(S-4762/16)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º.- Se dispone la realización de una Auditoría Integral Permanente de Recursos Hidrocarburíferos, la que deberá estimar anualmente las RESERVAS COMPROBADAS, PROBABLES y POSIBLES y los RECURSOS de hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos, desde el origen hasta el final de los períodos de permiso de exploración y concesiones de explotación; como así también, hasta el final de la vida útil de cada yacimiento, concesión y permiso, según las definiciones estipuladas en la Resolución 324/2006 de la Ex Secretaría de Energía de la Nación o las que las reemplacen en el futuro.

Artículo 2º.- La Auditoría se deberá llevar a cabo en forma conjunta entre el Ministerio de Energía y Minería de la Nación y los Estados Provinciales, que posean hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos en las áreas bajo permiso y/o concesión de hidrocarburos de incidencia nacional o destinados a exportación, como así también los hidrocarburos programados para su importación, ya sean de dominio nacionales como provinciales en un plazo de seis (6) meses desde la promulgación de la presente Ley.

Artículo 3º.- La Auditoría Integral de Recursos Hidrocarburíferos deberá ser realizada por especialistas idóneos en la actividad que presten servicios en la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos, dependiente del Ministerio de Energía y Minería, o de Universidades Públicas Nacionales.

Artículo 4º.- Los informes de la Auditoría Integral de Recursos Hidrocarburíferos incluirá por cada permiso o concesión: Nombre de la compañía Operadora; Compañías permisionarias y concesionarias y su participación; Realización de las Inversiones comprometidas a ejecutar, que fueran informadas a la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos según Resolución 2.057/1993; Amortizaciones y depreciaciones de las inversiones realizadas; Costos por barril equivalente de petróleo en moneda nacional y en dólares estadounidenses y Erogación de Impuestos y Regalías, costo del gas en boca de pozo en cada una de las áreas concesionadas.

Artículo 5º.- La Auditoría Integral de Recursos Hidrocarburíferos contendrá un estudio del impacto ambiental y del cumplimiento de las normativas medioambientales correspondientes en cada yacimiento, otorgadas en permiso o concesión.

También deberá informar sobre las disposiciones e inversiones contractuales que se hayan establecido respecto a la protección del ambiente en las áreas concesionadas y en explotación.

Artículo 6º.- En el caso de identificarse pasivos ambientales, la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos con la asistencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y el correspondiente organismo de control ambiental provincial deberán estimar el costo de los pasivos, las formas posible de remediarlos, debiendo iniciar de inmediato las acciones legales correspondientes contra las empresas responsables.

Artículo 7º.- Los costos de la Auditoría Integral de Recursos Hidrocarburíferos estarán a cargo de la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos y con imputación en el Presupuesto general de la Administración Pública Nacional.

Artículo 8º.- La Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos realizará una comparación entre el informe de la Auditoría Integral de Recursos Hidrocarburíferos, las reservas y recursos presentados por los permisionarios y concesionarios y su relación con las inversiones comprometidas según la Resolución 2.057/05. En el caso que comprobará una variación igual o mayor al DIEZ POR CIENTO (10%) en los permisos o concesiones ubicadas en las áreas nacionales, se intimará a través de los gobiernos provinciales otorgantes a los permisionarios y/o concesionarios para que justifiquen dichas transgresiones en el plazo de sesenta (60) días. Vencido el plazo, estipulará un plazo para subsanen los incumplimientos fijando sanciones que podrán llegar hasta la reversión de los permisos y concesiones, independientemente de los procesos administrativos y legales que pudiesen corresponder. Respecto a las áreas provinciales, la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos remitirá un informe detallado de los incumplimientos del permisionario y/o concesionario, para que inicie el proceso administrativo correspondiente, y sus posibles sanciones a la provincia correspondiente.

Artículo 9º.- La Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos de la Nación es responsable de la elaboración periódica y publicación de las estadísticas relacionadas con la actividad hidrocarburífera, incluyendo reservas comprobadas, probables y recursos por operador y por propietario; costos de extracción y precios de venta promedios por cuenca; pozos y metros perforados por concesión o permiso, tipo y operador; liquidación de regalías y toda aquella variable que entienda necesaria.

Artículo 10º.- Los resultados de las Auditorías Integrales de Recursos Hidrocarburíferos y todas las estadísticas de la actividad hidrocarburífera tendrán carácter y acceso público, y en ningún caso

se podrá negar el acceso a las mismas a ninguna persona física o jurídica que lo solicite.

Artículo 11°.- Invitase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de esta ley.

Artículo 12°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fernando E. Solanas.- Adolfo Rodríguez Saá.- María I. Pilatti Vergara.- Jaime Linares.

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Existe un acuerdo entre los diversos analistas de que la época del petróleo barato se acabó para siempre. Los hidrocarburos tienen cada vez más, valor estratégico, mientras el mundo se acerca inexorablemente al cenit petrolero (es decir, el punto de máxima extracción) que los estudios más optimistas ubican dentro de los próximos 15 años. Pero más importante que la llegada al punto de máxima extracción, luego del cual la disponibilidad de petróleo comenzará a mermar, es el momento en que la demanda de petróleo supere a la oferta. Ese punto, ese punto señalará la escasez de un recurso vital para cualquier economía del mundo, sólo pudiendo acceder al consumo los países que cuenten con reservas propias o con dinero suficiente para comprarlo en los mercados internacionales.

El problema de los recursos de hidrocarburos que afecta ya gravemente a nuestro país, es simplemente el emergente de un colapso generalizado que se ha empezado a detectar a través de los propios informes de las compañías petroleras más importantes del mundo. Las informaciones de que disponemos, muestran que lo que decimos, no son simples manifestaciones de oportunismo político, sino lo que hemos receptado de esos informes. Como ejemplo podemos citar que Conoco-Phillips, fusión de Continental Oil y Phillips Petroleum, con sede en Houston anunció hace diez años que sus reservas petroleras globales sumaban solo un 65% de todo el crudo producido ese año y seguían cayendo; Chevron Texaco, la segunda empresa energética de los EE.UU. ha mostrado la existencia de un notable desequilibrio entre su producción y la restitución de sus reservas. Royal Dutch Shell declaró en el 2004 que había sobreestimado sus reservas de crudo y gas natural en un 20%, habiendo bajado sus reservas en más de un 10%, lo que implicó una pérdida de neta de 5.300 millones de barriles de crudo.

La crisis energética quedó evidenciada, hace diez años por un importante personaje del mundo petrolero, AlíMoshiri, Presidente de la

división para exploración de América Latina de Chevron Texaco, quien el día 10 de agosto de 2006, en la conferencia “Argentina: crecimiento y oportunidades de inversión” que organizó el Consejo de las Américas, dijo “la inversión actual solo alcanza para mantener la producción pero no para sumar nuevas exploraciones”, mostrando un gráfico donde se señalaba el agotamiento total de las cuencas de gas y petróleo para el año 2030.

Este contexto internacional no hace más que dar un marco de la importancia para el desarrollo nacional la actual crisis estructural de reservas de hidrocarburos que vive nuestro país. Las reservas de petróleo y gas natural argentinas caen año a año, tanto en términos absolutos como relativos, llegando a niveles críticos. A Diciembre de 2014, según último dato oficial, el horizonte de reservas de petróleo y gas natural era de apenas 9-12 y 11 años, respectivamente. Lejos quedaron los 14 y 34 años de extracción que Argentina contaba en 1989, antes de la desregulación y privatización de los hidrocarburos. La situación es aún más preocupante ya que estos menores niveles de reservas relativas se suceden en momentos en que la extracción de hidrocarburos cae ininterrumpidamente desde 1998 para el petróleo y desde 2004 para el gas natural.

La situación es singularmente grave, ya que nuestro país mantiene una gran dependencia de los hidrocarburos en cuanto a su consumo energético. Según el Balance Energético Nacional, publicado por la Secretaría de Energía de la Nación, en el año 2007 el 90% de la energía consumida en nuestro país provino de hidrocarburos: 51% gas natural y 39% petróleo. Apenas el 7% de la energía consumida por nuestro país fueron fuentes renovables (fundamentalmente producida por las grandes hidroeléctricas) y el 3% restante de origen nuclear.

Desde que pasaron a manos privadas, las reservas argentinas de hidrocarburos han sido presa de diversas tergiversaciones y manejos pocos claros. A pesar de la importancia estratégica que tiene el conocer correctamente la cantidad de reservas con que cuenta nuestro país, desde 1989 se perdió totalmente el control de las mismas. Desde la desregulación del sector hidrocarburífero y la privatización de Y.P.F., el sector público no tiene la información estadística, pasando tanto la certificación de reservas como las declaraciones de pozos a manos de las propias empresas concesionarias o de consultoras seleccionadas por ellas. Por tanto, riquezas naturales de todos los argentinos como son las reservas de hidrocarburos pasaron a presentarse a simple declaración sin control estatal, permitiendo oscuros manejos por parte de las empresas concesionarias. Se mencionarán aquí algunos de los casos más relevantes de los últimos veinte años donde las empresas realizaron manejos irregulares en la información estadística:

Como mecanismo previo a la privatización de Y.P.F., en 1990 se encargó a la consultora Gaffney, Clines & Asociados un recalcular el nivel de reservas de la empresa estatal, con fondos y asesoramiento del Banco Mundial. Mediante la reclasificación de reservas entre probadas y probables, la consultora generó una caída del 29% en las reservas probadas de petróleo y del 28% en las de gas natural. La caída de reservas representó más de tres años de consumo nacional. Sin embargo, luego de que los yacimientos pasaran a manos privadas, las reservas petroleras se recuperaron en apenas dos años. Entre 1991 y 1993, las reservas de petróleo crudo subieron un 32%, volviendo a los mismos niveles existentes antes de la certificación, aumento que nunca se pudo igualar. Este crecimiento no se puede justificar en nuevos yacimientos sino que se trató únicamente de la vuelta a considerar como reservas probadas, las probables. Las empresas privadas, por ejemplo, declararon una efectividad en los pozos de exploración del 70%, valor correspondiente a un país miembro de la OPEP y que no se condice con la historia ni la geología nacional. Sin embargo, no se realizaron nuevas auditorías para comprobar la veracidad de esos valores de reservas.

Luego de la crisis social y económica de 2001 y la pesificación de las tarifas de gas natural en boca de pozo, las empresas comenzaron una drástica disminución de las reservas probadas. Al disminuir la ganancia en dólares de las empresas concesionarias, declararon "antieconómica" la extracción gasífera de cierto número de recursos, disminuyendo desde sus casas centrales las reservas probadas de la principal fuente energética argentina. Sin embargo, cuando los precios en boca de pozo tuvieron aumentos, las reservas no fueron incrementadas utilizando el mismo argumento. No se conocen investigaciones por parte del Poder Ejecutivo Nacional sobre si el cambio de precios relativos justificaba esa disminución en las reservas.

En el año 2005 Repsol realizó una "revisión negativa" de las reservas de petróleo y gas natural en Argentina de YPF S.A. debido a un supuesto "mayor conocimiento de los campos". Asimismo, la reducción de reservas significó el reconocimiento del mal manejo realizado en el único mega-yacimiento gasífero nacional, Loma de la Lata, ya que justifica su excepcional caída de reservas en una "bajada de la presión observada en este campo durante el 2004 y 2005". No obstante, la baja de reservas continuó al punto que en 2009 Loma de la Lata acumulaba una caída del 75% con respecto al año 2000.

La revisión de YPF S.A. anteriormente mencionada tuvo su correlato a nivel mundial con una fuerte baja del nivel de reservas de Repsol en toda América Latina. El motivo fue la denuncia del ex ministro de hidrocarburos de Bolivia, Andrés Soliz Rada, que indicaba que Repsol declaraba ante la Securities and Exchange Commission (SEC), órgano

rector de la bolsa de acciones norteamericana, a las reservas concesionadas en Bolivia como de su propiedad con el objetivo de aumentar su cotización accionaria. No se conoce si el Gobierno Nacional ha investigado que el mismo caso no se hubiera con las reservas argentinas, cuando esta empresa controlaba a YPF.

Desde el año 2005 hasta 2007 se muestra un aumento de las reservas de petróleo del 20%, revirtiendo la caída que se venía registrando desde 1999. Casi la totalidad de este aumento de reservas se centró en la empresa Pan American Energy LLC, específicamente en la concesión de Anticlinal Grande - Cerro Dragón, el más grande yacimiento del país. Cuando se publicaron estos datos, la empresa negociaba con las provincias de Chubut y Santa Cruz la prórroga de su concesión hasta el 2047. En este período, la empresa declaró haber realizado veintitrés pozos de exploración, todos productivos. Luego de que la prórroga fuera aprobada por las legislaturas de ambas provincias, las reservas se mantuvieron sin nuevos crecimientos.

Estos ejemplos muestran que muchos datos oficiales de reservas y pozos, informados por las empresas como declaración jurada, generan dudas sobre su veracidad. Debemos tener en cuenta que el bajo nivel de las reservas hidrocarburíferas fundamentó la implementación de diversas medidas de subsidios públicos como los planes "Gas Plus", "Petróleo Plus" o el régimen promocional creado por la Ley 26.154, basados en datos que no tienen ni control ni garantía de veracidad. Muchos de estos subsidios tienen entre sus requisitos el mantenimiento o aumento del nivel de reservas, por lo que no da lugar a dudas sobre la necesidad de que el Estado Nacional realice un control real del nivel de reservas hidrocarburíferas. Si bien el Poder Ejecutivo ha cancelado el programa "Petróleo Plus", es necesaria la revisión para comprobar si las empresas que se beneficiaron del mismo cumplieron con sus obligaciones.

La situación actual es insostenible ya que la información sobre las reservas reales y las inversiones es clave para conocer el estado actual del sector energético y planificar el futuro. Los argentinos no podemos desconocer cuánta es la riqueza que nos pertenece (ya que las empresas apenas cuentan con la concesión de los yacimientos pero nunca la propiedad). Además las últimas informaciones con las que se cuenta en el Ministerio de Energía, tienen casi dos años de atraso, ya que se informan las reservas hasta el año 2014.

Algunas provincias comenzaron a revertir y cancelar concesiones a la empresa YPF S.A. por sus flagrantes incumplimientos en cuanto a inversiones, extracción y reservas. Sin embargo, es necesaria una Auditoría Integral que de forma ordenada, completa y estricta controle

el cumplimiento de todas las empresas concesionarias y de cada yacimiento en suelo nacional.

Ante esta situación, el Estado Nacional, en su obligación de llevar adelante la política energética nacional y de regulador del sector hidrocarburífero, debe intervenir para garantizar el uso racional de los recursos no renovables y en defensa de los intereses de las próximas generaciones de argentinos y argentinas.

Las reservas e inversiones son informadas como Declaración Jurada gracias a la desregulación petrolera de los años '90 y, específicamente, a la Resolución N° 319/93 de la ex Secretaría de Energía de la Nación. La presentación solicitada en dicha resolución fue ampliada mediante la Resolución N° 482/98, obligando a la certificación por parte de auditorías externas de las reservas de petróleo y gas natural cada dos años. Se estipularon definiciones (como la clasificación de reservas) y se dispuso la metodología del cálculo de reservas y los requisitos a cumplir por parte de los auditores externos. La Resolución N° 2.057/05 extendió la información requerida en las declaraciones juradas de reservas, incluyendo un pronóstico de la extracción estimada de petróleo y gas, un detalle pormenorizado de las inversiones realizadas y una proyección de las inversiones a ejecutar.

Finalmente, ante la evidente evolución negativa de las reservas probadas y probables, la ex Secretaría de Energía redujo, mediante la Resolución N° 324/06, la periodicidad de las certificaciones de reservas a un año, modificando además las definiciones de reservas. Siguiendo los criterios internacionales de medición de reservas, indicadas por la SPE (Society of Petroleum Engineers), el WPC (World Petroleum Congress) y la AAPG (American Association of Petroleum Geologists), se crearon las categorías de Reservas Comprobadas, Reservas Probables, Reservas Posibles y Recursos. Esta resolución estableció que la ex Secretaría de Energía tenía la capacidad, por sí o por medio de Universidades Nacionales con carreras en Ingeniería de Petróleos o afines, de efectuar certificaciones de reservas y recursos de cualquier área bajo permiso o concesión cuando lo considere de su interés. Los costos de estas certificaciones correrían a cargo de los permisionarios y concesionarios.

El presente proyecto obliga a la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos a efectuar una Auditoría Integral del nivel de reservas y recursos hidrocarburíferos a nivel nacional, en línea con lo normado en la mencionada resolución. El objetivo de este proyecto es movilizar efectivamente un estudio integral de las reservas y recursos, para conocer fehacientemente el nivel de reservas comprobadas, probables, posibles y recursos existentes en el territorio nacional, que

debe ser financiado por el Estado, para evitar condicionamientos empresarios, o algún tipo de intervención de las petroleras privadas, que pudieran distorsionar la información, ya que los antecedentes que se conocen, muestran que no producen información confiable.

La Auditoría Integral de reservas está dentro de las obligaciones del Ministerio de Energía y Minería, establecidas en el artículo 5, inciso 23, nonies, ap. 13 del Decreto 13/2015. Sin perjuicio de ello está dentro de las facultades del Ministerio el contralor de todo lo relacionado con la actividad hidrocarburífera.

La Auditoría incluye para cada concesión y yacimiento, además de certificar las reservas probadas, probables y posibles, el control de datos claves como la realización de las Inversiones comprometidas a la ex Secretaría de Energía, las Amortizaciones y depreciaciones de las inversiones realizadas, los Costos de extracción y descubrimiento por barril equivalente de petróleo (denominados lifting cost y findingcost), así como el cumplimiento en la erogación de Impuestos y Regalías.

Otro punto clave para investigar por parte de la Auditoría es el cumplimiento de las normativas ambientales. Un derecho fundamental de los ciudadanos que el Estado Nacional debe velar, es el derecho a un ambiente limpio, por lo que es necesaria la realización de este tipo de auditorías con el objeto de comprobar que las empresas hidrocarburíferas llevan adelante la extracción siguiendo todos los parámetros ecológicos y ambientales establecidos. Para esto, se contará con la asistencia de la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Los controles medioambientales deben ser rigurosos ya que la industria hidrocarburífera es una de las que pueden traer aparejados mayores impactos medioambientales si no se cumplen estándares mínimos de seguridad. Ese riesgo se multiplica en las áreas offshore, especialmente en aguas profundas como las pertenecientes al Estado Nacional. No hace falta más que ver los estragos que la mala operación de BP (ex British Petroleum) causó en aguas del Golfo de México por no llevar adelante todas las inversiones necesarias en protección ambiental, y lo ocurrido en la Amazonía ecuatoriana por parte de Texaco, lo que diera lugar a un conocido pleito.

En caso de encontrarse diferencias relevantes entre las reservas y recursos hidrocarburíferos certificados, y lo declarado a la ex Secretaría de Energía o algún otro incumplimiento de los deberes de los permisionarios y concesionarios, se procederá a exigir su justificación y rectificación y se deberá llevar adelante el proceso administrativo correspondiente. El artículo 70 de la Ley 17.319 estipula que las empresas "suministrarán a la autoridad de aplicación en la

forma y oportunidad que ésta determine, la información primaria referente a sus trabajos". La trasgresión de esta obligación es causal de caducidad de la concesión o el permiso, de acuerdo al inciso c) del artículo 80 de la mencionada ley.

La defensa y control de las reservas hidrocarburíferas deben llevarse adelante en coordinación con los estados provinciales, por lo que se los invita a adherirse a esta ley y a habilitar los mecanismos necesarios para que, a través de la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos, se realice la Auditoría Integral en su territorio. Por las razones antes expuestas, entendemos que todas las provincias se verán beneficiadas con el control de las reservas, inversiones y cumplimientos de las empresas, las permisionarias y concesionarias que operan en su territorio, sobre todo teniendo en cuenta que no causará ningún tipo de erogación a las provincias, debido a que los costos serán absorbidos por la Administración Nacional.

Esta Auditoría Integral de Reservas y Recursos se deberá realizar semestralmente, para poder llevar una real fiscalización del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Toda la sociedad civil debe tener conocimiento del control que se realiza sobre los recursos que le pertenecen a todos los argentinos, por lo que todas las estadísticas del sector, incluido el resultado de esta Auditoría Integral, deberán tener carácter público y acceso libre, derecho que garantiza nuestra Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional. Además, la falta de carácter público de los datos estadísticos claves del sector impide a la población conocer la situación y perspectiva del sistema energético.

Auditorías como la propuesta son habituales en otros países como Bolivia, Colombia y Brasil, como herramienta del sector público para controlar la explotación privada de hidrocarburos.

Por los fundamentos expuestos, solicito a mis pares, se sirvan acompañar este Proyecto de Ley.

Fernando E. Solanas.- Adolfo Rodríguez Saá.- María I. Pilatti Vergara.- Jaime Linares.