



<http://www.eumed.net/oe-pat/>

El impacto fiscal del precio de los hidrocarburos en las provincias patagónicas

Martín Elicabe

Para citar este texto puede utilizar el siguiente formato:

Elicabe, M.: *El impacto fiscal del precio de los hidrocarburos en las provincias patagónicas*, en *Observatorio de la Economía de la Patagonia*, octubre 2007.

<http://www.eumed.net/oe-pat/doc/me.htm>

Resumen

El presente trabajo intenta determinar el impacto que provocó en las cuentas fiscales de las provincias patagónicas la producción de hidrocarburos y la tendencia ascendente de sus precios a partir del año 2002.

Comienza con una breve contextualización del mercado de hidrocarburos que, sin intentar ser exhaustiva dado que excedería el objetivo propuesto, indica la dimensión de dichos ámbitos. Luego, para el análisis se toman los años comprendidos entre 1995-2004 y se lo divide en dos períodos, uno previo a la devaluación competitiva del peso, que abarca 1995-2001, y el segundo integrado por los años 2002 a 2004. Se analiza para ambos, entre otras variables, la evolución de las regalías percibidas por los fiscos provinciales, intentando aislar tres efectos: por un lado la variación de los volúmenes de gas y crudo producidos; por otro las variaciones en sus precios; y finalmente el impacto derivado de la fluctuación del tipo de cambio. A modo de cierre se expone la conclusión.

1 - Contexto del mercado de Hidrocarburos

Contexto internacional

El mercado del crudo es de dimensión global, dado que se encuentra afectado fundamentalmente por su oferta y demanda mundiales, pero asimismo por circunstancias políticas internacionales, conflictos armados y jugadores cartelizados que incrementan la tensión sobre el mismo. A modo de ejemplo, con la primer Guerra del Golfo Pérsico en el año 1990 el crudo alcanza un precio cercano a los u\$s 25 el barril, luego muestra una tendencia descendente hacia 1994 llegando a un valor cercano a los u\$s 14; ello se revierte en 1995, donde comienza otra etapa de ascenso de precios dada una economía mundial en fuerte crecimiento, sólo afectada por la crisis asiática de 1998. Los atentados terroristas de 2001, la segunda guerra del Golfo Pérsico en 2003, los recortes en la producción y la continuidad del crecimiento de la economía mundial determinan una escalada de precios hacia 2004, cuando el barril de crudo se transa a más de u\$s 34.

Por su parte, a diferencia del mercado de crudo, el de gas, dados su dificultad y costos de transporte, es de dimensión regional.

Contexto nacional

Argentina comienza con la explotación de petróleo a principios del siglo XX, y alcanza el autoabastecimiento hacia fines de los años '80. Ello no quiere decir que se trate de un país petrolero, siendo adecuado definirlo como una nación "con petróleo", que dispone de algunos excedentes para exportación.

El país diversificó su matriz energética con la concreción de grandes gasoductos en la segunda mitad del siglo 20. Aunque resulte paradójico, si bien Argentina es exportadora de gas hacia Chile, Brasil y Uruguay, también es importador de ese producto desde Bolivia, no sólo para completar la atención de la demanda doméstica (abasteciendo de manera predominante al área metropolitana de Buenos Aires), sino también para redirigirlo hacia el mercado externo.

Regalías

Respecto al cálculo para pago de regalías sobre la producción de hidrocarburos, la Ley 17.319/69 establece que el concesionario de explotación pagará al Estado nacional un 12%

sobre el producido de crudo conforme al precio de boca de pozo. Por su parte, el Gas Natural tributará un 12% del valor de los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados.

No obstante, el cálculo de las regalías no estaría libre de controversias dado que en el año 1993 mediante resolución de la Secretaría de Energía se le permite a las concesionarias deducir diversos gastos del valor boca de pozo¹. El conflicto con los estados provinciales se agrava a partir de 2002 con la crisis económica y la salida de la convertibilidad; la Secretaría de Energía dicta una resolución en la que permite a las provincias cobrar regalías en especie dadas los conflictos existentes para su cálculo en moneda.

Una tensión adicional se genera con el incremento de la cotización del crudo WTI, presionando al alza de los precios de los combustibles que consume la población. Por esto, dictada la emergencia económica, se suscribe un "Acuerdo de Bases" (mediante Resolución 85/2003) entre productores y refinadores para la estabilidad de precios de los combustibles, que establece un precio WTI de referencia interno de revisión trimestral. La resolución indica que en el momento que el WTI real se encuentre por encima del WTI de referencia, la diferencia que hubiere surgido del cálculo de las regalías con ambos precios, se deposita en una cuenta especial del Estado Nacional que, una vez el WTI real estuviese por debajo del de referencia, se liquidaría a la provincia.

Por su parte se suman al conflicto las retenciones (impuestos) a las exportaciones de hidrocarburos, que disminuyen la producción (y por ende las regalías) al dejar fuera de mercado aquellos pozos de baja rentabilidad. Todo esto ha motivado arduas negociaciones con el Estado Nacional, alcanzando en determinadas ocasiones la vía judicial.

2 - Impacto fiscal de los hidrocarburos

A los efectos de una exposición más adecuada, se divide a las provincias patagónicas en dos grupos. En el denominado como **A** se encuentran aquellas en las que las variaciones de precios de los hidrocarburos tuvieron un fuerte impacto fiscal; en él encontramos a Santa Cruz, Chubut y Neuquén.

En el grupo **B** ubicamos a aquellas provincias en los cuales el efecto es menos determinante, siendo el caso de Tierra del Fuego y Río Negro.

A continuación se presentan tres tablas con rankings de las provincias patagónicas productoras de hidrocarburos para los años 1995 y 2004. La primera muestra el ordenamiento respectivo a volúmenes producidos de gas, la segunda a volúmenes producidos de crudo, y la tercera para los ingresos por regalías. Se observa en las tablas II y III que el orden de ingreso por regalías de 1995 y su posterior variación en 2004 son idénticos a los de crudo, demostrando la preponderante participación de este producto en las regalías respecto al gas.

Gas	Ranking		Crudo	Ranking		Ingreso por Regalías	Ranking	
	1995	2004		1995	2004		1995	2004
Neuquen	1	1	Neuquen	1	1	Neuquen	1	1
Santa Cruz	2	3	Santa Cruz	2	3	Santa Cruz	2	3
Tierra del Fuego	3	2	Chubut	3	2	Chubut	3	2
Rio Negro	4	5	Rio Negro	4	4	Rio Negro	4	4
Chubut	5	4	Tierra del Fuego	5	5	Tierra del Fuego	5	5

Tabla I

Tabla II

Tabla III

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

¹ Para el cálculo del valor "boca de pozo" se toma como referencia el valor del crudo WTI (West Texas Intermediate). Luego, el valor referencial del WTI es corregido de acuerdo a la calidad del crudo local; a éste resultado se sustraen los gastos de flete y tratamiento y se llega al valor en boca de pozo. Por ello, los precios que perciben las provincias pueden registrar grandes diferencias.

Grupo A

Provincia de Chubut

Para el año 1995 obtenía ingresos totales por un valor de más de \$ 480 millones, de los cuales el 17% correspondía a regalías. Durante el resto de la convertibilidad, hasta 2001, este valor osciló entre el 10 y el 22%. Si comparamos los recursos de origen provincial respecto a los recursos totales, se observa que mantuvo para el mismo período valores entre el 34% y el 43%, un magro desempeño que supera solamente a Río Negro en este sentido. Sin embargo, al extender el análisis a los años post convertibilidad, es decir 2002-2004 en nuestro caso, se produce una fuerte variación en los guarismos, y se comienza a percibir el impacto de las regalías en materia fiscal, tal como se desprende del análisis que a continuación se realiza.

Los ingresos totales luego de crecer solo un 3% promedio en 1995-2001, se incrementan en un destacable 22%² en 2002-2004. Para descomponer la evolución de los ingresos totales en propios y de nación se construye el indicador "Recursos propios/Ingreso total"³ el cual para el primer período arroja un valor promedio de 36% que pasa a ser un formidable 64% en los años post devaluación. Para comprender este salto en los recursos provinciales, se debe observar el significativo aporte de las regalías en el ingreso total, que pasa de 17% para los años 95-01 a 43% para 02-05 (ver gráfico I).

Por el lado de los gastos, se observa que para el período 1995-2001 el crecimiento fue del 1% promedio, arrojando déficits financieros para todos los años menos el 2000, mientras que en 2002-2004 los ingresos totales superaron a los gastos totales a pesar de observarse un incremento de 19% promedio en este último (ver gráfico II).

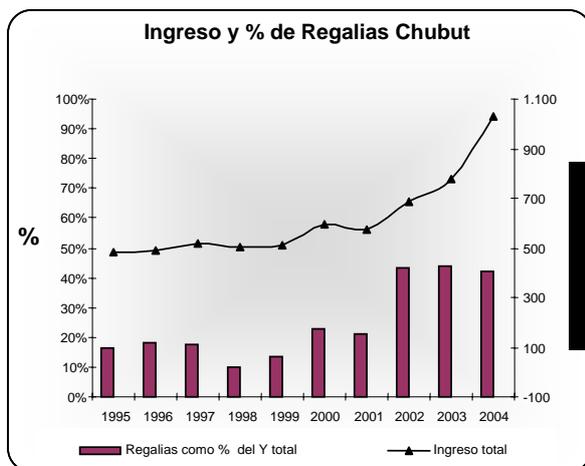


Gráfico I

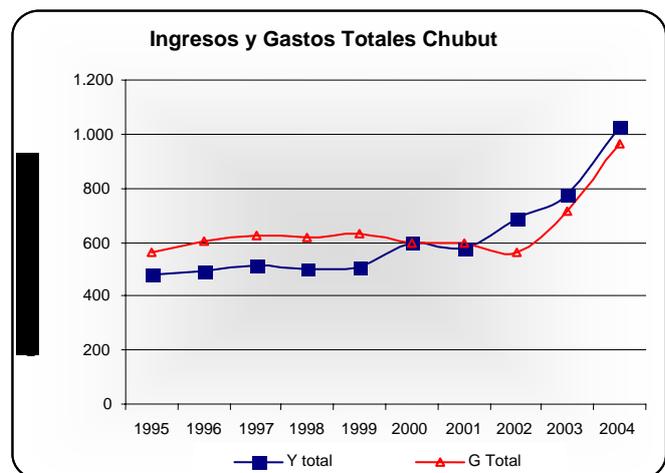


Gráfico II

En el fuerte incremento de las regalías se encuentran distintos efectos, por un lado, el crecimiento en los volúmenes de producción de crudo que pasa de 6,5 millones de metros cúbicos promedio a 8,5 M para 1995-2001 y 2002-2005 respectivamente, mientras que el gas pasa de más de 700 M de metros cúbicos a cerca de 1.800 M promedio respectivamente (la producción de gas de 2004 supera en más de 5 veces los valores absolutos de 1995).

Asimismo, es importante el efecto precios⁴ que afecta al crudo. Exceptuando el pico del año 2000, los precios pasan de un promedio de 111 dólares a 160 entre períodos, con el consiguiente impacto fiscal. Para el gas los precios describieron un mayor incremento, pasando

² A valores constantes de 1995.

³ Recursos propios surge de restar a los ingresos totales los aportes y transferencias de la Nación.

⁴ Los precios de gas y crudo expresados en este trabajo surgen como promedios anuales de los precios promedios ponderados por volúmenes tanto para el mercado externo como el interno elaborados por la Secretaría de Energía de la Nación.

de estar prácticamente estabilizados en 1995-2001, a ser 1,6 veces superiores hacia el año 2004.

El tercer y más importante componente que se encuentra afectando la evolución de las regalías es el tipo de cambio. Para el primer período que hemos determinado, el valor del peso era igual a un dólar, mientras que para el trienio 2002-2004 cada dólar que se percibía en concepto de regalías por la producción de hidrocarburos, rendía entre 2,90 y 3,10 pesos⁵ respectivamente; este componente potencia el incremento de precios internacionales que se estaban registrando. Para tener una idea de la dimensión que tiene este efecto se puede comparar el precio en pesos del metro cúbico de 2001 que era de \$ 125,2 con el de un año después que rendía \$ 418,02 (mientras que en dólares pasó de 125 a 134).

Con el fin de obtener una idea más acabada del efecto precios de los hidrocarburos es que se construye un indicador (Índice de Precios de Hidrocarburos, IPH) que sintetice estas variaciones, ponderadas de acuerdo al peso relativo de las producciones de gas y crudo para cada provincia, e incida a su vez en el índice el tipo de cambio peso/dólar.

En la tabla IV se detalla la evolución del IPH para los años 1995-2004 y la ponderación que se otorga a las regalías de crudo sobre las regalías totales. Observando la tabla se advierte que si bien los volúmenes de gas se incrementan fuertemente para la provincia de Chubut (550% entre puntas), la participación relativa de sus regalías es prácticamente nula respecto al aporte generado por el crudo, tal como lo indica el índice "Regalías de Crudo/Regalías Totales". Por su parte, el petróleo crudo mostró una leve evolución en volúmenes (comparativamente respecto al gas), no obstante su precio en pesos acusó fortísimos incrementos a partir de 2002 (ver gráfico III).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Volumen de gas (Mm3)	412.355	484.391	733.358	692.205	668.555	1.041.076	1.372.700	1.550.752	1.839.464	2.262.137
Volumen de crudo (m3)	5.736.460	6.326.628	6.651.357	6.511.312	6.275.885	6.594.194	7.446.463	7.805.535	8.486.788	9.167.784
R. Crudo/Regalías T.	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	0,98	0,97	0,98	0,98	0,98
IPH Chubut	1,00	1,28	1,17	0,77	1,30	2,02	1,75	4,07	4,18	4,37

Tabla IV. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

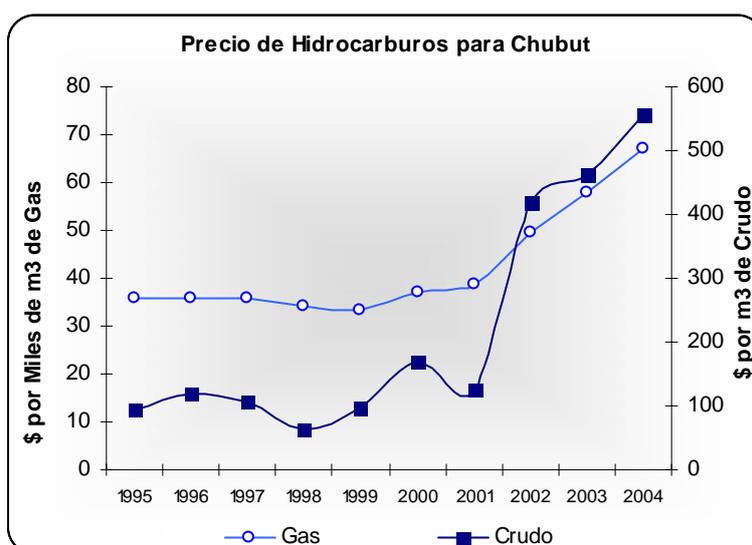


Gráfico III

De acuerdo con lo analizado previamente, y considerando que en 2002 el valor de regalías crece un 145%, compensando la caída del "Ingreso Total - Regalías" de 14%, se

⁵ El tipo de cambio para un año dado surge como promedio de los valores mensuales informados por el BCRA. Para 2002 \$3,11; 2003 \$2,95 y 2004 \$2,94 por dólar.

puede inferir que el incremento del precio que percibía la provincia por hidrocarburos (fundamentalmente crudo) permitió financiar el gasto público y sostener un resultado financiero superavitario luego de casi siete años de déficits consecutivos (exceptuando el año 2000).

Provincia de Neuquén

Neuquén, al igual que Chubut y Santa Cruz es otra de las grandes provincias productoras de hidrocarburos, de acuerdo a los indicadores que se detallan a continuación, se puede inferir que es la provincia donde se produjo el mayor impacto fiscal dada la variación de precios relativos a partir de la devaluación. Cabe destacar que percibe los precios más altos por su crudo, respecto de las demás jurisdicciones, dada la mejor calidad relativa del producto.

Durante el período 1995-2001 los ingresos totales de la provincia crecieron un 3% promedio en términos reales, pero si se descompone este ingreso en "Ingreso total – Regalías" se observa que el desempeño de este último valor es aún peor alcanzando una caída de medio punto porcentual, implicando que la evolución de las regalías más que compensó la caída del "resto" de los ingresos.

Si se realiza el mismo análisis para el período 2002-2004, los ingresos totales crecen un 14% promedio, mientras que el "Ingreso total – Regalías" lo hace un 7%, arribando a la misma conclusión que para el período anterior, las regalías crecieron más que proporcionalmente que el resto de los ingresos. Cabe destacar que el aporte de los hidrocarburos en el ingreso total fue para el primer período del 35% mientras que para el segundo superaba el 55% (ver gráfico IV). Esto permitió en gran medida que la provincia pasara de tener cerca del 63% de los recursos totales como propios (ya de por sí un guarismo muy elevado para las provincias argentinas) durante los años previos a la convertibilidad, a tener un envidiable 76% en los 3 años posteriores a la devaluación.

Los gastos totales provinciales mostraron una dinámica de crecimiento y caída durante los años 1995-2001 que arrojan un 1% de incremento promedio para ese período. Sin embargo, cabe destacar (al ser una debilidad intrínseca de los cálculos promedios) que en 1996 los gastos cayeron cerca del 20% mientras que en 1999 se incrementaron en igual proporción. El resultado financiero para el período fue deficitario para todos los años excepto 1997 (ver gráfico V).

Si bien en términos nominales para el año 2002 los gastos aumentaron un 10%, se observa que a valores reales los mismos caen un 13% (arrojando igualmente las cuentas fiscales un resultado financiero positivo). En 2003 y 2004 los gastos describen un fuerte comportamiento alcista, alcanzando un incremento real del 30% y 40% respectivamente, sin embargo los ingresos se mantuvieron superiores.

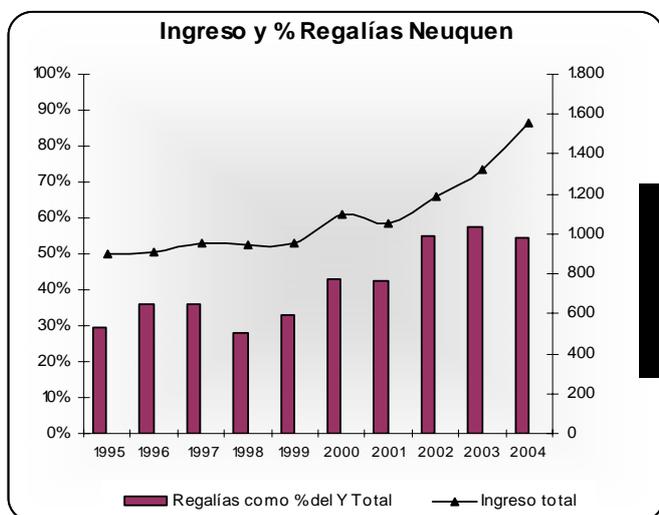


Gráfico IV

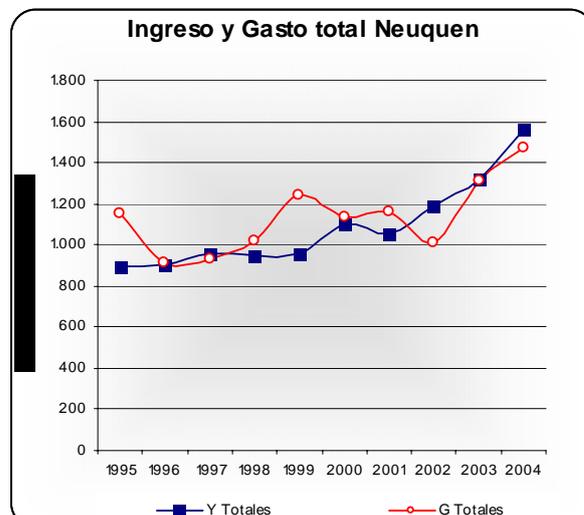


Gráfico V

Al analizar la dinámica de los hidrocarburos para Neuquén, se distinguen ciertas diferencias respecto a Chubut. Por un lado, la producción de crudo describe una caída creciente en volúmenes a partir de 1999, indicando que el incremento del precio en pesos que percibe la provincia en concepto de regalías por este bien más que compensó la caída en su producción. El precio del crudo en pesos prácticamente se triplica en 2002 alcanzando los \$447 (en dólares se percibe una caída del 7,5%) respecto a 2001 cuando se encontraba en alrededor de \$155, y llega a cuadruplicarse en 2004 respecto a ese año (siendo que en dólares se incrementa sólo un 34%).

En la composición de las regalías, el aporte del crudo oscila para todo el período alrededor de un 70% tal como se informa en el índice "Regalías de crudo / Regalías totales" en la tabla V, por ello, la mayor ponderación del gas comparativamente respecto de Chubut, se traduce en el IPH con un menor crecimiento al observado para la provincia previamente analizada, dados los menores incrementos de precios respecto al crudo.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Evol. Volúmenes de gas (Mm3)		13%	3%	5%	12%	3%	1%	-3%	16%	6%
Evol. Volúmenes de crudo (m3)		5%	8%	1%	-3%	-6%	-5%	-9%	-4%	-11%
Reg. Crudo/Regalías Tot.	0,70	0,72	0,73	0,62	0,61	0,71	0,66	0,78	0,77	0,70
IPH Neuquén	1,00	1,20	1,17	0,95	1,14	1,65	1,55	3,17	3,22	3,36

Tabla V. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

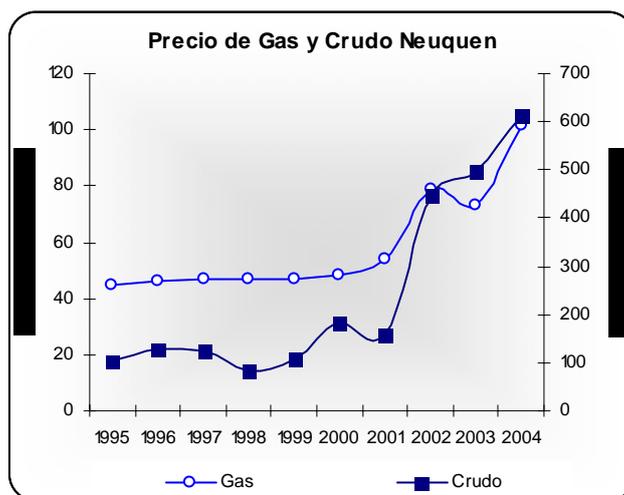


Gráfico VI

Al igual de lo que se indica para la provincia de Chubut, luego de siete años consecutivos de resultados financieros deficitarios para el fisco (exceptuando 1997) los fuertes ingresos generados por regalías, dados los extraordinarios precios que percibe Neuquén por su producción de hidrocarburos a partir de 2002, permite financiar el crecimiento del gasto público y mantener un resultado financiero superavitario.

Provincia de Santa Cruz

Si bien Santa Cruz es otra de las provincias con importantes producciones de gas y crudo, el desempeño de sus regalías no es tan espectacular como en los casos analizados previamente. No obstante, esta fuente de ingresos no deja de ser un componente fundamental para sus cuentas fiscales.

Continuando con la metodología propuesta, puede trazarse un corte entre los años previos a la devaluación, donde se observan continuos déficits fiscales (exceptuando 1996) y los años posteriores a la misma donde se alcanzan resultados financieros positivos (gráfico VIII). En el período 1995-2001 en promedio, la provincia cuenta con un 49% de recursos propios, dato superior al de Chubut, pero inferior al de Neuquén. En la composición de los ingresos totales se encuentran las regalías con un 23% (la menor participación entre las provincias del grupo). Sin embargo, para los años posteriores a la devaluación, las regalías ganan en participación, alcanzando un 36% promedio (ver gráfico VII).

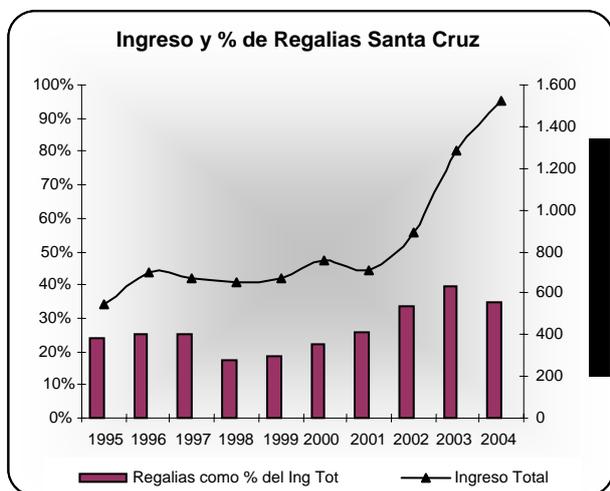


Gráfico VII

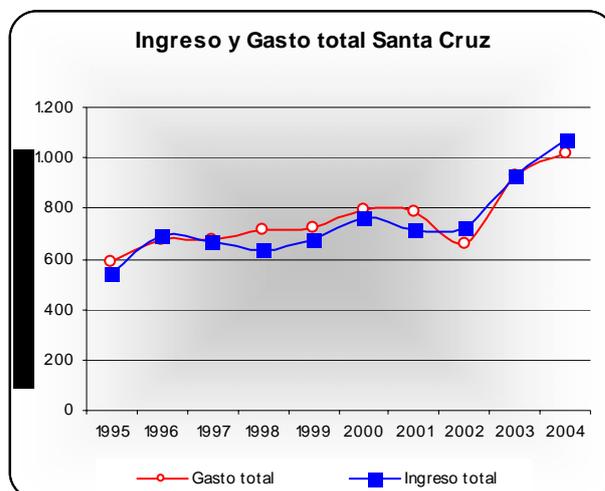


Gráfico VIII

Las regalías hidrocarburíferas de Santa Cruz están originadas casi totalmente por crudo, que en promedio representa cerca del 93% como se muestra en el indicador “Regalías de crudo / Regalías totales” de la tabla VI.

Si se observa la evolución de la producción de hidrocarburos, para el período comprendido entre los años 1995-2001, el gas finaliza con un crecimiento promedio de 5%, mientras que el crudo para el mismo lapso cae un 1% promedio (ver tabla VI). En los años 2002-2004 esta caída se torna más pronunciada, finalizando con una merma de 4% para el gas y 6% el crudo.

No obstante, como se dijo anteriormente, las regalías crecen un 9% y un 29% promedio para el primer y segundo período en uno y otro caso. Esto se debe al fuerte incremento del precio de los hidrocarburos en pesos (explicado más arriba en los casos de Chubut y Neuquén) que puede ser observado en el gráfico IX, y sintetizado por el IPH para Santa Cruz en la tabla VI.

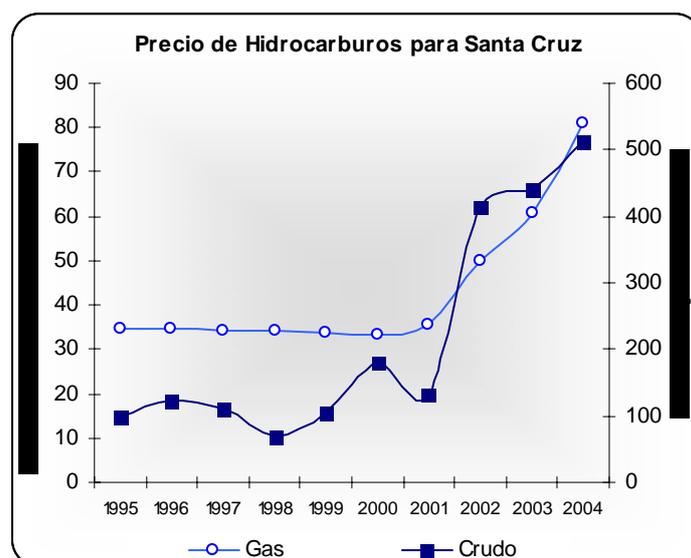


Gráfico IX

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Evol. Volumen de gas (Mm3)		30%	-2%	-4%	2%	-1%	3%	-7%	-5%	-1%
Evol. Volumen de crudo (m3)		10%	2%	0%	-15%	-5%	4%	-8%	-4%	-7%
R. Crudo/Regalías Tot.	0,91	0,93	0,93	0,89	0,90	0,93	0,91	0,96	0,95	0,94
IPH Santa Cruz	1,00	1,24	1,14	0,80	1,27	1,96	1,70	3,77	3,84	3,99

Tabla VI. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Grupo B

En este grupo de provincias patagónicas se encuentran aquellas que no tuvieron un salto cualitativo en sus ingresos por regalías. Si bien se produce una tendencia alcista de precios de los hidrocarburos similares a las provincias del primer grupo, ello no pudo traducirse en un importante componente de crecimiento para los ingresos (por regalías) dados los escasos volúmenes de producción.

Para la provincia de Tierra del Fuego, las regalías explicaron el 11% promedio del ingreso total en el período 1995-2001, para pasar, luego de la devaluación, a superar el 20%. Por su parte, Río Negro, incrementa la proporción de 7% a 16%.

Al analizar el dinamismo de los ingresos y gastos de este grupo, y compararlo con el estudiado previamente, como se observa en la tabla VII, se destaca que las provincias del grupo A tuvieron un crecimiento del ingreso total para el período completo 2002-2004, mientras que las del B vieron caer sus ingresos en términos reales en 2002. No podemos dejar de indagar lo sucedido con los aportes y transferencias de Nación, ya que podría estar distorsionando el análisis; sin embargo, cabe destacar que los aportes y transferencias del gobierno central fueron menores para todas las provincias.

Continuando con el estudio de la "performance" del grupo B, estas provincias tuvieron una recuperación menor de los ingresos en 2003 (exceptuando Río Negro) respecto a las de A. Por el lado de los gastos, en 2002 las provincias con menor ingreso por regalías acusaron una caída aún mayor que las del primer grupo, e incrementaron en menor medida sus gastos hacia el año 2003. Para 2004 las provincias de Chubut, Tierra del Fuego y Río Negro recuperan fuertemente los ingresos superando el 30% en valores reales. Por otro lado la importante retracción en la producción de crudo de Neuquén y los deteriorados volúmenes de Santa Cruz producen en esas jurisdicciones un menor dinamismo en el ingreso por regalías y un menor incremento de los gastos para ese año.

Grupo	Evolución de Ingresos totales			Evolución de Gastos totales			
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	
A	Chubut	19%	13%	32%	-5%	27%	35%
	Neuquen	12%	11%	18%	-13%	30%	12%
	Santa Cruz	1%	29%	15%	-16%	40%	10%
B	TDF	-18%	11%	32%	-26%	12%	22%
	Rio Negro	-14%	15%	31%	-26%	10%	32%

Tabla VII. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Conclusión

Del análisis precedente se desprende que si bien se produjo un fuerte incremento de los precios internacionales de crudo, y un incremento regional de los precios de gas, uno de los componentes principales para el período 2002-2004 sería la devaluación del peso respecto al dólar. Esta hipótesis se basa en la fuerte modificación de los precios relativos derivada de esa medida, lo cual incrementó sustancialmente el valor en pesos de los bienes transables (como el crudo) respecto de los no transables⁶.

Esto se tradujo en un importante ingreso por regalías para aquellas provincias con grandes volúmenes de producción como: Chubut, Neuquén y Santa Cruz, lo que les permitió financiar un mayor incremento de los gastos. Estas jurisdicciones mostraron un mejor desempeño fiscal, ya que los aumentos en las regalías les permitieron financiar un nivel de gastos mayor –en términos relativos- que a las del grupo B (Tierra del Fuego y Río Negro).

⁶ Ver una primera explicación en el apartado del grupo A, página 4.