



FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

Análisis Económico del Marco Tributario Energético

Fernando H. Navajas

II Foro Internacional de Energía
Buenos Aires, 4 de Octubre de 2005

Objetivos económicos razonables de un marco tributario

- Recaudar
- “Completar” señales económicas eficientes.
- Incentivar a la oferta a expandirse de modo sostenible.
- Manejar la demanda a través de sustituciones eficientes
- Incorporar costos de agotamiento y ambientales.
- Respetar el equilibrio político-social

Trilogía:

Costos, Precios e Impuestos

- Los costos reflejan escasez económica
- Los precios al productor reflejan eficiencia:
 - Transables: precios internacionales.
 - Cuasi-transables: valores de sustitución; costos.
- Los impuestos recaudan y “completan” las señales.
 - Al productor para incentivar a oferta o incorporar costos “externos”.
 - Al consumidor en los precios finales para transmitir costos económicos y costos “externos”.

Marco Irrazonable: Niveles de Problemas

1. No se reconocen los verdaderos costos económicos
2. Los precios se definen por intervenciones o regulaciones directas que los disocian de los costos económicos
3. Los impuestos sobre-distorsionan las decisiones de oferta
4. Los impuestos sobre-distorsionan las decisiones de demanda

Problema para Marco Tributario Razonable

- Se asienta sobre costos distorsionados y precios disociados de los verdaderos costos económicos
- ¿Qué hacer? ¿Qué es un marco tributario razonable en este contexto?
- Segundo mejor: Aceptar distorsiones previas y “corregir”.
- Evitar acumular o agravar los problemas previos
- Definir un “status o jerarquía” de distorsiones y una agenda de “direcciones de reforma”.

Ilustraciones

- Up-stream en petróleo y gas
- Down-stream : combustibles líquidos, gas y electricidad

Otros ejemplos

- Interrelación gas-electricidad
- Sustitución hacia energías alternativas renovables y limpias

Up-stream Petróleo y Gas

- Regímenes Fiscales: definición previsible y eficiente del “Government Take”
- ¿cómo? ¿con qué instrumentos y mezcla?:
Confusión pública sobre la correcta apropiación de la renta petrolera y los incentivos a la producción
- Los impuestos al comercio exterior (retenciones) no son parte de un menú eficiente
- Incentivos a la exploración:
 - Instrumentos: deducción ganancias, imputación y devolución IVA, depreciación acelerada, deducciones múltiples, certificados, deducción de regalías, otros.

Proyectos de promoción de exploración

Aspectos positivos

- Reconocer problemas de incentivos a la oferta y promover la eliminación de retenciones a la exportación
- Reconocer que riesgos se deben resolver con incentivos fiscales
- Extensión de concesiones para acomodar incentivos
- Aplicación general de defensa de la competencia

Problemas

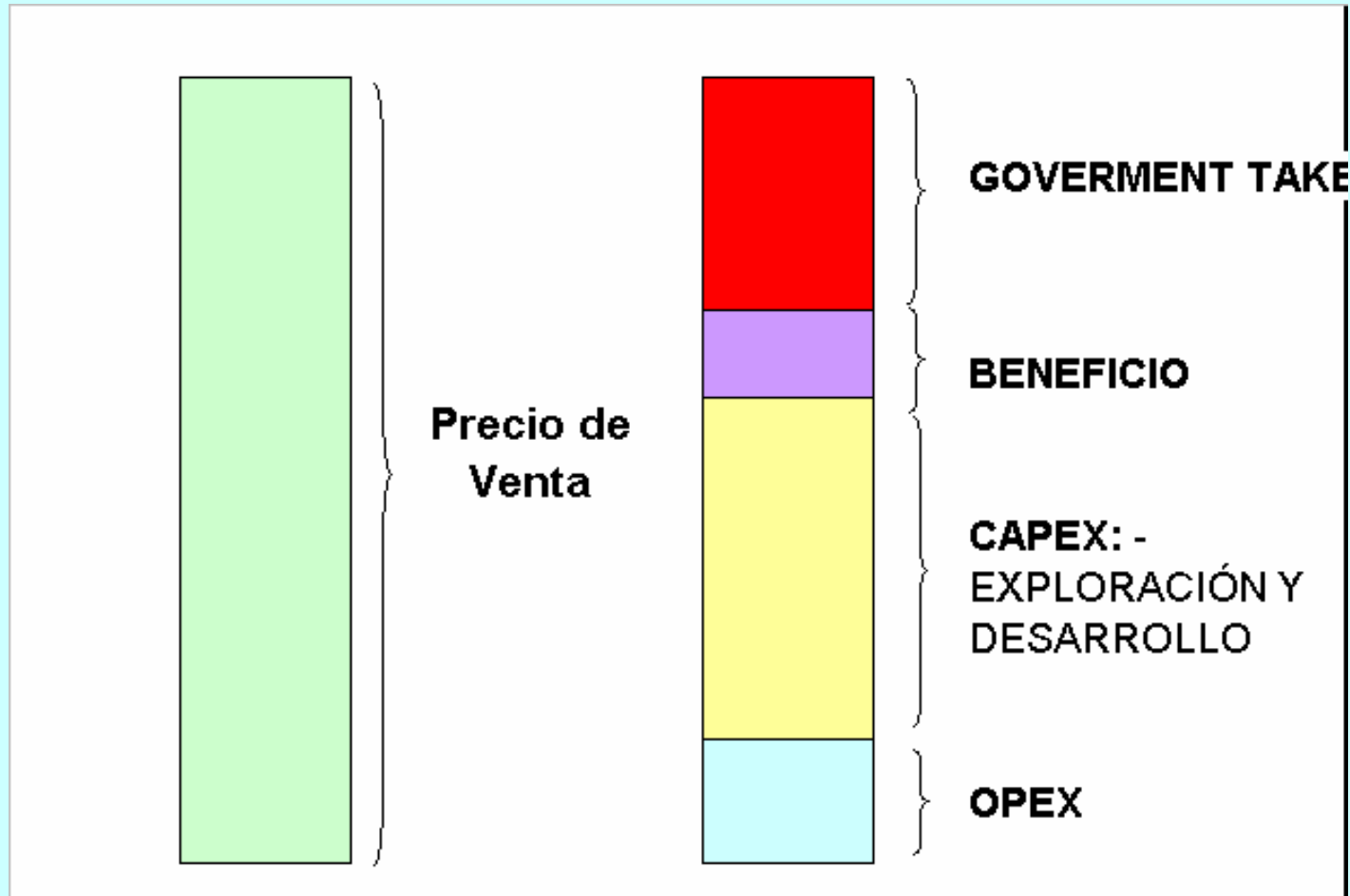
- Incentivos en el margen a partir de distorsiones más generales
- Financiamiento con utilidades retenidas
- Truncamiento de distribución relativamente simétrica
- Recuperación secundaria excluida
- Participación de ENARSA y subordinación a resultados

Regímenes Fiscales de Petróleo y Gas:

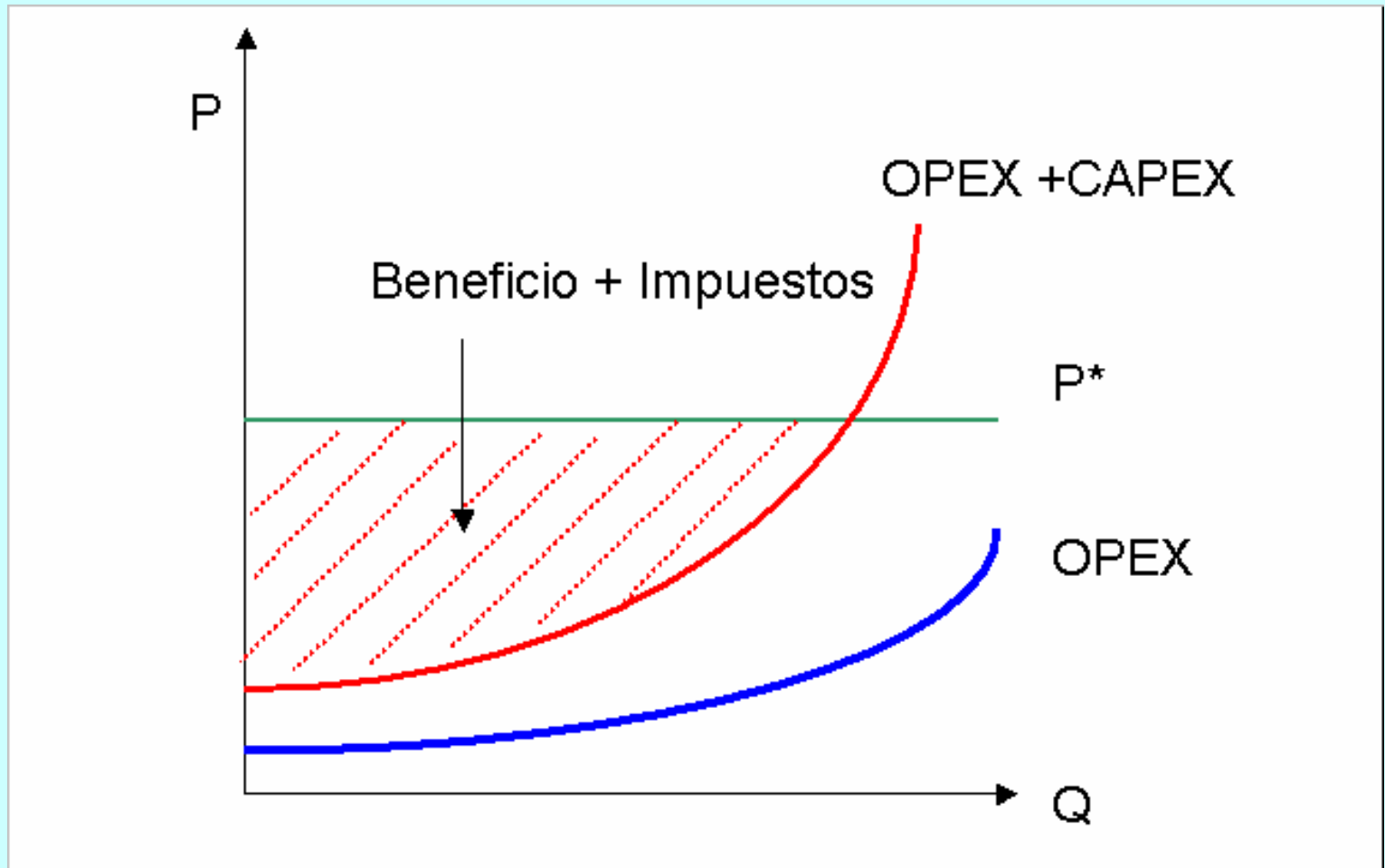
Confusión sobre la evidencia de la “participación fiscal

1. Un estudio del **Banco Mundial en 1995** tomo datos de 226 regímenes fiscales en 144 países.
2. Midiendo bajo supuestos de precios y costos similares en el mundo clasificó a los regimenes desde “muy favorables “ hasta “muy duros” para la inversión privada.
3. Un estudio reciente de la **UNCTAD (2005)** que se ha difundido en Argentina define la renta petrolera como precio final neto de costos arbitrariamente bajos (que no son marginales).
4. Luego define Government Take como ingresos fiscales sobre la renta, llegando a valores cuestionables desde el punto de vista económico.

Descomposición (en VPN) que a veces se olvida



Errores comunes: Se toma sólo opex, se sub-estima capex, no se consideran los retornos normales (beneficios)



Regímenes Fiscales de Petróleo y Gas:

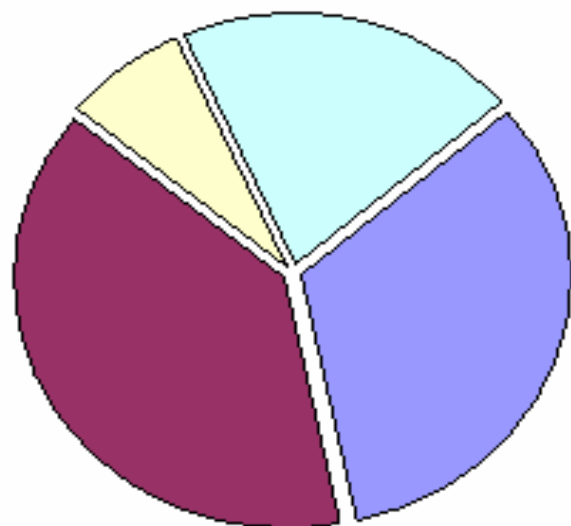
¿Qué mezcla de instrumentos existen para recaudar?

1. Existe una gradiente de instrumentos muy amplia
 1. Bonos o cánones; 2. Regalías; 3. Participación en la producción; 4. Impuesto a la renta; 5. Impuesto especial a la renta; 6. Impuesto a la repatriación de fondos
2. Las regalías son más rígidas que los impuestos directos.
3. Todos los países tienen alguna mezcla de instrumentos.
4. Pero los impuestos al comercio exterior no son parte del menú “eficiente” para captar la renta.

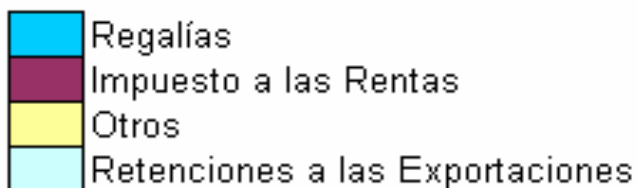
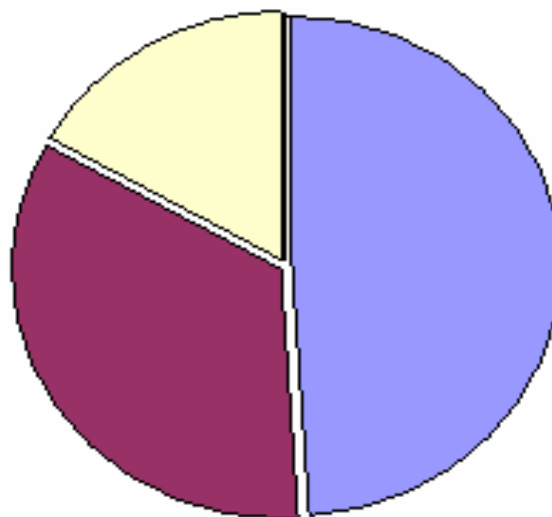
Las retenciones no son parte de un menú tributario eficiente

Composición de los Recursos Tributarios

Argentina



**Países Seleccionados
(América Latina)**



Regímenes Fiscales de Petróleo y Gas:

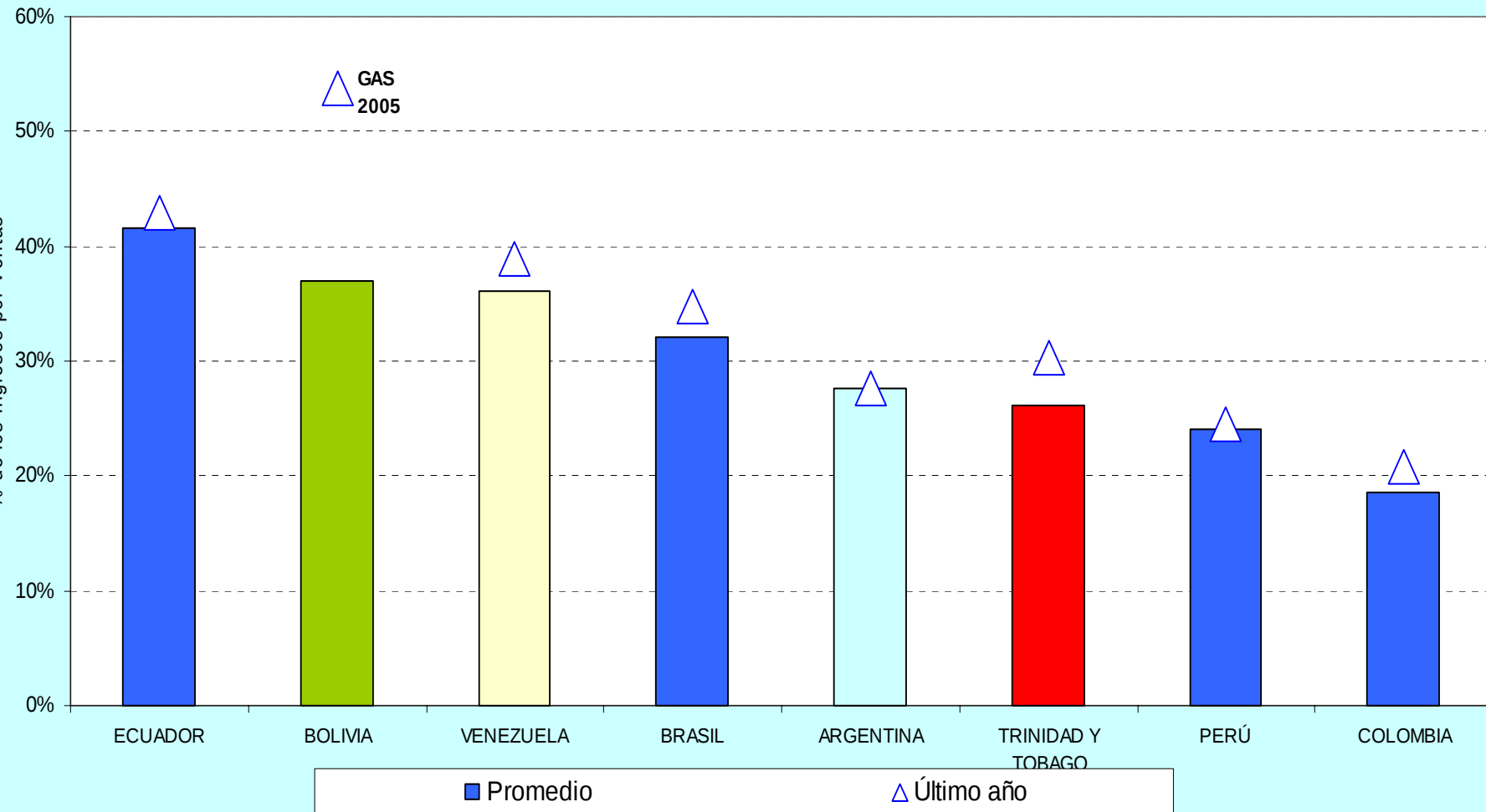
Todas las formas de medición comparativas son imperfectas

1. Medir la renta como la diferencia entre precios y subestimaciones de costos es un error económico.
2. Medir ingresos fiscales sobre ingresos por ventas es imperfecto porque ignora los costos.
3. Medir el verdadero Government Take es difícil porque no hay información de costos única o representativa.
4. En todos los casos medir la recaudación observada es imperfecto porque no es un criterio ex ante y temporal.
5. Otro gran problema: heterogeneidad de campos y pozos

Regímenes Fiscales de Petróleo y Gas.

¿Qué participación de los ingresos por ventas?

Petroleo y Gas: Recaudación Fiscal
sobre Valor Estimado de la Producción (1998 - 2004)(*)



(*) Último dato de Bolivia corresponde a Estimado 2005 / 006 para Gas Natural

Down-stream:

combustibles líquidos, gas y electricidad

- Otra vez: Los impuestos se “forman” sobre precios distorsionados.
- Malas señales y sustitución insostenible: dieselización (en los 80s y 90s) y gasificación (en los 00's) del parque.
- Insostenibilidad recaudatoria a largo plazo.
- Gas Natural y Electricidad con grandes distorsiones de precios.
- GLP con gasto tributario en subsidios que se “filtra” a otros sectores.

Tax Wedges y Distorsiones de Precios

- Tax Wedge es la diferencia entre el precio al consumidor y el precio al productor. Se expresa como % del precio final

$$\text{TAX WEDGE} = (\text{P. Final} - \text{P.Productor})/\text{P.Final}$$

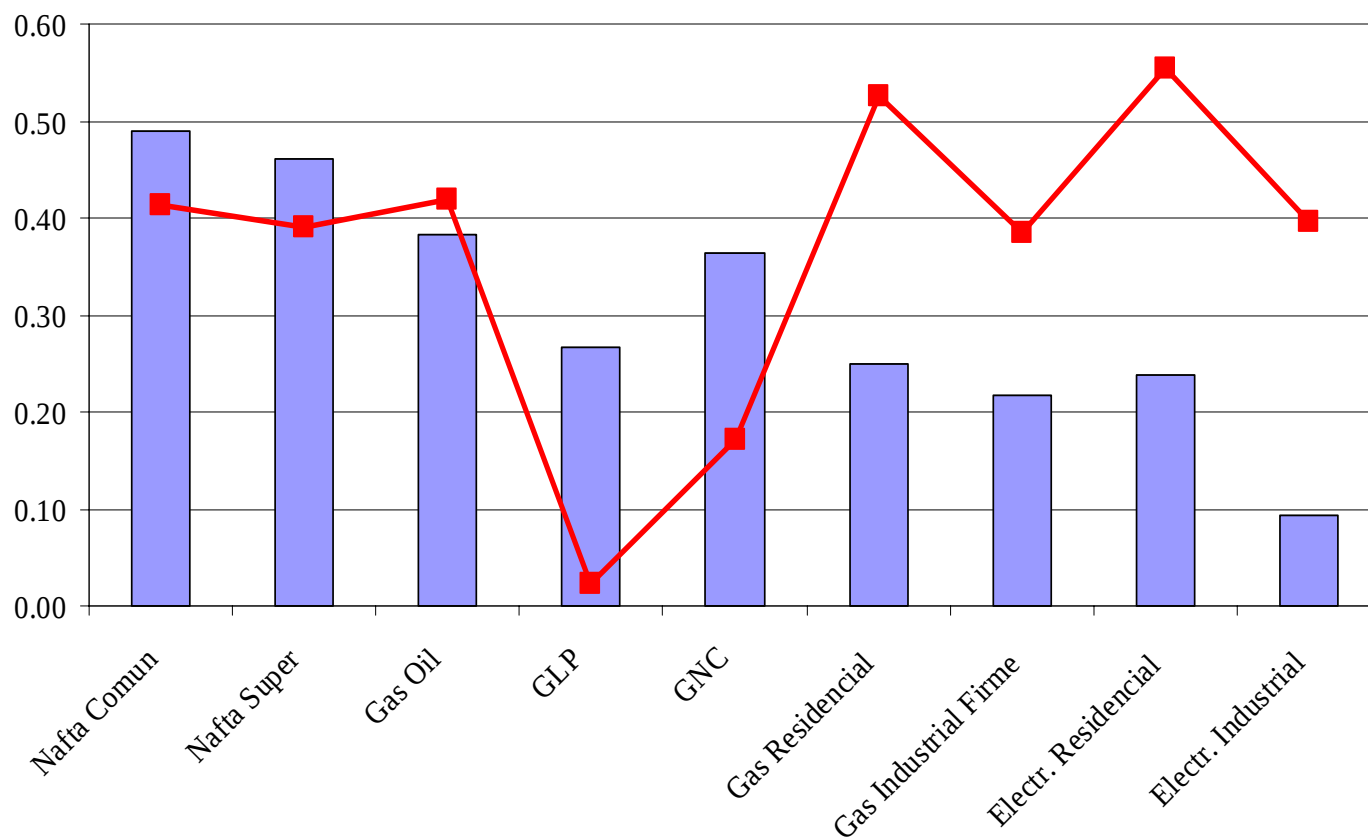
- Distorsión de precio es la diferencia entre el precio que recibe el productor y el verdadero costo económico (precio eficiente). Se expresa como % del precio eficiente

$$\text{DISTORSION PRECIO} = (\text{P. Eficiente} - \text{P. Observado})/\text{P.Eficiente}$$

Argentina:

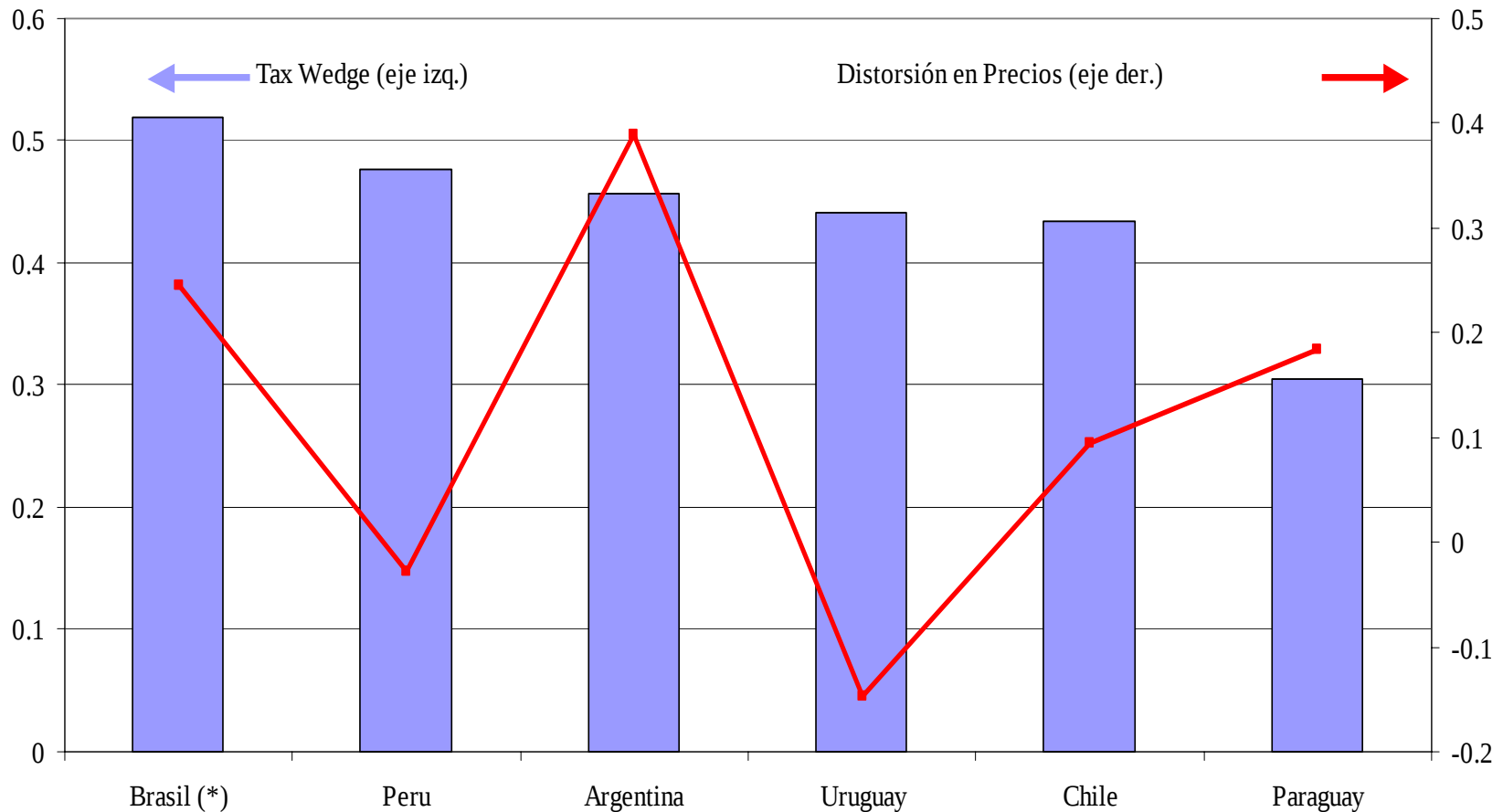
Los Tax Wedges se definen sobre Precios Distorsionados

Tax-Wedges versus Distorsión de Precios



América Latina: Las diferencias están en las **Distorsiones de Precios** más que en los **Tax-Wedges**

Naftas: Tax Wedge y Distorsión en Precios en Países de Latinoamérica



Conclusiones: Hacia un marco razonable

1. Deshacer intervenciones directas sobre precios que:
 - neutralizan o revierten el rol asignativo (señales) de los impuestos
 - Hacen perder recaudación en el largo plazo
2. Eliminación gradual de retenciones a la exportación
3. Explotar disyuntiva entre poner bien los precios y tener que dar subsidios (o gasto tributario) en el margen
4. Evitar discriminar entre energía (inversiones) “vieja” y “nueva”.
5. Evitar regímenes de incentivos insostenibles
6. Marchar a una gramática tributaria a los combustibles consistente.
7. Usar el sistema tributario general para atender aspectos sociales y diseñar esquemas de subsidio cruzado.



FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
LATINOAMERICANAS

Análisis Económico del Marco Tributario Energético

Fernando H. Navajas

II Foro Internacional de Energía
Buenos Aires, 4 de Octubre de 2005