



LAS REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS EN LA DESIGUALDAD FISCAL PROVINCIAL

Diego Mansilla y Martín Burgos Zeballos¹

Mayo 2009

INTRODUCCIÓN

La asunción en 2003 del primer presidente que fue gobernador de una provincia patagónica no solo fue resultante de una coyuntura política particular, vinculada a la necesidad de la clase política en su conjunto de legitimarse en ese momento proponiendo nuevas figuras luego de la crisis económica, política e institucional en la cual había caído Argentina en 2001. También es consecuencia de variables estructurales, como el creciente peso que tuvieron las provincias patagónicas en una economía Argentina donde los recursos naturales pasaron a ser un eje de modelo económico de los años noventa. Entre esos recursos naturales, sobresalen los del sector hidrocarburífero – gas y petróleo–, cuya privatización y creciente extranjerización favoreció la aparición de poderosas empresas de destacada incidencia sobre los destinos de las provincias patagónicas y más generalmente sobre la vida política Argentina.

La relación entre la Nación y las provincias durante el período 2003-2007 fue marcada por una fuerte relación de dominación de la primera sobre las segundas. Una de las causas generalmente aceptadas para explicarlo es la asimetría en la recaudación entre Nación y provincias. En efecto, la recaudación tributaria nacional se incrementó debido al crecimiento del mercado interno y el incremento de nuevos impuestos no coparticipables (retenciones a las exportaciones e impuesto al cheque), reforzando de esa manera el poder del gobierno nacional. Durante el mismo período, los ingresos provinciales no se incrementaron en la misma medida, aunque con diferencias entre provincias, sobresaliendo las provincias petroleras.

Uno de los ejes sobre el cual se tejen las relaciones económicas entre empresas petroleras, gobernadores patagónicos y el gobierno nacional es el reparto de la renta petrolera entre beneficios empresarios, impuestos nacionales y regalías provinciales. En este artículo, nos proponemos evaluar la importancia que tuvieron las regalías hidrocarburíferas sobre las finanzas públicas de las provincias petroleras, para luego analizar los efectos que tienen las retenciones recaudadas por la Nación sobre las regalías cobradas por las provincias petroleras. De esa manera queremos poner de relieve la estructura económica subyacente a las relaciones políticas entre los actores y las instituciones involucradas.

1- LAS REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS

¹ Economistas, investigadores del Departamento de Economía Política y Sistema Mundial del CCC.



Antes de entrar en un análisis de las características de la distribución regional de las regalías hidrocarburíferas en Argentina, conviene decir unas palabras sobre el concepto propio de regalía.

Históricamente, la regalía fue la forma más común de abonar la renta al propietario de los recursos naturales no renovables. Más allá de las definiciones teóricas sobre la manera de calcular la renta diferencial por parte de Smith y de Ricardo, la realidad nos indica que la renta presentó la figura de una “renta consuetudinaria” en forma de una regalía fija que era pagada al propietario, calculada como un porcentaje dado de la producción. Este fue el sistema que primó en la industria del carbón inglés por lo menos desde el siglo XVIII. Las ventajas de ese sistema era que su administración era económica (no eran necesarios costos de control como en el caso de reparto de ganancias) y la recaudación de la renta se podía realizar sin riesgo de desactualización (como sucedía anteriormente con los montos fijos). Esta tradición se desplazó posteriormente a los primeros arrendamientos petroleros en Estados Unidos a partir de 1860 y de ahí al resto del mundo. La regalía consuetudinaria más frecuente, desde comienzo del siglo XIX, fue un octavo (12,5%), cifra que fue utilizada para los arrendamientos estadounidenses².

A diferencia de Estados Unidos, las regalías tuvieron en Argentina un papel menor en los primeros años de la historia petrolera. En efecto, a diferencia de la tradición anglosajona de dominio privado, la legislación española sobre las minas y yacimientos planteaba un claro dominio estatal. El primer antecedente en este sentido fueron las Ordenanzas de Minería de Carlos III (1783) donde se declaraba que “las minas son propias de mi Real Corona”. Sin embargo desde un comienzo existieron fuertes controversias sobre el dominio hidrocarburífero entre la Nación y las provincias³.

Luego del descubrimiento del petróleo en Argentina en 1907 en Comodoro Rivadavia (en ese entonces Territorio Nacional de Chubut), el Estado Nacional fue quien se encargó de su exploración y explotación, lo que volvió excepcional la figura de la regalía. En algunas áreas lindantes a los yacimientos estatales existían algunos permisos de cateo otorgados a privados (según el Código de Minería) que a su vez eran arrendados a empresas petroleras internacionales como la Shell o la Anglo Persian (actualmente BP) a cambio de una regalía.

El nacimiento real de las regalías en Argentina se remonta a 1935 cuando el congreso ratificó un decreto de Justo permitiéndole a la petrolera estatal YPF operar en todas las provincias. Hasta ese momento, YPF llevaba adelante la mayor parte de la extracción petrolera, pero sólo operaba en los Territorios Nacionales (principalmente Chubut y Neuquén). Las provincias con reservas (particularmente Salta, Jujuy y Mendoza) habían acordado una política de acuerdo con las petroleras internacionales, no otorgando permisos de cateo a la petrolera estatal. Por la Ley 12.161/35, YPF podía operar en todas las áreas provinciales que no hayan sido arrendadas a otras petroleras,

² Mommer, B. (2003)

³ Ver una historia de la legislación hidrocarburífera referida a la relación entre Nación y Provincias y los debates que ésta generó hasta la Ley 26.197/06 que “federalizó” las reservas en Hidalgo (2009)



pagando una regalía a la provincia del 12% del valor extraído⁴. A partir de ese momento, las regalías fueron el pago que YPF (y posteriormente las petroleras privadas) realizaba a las provincias (o al Estado Nacional en los Territorios Nacionales y el Mar Argentino). Si bien la alícuota (12%) continuó vigente desde 1935 (siendo actualmente una de las más bajas del mundo), en sucesivas legislaciones se modificó el precio al que se valorizan los hidrocarburos y los costos que deben descontarse del precio para llegar al “Valor a Boca de Pozo” -sobre el que se calcula el 12% de regalías⁵.

Actualmente, las regalías se pagan sobre el precio de mercado al que se venden los hidrocarburos, valorizados a “Boca de Pozo” (conocido como “playa de tanques”) por lo que se debe descontar fletes y seguros así como los gastos y tratamientos necesarios para la venta del producto⁶. Para el caso del Gas Natural, el precio relevante es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al que se le descuentan los costos de transporte (independientemente de donde se venda el gas). Luego de la devaluación del 2002 y el aumento de los precios internacionales, las retenciones se transformaron en el principal descuento sobre el precio de mercado (que además no son coparticipables)⁷. En 2004 se estipuló un sistema de retenciones móviles por el que se abona una retención neta de 31% para valores internacionales superiores a U\$S 45 por barril⁸. Finalmente, la última modificación se realizó a fines de 2007 mediante la resolución 394, se creó un sistema en que las retenciones dejan fija la remuneración al exportador (U\$S 42 por barril), debiendo abonarse como retenciones la diferencia entre este valor y el precio internacional. Sin embargo, a partir de octubre de 2008, el precio de las exportaciones se mantuvo por debajo del valor de referencia para dicha alícuota (U\$S 60,9 por barril o U\$S 383 por m³) por lo que desde entonces se regresó a la retención del 31%. Más adelante se describirá mejor el funcionamiento actual de las retenciones.

2- DISTRIBUCION GEOGRÁFICA DE LOS HIDROCARBUROS

En el territorio argentino, existen 11 cuencas sedimentarias de las cuales en 5 (Noroeste, Cuyana, Neuquina, Golfo San Jorge y Austral) que tienen una extensión de 590.000 Km² se encontraron hidrocarburos en condiciones comerciales. Sin embargo,

⁴ En esta ley se reconocía el dominio privado de las provincias, manteniendo el criterio del Código de Minería Hidalgo (2009).

⁵ La Ley de Hidrocarburos vigente 17.319/67 establece regalías del 12% que podrán ser reducidas hasta el 5%. Esto fue modificado por la ley 26.197 conocida como “Ley Corta”, que permite a las provincias cobrar regalías superiores. Sin embargo, la tasa para casi la totalidad de la explotación hidrocarburífera sigue siendo el 12%.

⁶ Lanardonne T. (2008)

⁷ Cabe aclarar que en el Artículo 6° de la Ley 25.561 de 2002, que modificó la Ley de Convertibilidad y estipula las primeras retenciones a la exportación del petróleo, se dictamina que “En ningún caso el derecho a la exportación de hidrocarburos podrá disminuir el valor boca de pozo, para el cálculo y pago de regalías a las provincias productoras”. No obstante, desde entonces las retenciones son descontadas del precio internacional para obtener el Valor a Boca de Pozo. Si bien la provincia de Neuquén obtuvo una medida cautelar favorable para que las empresas abonen las regalías según esta Ley, la misma no tuvo efecto por cuestiones formales (las provincias no deben presentar amparos) como de fondo (las regalías deben liquidarse sobre el importe real de venta y no sobre el “precio internacional” que es apenas un indicador). Abella A. *et. al* (2005).

⁸ La Resolución 532/04 impuso una retención del 25% más una sobretasa según la cotización del crudo WTI (indicador del mercado norteamericano) que, para montos superiores a U\$S 45, es del 20%. Sin embargo, según la Ley 21.453 se estipula que el precio internacional contiene el monto de las retenciones por lo que la erogación real baja. Ver Mansilla, D. (2007)



las reservas y extracción de hidrocarburos se concentran en pocas provincias. Apenas 4 provincias acaparan el 84% de la extracción de los últimos 10 años para el petróleo y el 82% para el gas. En este caso, se observa una fuerte preponderancia de la provincia de Neuquén, mientras que en el de petróleo, a pesar de ser importante, esta pierde participación en comparación con la provincia de Chubut.

Cuadro I
Distribución de Extracción Hidrocarburífera por Provincia

Provincias	Petróleo		Gas	
	Año 2008	Últimos 10 años	Año 2008	Últimos 10 años
Chubut	26%	21%	7%	5%
Mendoza	16%	16%	5%	3%
Neuquén	25%	28%	51%	44%
Río Negro	6%	6%	2%	2%
Salta	2%	2%	14%	16%
Santa Cruz	18%	19%	9%	11%
Tierra del Fuego	3%	4%	9%	11%
Resto	4%	4%	3%	8%

Fuente: Secretaría de Energía

Si bien el precio del gas natural ha mejorado desde 1993 (año de la desregulación), la recaudación por regalías gasíferas es menor que el ingreso petrolero (sobre todo luego de los aumentos del precio del petróleo desde 2001). Esto hace que las provincias esencialmente gasíferas (como Salta o Tierra del Fuego) reciban menores importes que las petroleras, como puede apreciarse en el siguiente cuadro. Además, las diferentes calidades del petróleo argentino hacen que las provincias con petróleo más liviano (Neuquén, Mendoza o Río Negro) obtengan por su producción precios más altos que los de las provincias con petróleo más pesado (como Chubut o, Santa Cruz) y por tanto mayores regalías.

Cuadro II
Distribución de Regalías Hidrocarburíferas 2003-2007

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Neuquén	991.322	38%	1.166.255	37%	1.323.971	36%	1.467.861	32%	1.551.093
Chubut	414.143	16%	558.353	18%	714.925	19%	956.451	21%	966.638	21%
Santa Cruz	485.512	19%	562.550	18%	663.251	18%	834.506	18%	722.870	16%
Mendoza	329.230	13%	370.483	12%	432.598	12%	517.365	11%	585.742	13%
Río Negro	111.444	4%	128.922	4%	161.859	4%	228.184	5%	237.441	5%
Tierra del Fuego	106.266	4%	134.297	4%	170.032	5%	194.062	4%	170.378	4%
Salta	110.858	4%	132.020	4%	149.428	4%	191.388	4%	205.686	4%
Resto	67.880	2%	81.191	3%	100.648	2%	155.197	3%	138.870	3%
Totales	2.616.655		3.134.071		3.716.712		4.545.014		4.578.718	

Fuente Secretaría de Energía. En Miles de Pesos.



En el cuadro II se observa claramente como apenas 4 provincias (lideradas por Neuquén) acaparan año a año más del 80% del total de las regalías hidrocarburíferas (petróleo y gas). Como se mencionó, las provincias esencialmente gasíferas reciben importes menores con respecto a las petroleras, marginando a provincias como Tierra del Fuego, a priori consideradas como grandes beneficiarias de la industria hidrocarburífera.

Sin embargo, todas las provincias mejoraron los montos recibidos en concepto de regalías, aumentando el total distribuido un 75% entre 2003 y 2007. Cabe aclarar que a nivel nacional la extracción de petróleo cayó entre esos años un 13% mientras que la de gas natural apenas aumentó un 0,4%⁹. Es decir, el aumento de las regalías cobradas se debió más a un aumento del precio de referencia (atado al internacional) que a un aumento de las cantidades extraídas (salvo en el caso de Chubut que experimentó un importante aumento en la extracción).

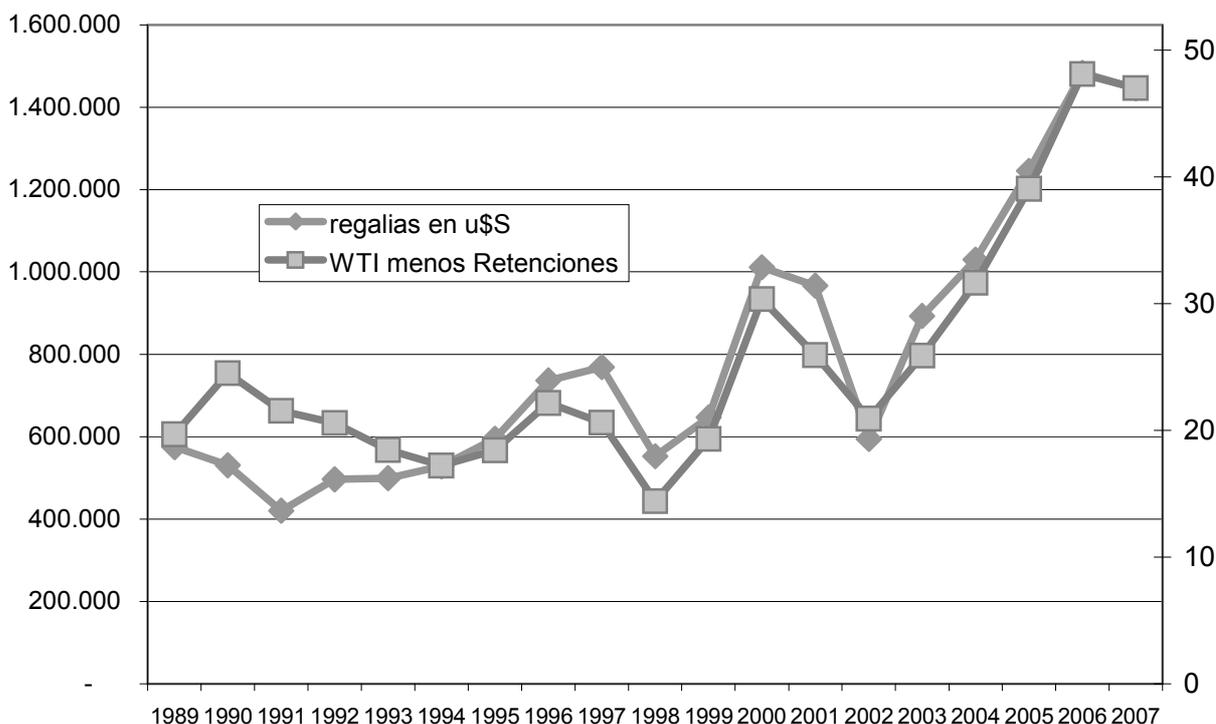
En el siguiente gráfico se muestra la estrecha relación existente desde 1994 entre los montos cobrados por regalías a nivel nacional y el precio internacional del petróleo (descontado las retenciones desde 2002), casi independientemente de los cambios en la extracción petrolera y gasífera. Dicha correlación se debe a la desregulación de 1989, que provocó la internalización del precio internacional del petróleo, independientemente de los costos efectivos de extracción. Esto a pesar de que Argentina sea un país con autoabastecimiento que llegó a exportar hasta el 40% del petróleo crudo. Por ese motivo, internamente, el petróleo se comercializa a las refinadoras a precio de “paridad de exportación” (precio internacional menos retenciones y fletes)¹⁰ y es la base sobre la que se calcula las regalías a pesar de que en la actualidad, el 80% del petróleo crudo extraído en nuestro país sea refinado internamente y no exportado.

⁹ Con diferencias provinciales, como se observó en la evolución de la distribución de la extracción petrolera. Mientras que Chubut aumentó su extracción un 30%, Neuquén disminuyó un 24% en el mismo periodo.

¹⁰ En realidad, esto es válido únicamente para las ventas a las refinerías no-integradas como Esso o Shell ya que Petrobras y Repsol (que refinan el 68% del crudo) son petroleras que extraen su propio petróleo por lo que este precio existe sólo en los libros contables. Para ellas, el precio del petróleo sigue siendo el costo de extracción más el de transporte.



GRÁFICO 1- Relación Regalías – Precio Internacional



Fuente Secretaría de Energía y E.I.A. En Miles de Dólares y Dólares por barril.

En el contexto de precios internacionales récord -mayores a los vigentes al momento de la firma de las concesiones- no aumentó la participación estatal en la apropiación de la renta petrolera (a diferencia de muchos países del mundo). Mientras que países como Bolivia, Venezuela, Ecuador o Canadá, por ejemplo, implementaron impuestos a las ganancias extraordinarias, aumentaron las regalías o la participación de las empresas estatales, en Argentina las empresas extranjeras que extraen el petróleo y el gas obtuvieron rentas extraordinarias, como se observa en sus balances.

2- LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES ENTRE PROVINCIAS

A continuación presentaremos algunos aspectos de las finanzas públicas provinciales que resultan de interés para el estudio de las regalías.

En primer lugar nos referiremos a la relación entre las Provincias y la Nación, la cual por cuestiones históricas constituyen un caso particular de federalismo. Desde el punto de vista fiscal, Argentina se distingue por tener una fuerte concentración de la recaudación de los impuestos en la Nación, mientras que la descentralización del gasto se fue acrecentando en las últimas décadas, especialmente en lo referido a la salud y la educación.



En la práctica, los impuestos recaudados por las Provincias son el inmobiliario, el automotor, a los sellos y a los ingresos brutos, el resto quedando en manos del gobierno nacional. Sin embargo, una parte de los impuestos recaudados por el Estado nacional –básicamente el IVA, el impuesto a las Ganancias y el impuesto al cheque- se redistribuyen a las Provincias bajo la forma de coparticipación federal de impuestos, mientras otros -como los impuestos al comercio exterior (retenciones y aranceles aduaneros)- no eran coparticipables durante el período analizado y eran de uso exclusivo de la Nación¹¹.

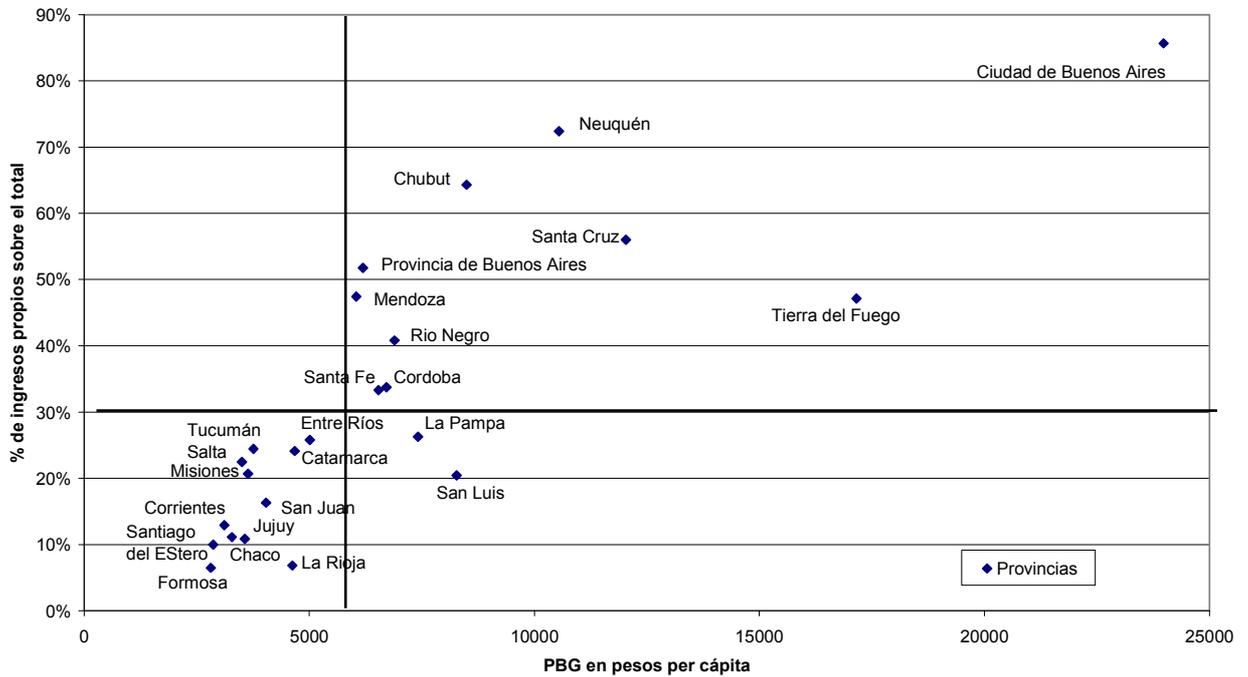
En ese esquema, resultan fundamentales las transferencias de la Nación hacia las Provincias con criterio redistributivo para equiparar los recursos entre regiones. Esto fue explícito en la ley 20.221 de coparticipación federal de impuestos que tuvo vigencia del año 1973 hasta 1984, donde los recursos se repartían en función de la población, las brechas de desarrollo y dispersión de la población. Sin embargo, desde 1984 este importante instrumento de redistribución del ingreso entre las Provincias no tuvo un criterio claro de reparto, y fue distribuido en función del poder de negociación de cada gobierno provincial.

Más allá de la relación con la Nación, las fuertes disparidades existentes entre las estructuras económicas de cada provincia conllevan distintas capacidades de recaudación. Esto es un serio obstáculo a la posibilidad de aplicar la correspondencia fiscal, según la cual cada provincia financie con impuestos propios sus gastos (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Este aspecto puede apreciarse en el siguiente gráfico, que muestra la relación entre el peso económico de cada Provincia¹² y el grado de autonomía de cada una, medida como el porcentaje de sus ingresos propios en el total para el año 2006.

¹¹ A principios del año 2009, el gobierno nacional decretó la coparticipación del 30% de lo recaudado en concepto de retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados, destinando de esa manera una suma estimada con los precios actuales a 2.500 millones de pesos a las arcas de las provincias, de los cuales 40% corresponderán a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. De ese modo, esas provincias recibirán el equivalente a 6% de sus ingresos corrientes por dicho concepto y empezarán a incidir en la distribución de la renta agraria.

¹² El peso económico se midió para el año 2001, año del último censo poblacional.

**GRÁFICO 2 -
 Relación entre PBG per cápita y porcentaje de ingresos propios con regalías de cada Provincia**



Fuente: Cetrángolo et al. (2002) y Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía.

Entre las provincias con mayor grado de autonomía, se distingue dos grupos: en primer lugar las de mayor desarrollo productivo (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), y por otro lado las patagónicas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Río Negro)¹³.

Si agregamos la evolución de las finanzas provinciales de las 6 provincias petroleras (las 5 provincias patagónicas y Mendoza) notamos que la recomposición de sus ingresos luego de la crisis del 2001 es mucho más rápida que la del resto del país, ya que en el año 2002, estos se incrementan un 24% respecto del año anterior, mientras que en el resto del país solo aumentan 5%.

¹³ Nótese que Mendoza se considera una provincia desarrollada económicamente, y a su vez es una provincia petrolera ya que 15% de sus recursos provienen de regalías. Por otra parte, aunque tenga una parte importante de reservas de gas, se excluye la provincia de Salta del análisis dado que las regalías cobradas representaban menos de 15% de sus ingresos corrientes en 2006.



Cuadro III
Variación de ingresos corrientes

Años	Provincias petroleras	Resto de las provincias	Total país
1999/1998	-0,1%	-3%	-3%
2000/1999	10%	1%	2%
2001/2000	-4%	-9%	-8%
2002/2001	24%	5%	8%
2003/2002	30%	32%	32%
2004/2003	27%	35%	33%
2005/2004	22%	22%	22%
2006/2005	26%	22%	23%
2007/2006	20%	29%	27%

Fuente: Secretaría de Hacienda - Ministerio de economía

Sin embargo, dichos guarismos no pueden atribuirse exclusivamente al efecto de la devaluación sobre la recaudación por regalías a la producción exportada, sino también a los aumentos registrados en el precio del petróleo crudo que suben 34% entre 1999 y 2001. Esto se refleja en un crecimiento de los ingresos corrientes de 1998 al 2001, cuando el resto de las provincias vivía una fuerte reducción de los mismos. La influencia de las regalías en este resultado diferenciado de los ingresos corrientes de las provincias petroleras se refleja en el aumento del peso de las regalías en la composición de los ingresos provinciales que pasan de 13% de los ingresos corrientes de las PP en 1998 al 36% en el año 2003.

Cuadro IV
Evolución de los ingresos corrientes

Años	Evolución de los ingresos corrientes. Índice 100=1998		Peso de las regalías en los ingresos corrientes de las PP
	Provincias petroleras	Resto de las provincias	
1998	100	100	13%
1999	100	97	15%
2000	110	98	21%
2001	105	89	21%
2002	131	94	36%
2003	170	125	36%
2004	216	168	33%
2005	263	204	36%
2006	333	250	32%
2007	398	322	27%

Fuente: Secretaría de Hacienda - Ministerio de economía

Estos rasgos configuran una situación novedosa, en la cual las provincias petroleras se benefician de un mayor grado de autonomía respecto del resto de las provincias. Se pone de relieve la evolución de la autonomía de las PP a través de un



indicador que resulta del cociente entre los ingresos propios (ingresos tributarios provinciales y regalías) y los ingresos corrientes.

Cuadro V
Evolución de la autonomía según grupo de provincias

Años	Autonomía = Ingresos propios/ingresos corrientes	
	Provincias petroleras	Resto de las provincias
1998	33%	39%
1999	35%	38%
2000	39%	37%
2001	40%	36%
2002	51%	37%
2003	55%	38%
2004	51%	35%
2005	54%	38%
2006	52%	36%
2007	48%	35%

Fuente: Secretaría de Hacienda - Ministerio de economía

Por el lado del gasto de las PP, este se compone en primer lugar de los salarios. Sin embargo, su peso en el total del gasto es menor que en el resto de las provincias, y el ajuste del año 2002 no implicó reducción de masa salarial en términos absolutos al contrario del resto de las provincias. En 2003, inclusive, se da en el agregado un aumento de la masa salarial del 14%, tal vez debido a una mejor evolución en sus ingresos corrientes. Un análisis desagregado por provincias nos muestra que la Provincia de Santa Cruz es la de mayor densidad de empleado público del país, superando incluso La Rioja (Cetrángolo et al., 2002)¹⁴.

Cuadro VI- Evolución de la masa salarial

Años	Provincias petroleras	Provincia de Buenos Aires	Resto del País
1998	100	100	100
1999	106	112	105
2000	108	117	107
2001	109	120	108
2002	109	112	105
2003	125	116	110
2004	157	144	129
2005	199	201	169
2006	258	257	225
2007	353	330	298

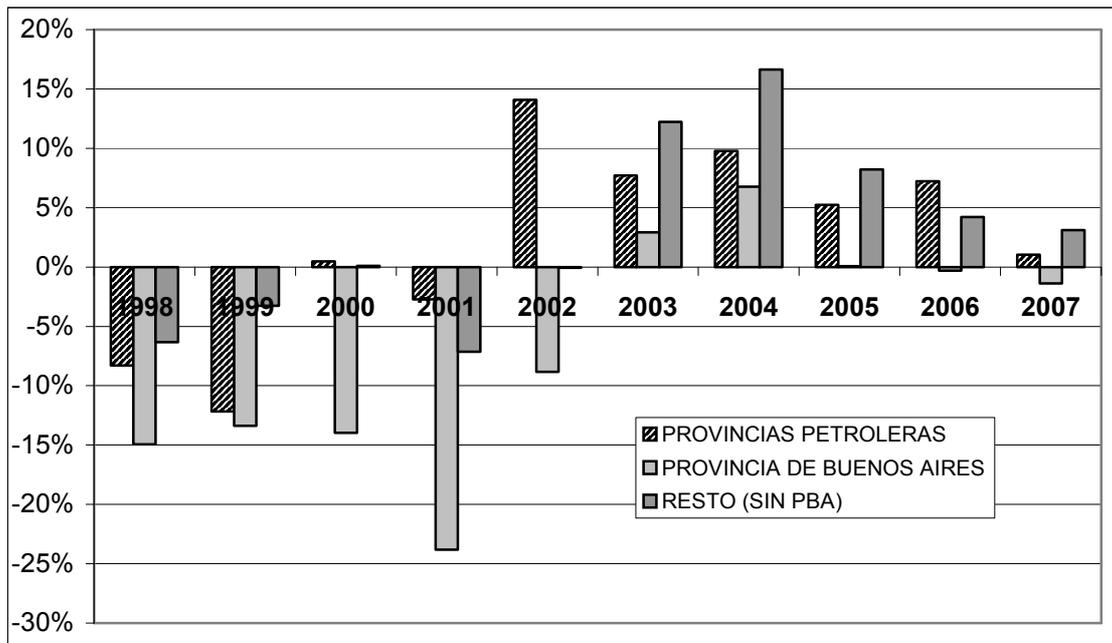
Fuente: Secretaría de Hacienda - Ministerio de economía
Índice 1998 = 100

¹⁴ En el estudio mencionado, se calculó una densidad de 86 empleados públicos por cada mil habitantes para Santa Cruz, 85 para la Provincia de La Rioja y un promedio de 37 para el total del país.

En consecuencia, las PP ostentan buenos resultados en comparación con las demás provincias argentinas. Esto puede medirse con un indicador de fortaleza fiscal (el cociente entre el resultado primario y los gastos primarios) donde el conjunto de las PP tiene una evolución positiva desde el año 2002, mientras que el resto de las provincias mejora recién en el año siguiente. La Provincia de Buenos Aires se consideró aparte del resto debido a su peso en el total y su evolución particular.

Esa evolución nos muestra que las PP tienen mayor capacidad de respuesta para realizar determinada política, como aumentos de sueldos a docentes o estatales, por ejemplo. Al respecto, el análisis que realiza la CTA¹⁵ muestra que, para el año 2006, todas las provincias petroleras tomadas separadamente alcanzan un nivel de fortaleza fiscal superior al promedio nacional, salvo Tierra del Fuego (cuyo ingreso por regalías es menor).

GRÁFICO 3- Fortaleza Fiscal – Resultado primario / Gasto primario



Por lo señalado anteriormente, podemos concluir esta parte diciendo que, debido principalmente a la ventaja de cobrar regalías hidrocarburíferas, las finanzas públicas de las provincias petroleras lograron un mayor grado de autonomía respecto de la Nación, posibilitándoles mayor libertad de acción en el manejo de sus gastos.

4- ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA 2003-2008

Hemos descrito la importancia de las regalías en los presupuestos provinciales de las provincias petroleras. Como se mencionó, las retenciones son uno de los mayores

¹⁵ Lozano C., Larrosa R. y Raffo T. (2007) “Situación fiscal y financiera de las Provincias”, IDEP-CTA.



descuentos sobre el precio internacional que reciben las provincias a la hora de cobrar las regalías. Esto explica el motivo por el cual desde la imposición de las retenciones a las exportaciones de petróleo crudo y gas natural, las provincias petroleras se encontraron entre las principales voces opositoras, alineándose con los intereses de las empresas privadas. Esta posición se hizo más evidente con el aumento de las retenciones a los hidrocarburos mediante un sistema de alícuotas móviles (tanto al petróleo crudo como a los subproductos, anteriormente gravados con alícuotas sensiblemente menores) firmado en noviembre de 2007. Las provincias y varios medios de comunicación se hicieron eco de los reclamos de las petroleras de que las retenciones “desalientan la inversión” y provocarán el desabastecimiento¹⁶.

En términos económicos, las provincias petroleras aducen que el cobro de retenciones creadas en 2002 (que con el tiempo se fueron haciendo cada vez más importantes, al compás del aumento del precio internacional) implicó un nuevo descuento para las empresas a la hora de pagar las regalías, a pasar de lo indicado en la propia Ley 25.561. Como las retenciones no son coparticipables, la totalidad de lo recaudado fue a las arcas nacionales. Se concluía que las provincias petroleras perdían parte de su recaudación y, en consecuencia, parte de sus “grados de libertad” respecto de la Nación.

Lo que esconden estos debates es el reparto de la renta petrolera. Si bien, como lo vimos, los montos abonados como regalías aumentaron desde 2002 (producto del gran aumento de precios ya que los volúmenes extraídos caen desde ese año), la participación de las provincias en la apropiación de la renta petrolera bajó, a la vez que aumentó la participación de la Nación. En tanto, las empresas petroleras extranjeras continúan apropiándose de gran parte de la renta petrolera argentina y la participación estatal (sumando la provincial con la nacional) es de las más bajas del mundo.

Para poder demostrarlo, se estimó la renta petrolera argentina y su distribución para el período 2003-2008 entre Provincias, Nación, Empresas y Consumidores / Refinadoras¹⁷. Las Provincias se apropiarán únicamente de las regalías, calculadas sobre el valor de venta interno o externo menos retenciones¹⁸. La Nación obtendrá las retenciones a las exportaciones y el correspondiente al 35% de las ganancias extraordinarias de las empresas (por impuesto a las ganancias). El monto de la renta que es apropiado por los consumidores / refinadoras se debe a la diferencia entre el precio internacional y el interno que abonan las refinadoras. Sin embargo, no es posible saber cómo se distribuye entre ellos esa parte de la renta petrolera. Si las refinadoras vendieran la totalidad de los subproductos en el mercado interno manteniendo ese descuento, esta renta sería apropiada por los consumidores. En cambio, si los

¹⁶ Ver por ejemplo “Provincias y sindicatos reclaman al Gobierno por aumento de retenciones” El Cronista 18/12/07, “Además de otros aumentos de las naftas, las retenciones provocaran falta de gasoil” Perfil 18/11/07 o “Otro desaliento a la inversión petrolera” La Nación 17/11/07

¹⁷ La metodología se obtiene en Mansilla (2006) y Mansilla (2007). En el Apéndice se expresa analíticamente la forma de calcular la renta y su distribución. La renta no incluye la ganancia “normal” de las petroleras (supuesto en 20% sobre costos). Se consideró el cambio en las retenciones por la resolución 394 a partir de diciembre de 2007 a octubre de 2008, estimando la distribución en forma mensual para ese período.

¹⁸ Como se explica en el Apéndice, el precio interno y las regalías se calcula por la fórmula correspondiente para la provincia de Neuquén (cuyo petróleo es más caro que el del resto del país), por lo que se esta sobrevaluando la recaudación por regalías.



subproductos destilados se vendieran a precios internacionales, el 100% de esta renta iría para las refinadoras. Actualmente, nos encontramos en un punto intermedio y a medida que aumenta el precio internacional del petróleo y se mantiene el de los destilados, la apropiación por parte de los consumidores es mayor. No obstante, dado que los precios internos no son al costo y que la participación de las exportaciones en las ventas de las refinerías es elevada (llegando al 50% aunque reduciéndose año a año), la participación de estas últimas en la apropiación de esta renta no es despreciable¹⁹. Las empresas obtienen como ganancia extraordinaria la diferencia entre los importes abonados y la renta apropiada por los otros actores.

Cuadro VII
Renta Petrolera Argentina 2003-2008

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
Nación	2.295	30%	2.528	28%	3.274	27%	2.889	21%	2.610	18%	2.880	15%
Regalías	836	11%	963	11%	1.131	9%	1.174	9%	1.169	8%	1.214	6%
Empresas	3.455	46%	3.556	40%	4.303	36%	4.151	30%	3.943	28%	3.495	18%
Consumidores												
Refinadoras	967	13%	1.864	21%	3.291	27%	5.400	40%	6.676	48%	11.535	60%
Renta Total	7.553		8.912		11.999		13.614		14.399		19.124	

En Millones de dólares y porcentaje

Como se observa, la renta petrolera total (es decir, el petróleo extraído valorizado por el precio internacional menos el costo de extracción y una ganancia normal) llega a más que duplicarse entre 2003 y 2008. Esto se debió al aumento de precios ya que las cantidades extraídas cayeron un 15% en el mismo periodo. Si bien cada participante aumentó su factura petrolera en términos absolutos, la participación del sector público (nacional y provincial) cayó del 41% en 2003 al 21% en el 2008. Considerando sólo la parte realizada de la renta (es decir, excluyendo la renta apropiada por los consumidores y las refinadoras por menores costos) la participación estatal pasa del 48% al 54%.

Esto es producto de la importancia que tomó en los últimos años la parte de la renta apropiada por Consumidores y Refinadoras, producto de la separación del precio interno del internacional. Esto es particularmente importante en el año 2008 cuando la resolución 394 impuso (hasta el mes de octubre) un precio interno de u\$s 47 para el barril de petróleo de mayor calidad, cuando el precio internacional marcaba niveles récord, casi alcanzando los u\$s 150. Esto, sumado a la menor participación de la apropiación estatal vía retenciones, es una muestra que la principal consecuencia de la política de retenciones petrolera fue la separación del precio interno del internacional, más que un aumento de la recaudación.

Es necesario hacer una aclaración sobre los importes estimados para el gobierno nacional. Como se mencionó (y se muestra en el Apéndice), se consideran las retenciones a las exportaciones y el pago de impuesto a las ganancias (35%) sobre las beneficios extraordinarios de las empresas. Como los volúmenes exportados caen

¹⁹ La separación entre empresas extractoras y empresa refinadoras es un supuesto ya que, como se mencionó, la mayor parte de la refinación de crudo está en manos de empresas integradas (Repsol y Petrobras) por lo que el costo del petróleo no es la “paridad de exportación” sino el costo de extracción (alrededor de U\$S 10 por barril).



dramáticamente (exportándose en el 2008 un 75% menos que en 2003), los importes de las retenciones son bajos (998 millones de dólares en 2008, apenas el 35% de lo recaudado por el estado nacional). Por tanto, la mayor parte de los ingresos nacionales se debe a los impuestos a las ganancias que “correspondería” cobrar a las empresas petroleras. Sin embargo los montos efectivamente percibidos en concepto de impuestos a las ganancias por parte del estado Nación son cuantiosamente menores²⁰.

Por último, se observa que las regalías que por ley deben ser el 12% del valor del petróleo extraído, apenas representa el 6% de la renta petrolera en 2008. Sobre el valor en que el petróleo es efectivamente vendido (ya sea en el mercado nacional o internacional), la participación de las regalías es del 10,8%. Esta diferencia en parte está explicada por los descuentos provocados por las retenciones.

Luego de estas consideraciones acerca de la distribución de la renta petrolera, a continuación realizaremos un ejercicio tendiente a simular como se hubiese repartido dicha renta de no haber existido las retenciones a las exportaciones, haciendo hincapié en los montos abonados como regalías a las provincias. De esa manera podremos cuantificar la pérdida de recaudación y ver quienes serían los más favorecidos por la eliminación de las retenciones.

En un primer momento, sólo se consideró a las retenciones como “impuesto a las exportaciones”, es decir tomando en cuenta solo su papel fiscal, y suponiendo que la eliminación de las retenciones no tendría impacto en términos de precio interno de los subproductos, inflación, pobreza, distribución del ingreso, tipo de cambio real, etc. Con estas consideraciones metodológicas, se llegó a los siguientes resultados:

Cuadro VIII
Diferencia de ingresos sin Retenciones

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
NACION	-301,0	-424,7	-662,1	-452,5	-336,7	-690,5	-2.867,5
REGALIAS	52,2	73,6	114,8	78,5	58,4	119,7	497,3
EMPRESAS	248,7	351,0	547,3	374,0	278,3	570,8	2.370,2

En Millones de dólares

De esta manera se demuestra que, si bien la eliminación de las retenciones generan un aumento de ingresos para las provincias petroleras en carácter de regalías, el importe no sólo es menor al reclamado por las provincias (apenas 120 millones en el 2008, lo que representa un aumento del 10%) sino que el monto que debe resignar el Estado Nacional supera ampliamente la ganancia de las provincias²¹. A su vez, los beneficios de las empresas petroleras hubiesen mejorados en casi U\$S 2.400 millones durante el período 2003-2008. Estos resultados dejan en claro que estas últimas serían

²⁰ Esto puede deberse a varios estratagemas de las empresas para eludir el pago de impuesto, como por ejemplo que las empresas integradas puedan utilizar precios de transferencia a los fines de contabilizar más o menos ganancias en algún sector de la cadena.

²¹ Cabe aclarar que el importe cedido por la Nación es menor a lo recaudado por retenciones ya que se contabiliza un mayor devengamiento de impuesto a las ganancias de las empresas (cuyo cobro es mucho más difícil que las retenciones).



las principales beneficiarias de una eliminación de las retenciones (o de su disminución).

Sin embargo, como se mencionó, para ese ejercicio se mantuvo el precio interno del petróleo crudo. Si durante el año 2008 suponíamos que la eliminación de las retenciones impactaría en un aumento de precios internos, las regalías hubieran llegado a U\$S 2.684 millones (U\$S 1.470 millones por sobre lo estimado). Pero los consumidores argentinos hubieran pagado el triple por todos los subproductos derivados del petróleo (que incluyen tanto combustibles como energía eléctrica, medicamentos, plásticos y fertilizantes) con su consecuente aumento en todos los precios de la economía y generando enormes ganancias a las petroleras extranjeras que extraen el petróleo argentino.

Mediante la resolución 394 de noviembre de 2007, el gobierno nacional aumentó las retenciones a las exportaciones, estipulando en U\$S 42 la retribución a las empresas petroleras. No obstante, el mayor impacto de esta medida es el aumento en las alícuotas para la exportación de subproductos (especialmente las naftas) llegando a un mínimo de 31% contra el 4,7% vigente anteriormente, además de bajar la “paridad de exportación” al cual se comercializa el petróleo en el mercado interno. Como se mencionó, su mayor consecuencia fue el alejamiento del valor interno del petróleo del precio internacional.

En el 2008, luego de la presión de las provincias petroleras, una resolución estipuló que los U\$S 42 por barril se refiere al petróleo “Escalante” que se exporta (es un petróleo “pesado”)²² por lo que para pagar las regalías, se debe ajustar el precio de los petróleo “livianos” (como los de Neuquén o Salta) llegando a casi U\$S 47. Esta medida, a la vez que aumenta la recaudación por regalías de estas provincias, sirvió a las petroleras para exigir un ajuste de precios a las refinadoras, con la consecuente presión al precio de los subproductos. Además, según el artículo 2, “se analizará la posibilidad de resarcimiento al fisco provincial” cuando el barril supere los U\$S 95. Sin embargo, no aclara de qué manera se realizará ese resarcimiento y si el mismo correrá por cuenta de las empresas o de la Nación (como parece indicar la medida). A pesar de que el valor internacional superó esa cifra, no se avanzó en el tema sin que a la fecha se sepa si dichos resarcimientos serán abonados.

Según un informe de la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos que agrupa a las provincias petroleras) y publicitado en los medios, con el aumento de las retenciones las provincias perderían hasta U\$S 1.300 millones, al bajar el precio en “boca de pozo”²³. Más allá que esa pérdida es imposible (ya que es mayor a lo cobrado en 2008), interesa saber el impacto fiscal de la Resolución 394.

El precio fijo de U\$S 42 por barril para el exportador (y U\$S 47 para el mercado interno) estuvo vigente desde diciembre de 2007 a octubre de 2008, mientras que el precio internacional de referencia superó los U\$S 60,9 por barril. Para esos meses se hizo el ejercicio de calcular la distribución de la renta en caso de haber mantenido el anterior sistema.

²² Disposición 1/08 Secretaría de Combustibles.

²³ “Provincias dejan de cobrar hasta U\$S 1.300 millones por más retenciones al crudo”, *Ámbito Financiero*, martes 4 de diciembre de 2007.



Cuadro IX
Estimación Impacto Económico de Resolución 394/07

	Valores Ejecutados	Estimación sin Resolución 394	Diferencia
NACIÓN	2.880	4.205	1.325
- RETENCIONES	980	519	-461
- IMPUESTO A LAS GANANCIAS	1.900	3.686	1.786
REGALÍAS	1.165	1.874	709
EMPRESAS	3.529	6.845	3.316
CONSUMIDORES / REFINADORAS	11.852	6.502	-5.350
RENTA TOTAL	19.427	19.427	-

Se observa que de no haberse implementado las retenciones móviles, la recaudación de retenciones hubiera disminuido en U\$S 461 millones. No obstante, el mayor impacto se hubiera sentido en el mercado interno ya que la parte de la renta apropiada como resultado de la separación del precio interno del internacional se ve disminuida en U\$S 5.530 millones. Como se suponía, la eliminación de la Resolución 394 implica una mayor recaudación por parte de las provincias al aumentar el precio al que se vende el petróleo (tanto internamente como exportado), llegando a una diferencia de U\$S 709 millones. Pero el principal beneficiario hubiera sido las empresas petroleras privadas que extraen el petróleo argentino, que aumentan sus ganancias extraordinarias en U\$S 3.316 millones.

Con respecto al sector público nacional, la estimación muestra que, si bien las retenciones caen, las ganancias extraordinarias de las empresas son tan importantes que los impuestos a las ganancias que corresponderían cobrar más que compensan esa menor erogación. Esto está indicando que la Resolución 394, antes de aumentar la recaudación, tuvo un efecto fiscal negativo de U\$S 1.325 millones. Nuevamente, estos montos se basan en el supuesto de que las petroleras abonan la totalidad de los impuestos a las ganancias. En caso de que, como se observa en la práctica, las empresas logren eludir parte de su carga fiscal, las ganancias extraordinarias del sector privado petrolero aumentarán aún más. Se podría argumentar que las voces que se opusieron a las retenciones móviles argumentando que el objetivo estatal era aumentar la recaudación (incluyendo a las propias empresas petroleras), tenían claro que las petroleras no abonan lo que les corresponde como parte del impuesto a las ganancias.

CONCLUSIÓN

Como lo vimos, aún en un contexto de recesión como el vivido durante el período 1999-2002, las cuentas públicas de las provincias petroleras muestran una fortaleza destacada. Desde entonces sus grados de autonomía fiscal respecto de la Nación aumentaron cuando las demás provincias seguían muy dependientes de los recursos de la coparticipación federal de impuestos. Esta evolución tiene su explicación en los aumentos de los precios internacionales del petróleo y el tipo de cambio, los cuales supusieron un aumento de la renta petrolera y en consecuencia un aumento de la recaudación por regalías.



Como pudimos ver, la distribución de la renta petrolera está influida por las decisiones de política económica del gobierno nacional, en primer lugar del cual debe mencionarse las retenciones a las exportaciones. En ese sentido, las provincias petroleras centran sus reclamos en el Poder Ejecutivo Nacional pidiendo la disminución de las retenciones a los hidrocarburos, de manera a aumentar la parte provincial en la distribución de la renta petrolera.

Sin embargo, tal como lo demostramos en el presente artículo, una reducción o eliminación de dichas retenciones tendría efectos negativos para las cuentas públicas argentinas (tomando en conjunto Nación y Provincias), además de los efectos macroeconómicos que supondría el aumento del precio del petróleo crudo en el conjunto de la actividad económica y su impacto sobre los indicadores sociales. Asimismo, los principales beneficiarios de una reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones serían las empresas privadas, que aumentarían su parte en la distribución de la renta petrolera.

Si se tratara de mejorar las cuentas públicas de las provincias petroleras, existen varias medidas alternativas a la reducción de las retenciones que no supondrían pérdidas para las cuentas públicas consolidadas ni mayores ganancias para las empresas petroleras. Entre ellas, debe tomarse en consideración el aumento de la alícuota de las regalías hasta el 12% real -tal como establece la ley- que sólo disminuirán los ingresos extraordinarios de las petroleras.

Recién en 2007 empezaron a escucharse pedidos de las provincias petroleras (agrupadas en el Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos – OFEPHI) orientados a aumentar la alícuota de las regalías, modificando para ello la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67. La provincia de Neuquén, por ejemplo, exigió una mayor alícuota de regalías del 3% como condición para prorrogar las concesiones de Repsol que vencen en 2017. Sin embargo, este criterio no fue tomado en cuenta a la hora de prorrogar los mayores yacimientos argentinos, Loma de la Lata en Neuquén y Cerro Dragón en Chubut y Santa Cruz (aunque este considera un aporte especial del 3% sobre los ingresos netos).

Por último se demostró que el principal impacto de la Resolución 394/07, que impuso retenciones móviles a los hidrocarburos siguiendo el precio externo, fue la separación del precio interno del internacional, aumentando en gran forma la parte de la renta petrolera apropiada por los consumidores y las refinadoras locales. De no haberse instaurado el sistema, si bien las provincias hubieran recibido mayores regalías, las petroleras se hubieran beneficiado con los precios extraordinarios del petróleo a costa de mayores precios en el mercado interno. Además, los importes que las petroleras tendrían que haber pagado de impuesto a las ganancias hubieran más que compensado los menores ingresos por retenciones por lo que las denuncias de medios, políticos y petroleras de que la Resolución tenía intenciones fiscalistas están reconociendo implícitamente que las petroleras no abonan la totalidad de los importes correspondientes a dicho impuesto.



APÉNDICE

Formulas para la estimación de distribución de la renta petrolera.

$$Y = Y^* + Y_n$$

donde Y = extracción total

Y* = exportaciones

Y_n = extracción vendida al mercado interno

Provincias

$$R_t = R + R^*$$

$$R^* = Y^* \cdot (P^* - R_X - 0,5) \cdot 12\%$$

$$R = Y_n (P_n - 0,5) \cdot 12\%$$

donde R_t = Renta apropiada por Provincias

R = Regalías por consumo interno

R* = Regalías por exportaciones

P_n = precio nacional

R_X = retenciones

P* = precio internacional

Nación

$$N = R_X \cdot Y^* + (Y \cdot P_n - R - C) \cdot 35\% + [(P^* - R_X) \cdot Y^* - R^* - C] \cdot 35\%$$

donde N = Renta apropiada por Nación

C = costos de extracción

Distribución/Consumidores

$$DC = Y_n \cdot (P^* - P_n)$$

donde DC = Renta apropiada por Mercado Interno

Empresas

$$B = Y \cdot P^* - N - R_t - DC - C$$

donde B = Renta apropiada por Petroleras

Cabe aclarar que para el cálculo del precio interno, si bien para los años 2003-2006 se tomó el de paridad de exportación, para 2007 y 2008 (que se estimaron mensualmente) se utilizó el valor del petróleo neuquino. De la misma manera la fórmula de cálculo de las regalías fue la calculada en Neuquén. Como esta provincia cuenta con un petróleo más “liviano” y por ende mejor remunerado que el resto del país, los valores calculados sobreestiman los importes correspondientes a las regalías.



BIBLIOGRAFÍA

Abella, A., Albarenque J. y Peralte M (2005) “Tratamiento impositivo y jurídico de las regalías en la Argentina” en revista Petrotecnia agosto de 2005.

Cetrángolo O. y Jiménez J.P. (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina.” Revista de la CEPAL N° 84.

Cetrángolo O., Jiménez J.P., Devoto F. y Vega D. (2002) “Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectiva.” Serie Estudios y Perspectivas N° 12. CEPAL.

Gaggero J. y Grasso F. (2005) “La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma.” CEFID-AR

Hidalgo E. (2009) “Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina”. Realidad Económica N° 241

Lanardon T. (2008) “Regalías Hidrocarburíferas. Análisis e Instructivo para su Cálculo”. Suplemento de Derecho Económico, ElDía.com en http://www.eldial.com/suplementos/economico/tcdNP.asp?id=4056&id_publicar=6602&fecha_publicar=21/11/2008&ca

López R. (2003) “Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino”. CCC

Lozano C., Larrosa R. y Raffo T. (2007) “Situación fiscal y financiera de las Provincias”, IDEP-CTA.

Mansilla D. (2006) “Una aproximación al problema de la renta petrolera en la Argentina (1996-2005)” Realidad Económica N° 223. IADE.

Mansilla D. (2007) “Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina”. CCC.

Mommer B. (2003) “Petróleo global y estado nacional”, Comala.com

Piffano H. (2004) “Los recursos no renovables en un sistema federal” en Porto A. (Director) “Disparidades regionales y federalismo fiscal”, EDULP.

Rofman A. (1999) “Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar.”, Ariel.

Solberg C. (1986) “Petróleo y nacionalismo en Argentina”, Hyspamérica