concesionario de explotación pagará mensualmente al Concedente, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del quince por ciento (15%). Idéntico porcentaje del valor de los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados, pagará mensualmente la producción de gas natural, en concepto de regalía. Para el pago de esta regalía el valor del gas será fijado conforme al procedimiento indicado para el petróleo crudo en el artículo 61. El pago en especie de esta regalía sólo procederá cuando se asegure al concesionario una recepción de permanencia razonable.

En ambos casos el Poder Ejecutivo nacional o provincial, según corresponda como autoridades concedentes, podrá reducir la misma hasta el ocho por ciento (8%) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos. Asimismo, en caso de prórroga, corresponderá el pago de una regalía adicional de hasta tres por ciento (3%) respecto de la regalía aplicable al momento de la primera prórroga, para las siguientes prórrogas.

Por la realización de las actividades complementarias de explotación convencional de hidrocarburos, a las que se hace referencia en el artículo 27 bis de la presente ley, a partir del vencimiento del período de vigencia de la concesión oportunamente otorgada y dentro de la Concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos, la Autoridad de Aplicación podrá fijar asimismo una regalía adicional de hasta tres por ciento (3%) respecto de la regalía vigente según corresponda conforme al mecanismo establecido en el artículo 35.

Las alícuotas de regalías previstas en el presente artículo serán el único mecanismo de ingreso sobre la producción de hidrocarburos que percibirán las jurisdicciones titulares del dominio de los hidrocarburos en su carácter de Concedentes.”.

Artículo 4°. - PROTECCIÓN AMBIENTAL ENERGÉTICA. Incorpórese el artículo 59 bis a la Ley N° 17.319, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 59 bis. - Del porcentaje de regalías mencionado en el artículo 59, el veinte por ciento 20% se destinará:

- a) En el caso de explotaciones de jurisdicción nacional al Fondo Fiduciario Nacional para la Transición Energética Justa;
- b) En el caso de explotaciones de jurisdicción local, a financiar políticas de transición energética en la Provincia correspondiente o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Artículo 5°. - FONDO FIDUCIARIO NACIONAL DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA. Créase el Fondo Fiduciario Nacional de Transición Energética Justa el cual estará bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, el cual estará destinado a la ejecución de políticas de transición energética.

Artículo 6°. - INTEGRACIÓN. El Fondo Fiduciario Nacional de Transición Energética Justa estará compuesto por:

- a) El porcentaje de los fondos mencionados en el inciso a) del artículo 59 bis de la Ley N° 17.319;
- b) Los recursos asignados por el Honorable Congreso de la Nación en las sucesivas leyes de presupuesto;
- c) Aportes y donaciones de personas físicas y/o jurídicas;
- d) Las rentas y frutos de sus activos;

- e) Las multas, intereses, multas y otros ingresos que resultaren de la administración del Fondo.

Artículo 7°. - DESTINO. El Fondo Fiduciario Nacional de Transición Energética Justa podrá ser destinado a políticas de:

- a) Investigación científico-tecnológica sobre matrices energéticas de energías limpias;
- b) Desarrollo de capacidades instaladas de producción, transporte y comercialización de energía proveniente de fuentes no hidrocarburíferas;
- c) Promoción de infraestructura destinada a satisfacer las demandas de energías limpias
- d) Fomento y distribución de insumos energéticos de reemplazo de aquellos que utilizaban fuentes hidrocarburíferas;

Artículo 8 ° - DE FORMA. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente

La energía es determinante para el bienestar de las personas. Está vinculada con los servicios energéticos, que son fundamentales para la satisfacción de las necesidades fundamentales.

Pobreza y energía no son cuestiones independientes. El acceso a los servicios energéticos asequibles está intrínsecamente relacionado con el desarrollo de todas las actividades humanas. Por ello las políticas del sector energético deben estar guiadas por la seguridad de abastecimiento y acceso a la energía y sistemas energéticos en armonía con el equilibrio ambiental.

Según el Ente Nacional de Regulación de Gas, la Pobreza Energética se define relaciona con *“la incidencia del gasto de los hogares en servicios energéticos de acuerdo a sus ingresos, por lo que se considera que todos aquellos hogares que destinen el 10% o más de sus ingresos al pago de energía (Gas por Redes, Energía Eléctrica y GLP envasado o Garrafa) están afectados por ella. Del mismo modo, aquellos hogares que destinen el 20% o más de sus ingresos al gasto en energía se consideran en situación de Indigencia Energética (IE)”*¹.

Durante el año 2019 la pobreza e indigencia energética alcanzaban al 45,8% de la población argentina, mientras que como resultado de las políticas de congelamiento tarifario establecidas por la Ley N° 27.541, entre otras, pasó a alcanzar sólo al 17,5% de la población². Por otra parte, el 66% de la población cuenta con acceso a gas de red, mientras que el restante 34% de la población no cuenta con acceso al mismo³.

En el mundo, el 13% de la población no cuenta con acceso a los servicios modernos de electricidad, y 3000 millones de personas dependen de la madera, carbón, carbón vegetal o desechos de origen animal para cocinar. En marco del Acuerdo de París firmado por la Argentina en el año 2015 y ratificado en el año 2016 mediante Ley N° 27.270, aparecen como objetivos la reducción de la pobreza energética y la mitigación y adaptación contra el cambio climático, que demanda la merma en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Por otro lado, el séptimo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece como metas que se debe para 2030 *“garantizar el*

¹ https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/informes-graficos/pdf/Pobreza_IG_1.pdf

² https://www.enargas.gob.ar/secciones/publicaciones/informes-graficos/pdf/Pobreza_IG_4.pdf

³ Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2021. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos” como también “aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas”⁴.

Asimismo, nuestro país se comprometió a no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq) también para el año 2030. Para ello se deben llevar adelante medidas en diversos sectores como los de energía, agricultura, bosques, transporte, industria y residuos.

En la Argentina según los datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, las emisiones de GEI están encabezadas por el sector de la energía que se lleva un 53%⁵. También a nivel global el sector energético es la principal fuente de emisiones de dichos gases.

La transición energética no es un concepto nuevo. Es necesario aclarar qué transición energética puede referir a modificaciones sistémicas sobre cómo se produce, distribuye o consume la energía. En el presente proyecto referimos a transición energética como aquella que supone la utilización de “nuevas” fuentes de energía y por tanto todo lo que ello conlleva.

En los últimos 200 años sucedieron dos grandes transiciones. La primera de ellas fue la que implicó el cambio de biomasa como fuente de energía a carbón a principios del siglo XIX, impulsando la revolución industrial. Posteriormente a mediados del siglo XX se pasó de utilizar el carbón como fuente principal de energía, a hidrocarburos (gas y petróleo).

Cada una de estas transiciones significó un progreso material y tecnológico para su época, sin perjuicio de los límites que le imponen la disponibilidad física de cada recurso; y las condiciones y consecuencias naturales de cada uno de ellos.

Cada una de las transiciones energéticas a nivel global tuvo sus razones específicas, sin ser monocausales, tales como el desarrollo tecnológico o la escasez de recursos como la madera en Inglaterra. La transición actual es necesaria por el límite de crecimiento y desarrollo que impone el planeta, cuya capacidad de soporte de la forma de vida en sociedad actual, es decir, del modelo de producción y consumo, está

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

⁵ Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero : Argentina-2019 / Macarena Moreira Muzio ; Fabián Gaioli ; Sebastián Galbusera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019. Disponible en <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/inventario-nacional-gei-argentina.pdf>

puesta en jaque, tal como consta en cada informe periódico del Grupo Intergubernamental de Expertos Contra el Cambio Climático del IPCC.

Ello así, los límites planetarios no están dados solamente por la cuestión climática, sino también por la cantidad disponible de carbón e hidrocarburos, que son finitos -no renovables-. Actualmente de los 42 países que producen el 98% del petróleo a nivel mundial, estos han pasado su pico y su producción está en declive.

Dicha transición requiere -especialmente para los países en desarrollo- de avances tecnológicos (tanto en el uso y aprovechamiento de energías renovables como en que refiere a mejoras en la eficiencia energética), aspecto que al mismo tiempo demanda profundizar la transferencia de tecnología entre regiones de diferente grado de desarrollo, específicamente del norte al sur global⁶.

Así es como aparece la necesidad de plantear el concepto de Transición Energética Justa, que es aquella que implica una reconciliación de las necesidades materiales de los sectores más empobrecidos del mundo con la necesidad de alcanzar los objetivos de mitigación del cambio climático⁷.

La Transición Energética Justa debe garantizar sustentabilidad ambiental, mientras crea empleo e inclusión social y eliminando la pobreza energética; es aquella que no sólo tiene en cuenta los recursos energéticos, sino factores propios de los países, como características culturales y reducción de la pobreza. La incorporación de las energías renovables⁸ a la matriz energética argentina se presenta como una oportunidad de desarrollo de recursos locales, dando solución al problema de acceso a la energía a vastas regiones del país, en consonancia con la lucha contra el cambio climático.

En ese sentido, según los especialistas, "resulta de especial interés investigar y poner en discusión las características propias del entramado económico de la energía y la gestión que la Argentina realiza de los beneficios y la 'renta energética' de bienes cada vez más escasos, no renovables, con impactos altamente contaminantes."⁹

⁶ Patwardhan, A., Azevedo, I., Foran, T., Patankar, M., Rao, A., Raven, R., Samaras, C., Smith, A., Verbong, G. y Walawalkar, R. (2012).

⁷ Jakob, M. y Steckel, J. C. (2016). The Just Energy Transition.

⁸ Según Ley N° 26.190 "Son las fuentes renovables de energía no fósiles idóneas para ser aprovechadas de forma sustentable en el corto, mediano y largo plazo: energía eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles, con excepción de los usos previstos en la ley 26.093".

⁹ Maristella Svampa y Pablo Bertinat, La transición energética en la Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI, 2022.

El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de abril del presente año, señala que existen graves brechas en lo que hace al financiamiento en materia de mitigación del cambio climático, siendo las inversiones entre tres y seis veces inferiores a los niveles necesarios para limitar el calentamiento a menos de 1,5°C, es decir, dentro de los límites climáticos seguros. Sin embargo, subraya que hay suficiente capital y liquidez a nivel global para subsanar este déficit. Se trata de un panorama marcado por la falta de cooperación de países centrales, con pobres transferencias tecnológicas y financieras, y una lógica de competencia, que privilegia las oportunidades de negocios ante un escenario de crisis climática. A este respecto, el reporte también indica que la cooperación financiera internacional debería estar especialmente enfocada en aquellos países que están atravesando una crisis de deuda.

En nuestro país, además, esa necesidad adquiere características específicas. En ese marco, se deben equilibrar variables como la seguridad energética, la equidad energética, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo tecnoindustrial, porque de poco sirve encarar un proceso tan complejo sin la creación y la consolidación de capacidades tecnológicas, industriales y científicas propias. Esto, además, implica un costo: "Los cálculos de la Secretaría de Energía para sus escenarios "REN 20" y "REN 30" (una participación del 20% y 30% de renovables en la matriz eléctrica hacia 2030) estiman que sólo la inversión en nueva potencia eléctrica ascendería a entre 10.000 y 14.000 millones de dólares. Si a eso se le suma el costo de una cuarta central nuclear que comenzaría a funcionar en 2031, los pagos de capital pos-2030, las inversiones en transporte eléctrico y medidas de eficiencia, las inversiones en infraestructura gasífera proyectadas (transporte y planta de licuefacción) y otras inversiones en litio e hidrógeno, el total ascendería a un mínimo 65.000 millones de dólares, sin considerar el costo financiero. Alcanza con comparar esta cifra con la deuda contraída con el FMI (44.000 millones) o con el superávit comercial de 2021 (14.750 millones) para dimensionar el tamaño del desafío."¹⁰

Así, las oleadas de cambio tecnológico en el marco de la transición energética pueden, o bien ser momentos en los que los vínculos de dependencia centro-periferia se refuerzan, o constituir oportunidades de desarrollo. De acuerdo con Diego Roger, es posible identificar combinaciones de recursos energéticos y tecnologías de generación que tienen el potencial de traccionar un proceso de cambio estructural a partir del desarrollo de una política energética articulada con los sectores tecnológico,

¹⁰ Ana Julia Aneise, "Un equilibrio cuadrado" Le Monde Diplomatique, Edición 272, Febrero 2022.

industrial y científico: "Argentina tiene un enorme potencial para impulsar un proceso de cambio estructural sobre la base de una política pública que alinee sus recursos naturales, capacidades industriales, tecnológicas y científicas... Se puede señalar que la misma debería tomar la forma de una transición energética que, utilizando el gas como puente, empuje una descarbonización en todos los frentes a partir del desarrollo de diversas energías renovables y los paquetes tecnológicos relacionados (medios de almacenaje de energía, entre otros)."¹¹

Como se mencionaba, los procesos de transición energética requieren importantes niveles de financiamiento. Y es por eso que en el presente proyecto se dispone la creación de un Fondo Fiduciario Nacional de Transición Energética, compuesto por diversos recursos, entre ellos los mencionados en el artículo 59 de la Ley N° 17.319 de Hidrocarburos, que el proyecto pretende asimismo modificar aumentando el valor porcentual en concepto de regalías, así como el porcentaje mínimo hasta el que estas se pueden reducir. Así, se estipula que un 20% del porcentaje de regalías que consta en dicha ley, se destinará al Fondo Fiduciario Nacional para la Transición Energética, para la implementación de las necesarias políticas que acarrea dicha transición.

Es posible subrayar que, en cuanto a hidrocarburos y considerando solamente 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 medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968 hasta el límite exterior de la plataforma continental- se recaudó durante el año 2019 un total de USD 106,76 millones, en concepto de canon off shore, regalías off shore y dividendos de YPF.

Sin perjuicio de lo anterior, la presente modificación es aplicable también a las explotaciones cuya potestad originaria establecida por el artículo 124 de la Constitución Nacional corresponde a las Provincias, por lo cual se verán beneficiadas ya que se aumenta tanto el estándar como el piso mínimo de obtención de regalías para las explotaciones de cada jurisdicción.

Es necesario mencionar que para establecer los porcentajes del artículo 59, se han considerado también las regalías que perciben los distintos países del mundo, tanto aquellos que cuentan un gran nivel de desarrollo como de los países en desarrollo,

¹¹ Diego Daniel Roger, "Una nueva matriz energética para Argentina: rentas termodinámicas y desarrollo industrial, tecnológico y científico", Revista Realidad Económica N°328 Año 48, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

pudiendo concluir que no depende estrictamente de la posibilidad de explotar por sí mismos sus yacimientos. En Argelia el petróleo se extrae dejando un 20% del valor en concepto de regalía, el cual puede ser reducido a 16,25%, 12,5% o 10% según el caso. En Colombia las regalías van del 8% al 25% según el promedio de producción mensual de barriles por día; en Ecuador los márgenes van del 12,5% al 18,5% dependiendo de la producción de barriles por día; en Kwait las regalías son del 15%; en Venezuela van del 30% al 20%; en Uzbekistán obtienen regalías del 20%; Australia del 10% al 12,5%; Hungría desde 2015 obtiene como regalías el 18,1% de la producción; También existen países que obtienen mayores y menores regalías que las mencionadas¹².

En el cuadro que se incorpora a continuación, están reflejados en barriles de petróleo crudo, lo que obtendrían en concepto de regalías la Nación y las Provincias en conjunto, si las mismas fueran del 15% o del 20%, y el resultado del aumento del estándar de 12%. Se realizó la estimación sobre las proyecciones de producción de la Secretaría de Energía de la Nación y la Agencia Internacional de Energía y PLATTS.

Estimación de recaudación por regalías de crudo según escenario de incremento. Años 2023-29

Año	Crudo (en miles de barriles diarios)	Base Imponible (MMUSD)	Regalías				
			Escenario actual	Escenario 1 (incremento de 8 pp)		Escenario 2 (incremento de 3 pp)	
			12%	20%	Incremento de recaudación	15%	Incremento de recaudación
2023	586	17.674	2.121	3.535	1.414	2.651	530
2024	617	16.588	1.991	3.318	1.327	2.488	498
2025	649	15.996	1.919	3.199	1.280	2.399	480
2026	683	15.967	1.916	3.193	1.277	2.395	479
2027	718	16.245	1.949	3.249	1.300	2.437	487
2028	756	16.853	2.022	3.371	1.348	2.528	506
2029	795	17.565	2.108	3.513	1.405	2.635	527
Total	686	116.887	14.026	23.377	9.351	17.533	3.507

Fuente: elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía, Agencia Internacional de Energía y Platts.

Nota: los valores del futuros del crudo se estimaron en base a datos de Platts al 01/06/2022, los niveles de producción de crudo surgen de la meta 2030 del documento "Escenarios energéticos 2030" de la SE, donde se estima una producción máxima de 899 kBBL/d en 2030 a una tasa del 5,2% interanual.

Finalmente cabe destacar que el derecho a la energía está contenido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de jerarquía constitucional

¹² Crude Oil Royalty Rates in Selected Countries, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2015.

luego de la reforma de 1994, en tanto determina que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

Por todo lo expuesto, solicito el acompañamiento de mis pares en la aprobación del presente proyecto.

Autora:

Florencia Lampreabe

Cofirmantes:

Santiago Igon

María Cristina Britez

Gabriela Beatriz Estevez

Lucio Yapor

Rogelio Iparraguirre

María Constanza Alonso

María Lucila Masin

Leila Chaher

Marisa Lourdes Uceda