

“Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”

por **Dr. Horacio Piffano**

piffano@cvtci.com.ar

hpiffano@afip.gov.ar

Resumen *

En el trabajo se examinan los principios generales que se extraen de la literatura sobre uso racional de los recursos no renovables, en el intento de la optimización social intertemporal de la explotación del recurso, y las cuestiones ligadas al federalismo fiscal. En particular se exploran las ventajas y desventajas de la centralización / descentralización de la explotación del recurso y se examina la experiencia comparada internacional. Un repaso de la evolución del encuadre jurídico institucional nacional y comparado, y de aspectos cuantitativos del caso argentino, permite finalmente extraer algunas recomendaciones de políticas públicas que deberían adoptar los gobiernos, con especial referencia a Argentina.

* Trabajo elaborado dentro del proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Tributación Óptima, Asignación de Potestades Tributarias a los Gobiernos Subnacionales.

Código (JEL): H2, H7, R5

Abstract *

The paper makes a review of the literature on rational use of non-renewable resources, aiming to optimize intertemporal social resource exploitation, and issues linked with fiscal federalism. Specially, virtues and defects of centralizing / decentralizing the resource exploitation and international experiences are explored. A survey on the evolution of legal and institutional scenarios of national and international legislation, and empirical data on Argentine case, finally allows concluding some public policies recommendations that governments should follow, with particular reference to Argentina.

* Paper written for the project “Regional Disparities and Fiscal Federalism: A proposal for the Reform of the Argentine Revenue Sharing System”, Department of Economics, UNLP, sponsored by the Tinker Foundation.

Key Words: Fiscal Federalism, Optimal Taxation, Tax Assignments to Sub-national Governments.

Code (JEL): H2, H7, R5

“Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”

por Dr. Horacio Piffano

piffano@cvtci.com.ar

hpiffano@afip.gov.ar

ÍNDICE

	PÁGINA
Índice	1
Introducción	5
Capítulo 1. La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables	7
Sección 1. Los <i>issues</i> con nivel de gobierno único	7
1.1.1. Los objetivos de política	7
1.1.1.1. La función de bienestar social y las generaciones	7
1.1.1.2. La consideración de los costos de ajuste presupuestario	8
1.1.2. Los instrumentos de política	9
1.1.2.1. Ahorros y deuda	9
1.1.2.2. Impuestos, transferencias y gasto del gobierno	10
1.1.2.3. La restricción presupuestaria intertemporal y el fondo de estabilización	10
1.1.2.4. La preocupación por las generaciones futuras, el futuro incierto y el ahorro precautorio	12
1.1.2.5. La potestad regalística y sus efectos económicos	15
1.1.3. Objetivos e instrumentos ante la volatilidad del precio del petróleo	16
1.1.3.1. Introducción	16
1.1.3.2. La volatilidad del precio del petróleo y sus implicancias en el bienestar de los consumidores y en las decisiones de las firmas	17

1.1.3.3.	El comportamiento óptimo de consumo ante la volatilidad de los precios del petróleo sin intervención del gobierno	18
1.1.3.4.	Las opciones de los consumidores para financiar un consumo estable	19
1.1.3.5.	Las alternativas de los gobiernos para estabilizar el precio del petróleo	20
1.1.3.6.	Las alternativas sobre el traspaso parcial al mercado doméstico de los cambios en el precio internacional del petróleo	21
1.1.3.7.	Cobertura del riesgo fiscal. Política fiscal y operaciones compensatorias (futuros y opciones)	24
1.1.3.8.	Aspectos operacionales del empleo de los fondos de estabilización y de ahorro precautorio	28
1.1.4.	Conclusiones de esta sección	30
Sección 2. Las cuestiones del federalismo fiscal		31
1.2.1.	Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal de gobierno	31
1.2.2.	Los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable	31
1.2.3.	Los argumentos de la centralización en función de los <i>issues</i> específicos referidos al uso racional de los recursos no renovables	35
1.2.4.	La experiencia comparada internacional	38
1.2.4.1.	La asignación de potestades en la explotación del petróleo	38
1.2.4.2.	Los problemas en el empleo de Fondos de Estabilización, Precautorios o de Ahorro en la experiencia internacional	41
Capítulo 2. El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras. Evolución de la legislación argentina		42
Sección 1. Dominio sobre los hidrocarburos		42
2.1.1.	Dominio originario. Dominio eminente	42

2.1.2.	Titularidad del dominio sobre hidrocarburos. Evolución del Régimen legal	43
2.1.2.1.	Bajo el imperio de la Constitución Nacional de 1853-60	43
2.1.2.2.	La reforma constitucional de 1994	49
Sección 2. La potestad regalista		50
2.2.1.	Antecedentes	50
2.2.2.	Concepto, naturaleza y fundamento	50
2.2.3.	Evolución histórica de la potestad regalista	51
2.2.4.	El rol del Estado Nacional en el marco de la actual legislación	56
Apéndice 1. Actividades involucradas en la industria petrolera		57
Capítulo 3. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas y la coparticipación federal de impuestos		60
3.1.	Introducción	60
3.2.	Las regalías y los recursos corrientes de las provincias	60
3.3.	Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras	65
3.4.	Las regalías y la coparticipación federal de impuestos	66
3.5.	Las regalías y el precio del petróleo	71
3.6.	Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos	74
Capítulo 4. Síntesis y conclusiones		79
4.1.	Contenido y estructura del documento	79
4.2.	La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables en un esquema de gobierno único	79
4.3.	Las cuestiones del federalismo fiscal	82
4.4.	La legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable	86

4.5. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas y la coparticipación federal de impuestos	86
4.6. Las regalías y el precio internacional del petróleo	89
4.7. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos	90
4.8. Conclusiones finales	92
Referencias	94

“Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno”

por Dr. Horacio Piffano

piffano@cvtci.com.ar

hpiffano@afip.gov.ar

Introducción

La explotación de los recursos no renovables (como el petróleo) en un sistema federal de gobierno, plantea un conjunto complejo de aspectos a considerar, con vistas al diseño de la política fiscal óptima en general y de la asignación de potestades a los niveles de gobierno en un sistema federal en particular.

El tema obliga, en primer lugar, al repaso de cuestiones básicas que analiza la teoría del uso racional de los recursos no renovables, para luego introducir la existencia de un sistema federal y considerar los roles, ventajas y desventajas, de asignar el manejo de los instrumentos fiscales y financieros conexos, a los niveles central (nacional) o subcentral (provincial) de gobierno.

El objeto de este trabajo es analizar estas cuestiones, de forma de contar con el encuadre económico y al mismo tiempo jurídico, a fin de estar en condiciones de cumplir con las normas constitucionales y el nuevo escenario político institucional abierto a partir de la reforma constitucional de 1994. El objetivo final es el adelantar propuestas a ser contempladas en el nuevo acuerdo fiscal federal, congruentes con la maximización del bienestar general.

Es importante resaltar que el ocuparse de este tema no puede responder exclusivamente a una mera inquietud de tipo académica, en tanto la Constitución Nacional en su art. 124 reconoce la potestad provincial en el uso de los recursos no renovables, circunstancia que obliga a examinar las condiciones específicas en que dicha atribución habrá de ser ejercida¹. Por otra parte, dado que el art. 75 inc 2 de la Constitución Nacional establece los criterios generales en base a la cual el nuevo acuerdo de coparticipación federal de impuestos deberá diseñarse, las asignaciones de recursos y de responsabilidades de gasto a los niveles de gobierno exigen ser examinados en su integridad, es decir, con inclusión de todo tipo de recurso o fuente factible de ser gravada o explotada por los gobiernos.

El documento se organiza de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se revisa la teoría sobre uso racional de los recursos no renovables. Este capítulo comprende dos secciones. La primer sección se refiere a los *issues* o temas a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas óptimas, en un esquema de gobierno único, y donde se efectúa una revisión de los argumentos relativos a objetivos e instrumentos disponibles para el diseño de tal política. En la segunda sección se abandona el supuesto de gobierno único y se analizan los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal con

¹ El art. 124 reconoce la potestad provincial en la explotación de los recursos naturales. No obstante, el Preámbulo de la Constitución Nacional remite sus disposiciones a las leyes específicas que reglamentan el ejercicio de los derechos y principios en ella establecidos. Estos temas se analizan en el Capítulo 2.

respecto a la asignación de roles y potestades de los niveles nacional y provinciales de gobierno en un sistema federal, en materia de regulación, explotación y potestad regalística de los gobiernos con respecto al recurso no renovable. Esta sección comprende la revisión de aspectos conceptuales y de la experiencia comparada internacional en la materia.

En el Capítulo 2 se encara el estudio de la evolución de la normativa legal argentina sobre la explotación del recurso no renovable, con particular referencia a los hidrocarburos. El capítulo contiene una primer sección donde se hace una revisión de la evolución de las disposiciones constitucionales y legales referidas al dominio sobre los hidrocarburos y una segunda sección dedicada a la legislación sobre regalías petroleras.

El Capítulo 3 presenta el análisis empírico respecto a la relevancia cuantitativa de los recursos provenientes de las regalías para las finanzas públicas federales en general y provinciales en particular, su incidencia con relación a los futuros acuerdos de coparticipación, el comportamiento fiscal de los gobiernos con relación a la evolución observada en el precio internacional del petróleo durante las últimas dos décadas y la relación de la política regalística con la de la imposición a los derivados del recurso no renovable para el caso de los hidrocarburos, es decir, la imposición a los combustibles líquidos.

Finalmente, en el Capítulo 4 se presenta la síntesis y las conclusiones arribadas en el estudio.

Capítulo 1

La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables

Sección 1. Los *issues* con nivel de gobierno único

1.1.1 Los objetivos de política

El uso de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta, en aras de definir la política pública óptima. Asumiendo la existencia de propiedad pública del recurso², en primer lugar, el problema que enfrenta el gobierno es el de la *distribución intergeneracional* del uso del recurso, en cuanto a la necesidad de prever un cierto sendero de su explotación y la constitución de reservas o fondos de ahorro, con la finalidad de garantizar niveles estables de consumo a las futuras generaciones. En segundo término, la *distribución intertemporal* de su uso ante escenarios inciertos en materia de ingresos futuros y el diseño de esquemas de *ahorro precautorio*, debido a modificaciones en el nivel de explotación y en el precio relativo del recurso³. En tercer lugar, en los casos en que la participación de la renta del recurso (regalías) es importante como fuente de financiamiento de los gobiernos, los cambios en los precios de mercado del recurso, plantean la existencia de costos de transacción, en términos de los denominados *costos de los ajustes presupuestarios* enfrentados, tanto por la caída de los recursos corrientes no tributarios del gobierno, como por las implicancias fiscales derivadas del intento de regular el traspaso de las variaciones del precio a la economía doméstica. Finalmente, la forma de instrumentar los ahorros presentes, en aras de salvaguardar objetivos de política intergeneracionales y de ahorro precautorio, conduce al análisis de instrumentos financieros alternativos, en particular los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización y/o fondos de ahorro*. En última instancia, este manejo intertemporal de los recursos, plantea asimismo la cuestión de la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

Seguidamente se efectúa una revisión conceptual de los referidos aspectos para determinar el uso racional de los recursos no renovables.

1.1.1.1. La función de bienestar social y las generaciones

La primer cuestión que enfrenta un gobierno es el definir la función de bienestar social que incorpore las funciones de utilidad de las generaciones presente y futuras. Al especificar esta función, se habrá de identificar la importancia relativa asignada a los consumos presente y futuro, así como la tipología de los bienes de consumo contemplados en las funciones de utilidad de cada generación.

Una función de bienestar típica al momento 0 puede expresarse como el valor presente esperado de las funciones de utilidad de las generaciones presente y futuras, es decir:

$$(1) \quad W = E_0 [W (u_0, u_1, u_2, \dots)]$$

² La posibilidad de reconocer la propiedad privada del recurso no renovable no evitaría de todas maneras la necesidad de algún tipo de regulación del gobierno.

³ En el caso particular del petróleo, una importante volatilidad de precios ha sido el comportamiento observado a lo largo de las últimas décadas.

La función suele asumirse como creciente respecto a sus argumentos y con rendimientos marginales de los mismos decrecientes. Los niveles de u_0, u_1, u_2, \dots , pueden considerarse como los correspondientes al consumidor representativo o votante mediano.

Las funciones de utilidad u_0, u_1, u_2, \dots , representan las utilidades derivadas del consumo durante el período de vida de cada generación (que simplificando se puede asumir de un período) y puede expresarse en términos de dos bienes típicos: un bien públicamente provisto C_G (o simplemente *bien público*⁴) y un bien provisto por el sector privado C_P . O sea,

$$(2) \quad u = u(C_G, C_P)$$

con los supuestos usuales $\partial u / \partial C_G > 0$; $\partial u / \partial C_P > 0$; $\partial^2 u / \partial C_G^2 < 0$; $\partial^2 u / \partial C_P^2 < 0$.⁵

1.1.1.2. La consideración de los costos de ajuste presupuestario

No obstante la función de bienestar depender de los niveles de provisión de los bienes de consumo (públicos y privados), los cambios en la política presupuestaria del gobierno pueden tener consecuencias que no están computadas en la función de bienestar antes definidas.

⁴ Lo importante en rigor no es si se trata de “bienes públicos puros” o no, sino que su provisión ha de ser instrumentada a través del presupuesto, es decir, financiada con impuestos.

⁵ Asumiendo complementariedad en ambos consumos (es decir, la utilidad marginal de consumir el bien privado aumenta con el nivel de consumo del bien público, y viceversa), una forma funcional estándar para u es la función CES de utilidad (elasticidad de sustitución constante entre ambos consumos), es decir

$$u(C_G, C_P) = [(C_G^{1-\gamma} / 1-\gamma) + k (C_P^{1-\gamma} / 1-\gamma)]^{1/(1-\gamma)}$$

donde k mide la importancia relativa de ambos bienes de consumo y $1/\gamma$ la elasticidad de sustitución entre ambos. Para $\gamma = 1$, se puede definir la función logarítmica:

$$u(C_G, C_P) = \log(C_G) + k \log(C_P)$$

Ahora bien, volviendo a la función de bienestar (1), existen alternativas de combinación de las u_0, u_1, u_2, \dots , siendo las más comunes la función utilitaria (del tipo Bentham-Ramsey) y la rawlsiana.

La función de bienestar utilitaria consiste en la suma ponderada de las utilidades de la presente y futuras generaciones:

$$W(u_0, u_1, u_2, \dots) = \sum_{t \geq 0} \beta^t N_t H(u_t)$$

donde β denota la tasa subjetiva de descuento, siendo $\beta < 1$. Cuanto más pequeña sea la tasa, mayor será el “grado de impaciencia” de la función de bienestar. N_t es la población en el año t , que puede asumirse creciente en el tiempo a una cierta tasa n , de forma que:

$$N_t = N_0 (1 + n)^t$$

La función $H(u_t)$ representaría la función de utilidad estándar, creciente con utilidad marginal decreciente. Un caso particularmente útil de la (5) sería nuevamente una función de utilidad CES (Elasticidad de Sustitución Constante):

$$H(u) = u^{1-\rho} / (1 - \rho)$$

Donde $1/\rho$ denota la elasticidad de sustitución del consumo en diferentes momentos del tiempo. Siendo $\rho > 0$. Más aún, si existiera incertidumbre sobre los ingresos futuros, ρ representaría el coeficiente relativo de aversión al riesgo.

Si se asume $\rho = 1$, la forma funcional adoptable sería la función logarítmica:

$$H(u) = \log(u)$$

La función rawlsiana de bienestar social, consiste en aquella que habrá de maximizar el valor esperado de la utilidad de la generación más pobre y, consecuentemente, de la generación de menor nivel de utilidad:

$$W(u_0, u_1, u_2, \dots) = E[\min(u_0, u_1, u_2, \dots)]$$

Así, una reducción drástica del gasto del gobierno puede conducir a inestabilidad política, desalentando la inversión y reduciendo el crecimiento futuro. A la inversa, un aumento repentino en el gasto del gobierno puede incrementar la probabilidad de un manejo imprudente o simplemente ineficiente de los proyectos públicos, debido a un inadecuado monitoreo o supervisión. Puede inclusive incrementar el costo de los proyectos debido a cuellos de botella en el suministro de ciertos insumos.

Los efectos de los costos de ajuste presupuestario pueden no obstante ser capturados en las funciones de bienestar antes descriptas, adicionando el pertinente componente de este costo. Es decir,

$$(3) \quad W(u_0, u_1, u_2, \dots) = \sum_{t \geq 0} \beta^t N_t H(u_t) - A(C_{Gt}; C_{Gt-1})$$

donde $A(C_{Gt}; C_{Gt-1})$ captura el costo de ajuste per capita en el gasto del gobierno⁶.

1.1.2 Los instrumentos de política

Existe una variedad de instrumentos disponibles al gobierno para optimizar las funciones de bienestar. Seguidamente se hace una revisión de los mismos.

1.1.2.1. Ahorros y deuda

Los gobiernos pueden disponer de activos para financiar gastos futuros. Dichos activos generan cierto rendimiento, que pueden asumirse representados por una tasa de interés real bruta constante R por año o período.

También los gobiernos pueden contraer deuda para financiar el consumo presente. La tasa de interés que deberá pagar depende de factores externos e internos. No obstante, el análisis arrojará resultados interesantes asumiendo constancia del costo de la deuda y puede justificarse en el caso de analizar el uso de un recurso no renovable como el petróleo, teniendo en cuenta que la volatilidad del precio del petróleo es mucho mayor al de la tasa de interés. Asimismo, el análisis no pierde relevancia si se asume un costo similar al rendimiento de los activos R ⁷.

La expresión (4) describe la evolución de los activos financieros del gobierno, cuando ahorrar y endeudarse a la tasa bruta de interés R es posible:

⁶ Algunas de las especificaciones posibles para esta relación serían:

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k (C_{Gt} - C_{Gt-1})^2$$

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k [\log(C_{Gt}) - \log(C_{Gt-1})]^2$$

$$A(C_{Gt}; C_{Gt-1}) = k \max(0; C_{Gt} - C_{Gt-1})$$

Las dos primeras expresiones indican el caso de ajustes cuadráticos (simétricos) de presupuesto en tanto la tercera describe el caso en el que **solamente reducciones** del gasto per capita del gobierno son costosas. En todos los casos el parámetro k determina la magnitud del ajuste. El valor de k puede depender (ser una función no necesariamente simétrica) de la magnitud del cambio, pudiendo ir variando paulatinamente en el tiempo ante la ocurrencia de shocks importantes, hasta alcanzar los niveles esperados de largo plazo.

En las tres expresiones se asume entonces que los ajustes en el consumo de los bienes provistos por el Gobierno son costosos. Si reducciones en el consumo de los bienes provistos por el sector privado también lo fueran, entonces las funciones de costo del ajuste deberían depender **del consumo per capita total**.

⁷ En todo caso la diferencia habría de asumir un valor equivalente a la tasa de riesgo soberano, que para simplificar se asumiría constante a lo largo del tiempo.

$$(4) \quad F_{Gt+1} = R (F_{Gt} + Y_{Gt} - C_{Gt})$$

Donde F_{Gt} son los activos financieros acumulados en el período (o momento) t , Y_{Gt} denota el ingreso obtenido por el gobierno (ingreso neto de la venta del petróleo o de regalías petroleras) durante el período t (obtenidos al comienzo del período) y C_{Gt} es gasto del gobierno en el período t que es igual al consumo privado del bien público (efectuados al comienzo del período).

Sobre la posibilidad del endeudamiento del gobierno es usual asumir la existencia de un límite superior. Este límite puede variar a lo largo del tiempo respondiendo a factores internos y externos. Las formas usuales de introducir este límite es mediante una cierta proporción de la Deuda respecto del PBI o también del déficit corriente como fracción del PBI.

1.1.2.2. Impuestos, transferencias y gasto del gobierno

Los impuestos pueden ser utilizados para financiar la producción corriente de bienes públicos, las inversiones públicas y el pago de los intereses de la deuda. Para un cierto nivel de gasto corriente para bienes de consumo, el gobierno puede establecer impuestos o dar subsidios (transferencias) para ayudar a obtener una canasta óptima de consumo de bienes públicos y privados.

Por ejemplo, si en un año el ingreso del gobierno es alto comparado al ingreso del sector privado, que puede suceder en el caso del gobierno que recibe altas regalías provenientes del uso de un recurso natural no renovable como el petróleo, una transferencia del gobierno al sector privado puede ser necesaria para proveer la canasta apropiada de bienes de consumo públicos y privados.

Los impuestos pueden asimismo ser utilizados para efectuar transferencias intergeneracionales combinados con el uso de crédito externo, por ejemplo, aumentando (subsidiando) el consumo presente bajo el supuesto de que la generación futura contará con mayores ingresos y que podrá pagar mayores impuestos para saldar dicho endeudamiento externo presente.

Llamando τ_t a los impuestos netos de subsidios o transferencias del período t , la expresión (4) se reformularía como:

$$(5) \quad F_{Gt+1} = R (F_{Gt} + Y_{Gt} + \tau_t - C_{Gt})$$

1.1.2.3. La restricción presupuestaria intertemporal y el fondo de estabilización

El gobierno enfrenta una restricción presupuestaria intertemporal, que al momento 0 implica la igualación del valor presente de los ingresos con el valor presente de los gastos. Es decir,

$$(6) \quad F_{G,0} + \sum_{t \geq 0} R^{-t} (Y_{Gt} + \tau_t) = \sum_{t \geq 0} R^{-t} C_{G,t}$$

Esta restricción intertemporal implica la posibilidad de acumular activos en algunos períodos - cuando los ingresos superan a los egresos - y utilizar esos excedentes en períodos en que los ingresos se reducen a niveles inferiores a los egresos.

El fondo de estabilización ha sido imaginado para cumplir ese objetivo. Un fondo de estabilización constituye un activo financiero cuyo uso ha de estar sujeto a alguna regla de contingencia referida al precio del activo o recurso no renovable.

El fondo acumula recursos en la medida en que el precio corriente del *commodity* (petróleo) supere cierto parámetro y aplica recursos si dicho precio cae por debajo de otro valor o parámetro. Estos límites superior e inferior deben ser prefijados y normalmente siguen una cierta fórmula.

El diseño de la fórmula es todo un gran tema, debido a posibles efectos perversos, como se verá más adelante. Ello va a exigir la adopción de otras medidas de política para generar un esquema coherente y con adecuados incentivos institucionales para garantizar su eficacia⁸.

El tema ha dado lugar a un conjunto de aportes en la literatura. Algunos incluyendo propuestas sobre reglas y procedimientos numéricos, como ser Arrau y Classens (1991), Kletzer, Newbery y Wright (1990), Engel y Meller (1993), Elgel y Valdéz (2000) y Davis, J., Ossowski, R. Daniel, J. y Barnett, S. (2001).

La característica financiera principal de los recursos del fondo, es la de estar constituido por activos líquidos, de forma de evitar inmovilizaciones que impidan su uso fluido⁹.

La existencia de uso del crédito junto al ahorro, debe ser combinados de forma de alcanzar un diseño óptimo de la estrategia fiscal y financiera del gobierno. La existencia de activos en un fondo de estabilización, no es incompatible con el uso de crédito de parte del gobierno. En rigor, la tenencia de activos líquidos suele constituir un objetivo *per se*, aún registrando el gobierno momentos de déficit financieros, en tanto su existencia habrá de generar señales de garantía o prudencia y sustentabilidad fiscal de largo plazo. Esto es particularmente importante en países con débiles antecedentes en materia fiscal y de cumplimiento de sus obligaciones. Más aún, un uso inteligente de los fondos, puede permitir obtener retornos superiores a los pagos de intereses de la deuda, si las colocaciones y las tomas de préstamos son hechas en momentos propicios del mercado internacional de capitales.

⁸ Por ejemplo, una regla puede ser la del precio promedio de los últimos n años, más/menos un determinado valor constante. Una formulación tan simple como esta resulta atrayente, pero puede ocasionar resultados muy alejados de lo que sería óptimo. Detrás de este tipo de regla está la noción de que los *policy-makers* están en condiciones de distinguir los shocks transitorios de los permanentes en el nivel de precios del recurso no renovable. Requiere asimismo mucha disciplina fiscal debido al atributo de fungibilidad del dinero. Ello exige restricciones muy severas al uso de alternativas de financiamiento, en particular del uso de crédito y otros tipos de recursos extra-presupuestarios o cuasi-fiscales de los gobiernos, que luego tienen implicancias fiscales.

⁹ El fondo puede ser constituido en activos externos o domésticos. En países con malos antecedentes fiscales y financieros, puede ser aconsejable el uso de activos externos, tanto en razón de la integridad del valor del activo, como en las posibles garantías (señales) que el mismo puede dar respecto a la sustentabilidad fiscal y financiera de largo plazo.

Pero el funcionamiento del fondo de estabilización requiere disciplina fiscal y financiera para lograr su objetivo de asegurar una estrategia fiscal óptima. Desde el momento que el dinero es fungible, existirá la tentación de los gobiernos de incumplir con las restricciones sobre gasto o endeudamiento que impone el uso adecuado del fondo. Por ejemplo, si el gasto del gobierno sigue un patrón de crecimiento positivamente correlacionado con el precio del activo, debido al acceso al mercado de capitales, puede seguir una conducta fiscal “procíclica”, sin que exista ganancia en bienestar alguna por la existencia del fondo. El objetivo final es en realidad “estabilizar el gasto”, no el estabilizar una forma particular de ingreso o financiamiento de ese gasto. Por lo tanto, los cambios en el fondo de estabilización deben representar la variación de la posición fiscal neta del activo, luego de computar la suma total de todos los gastos e ingresos del gobierno.

Finalmente, por lo explicado, los diseños de los fondos de estabilización deben estar basados en alguna regla de contingencia respecto al precio del recurso no renovable.

1.1.2.4. La preocupación por las generaciones futuras, el futuro incierto y el ahorro precautorio

Los ahorros de recursos que se destinen al fondo de estabilización pueden ser superiores a la exclusiva necesidad de nivelar ingresos del gobierno, como se indicara al comienzo. La acumulación puede responder al objetivo de velar por el bienestar de las generaciones futuras. En las definiciones de las funciones de bienestar social comentadas previamente, se prevé el consumo de las generaciones futuras incorporadas en sus respectivas funciones de utilidad.

El supuesto que subyace en esta preocupación, es suponer que la generación presente descuida el bienestar de las generaciones futuras. Si la generación presente actuara de esta manera, todos los recursos del gobierno actual serían gastados, cuando en rigor los ingresos provienen de un recurso natural agotable o no renovable, es decir, no disponibles en el futuro luego de ser explotados.

El supuesto plantea la existencia de una diferencia entre las tasas marginales de preferencia intertemporal en el consumo privadas con la tasa social marginal de preferencia temporal. Aún cuando las personas se preocupen por el bienestar de sus “propios descendientes”, es probable que en su cálculo económico no estén debidamente computadas las externalidades que el uso no coordinado del recurso agotable habría de producir en futuras generaciones¹⁰.

El tema plantea una situación común al caso de los bienes públicos, donde conductas *free riders* y de no compromiso por el financiamiento voluntario del bien común, exige la necesaria adopción de decisiones colectivas a través del gobierno. Esto no implica que los funcionarios que gobiernan asuman el rol de “gobernantes benevolentes” y que la decisión se enmarque dentro de las “decisiones meritorias”. El colectivo puede estar de acuerdo con un compromiso general de uso prudente del recurso no renovable, en

¹⁰ Dificultades “telescópicas” respecto del futuro de los agentes económicos, diferencias entre los horizontes temporales privados y sociales, y un inadecuado o ausente cómputo de las externalidades en la coordinación en las decisiones de ahorro-inversión sociales, han sido argumentos utilizados para explicar las diferencias en las tasas marginales de preferencia temporal privadas y sociales.

aras de optimizar el bienestar intergeneracional, pues sus propios descendientes habrán de ser afectados por las externalidades.

Ahora bien, ¿es posible adelantar un criterio general de tratamiento intertemporal del consumo con presencia de un recurso natural no renovable?

La pregunta puede intentar responderse a través del concepto de “consumo permanente” (*consumption smoothing*). Los enfoques de ciclo de vida, suelen aceptar la hipótesis de que las personas intentan evitar cambios en sus niveles de consumo a lo largo de su vida. Este deseo les lleva a asumir costos en su bienestar presente en aras de evitar desmejoras de su bienestar en el futuro. En base a esta hipótesis de comportamiento y en ausencia de incertidumbre sobre el ingreso futuro, la política fiscal óptima de los gobiernos debería permitir el mantener niveles de consumo per capita constantes a lo largo del tiempo. Pero en presencia de incertidumbre respecto al ingreso futuro, este principio debe adecuarse sujetando los niveles de consumo de acuerdo al “ingreso permanente” (Friedman, M., 1957), de forma que en “promedio” el consumo resulte constante a lo largo del tiempo.

Suponiendo el caso de un país que descubre un recurso natural no renovable o que conociendo su existencia decide su explotación, la idea es que el consumo de ese país a partir del momento de extracción del recurso, eleve su consumo en la magnitud equivalente al “valor de la anualidad” derivada del incremento producido en su riqueza (valor del activo extraído). Esto equivale a imaginar que el valor del recurso no renovable una vez extraído o explotado, es colocado en una entidad financiera a perpetuidad, generando una renta permanente (anualidad), que es la que debería computarse como incremento del ingreso permanente de esa sociedad que permite financiar un nuevo nivel de consumo¹¹.

No obstante, es posible aceptar la idea que el aumento del consumo puede iniciarse una vez “descubierto” la existencia del recurso, sin necesidad de esperar a su explotación, en tanto el gobierno puede hacer uso del crédito a cuenta de la futura explotación del recurso. Baro (1974, 1979) ha resaltado que el sendero óptimo del consumo puede establecerse con independencia de cómo el gobierno decida financiar su gasto (“equivalencia ricardiana”). Esto posibilitaría el establecer una presión tributaria también constante (“*tax smoothing*”), compatible con los cambios de más largo plazo en el consumo, haciendo uso del crédito para resolver las diferencias de corto plazo en los ingresos (por ejemplo, en ausencia de fondos de estabilización acumulados, durante el tiempo que requiera obtener el ingreso efectivo del rendimiento del recurso no renovable). Sin embargo, la presencia de impuestos distorsivos puede modificar este grado de libertad disponible para los gobiernos. En este caso, el uso de los instrumentos disponibles debe minimizar la distorsión marginal que el uso de los mismos pueda ocasionar.

Pero el ingreso promedio de largo plazo es también incierto. En realidad, si el ingreso no fuera incierto, el concepto de “consumo permanente” o “*consumption smoothing*”

¹¹ La alternativa es que el gobierno destine el producido del recurso a inversiones reales socialmente rentables, que permitan a su vez reinversiones posteriores de sus respectivos rendimientos, de forma de asegurar un flujo de ingreso permanente equivalente a dicha renta a perpetuidad. Más adelante se analizan con mayor detalle estos argumentos y se citarán reparos a esta alternativa.

habrá de suponer que $\beta R = 1$, siendo β la tasa subjetiva de descuento y R la tasa de interés bruta.

Aún cuando en el largo plazo se puede asumir que βR será cercano a 1, en el corto y mediano plazo puede no serlo. Por ejemplo, si $\beta R < 1$ – que puede ser interpretado como que la generación o gobierno presentes fueran altamente “impacientes” –, el nivel de consumo per capita futuro caería a una tasa constante. Por el contrario, si $\beta R > 1$, el consumo per capita crecería a una tasa constante.

Respecto al ingreso corriente, las variaciones de corto plazo como diferentes de las de largo plazo plantean la dificultad para el gobierno de distinguir cuando se ha producido un cambio transitorio versus uno permanente en el valor del activo. En el caso del petróleo en particular, si algo ha sido permanente en particular desde los años setenta, es la volatilidad de su precio. En la práctica no es fácil determinar en qué medida un cambio en el ingreso (por modificaciones del precio del recurso) es permanente o transitorio. No obstante, es claro que cuanto menor sea el tiempo de vida útil del recurso, mayor será la importancia relativa del efecto transitorio como determinante del valor del activo¹².

El supuesto de incertidumbre del ingreso futuro plantea asimismo tener que considerar su efecto sobre el ahorro de las generaciones presentes. La concepción del consumo permanente o constante asume certeza en cuanto al ingreso permanente. Pero el precio futuro en recursos no renovables como el petróleo, plantea un escenario de incertidumbre. El “ahorro precautorio” (*saving funds*) es precisamente la respuesta a esa incertidumbre.

Este motivo precautorio del ahorro no está computado en las funciones de utilidad empleadas al comienzo. Pero funciones de utilidad más realistas que las formas cuadráticas planteadas al comienzo, no resultan sencillo de definir. Esta dificultad impediría lograr expresiones explícitas para el consumo óptimo¹³.

Adicionalmente, los ahorros precautorios pueden obedecer no solo a razones de equidad intergeneracional, sino asimismo al objetivo de *dar señales de sustentabilidad fiscal de largo plazo* en las finanzas del gobierno.

La incertidumbre del ingreso futuro a nivel de las finanzas de un gobierno (restricción presupuestaria de corto plazo), plantea una situación algo diferente. De alguna manera, un gobierno exportador de petróleo, por ejemplo, puede resolver dicha incertidumbre de corto y mediano plazo mediante el mercado de futuros. Por el mecanismo de contratos de largo plazo – no tanto de ventas en el mercado spot – se pueden mejorar las perspectivas de los ingresos futuros. Este no es el problema del ahorro precautorio, sin embargo. En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se sugieren soluciones a través de simulaciones efectuadas mediante ejercicios numéricos aplicados a funciones como las explicitadas previamente.

¹² Desarrollos de las técnicas econométricas que han mejorado los pronósticos sobre este aspecto, permitiendo descomponer ambos efectos, concluyen en que un sendero de aleatoriedad geométrica parece ser la descripción correcta en el caso del precio del petróleo. En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se analiza el punto en detalle.

¹³ En Engels, E. y Valdés, R. (2000) se cita a Caballero, R. (1990) quien en base al supuesto de tasa de aversión al riesgo absoluta constante, encuentra formas explícitas para tales consumos óptimos.

Finalmente, las diferentes razones del ahorro analizadas previamente, a saber: volatilidad del precio del recurso no renovable, ahorro precautorio, redistribución de ingresos entre generaciones y costos de los ajustes presupuestarios, pueden ser objeto de fondos diferentes. En general, todos los fondos habrían de tener permanentemente saldos netos positivos, salvo el de costos de ajustes presupuestarios que puede arrojar saldo negativo (si los costos de ajustes negativos resultasen superiores a los costos de ajuste positivos).

1.1.2.5. La potestad regalística y sus efectos económicos

Las regalías petroleras constituyen un recurso “no tributario” de los gobiernos. Esta característica, que será analizada desde su ángulo legal en el capítulo siguiente, tiene asimismo relevancia al momento de analizar sus efectos económicos. En este aspecto, la tendencia a asimilar la regalía a un impuesto a la producción puede inducir a error. El error común es asimilar la incidencia de la regalía a los efectos económicos de un tributo que grava la producción de un bien o actividad “reproducible”. Un impuesto a la producción de un bien “reproducible” genera carga excedente debido al “excedente perdido” (o dejado de obtener) por el productor¹⁴, al reducirse este excedente más allá del rendimiento de dicho impuesto para el fisco. Esto resulta diferente en el caso de la explotación de un recurso “agotable”. Si en un año se reduce el excedente económico del productor de una actividad “reproducible” hacia futuro, se estará asumiendo un costo de oportunidad (por pérdida del excedente) que no se recupera más: la oportunidad de no haber generado excedente en el presente cuando esto no anula la posibilidad de seguir obteniéndolo en el futuro. El petróleo constituye un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de uso. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y futura generación, pues el recurso es agotable (“no reproducible”) y, por lo tanto, lo que se lo aproveche hoy significará no poder aprovecharlo mañana y viceversa. Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente, podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos (“reproducibles”) a futuro; pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo (y ello depende crucialmente a qué se destine el rendimiento de las regalías).

Por cierto que el ritmo de explotación también depende de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo (y a esto ligado asimismo las expectativas sobre cambio tecnológico¹⁵), las reservas comprobadas o a descubrir, etc.

Ligado a lo anterior, si el recurso no renovable es de propiedad del Estado (cualquiera sea, nacional o provincial) el sector privado que explote un yacimiento debería recibir un valor que compense el costo de los insumos aplicados y su margen de utilidad. El resto debería ser el componente regalístico. Algunos gobiernos para compensar el riesgo asumido que normalmente es alto, suelen gravar el excedente que supere la tasa de

¹⁴ Tratándose de un *commodity* (exportable) “reproducible”, el precio relevante para analizar el efecto de un impuesto que grava su producción es el internacional y, en tal caso, el único excedente afectado será el del productor.

¹⁵ Si en el futuro surgiera una fuente energética de menor costo puede hacer obsoleto a este activo.

beneficio normal con un impuesto a los beneficios extraordinarios. El beneficio normal depende de las estimaciones sobre rendimiento de la cuenca de que se trate y el precio de largo plazo del petróleo. En otros casos, como el de Argentina, por ese motivo se prevé que la regalía varíe entre el 5% y el 12%, dependiendo del tipo de cuenca, aunque normalmente ha sido del 12%.

Finalmente, con respecto a la alícuota como se indicara se ha sugerido que las regalías no sean establecidas como porcentaje del valor de producción (ad valorem, como en el caso de Argentina) sino que sea específica (una suma fija por m³ extraído y ligado al precio de largo plazo). Esta recomendación tiene que ver con los efectos sobre la volatilidad del precio internacional del petróleo y su impacto en las finanzas de los Estados y en el sector privado (traslado al mercado doméstico de los cambios en el precio spot). Dada la importancia que este aspecto suele conferirse al tema, en los puntos que siguen se encara un repaso más minucioso de esta cuestión.

1.1.3 Objetivos e instrumentos ante la volatilidad del precio del petróleo

1.1.3.1. Introducción

La idea de traspasar al sistema de precios domésticos (mercado interno) los cambios en los precios relativos que la economía internacional va generando, ha sido considerada importante en aras de orientar a una correcta asignación de los recursos. Sin embargo, los gobiernos suelen ser cautos en permitir trasladar plenamente dichos cambios, particularmente ante oscilaciones bruscas en los precios relativos, como en el caso del petróleo.

En tal sentido, una justificación importante de regulación gubernamental es el intento de garantizar un ingreso permanente derivado del recurso no renovable que siga la tendencia de largo plazo del valor de este activo y evite las oscilaciones de corto plazo.

Ello puede estar motivado por el hecho de ser el propio Estado el productor y vendedor del recurso, de manera que el ingreso forma parte de su ecuación fiscal, o por la circunstancia alternativa que la explotación del recurso esté en manos privadas pero el gobierno grave su producción o venta u obligue al pago de regalías. En el primer caso, la volatilidad de los ingresos afectará directamente al desempeño fiscal y, en el segundo, dependiendo de la forma en que grave el recurso, puede verse afectado al rendimiento del impuesto o la regalía¹⁶.

Sin embargo, independientemente del lado fiscal, a los gobiernos suele importarles regular el precio minorista del petróleo en aras de evitar cambios bruscos de corto plazo en la estructura de precios relativos de la economía doméstica, con los altos costos friccionales que ello podría originar. Mas bien, el intento será trasladar al mercado los cambios permanentes en los precios del recurso, evitando dicha volatilidad de corto plazo con sus implicancias negativas en materia de eficiencia. Claro que asumir ese rol estabilizador puede implicar costos fiscales de importancia, dependiendo de cómo se aplique el traspaso gradual del precio al mercado doméstico, aún asumiendo el empleo

¹⁶ El rendimiento tributario o regalístico de gravar al petróleo está sujeto al tipo de imposición o regalía empleada por el gobierno (específica vs. ad valorem) y a la elasticidad de su demanda. La estabilidad fiscal estará más beneficiada cuando se utilizan impuestos o regalías específicas (no ad valorem) y cuanto menor resulte la elasticidad precio de la demanda.

del fondo de estabilización, el que vale remarcar está dirigido exclusivamente a suavizar los cambios de corto plazo en el precio del recurso, aunque no evitar los cambios permanentes de más largo plazo.

La práctica de la regulación del precio interno del petróleo en la mayoría de los países productores de este recurso, ha sido verificada por diversos estudios comparados¹⁷. En el estudio del FMI (2001), se observa que las prácticas regulatorias han sido mayormente de tipo discrecional y no tanto ajustadas a procedimientos de tipo automático, y que alrededor del 25% de los casos (de una muestra total de 45 países) han empleado fondos de estabilización.

1.1.3.2. La volatilidad del precio del petróleo y sus implicancias en el bienestar de los consumidores y en las decisiones de las firmas

La literatura económica ha señalado la existencia de tres tipos de efectos de la volatilidad del precio del petróleo sobre los beneficios y los costos asumidos por los consumidores¹⁸: a) la posibilidad de arbitrajes y sustituciones; b) aversión al riesgo; y, c) costos de ajuste.

a) arbitrajes y sustituciones

Si los consumidores pueden variar el nivel de consumo de un bien caracterizado por variaciones en su precio, reduciendo su consumo en períodos de suba en el precio relativo y aumentando su consumo en períodos de bajas en el precio, habrán de sacar beneficios de la volatilidad (Waugh, F., 1944; Massell, B. F., 1969).

b) aversión al riesgo

En presencia de aversión al riesgo, los consumidores habrán de preferir estabilidad de precios, simplemente porque la utilidad marginal del ingreso derivado de las ganancias que pudieran obtener en períodos de baja de precio (y alto nivel de consumo), sería menor a la utilidad marginal del ingreso derivado de las pérdidas ocasionadas por el aumento del precio (y bajo nivel de consumo) (Newbery, D. y Stiglitz, J., 1981). Este efecto, por lo tanto, opera de forma inversa a lo indicado en el caso anterior.

Examinando las características del *trade-off* entre a) y b), en Turnovsky, et al (1980) se ha sugerido que combinando un alto nivel de participación del consumo del bien en el ingreso del consumidor, una alta tasa de aversión al riesgo y una baja elasticidad precio e ingreso, los consumidores preferirán estabilidad de precios, es decir, reducción de la volatilidad¹⁹. Gilbert, C. L. (1993), ha señalado que esta recomendación genera una respuesta ambigua, en tanto es posible adelantar la hipótesis de que, por un lado, la elasticidad precio de la demanda aparenta ser baja, alta la participación del gasto en el ingreso del consumidor y alta la elasticidad ingreso; sugiriendo, finalmente, que en tal caso el posible resultado de la volatilidad resultaría mejoradora del bienestar.

¹⁷ Ver Federico, G., Daniel, J. A. y Bingham, B. (FMI, 2001).

¹⁸ El concepto de "consumidor" del recurso es comprensivo de las personas físicas y de las firmas.

¹⁹ El beneficio (**B**) medido por los autores citados, indica que: $B = s(R-\eta) + e$, donde **s** es la participación del consumo del bien en el ingreso, **R** la tasa de aversión al riesgo, η la elasticidad ingreso de la demanda y **e** la elasticidad precio de la demanda (que es negativa).

c) costos de ajuste

Los consumidores de petróleo y sus derivados pueden enfrentar costos de ajuste en sus actividades económicas (de producción y de consumo) ante cambios en el precio del petróleo.

En el caso de los consumidores, los cambios inducidos en el paquete de consumo pueden tener lugar a través de un proceso de “*learning-by-doing*”, con ajustes subóptimos de transición entre la nueva y la vieja estructura de precios relativos, con ajustes en consumos de más fácil reducción - no necesariamente en los más indicados a reducir en función de dicho cambio de precios -. En este ajuste operan las elasticidades-precio cruzadas y las elasticidades ingreso diferenciales entre bienes.

En el caso de las firmas, los ajustes pueden consistir en cambios de tecnologías al verse afectada la estructura de costos de producción, como de hecho y en forma muy significativa se produjera en los años setenta y ochenta con los procesos de ahorro energético que siguieran a la crisis del petróleo, desatadas por los países de la OPEC en ese entonces.

1.1.3.3. El comportamiento óptimo de consumo ante la volatilidad de los precios del petróleo sin intervención del gobierno

Del punto anterior se puede asumir que los consumidores habrán de preferir la estabilidad de precios particularmente debido a la presencia de aversión al riesgo y costos de ajuste.

La alta participación de los productos del petróleo en los presupuestos de consumidores y firmas, la relativamente baja elasticidad precio de la demanda de estos productos y la muy probable presencia de aversión al riesgo y costos de ajuste, constituyen un conjunto de motivos suficientes para sugerir que los consumidores preferirían precios del petróleo estables.

Si se asume no intervención del gobierno, es posible imaginar diferentes tipos de ajuste en el comportamiento de consumidores y firmas ante cambios en los precios del petróleo. No obstante, los diferentes tipos de tecnologías de ajuste (convexas o cóncavas) empleadas, dependerán de las características de las funciones de costo enfrentadas²⁰.

Sin la intervención del gobierno y consecuente traspaso total de los cambios en el precio internacional del petróleo al mercado doméstico, los agentes económicos se verán en la necesidad de acudir a actividades de cobertura del riesgo por la volatilidad.

Si el cambio de precio es *temporario*, los consumidores con aversión al riesgo y con cualquier tipo de costo de ajuste, tratarán de *estabilizar su consumo y consumir al nivel de ingreso disponible permanente*. Esto significa que se registrarán desahorros en períodos de alza en el precio y ahorros en períodos de baja en el precio.

²⁰ Para extensiones sobre estos aspectos de los ajustes en consumidores y empresas, ver Dixit, A. (1992) y Nicksell, S., (1985).

Si el cambio es considerado *permanente o de duración prolongada*, el consumo óptimo variará según el tipo de consumidor:

- 1) Un consumidor adverso al riesgo y sin costos de ajuste, ajustará el consumo en forma total e inmediata.
- 2) Un consumidor con costos de ajuste convexos ajustará el consumo gradualmente, suavizando el sendero de consumo e inversión, como si el cambio hubiere sido más suave de lo que realmente fue.
- 3) Un consumidor con costos de ajuste fijos ajustará completamente el consumo si el cambio es suficientemente grande y no hará ajuste alguno si el cambio es pequeño.

Por cierto que ex ante no será posible conocer si un cambio de precios dado es permanente o temporario, de manera que los consumidores deberán tomar su decisión bajo condiciones de incertidumbre. En tal caso, es probable que la actitud de los consumidores sea el considerar los cambios como permanentes y esperar algún tipo de ajuste en el consumo²¹.

1.1.3.4. Las opciones de los consumidores para financiar un consumo estable

Si se acepta la hipótesis de la necesidad de ajuste parcial o demorado en el consumo antes cambios en el precio del petróleo, entonces los consumidores deberán de alguna manera financiar ese tipo de comportamiento. De las opciones más usuales pueden citarse: los mercados de crédito, el autoseguro y el mercado de futuro.

a) Mercados de crédito

Desahorrar acudiendo al uso del crédito en momentos de suba del precio, para mantener los niveles de consumo con ingreso constante, y ahorrar en los momentos de baja del precio y de esta manera cancelar deudas por uso de crédito, es una forma de lograr un sendero suave de consumo (“*consumption smoothing*”).

Sin embargo, en países de menor desarrollo relativo, es probable encontrar un escenario de información asimétrica estándar, que implica muchos agentes enfrentando un contexto de racionamiento de capital, sin posibilidad de acceso al crédito.

Aún sin un caso tan extremo de racionamiento, es natural esperar que en momentos de suba de precios habrá de resultar difícil para muchos agentes económicos obtener crédito debido al alto riesgo de *default* percibido por los acreedores (Kletzer, et al, 1991; Deaton y Miller, 1996).

b) Autoseguro

Consiste en que el propio consumidor constituya su fondo de estabilización, ahorrando en momentos de ingresos altos (precios del petróleo bajos) y desahorrando en los momentos de ingreso bajo (precio del petróleo alto). No obstante, este autoseguro

²¹ Para estudios econométricos sobre el comportamiento de la demanda ante cambios en el precio del petróleo ver Cashin, et al. (1999a y 1999b), Engel y Valdéz (2000) op cit, Hausmann, R., et al, (1993), Mazaheri, A., (1999). Comentarios adicionales para este punto en Federico, G. et al (2001), op cit.

requiere tener la posibilidad de acumular activos suficientemente remunerativos y líquidos. Si el mercado financiero no posibilitara colocaciones con rendimientos algo superiores a la tasa de preferencia temporal en el consumo, los incentivos operarían en contra de esta posibilidad: el consumidor gastará todo su ingreso en los periodos de bonanza. Asimismo, las condiciones macroeconómicas pueden determinar la no existencia de alternativas de acumulación que garanticen una cobertura a eventos como procesos inflacionarios y otras posibles circunstancias con eventuales pérdidas de capital, como resulta usual en países de menor desarrollo.

Finalmente, el esfuerzo de ahorro puede resultar insuficiente para asegurar un nivel de gasto estable (“*full consumption smoothing*”) en los casos de shocks muy grandes.

d) Mercados de futuro y opciones

El mercado de futuros y las opciones son otros medios de cobertura contra la volatilidad del precio del petróleo. Los compradores pueden cerrar trato anticipado en cuanto al precio por entregas futuras o consumos futuros, o bien acordar la posibilidad de opción de compra, dependiendo del precio que resulte al momento de la entrega o consumo; si es superior opcionar por el precio pactado y si es inferior desiste de la compra y, en tal caso, recurre al mercado spot para efectuar su adquisición.

La principal limitación de este mecanismo es su reducida accesibilidad para la mayoría de pequeños y medianos consumidores, teniendo altos costos de transacción y la necesidad de contar con intermediarios, aspectos limitantes en países de menor desarrollo relativo.

Algunas grandes corporaciones pueden tener acceso a este tipo de mercado, pero aún para estos casos, condiciones macroeconómicas generales que impongan un escenario de alto riesgo empresarial por eventual *default* o un nivel bajo de confianza o crédito, pueden hacer de este mercado una opción no disponible en tal tipo de países.

1.1.3.5. Las alternativas de los gobiernos para estabilizar el precio del petróleo

Una recomendación estándar de la literatura económica es que los gobiernos deberían abstenerse de fijar administrativamente precios de mercado que no respondan a los costos de oportunidad de bienes y servicios. Para el caso del petróleo, si el precio internacional sufriera un aumento, toda decisión regulatoria del gobierno por mantener la vigencia del precio antes del cambio, estaría generando una señal errónea o distorsionada del precio relativo que crearía costos en bienestar (carga excedente).

Es claro que partiendo del supuesto de una baja elasticidad precio de la demanda, tal pérdida de bienestar sería relativamente chica, dependiendo del tiempo en que tal diferencia resulte vigente. Adicionalmente, pueden ser alentadas actividades socialmente ineficientes de especulación (acaparamiento) ante perspectivas de que el gobierno habrá finalmente de traspasar al mercado doméstico totalmente el cambio en algún momento cercano, e ilegales de contrabando, cuando en jurisdicciones vecinas el costo del petróleo sigue de cerca a los valores internacionales.

El traspaso pleno de los cambios en el costo de oportunidad internacional de un *commodity* como el petróleo, tiene asimismo ventajas importantes en orden a la

transparencia e independencia de la política fiscal²². Ello debido a la ausencia de posibles interferencias políticas discrecionales en la determinación de precios de la economía y a la menor exposición del fisco respecto a la volatilidad en sus ingresos tributarios.

Lo anterior obliga a que en caso de decidir el gobierno regular el precio interno del petróleo, para garantizar un sendero suave de variaciones del recurso y su consumo, se evalúen los beneficios derivados del traspaso parcial, contra las ventajas económicas y fiscales del traspaso total.

Las ventajas de la regulación con traspaso parcial en el corto plazo de los cambios en el precio del petróleo, deben computar los costos sociales que asumen los consumidores, cuando ellos no tienen acceso a coberturas contra la volatilidad, como se analizara en el punto anterior. Entonces aparecen los costos por aversión al riesgo y los costos de ajuste analizados previamente. Adicionalmente, ante cambios importantes en el precio del petróleo afloran los “costos políticos del ajuste” en el caso del traspaso total, en tanto la regulación de este *commodity* es altamente visible y sensible para la opinión pública general. En este sentido, reglas de traspaso parcial del cambio en el precio, pueden constituir una solución de segundo mejor, al computar las restricciones políticas de la inacción del gobierno ante esta volatilidad “dañina para el sector privado”.

1.1.3.6. Las alternativas sobre el traspaso parcial al mercado doméstico de los cambios en el precio internacional del petróleo

Existen dos mecanismos o sistemas que el gobierno puede elegir para su actividad de suavizar los cambios en el precio internacional del petróleo. El enfoque discrecional y el enfoque basado en reglas.

El *enfoque discrecional* permite que el gobierno pueda decidir el momento y la magnitud de regular el precio interno respecto del internacional, dándole a la política regulatoria mayor flexibilidad para elegir el sendero de los precios minoristas del recurso en función de las condiciones de mercado y políticas enfrentadas.

La discrecionalidad permite que el gobierno pueda evaluar si el cambio en el precio ha de ser considerado permanente o transitorio, y usar luego tal discrecionalidad para traspasar el cambio en forma inmediata en el primer caso, o no decidir el traspaso a la espera de posibles cambios de signo contrario en el corto plazo, en el segundo caso.

La desventaja de este enfoque es que las circunstancias políticas pueden influir para que el gobierno no adopte la política óptima requerida en cada caso; por ejemplo, de tener que decidir el traspaso total del cambio del precio internacional al mercado doméstico, acumular un creciente desajuste por varios períodos, asumir costos fiscales excesivos para financiar las diferencias y, finalmente, no poder evitar un shock posterior mucho mayor y más traumático desde el ángulo macroeconómico, generando un escenario casi permanente de incertidumbre respecto del precio del recurso.

El enfoque alternativo de *la fijación de reglas* para el traspaso tiene asimismo sus ventajas y desventajas. La ventaja mayor es que aísla la política regulatoria de la

²² Asumiendo un gravamen de tipo específico (no ad valorem) y una baja elasticidad precio de la demanda.

necesidad de basarse en el juicio del funcionario de turno respecto a si un cambio es permanente o transitorio, con el ingrediente de la posible influencia política de muy corto plazo en la definición de la actitud a seguir en cada caso. Sin embargo, esta ventaja puede resultar finalmente aparente, dependiendo de las normas que definan la regla y las posibilidades de que de todas maneras ellas puedan ser burladas por decisiones discrecionales (por ejemplo, simplemente violando la regla). Las reglas requieren un esquema políticamente muy robusto alejado de la posible manipulación política o “fuera de la regla”, o lesionando la disponibilidad del instrumento que viabilice el financiamiento del traspaso parcial, como el uso inapropiado de los recursos acumulados en un fondo de estabilización, o teniendo que enfrentar procedimientos legislativos engorrosos y/o administrativamente lentos para adoptar las decisiones fiscales necesarias para el sostén del precio, en caso de ausencia de un fondo de estabilización.

Es posible identificar tres tipos de reglas:

- a) La regla del *promedio móvil* (que fija el precio interno como promedio móvil de los precios spot pasados)
- b) La regla *gatillo* (que implica no actualizar el precio interno cuando el precio internacional se mantiene dentro de cierta banda de variación y se lo modifica cuando el precio spot se ubica por encima de un “monto gatillo” predeterminado)
- c) La regla *max-min* (que fija un piso y un techo para dejar variar del precio interno, traspasando la variación dentro de la banda al mercado interno. Solamente si se superan esos máximos o mínimos el gobierno absorbe el cambio (no traspasa al mercado el ajuste)

La finalidad de las reglas debe ser:

- 1) Complementar (más que sustituir) los posibles ajustes del sector privado, de forma de mejorar la eficiencia, al reducir los costos por aversión al riesgo y los costos del ajuste de los consumidores, y darle mayor robustez política a la política regulatoria.
- 2) No evitar el traspaso de las modificaciones del precio permanentes o de más largo plazo, sino las variaciones de corto plazo y, en particular, los producidos por shocks fuertes; la acumulación de cambios no traspasados puede conducir a la necesidad de modificaciones violentas y políticamente costosas en el futuro.
- 3) Lograr un adecuado *trade off* entre la volatilidad del precio y el riesgo fiscal. Cuanto mayor el plazo del no ajuste del precio interno, aumenta el riesgo de enfrentar costos fiscales altos o crecientes difíciles de financiar.

a) La regla del promedio móvil

El efecto de estabilizar el precio del petróleo resulta mayor cuanto mayor es el horizonte temporal empleado en el cálculo del promedio. Su virtud es que la regla “sigue la tendencia del mercado”, sin discriminar cambios pequeños y grandes, y no impone

metas exógenas para el nivel del precio. Pero debido a la *lag* de los ajustes, puede resultar inapropiada ante cambios fuertes y persistentes o continuos en una cierta dirección.

La contracara de la ventaja aludida es que a mayor duración del período empleado en el promedio, puede inducir la acumulación de fuertes déficits fiscales. Por el contrario, reglas calculadas en base a períodos más cortos, disminuyen el riesgo fiscal.

b) La regla gatillo

En esta regla – empleada en Ecuador y Bolivia en los años 90 - se debe determinar a priori una banda de variación del precio, por ejemplo, $\pm 10\%$ del precio spot de partida. Luego, el precio minorista interno es modificado cuando el precio spot supera esos límites gatillo. La modificación induce asimismo a modificar los límites superior e inferior, fijando la banda indicada tomando como punto medio el nuevo precio spot adoptado. De esta manera se evita traspasar al mercado variaciones pequeñas del precio y, en cambio, traspasar los cambios importantes (cuando se superan alguno de los márgenes de la aludida banda).

Este método tiene la virtud de minimizar el riesgo fiscal a costa de un mayor costo de ajuste y de costo por aversión al riesgo del sector privado. Desde el punto de vista fiscal, se reducen los costos de transacción (al no requerir continuas modificaciones en el precio) y en períodos prolongados de tiempo con reducciones menores del precio puede inducir a superávits fiscales altos (pues el beneficio de las rebajas no se traspasa al mercado) y solamente se enfrentan desembolsos ante cambios bruscos hacia arriba. Este comportamiento asimétrico de la volatilidad parece ser lo normal en el mercado spot. Sin embargo, al permitir demoras en los ajustes, genera riesgo de futuras violaciones de la regla, por razones políticas (costo político del traspaso); en este sentido es mejor la regla que permite un traspaso lento pero continuo de los cambios de precios.

c) La regla max-min

El máximo y el mínimo del nivel del precio interno se establecen definiendo una banda alrededor del precio central. Cuando el precio spot supera el nivel máximo, el gobierno subsidia por la diferencia y deja el precio interno fijado en ese máximo. Si el precio spot baja por debajo del mínimo, entonces el gobierno grava con un impuesto la diferencia y no deja que el precio interno caída por debajo de ese mínimo.

El método tiene la ventaja de solamente traspasar al mercado variaciones pequeñas del precio spot, con el consiguiente menor costo de ajuste y riesgo para los consumidores, pero debe enfrentar el mayor riesgo fiscal de absorber cambios muy bruscos hacia arriba. En caso de modificaciones persistentes hacia arriba o hacia abajo, puede desactualizar la vigencia de la banda fijada en torno del precio spot de partida y exigir un alto costo político de su modificación (particularmente como es natural en el alza) e inducir señales de precio erróneas desde el punto de vista del costo de oportunidad del recurso, en el caso de ambos movimientos.

Por lo expuesto, la regla debe ser complementada con algún mecanismo de actualización de la banda (valores máximo y mínimo) o limitar las compensaciones (subsidio / impuesto) cuando se superan esos valores máximos y mínimos. La no

actualización de la banda (banda fija) genera por cierto mayor estabilidad en el precio, pero reconoce la mayor debilidad desde el punto de vista fiscal que la harían inapropiada²³.

En base a simulaciones, Federico, et al (2001) han concluido que el sistema más efectivo de regla (ponderando los efectos sobre consumidores y sobre el fisco) es la regla max-min con una actualización móvil de la banda por períodos de entre tres a seis meses. La combinación de modificar la banda sujeta a un promedio móvil de períodos pasados, ha sido sugerida por estos autores como un complemento apropiado de la regla max-min.

d) Síntesis de las propiedades de las reglas

En base al estudio efectuado por el FMI (2001) mediante simulaciones de los tres modelos de reglas antes analizados, resulta el Cuadro N° 1, que sintetiza las características y resultados esperados de la aplicación de cada regla.

Cuadro N° 1. Propiedades de las reglas y resultados simulados

Regla	Propiedad Estabilizadora de Precios		Resultados de la Simulación	
	Shocks Temporarios	Shocks Persistentes	Reducción Desvío Estándar (1)	Promedio Anual del Shock Fiscal (en % del PBI) (2)
Promedio Móvil	Estabiliza todos los shocks	Traspaso total (con un <i>lag</i>)	30 al 70 %	0.07 al 0.3 %
Gatillo	Estabiliza solamente pequeños shocks	Traspaso total si el cambio es importante	2 al 8 %	0.05 al 0.26 %
Max-min	Estabiliza solamente grandes shocks	No hay traspaso salvo que exista regla adicional de actualización	27 al 45 %	0.08 al 0.17 %

Fuente: FMI (2001). (1) Relativo a los precios spot (primer diferencial del logaritmo de los precios mensuales, entre Enero 1987 y Junio 2000). (2) Basado en un país importador típico de 1999.

1.1.3.7. Cobertura del riesgo fiscal. Política fiscal y operaciones compensatorias (futuros y opciones)

Toda política gubernamental de estabilización de precios internos del petróleo, implica un traspaso parcial de las variaciones del precio internacional a los usuarios o consumidores, lo que significa que la diferencia entre el precio regulado y el internacional debe ser absorbido por las finanzas del Estado.

²³ El modelo de regla adoptada por el gobierno de Chile consiste en una banda max-min móvil que ha inducido a reducir los shocks fiscales pequeños y haber limitado los impactos acumulativos durante el período 1987-2000. Ver Federico, G. et al, (2001), op. cit.

Las alternativas que tiene el gobierno para cubrir ese riesgo fiscal implícito en las reglas de traspaso parcial del cambio en el precio del petróleo, son varias.

a) la absorción del shock a través del presupuesto

Ante un aumento del precio spot del petróleo, el traspaso parcial al mercado doméstico podría cubrirse con un ajuste en el gasto público, reduciendo gastos en determinados rubros y destinando esos créditos presupuestarios al rubro transferencias, o bien aumentando los impuestos para financiar esas transferencias.

Este criterio genera costos de ajuste para el gobierno que pueden ser difíciles de sortear, en particular si para introducir modificaciones presupuestarias se requiere del trámite parlamentario.

b) la absorción del shock haciendo uso del crédito

La alternativa de no modificar la política fiscal (cambios en el gasto o en los impuestos previstos en el presupuesto vigente) es recurrir al uso del crédito, circunstancia que puede no estar abierta a todo gobierno²⁴. En muchos casos los gobiernos suelen enfrentar un escenario de racionamiento del crédito que en los hechos impide contraer deuda en la magnitud necesaria para financiar la regulación del precio. Precisamente el shock negativo en el precio del petróleo implica que el gobierno habrá de enfrentar un deterioro en sus términos de intercambio comercial y hacer más difícil o muy caro contraer deuda cuando más lo necesita.

c) la absorción del shock mediante autoseguro

Otra alternativa es que el gobierno utilice el sistema de autoseguro, es decir, decida implementar un comportamiento fiscal que prevea algún esquema de ahorro precautorio.

Esta no es una opción exenta de costos. En particular el enfrentar períodos relativamente largos de ahorros y desahorros, habrá de requerir un nivel de liquidez alto del tesoro público. Como ha demostrado Deaton (1991) una política de estabilización del precio del petróleo puede resultar muy costosa para los gobiernos en términos de liquidez requerida, cuando los shocks son importantes y los períodos de vigencia de las ondas de precios son largos o persistentes. Períodos largos de ahorro y desahorro pueden asimismo ser difíciles de sostener políticamente.

El empleo de un fondo de estabilización separado es otra variante de esta alternativa. En su revisión de las experiencias internacionales, el FMI (2001), como ya se anticipara, corroboró la existencia de este tipo de instrumento en un cuarto (25%) de los 45 países analizados. En muchos casos los fondos debieron ser auxiliados ante cambios fuertes en el precio del petróleo (como en Chile) y en otros se debió enfrentar altas pérdidas de recursos (como en Brasil).

²⁴ En rigor, el uso del crédito implicará un aumento del gasto, aún asumiendo que este tipo de operación se registre debajo de la línea o fuera del circuito presupuestario a través de un ente separado del sector gubernamental no financiero. Sobre este punto volvemos luego.

Las conclusiones a la que arriba el documento del FMI es que en general los países de menor desarrollo relativo tendrán dificultades para encarar políticas de estabilización del precio del petróleo. Todos los instrumentos de cobertura del riesgo fiscal analizados, son de dudosa accesibilidad o de alto costo – financiero y político – para estos gobiernos. Esto significa que toda política de estabilización tendrá límites en cuanto a su alcance y deberá ser complementada con otros instrumentos diferentes a la política fiscal, a saber, el instrumento de compensaciones comerciales a través de: mercados de futuro y opciones.

d) Mercados de futuro

El sector privado en países de menor desarrollo relativo como se señalara tiene limitaciones para poder hacer uso de instrumentos comerciales-financieros como el mercado de futuros y opciones. Los gobiernos en cambio podrían eventualmente asumir el rol de intermediación, encarando operaciones de futuro, es decir, negociando contratos de venta o compra de petróleo a determinado precio, con entregas programadas a lo largo de un cierto período de tiempo (se supone entre 6 a 12 meses). Ello permitiría traspasar el mercado doméstico el precio pactado, el que asegura un suministro o venta al precio concertado al inicio, evitando la volatilidad de más corto plazo del precio spot dentro del período del contrato.

Esta alternativa puede ser combinada con reglas de traspaso parcial, mediante la regulación del precio doméstico a través de la promediación (móvil) de los contratos de futuro que se vayan concertando. Las exigencias fiscales se verían reducidas por la mayor estabilidad en el precio que los contratos de futuros permiten. De todas maneras el riesgo fiscal existe, pero esta variante de la alternativa permite un atractivo *trade-off* entre traspaso parcial y riesgo fiscal, que no se verifica en los tres casos ya analizados de reglas de traspaso parcial.

Pero no todas son ventajas. En el caso de gobiernos de países importadores de petróleo y de bajo nivel de confianza (o alto riesgo soberano), los contratos de futuros pueden significar altos costos en términos del precio a pactar en este tipo de contrato. Asimismo, en el caso de compras, pueden exigir depósitos adelantados de fuertes sumas antes de los embarques. Pero pactar a precios altos impediría asimismo a estos gobiernos poder aprovechar eventuales bajas del precio spot.

e) Opciones

Para los países compradores, la opción permite a los gobiernos comprar petróleo a un precio prefijado para un período determinado (el estilo americano de las opciones) o para una fecha determinada (el estilo europeo de las opciones), pudiendo aprovechar la ventaja de desistir de la compra y acudir al mercado spot en caso de bajas en el precio (diferencia importante al contrato de futuro que “fija” el precio).

Pero naturalmente, la variante de la opción exige el pago de un plus (*premium*) encareciendo en el largo plazo el costo de oportunidad del petróleo para la economía doméstica²⁵. Pero no requiere de extra costos financieros, como los depósitos de sumas de dinero previas a los embarques (en el caso de países de alto riesgo soberano como

²⁵ En su estudio internacional el FMI detectó diferencias en el precio de las opciones del 4,5% arriba del precio de los contratos de futuro en agosto de 2000.

requeriría la variante de futuros). El traspaso del precio de los contratos de opción al mercado doméstico, evita todo riesgo fiscal de parte del gobierno, estabilizando el precio interno a los niveles de la opción y, eventualmente, traspasar un precio menor si las circunstancias del mercado spot lo permiten.

Si el gobierno intentara mitigar el mayor costo (*premium*) del precio del petróleo para los consumidores domésticos de la variante de opciones, podría incluir alguna regla de traspaso parcial, con riesgo fiscal adherido, como la max-min; es decir, fijando una banda del precio doméstico y vendiendo las opciones a valores diferentes al comprometido con el exterior cuando se superen esos límites.

Finalmente, las opciones resultan más atractivas desde el ángulo político, al evitar incurrir en costos políticos importantes por saltos grandes hacia arriba en el precio internacional del petróleo, al tiempo de permitir aprovechar la posible baja del precio spot a niveles inferiores al pactado en la opción. El gobierno tendería a traspasar al mercado doméstico las bajas en los precios spot (no ejerciendo la opción de compra) o bien mantener el precio de la opción, que ofrece de esta manera un techo a posibles incrementos del precio spot.

f) La tercerización de la cobertura del riesgo por las variaciones en el precio spot

En países con gobiernos que enfrentan una situación fiscal y financiera débil, es probable que compañías petroleras de envergadura (multinacionales o grandes empresas privadas de capital nacional) asuman el riesgo de la volatilidad en el precio del petróleo, acordando con el gobierno un plan de precios al consumidor doméstico estable (al menos sin cambios dentro de determinada banda) y tributando (regalías) sobre la base de un impuesto específico (no *ad valorem*). De esta manera los márgenes de la industria petrolera operando en el país, fluctuarían con los precios internacionales del petróleo.

En el acuerdo de precios domésticos con el gobierno se puede computar el extra costo derivado de los contratos de futuros y opciones que estas industrias grandes podrían emplear para reducir el riesgo de la volatilidad. Es posible que estas empresas grandes (muchas multinacionales), habrán de tener acceso al mercado de capitales a menores costos que el propio gobierno, no obstante la presencia del costo de riesgo soberano que también habrá de afectar al crédito de las filiales locales.

Esta alternativa evita el uso de los instrumentos de cobertura de la volatilidad antes analizados en cabeza de los gobiernos, con costos por riesgo fiscal y políticos de los gobiernos.

Las limitaciones a esta alternativa pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- i) La regulación del precio doméstico del petróleo es más difícil de asegurar por el gobierno, pues depende de acuerdos con empresas que de todas maneras operan libremente en el mercado y pueden argumentar diversas causales de imposibilidad de absorber cambios sustantivos en los márgenes, dependiendo de la magnitud de la volatilidad del precio del petróleo y de los costos de capital asumidos.
- ii) Si el acuerdo no está bien especificado o si se asume una regla muy rígida de mantenimiento del precio interno, puede hacer incurrir en costos exagerados en los

contratos de futuros y opciones de parte de las empresas, lo que habrá de gravitar en el precio que finalmente será traspasado a los consumidores.

- iii) Razones políticas pueden impedir que el gobierno admita cambios en el precio interno cuando aumentos persistentes en el precio internacional del petróleo así lo recomendaría y el acuerdo con las empresas no pueda por tanto cumplirse.
- iv) El riesgo de intentos de captura de rentas de parte del gobierno (apropiación de los mayores márgenes de las compañías a través de impuestos *ad valorem* o mayores regalías) o de ganancias políticas derivadas del traspaso de los cambios de precios spot, en momentos de bajas persistentes en el precio internacional, por un lado, y la posible renuencia de los gobiernos por asumir el costo político de traspasar al mercado doméstico los aumentos persistentes del precio, por el otro, habrán de conducir a continuas renegociaciones de los acuerdos, los que introducen un escenario de incertidumbre que pueden finalmente malograr la viabilidad de esta alternativa. Esta eventualidad es particularmente posible en países de débil institucionalidad y/o bajo nivel de gobernabilidad.

Si estas desventajas fueran importantes, entonces una “política de desregulación” total, dejaría en manos de las empresas la política de precios internos. Es posible que resulte del propio interés de estas compañías evitar oscilaciones bruscas en el precio doméstico del petróleo²⁶. En ausencia de comportamientos oligopólicos de las aludidas firmas, esta podría ser una alternativa final.

1.1.3.8. Aspectos operacionales del empleo de los fondos de estabilización y de ahorro precautorio

El empleo de fondos financieros destinados a financiar la política fiscal para estabilizar el precio del petróleo, evitando los efectos perversos de la volatilidad del precio interno del petróleo (*stabilization funds*), o bien los destinados a ahorro precautorio (*saving funds*) – justificado en razones de equidad intergeneracional o para garantizar sustentabilidad fiscal de largo plazo –, exigen tener en cuenta diversos aspectos ligados a su gerenciamiento.

a) Reglas de procedimiento

Los fondos deben estar coherentemente coordinados dentro del proceso presupuestario de forma de mantener un control unificado de la política fiscal, evitando problemas de coordinación en el gasto. En este aspecto, existen argumentos favorables a la constitución de un “fondo virtual”, consistente esencialmente en un mecanismo administrativo que opere dentro del mismo sistema presupuestario. Es decir, donde no exista ninguna estructura institucional separada para el manejo del fondo, respecto de la que maneja todos los recursos y gastos del presupuesto. Esta estructura integrada permitiría preservar las ventajas de economía política del fondo sin pérdida del control fiscal.

²⁶ El informe del FMI da cuenta de la experiencia de los EUA donde se ha verificado que las compañías tardan alrededor de tres meses en traspasar plenamente las variaciones del precio internacional y solamente un 50% del cambio ocurre dentro de las cuatro semanas siguientes.

De adoptarse el criterio de una institución separada, debería garantizarse que de todas maneras el uso del fondo no pueda destinarse a financiar ningún gasto que no esté previsto en el presupuesto. En todo caso, toda decisión de destinar recursos del fondo al Tesoro, debería contar con la aprobación parlamentaria.

El empleo del fondo debe tener una clara estrategia de gerenciamiento de los activos del gobierno. Al respecto es probable que la estrategia de colocación externa de los recursos del fondo resulte superior a la alternativa de colocación en activos domésticos. El valor de estos últimos habría de transmitir los efectos de la volatilidad interna producida por el precio del recurso. Si la intención es compensar los efectos de dicha volatilidad, los activos acumulados en el fondo deberían estar a resguardo de estas variaciones.

b) Reglas de transparencia

La operación del fondo debe ser transparente y libre de interferencia política. Esto requiere reglas de transparencia que obliguen a un permanente y continuo informe sobre los ingresos y egresos del fondo y la composición de los activos acumulados en el mismo. Su manejo debería ser auditado por organismos independientes, tanto en cuanto a sus aspectos contables y legales, como a la evaluación de las inversiones o colocaciones de los recursos.

c) Reglas numéricas

Una normativa específica debería evitar deslizamientos de recursos a fines diferentes al motivo de la constitución del fondo, aspecto difícil de monitorear, en razón del atributo de fiduciabilidad de estos recursos (sustituibles por ejemplo con el uso del crédito, como ya se indicara). Por tal razón los fondos deben estar acompañados del establecimiento de normas que fijen límites cuantitativos a la posibilidad de gastar y de endeudarse. La idea es evitar conductas oportunistas de los gobiernos de turno generando pasivos contingentes hacia futuro, utilizando la afectación como garantía (explícita legalmente o no) que ofrecen los recursos acumulados en el fondo. Toda aplicación de fondos determinados debajo de la línea debe ser computada como gasto arriba de la línea y, en caso de recupero de estos fondos, computados recursos arriba de la línea.

Las reglas aludidas intentan generar un escenario de mayor compromiso gubernamental (*commitment*) para un comportamiento prudente de las finanzas públicas. De todas maneras, según los estudios comparados del FMI²⁷, de la existencia de los fondos no se puede confirmar la hipótesis de un impacto claramente identificable sobre el comportamiento en el gasto de los gobiernos. En realidad se confirma que los gobiernos más prudentes en materia de gasto son los que tienden a establecer fondos de estabilización, mas bien que el hecho de que los fondos hayan ayudado a mantener políticas prudentes en materia fiscal.

No obstante, algunos problemas han podido ser detectados con relación a la integración del manejo de los fondos con la política fiscal global y que los mayores problemas se dan en los casos en que los recursos petroleros son de mayor importancia para el sostén de los gobiernos.

²⁷ Davis, J. et al, FMI, (2001), op cit.

1.1.4. Conclusiones de esta sección

El nivel del precio doméstico del petróleo constituye una variable económica importante en los países en vías de desarrollo, pues influye en:

- a) el rendimiento tributario del gobierno
- b) el ingreso disponible y el bienestar de los consumidores de las generaciones presente y futuras

El gobierno y los consumidores pueden sufrir pérdidas importantes en el orden fiscal y de bienestar, respectivamente, por cambios continuos en el precio del petróleo y por un uso intertemporal del recurso no renovable no óptimo. La volatilidad de corto plazo en el precio del petróleo, a su vez, introduce costos en términos de los inevitables ajustes en contratos y decisiones de gasto, y por aversión al riesgo.

En los países en desarrollo los instrumentos para cobertura del riesgo que se enfrenta respecto a la volatilidad del precio del petróleo enfrentan muchas limitaciones de utilización, debido a circunstancias de diverso tipo, las que bien pueden reunirse en: la reducida capacidad financiera de consumidores y gobierno, el bajo nivel de crédito disponible para ambos y las altas tasas de riesgo soberano.

En el intento de estabilizar el precio del petróleo, se enfrenta un importante *trade-off* entre riesgo fiscal y cobertura del riesgo del costo social por la volatilidad (aversión al riesgo y costos de ajuste).

Los sistemas de cobertura a través del mercado (contrato de futuros y opciones) y la alternativa de desregulación, parecen ofrecer alternativas particularmente atractivas en países de baja capacidad de crédito y relativo apego a cumplir con los contratos.

Naturalmente, países de muy débil institucionalidad y/o gobernabilidad, y malos antecedentes como cumplidores de los contratos, enfrentan un desafío significativo, donde cualquier alternativa aparece como de reducida eficacia o viabilidad.

Los problemas intergeneracionales complican el cuadro de la regulación del precio del petróleo y los mecanismos de ahorro, cuando normas de prudencia en el manejo discrecional y/o de las reglas precautorias tendientes a fijar un sendero de consumo / ahorro estable en el largo plazo ("*consumption smoothing*") demandan una disciplina fiscal y financiera importante, que países de débil institucionalidad pueden no seguir por razones políticas.

La existencia de instrumentos financieros como los fondos de estabilización o fondos precautorios y de ahorro, finalmente, no puede ser considerada como garantía de un comportamiento fiscal prudente de los gobiernos. En realidad, quizás se deba esperar la inversa, es decir, que gobiernos prudentes en materia fiscal serán los que operen razonablemente bien los fondos. De todas maneras, el empleo de los fondos y la fijación de reglas complementarias de procedimiento, de transparencia y numéricas, parecen ser necesarias a fin de asegurar políticas fiscales sustentables.

Sección 2. Las cuestiones del federalismo fiscal

1.2.1. Sobre la asignación de potestades tributarias en un sistema federal de gobierno

La asignación de potestades tributarias a los gobiernos en un sistema federal ha sido ampliamente tratado en la literatura específica sobre federalismo fiscal²⁸. Aún cuando es posible encontrar algunas diferencias entre los enfoques normativos y positivos, un aspecto reiterado en la mayoría de las recomendaciones de política de dicha literatura, concluyen en afirmar que la presencia de bases tributarias muy asimétricamente distribuidas en el territorio de un país, aconsejan mantener centralizada la potestad de explotar fiscalmente tal tipo de bases.

No obstante, de la experiencia comparada internacional se rescatan actitudes políticas diferentes frente a la aludida recomendación, obligando a un repaso de los argumentos técnicos en favor de la centralización o de la descentralización de la explotación del recurso no renovable, en manos de los gobiernos centrales o subnacionales, respectivamente.

1.2.2. Los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable

Los argumentos usualmente citados por el enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal en favor de la centralización de la explotación de los recursos naturales no renovables, están ligados a aspectos de eficiencia económica y correspondencia fiscal (*accountability*), estabilización macroeconómica y equidad distributiva. Una lista no necesariamente exhaustiva de los argumentos es comentada seguidamente.

En materia de *estabilización macroeconómica*, se ha sugerido que:

- a) Los gobiernos centrales están en mejor situación que los gobiernos subnacionales para absorber la incertidumbre y volatilidad de los precios del recurso, al contar con una base tributaria mucho más amplia en gran parte no correlacionada con los precios del petróleo.
- b) La evidencia empírica demuestra el resultado esperado de que la volatilidad de los sistemas tributarios es mayor cuanto mayor la participación del rendimiento tributario del petróleo y esto obstaculiza notablemente el manejo macroeconómico.

Países pequeños, como Azerbaijan, han debido realizar esfuerzos para que sus gobiernos centrales - que mantienen centralizada la explotación del petróleo - amplíen sus bases tributarias de forma de reducir su dependencia de los rendimientos fiscales del recurso.

- c) En general las políticas anticíclicas han sido consideradas instrumentos de los gobiernos centrales. Los gobiernos centrales pueden operar con mayor eficacia que

²⁸ Para un repaso de estas cuestiones y abundantes citas bibliográficas, ver Piffano, H. (1995), (1998a), (1998b), (1999) y (2003a).

los gobiernos subnacionales, debido a las características esencialmente abiertas de las economías regionales y al menor efecto del multiplicador fiscal respectivo. Asimismo, porque la política fiscal requiere de una adecuada armonización con otros instrumentos de política económica como la política de liquidez (política monetaria pura y política de deuda pura), en manos de los gobiernos centrales.

En cuanto al ámbito de la *eficiencia económica y la correspondencia fiscal*, se pueden agregar los siguientes argumentos:

- d) Los tributos subnacionales deben basarse esencialmente en bases no móviles con una importante dosis de sustento en el principio del beneficio, de forma que los electores subnacionales adviertan con nitidez el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos subnacionales (la conexión wickseliana y el atributo de su *accountability*). Con respecto a la movilidad o inmovilidad de las bases tributarias, el financiamiento del gasto subnacional a través de tributos que graven los ingresos “*reproducibles*”, se ha considerado factible en el caso del impuesto a los ingresos de las personas físicas, debido a la menor movilidad residencial de corto plazo de las personas y su aporte a mejorar la percepción de los ciudadanos de los costos de oportunidad de la provisión de bienes públicos subnacionales. En cambio, el financiamiento con el uso de una fuente de ingresos “*agotables*”, puede distorsionar la percepción de dicho costo de oportunidad. Tal distorsión será mayor, cuanto menor resulte el cómputo o conocimiento de las externalidades provocadas hacia generaciones futuras, en las funciones de utilidad de los votantes.

En tal sentido, descentralizar en comunidades menores el uso del recurso, impedirá a la decisión colectiva internalizar plenamente los efectos externos producidos sobre el resto de la comunidad nacional, debido a la falta de una adecuada coordinación en las decisiones de ahorro-inversión a nivel global. Esta actividad de cómputo de las externalidades recíprocas debido a las interdependencias en las decisiones de ahorro-inversión, corresponde asignarla al gobierno central.

- e) La evolución de las fuentes de financiamiento subnacionales debe estar correlacionada más bien con el crecimiento poblacional y no tanto con respecto al PBG y a los precios relativos de los *commodities*. En este sentido, la fuente debe permitir generar rendimientos fiscales estables y relativamente crecientes a largo plazo de acuerdo con la evolución de la población a servir.
- f) Si los gobiernos subnacionales cuentan con otros recursos tributarios asignados, las regiones ricas poseedoras del petróleo tendrían muy poco incentivo a explotar esas otras bases tributarias. Esta conducta provocaría un efecto perverso en términos de:
- i) El efecto conocido como “*beggar-the-neighbor*” (empobrecimiento del vecino) al poner en franca desventaja a los gobiernos subnacionales vecinos que no cuentan con petróleo y deben gravar las otras bases;
 - ii) Inducir fiscalmente reasignaciones espaciales no eficientes de los factores de la producción.

Finalmente, el aspecto de la *equidad distributiva* adiciona los siguientes argumentos:

- g) Las asimetrías en los ingresos regionales pueden más fácilmente atenuarse (mediante transferencias de nivelación) a través del gobierno central que explote el rendimiento fiscal del recurso no renovable; un aspecto usual de equidad horizontal en sentido territorial, perseguido en la mayoría de los países.
- h) Ligado a lo anterior, el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales debe coincidir con fuentes que resulten mayormente uniformes en su distribución espacial. Aunque esto no signifique esperar la no presencia de asimetrías regionales entre todas las bases potenciales de los gobiernos regionales o locales, cuando la asimetría se plantea de forma extrema – como es el caso de contar o no contar con petróleo en el subsuelo – la posibilidad de nivelación regional se torna extremadamente dificultosa de perseguir.
- i) Como recurso agotable, el petróleo no puede ser considerado como una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Su agotamiento, habrá de plantear en un futuro un cambio importante en las posibilidades de financiamiento de gobiernos inicialmente ricos, que habrán de plantear la necesidad de asistencia federal una vez desaparecido el recurso. Conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales ricos en petróleo, podrían implicar en el largo plazo un comportamiento moral (*moral hazard*) que termine perjudicando al bienestar general y lesionar enormemente la equidad interjurisdiccional.

En contraposición, los argumentos a favor de la descentralización suelen estar fundados en razones políticas y constitucionales. Estos argumentos políticos sugieren la necesidad de reconocer la propiedad regional o local de los recursos naturales y, consecuentemente, la potestad de gravar con impuestos a toda base o fuente generadora de ingresos.

La presión política ha sido inclusive motora de actitudes separatistas de muchos gobiernos regionales productores de hidrocarburos en el mundo. Diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, como sucede por ejemplo en la federación Rusa, constituyen factores de peso a la hora de reconocer participaciones mayores de los gobiernos subnacionales o de las repúblicas constitutivas de la federación, en la explotación fiscal del recurso no renovable.

La razón subyacente de tanto interés político por asumir el poder de explotación del recurso no renovable, puede encontrarse muy rápidamente en la diferencia que desde el punto de vista de los gobernantes de turno existe entre el asumir el costo político de establecer tributos a los ciudadanos electores (*constituency*) para financiar el gasto público, y la alternativa - sin tales costos políticos - de ejercer la potestad regalística como fuente de financiamiento. Las regalías constituyen un recurso no tributario, que ni siquiera surge del bolsillo de los ciudadanos de la generación presente a quienes, por lo tanto, se habrá de proveer bienes públicos o privados sin costos. Por cierto que lo que esa comunidad estaría haciendo entonces, es consumir el capital que yace en su subsuelo y, muy probablemente, transfiriendo hacia las generaciones futuras una probable situación de no sustentabilidad fiscal, dependiendo ello muy críticamente del destino que se les dé a tales recursos.

La existencia de los aspectos políticos y constitucionales, ha motivado que muchos países hayan adoptado una suerte de solución intermedia, reservando el gobierno central

poder regulatorio sobre la explotación del recurso, al tiempo del reconocimiento del cobro de regalías petroleras o de participaciones en el rendimiento fiscal a los gobiernos subnacionales con dominio reconocido o compartido sobre el recurso.

Así, la regulación con respecto a la explotación fiscal, puede asumir la forma de un sistema de coparticipación del rendimiento del recurso con carácter devolutivo (*tax sharing*), o bien, en los casos de enfrentar fuertes asimetrías regionales, un sistema donde se combine el principio devolutivo con otro de redistribución territorial de ingresos (*revenue sharing*).

Los sistemas de coparticipación pueden plantear problemas operativos si el gobierno subnacional a coparticipar es un municipio o condado, es decir, un nivel inferior al nivel regional (provincial o estadual), debido a las dificultades para identificar la parte del petróleo que afluye del respectivo subsuelo.

El sistema de coparticipación a nivel provincial o estadual, tiene las ventajas de la centralización, combinada en cierta medida con la ventaja para el gobierno subnacional del “reconocimiento” de un recurso propio. En efecto, el reconocimiento de una participación en el rendimiento acorde con el aporte del recurso extraído de su subsuelo, constituye para el gobierno subnacional una forma de gozar del principio de “devolución”. Mediante una regalía, por ejemplo, se permite la compensación al gobierno subnacional por las inversiones complementarias que debe financiar en su territorio (el argumento del principio del beneficio - y el consecuente recupero de costos - por la provisión de bienes públicos subnacionales). Los procesos de descentralización del gasto, como educación y salud, por otra parte, han acentuado las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales en muchos países y, consecuentemente, la necesidad de reconocer fuentes de recursos adicionales.

No obstante, similar objetivo se logra reconociendo potestad concurrente para establecer impuestos específicos, sin tener que aparentemente consensuar la prorrata de un fondo común coparticipable con el gobierno central. Como se verá luego, este es el caso de EUA y Canadá. El sistema de concurrencia a través de impuestos específicos (no *ad valorem*) parece constituir un buen sistema en aras del principio de *accountability* y el reconocimiento de un margen de autonomía a los gobiernos subnacionales. Evita la necesidad de establecer acuerdos de distribución de un fondo común, que siempre acarrea problemas de coordinación financiera y negociaciones periódicas, que de acuerdo con la experiencia internacional, introducen ingredientes de inestabilidad política adicional a la natural volatilidad del precio del petróleo en la proyección de los recursos fiscales de los gobiernos.

Pero los sistemas de concurrencia a igual que la coparticipación, acarrear sin embargo el problema político de tener que delimitar los respectivos “*tax rooms*” (espacios tributarios) de los gobiernos central y subnacionales. Cualquiera fuera la solución - coparticipación o poderes tributarios separados - algún acuerdo de prorrateo del rendimiento potencial a obtener de la explotación fiscal del petróleo habrá de tener que acordarse entre ambos niveles de gobierno.

Finalmente, algún mecanismo de compensación dirigido a regiones no petroleras tendrá que asimismo preverse. De hecho, el caso de Canadá es aleccionador. El sistema de nivelación de capacidades tributarias instrumentado en Canadá, en gran medida se debe

a la importante asimetría de recursos que detentan las provincias petroleras respecto de las no petroleras. De allí que, con fines de compensar el efecto “*beggar-the-neighbor*” y reducir las disparidades de las capacidades tributarias propias entre provincias, la Constitución de Canadá ha establecido el principio de igualación.

1.2.3. Los argumentos de la centralización en función de los *issues* específicos referidos al uso racional de los recursos no renovables

En la Sección 1 de este capítulo se han identificado un conjunto de temas (*issues*) a tener en cuenta en la problemática del uso racional de los recursos no renovables de parte de los gobiernos. La lista comprendió:

- a) La *distribución intergeneracional* del uso del recurso (sendero de explotación del recurso y la constitución de *fondos de ahorro* para garantizar consumos estables a futuras generaciones).
- b) La *distribución intertemporal* de su uso y la previsión de asegurar el *ahorro precautorio*, por eventuales futuras caídas del rendimiento del recurso y para amortiguar la volatilidad del precio internacional del recurso.
- c) Los *costos de los ajustes presupuestarios* en el traspaso de los cambios en el precio al mercado doméstico.
- d) La forma de instrumentar los ahorros presentes, específicamente los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización, precautorios o de ahorro*.
- e) El diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

La discusión sobre las virtudes y defectos de la centralización o la descentralización de la explotación del petróleo, debería pasar revista de estos tópicos.

a) La distribución intergeneracional

La teoría del ciclo de vida (Modigliani) asegura que las personas suelen tener como objetivo el mantenimiento estable de sus niveles de consumo a lo largo de su vida. Barro hizo luego extensiva esta idea a la posibilidad de que las personas incluyan en su cálculo económico a las generaciones siguientes, de forma que la nivelación del consumo opere no solo dentro de la vida de una determinada generación, sino asimismo se haga extensiva a más de una generación. En la base de lo sugerido por Barro se encuentra el supuesto de la preocupación de la generación de los padres por la suerte (o el bienestar) de sus hijos y nietos. Sin embargo, la literatura sobre evaluación social de proyectos, ha estudiado las diferencias que surgen entre las tasas marginales de preferencia intertemporal en el consumo de tipo individual y las colectivas. Dificultades telescópicas de los individuos y la existencia de externalidades en las decisiones de inversión (interdependencia de las decisiones de inversión), pronostican comportamientos no óptimos desde el punto de vista social, si las decisiones se dejan libradas totalmente al accionar individual de las personas.

El tema tiene importancia en el estudio de la asignación de la potestad tributaria a los gobiernos. En este sentido, aún tratándose de un colectivo, el gobierno subnacional no podría captar las externalidades migratorias de decisiones que habrían de afectar naturalmente a las generaciones futuras de las diferentes regiones de un país. Si a esto se agregan posibles comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales (*moral hazard*), las decisiones de una región pueden implicar soluciones no óptimas e inequidades sustantivas a nivel país.

Lo dicho tiene importancia pues el teorema de Tiebout o el teorema de la descentralización de Oates, no habrían de funcionar adecuadamente si estas externalidades son significativas. De hecho las diferencias que se plantean entre regiones ricas que cuentan con petróleo y las que no cuentan con tal tipo de recurso, habrán de inducir fiscalmente una configuración pareto-ineficiente en términos de asignación espacial de factores de la producción y depredación de los sistemas tributarios de las regiones que no cuentan con tal tipo de recurso, como ya se indicara. Adicionalmente, una mayor inequidad interjurisdiccional intertemporal sería el patrón espacial natural derivado de la eventual descentralización.

Las reservas del tipo “*saving funds*”, para garantizar consumos estables a futuras generaciones, pueden no ser de la magnitud suficiente, simplemente porque en su constitución no se habrán computado las externalidades por interdependencia en las decisiones de uso racional del recurso entre las distintas jurisdicciones.

b) La distribución intertemporal

Los problemas de uso intertemporal y la regulación del precio del petróleo en la economía doméstica plantea otro problema a la eventual descentralización. Las decisiones de constituir reservas con fines de estabilización de precios domésticos no coordinadas en cuanto al traspaso a la economía doméstica de las variaciones del precio del recurso, implicarán posibles guerras industriales entre provincias compitiendo por canalizar su producción con efectos imprevisibles. Es probable que finalmente un cartel provincial del tipo de la OPEC opere para acordar estrategias comunes a este respecto. En tal caso pareciera superadora la idea que un gobierno central o nacional tuviera a su cargo ese rol regulador.

c) Los costos de los ajustes presupuestarios

Así como de los problemas de aversión al riesgo y costo de los ajustes en cabeza de las personas resultan altos a nivel individual y, consecuentemente, difíciles de asumir privadamente, en particular en los países de menor desarrollo relativo, los gobiernos subnacionales habrán de enfrentar situaciones relativas de alto costo de los ajustes presupuestarios requeridos. Esto difiere al caso de un gobierno central. Simplemente porque la difusión del riesgo entre los ciudadanos es de mucho menor cuantía en este segundo caso. La socialización de los costos de ajuste provoca una menor incidencia relativa a nivel individual, cuando el mismo es asumido por toda la población de un país.

El costo político de los cambios presupuestarios, la mayor cobertura de bases tributarias no correlacionadas con el precio del petróleo y el mayor acceso al crédito de los

gobiernos centrales, permiten reducir las fricciones y el riesgo fiscal de la regulación de los traspasos al mercado doméstico de los cambios en el precio del petróleo.

d) La operación de los fondos de estabilización

Un problema usualmente citado en el empleo de los fondos de estabilización ha sido su vulnerabilidad de las conductas fiscales de los gobiernos ante las presiones políticas que plantea la existencia de un recurso como el petróleo. En el caso de un gobierno subnacional, resulta claro que las presiones de los *lobbies* sectoriales pueden tener mayor eficacia, simplemente pues no existen los contrapesos de los intereses de otras regiones compitiendo con el uso del recurso a nivel nacional y, de esta manera, reducir la posibilidad de conductas estratégicas individuales de las jurisdicciones.

Las características fiduciarias de los fondos de estabilización, permiten que los gobiernos locales o subnacionales accedan al crédito público con mayor facilidad y esto puede ocasionar posteriormente problemas al colectivo nacional, exacerbada por una eventual y no estricta contemplación a la regla de no intervención federal de salvataje (*bail out*). Normalmente, la existencia de recursos disponibles hacia futuro, como resulta ser el rendimiento de un recurso potencial existente en el subsuelo, induce a conductas poco responsables de los gobiernos de turno. De hecho, en el caso de Argentina, el mismo sistema de coparticipación federal de impuestos ha incidido negativamente en esta conducta imprudente. Simplemente porque en el pasado inmediato los préstamos tomados por los gobiernos subnacionales fueron hechos en base a la afectación de los recursos futuros a recibir del gobierno federal en concepto de coparticipación federal de impuestos²⁹. En el caso de las provincias petroleras, la emisión de títulos públicos con afectación de las regalías como garantía, ha sido una particularidad del endeudamiento de tales provincias³⁰.

Finalmente, sobre este aspecto y ligado al punto anterior, el costo de los ajustes presupuestarios que se derivarían en los casos en que los fondos acumulados en el activo fiduciario no alcanzaren para evitar el traspaso pleno de la variación del precio al mercado doméstico (ante shocks fuertes en el precio del *commodity*), resultaría enorme a nivel de un gobierno subnacional. Seguramente el Estado nacional no podría estar ausente ante la emergencia que plantearían las provincias afectadas.

e) Sustentabilidad fiscal

Un elemento esencial para asegurar sustentabilidad fiscal de mediano y largo plazo, es el dar señales de riesgo fiscal bajo a nivel de las finanzas públicas consolidadas. Resulta claro que cuando el rendimiento derivado del uso del petróleo es alto, como ya se señalara, y este recurso forma parte de una porción significativa de los recursos de un gobierno, la tasa de riesgo soberano resultará mayor.

La incidencia que un recurso petrolero habría de tener en un gobierno subnacional, obviamente resultaría muy superior al caso del gobierno central. El riesgo de *default* en el nivel subnacional resultaría entonces mayor. El problema se reduce pero no se

²⁹ Sobre este aspecto del federalismo fiscal ver Piffano, H. et al, (1998) y Piffano, H. (2003b).

³⁰ En el informe del FMI (2002) se señala la influencia que la disponibilidad de regalías del petróleo reconocido por el gobierno central a los gobiernos subnacionales en Colombia ha tenido en el fuerte crecimiento del endeudamiento de Departamentos y Distritos.

minimiza, de aceptarse la posibilidad de los salvatajes federales. Si el gobierno federal garantizara en última instancia el honrar los pasivos subnacionales – aspecto usualmente criticado pero normalmente verificado en los gobiernos federales – es claro que se introduce una contingencia en las finanzas del gobierno central cuya magnitud no habrá de estar debidamente computado en la decisión de endeudamiento del gobierno subnacional. El resultado será una mayor tasa de riesgo soberano a nivel país, con la consecuente externalidad pecuniaria negativa sobre el resto de las jurisdicciones y el sector privado nacional.

Adicionalmente, de acuerdo a lo analizado previamente, los gobiernos deberían instrumentar un conjunto de reglas de procedimiento, de transparencia y numéricas, cuya eficacia habría de estar muy acotada de asumirse un esquema de decisiones descentralizadas de los gobiernos subnacionales. Las reglas suponen la creación o perfeccionamiento de instituciones fiscales y financieras que coadyuven a asegurar un mayor grado de compromiso (*commitment*) de los gobiernos, evitando conductas estratégicas que impliquen externalidades negativas al resto de las jurisdicciones. En este sentido, la adopción de reglas uniformes sujetas al monitoreo cruzado federal (entre Nación y provincias, y entre ellas), parece ser necesaria. Por cierto que en un acuerdo fiscal y financiero federal (dentro de la ley de coparticipación federal de impuestos) deben preverse este tipo de reglas y ser aprobados por ley convenio. Pero una decisión necesaria y debidamente evaluada a nivel central, ratificada por la totalidad de las jurisdicciones, parece inevitable en aras de acotar la discrecionalidad de los gobiernos provinciales para establecer reglas individuales muy probablemente demasiado laxas.

1.2.4. La experiencia comparada internacional

1.2.4.1. La asignación de potestades en la explotación del petróleo

La experiencia comparada internacional permite observar los criterios que los países petroleros han seguido en materia de asignación de las potestades en la explotación del recurso no renovable.

Las soluciones difieren tratándose de países unitarios y federales. Pero asimismo, las situaciones difieren dentro de cada grupo.

Una taxonomía de los sistemas posibles permite definir cuatro categorías: descentralización total, centralización total, poderes concurrentes y coparticipación (*tax sharing o revenue sharing*). Siguiendo esta metodología, el FMI ha identificado estos sistemas en su estudio comparado de 45 países sobre la asignación de potestades respecto a la explotación del petróleo.

En el Cuadro N° 2 se indican 25 casos estudiados por el FMI en particular.

De la muestra surge que solamente un país federal – Emiratos Árabes Unidos – reconoce potestad plena y exclusiva a los gobiernos subnacionales³¹. En dos federaciones – Estados Unidos y Canadá – los gobiernos central y subnacionales tienen potestades concurrentes. Finalmente, cinco federaciones – Colombia, México, Nigeria, Rusia y Venezuela – adoptaron el sistema de coparticipación. Ningún país federal aparece en el cuadro con centralización total de la explotación del recurso no renovable.

³¹ Este es un caso muy especial de federación según se comenta luego.

A diferencia de los países federales, una mayoría de países unitarios registran sistemas plenamente centralizados. Solamente tres países – Ecuador, Indonesia y Kazajstán – poseen sistemas de coparticipación. Y ningún país unitario figura con sistemas de potestades concurrentes y, naturalmente, tampoco de descentralización plena.

Las experiencias registradas siguen, por lo tanto, el patrón esperado, es decir, países federales con mayor reconocimiento de la autonomía subnacional, pero muy pocos (solo tres: Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos y Canadá) han reconocido autonomía plena a los gobiernos subnacionales. En el resto, algunos países federales (cinco en total) y unitarios (tres en total) poseen sistemas de coparticipación, en tanto la mayoría de los unitarios (14 en total) adoptaron la centralización total.

Cuadro N° 2. Asignación de potestades en la explotación de los recursos naturales no renovables en países unitarios y federales

	Descentralización	Centralización	Concurrencia	Coparticipación
Países Unitarios		Argelia Averiaban (*) Bahrein Indonesia Irán Irak Kuwait (*) Libia Noruega (*) Omán Qatar Arabia Saudita Reino Unido Yemen		Ecuador (*) Indonesia Kazajstán
Países Federales	Emiratos Árabes Unidos		Canadá Estados Unidos	Colombia (1) México Nigeria Rusia Venezuela

(*) Países que han empleado Fondos de Estabilización.

(1) En el estudio del FMI se lo ubica como país unitario, pero Colombia ha adoptado la federación en su reforma constitucional última.

Fuente: IMF (2002).

No obstante, un análisis más detallado de casos, permite advertir que las formas adoptadas en cuanto al reconocimiento de algún tipo de potestad tributaria en la explotación del petróleo, es variada³². Los instrumentos alternativos y/o complementarios generalmente empleados, son.

1. Imposición al derecho de explotación
2. Imposición sobre ganancias extraordinarias

³² Un relato específico de la situación de algunos países detectados en el Cuadro N° 2, puede consultarse en el documento del FMI (2002).

3. Imposición a las ganancias
4. Imposición específica a la producción y regalías
5. Imposición a las ventas domésticas de crudo
6. Imposición a la venta de combustibles
7. Coparticipación con carácter devolutivo
8. Coparticipación con carácter de redistribución territorial

México opera con los instrumentos 1, 2, 3, 6 y 7. Nigeria con los instrumentos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8. Estados Unidos y Canadá con el instrumento 4 y 6. Ecuador, Indonesia con el instrumento 5 y 6. Los países unitarios en general emplean mecanismos de asignación del tipo 7 y 8. Dentro de este tipo se encuentra Colombia, país donde a la distribución que paga la empresa estatal ECOPEPETROL a través de las regalías, se suma un sistema de transferencias centrales que se basa en una fórmula que contiene las variables población y desempeño tributario. También Canadá complementa el instrumento 4, con un sistema ubicable en el instrumento 8 (sistema de transferencias de nivelación de capacidades tributarias).

Los sistemas del tipo 7 y 8, son diseñados normalmente en base a fórmulas. En Indonesia se coparticipa el 15% de los rendimientos del petróleo y el 30% del rendimiento del gas, en el caso del instrumento tipo 5. El sistema es complementado con un sistema del tipo 8, por el que los gobiernos subnacionales reciben el 25% de los recursos nacionales netos de coparticipación, a través de un sistema general de transferencias y de subsidios con fines específicos (*categorical grants*).

México reconoce a los gobiernos subnacionales (primaria) el 20% de lo recaudado con el instrumento 1 y un 3,17% adicional por igual concepto. El 20% original se distribuye luego entre los estados también en base a una fórmula (secundaria). El 3.17% adicional se destina a las municipalidades donde están ubicadas las explotaciones o donde se localizan los puertos de exportación. Adicionalmente, los estados reciben el 20% del impuesto a los combustibles y del IVA general. Los estados deben luego redistribuir al menos un 20% con sus municipalidades.

Venezuela utiliza los instrumentos 6, 7 y 8. Existe un sistema de coparticipación de los recursos petroleros por el que se reconoce a los gobiernos subnacionales una participación primaria del 20 al 30% en las regalías petroleras. Adicionalmente, un sistema de coparticipación de los recursos generales del gobierno central que promediaba el 47% del total de los recursos en los años 1997-2000.

El caso de los Emiratos Árabes Unidos constituye un caso único y corresponde a una federación muy especial. Nace en 1971 sobre la base de la unión de siete emiratos que continúan gozando de una fuerte autonomía. Cada emirato explota su base tributaria en la que el petróleo representa cerca del 60% de los recursos fiscales. Los emiratos coparticipan recursos con el gobierno central (coparticipación inversa) mediante la forma de pagos en efectivo o aportes graciables que se negocian anualmente. Estos aportes representan para el gobierno federal alrededor de dos tercios de su financiamiento. Los acuerdos permiten al gobierno central mantener un régimen de recursos estables, pues son los emiratos los que afrontan los problemas ligados a la volatilidad del precio del petróleo.

1.2.4.2. Los problemas en el empleo de Fondos de Estabilización, Precautorios o de Ahorro en la experiencia internacional

En los casos en que se registran antecedentes sobre el empleo de Fondos de Estabilización (ver ejemplos señalados en el Cuadro N° 2), se han registrado problemas en su uso. Particularmente, se ha registrado la modalidad de crear sistemas presupuestarios paralelos, de débil o nulo monitoreo parlamentario. En este sentido, Noruega representa un país donde esos problemas han sido evitados, al exigir el tratamiento parlamentario que permite al poder legislativo tomar conocimiento de los recursos que afluyen al fondo y autorizar las transferencias de los mismos al presupuesto.

En el caso de Kuwait, también en el estado de Alaska (EUA) y en la provincia de Alberta en Canadá, se han ideado fondos de ahorro (*saving funds*) destinados a generar una reserva financiera para atender necesidades de gasto de las futuras generaciones. El fondo kuwaitino no puede ser utilizado en el presente, aunque luego de la guerra con Irak (Guerra del Golfo), se admitió tomar prestado parte del mismo con fines de financiar la reconstrucción. En otros países se persiguen ambos objetivos (estabilización y ahorro para generaciones futuras), como en Colombia.

De acuerdo con las revisiones efectuadas por el FMI, se asegura que los expertos no han corroborado las virtudes de estos fondos para estabilizar las finanzas públicas o incentivar un mayor ahorro de los gobiernos. Sin embargo, esto no parece ser coherente con lo apuntado respecto a Kuwait, en tanto, la financiación de la reconstrucción fue posible por contar con dicho fondo. La pregunta relevante es ¿cuál hubiera sido la situación de las finanzas públicas de este país al momento de la reconstrucción en ausencia del fondo?

Por otro lado y en sentido inverso, se ha corroborado el efecto que la existencia de recursos del petróleo ha tenido sobre el comportamiento fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales. El FMI da cuenta de la tendencia a endeudarse que los gobiernos subnacionales han demostrado en casos como el ya citado de Colombia, amparados en la “garantía” que la disponibilidad del activo genera.

Capítulo 2

El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras Evolución de la legislación argentina³³

Sección 1. Dominio sobre los hidrocarburos

2.1.1. Dominio originario. Dominio eminente.

El *derecho de dominio* (comúnmente llamado propiedad) se encuentra definido en el art. 2506 del Código Civil, como *el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona*. Es el derecho más absoluto que una persona puede tener sobre una cosa, ya que comprende el *ius utendi* (derecho de uso), *ius fruendi* (derecho de extracción de frutos naturales o civiles) e *ius abutendi* (derecho de abusar de ella, hasta su eventual destrucción inclusive).

El dominio, a su vez, puede estar detentado por una persona física o jurídica de derecho privado (v. gr un individuo o una sociedad), o por una persona jurídica de derecho público (estado nacional o provincial, o un municipio).

En el segundo caso, el dominio puede ser de derecho público o de derecho privado, según la distinción efectuada en el art. 2339 y ss. del C. Civil.

El Estado tiene sobre sus bienes privados un verdadero derecho de propiedad: puede enajenarlos, si bien observando ciertas formas y condiciones prescriptas en diversas leyes de carácter administrativo. Estos bienes, por otra parte, están sujetos a la prescripción y pueden ser embargados, salvo disposición expresa de la ley que los exceptúe.

El dominio de derecho público, se caracteriza por la inalienabilidad (las cosas que lo integran están fuera del comercio, art. 2400 C. Civil), inembargabilidad (no susceptible de afectación jurídica al cumplimiento de obligación alguna), e imprescriptibilidad (su dominio no es susceptible de adquisición por prescripción adquisitiva), dada la utilidad pública y relevancia institucional a la que se considera están sometidos.

El dominio originario o el eminente, por su parte, difiere sustancialmente tanto del dominio privado como del dominio público, ya que a su titular no le corresponden los mismos derechos de uso y goce que corresponden a un propietario conforme al derecho civil o privado, sino otros diversos. Tampoco le corresponden derechos que tienen que ver con el dominio público (régimen jurídico especial, dada su utilidad pública, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad)

La naturaleza del dominio originario del Estado sobre las riquezas del subsuelo obedece a la tutela del bien común y la protección de los intereses del pueblo soberano: si bien la riqueza del subsuelo se encuentra a disposición del Estado, esto es al sólo efecto de que la misma no pueda ser explotada sin su conocimiento o intervención positiva, porque el

³³ Notas y datos extraídos del proyecto Digesto Tributario del Programa BID en AFIP (2003), a cargo de los consultores De la Riestra Marti, F. y De Bonis, E. E..

dominio originario consiste, según Miguel S. Marienhoff (v. Tratado de Derecho Administrativo, t. V, Ed. Abeledo-Perrot, 1992) en "un poder supremo sobre el territorio... [que] se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, [sean estos] del dominio privado o público del mismo o ...propiedad de los particulares o administrados. ... Se trata, en suma, de una 'potestas', no de una propiedad". Es la jurisdicción o capacidad de actuar sobre determinadas personas y bienes en función de los intereses públicos.

No es, por tanto, lo mismo, para el caso de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, el dominio originario - carente de naturaleza real y contenido patrimonial - en cabeza del Estado, que el dominio útil en cabeza de los concesionarios.

En virtud de su dominio originario o eminente el Estado puede regular el destino de la propiedad subterránea mediante el otorgamiento a particulares de concesiones a los efectos de su exploración y explotación, controlarlos y percibir ciertos tributos sobre el producido. De donde resulta que las minas pertenecen al Estado en el sentido jurisdiccional, no en calidad de dueño, sino a los fines del ejercicio de "una jurisdicción, una potestad de administración y de vigilancia que ..., [a] lo sumo, lo habilitan para dar permisos, otorgar concesiones, efectuar registros, controlar a los permisionarios y concesionarios y percibir ingresos. El asunto es, entonces, de mera distribución de competencias o adjudicación de potestades."

2.1.2. Titularidad del dominio sobre hidrocarburos. Evolución del régimen legal.

2.1.2.1. Bajo el imperio de la Constitución Nacional de 1853-60

La Constitución de 1853 guardó silencio sobre el punto, posiblemente dado que en la época de su sanción, la potencialidad económica y estratégica del recurso era desconocida.

Para entonces el motor de explosión aún no se había inventado, y la industria del plástico y los compuestos polimerizados era desconocida. Las utilidades de los hidrocarburos se limitaban a iluminación, calafateo, aplicaciones medicinales de la vaselina y a la obtención del kerosén mediante una primitiva destilación sin curvas que se puedan denominar tales.

No obstante la omisión, tanto del texto constitucional en lo referente a los recursos mineros, como de sus antecedentes, fluía unánimemente de la doctrina, la titularidad del dominio tanto eminente como privado, de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos, pudiendo resumirse los fundamentos que se exponen seguidamente.

Los antecedentes históricos regalistas no tienen en cuenta que el dominio sobre los recursos naturales no pasó directamente de la Corona a la Nación constituida en 1853; por el contrario, luego de 1810 sobrevino la disolución nacional, con lo que tal dominio habría pasado a las provincias, y de éstas, recién a la Nación en 1853. La historia, pues, no parece inicialmente otorgar título a la Nación, sino a las provincias.

Conforme el art. 1 CN, nuestro país es un país federal. Las provincias son estados, y como tales tienen entre sus elementos al territorio, la población y el poder. El territorio comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y mar adyacente de haberlo. El gobierno

federal no puede desmembrar el territorio provincial, cubierto en su integridad por la garantía federal.

El art. 4 CN no incluía a los yacimientos mineros provinciales entre los bienes pertenecientes y que conforman el tesoro nacional.

Los artículos 5 y 6 de la CN reconocen y garantizan el respeto a las autonomías provinciales, preexistentes a la Nación, y la no intervención de ésta en aquellas.

Por el art. 14 CN las provincias gozan del derecho de usar y disponer de su propiedad, propiedad que es inviolable (art. 17 CN) y no puede ser confiscada.

Por el art. 104 CN, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y para ceder a la Nación alguna parte del territorio provincial es necesaria una ley de la legislatura provincial que así lo autorice, con carácter previo a la ley de la Nación.

Las atribuciones del Congreso de la Nación lo facultan para disponer de las tierras de propiedad nacional, pero no puede disponer de los dominios provinciales (art. 67 inc. 4º CN), ni aún bajo el amparo de la cláusula de progreso (art. 67 inc. 16 CN).

El art. 28 CN prohíbe alterar por medio de leyes los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores.

El Código Civil (29-09-1869) otorgaba el dominio privado del subsuelo y de las sustancias minerales que él contenga a las provincias dentro de los límites de su territorio (arts. 2339 y 2342 inc. 2 CC).

La Ley 726 de 1875, disponía en su art. 2 que para redactarse el Código de Minería, debía tomar como base que las minas serían bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en el que se encontraran.

El propio Código de Minería posteriormente sancionado en su virtud establecía que los yacimientos de hidrocarburos (denominados combustibles-betunes-aceites minerales, art. 3 § 2) pertenecían a la primera categoría, y por tanto correspondían al dominio de la Nación o de las Provincias, según el territorio en el que se encontraran.

La misma Ley N° 17.319 (B.O. 30/06/1967), en su art. 12, reconoció a las provincias una participación en las regalías que perciba la Nación por la explotación de hidrocarburos. Este reconocimiento no es otra cosa que la justificación del despojo, ya que carece de todo fundamento ni justificación jurídica; es más si se reconoce la participación sólo a las provincias petroleras, no tiene sentido negarla a las que no lo son, frente a la propiedad nacional de los yacimientos.

Sin embargo, la jurisdicción sobre los hidrocarburos fue nacionalizada tempranamente, mediante la sanción de la Ley N° 14.773 (B.O. 13/11/1958), cuyos principales puntos son los siguientes³⁴:

- Nacionalización de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos.

³⁴ Para su comprensión, es conveniente efectuar un breve resumen de las distintas actividades involucradas en la industria petrolera. La misma puede consultarse en el Apéndice I.

- Monopolio estatal de toda actividad requerida para la explotación de dichos hidrocarburos, que recae en Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado.
- Se respetan los derechos existentes a favor de los particulares al 1/1/1958, sobre los yacimientos sus actividades referentes al estudio, exploración, explotación, industrialización, etc.
- Prohibición de otorgar nuevas concesiones.
- Coparticipación de las provincias y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur: el Estado Nacional reconoce a las provincias en cuyos territorios se encuentren los yacimientos, el 50% del producido neto de la explotación correspondiente.
- Inmunidad Fiscal de YPF, Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales: están exentos de toda clase de gravámenes, impuestos y tasas.

A pesar de que suele citarse - tanto en apoyo de la tesis nacionalista como de la conveniencia de la explotación por parte del Estado en forma exclusiva - el dictado del conocido decreto del entonces Presidente Quintana, en ocasión de producirse en Comodoro Rivadavia el descubrimiento del primer yacimiento de relevancia comercial de 1907, debe recordarse que en esa época el yacimiento se encontraba en un Territorio Nacional, por ende sujeto a jurisdicción federal, por lo que no hubo ninguna nacionalización, sino sólo el otorgamiento de un acto del Gobierno Nacional en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Este criterio fue seguido por la ya citada Ley N° 17.319 (B.O. 30/06/1967)³⁵.

- Se ratifica que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al Estado Nacional.
- El Poder Ejecutivo Nacional es el designado para fijar la política nacional con respecto a las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad.
- Se incorpora a las empresas privadas o mixtas a las actividades de explotación, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos.
- El Poder Ejecutivo puede otorgar permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos. Estos concesionarios tienen el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan pudiendo comercializarlos junto con sus derivados.

³⁵ Artículo : *Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional.*

- Se reconoce a las provincias en cuyos límites se exploten los hidrocarburos, una participación en el producto de dicha actividad, de acuerdo a lo que el Estado Nacional perciba en concepto de regalía.
- El concesionario de explotación pagará mensualmente al Estado Nacional, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del 12% (doce por ciento), que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta el 5% (cinco por ciento) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos. Será percibida en efectivo o en especie.
- El Estado Nacional debe destinar al desarrollo de Tierra del Fuego un porcentaje de la regalía que perciba por la explotación de hidrocarburos ubicados en dicho territorio.
- Los permisos de exploración son otorgados por el Poder Ejecutivo.
- Los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación, están sujetos al régimen fiscal que rige para toda la República, con particularidades.
- El titular de un permiso de exploración paga anualmente un canon por adelantado.
- Las empresas estatales abonarán al Estado Nacional, en efectivo, el 12% del producido bruto en boca de pozo de los hidrocarburos que extraigan de los yacimientos ubicados en las áreas reservadas a dichas empresas.
- El órgano de aplicación de la ley es la Secretaría de Estado de Energía y Minería o los organismos que dentro de su ámbito se determinen.
- Pueden ser cedidas a las Provincias aquellas zonas de explotación (yacimientos) abandonadas o de escasas reservas, sin el pago del derecho de explotación. Las Provincias deciden su explotación directamente o en asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras. (Dec Reg N° 1055/89)
- Las provincias productoras de hidrocarburos son consideradas hábiles para participar y ser adjudicatarias en los concursos de áreas de su territorio.
- Pueden ser cedidas a las Provincias dentro de cuyo territorio se encuentren aquellas zonas de explotación (yacimientos) abandonadas o de escasas reservas, sin el pago del derecho de explotación. Las Provincias deciden su explotación directamente o en asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras.

La ley llegó finalmente a consideración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuya jurisprudencia definió la cuestión otorgando validez constitucional a la tesis estatista, en "Mendoza, Provincia de c/ Estado Nacional s/ inconstitucionalidad", sentencia del 2 de agosto de 1988, temperamento reiterado en "Mendoza, Provincia de c/Estado Nacional"³⁶.

³⁶ Se citan por su relevancia, los siguientes párrafos de la sentencia:

"La Constitución, al conferir al legislador nacional la facultad de dictar el Código de Minería le otorgó la atribución de establecer en su integridad el régimen legal de las minas, entre las cuales se encuentran

En ambos casos, contrariamente a lo que la doctrina constitucional mayoritaria entendía, consideró que no existía óbice constitucional para que el legislador escogiera al asignar el dominio, entre la Nación y las provincias, siendo ambas opciones igualmente justas y constitucionalmente válidas.

En resumen, hasta la sanción de la Ley N° 14.773 (B.O. 13/11/1958), los yacimientos de hidrocarburos estaban bajo el dominio eminente y de derecho privado de las provincias o de la Nación, según el reparto constitucional de jurisdicciones. Desde la sanción de esa ley hasta la sanción de la Ley N° 24.145 (BO 06-11-1992), que a continuación se comenta, los yacimientos de hidrocarburos pasaron al dominio eminente y de derecho público del Estado Nacional.

Con la sanción de la Ley N° 24.145 (B.O. 06/11/1992), denominada de "PROVINCIALIZACION DE HIDROCARBUROS", se revierte en forma considerable la situación. En efecto, esta ley dispone que:

los yacimientos de hidrocarburos, y decidir sobre tales bases lo atinente al dominio, aspecto innegablemente vinculado al ordenamiento jurídico minero.

Las provincias, al delegar en el Congreso Nacional la potestad de dictar el Código de Minería, han reconocido también la de legislar sobre el dominio minero.

El gobierno federal, por medio de su órgano legislativo, ha sido investido por la Constitución, para que, como instancia suprema de coordinación y decisión para aquellas materias que afectan al país en general, legisle sobre el dominio minero.

En materia de dominio minero, el principio de supremacía consagrado en el art. 31 de la Ley Fundamental torna inviable cualquier pretensión basada en leyes o constituciones provinciales y limita los alcances de derechos preexistentes.

La Ley Fundamental, como ordenamiento jurídico nacido de la voluntad constituyente, es un acto originario, fundacional, que por su propia consecuencia, limita los alcances de los antecedentes institucionales, valiosos sí pero sólo como pautas interpretativas.

La atribución otorgada al Congreso de dictar el Código de Minería no supone, por sí misma, reconocer en el Estado Nacional el dominio minero.

Tratándose de minas de petróleo, el criterio interpretativo de la justicia debe informarse por el que orienta a la legislación general y nacional en la materia, que contemplan los graves y trascendentales problemas económicos y políticos vinculados y suscitados por éste mineral que ha revolucionado la técnica y, consiguientemente, transformado muchos aspectos de la vida interna e internacional.

Es razonable que el legislador nacional dictara un conjunto de disposiciones que reservaran al estado nacional la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos, ya que su régimen de dominio mira directa y primordialmente a salvaguardar importantes valores generales y al logro del bien común de la Nación toda.

La titularidad del dominio de los yacimientos de hidrocarburos no puede surgir por sí y sin previsión legislativa, de la ubicación geográfica ni del descubrimiento u ocupación, sino de la finalidad específica de su explotación enderezada al logro de objetivos de indudable relevancia nacional que, al par que trascienden, incluyen los intereses de todas las provincias y afectan a la comunidad entera del pueblo de la Nación.

Si bien la regla del art. 7° del Código de Minería dispone legítimamente la distribución de jurisdicciones entre la Nación y las provincias, no existen reparos para que por medio de normas de igual rango legal - como las de la ley 17.319 - dictadas en ejercicio de la misma potestad legislativa del inc. 11 del art. 67 de la Constitución Nacional, se atribuya el dominio de los yacimientos de hidrocarburos al gobierno nacional y se lo autorice por sí y por sus empresas a convocar licitaciones y celebrar contratos para la exploración o explotación de tales combustibles.

No puede resultar atentatorio al principio de autonomía provincial el ejercicio por la Nación de facultades que le han sido delegadas, por más que deban ejercitarse en el territorio mismo de los estados provinciales."

- Se transfiere el dominio público de los yacimientos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de Doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base. Dicha transferencia tendrá lugar cuando se haya cumplido lo establecido en el Artículo 22 de la ley (sancionada y promulgada como ley modificatoria de la Ley N° 17.319 para adecuarla a este nuevo régimen), salvo en los siguientes casos, en los que tiene lugar a partir del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales:
 - a) El área asignada a YPF Sociedad Anónima para sus actividades de exploración y/o explotación por sí, por terceros o asociada a terceros, que se consignan en el Anexo I y III de la ley;
 - b) Las concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas a empresas privadas de conformidad a las disposiciones de las Leyes N° 17.319 y N° 23.696 y los Decretos N° 1.055/89, N° 1.212/89 y N° 1.589/89, vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley y que se detallan en Anexo II; y
 - c) Los permisos de explotación y concesiones de explotación que se otorguen en el futuro, como consecuencia de la reconversión de contratos celebrados con respecto a áreas asignadas a YPF Sociedad Anónima, que se consignan en los Anexos I y III de la ley. En el caso de las áreas que, en el marco de la Ley N. 17.319, se encontraren comprendidas en cursos en trámite al momento de promulgarse la ley, convocados con la finalidad de otorgar permisos de exploración o concesiones de explotación, detalladas en el Anexo IV, y que no hubieren sido adjudicadas, la transferencia de dominio se efectiviza al cumplirse con lo establecido en el Artículo 22 de la ley.

Continúan perteneciendo al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en el territorio de la Capital Federal o en su jurisdicción sobre el lecho argentino del Río de la Plata, como así también aquellos que se hallaren a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental o bien hasta una distancia de Doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base.

En las áreas cedidas a las Provincias en virtud de lo establecido en el Artículo 20 del Decreto N° 1.055/89 (zonas de explotación abandonadas o de escasas reservas), la transferencia, se perfecciona al momento de promulgarse la ley.

- La Comisión de Provincialización de Hidrocarburos tiene a su cargo redactar el proyecto de Ley Modificatoria de la Ley N° 17.319.
- Se aprueba lo dispuesto por el Decreto N° 2.778/90, que transformó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, regida por la Ley N. 19.550, Capítulo II, Sección V, Artículo 163 a 307 (t.o.1984).
- Se declara "sujeto a privatización" al Capital Social de YPF Sociedad Anónima.

El primer interrogante que surge es si la transferencia del dominio público de los yacimientos dispuesta en la ley, implica también la del dominio eminente sobre los mismos. La respuesta es negativa, dado que, en primer término, se ha opinado que uno y

otro son institutos distintos³⁷. Asimismo, se hace notar que si bien se transfería el dominio público a las provincias, en los arts. 2 a 4, y 18 a 23 se introducían modulaciones a tal principio, cuyo fundamento no podía ser otro que la intención del legislador de mantener ciertas potestades federales emergentes de la subsistencia del dominio eminente federal, ello es de suponer, con fundamento en la necesidad coyuntural de contar con los ingresos que tal dominio sobre los yacimientos supone.

De todos modos, esta situación sólo se mantuvo vigente por menos de dos años, hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994

2.1.2.2. La reforma constitucional de 1994

El artículo 124 de la Constitución Nacional dispuso: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Con este dispositivo confluyen, jurídicamente, a partir de 1994 en cabeza de las provincias, ambos dominios, el eminente y el público.

³⁷ Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, Tomo: 0213, Página: 085, Fecha: 27 de abril de 1995, Número de Dictamen: 000061, Partes: Dirección Nacional de Vialidad, Emisor: Alberto Manuel García Lema. Cabe destacar que la Procuración del Tesoro de la Nación es el máximo organismo de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo Nacional.

Sección 2. La potestad regalista

2.2.1. Antecedentes

El término regalía (*regalie* [francés], *royalty* [inglés]), tiene origen en la época en que el Rey tenía derechos exclusivos sobre ciertas cosas (minas, carreteras, etc.) y cuyo uso consentía mediante el pago de una regalía.

De allí que los recursos minerales y demás riquezas contenidas en el subsuelo siempre se han regido por el principio legal acuñado sobre tal base: ser propiedad del Estado.

Este principio ha sido conocido, como Sistema Regalista o Dominial, apareciendo en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de lo establecido por las antiguas leyes españolas que atribuían a la corona la propiedad de las minas, con la salvedad de que la propiedad del Rey fue sustituida por la de propiedad de la República.

Son antecedentes relevantes al respecto el Estatuto de Hacienda y Crédito Público de 1853, por el que se ratificó la vigencia de las denominadas Ordenanzas de México de la época colonial, en las cuales se atribuía el dominio eminente u originario de las minas a la Nación; el Código Civil de 1869, el Código de Minería de 1886 y la Ley N° 12.161 de 1935, integrante del Código de Minería, por la que se consideró a las minas bienes privados de la Nación o de las provincias según el territorio en el que se encontraran.

2.2.2. Concepto, naturaleza y fundamento

Se define a la regalía como la detracción de un porcentaje del mineral extraído en boca-pozo o boca-mina, según se trate o no, respectivamente de hidrocarburos, pagadero en especie y eventualmente sustituible por pago en dinero.

La naturaleza de la potestad regalista se ha buscado en:

- Recurso fiscal: retribución obligatoriamente establecida por el Estado que el explotador paga a éste por el agotamiento de los yacimientos minerales sobre los que el primero tiene el dominio originario. Es la postura mayoritaria, ya que carece de muchos de los caracteres distintivos de los tributos.

En este caso, la potestad regalista recae en la persona jurídica de derecho público que detente el dominio originario sobre el yacimiento, esto es, el Estado Nacional o provincial según la norma respectiva.

En el caso de la Constitución vigente, por el art. 124, recae en las provincias como se indicara.

- Tributo. Impuesto directo: se considera tal, aquél que se recaude de sujetos inscritos en un registro llevado por los órganos recaudadores, o aquél en el que el obligado al pago sea quien en definitiva la soporte sin posibilitar su traslación, o aquél que recae sobre una manifestación inmediata de riqueza. Postura minoritaria.

En este caso, la Constitución Nacional actual en su artículo 75 inc.- 2, establece que la potestad para el establecimiento de contribuciones directas y por tiempo indeterminado es exclusiva y corresponde a las provincias.

El texto anterior contenía una disposición análoga.

2.2.3. Evolución histórica de la potestad regalística

Como se advierte de lo expuesto, la potestad regalista se encuentra indisolublemente relacionada con la persona de derecho público que detente el dominio eminente, dado que ese poder, jurisdicción, "potestas" o capacidad de actuar sobre el yacimiento, que le confiere su naturaleza de bien de utilidad pública.

No obstante ello, como ocurre con muchos otros institutos, el derecho positivo (es decir, la legislación que establece un determinado régimen jurídico sobre un instituto) no va de la mano con la naturaleza jurídica del instituto al que se refiere. Influyen en ello múltiples razones de carácter extrajurídico: coyunturales, económicas, políticas, etc.

Es por ello que, si bien se ha hecho una introducción un tanto extensa relativa al dominio minero y las razones que abonan que el mismo deba asentar en cabeza de la Nación o de las Provincias, ello es fundamental en orden a un mejor entendimiento del problema y las posibles implicancias del mismo, en su totalidad, más allá del divorcio entre derecho positivo e instituto.

En este orden, podemos sintetizar la evolución histórica de la potestad regalista, en los siguientes períodos:

a) Hasta el 1-4-1935

Esta etapa comprende hasta la sanción de la Ley N° 12.161 (BO 1-4-1935). Como se explicara anteriormente, no existía imposición de regalía alguna de parte del Gobierno Federal, distinta de los impuestos comunes. Existía el consenso sobre el dominio eminente y público de las Provincias sobre los yacimientos.

b) Desde el 1-4-1935 hasta el 13-11-1958

Esta etapa comprende desde la sanción de la Ley N° 12.161 (BO 1-4-35), hasta la sanción de la Ley N° 14.773. La primera modifica el Código de Minería, introduciendo el régimen relativo a los hidrocarburos líquidos y gaseosos. Declara a los yacimientos de los mismos bienes del dominio privado de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren (art. 1). Se fija una "contribución" (sic) del 12 % del producto bruto por la explotación de los yacimientos a favor del Estado Nacional o provincial en cuyo territorio se encuentre el yacimiento. Establecía un sistema de permisos de exploración y concesiones de explotación.

c) Desde el 13-11-58 al 30-06-1967

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 14.773 hasta la sanción de la Ley N° 17.319. La Nación nacionaliza los yacimientos. Se elimina el sistema de permisos de exploración y concesiones de explotación, restringiendo la adquisición de nuevos

yacimientos por parte de los sujetos privados. La explotación petrolera se instrumenta a través de contratos de locación de obra retribuidos en dinero, sin adquirir derecho de propiedad alguno, ni sobre los yacimientos ni sobre el petróleo extraído. Los derechos de las provincias se limitaban a una participación por sobre lo producido por YPF por sí o a través de sus contratistas, consistente en el 50 % del producto neto de la explotación (art. 5), que no podía ser inferior al 12 % del producto bruto (art. 9).

d) Desde el 30-06-1967 al 6-11-1992

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 17.319 hasta la sanción de la Ley N° 24.145. Se vuelve al sistema anterior de permisos y concesiones; sin embargo la selección del contratante era por concurso, y la concesión era por tiempo determinado. El concesionario no adquiría la propiedad del yacimiento, como consecuencia del carácter público del dominio involucrado. Establecía regalías del 12 % del producto bruto, pagaderas a la Nación en efectivo o especie a opción de la Nación, que a su vez las entregaba a las provincias. El Poder Ejecutivo puede reducir hasta el cinco por ciento (5%) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos. El Estado Nacional reconoce en beneficio de las provincias dentro de cuyos límites se explotaren yacimientos de hidrocarburos, una participación en el producido de dicha actividad pagadera en efectivo y equivalente al monto total que el Estado Nacional perciba en concepto de regalías (art. 12); y se destina al desarrollo del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, un porcentaje de la regalía que perciba por la explotación de los yacimientos de hidrocarburos ubicados en dicho territorio (art. 13).

e) Desde el 6-11-1992 al 11-8-2003

Este período comprende desde la sanción de la Ley N° 24.145 hasta el dictado del Decreto N° 546/03. La ley mencionada, junto con la transformación de YPF en YPF SA y su privatización, dispuso la transferencia a las provincias de algunos yacimientos en los términos explicados más arriba (no resultaron ser los de mayor relevancia). En cuanto a las regalías, establecía cierta participación a las provincias en su art. 2, y en los arts. 19 a 23 establecía un régimen de determinación del monto de la deuda reclamada por las provincias en concepto de regalías de petróleo y gas. En caso de determinarse una acreencia en favor de las Provincias, la misma es cancelada mediante la entrega de Acciones Clase "B" de YPF Sociedad Anónima y/o de Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos. Estos Bonos pueden ser empleados por las Provincias, a su valor nominal, para la adquisición de las acciones Clase "B" de YPF Sociedad Anónima, para cancelar deudas con el Estado Nacional, para adquirir otros activos del Estado Nacional que éste enajenase total o parcialmente, o bien a su valor de mercado para otras aplicaciones. El Estado Nacional debe reconocer a las Provincias en cuyo territorio se encuentren, a título de participación, el diez por ciento (10%) sobre el derecho de asociación percibido y, en su caso, a percibir, por las denominadas Áreas Centrales de YPF Sociedad Anónima y por las áreas de las Cuencas Austral y Noroeste.

Debe recordarse que, en 1994, la Constitución reformada transfirió el dominio eminente sobre los yacimientos de hidrocarburos a las provincias, y con él, en teoría, la potestad regalista, de modo tal que a partir de esta fecha, puede afirmarse que es notable el divorcio existente entre la realidad fáctica y la realidad normativa.

f) Desde el 11-8-2003

Con el dictado del Decreto N° 546/03 se reconoce a los Estados Provinciales, a través de sus organismos concedentes o de aplicación, el derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que se reviertan a las Provincias, denominadas "en transferencia" por el Decreto N° 1955 de fecha 4 de noviembre de 1994, y sobre aquellas áreas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia Autoridad Provincial competente, y a ejercer, dentro de sus jurisdicciones, todas las competencias que el Artículo 98 de la Ley N° 17.319 otorga al PODER EJECUTIVO NACIONAL. Continúan, sin embargo, bajo jurisdicción nacional, permisos de exploración y concesiones de explotación y de transporte de hidrocarburos otorgados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL sobre áreas o yacimientos localizados en las Provincias, hasta el dictado de la ley modificatoria de la Ley N° 17.319.

Puede entenderse que, de esta manera, queda abierto el camino para concretar la transferencia definitiva y plena de los yacimientos a las provincias. El procedimiento será complejo, ya que involucrará en muchos casos la creación de organismos provinciales de regulación y contralor, la capacitación del personal, la negociación o renegociación de contratos, etc.

Debe recordarse que este Decreto de Necesidad y Urgencia no goza aún de la ratificación legislativa necesaria para que su carácter sea definitivo.

Seguidamente se resumen en un cuadro sintético la evolución comentada previamente.

REGALÍAS PETROLERAS
SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Norma	Fecha B.O.	Resumen
Ley N° 12.161	01/04/1935	<ul style="list-style-type: none"> • Las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos son bienes de dominio privado de la Nación o de las provincias según el territorio en que se encuentren. • El Estado Nacional tiene facultad para limitar o prohibir la importación o exportación de hidrocarburos cuando en casos de urgencia lo aconsejen razones de interés público. • El Estado Nacional o provincial percibirá como contribución, el 12% del producto bruto.
Ley N° 14.773 (derogada por Ley N° 17.319)	13/11/58	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalización de los yacimientos: son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional. • El Estado Nacional reconoce a las Provincias donde se encuentren los yacimientos una participación en el producido.
Ley 17.319 (vigente)	30/06/1967	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de las empresas privadas en las actividades. • La aplicación está a cargo de la Secretaría de Estado de Energía y Minería. • El Estado Nacional reconoce a las Provincias donde se encuentren los yacimientos una participación en el producido.
Decreto N° 8.546/68 (vigente)	31/12/1968	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319
Decreto N° 6.815/69 (vigente)	03/11/1969	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Régimen Tributario Especial
Decreto N° 2.407/83 (vigente)	20/09/1983	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Normas de seguridad para el expendio de combustibles por surtidor.
Decreto N° 1.443/85 (vigente)	09/08/1985	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Se faculta a YPF a convocar a concurso público internacional y celebrar contratos destinados a la exploración y posterior explotación de hidrocarburos.
Decreto N° 1.055/89 (vigente)	12/10/1989	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Se avanza en la desregulación progresiva de la actividad.
Decreto N° 2778/90 (vigente)	11/01/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación de YPF Sociedad del Estado, en Sociedad Anónima, aprobándose el plan de Transformación Global.

Decreto N° 44/91 (vigente)	11/01/1991	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentario de Ley 17.319. Se regula el transporte de hidrocarburos, designándose a la Secretaría de Energía como autoridad de aplicación.
Ley N° 24.145 (vigente)	06/11/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Se transfiere el dominio público de los yacimientos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren. • Esta transferencia se perfeccionará una vez sancionada y promulgada la nueva ley modificatoria de la Ley N° 17.319, salvo en determinados casos enumerados en su art. 1°, en los que la transferencia tendrá lugar a partir del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales. • La Comisión de Provincialización de Hidrocarburos tendrá a su cargo redactar el proyecto de ley modificatoria de la Ley N° 17.319. • Se declara "sujeto a privatización" al Capital Social de YPF Sociedad Anónima.
Decreto N° 1.106/93 (vigente)	03/06/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto social de Y.P.F. S.A.
Constitución Nacional Art 124	22/08/1994	<ul style="list-style-type: none"> • "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio."
Decreto N° 1.955/94 (vigente)	11/11/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del régimen transitorio de exploración y posterior explotación de hidrocarburos de aquellas áreas que no han sido incluidas en alguno de los Anexos de la Ley 24.145 o que habiendo sido incluidas en dichos anexos, se hubieran revertido con anterioridad a la promulgación de la futura Ley a sancionarse.
Decreto N° 546/03 (vigente)	11/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Norma complementaria del Decreto 1955/94. Se reconoce a los Estados Provinciales el derecho a otorgar permisos. • Transfiere las actuales potestades de la Secretaría de Energía y del Poder Ejecutivo Nacional, según sea el caso, a las respectivas Autoridades Provinciales, explicitando la facultad de estas últimas de otorgar permisos de exploración, concesiones de explotación y concesiones de transporte para desarrollar sus recursos hidrocarburíferos, en virtud de lo prescrito por el artículo 124, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. - La coordinación y dictado de la política general en materia de hidrocarburos permanece a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, por medio de la Secretaría de Energía.

2.2.4. El rol del Estado Nacional en el marco de la actual legislación

Hasta la eventual concreción de las transferencias plenas a las Provincias, el Estado Nacional detenta con carácter residual, todas las facultades de las que gozaba hasta el momento de la sanción de la última legislación.

En particular, surge de los considerandos que es voluntad del Estado Nacional conservar *"el rol de coordinación y dictado de la política general en materia de hidrocarburos"*, por lo cual crea un régimen de información a favor de la Secretaria de Energía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Arts. 2, 3, 6 y 7).

En fundamento de esta potestad que continuará ejerciendo el Poder Ejecutivo Nacional, puede recurrirse a la denominada *"cláusula del progreso" o "policía de la prosperidad"* del art. 75 inc. 18 CN.

Es que la fijación de una política petrolera nacional (que involucre administración de reservas, exportaciones, importaciones, etc.) podría definirse como un conflicto o contraposición de valores con respecto a las propias potestades provinciales. En tal caso, cuando hay que optar entre valores jurídicos contrapuestos, la elección hecha en favor del que posee más jerarquía es la solución constitucional. Todo conflicto jurídico es un conflicto de valores, y producido un conflicto insalvable de valores, el bien jurídico más valioso es el que debe prevalecer. En la ocasión, los valores que deben prevalecer sin duda, son los contenidos en el artículo 75, inciso 18 de la Constitución Nacional, que consagra la llamada "policía de prosperidad"³⁸. Esta cláusula, que se incluyó debido al influjo de Alberdi, ha sido considerada como "importantísima", ya que "prosperidad del país, adelanto y bienestar de todas las provincias" significa bien común del país en su totalidad. Su alcance se encuentra hoy confirmado por el inciso 19 del mismo cuerpo legal³⁹, fruto de la Convención Reformadora de 1994; siendo no obstante admisible la introducción de modulaciones de acuerdo a la participación reconocida a las provincias en el inc. 17 § 2 del mismo cuerpo legal⁴⁰.

³⁸ Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

³⁹ Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. (...)

⁴⁰ (...) Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Apéndice 1

Actividades involucradas en la industria petrolera

EXPLORACIÓN: Consiste en el conjunto de operaciones necesarias para la búsqueda de hidrocarburos naturales, mediante la utilización de diversas técnicas geológicas, geofísicas, geoquímicas u otras como lo serían por ejemplo, la perforación de pozos.

Esta actividad representa la etapa más riesgosa y determinante de la industria petrolera y el éxito de sus resultados, de alguna manera, define la permanencia y magnitud del desarrollo de esta industria. Así mismo, por tratarse de actividades riesgosas, se utilizan técnicas modernas que se fundamentan en estimados e interpretaciones con un elemento importante de incertidumbre en lo referente a sus resultados.

La búsqueda de yacimientos es indispensable para garantizar a la industria suficientes reservas que justifiquen la magnitud de las inversiones que son requeridas para producir, transportar, almacenar, refinar y distribuir los hidrocarburos y sus derivados.

EXPLOTACIÓN: Consiste en el conjunto de operaciones empleadas para traer a la superficie los hidrocarburos naturales, utilizando la energía natural del yacimiento (conocida como extracción primaria) o mediante la aplicación de otros métodos de extracción (denominada extracción adicional).

Mediante la actividad de explotación se desarrollan los descubrimientos hechos durante la fase de exploración y la misma constituye una función básica de la operación con gran incidencia en la consecución de los objetivos de la industria petrolera.

La explotación se inicia con los estudios de geología e ingeniería necesarios para definir las acumulaciones petrolíferas, que luego se desarrollarán a través de la perforación de pozos y la construcción de instalaciones conexas de producción. Esta actividad incluye asimismo, todo lo relativo a la extracción, manejo y tratamiento de los hidrocarburos y al final, la entrega de los mismos a los lugares de almacenamiento de donde son transportados a los sitios de distribución o exportación correspondientes.

TRANSPORTE: Consiste en el conjunto de operaciones requeridas para llevar los hidrocarburos naturales y los productos obtenidos de su refinación a los sitios de almacenamiento o centros de consumo.

En sus orígenes, para transportar el crudo a cortas distancias, por vía terrestre o fluvial, se utilizaron barriles de diferentes volúmenes cuyas muelas estaban sujetas en los extremos y en el medio por flejes muy ajustados para impartirles mayor hermeticidad.

Posteriormente, el incremento de la producción petrolera incidió en el aumento de la fabricación de los barriles de madera y luego se construyeron barriles de metal. Así mismo, en aquella época se optó por utilizar lo que se denominó "la regla de Virginia Occidental" que definía el barril para transportar petróleo como un recipiente hermético capaz de contener 40 galones y una porción extra de 2 galones a favor del comprador, con lo cual y derivado de tal situación, en la actualidad el barril petrolero universalmente aceptado contiene 42 galones, equivalentes a 159 litros, manteniendo

sus dimensiones originales de aproximadamente 88 centímetros de altura y 48 de diámetro.

El transporte de crudos se puede realizar por vía terrestre, fluvial y marítima. Por vía terrestre se utiliza un sistema conocido como oleoductos, que está constituido por la tubería troncal o principal y el patio de tanques. La parte del sistema de oleoductos llamada tubería troncal, es aquella que se extiende entre el área de producción y los patios de tanques o terminales de embarque.

El crudo fluye desde el yacimiento hacia el pozo, asciende por flujo natural o bombeo mecánico hasta el cabezal del pozo y es llevado mediante tuberías de flujo hasta las estaciones recolectoras y luego a los patios principales de tanques y de allí es bombeado a través de las tuberías troncales hasta la refinería o terminal de embarque correspondiente.

Los terminales de embarque, antes referidos, son instalaciones que reciben los crudos provenientes de los patios de tanques y los productos elaborados por las refinerías con el fin de almacenarlos y luego embarcarlos hacia distintos sitios dentro del país o del exterior.

El transporte marítimo internacional permite exportar el producto a diversos países, en barcos especiales a los cuales se les paga un flete o precio por el transporte de dicha mercancía y para ello existen diferentes modalidades para el fletamento de buques dependiendo del tiempo, del viaje, del volumen de crudo transportado, etc.

ALMACENAMIENTO: Consiste en la colocación y retención de los hidrocarburos naturales y productos de su refinación en depósitos en el suelo o en el subsuelo inmediato (tanques subterráneos para guardar productos refinados) o en el subsuelo profundo (domos de sal para guardar petróleo o gas). Se trata de una actividad que está muy relacionada con el transporte de hidrocarburos.

En los terminales también se realiza una actividad de almacenamiento de los productos elaborados por las refinerías y es el lugar donde se realiza la fiscalización antes comentada, cuyo procedimiento consiste en la medición del volumen de cada tanque donde se almacena petróleo para exportar, vender o utilizar en cualquier forma.

REFINACIÓN: Constituye el conjunto de operaciones unitarias físicas y químicas requeridas para separar y transformar los hidrocarburos con el fin de obtener productos de determinadas especificaciones cuyas composiciones son hidrocarburos. Dentro del conjunto de operaciones unitarias se pueden mencionar las de adsorción, absorción, refrigeración, destilación y la de mezcla o manufactura, entre otras. Los procesos de refinación son a su vez, la separación, la conversión y la conversión profunda.

El petróleo crudo tal y como es extraído del subsuelo es de un uso muy restringido porque no satisface los requerimientos de calidad exigidos en las diferentes aplicaciones industriales; por ello el mismo es procesado en plantas complejas y costosas para obtener productos técnicamente útiles y de comercialización.

COMERCIALIZACIÓN: Está compuesto por la actividad de mercadeo interno y la de comercio internacional de hidrocarburos. El comercio exterior de hidrocarburos

comprende la exportación de los mismos así como de los productos refinados y todas las actividades que le son inherentes. Esta fase del negocio petrolero es la más importante y constituye la operación que origina los ingresos para la industria de los hidrocarburos.

Capítulo 3

La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas

3.1. Introducción

En este capítulo se analiza la importancia relativa de las regalías como recurso de financiamiento de los gobiernos provinciales de Argentina. La intención es evaluar la relevancia económica, y consecuentemente política, que el tema reviste en el marco de los acuerdos federales fiscales y financieros en general y tributarios en particular. Asimismo, se evalúa el comportamiento fiscal de los gobiernos durante los años ochenta, noventa y principio del actual milenio, con relación a la volatilidad del precio internacional del petróleo. Por último, el tratamiento tributario de los derivados del petróleo (Impuesto a los Combustibles), que no puede desconocerse al momento de definir la política pública en materia del recurso no renovable.

Un aspecto que debe resaltarse es que el tema de las regalías, categorizadas como un “recurso no tributario”, a diferencia de los recursos tributarios usuales de los gobiernos subnacionales, plantea la existencia de asimetrías extremas entre provincias, es decir, entre las que poseen recursos no renovables y las que carecen de ellos. Se trata de asimetrías muy diferentes a la más comunes referidas a las bases imponibles de los impuestos, que registran naturales diferencias en su distribución espacial.

En efecto, las provincias suelen tener como recurso propio un menú tributario muy similar entre sí, a excepción de las regalías. Los Impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotores y Sellos, han constituido y continúan constituyendo en el presente, los integrantes básicos de la estructura tributaria clásica de estos gobiernos⁴¹. Por cierto que los rendimientos de cada uno de estos tributos difiere entre provincias, pero en el caso del rendimiento de las regalías, por razones obvias, la divergencia resulta superlativa.

3.2. Las regalías y los recursos corrientes de las provincias

En el Cuadro N° 1 se muestra el detalle de las regalías recibidas por las provincias argentinas y el total de los ingresos corrientes consolidados (24 jurisdicciones), los que incluyen tanto recursos propios como los provenientes del nivel nacional de gobierno (por tanto, comprendiendo a las transferencias derivadas del régimen de coparticipación federal de impuestos y otras transferencias nacionales).

Del mismo se infiere la baja relevancia que en el total de los recursos propios consolidados de las 24 jurisdicciones representan estos recursos. Sin embargo, no ocurre lo mismo en las provincias que poseen los recursos no renovables, particularmente en las seis provincias petroleras más importantes, es decir, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego, Río Negro y Mendoza. En el Cuadro N° 2 se vuelca la información correspondiente.

⁴¹ Para un análisis empírico de estas fuentes tributarias, ver Piffano, H. (1998a), (1998b) y (1998c). Asimismo, Di Gresia, L., Garriga, M., y Piffano, H. (2003).

Los Gráficos N° 1 y N° 2 muestran la evolución de las regalías recibidas en las últimas dos décadas por las seis provincias petroleras más importantes; el primero referido al monto total en miles de pesos y el segundo mostrando su relevancia respecto a los ingresos corrientes de estas provincias.

CUADRO N° 1. REGALÍAS E INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADOS (24 JURISDICCIONES)			
AÑO	TOTAL REGALÍAS	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	REGALÍAS / INGRESOS CORRIENTES (%)
1983	749,500	12,823,778	5.8
1984	691,900	12,677,666	5.5
1985	843,800	12,542,666	6.7
1986	1,078,400	15,214,409	7.1
1987	1,007,400	13,175,381	7.6
1988	1,007,400	13,175,381	7.6
1989	625,400	11,557,643	5.4
1990	588,656	11,334,376	5.2
1991	460,384	14,530,072	3.2
1992	540,290	21,591,478	2.5
1993	546,968	24,768,354	2.2
1994	578,331	26,782,896	2.2
1995	644,847	26,005,183	2.5
1996	792,015	27,933,507	2.8
1997	838,320	30,816,770	2.7
1998	624,609	32,031,743	1.9
1999	729,563	31,090,455	2.3
2000	1,124,596	31,845,155	3.5
2001	1,050,299	29,316,000	3.6
2002	2,085,790	31,722,982	6.6

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto en miles de pesos corrientes.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

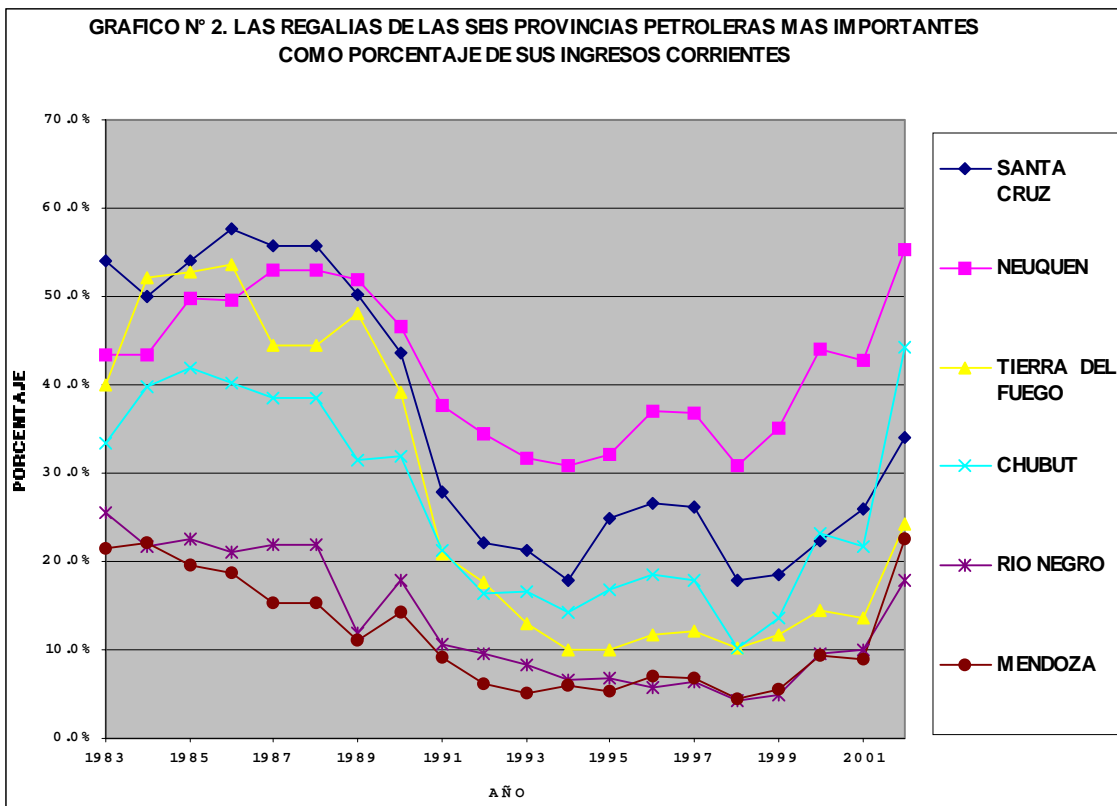
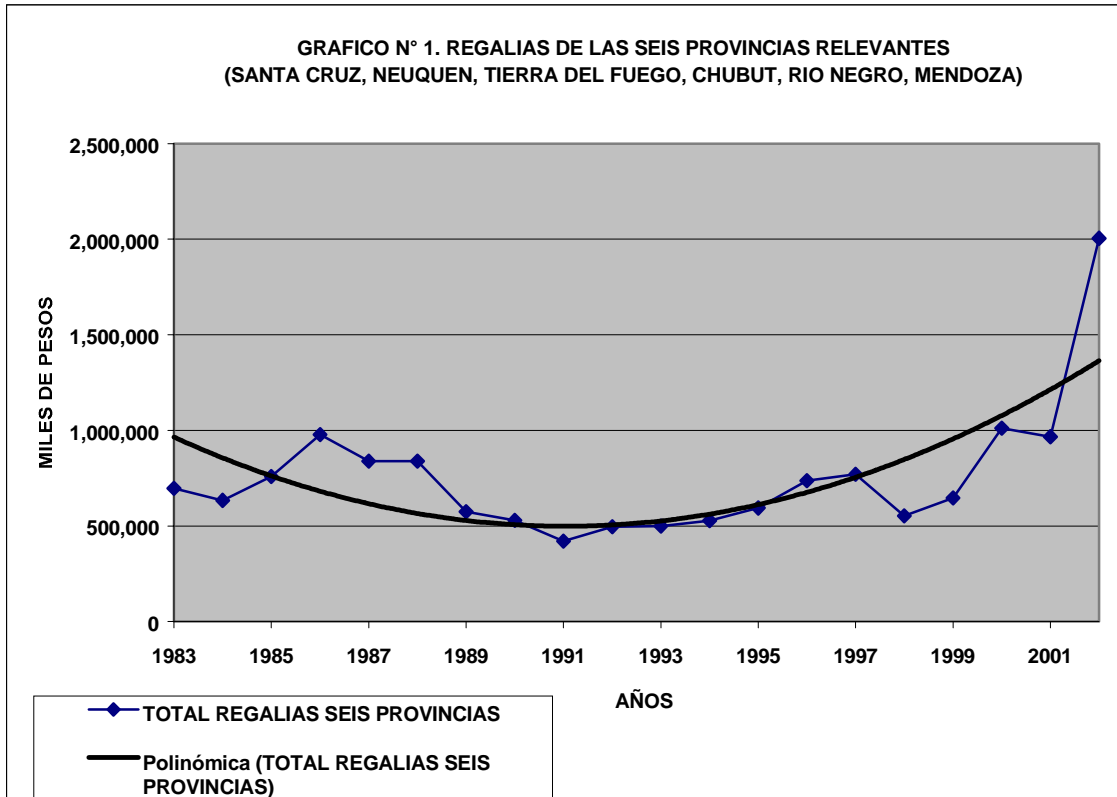
**CUADRO N° 2. REGALÍAS E INGRESOS CORRIENTES
DE LAS 6 PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (1)**

AÑO	TOTAL REGALÍAS SEIS PROVINCIAS	TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES	REGALÍAS / INGRESOS CORRIENTES (%)
1983	696,900	2,040,058	34.2
1984	635,000	1,811,025	35.1
1985	759,500	2,043,204	37.2
1986	978,200	2,651,697	36.9
1987	839,200	2,369,955	35.4
1988	839,200	2,369,955	35.4
1989	574,500	2,005,567	28.6
1990	530,400	1,714,465	30.9
1991	420,686	2,060,565	20.4
1992	496,537	2,974,416	16.7
1993	499,467	3,362,090	14.9
1994	527,999	3,864,398	13.7
1995	594,841	3,659,125	16.3
1996	736,878	3,987,981	18.5
1997	769,587	4,267,186	18.0
1998	552,814	4,297,213	12.9
1999	646,585	4,290,850	15.1
2000	1,011,651	4,735,634	21.4
2001	967,149	4,528,302	21.4
2002	2,004,995	5,622,834	35.7

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.

(1) Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



De los datos mostrados surge lo importante que son estos recursos en las provincias petroleras, no obstante su evolución dispar entre los primeros y los últimos años de la serie mostrada. Especialmente es importante resaltar el hecho de que la recuperación registrada de los recursos por regalías de los últimos años, luego en un primer período de tendencia declinante, comienza a operar precisamente a partir del inicio de la recesión que azotara al país desde 1998.

Dado que los recursos tributarios no ligados a los volúmenes y a los precios de un *commodity* como el petróleo, son altamente sensibles a la evolución del ingreso nacional, es claro que la caída de los rendimientos tributarios a partir de 1998 de la canasta tributaria provincial tradicional (en particular Ingresos Brutos de alta elasticidad producto y fuente de aproximadamente la mitad de los recursos propios provinciales), no debió afectar de forma similar a este grupo de seis provincias con relación al resto de las 24 jurisdicciones.

Para el año 2002, pos devaluación, las regalías representaron el 35,7% de los ingresos corrientes de las seis provincias petroleras. Pero entre ellas existen asimismo diferencias, las que pueden observarse en el Cuadro N° 3 y el Gráfico N° 2. Las de mayor importancia son Santa Cruz y Neuquen, y para los años de la primer década observada, también Tierra del Fuego⁴².

CUADRO N° 3. REGALÍAS CON RESPECTO A LOS INGRESOS CORRIENTES SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (%)									
AÑO	STA. CRUZ	NEUQ	T. DEL FUEGO	CHUB	RIÓ NEGRO	MEND	LA PAMPA	OTRAS PROV	TOTAL
1983	54.1	43.3	39.9	33.4	25.5	21.6	5.5	11.6	5.8
1984	50.0	43.3	52.1	39.8	21.8	22.1	6.3	11.3	5.5
1985	54.1	49.8	52.8	41.9	22.6	19.6	6.0	18.0	6.7
1986	57.6	49.6	53.7	40.1	21.1	18.8	6.4	17.4	7.1
1987	55.7	52.9	44.5	38.5	21.9	15.4	7.8	29.0	7.6
1988	55.7	52.9	44.5	38.5	21.9	15.4	7.8	29.0	7.6
1989	50.2	52.0	48.1	31.4	12.0	11.1	4.5	11.4	5.4
1990	43.6	46.7	39.1	31.8	18.0	14.2	4.2	16.2	5.2
1991	27.9	37.7	20.8	21.3	10.7	9.0	2.6	8.0	3.2
1992	22.1	34.4	17.7	16.4	9.7	6.1	2.0	6.4	2.5
1993	21.2	31.7	13.0	16.6	8.2	5.1	1.8	6.3	2.2
1994	17.8	30.9	9.9	14.3	6.6	5.9	1.4	6.8	2.2
1995	25.0	32.1	9.9	16.8	6.7	5.4	1.5	6.7	2.5
1996	26.6	37.0	11.6	18.6	5.8	7.0	1.8	6.5	2.8
1997	26.1	36.7	12.2	18.0	6.3	6.8	2.3	7.1	2.7
1998	17.9	30.9	10.3	10.2	4.2	4.4	1.0	7.6	1.9
1999	18.5	35.1	11.7	13.6	4.8	5.4	1.3	9.1	2.3
2000	22.4	44.0	14.4	23.2	9.5	9.3	3.8	10.9	3.5
2001	26.0	42.8	13.7	21.7	10.0	8.9	4.0	8.0	3.6
2002	34.0	55.3	24.4	44.2	17.8	22.5	3.2	7.9	6.6

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

⁴² El cambio de la importancia relativa de las regalías reconocidas a Tierra del Fuego, nace luego de su provincialización.

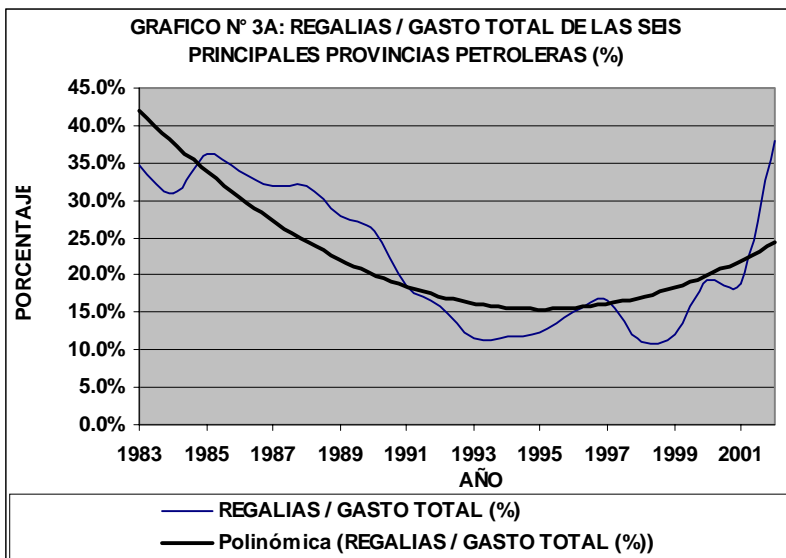
3.3. Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras

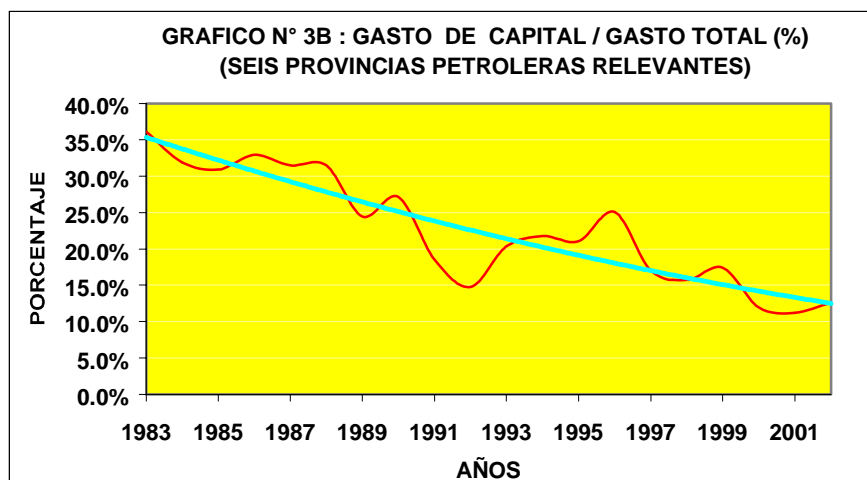
Finalmente, a fin de evaluar la importancia relativa de las regalías como fuente de financiamiento del gasto total de las seis provincias más importantes en materia petrolera, se exponen el Cuadro N° 4 y los Gráficos N° 3^a y 3B.

CUADRO N° 4. REGALÍAS Y GASTOS TOTALES DE LAS SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES (1)				
AÑO	REGALÍAS SEIS PROVINCIAS	TOTAL DE GASTOS	REGALÍAS / GASTO TOTAL (%)	GASTO DE CAPITAL / GASTO TOTAL (%)
1983	696,900	2,006,000	34.7	36.1
1984	635,000	2,057,800	30.9	31.9
1985	759,500	2,100,900	36.2	30.9
1986	978,200	2,879,500	34.0	32.9
1987	839,200	2,623,900	32.0	31.5
1988	839,200	2,623,900	32.0	31.5
1989	574,500	2,065,400	27.8	24.5
1990	530,400	2,053,262	25.8	27.1
1991	420,686	2,256,431	18.6	18.5
1992	496,537	3,140,060	15.8	14.8
1993	499,467	4,288,711	11.6	20.3
1994	527,999	4,471,816	11.8	21.8
1995	594,841	4,785,578	12.4	21.1
1996	736,878	4,883,923	15.1	25.1
1997	769,587	4,661,744	16.5	17.0
1998	552,814	4,975,973	11.1	15.7
1999	646,585	5,385,763	12.0	17.4
2000	1,011,651	5,223,722	19.4	12.0
2001	967,149	5,160,542	18.7	11.2
2002	2,004,995	5,290,261	37.9	12.6

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes. (1) Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro Y Mendoza.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.





En ellos puede advertirse la configuración simétrica de la evolución observada en la comparación con los ingresos corrientes. Ello corrobora que los efectos de los cambios en el nivel general de precios de la economía, que operase durante los años de la convertibilidad y los más recientes luego del abandono de este esquema monetario y los efectos de la devaluación, no han impactado en el nivel de gasto de los gobiernos. Ello debido esencialmente a la política salarial del sector público en general, que no llegó a convalidar con ajustes salariales los cambios operados en el valor de la divisa y en los precios internos de la economía, luego de la devaluación.

Asimismo, permite corroborar que la tendencia del gasto se ha ajustado a la evolución de los recursos corrientes de los gobiernos, circunstancia que confirma la prociclicidad de la conducta fiscal de los gobiernos provinciales, en este caso particular ligado muy estrechamente a la evolución del rendimiento del recurso no renovable⁴³.

Finalmente, permite advertir que el destino de las regalías no ha sido el tender a priorizar las erogaciones de capital, en tanto ellas han registrado un proceso de caída relativa en el gasto total, circunstancias que indican que el esfuerzo recaudador ha ido crecientemente destinado a financiar gastos operativos o reducción del déficit de los gobiernos.

3.4. Las regalías y la coparticipación federal de impuestos

El reconocimiento del dominio provincial sobre los recursos no renovables plantea un conflicto evidente dentro del esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias.

El acuerdo fiscal federal suele requerir reglas relativamente estables en la distribución de recursos entre niveles de gobierno y dentro de cada nivel de gobierno. Precisamente esta necesaria estabilidad exige tener en cuenta la volatilidad de las variables fiscales y económicas ligadas a las bases tributarias de los gobiernos.

⁴³ La influencia del *commodity* como base de sustentación del recurso a través de las regalías, permite adelantar la hipótesis de que la prociclicidad medida en términos del PBI de estas seis provincias petroleras, no estará estrictamente correlacionado con el ciclo y prociclicidad fiscal del resto de provincias no petroleras. En el punto 3.5. se analiza el comportamiento fiscal en materia de regalías de las provincias petroleras con relación a los cambios en el precio internacional del petróleo.

En los capítulos previos se ha analizado las implicancias que desde el punto de vista económico reviste la explotación fiscal de una fuente no renovable. Lo allí analizado induce a sugerir la centralización de la explotación del recurso. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ha reconocido finalmente la propiedad provincial sobre el recurso.

En realidad, si bien un proceso de descentralización aparece como auspicioso desde el punto de vista del reconocimiento de las autonomías provinciales y la mejora del principio de correspondencia fiscal, claramente no se ha elegido el recurso que más se adecua para este objetivo, según lo recomendado por la teoría normativa del federalismo fiscal. Los argumentos técnicos que avalan esta afirmación han sido analizados en el Capítulo 1 al cual nos remitimos para mayor detalle.

Por el contrario, se ha decidido una mayor centralización tributaria – y consecuentemente menor autonomía provincial y reducida correspondencia fiscal – para el resto de los recursos corrientes provenientes de fuentes tributarias, muchas de las cuales admiten la posibilidad técnica de ser descentralizadas⁴⁴.

Ahora bien, desde el punto de vista político, la decisión adoptada por los constituyentes con la reforma de 1994 y la legislación ligada al tema, resulta clara en cuanto a que habrá que reconocer que el nuevo acuerdo fiscal federal tendrá que partir de la base de esta descentralización a los fines del diseño del nuevo acuerdo. Esto induce a un cuidadoso diseño del futuro acuerdo. Particularmente, porque las asimetrías regionales habrán de acentuarse como los datos de los cuadros y gráficos mostrados así lo indican, y la situación de las propias provincias petroleras se verá muy probablemente afectadas por la volatilidad del precio internacional del petróleo.

Ambos aspectos se verán incrementados hacia futuro en la medida que nuevas áreas petroleras entren en producción – a partir de ahora resorte de decisión de cada provincia donde se encuentre el yacimiento - y hasta tanto el recurso no se agote.

Si bien es posible aceptar algún rol regulador del gobierno central, como se expusiera en el punto 2.4. del Capítulo 2, cualquier esquema legal que implique limitar el ejercicio del dominio (y consecuente la explotación) del recurso, puede ser cuestionado bajo el argumento de vulnerar la propiedad provincial sobre el recurso.

Pero quizás el problema más importante es que este régimen descentralizado de la explotación del recurso no renovable y la volatilidad implícita en el rendimiento de la explotación del recurso, habrá de limitar cualquier acuerdo que decida la distribución de la masa coparticipable en base a fórmulas rígidas, tanto en la primaria como en la secundaria.

Es probable que las rigideces terminen siendo modificadas de hecho, como de hecho en el pasado han sido modificados los porcentajes fijos de distribución de fondos entre Nación y provincias, y entre ellas, al tergiversarse el régimen general de la Ley N° 23.548 por un conjunto de criterios de reparto *ad hoc* (aumento del número de “ventanillas”) que oportunamente condujeran al actual “laberinto de la coparticipación”.

⁴⁴ En Piffano, H. (2003a) se analizan distintas alternativas tributarias para los gobiernos provinciales en función de un conjunto amplio de atributos deseables para un sistema tributario subnacional.

La posible solución es convenir la constitución de un Fondo de Estabilización y de Ahorro, alimentado con parte de los recursos provenientes de las regalías, de forma de asegurar que la volatilidad y el agotamiento del recurso no renovable, no implique en el más largo plazo enfrentar conductas estratégicas de los gobiernos presionando sobre el fondo común coparticipable, por cambios bruscos en el rendimiento del recurso a muy corto plazo, y luego nuevas presiones en el más largo plazo cuando se vea agotado el recurso, luego de una explotación acentuada del mismo. Implica, asimismo, distribuir intertemporalmente el gasto financiado con el rendimiento del recurso, de forma de garantizar una provisión estable de los servicios y bienes públicos a cargo del gobierno subnacional en beneficio de la población presente y de la futura.

Sobre este último aspecto, desde el punto de vista económico, las provincias petroleras deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital (*endowment*) que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, “la anualidad” que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. El criterio de destinar a gasto corriente o consumo todo el rendimiento del recurso no renovable, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente y proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente será planteada como exigencia al resto de los ciudadanos de otras provincias no petroleras. El destinar el monto total de las regalías a gastos de capital físico y humano, en sustitución de dicho *endowment* por su parte, plantea el desafío de asegurar un retorno económico de muy largo plazo de las inversiones públicas, que puede no estar en línea con la calidad necesaria de los gastos de capital incurridos.

De acuerdo con los datos relevados de las últimas dos décadas, puede advertirse la evolución diferente que los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos han tenido, respecto al rendimiento de las regalías, en las seis provincias petroleras más importantes. En el Cuadro N° 5 y los Gráficos N° 4 y 5, pueden observarse ambas evoluciones y la correspondiente al total de los recursos de origen nacional destinados a estas provincias.

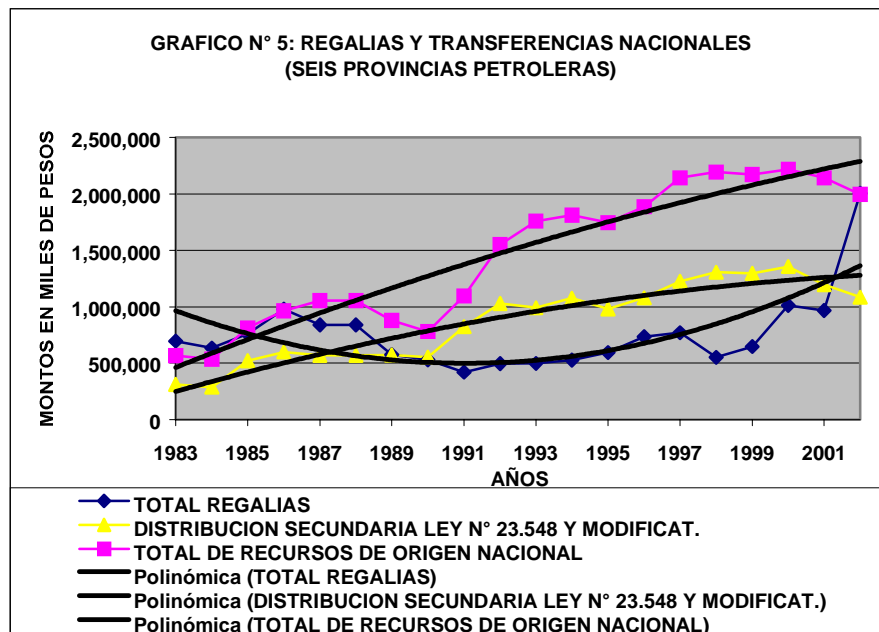
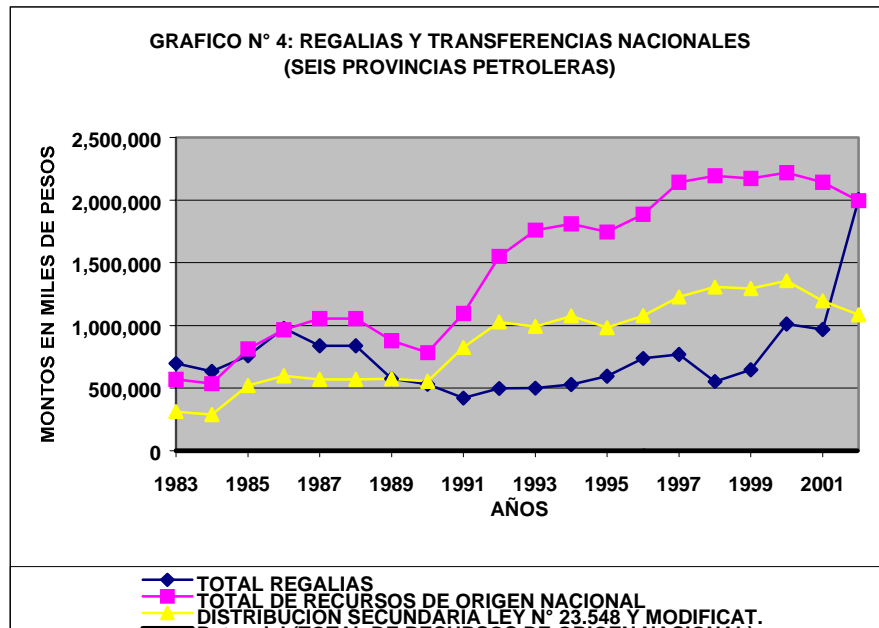
CUADRO N° 5. REGALÍAS Y TRANSFERENCIAS NACIONALES SEIS PROVINCIAS PETROLERAS RELEVANTES			
AÑO	TOTAL REGALÍAS	TOTAL DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL	DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA LEY N° 23.548 Y MODIFICAT.
1983	696,900	568,600	312,200
1984	635,000	535,100	287,700
1985	759,500	811,700	521,200
1986	978,200	965,300	598,700
1987	839,200	1,054,700	569,200
1988	839,200	1,054,700	569,200
1989	574,500	879,800	573,500
1990	530,400	781,797	554,454
1991	420,686	1,094,640	823,300
1992	496,537	1,551,599	1,028,263
1993	499,467	1,760,314	992,360
1994	527,999	1,811,392	1,076,188

1995	594,841	1,746,767	982,058
1996	736,878	1,887,742	1,078,256
1997	769,587	2,141,612	1,226,206
1998	552,814	2,194,360	1,305,377
1999	646,585	2,172,459	1,295,127
2000	1,011,651	2,218,454	1,356,082
2001	967,149	2,142,137	1,195,785
2002	2,004,995	1,995,905	1,085,035

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.

(1) Incluye Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

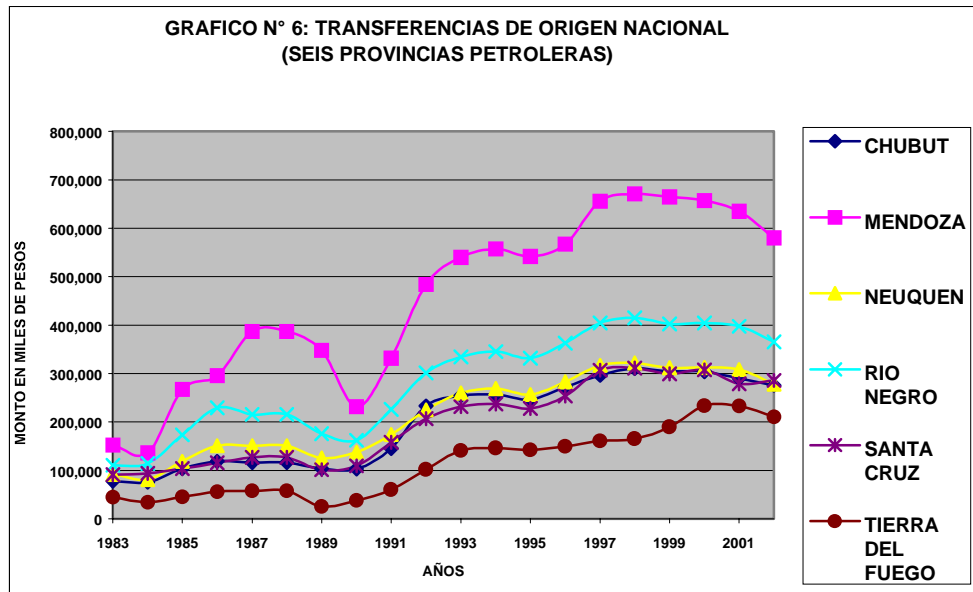


En el Gráfico 5 se han incluido las líneas de tendencia polinómicas, que permiten ver con claridad la evolución diferente de las regalías y las transferencias provenientes de la distribución secundaria de la Ley N° 23.548. Permiten, asimismo, observar que las transferencias de origen nacional, que incluyen otros conceptos adicionales a los de la Ley N° 23.548, han mantenido una tendencia creciente, lo que significa que el menor ritmo de crecimiento registrado en las transferencias de la secundaria, fue compensado con “otras ventanillas”. Las regalías (que vale el punto destacar, no están incluidas en las transferencias nacionales anteriores, pues se trata de un recurso clasificado como “no tributario” y, por lo tanto, propio de las provincias), han permitido por lo tanto reforzar esta tendencia favorable de los recursos totales de origen nacional hacia estas provincias.

El trato individual desde el gobierno nacional a cada una de las seis provincias ha sido parejo, según se advierte del Cuadro N° 6 y el Gráfico N° 6.

CUADRO N° 6: TRANSFERENCIAS DE ORIGEN NACIONAL A LAS SEIS PROVINCIAS PETROLERAS						
AÑO	CHUBUT	MENDOZA	NEUQUEN	RÍO NEGRO	SANTA CRUZ	TIERRA DEL FUEGO
1983	77,900	152,100	92,000	110,500	91,200	44,900
1984	75,700	136,000	81,500	114,100	93,900	33,900
1985	103,600	266,800	118,600	173,400	104,000	45,300
1986	118,400	295,500	150,800	229,300	115,700	55,600
1987	116,400	387,100	151,100	215,600	126,800	57,700
1988	116,400	387,100	151,100	215,600	126,800	57,700
1989	104,000	347,600	125,400	175,800	101,500	25,500
1990	102,967	231,510	137,622	162,414	109,289	37,994
1991	145,106	331,908	173,876	225,909	157,755	60,086
1992	232,758	483,977	224,711	301,194	206,949	102,009
1993	254,046	539,920	259,508	334,053	231,753	141,033
1994	256,482	557,404	269,015	345,474	237,068	145,949
1995	246,781	541,323	256,710	331,941	227,816	142,196
1996	272,283	567,331	282,633	362,554	253,466	149,476
1997	296,457	655,951	316,991	404,065	307,108	161,040
1998	310,285	670,526	321,658	415,086	311,314	165,492
1999	304,054	664,793	311,787	402,687	299,590	189,547
2000	303,688	657,394	312,423	404,448	307,211	233,290
2001	290,106	634,968	307,825	397,550	278,598	233,090
2002	276,062	580,013	278,288	365,040	285,848	210,655

NOTA: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes.
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



3.5. Las regalías y el precio del petróleo

Un aspecto importante a estudiar con relación a las regalías, es su evolución relativa con respecto al precio internacional del petróleo. Uno de las recomendaciones de la teoría del uso racional de recurso no renovable con relación al tratamiento fiscal del recurso, es evitar correlacionar el rendimiento fiscal con la volatilidad del precio del recurso.

Los intentos de suavizar el precio interno del petróleo y el desvincular el rendimiento fiscal de las oscilaciones de corto plazo del precio del petróleo, son objetivos usualmente recomendados y perseguidos por las políticas públicas de los gobiernos, según lo ya analizado en el Capítulo 1.

En los Cuadros N° 7 y N° 8 se pueden observar los niveles de las regalías y del precio internacional del petróleo entre los años 1986 y 2002. La evolución de ambas variables puede asimismo observarse en los Gráficos N° 7, N° 8 y N° 9.

De los datos surge muy claramente:

- La volatilidad del precio del petróleo ha sido importante, oscilando entre promedios anuales de aproximadamente U\$S 14,50/m³ (1998) y U\$S 30,50/m³ (2000), con un valor promedio de U\$S 20,55/m³ para todo el período analizado (1986-2002).
- La evolución de largo plazo de ambas variables (precio del petróleo y regalías) muestra una tendencia creciente, aunque más marcada en el caso de las regalías, con la diferencia que plantea la devaluación en 2002, como se explica en el punto d).
- El comportamiento de la política fiscal ha sido claramente diferente entre los años 1986 a 1994 y 1995 a 2001. En el primero de los subperíodos las

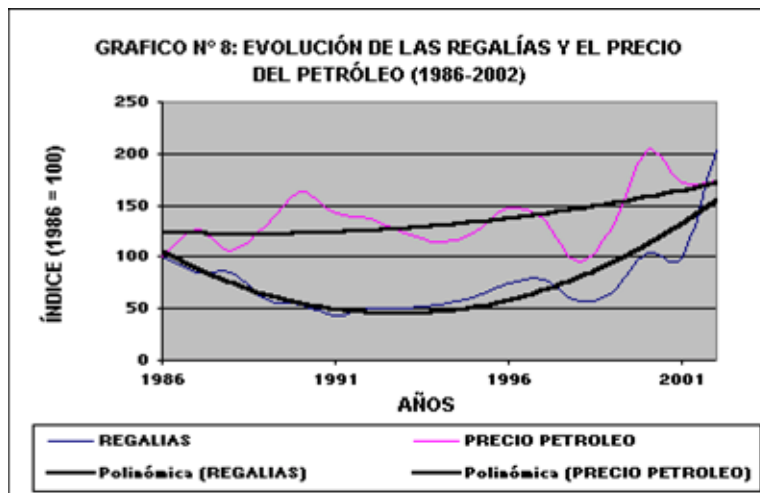
- regalías muestran una evolución inversa al precio internacional del petróleo; en tanto, en el segundo de los subperíodos, siguen el mismo comportamiento.
- d) El año 2002 plantea un año atípico, pues en este año opera el cambio en los precios relativos luego de la salida de la convertibilidad y la fuerte devaluación del peso. Si las regalías se corrigen por el valor del dólar que regía hacia fines de 2002 (\$3,38), la evolución simétrica de este segundo subperíodo se ve interrumpida.

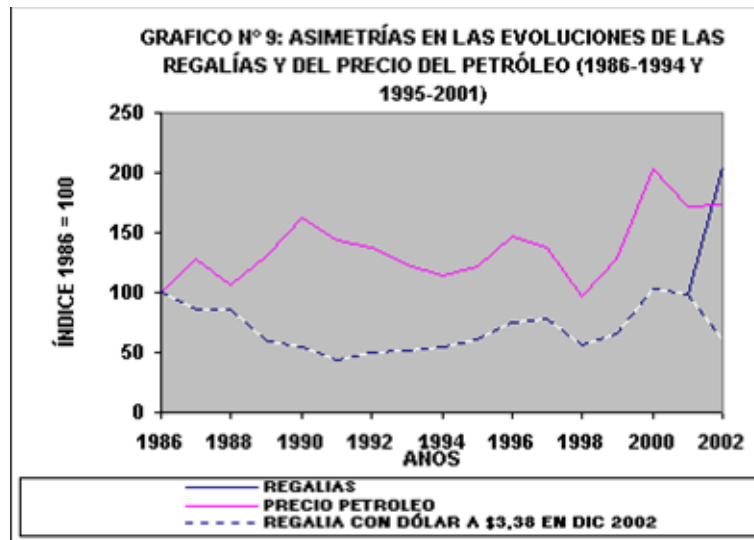
Concluyendo sobre este punto, es posible afirmar que las políticas fiscales seguidas entre 1986 y 2002, no han respondido a la recomendación de evitar oscilaciones de corto plazo en los niveles de las regalías y que, en todo caso, deberían observar un comportamiento similar a la tendencia de largo plazo del precio del petróleo.

La tendencia de las regalías durante la última mitad de los ochenta y primera mitad de los 90, resultó inversa a la evolución del precio del petróleo. El cambio de política operada en la segunda mitad de los años 90, revirtió esta política, pero reguló el nivel de las regalías siguiendo de cerca el nivel que experimentaba el precio internacional del petróleo en el corto plazo, implicando por tanto una política fiscal marcadamente procíclica con relación al precio del *commodity*.

CUADRO N° 7: REGALÍAS Y PRECIO DEL PETRÓLEO (1)		
AÑO	REGALÍAS	PRECIO PETRÓLEO (U\$/m3)
1986	978.200	15
1987	839.200	19
1988	839.200	16
1989	574.500	20
1990	530.400	24
1991	420.686	22
1992	496.537	21
1993	499.467	18
1994	527.999	17
1995	594.841	18
1996	736.878	22
1997	769.587	21
1998	552.814	14
1999	646.585	19
2000	1.011.651	31
2001	967.149	26
2002	2.004.995	26
PRECIO PROMEDIO		21
(1) REGALÍAS: 1983 a 1991 en miles de pesos de abril de 1991. Resto de los años en miles de pesos corrientes. Incluye Santa Cruz, Neuquen, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza.		
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía, y Energy Information Administration (EUA).		

CUADRO N° 8: EVOLUCIÓN DE LAS REGALÍAS Y EL PRECIO DEL PETRÓLEO (1986 = 100)			
AÑO	REGALÍAS EN PESOS	REGALÍA CON DÓLAR A \$3,38 EN DIC 2002	PRECIO PETRÓLEO
1986	100	100	100
1987	86	86	128
1988	86	86	106
1989	59	59	131
1990	54	54	163
1991	43	43	143
1992	51	51	137
1993	51	51	123
1994	54	54	114
1995	61	61	123
1996	75	75	147
1997	79	79	137
1998	57	57	96
1999	66	66	128
2000	103	103	203
2001	99	99	173
2002	205	61	174





3.6. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos

La política fiscal aplicada a los hidrocarburos no puede descuidar que además de las regalías, que gravan al recurso en boca de pozo, debe agregarse el Impuesto a los Combustibles Líquidos, que grava los consumos de los derivados del petróleo.

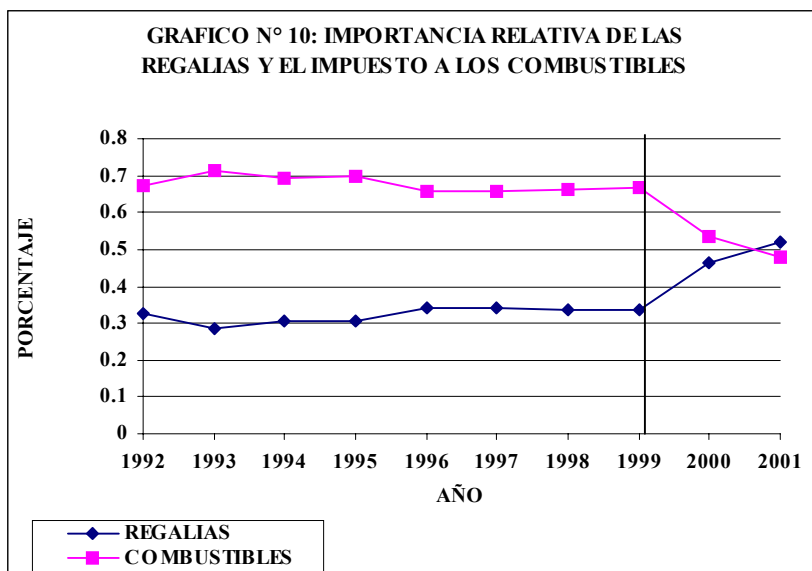
Si se computan ambos recursos, los obtenidos del *commodity* y de sus derivados⁴⁵, para el período 1992 a 2001, son los mostrados en el Cuadro N° 9.

CUADRO N° 9. LAS REGALÍAS Y EL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS					
AÑO	REGALÍAS	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES	TOTAL	PARTICIPACIÓN (%)	
				REGALÍAS	COMBUST
1992	540,290	1,109,711	1,650,001	32.7	67.3
1993	546,968	1,369,279	1,916,247	28.5	71.5
1994	578,331	1,307,418	1,885,749	30.7	69.3
1995	644,847	1,476,546	2,121,393	30.4	69.6
1996	792,015	1,523,030	2,315,044	34.2	65.8
1997	838,320	1,602,258	2,440,578	34.3	65.7
1998	624,609	1,221,589	1,846,198	33.8	66.2
1999	729,563	1,450,555	2,180,119	33.5	66.5
2000	1,124,596	1,293,831	2,418,427	46.5	53.5
2001	1,050,299	963,929	2,014,228	52.1	47.9

NOTA: en miles de pesos corrientes.
Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.

Observando las participaciones relativas de ambos recursos, surge una modificación importante a partir del año 2000. Las regalías pasan de constituir un tercio de los recursos totales a superar finalmente más de la mitad. El Gráfico N° 10 permite visualizar más nítidamente esta evolución relativa.

⁴⁵ El monto de las regalías incluye a las no petroleras de muy poco significado dentro del total.

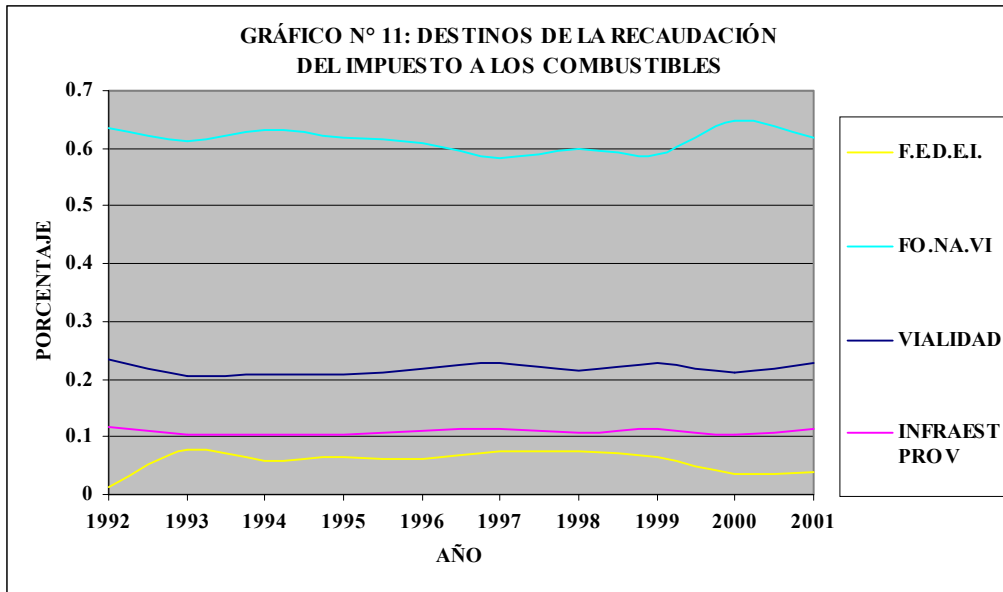


Al respecto corresponde destacar que el producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es destinado al financiamiento de diversos tipos de gasto y son distribuidos entre las provincias, tanto no petroleras como petroleras, en función de tales finalidades varias.

Es decir, si bien el gravar el uso de los combustibles ha sido justificado generalmente con vistas a financiar la construcción y mantenimiento de la red vial (método del beneficio), en la política fiscal práctica esta no ha sido la regla. En el Cuadro N° 10 y Gráfico N° 11, se pueden observar los destinos de los fondos recaudados por el impuesto, que incluyen a cuatro destinos diferentes: la red vial, la infraestructura provincial, el F.E.D.E.I. y el FO.NA.VI.

CUADRO N° 10. PARTICIPACIÓN DE LOS DESTINOS DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES (%)				
AÑO	VIALIDAD	INFRAEST PROV	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI
1992	23.5	11.7	1.3	63.4
1993	20.6	10.3	7.8	61.3
1994	20.7	10.4	5.7	63.2
1995	20.9	10.5	6.7	61.9
1996	21.9	11.0	6.3	60.8
1997	22.7	11.4	7.6	58.4
1998	21.6	10.8	7.6	60.0
1999	22.9	11.4	6.7	59.0
2000	21.1	10.5	3.7	64.7
2001	22.9	11.5	3.8	61.8
PROMEDIO	21.9	10.9	5.7	61.5

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



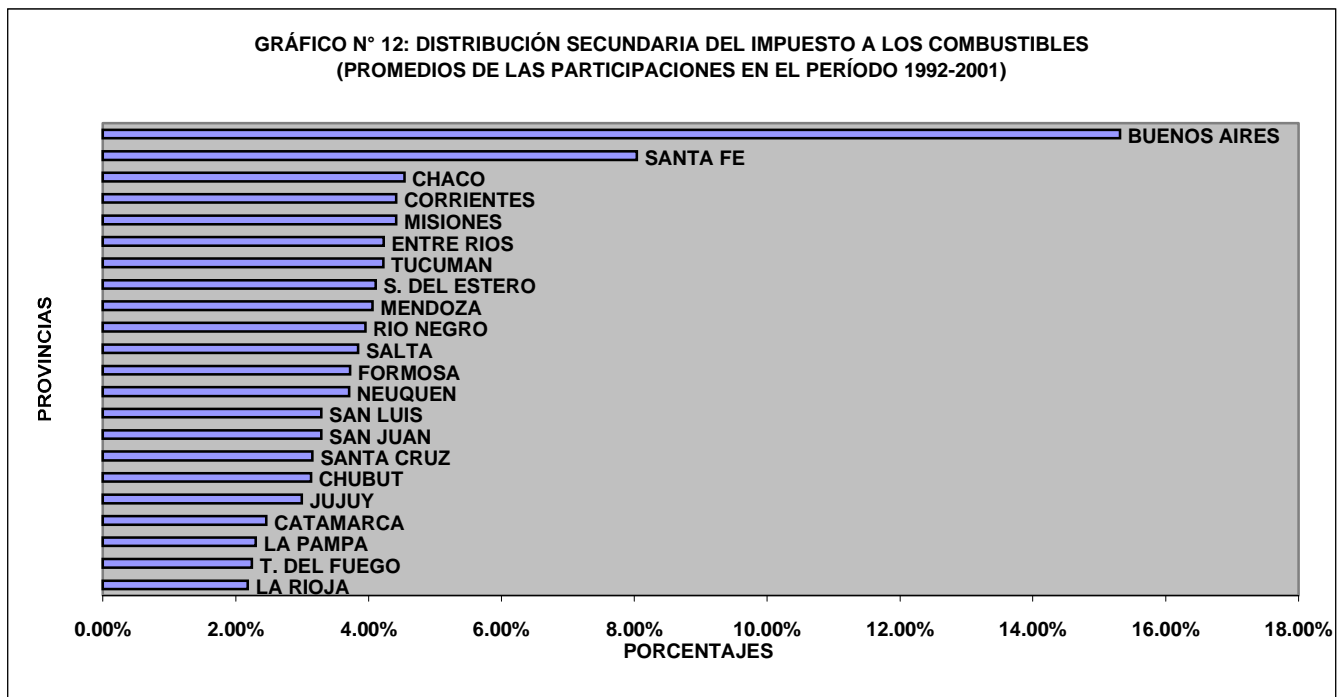
Como se advierte, el principal destino de los fondos no ha sido precisamente la construcción y mantenimiento de los caminos, sino la construcción de vivienda (FO.NA.VI), finalidad que ha recibido el 60% de lo recaudado por este impuesto. Solamente el 20% es destinado a la construcción y mantenimiento de la red vial, aunque el destino final de los fondos ha operado en los hechos como de libre disponibilidad por parte de los gobiernos provinciales.

Ahora bien, a los fines del federalismo fiscal, interesa ver el destino jurisdiccional de los fondos. Como se indicara en el Capítulo 1, muchos países utilizan el rendimiento de este tipo de impuesto para redistribuir fondos entre provincias, sean o no petroleras. En el caso de Argentina, la distribución del rendimiento del Impuesto a los Combustibles constituye una de las varias “ventanillas” que configuran el ya famoso “laberinto de la coparticipación”. Se trata de un régimen paralelo al de la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos. En el Cuadro N° 11 y el Gráfico N° 12 se pueden observar los destinos de los recursos del impuesto por provincias.

CUADRO N° 11. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN EL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES		
PROVINCIA	%	% SUBTOTAL
<i>BUENOS AIRES</i>	15.31	
<i>SANTA FE</i>	8.04	
<i>CÓRDOBA</i>	6.36	
SUBTOTAL		30
<i>CHACO</i>	4.54	
<i>CORRIENTES</i>	4.42	
<i>MISIONES</i>	4.42	
<i>ENTRE RÍOS</i>	4.23	
<i>TUCUMÁN</i>	4.23	
<i>SGO. DEL ESTERO</i>	4.11	
<i>MENDOZA</i>	4.06	
SUBTOTAL		30
<i>RIÓ NEGRO</i>	3.95	
<i>SALTA</i>	3.84	

FORMOSA	3.72	
NEUQUEN	3.71	
SAN LUIS	3.29	
SAN JUAN	3.29	
SANTA CRUZ	3.15	
CHUBUT	3.13	
JUJUY	3.00	
SUBTOTAL		31
CATAMARCA	2.46	
LA PAMPA	2.30	
TIERRA DEL FUEGO	2.24	
LA RIOJA	2.18	
SUBTOTAL		9

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.



Los porcentajes de participación corresponden a los promedios calculados para el período 1992 a 2001. La estabilidad de las participaciones es la regla de comportamiento general, dado que los cambios año a año son muy marginales e insignificantes en ciertos casos.

El agrupamiento permite identificar tres grupos de provincias recibiendo participaciones diferentes. Tres provincias reciben el 30% del total (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), y de ese total la Provincia de Buenos Aires recibe la mitad (15%).

Luego siguen un grupo de provincias recibiendo otro 30%, con participaciones muy parejas en torno al 4%; ellas son: Chaco, Corrientes, Misiones, Tucumán, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza.

Un tercer grupo lo constituyen nueve provincias que reciben otro 31% del total, con participaciones asimismo muy parejas en torno del 3%; ellas son: Salta, Formosa, Neuquen, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Chubut, Jujuy y Río Negro.

Finalmente, un cuarto grupo de cuatro provincias recibiendo el 9% restante, con participaciones individuales en torno al 2%. Ellas son: Catamarca, La Pampa, Tierra del Fuego y La Rioja.

Si del Cuadro N° 12 se aíslan las seis provincias petroleras, se obtiene:

TIERRA DEL FUEGO	2.24%
CHUBUT	3.13%
SANTA CRUZ	3.15%
NEUQUEN	3.71%
RIÓ NEGRO	3.95%
MENDOZA	4.06%

Tierra del Fuego recibiendo la participación menor del grupo; Mendoza la mayor, y el resto la intermedia.

Un aspecto a resaltar es que en el caso de las provincias patagónicas, estas reciben fondos del Impuesto a los Combustibles al que sus habitantes no contribuyen, debido al subsidio dispuesto para la región. En efecto, dentro del Gasto Tributario del Gobierno Nacional, se deben computar las exenciones para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país⁴⁶. No es por cierto el único componente del gasto tributario de este impuesto; también se suman al mismo: el diferencial de impuesto existente entre las naftas y el gas natural comprimido (pérdida calculada como diferencia entre los impuestos unitarios sobre ambos tipos de combustible aplicada a las ventas físicas de GNC) y el diferencial entre las naftas y el gas oil (cuya pérdida se calcula por aplicación de la diferencia entre impuestos unitarios aplicada sobre las ventas de gas oil con destino a automóviles gasoleros).

De lo analizado se desprende que el destino dado al producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es muy uniforme para la gran mayoría de las provincias, incluyendo las petroleras. Las excepciones son, en primer lugar, la Provincia de Buenos Aires, y, en segundo lugar, Santa Fe y Córdoba. No obstante, en el caso de las petroleras se registran diferencias entre las provincias: la de Mendoza en el extremo superior y Tierra del Fuego en el extremo inferior.

Lo analizado permite concluir que el esfuerzo de nivelación que intente el Gobierno Nacional o el nuevo acuerdo fiscal federal, deberá ser decididamente encarado a través de la distribución de la masa coparticipable del régimen general de coparticipación, es decir, de lo que hoy se distribuye por la Ley N° 23.548. Se entiende, sin embargo, que de acuerdo a lo analizado en este punto y en los capítulos previos, la descentralización del recurso natural habrá de demandar hacia futuro cambios en la política tributaria nacional y, probablemente, en la distribución del fondo de combustibles, coherentemente con la política regulatoria que finalmente se adopte con respecto a la explotación de los hidrocarburos.

⁴⁶ Al momento de redacción del presente informe no se contaba con el dato del gasto tributario imputable al beneficio recibido por estas provincias patagónicas.

Capítulo 4

Síntesis y Conclusiones

4.1. Contenido y estructura del documento

El uso de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta, en aras de definir la política pública óptima. El tema tiene particular relevancia en el caso de los gobiernos de estructura federal como Argentina.

En el Capítulo 1 se pasó revista a la teoría sobre uso racional de los recursos no renovables, en primer lugar, identificando los *issues* o temas a tener en cuenta en el diseño de políticas públicas óptimas, en un esquema de gobierno único, y, en segundo término, analizando los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal con respecto a la asignación de roles y potestades de los niveles nacional y provinciales de gobierno en un sistema federal en materia de regulación e imposición del recurso no renovable.

En el Capítulo 2 se encaró el estudio de la evolución de la normativa legal argentina, revisando la evolución de las disposiciones constitucionales y legales referidas al dominio sobre los hidrocarburos y la legislación sobre regalías petroleras.

El Capítulo 3 presentó el análisis empírico respecto a la relevancia cuantitativa de los recursos provenientes de las regalías, para las finanzas públicas federales en general y provinciales en particular. Se formularon algunas apreciaciones referidas a las implicancias de la existencia de las regalías en el diseño del acuerdo fiscal y financiero federal; y, finalmente, se formularon algunas observaciones respecto al comportamiento fiscal observado en las dos décadas recientes.

En este capítulo se sintetizan los desarrollos previos, a manera de síntesis y conclusión de los mismos.

4.2. La teoría sobre el uso racional de los recursos no renovables en un esquema de gobierno único

Los *issues* o temas identificados en esta primera parte del estudio, comprende:

- a) La *distribución intergeneracional* del uso del recurso (sendero de explotación del recurso y la constitución de *fondos de ahorro* para garantizar consumos estables a futuras generaciones).
- b) La *distribución intertemporal* de su uso y la previsión de asegurar el *ahorro precautorio*, por eventuales futuras caídas del rendimiento del recurso y para amortiguar la volatilidad del precio internacional del recurso.
- c) Los *costos de los ajustes presupuestarios* en el traspaso de los cambios en el precio al mercado doméstico.
- d) La forma de instrumentar los ahorros presentes, específicamente los ligados al diseño y operación de los *fondos de estabilización, precautorios o de ahorro*.

- e) El diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la *sustentabilidad fiscal* de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

Las conclusiones arribadas en este primer capítulo, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

El nivel del precio doméstico del petróleo constituye una variable económica importante en los países en vías de desarrollo, pues influye marcadamente en:

- a) el rendimiento tributario del gobierno
- b) el ingreso disponible y el bienestar de los consumidores de las generaciones presente y futuras

El gobierno y los consumidores pueden sufrir pérdidas importantes en el orden fiscal y de bienestar, respectivamente, por cambios continuos en el precio del petróleo y por un uso intertemporal del recurso no renovable no óptimo. La volatilidad de corto plazo en el precio del petróleo, a su vez, introduce costos en términos de los inevitables ajustes en contratos y decisiones de gasto, y por aversión al riesgo.

La idea de traspasar al sistema de precios domésticos (mercado interno) los cambios en los precios relativos que la economía internacional va generando, ha sido considerada importante en aras de orientar a una correcta asignación de los recursos. Sin embargo, los gobiernos suelen ser cautos en permitir trasladar plenamente dichos cambios, particularmente ante oscilaciones bruscas en los precios relativos, como en el caso del petróleo.

En los países en desarrollo los instrumentos para cobertura del riesgo que se enfrenta con la volatilidad del precio del petróleo, tienen muchas limitaciones para su posible utilización, debido a circunstancias de diverso tipo. Ellas pueden reunirse en: la reducida capacidad financiera de consumidores y gobierno, el bajo nivel de crédito disponible para ambos y las altas tasas de riesgo soberano.

En el intento gubernamental de estabilizar el precio del petróleo, se enfrenta un importante *trade-off* entre riesgo fiscal y cobertura del riesgo del costo social por la volatilidad (aversión al riesgo y costos de ajuste). El tema genera considerar aspectos operativos del uso de instrumentos financieros como son los fondos de estabilización.

Existen dos mecanismos o sistemas que el gobierno puede elegir para su actividad de suavizar los cambios en el precio internacional del petróleo. El enfoque discrecional y el enfoque basado en reglas.

Para el uso de los fondos de estabilización en base al enfoque de las reglas, se han identificado tres tipos de criterios de contingencia:

- a) La regla del **promedio móvil** (que fija el precio interno como promedio móvil de los precios spot pasados).
- b) La regla *gatillo* (que implica no actualizar el precio interno cuando el precio internacional se mantiene dentro de cierta banda de variación y se lo modifica

cuando el precio spot se ubica por encima de un “monto gatillo” predeterminado).

- c) La regla *max-min* (que fija un piso y un techo para dejar variar del precio interno, traspasando la variación dentro de la banda al mercado interno. Solamente si se superan esos máximos o mínimos el gobierno absorbe el cambio (no traspasa al mercado el ajuste)

Las conclusiones del análisis de las virtudes y defectos de cada alternativa, parecen favorecer el enfoque de las reglas (no el enfoque discrecional) y dentro de las alternativas de contingencia, la regla *max-min*, con la banda flotando a más largo plazo, siguiendo la tendencia del precio promedio spot registrado dentro de la misma.

Los sistemas de cobertura a través del mercado (contrato de futuros y opciones) y la alternativa de desregulación, parecen ofrecer alternativas particularmente atractivas en países de baja capacidad de crédito y relativo apego a cumplir con los contratos.

Naturalmente, países de muy débil institucionalidad y/o gobernabilidad, y malos antecedentes como cumplidores de los contratos, enfrentan un desafío significativo, donde cualquier alternativa aparece como de reducida eficacia o viabilidad.

Los problemas intergeneracionales complican el cuadro de la regulación del precio del petróleo y los mecanismos de ahorro, pues las normas de prudencia en el manejo discrecional y/o de las reglas precautorias tendientes a fijar un sendero de consumo / ahorro estable en el largo plazo (“*consumption smoothing*”) demandan una disciplina fiscal y financiera importante, que países de débil institucionalidad pueden no seguir por razones políticas.

Desde el punto de vista económico, los gobiernos deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. Un criterio de destinar el rendimiento del recurso no renovable a gasto corriente o consumo, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente, proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente afectará negativamente el bienestar de las generaciones futuras.

Es importante advertir sin embargo que la existencia de instrumentos financieros como los fondos de estabilización o fondos precautorios, no puede ser considerada como garantía de un comportamiento fiscal prudente de los gobiernos. En realidad, quizás se deba esperar la inversa, es decir, que gobiernos prudentes en materia fiscal serán los que operen razonablemente bien los fondos. De todas maneras, el empleo de los fondos y la fijación de reglas complementarias de procedimiento, de transparencia y numéricas, parecen ser necesarias a fin de asegurar políticas fiscales sustentables.

Finalmente, las regalías petroleras no deben asimilarse a un impuesto que grava la producción de un bien “reproducible”, precisamente porque se trata de un bien agotable (“no reproducible”). Un impuesto a la producción de un bien “reproducible” genera carga excedente debido al “excedente perdido” (o dejado de obtener) por el productor,

al reducirse este excedente más allá del rendimiento para el fisco de dicho impuesto. Esto resulta diferente en el caso de la explotación de un recurso “agotable”. Si en un año se reduce el excedente económico del productor de una actividad “reproducible” hacia futuro, se estará asumiendo un costo de oportunidad (por pérdida del excedente) que no se recupera más: la oportunidad de no haber generado excedente en el presente cuando esto no anula la posibilidad de seguir obteniéndolo en el futuro. El petróleo constituye un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de uso. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y futura generación, pues el recurso es agotable (“no reproducible”) y, por lo tanto, lo que se lo aproveche hoy significará no poder aprovecharlo mañana y viceversa. Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente, podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos (“reproducibles”) a futuro; pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo (y ello depende crucialmente a qué se destine el rendimiento de las regalías).

Por cierto que el ritmo de explotación también depende de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo (y a esto ligado asimismo las expectativas sobre cambio tecnológico), las reservas comprobadas o a descubrir, etc.

4.3. Las cuestiones del federalismo fiscal

En la segunda parte del Capítulo 1, se analizaron los siguientes puntos:

- a) La *asignación de potestades tributarias* en un sistema federal de gobierno y los argumentos usuales a favor de la centralización de la explotación del recurso no renovable; y,
- b) La *experiencia comparada* internacional

Los argumentos usualmente citados por el enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal en favor de la centralización de la explotación de los recursos naturales no renovables, están ligados a aspectos de *eficiencia económica* y *correspondencia fiscal (accountability)*, *equidad distributiva*, *estabilización macroeconómica*.

En materia de *estabilización macroeconómica*, se ha sugerido que:

- a) Los gobiernos centrales están en mejor situación que los gobiernos subnacionales para absorber la incertidumbre y volatilidad de los precios del recurso, al contar con una base tributaria mucho más amplia en gran parte no correlacionada con los precios del petróleo.
- b) La evidencia empírica demuestra el resultado esperado de que la volatilidad de los sistemas tributarios es mayor cuanto mayor la participación del rendimiento tributario del petróleo y esto obstaculiza notablemente el manejo macroeconómico.

- c) En general las políticas anticíclicas han sido consideradas instrumentos de los gobiernos centrales. Los gobiernos centrales pueden operar con mayor eficacia que los gobiernos subnacionales, debido a las características esencialmente abiertas de las economías regionales y al menor efecto del multiplicador fiscal respectivo. Asimismo, porque la política fiscal requiere de una adecuada armonización con otros instrumentos de política económica como la política de liquidez (política monetaria pura y política de deuda pura), en manos de los gobiernos centrales.

En cuanto al ámbito de la *eficiencia económica y la correspondencia fiscal*, se pueden agregar los siguientes argumentos:

- a) Los tributos subnacionales deben basarse esencialmente en bases no móviles con una importante dosis de sustento en el principio del beneficio, de forma que los electores subnacionales adviertan con nitidez el costo de oportunidad de sus demandas por bienes públicos subnacionales (la conexión wickseliana y el atributo de su *accountability*). Con respecto a la movilidad o inmovilidad de las bases tributarias, el financiamiento del gasto subnacional a través de tributos que graven los ingresos “*reproducibles*”, se ha considerado factible en el caso del impuesto a los ingresos de las personas físicas, debido a la menor movilidad residencial de corto plazo de las personas y su aporte a mejorar la percepción de los ciudadanos de los costos de oportunidad de la provisión de bienes públicos subnacionales. En cambio, el financiamiento con el uso de una fuente de ingresos “*agotables*”, puede distorsionar la percepción de dicho costo de oportunidad. Tal distorsión será mayor, cuanto menor resulte el cómputo o conocimiento de las externalidades provocadas hacia generaciones futuras, en las funciones de utilidad de los votantes.

En tal sentido, descentralizar en comunidades menores el uso del recurso, impedirá a la decisión colectiva internalizar plenamente los efectos externos producidos sobre el resto de la comunidad nacional, debido a la falta de una adecuada coordinación en las decisiones de ahorro-inversión a nivel global. Esta actividad de cómputo de las externalidades recíprocas debido a las interdependencias en las decisiones de ahorro-inversión, corresponde asignarla al gobierno central.

- b) La evolución de las fuentes de financiamiento subnacionales debe estar correlacionada más bien con el crecimiento poblacional y no tanto con respecto al PBG y a los precios relativos de los *commodities*. En este sentido, la fuente debe permitir generar rendimientos fiscales estables y relativamente crecientes a largo plazo de acuerdo con la evolución de la población a servir.
- c) Si los gobiernos subnacionales cuentan con otros recursos tributarios asignados, las regiones ricas poseedoras del petróleo tendrían muy poco incentivo a explotar esas otras bases tributarias. Esta conducta provocaría un efecto perverso en términos de:
- (i) El efecto conocido como “*beggar-the-neighbor*” (empobrecimiento del vecino) al poner en franca desventaja a los gobiernos subnacionales vecinos que no cuentan con petróleo y deben gravar las otras bases;
 - (ii) Inducir fiscalmente reasignaciones espaciales no eficientes de los factores de la producción.

Finalmente, el aspecto de la *equidad*:

- a) Las asimetrías en los ingresos regionales pueden más fácilmente atenuarse (mediante transferencias de nivelación) a través del gobierno central que explote el rendimiento fiscal del recurso no renovable; un aspecto usual de equidad horizontal en sentido territorial, perseguido en la mayoría de los países.
- b) Ligado a lo anterior, el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales debe coincidir con fuentes que resulten mayormente uniformes en su distribución espacial. Aunque esto no signifique esperar la no presencia de asimetrías regionales entre todas las bases potenciales de los gobiernos regionales o locales, cuando la asimetría se plantea de forma extrema – como es el caso de contar o no contar con petróleo en el subsuelo – la posibilidad de nivelación regional se torna extremadamente dificultosa de perseguir.
- c) Como recurso agotable, el petróleo no puede ser considerado como una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos subnacionales. Su agotamiento, habrá de plantear en un futuro un cambio importante en las posibilidades de financiamiento de gobiernos inicialmente ricos, que habrán de plantear la necesidad de asistencia federal una vez desaparecido el recurso. Conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales ricos en petróleo, podrían implicar en el largo plazo un comportamiento moral (*moral hazard*) que termine perjudicando al bienestar general y lesionar enormemente la equidad interjurisdiccional.

En contraposición, los *argumentos a favor de la descentralización* suelen estar fundados en razones políticas y constitucionales.

- a) La presión política ha sido inclusive motora de actitudes separatistas de muchos gobiernos regionales productores de hidrocarburos en el mundo. Diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, como sucede por ejemplo en la federación Rusa, constituyen factores de peso a la hora de reconocer participaciones mayores de los gobiernos subnacionales o de las repúblicas constitutivas de la federación, en la explotación fiscal del recurso no renovable.
- b) El interés político por asumir el poder de explotación del recurso no renovable, puede encontrarse en la diferencia que desde el punto de vista de los gobernantes de turno existe entre el asumir el costo político de establecer tributos a los ciudadanos electores (*constituency*) para financiar el gasto público o privado presente, y la alternativa - sin tales costos políticos - de ejercer la potestad regalística como fuente de financiamiento. El consumir el capital que yace en el subsuelo, puede implicar hacia las generaciones futuras costos en bienestar y conflictos regionales, si la aplicación de los recursos que generan las regalías no asegura un sendero de sustentabilidad fiscal. Y ello depende muy crucialmente del destino que la generación presente le dé a tales recursos.
- c) La existencia de los aspectos políticos y constitucionales, ha motivado que muchos países hayan adoptado una suerte de solución intermedia con respecto a la centralización o descentralización de la explotación del recurso, reservando el gobierno central poder regulatorio sobre dicha explotación, al tiempo del reconocimiento del cobro de regalías petroleras o de participaciones en el

rendimiento fiscal a los gobiernos subnacionales con dominio reconocido o compartido sobre el recurso.

Las posibles soluciones

- a) La regulación con respecto a la explotación fiscal, puede asumir la forma de un *sistema de coparticipación* del rendimiento del recurso con carácter devolutivo (*revenue sharing*), o bien, en los casos de enfrentar fuertes asimetrías regionales, un sistema donde se combine el principio devolutivo con otro de redistribución territorial de ingresos (*revenue sharing*).
- b) El sistema de coparticipación a nivel provincial o estadual, tiene las ventajas de la centralización, combinada en cierta medida con la ventaja para el gobierno subnacional del “reconocimiento” de un recurso propio. Mediante una regalía se permite la compensación al gobierno subnacional por las inversiones complementarias que debe financiar en su territorio (el argumento del principio del beneficio - y el consecuente recupero de costos - por la provisión de bienes públicos subnacionales).
- c) No obstante, similar objetivo se logra reconociendo *potestad concurrente* para establecer impuestos específicos, sin tener que aparentemente consensuar la prorrata de un fondo común coparticipable con el gobierno central. Este es el caso de EUA y Canadá. El sistema de concurrencia a través de impuestos específicos (no *ad valorem*) parece constituir un buen sistema en aras del principio de *accountability* y el reconocimiento de un margen de autonomía a los gobiernos subnacionales. Evita la necesidad de establecer acuerdos de distribución de un fondo común, que siempre acarrea problemas de coordinación financiera y negociaciones periódicas, que de acuerdo con la experiencia internacional, introducen ingredientes de inestabilidad política adicional a la natural volatilidad del precio del petróleo en la proyección de los recursos fiscales de los gobiernos.

Pero el sistema de concurrencia y el de coparticipación, acarrearán sin embargo el problema político de tener que delimitar los respectivos “*tax rooms*” (espacios tributarios) de los gobiernos central y subnacionales. Cualquiera fuera la solución - coparticipación o poderes tributarios separados - algún acuerdo de prorrateo del rendimiento potencial a obtener de la explotación fiscal del petróleo habrá de tener que acordarse entre ambos niveles de gobierno.

Finalmente, algún mecanismo de compensación dirigido a regiones no petroleras tendrá que asimismo preverse. De hecho, el caso de Canadá es aleccionador. El sistema de nivelación de capacidades tributarias instrumentado en Canadá, en gran medida se debe a la importante asimetría de recursos que detentan las provincias petroleras respecto de las no petroleras. De allí que, con fines de compensar el efecto “*beggar-the-neighbor*” y reducir las disparidades de las capacidades tributarias propias entre provincias, la Constitución de Canadá, junto al reconocimiento de la propiedad provincial del recurso, ha establecido el principio de igualación o nivelación de capacidades tributarias.

4.4. La legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable

En el Capítulo 2 se analizó la evolución de la legislación argentina sobre la propiedad y explotación del recurso no renovable, específicamente referida a los recursos hidrocarboníferos, conteniendo dos aspectos:

- a) Dominio sobre los hidrocarburos
- b) La potestad regalista

La legislación nacional sobre el dominio de los recursos no renovables ha variado desde la concepción inicial - anterior a la reforma constitucional de 1994 - de mantener nacionalizado el uso o explotación de estos recursos, y la posterior situación a partir de 1994. La potestad nacional de la primera etapa, estuvo ligada a la atribución constitucional de legislar en materia de código minero. No obstante, el Gobierno Nacional siempre reconoció regalías a las provincias donde se ubicaban los yacimientos. Pero la legislación sobre las mismas, también dependió en ese primer período de disposiciones del Gobierno Nacional.

A partir de 1994 con el reconocimiento de la propiedad provincial del recurso no renovable, se inicia un segundo período, que aparenta ser definitivo, salvo que se decida en el futuro modificar nuevamente la Constitución Nacional. No obstante, sigue vigente la potestad del Gobierno Nacional de sancionar el código de minería y la doctrina parece reconocer la “cláusula de progreso” por la que el Gobierno Nacional retendría cierto poder regulatorio sobre la explotación del recurso. Esto ligado a las disposiciones constitucionales referida a la necesaria sujeción de sus disposiciones a las normas que el Congreso Nacional dicte para reglamentar el ejercicio de los derechos allí reconocidos, y a la predominancia de la legislación nacional en caso de conflicto (Preámbulo y disposiciones del art. 31). La interpretación armónica de todas estas disposiciones, parece avalar esta concepción. No obstante, el art. 28 de la Constitución Nacional advierte que las leyes que reglamentan el ejercicio de los derechos conferidos por la misma, no pueden ser vulnerados por estas leyes, razón por la que finalmente, algún rol deberá de cumplir el Poder Judicial en caso de plantearse en el futuro algún conflicto grave entre los intereses nacionales y provinciales.

4.5. La relevancia económica de los recursos por regalías recibidas por las provincias argentinas y la coparticipación federal de impuestos

En el capítulo 3 se analizó:

- a) Las regalías y los recursos corrientes de las provincias
- b) Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras
- c) Las regalías y la coparticipación federal de impuestos
- d) Las regalías y las variaciones observadas en el precio internacional del petróleo
- e) Las regalías y la imposición a los combustibles líquidos

Las regalías y los recursos corrientes de las provincias

- a) La importancia de estos recursos en las provincias petroleras es notoria, no obstante su evolución dispar entre los primeros y los últimos años de la serie mostrada (1983-2002).

Especialmente es importante resaltar el hecho de que la recuperación registrada por los recursos por regalías de los últimos años, luego en un primer período de tendencia declinante, comienza a operar precisamente a partir del inicio de la recesión que azotara al país desde 1998.

- b) Dado que los recursos tributarios no ligados a los volúmenes y a los precios de un *commodity* como el petróleo, son altamente sensibles a la evolución del ingreso nacional, es claro que la caída de los rendimientos tributarios a partir de 1998 de la canasta tributaria provincial tradicional (en particular Ingresos Brutos de alta elasticidad producto y fuente de aproximadamente la mitad de los recursos propios provinciales), no debió afectar de forma similar a este grupo de seis provincias con relación al resto de las 24 jurisdicciones.

Para el año 2002, pos devaluación, las regalías representaron el 35,7% de los ingresos corrientes de las seis provincias petroleras. Pero entre ellas existen asimismo diferencias. Las de mayor importancia son Santa Cruz y Neuquen, y para los años de la primer década observada, también Tierra del Fuego.

Las regalías y los gastos totales de las seis más importantes provincias petroleras

- a) Puede advertirse la configuración simétrica de la evolución observada en la comparación con los ingresos corrientes.

Ello corrobora que los efectos de los cambios en el nivel general de precios de la economía, que operase durante los años de la convertibilidad y los más recientes luego del abandono de este esquema monetario y los efectos de la devaluación, no han impactado en el nivel de gasto de los gobiernos. Ello debido esencialmente a la política salarial del sector público en general, que no llegó a convalidar con ajustes salariales los cambios operados en el valor de la divisa y en los precios internos de la economía, luego de la devaluación.

Asimismo, permite corroborar que la tendencia del gasto se ha ajustado a la evolución de los recursos corrientes de los gobiernos, circunstancia que confirma la prociclicidad de la conducta fiscal de los gobiernos provinciales, en este caso particular ligado muy estrechamente a la evolución del rendimiento del recurso no renovable.

Finalmente, permite advertir que el destino de las regalías no ha sido el tender a priorizar las erogaciones de capital, en tanto ellas han registrado un proceso de caída relativa en el gasto total, circunstancias que indican que el esfuerzo recaudador ha ido crecientemente destinado a financiar gastos operativos o reducción del déficit de los gobiernos.

- b) La influencia del *commodity* como base de sustentación del recurso a través de las regalías, permite adelantar la hipótesis de que la prociclicidad medida en términos del PBI de estas seis provincias petroleras, no habrá de estar estrictamente correlacionado con el ciclo y prociclicidad fiscal del resto de provincias no petroleras.

Las regalías y la coparticipación federal de impuestos

- a) El reconocimiento del dominio provincial sobre los recursos no renovables plantea un conflicto evidente dentro del esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias.
- b) El acuerdo fiscal federal suele requerir reglas relativamente estables en la distribución de recursos entre niveles de gobierno y dentro de cada nivel de gobierno. Precisamente esta necesaria estabilidad exige tener en cuenta la volatilidad de las variables fiscales y económicas ligadas a las bases tributarias de los gobiernos.
- c) En los capítulos previos se ha analizado las implicancias que desde el punto de vista económico reviste la explotación fiscal de una fuente no renovable como el petróleo. Lo allí analizado induce a sugerir la centralización de la explotación del recurso. Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ha reconocido finalmente la propiedad provincial sobre el recurso.
- d) En realidad, si bien un proceso de descentralización aparece como auspicioso desde el punto de vista del reconocimiento de las autonomías provinciales y la mejora del principio de correspondencia fiscal, claramente no se ha elegido el recurso que más se adecua para este objetivo, según lo recomendado por la teoría normativa del federalismo fiscal.

Por el contrario, se ha decidido una mayor centralización tributaria – y consecuentemente menor autonomía provincial y reducida correspondencia fiscal – para el universo de las fuentes tributarias, muchas de las cuales admiten la posibilidad técnica de ser descentralizadas.

- e) Ahora bien, desde el punto de vista político la decisión adoptada por los constituyentes con la reforma de 1994 y la legislación ligada al tema, el nuevo acuerdo fiscal federal tendrá que partir de la base de esta descentralización a los fines de redactar el nuevo acuerdo. Esto induce a un cuidadoso diseño de la futura ley de coparticipación federal de impuestos. Particularmente, porque las asimetrías regionales habrán de acentuarse, como los datos de los cuadros y gráficos mostrados así lo indican, y la situación de las propias provincias petroleras se verá muy probablemente afectadas por la volatilidad del precio internacional del petróleo.

Ambos aspectos se verán incrementados hacia futuro en la medida que nuevas áreas petroleras entren en producción – a partir de ahora resorte de decisión de cada provincia donde se encuentre el yacimiento - y hasta tanto el recurso no se agote.

- f) Si bien es posible aceptar algún rol regulador del gobierno central (“cláusula de progreso”), cualquier esquema legal que implique limitar el ejercicio del dominio (y consecuente la explotación) del recurso, puede ser cuestionado bajo el argumento de vulnerar la propiedad provincial sobre el recurso. La intervención del Poder Judicial puede ser necesaria en un futuro de surgir conflictos graves entre ambos niveles de gobierno.
- g) Pero quizás el problema más importante es que este régimen descentralizado de la explotación del recurso no renovable y la volatilidad implícita en el rendimiento de la explotación del recurso, habrá de limitar cualquier acuerdo que decida la distribución de la masa coparticipable en base a fórmulas rígidas, tanto en la primaria como en la secundaria.

Es probable que las rigideces terminen siendo modificadas de hecho, como de hecho en el pasado han sido modificados los porcentajes de distribución de fondos entre Nación y provincias, y entre ellas, al tergiversarse el régimen general de la Ley N° 23.548 por un conjunto de criterios de reparto *ad hoc* (aumento del número de “ventanillas”) que oportunamente condujeran al actual “laberinto de la coparticipación”.

- h) La posible solución es convenir la constitución de un Fondo de Estabilización y de Ahorro alimentado con parte de los recursos provenientes de las regalías, de forma de asegurar que la volatilidad y el agotamiento del recurso no renovable, no implique en el más largo plazo enfrentar conductas estratégicas de los gobiernos presionando sobre el fondo común coparticipable, por cambios bruscos en el rendimiento del recurso a muy corto plazo, y luego nuevas presiones en el más largo plazo cuando vean agotarse el recurso, luego de una explotación acentuada del mismo.

Desde el punto de vista económico, las provincias petroleras deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías (*endowment*) y no el monto de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Este es el concepto de uso racional del recurso no renovable. El criterio de destinar a gasto corriente todo el rendimiento del recurso no renovable, es simplemente destruir el capital en beneficio de la generación presente y proyectando a más largo plazo una futura situación de debilidad fiscal importante, que muy seguramente será planteada como exigencia al resto de los ciudadanos de otras provincias no petroleras. El destinar el monto total de las regalías a gastos de capital físico y humano, en sustitución de dicho *endowment* por su parte, plantea el desafío de asegurar un retorno económico de muy largo plazo de las inversiones públicas, que puede no estar en línea con la calidad necesaria de los gastos de capital incurridos.

4.6. Las regalías y el precio internacional del petróleo

- a) Una de las recomendaciones de la teoría del uso racional de recurso no renovable con relación al tratamiento fiscal del recurso, es evitar correlacionar el rendimiento fiscal con la volatilidad del precio del recurso. Los intentos de suavizar el precio interno del petróleo y el desvincular el rendimiento fiscal de las oscilaciones de corto plazo del precio del petróleo, son objetivos usualmente recomendados y

perseguidos por las políticas públicas de los gobiernos, según lo analizado en el Capítulo 1.

- b) De los datos analizados en este estudio surge muy claramente:
- i) La volatilidad del precio del petróleo ha sido importante, oscilando entre promedios anuales de aproximadamente U\$S 14,50/m³ (1998) y U\$S 30,50/m³ (2000), con un valor promedio de U\$S 20,55/m³ para todo el período analizado (1986-2002).
 - ii) La evolución de largo plazo de ambas variables (precio del petróleo y regalías) muestra una tendencia creciente, aunque más marcada en el caso de las regalías, con la diferencia que plantea la devaluación en 2002, como se explica en el punto d).
 - iii) El comportamiento de la política fiscal ha sido claramente diferente entre los años 1986 a 1994 y 1995 a 2001. En el primero de los subperíodos las regalías muestran una evolución inversa al precio internacional del petróleo; en tanto, en el segundo de los subperíodos, siguen el mismo comportamiento.
 - iv) El año 2002 plantea un año atípico, pues en este año opera el cambio en los precios relativos luego de la salida de la convertibilidad y la fuerte devaluación del peso. Si las regalías se corrigen por el valor del dólar que regía hacia fines de 2002 (\$3,38), la evolución simétrica de este segundo subperíodo se ve interrumpida.

Concluyendo sobre este punto, es posible afirmar que las políticas fiscales seguidas entre 1986 y 2002, no han respondido a la recomendación de evitar oscilaciones de corto plazo en los niveles de las regalías y que, en todo caso, deberían observar un comportamiento similar a la tendencia de largo plazo del precio del petróleo.

La tendencia de las regalías durante la última mitad de los ochenta y primera mitad de los 90, resultó inversa a la evolución del precio del petróleo. El cambio de política operada en la segunda mitad de los años 90, revirtió esta política, pero reguló el nivel de las regalías siguiendo de cerca el nivel que experimentaba el precio internacional del petróleo en el corto plazo, implicando por tanto una política fiscal marcadamente procíclica con relación al precio del *commodity*.

4.7. Las regalías y el Impuesto a los Combustibles Líquidos

La política fiscal aplicada a los hidrocarburos no puede descuidar que además de las regalías que gravan al recurso en boca de pozo, debe agregarse el Impuesto a los Combustibles Líquidos, que gravan los consumos de los derivados del petróleo.

Observando las participaciones relativas de ambos recursos, surge que las regalías pasan de constituir un tercio de los recursos totales a superar finalmente más de la mitad de esos recursos a partir del año 2000.

El producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos es destinado al financiamiento de diversos tipos de gasto y son distribuidos entre las provincias, tanto no petroleras como petroleras, en función de tales finalidades varias.

Hay cuatro destinos diferentes de dichos fondos: la red vial, la infraestructura provincial, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (F.E.D.E.I.) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI).

El principal destino de los fondos no ha sido la construcción y mantenimiento de los caminos, sino la construcción de vivienda (FO.NA.VI), finalidad que ha estado recibiendo algo más del 60% de lo recaudado por este impuesto. Solamente algo más del 20% es destinado a la construcción y mantenimiento de la red vial. Sin embargo, en los hechos las provincias han podido derivar esos recursos a otras finalidades, operando como transferencias de libre disponibilidad.

Muchos países utilizan el rendimiento del Impuesto a los Combustibles para redistribuir fondos entre provincias, sean o no petroleras. En el caso de Argentina, la distribución del rendimiento del Impuesto a los Combustibles constituye una de las varias “ventanillas” que configuran el ya famoso “laberinto de la coparticipación”. Se trata de un régimen paralelo al de la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos.

Los porcentajes de participación según los promedios calculados para el período 1992 a 2001 que evidencian gran estabilidad, permite identificar cuatro grupos de provincias:

- a) Tres provincias reciben el 30% del total (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), y de ese total la Provincia de Buenos Aires recibe la mitad (15%).
- b) Un grupo de ocho provincias recibiendo otro 30%, con participaciones muy parejas en torno al 4%; ellas son: Chaco, Corrientes, Misiones, Tucumán, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza.
- c) Un tercer grupo de nueve provincias que reciben otro 31% del total, con participaciones asimismo muy parejas en torno del 3%; ellas son: Salta, Formosa, Neuquen, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Chubut, Jujuy y Río Negro.
- d) Finalmente, un cuarto grupo de cuatro provincias recibiendo el 9% restante, con participaciones individuales en torno al 2%. Ellas son: Catamarca, La Pampa, Tierra del Fuego y La Rioja.

Las provincias petroleras se encuentran distribuidas entre los grupos de participaciones intermedias (en los entornos del 4% y 3%), con la excepción de Tierra del Fuego recibiendo la participación menor del grupo. Mendoza recibe la mayor; y el resto la intermedia entre estos extremos.

Un aspecto a resaltar es que en el caso de las provincias patagónicas, éstas reciben fondos de un impuesto al que sus habitantes no contribuyen, debido al subsidio dispuesto para la región. En efecto, dentro del Gasto Tributario del Gobierno Nacional, se deben computar las exenciones para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país.

Lo analizado permite concluir que el esfuerzo de nivelación que intente el Gobierno Nacional o el nuevo acuerdo fiscal federal, deberá ser decididamente encarado a través de la distribución de la masa coparticipable del régimen general de coparticipación, es decir, de lo que hoy se distribuye por la Ley N° 23.548. Se entiende, sin embargo, que de acuerdo a lo analizado en este punto y en los capítulos previos, la descentralización del recurso natural habrá de demandar hacia futuro cambios en la política tributaria nacional y en la distribución del fondo de combustibles, coherentemente con la política regulatoria que finalmente se adopte con respecto a la explotación de los hidrocarburos.

4.8. Conclusiones finales

El uso de los recursos no renovables, como el petróleo, exige contemplar varios aspectos en orden a delinear una política pública óptima: la distribución intergeneracional de su uso o sendero de explotación de largo plazo del recurso, su distribución intertemporal de corto plazo y la regulación de su precio interno, los costos de los ajustes presupuestarios derivados de esta regulación, la forma de instrumentar los ahorros presentes del rendimiento del recurso consistentes con los aludidos senderos de explotación y precios en el corto y largo plazo, y el diseño de instituciones fiscales y financieras que aseguren la sustentabilidad fiscal de las finanzas de los gobiernos.

En este documento se ha analizado esta problemática, citando las recomendaciones usuales de la literatura especializada y las alternativas que se han sugerido para resolverla. Como criterio central se enfatiza que desde el punto de vista económico, los gobiernos deberían destinar a sus Tesoros el rendimiento del capital que pueda constituirse con las regalías y no el monto mismo de dichas regalías. Es decir, la anualidad que corresponda a los recursos (provenientes de las regalías) invertidos a largo plazo. Que la alternativa de generar un fondo de inversión de largo plazo que genere la renta para destinar al consumo presente y futuro es necesaria y, que la alternativa de invertir el producido de las regalías en gasto de capital debe garantizar su destino a inversiones de alta productividad, evitando la virtual asignación de fondos a gastos de capital de baja calidad.

En el ámbito de las teorías normativa y positiva del federalismo fiscal, los argumentos por la centralización de la explotación del recurso no renovable como el petróleo, resultan importantes. Las razones aluden a los problemas de política macroeconómica anticíclica, de asignación de recursos, por los efectos de empobrecimiento del vecino, distorsión en la asignación espacial de factores y pérdida del grado de percepción del costo de oportunidad de las demandas de gasto presente a los gobiernos (correspondencia fiscal) y, finalmente, de equidad interjurisdiccional, por la ausencia de genuinos representantes de las generaciones futuras, ligado esto al ciclo político común de las democracias representativas.

La realidad de los países sin embargo es variada y en ella pesan antecedentes histórico-políticos propios. Los países con importantes reservas de petróleo registran fuertes presiones políticas de los gobiernos regionales para controlar el uso del recurso. La explicación es simple: las regalías como recurso no tributario aliviana el trabajo de los políticos del presente, a diferencia de los tributarios cuyo establecimiento debe enfrentar el pertinente costo político ante los electores presentes (*constituency*). La explotación acelerada del recurso no renovable y su eventual destino al consumo (tanto público como privado) resulta atractiva para la generación presente. El problema se traslada a la

generación futura por doble motivo: la imposibilidad de contar con el recurso y éste tener que ser sustituido por los tributos si se pretende mantener el nivel de gasto y por los conflictos que naturalmente habrán de emerger entre regiones petroleras antes ricas y luego pobres y las no petroleras, a la hora de asegurar el mantenimiento de niveles de consumo previos de las primeras.

Cualquiera sea el caso, la necesidad de constituir fondos de ahorro contingentes o precautorios y los destinados a asegurar consumos futuros estables, resulta necesario satisfacer. Sin embargo, no puede esperarse que la simple constitución de los fondos resulte condición suficiente. Ello debe complementarse con una fuerte disciplina fiscal y férrea resistencia a ceder ante la usual debilidad de la política económica por echar mano a los recursos acumulados. La experiencia internacional parece sugerir que los países que cuentan con fondos de estabilización o ahorro, en su mayoría son fiscalmente los más responsables. Pero no siempre la existencia del fondo por sí solo ha permitido asegurar en todos los casos forjar tal disciplina.

En el caso de Argentina, inversamente a lo sugerido por la teoría, el proceso del federalismo ha conducido a centralizar tributos y descentralizar las regalías. Esto quedó definitivamente plasmado en la reforma constitucional de 1994. El acuerdo fiscal y financiero federal que debe hoy día resolverse, tendrá un nuevo aspecto conflictivo a tener en cuenta. Ello derivado de las asimetrías extremas que plantea la existencia de provincias petroleras y no petroleras. El esquema tributario centralizado y esta nueva circunstancia asimétrica entre provincias que se irá acentuando hacia futuro, hará mucho más complejo el diseño del sistema de transferencias verticales y de nivelación que el régimen de coparticipación deberá resolver.

Adicionalmente, deberá asegurarse: el destino de los recursos por regalías a inversiones de alta productividad, la regulación concertada del precio interno del petróleo, la constitución de fondos provinciales de ahorro y normas mínimas respecto a su sistema de gerenciamiento, y la armonización del régimen regalístico con la imposición a los derivados del petróleo, entre los asuntos ligados de mayor relevancia.

El gobierno nacional no podrá desentenderse de su obligación constitucional, ligado a la noción de "cláusula de progreso". Pero los problemas discutidos previamente pueden conducir a que el Poder Judicial deba intervenir en un futuro no muy lejano para dirimir conflictos Nación-provincias, que en esencia constituye una cuestión eminentemente política y de orden constitucional.

REFERENCIAS

Ahmad, E. y Mottu, E. (FMI, 2002): “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues”, *IMF Working Paper 02/203*, Washington, D. C.

Arrau, P. y Classens, S. (1991): “Commodity Stabilization Funds”, *Mimeo*, World Bank, Washington, D.C.

Baro, R. (1974): “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, 82 N° 6, 1095-1117.

Baro, R. (1979): “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, 85 N° 5, 940-971.

Caballero, R. (1990): “Consumption Puzzles and Precautionary Savings”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 25 N° 1, 113-136.

Cashin, P., Liang, H. y McDermott, J. (1999a): “How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices”, *IMF Working Paper 99/80*, Washington, D.C.

Cashin, P., McDermott, J. y Scott, A. (1999b): “Booms and Slumps in World Commodity Prices”, *IMF Working Paper 99/155*, Washington, D.C.

Davis, J., Ossowski, R. Daniel, J. y Barnett, S. (2001): “Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. Experience and Fiscal Policy Implications”, *IMF Occasional Paper 205*, Washington, D.C.

Deaton, A. (1991): “Saving and Liquidity Constraints”, *Econometrica*, 59 N° 5, 1221-1248.

Deaton, A. y Miller, R. (1996): “International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa”, *Journal of African Economies*, Vol. 5 N° Issue 3.

De la Riestra Marti, F. y De Bonis, E. E.. (2003): “El dominio sobre los hidrocarburos y las regalías petroleras. Evolución de la legislación argentina”, proyecto Digesto Tributario, Programa BID – AFIP, Préstamo BID 1034/OC-AR, Proyecto PNUD ARG97/035, Buenos Aires.

Dixit, A. (1992): “Investment and Hysteresis”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 6, 107-132.

Di Gresia, L., Garriga, M. y Piffano, H. (2003): “Proyecciones de Situación Fiscal para el Período 2003-2015”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation.

Elgel, E. y Valdéz, R. (2000): “Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries”, International Monetary Fund, *IMF Working Paper 00/118*, Washington, D.C.

Engel, E. y Meller, P. (1993): “*External Shocks and Stabilization Mechanisms*”, Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press.

Federico, G., Daniel, J. A. y Bingham, B. (FMI, 2001): “Domestic Petroleum Price Smoothing in Developing and Transition Countries”, *IMF Working Papers 01/75*, Washington, D.C.

Friedman, M. (1957): “*A Theory of the Consumption Function*”, Princeton University Press, Princeton.

Gilbert, C. L. (1993): “Domestic Price Stabilization Schemes for Developing Countries”, en *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries*, Claessens, S. Y Duncan, R. C. (ed.), John Hopkins University Press, Baltimore.

Hausmann, R., Powell, A. y Rigobón, R. (1993): “An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)”, en *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Engel, E. y Meller, P. (ed.), Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Kletzer, K. M., Newbery, D. M. y Wright, B. D. (1991): “Smoothing Primary Exporters Price Risk: Bonds, Futures, Options and Insurance”, *Economic Growth Center Discussion Paper N° 647*, Yale University Press, New Haven, Conn.

Massell, B. F. (1969): “Price Stabilization and Welfare”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 83, 284-298.

Mazaheri, A., (1999): “Convenience Yield, Mean Reverting Prices, and Long Memory in the Petroleum Market”, *Applied Financial Economics*, Vol. 9, 31-50.

Newbery, D. y Stiglitz, J. (1981): “*The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of Risk*”, Clarendon Press, Oxford.

Nicksell, S., (1985): “Error Correction, Partial Adjustment and All That: An Expository Note”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 47, 119-130.

Piffano, H. (1995): "Federalismo Fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "*Finanzas Públicas y Economía Espacial*", Porto, A. (Ed.), en honor de Horacio Nuñez Miñana, Universidad Nacional de La Plata, Grafikar, La Plata.

Piffano, H. (1998a): “Federalismo Fiscal en Argentina. Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Federal”, *Documento de Trabajo N° 2*, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Piffano, H. (1998b): “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”, *Documento de Trabajo N° 4*, CEDI, (www.fgys.org). Buenos Aires.

Piffano, H. (1998c): “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, *Revista ECONÓMICA N° 3*, Año XLIV, Número Especial, La Plata.

Piffano, H. (1999): “La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”, *Documento de Trabajo N° 26, CEDI*, (www.fgys.org). Buenos Aires.

Piffano, H. (2003a): “Descentralización Fiscal: La Propuesta sobre el Nuevo Sistema Tributario Provincial”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, Departamento de Economía, UNLP, patrocinado por la Tinker Foundation. Departamento de Economía, UNLP, (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/). La Plata.

Piffano, H. (2003b): “Las finanzas federales y el ciclo económico”, en proyecto “*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina*”, *Mimeo*. Departamento de Economía, UNLP, La Plata.

Piffano, H. L. P., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998): “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo N° 3, CEDI, (www.fgys.org), Buenos Aires.

Turnovsky, S., Shalit, H. y Schmitz, A. (1980): “Consumer’s Surplus, Price Instability, and Consumer Welfare”, *Econometrica*, Vol. 48, 135-152.

Waugh, F. (1944): “Does the Consumer Benefit from Price Instability?”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, 602-614.