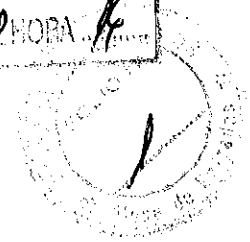


# Proyecto de ley



*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

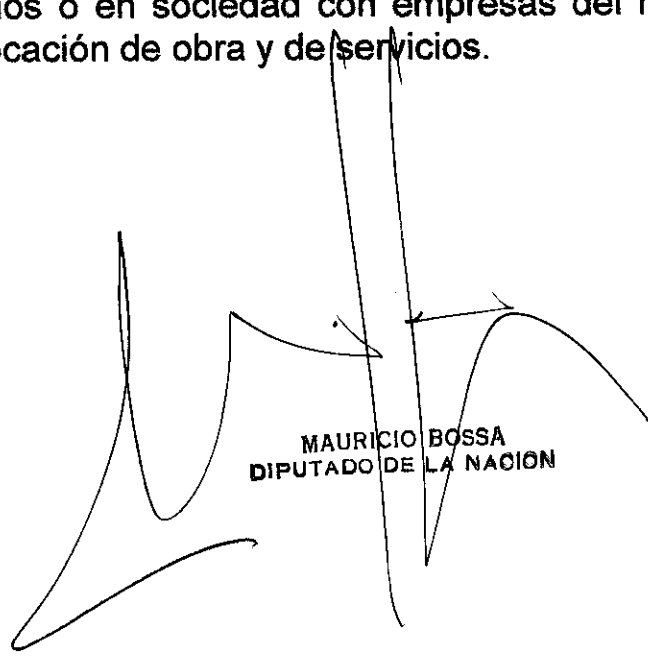
## **LEY CONVENIO DE PRIVATIZACIÓN DEL SUBUELO – TRANSFERENCIA DE REGALIAS HIDROCARBURIFERAS A FAVOR DE LOS PROPIETARIOS SUPERFICARIOS**

**ARTÍCULO 1º.**– Transfiérase el total de los derechos de regalía hidrocarburífera establecido por la legislación vigente a favor de los propietarios superficarios en cuya propiedad se encuentren los yacimientos descubiertos no concesionados o por descubrir.

**ARTÍCULO 2º.**– Los propietarios superficarios podrán solicitar permisos de exploración y/o explotación minera de cualquier sustancia mineral existente en el fundo, resultando adjudicatarios del mismo conforme el artículo 42 del Código de Minería.

**ARTÍCULO 3º.**– Los propietarios superficarios que hubieran obtenido los permisos establecidos en el artículo 2º, tendrán el dominio y libre disposición sobre los hidrocarburos que extraigan y, consecuentemente, podrán transportarlos, comercializarlos, industrializarlos y comercializar sus derivados, cumpliendo las reglamentaciones vigentes. Asimismo, podrán ejercer la exploración y explotación por sí mismos o en sociedad con empresas del rubro, o mediante contratos de locación de obra y de servicios.

**ARTÍCULO 4º.**– De forma.

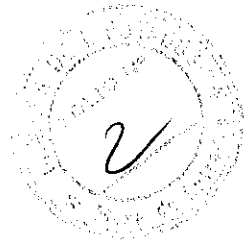


MAURICIO BOSSA  
DIPUTADO DE LA NACION



Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas.

H. Cámara de Diputados de la Nación



## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

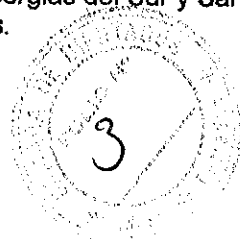
Antes de fundamentar el presente —y verdaderamente revolucionario— proyecto, desearía manifestar nuestra gratitud para con la Fundación de Estudios Energéticos Latinoamericanos (FEEL) y la pujante Fundación ATLAS 1853, instituciones que gentilmente nos brindaran todo el material y los conceptos necesarios para acometer a la redacción de esta propuesta legislativa. Especialmente, deseamos reconocer la prédica e inspiración que nos ha proporcionado el señor Guillermo M. Yeatts, quien, a través de su valiente y esclarecedora obra "El Robo del Subsuelo"<sup>1</sup>, ha puesto a nuestro alcance conceptos y síntesis que, de otra manera, hubiera sido de azaroso resultado el obtenerlas por nuestros propios medios. Debemos, pues, a Guillermo Yeatts, a FEEL y a ATLAS 1853 la posibilidad que este proyecto de ley ingrese al Congreso de la Nación para su debate serio y profundo, dado que pretendemos establecer un relato y una proposición de, fundamentalmente, los temas energéticos de largo plazo que atañen al bienestar de nuestro país y al de sus ciudadanos.

Hacia fines de la década de los ochenta emergieron los resultados de más de medio siglo de aguda intervención estatal, la perversa combinación de una economía cerrada, mercados altamente regulados y crónica indisciplina monetaria y fiscal, los cuales culminaron en el proceso hiperinflacionario de 1989. En un contexto de grave crisis estructural se adoptaron medidas tendientes a alcanzar la estabilización monetaria y fiscal, la apertura de la economía al comercio y las inversiones y la desregulación de los mercados internos.

En este contexto el sector hidrocarburos experimentó un importante proceso de reforma. Hasta ese momento la producción argentina de hidrocarburos se encontraba estancada y el nivel de las reservas se manifestaba en franca declinación. Era YPF el único productor relevante del sector sustentado en un marco regulatorio de la actividad que no incentivaba el aumento de la exploración y la producción. Se encontraba regulada tanto la actividad de *upstream* (exploración y explotación) como del *downstream* (transporte, refinación, comercialización), el mercado interno y también los precios.

En tal situación se dispuso un cambio profundo en la orientación de la política petrolera, a partir de la sanción de los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89. Mediante el decreto 1055/89 se determinó la creación de un mercado libre del petróleo, principalmente en el sector del *upstream*; así se inició la venta de aproximadamente la tercera parte de los yacimientos de petróleo y gas que manejaba YPF y se dispuso la reversión al Estado nacional de las áreas de exploración en su poder con la finalidad de concederlas al sector privado. Por el decreto 1212/89 se modificaron las reglas del juego del sector del *downstream*, permitiendo la libre importación y aboliendo las asignaciones de crudo que

<sup>1</sup> Yeatts, Guillermo, El Robo del Subsuelo, Ediciones Lumiere 2004.



realizaba la Secretaría de Energía, desregulándose, asimismo, la instalación de refinerías y bocas de expendio. En el mismo instrumento se liberaron los precios de todos los productos derivados. Finalmente, el decreto 1589/89 reafirmó la apertura económica del sector estableciendo la libre importación y exportación de petróleo y derivados y la eliminación de derechos y aranceles. Esto fue complementado posteriormente con otros decretos: 44/90, de funcionamiento de transporte por ductos; 2773/90 de impuesto a los combustibles; y el 2278/90 que transformó a YPF en sociedad anónima.

Estas medidas encaradas vía decreto fueron ratificadas por la ley 24.145 de privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos. Los resultados de esta desregulación produjeron un gran beneficio en términos de incremento de producción, incorporación privada y modernización de la industria en todas sus facetas; sin embargo, quedaron grandes temas sin solucionar y es necesario por ende hacer hincapié en ellos. La política de desregulación no trató el **tema de regalías y de propiedad del subsuelo**.

De acuerdo con la Ley de Federalización de Hidrocarburos y la reforma constitucional de 1994, el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias, por ende también le pertenecen los yacimientos; esta situación está regida por el principio regalista en donde la propiedad pertenece al estado provincial y el concesionario debe, después de haber obtenido la concesión, abonar las regalías al propietario de los yacimientos.

En los umbrales del siglo XXI un 80% del territorio del país permanece aún sin explorar, consecuencia surgida de la carencia de incentivos al desarrollo de la actividad, dado que, en nuestro sistema, el superficiario no encuentra beneficios en la explotación de petróleo en sus tierras, por lo demás es el único que se halla perjudicado con el desarrollo de ésta actividad.

Sin embargo, no existe norma legal alguna que impida al Gobierno Provincial disponer la transferencia de la renta petrolera constituida por las regalías vigentes a favor de quienes detentan el dominio civil del inmueble, lo cual permitiría revertir esta ausencia de incentivos.

Toda la estructura legal de derechos y obligaciones se mantendrá para regular las relaciones jurídicas de los mineros con el Estado, entre sí y con los terceros y el propio Estado, permitiendo generar crecimiento y dejando al superficiario formar parte de la relación que actualmente existe entre el Estado y las empresas. De este modo se generarán nuevos incentivos que provocarían un crecimiento de la actividad (mayor exploración y explotación), a la vez que influirá en una mayor inversión por parte del superficiario en actividades ganaderas y agrícolas; permitiendo el desarrollo armónico de diferentes actividades en un mismo espacio físico.

La entidad del proyecto de ley que proponemos es enorme, a pesar de lo escueto de sus artículos. Para aclarar en profundidad este virtual proyecto de "privatización del subsuelo" hemos incorporado una serie de interrogantes que muchos legisladores (y el público en general) podrían tener con respecto al mismo:

1. **¿Cuál es el objetivo de la propuestas de "privatización del**



**subsuelo"?**

El objetivo de la propuesta de virtual "privatización del subsuelo" promovida por este proyecto es generar incentivos para el desarrollo de exploración y explotación de nuevos yacimientos de petróleo y gas en la República Argentina, lo cual sería un importante factor de crecimiento económico regional.

Este mejoramiento de las reglas de juego implicaría la adopción de un régimen jurídico similar al vigente en los Estados Unidos (sistema de acceso) en el cual el dueño de la superficie también lo es del subsuelo de su propiedad. Por el contrario, América Latina ha heredado de España la tradición regalista por la cual era el rey, y luego el estado (nacional o provincial), el propietario de los recursos del subsuelo.

Hasta el momento la ausencia de premios y castigos para la inversión de riesgo en materia de exploración ha generado resultados absolutamente dispares en comparación con lo acaecido en los Estados Unidos, permaneciendo en Argentina un 80% de la superficie total del país sin explorar.

**2. ¿Es dificultoso implementar este proyecto?**

No, por el contrario es de una gran simpleza a nivel normativo ya que no necesita ni modificaciones a nivel constitucional ni de normas nacionales, sino que se puede implementar a partir de una Ley Nacional que transfiera a los superficiarios o propietarios de la superficie las regalías sobre los nuevos yacimientos, quienes, en caso de hallarlos, podrán solicitar derechos de exploración y explotación sobre los mismos. Dicha ley debe revestir el formato de una Ley - Convenio, dado la propiedad que, constitucionalmente, le corresponde a las provincias sobre el subsuelo y sus bienes.

**3. ¿En que se sustenta la capacidad legal de las Provincias para implementar esta norma?**

La Constitución Nacional reformada de 1994 establece, conforme a su artículo 124, la devolución de los recursos naturales a la jurisdicción provincial. Esta norma ha sido ratificada por el Poder Ejecutivo Nacional al dar a conocer el viernes 30 de mayo de 1997 el texto ordenado del Código de Minería de la Nación, texto publicado por Decreto N° 456/97 y reitera el criterio de que las minas de petróleo e hidrocarburos son "bienes del dominio privado de las provincias". En consecuencia, las provincias han retornado a la posesión indiscutida de los yacimientos hidrocarburíferos, y pueden proceder conforme el Poder ejecutivo lo ha interpretado, a conceder la exploración y explotación de las minas de hidrocarburos fluidos por las disposiciones referentes a las sustancias de la primera categoría.

**4. Esta virtual privatización del subsuelo ¿significa una marcha atrás en las concesiones de petróleo y gas vigentes?**

Definitivamente NO. Por el contrario se basa en el respeto de las reglas de juego previas en las concesiones y otras formas legales vigentes en esta materia.



El proyecto de ley elaborado afirma enfáticamente que la nueva normativa implica sólo a los "yacimientos no concesionados o por descubrir". Serán estos los que tributen regalías a los propietarios superficiales del subsuelo de mediar la adhesión de la provincia a la ley que se propone.

**5. ¿Quiénes sería los beneficiarios de esta medida?**

No hay un solo beneficiario de esta medida, ya que este cambio de reglas de juego permitiría despertar las riquezas que aún se encuentran dormidas debajo del subsuelo nacional, atrayendo las imprescindibles inversiones necesarias para el desarrollo de la actividad, incrementando el nivel de actividad económica regional y generando empleo localizado en regiones despobladas del país.

Por otra parte, no sería una asignación gratuita a los propietarios de la superficie, ya que necesariamente deben "crear valor" a partir del descubrimiento de nuevos yacimientos a partir de la realización de inversiones de riesgo, ya sea por cuenta propia o a través de asociaciones con empresas petroleras.

Finalmente, también las provincias ganarían en términos fiscales, ya que la medida no implica una resignación de ingresos por regalías, debido a que se basa en los nuevos yacimientos (ver pregunta 7)

**6. ¿Sería esta medida un primer paso hacia la consolidación de la federalización de los hidrocarburos?**

Sin lugar a dudas, ya que permitiría iniciar el uso de las facultades provinciales establecidas en la Constitución de 1994, según lo comentado en la pregunta 3.

Asimismo premiaría con crecimiento económico a aquellas provincias con reglas de juego más atractivas para la inversión de largo plazo, y las diferenciaría del resto.

**7. ¿Esta medida significa una pérdida en términos de ingresos por regalías para la provincia?**

Definitivamente, NO. En primer lugar, los ingresos por regalías correspondientes a los yacimiento en exploración seguirían correspondiendo a la provincia, ya que el proyecto de ley dice que son las regalías generadas por los "nuevos yacimientos o por descubrir" los que serán transferidos a los superficiales.

En segundo lugar, la nueva actividad económica generaría ingresos públicos a partir de impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, etc.), los que obrarían como un "multiplicador económico" en el resto de las actividades que, a su turno, también deberían tributar impuestos. En definitiva, una verdadero "cornucopia de la prosperidad basado en esta virtual privatización del subsuelo.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

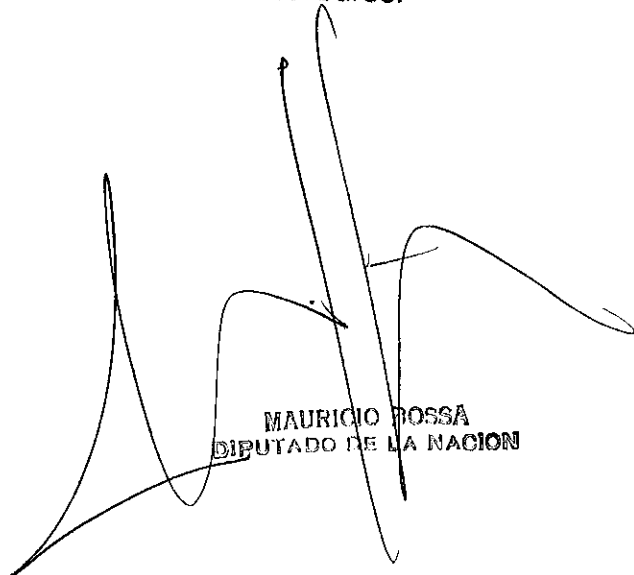
Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas.



**8. Si estas nuevas reglas favorecen al petróleo y el gas, ¿significa que son en detrimento de otras actividades tradicionales como la agricultura?**

No. En primer lugar es necesario destacar que la decisión de qué actividad económica privilegiar queda en manos del dueño de la superficie. El proyecto de ley reafirma los derechos de propiedad del superficiario sobre su campo. En segundo lugar, debemos tomar como ejemplo lo sucedido en una zona aparentemente inhóspita como Texas, donde los ingresos generados por el petróleo han permitido a los dueños de la superficie transformar un desierto en un vergel a través de la inversión en tecnología riego artificial, etc. Éste es el modelo a seguir.

Señor Presidente, por los fundamentos explicitados y los que expondré oportunamente es que solicito la aprobación del presente proyecto a efectos de fomentar la producción nacional de hidrocarburos.



MAURICIO BOSSA  
DIPUTADO DE LA NACION