

LA RENTA DEL PETROLEO EN ARGENTINA. UN ENSAYO PRELIMINAR

Diego Karakachoff
María.A.Gallego Roca

INTRODUCCION

En concepto de regalías se han pagado entre los años 1985 y 1988 casi 3.000 millones de dólares.

Las regalías han sido causa de enfrentamiento político entre provincias y Nación. Dichos enfrentamientos culminaron en juicios, ventilados en la Suprema Corte de Justicia.

Las regalías han estado así mismo presentes como un factor expresamente señalado, en la profunda reforma del sector, que culmina con la transferencia de YPF a capitales privados.

Ante la magnitud de la cuestión, una revisión de los conceptos pareció oportuna.

En el trabajo se revisará la noción de regalía, tal como es aplicada en Argentina a los hidrocarburos (es decir al petróleo y al gas natural)¹. El trabajo se propone diferenciar el significado particular que el término regalía cobró en la actividad petrolífera en Argentina, en contraste con el sentido que se le da en otros países, y por lo tanto, en la legislación y en la literatura.

¹En lo sucesivo, y a fin de facilitar la lectura, cada vez que se diga petróleo se estará haciendo referencia también al gas natural, salvo expresa aclaración.

Al tiempo que se explica la evolución concreta del concepto argentino de regalía petrolera, se hará un ensayo de cuantificación de los flujos de fondos hacia las provincias con yacimientos (provincias petroleras) que resultan de dicha evolución.

Se repasará la noción de renta petrolera, como un caso específico de renta económica. En efecto, si la regalía fuera una parte de la renta, o una forma de distribuir la renta entre jurisdicciones políticas, o entre poderes, la regalía debiera quedar incluida en la renta. Como se verá, en el caso argentino ambas nociones no están relacionadas.

La atención del trabajo se centrará en el que llamamos "período de precios regulados" de la industria del petróleo en Argentina, ya que es durante este período que se produce un alejamiento paulatino de nuestra noción de regalía de las acepciones internacionales corrientes. Este período abarcará aquí lo que va desde la sanción de la Ley 17.319 de hidrocarburos, hasta las primeras privatizaciones que marcan de hecho el final del predominio, en la cuestión petrolera, de la concepción autarquista con participación directa del estado argentino a través de la empresa estatal YPF.

Se revisará así mismo la aplicación concreta de la noción de regalía. Se advertirá como la misma termina también por apartarse de su definición legal.

EL CONCEPTO DE REGALIA

La regalía en los Estados Unidos.

En los Estados Unidos, el explotante del yacimiento es sin excepción, una persona o una empresa privada.

En cuanto a las tierras en las cuales se encuentra el yacimiento, en unas dos terceras partes del territorio de la Unión, pertenecen también a una persona privada. El derecho de propiedad que esta tiene se extiende al subsuelo sin límites. Los derechos al contenido de petróleo del subsuelo constituyen un "mineral interest", que puede ser cedido por el propietario de la superficie. El empresario petrolero puede comprar las tierras, pero esto sucede rara vez. Lo normal es que adquiera el derecho a la explotación de petróleo, mediante un contrato de alquiler o "lease", típico de la industria petrolera norteamericana. Mediante el, el petrolero asume la totalidad del riesgo minero, vale decir que se obliga a pagar todos los gastos que puedan presentarse en la producción y adquiere derecho al petróleo hallado.

Por su parte, el propietario de la superficie recibe un pago, en dos partes principales:

1. Una suma fija pagada al inicio del contrato, una suerte de "llave": el "cash bonus". Esta suma es variable, y se conviene entre ambas partes. Lógicamente este pago inicial tiene en cuenta la superficie del área cedida y su potencialidad productiva. Esta última es estimada por el propietario superficiario y el empresario petrolero en función de factores tales como experiencias anteriores o en predios vecino. Sobre el importe de este bono recae el grueso de la negociación previa al contrato.

2. Una fracción de la producción, en volumen o en dinero, resultante de aplicar una tasa constante a la producción, en el momento de la venta a un tercero (normalmente a la industria refinadora). La tasa tradicional es de un

octavo, equivalente al 12,5% de la producción. Esta es la regalía o "royalty" en la industria petrolífera norteamericana. El propietario superficiario puede a su vez transferir esta renta a otro, por ejemplo un banco o un financista.

La regalía se paga entre personas privadas, de acuerdo a normas de derecho privado. Es convencional, y las partes pueden contratar de otras formas, distintas a la tradicional.

A partir de esta forma simple, suelen convenirse otros tipos de acuerdos, que dan cabida en el negocio a terceras partes, sin alterar la naturaleza de la "royalty" o regalía.²

En otros casos, las tierras en las que se desarrolla la actividad petrolífera no son privadas. Son las tierras que pertenecen a los distintos estados de la Unión o al Estado Federal o a las reservas indias, que en conjunto abarcan algo más de la tercera parte del territorio de la Unión. Están además las tierras submarinas, en las que se reconoce la propiedad estadual (de cada estado costero) hasta una distancia de 3 millas de la costa, y la propiedad del estado federal desde allí hasta las 200 millas. Las tierras submarinas cubren más de 10 millones de kilómetros cuadrados³. Unas y otras son administradas por una Oficina de Tierras, que depende del Departamento del Interior, bajo un régimen establecido por ley (básicamente la "Mineral Leasing Act" de

² Devaux-Charbonnel, J. "Droit minier des hydrocarbures", Technip, Paris, 1989

³ Casi cuatro veces la superficie de la Argentina.

1920). Los estados adhieren a este regimen, delegando la administración en el mismo "Bureau".⁴

El sistema de atribución es similar al del caso de tierras privadas. En efecto, el porcentaje de las "royalties" se define por anticipado, y se licita cada bloque que sale a la producción, concediéndose a quien ofrezca un bonus o pago inicial mayor. La regalía o "royalty" es en general del 12,5%, pero puede subir hasta un sexto (16,66%) e incluso hasta un cuarto (25%) de la producción⁵. Hay que destacar que los estados (y el Estado Federal) tienen la propiedad del suelo submarino y que sus derechos mineros derivan de esta.

La regalía en los estados petroleros: Venezuela y el Medio Oriente.

Con el descubrimiento de los primeros yacimientos del lago de Maracaibo, el gobierno de Venezuela estableció, por ley, una regalía o "royalty" del 10% del valor de la producción, a cargo de la empresa productora. La concesión era otorgada por el estado mediando además el pago de un derecho de exploración, en función de la superficie explorada. Las concesiones fueron otorgadas a tres grandes grupos con ramificaciones internacionales. La ley de petróleo venezolana

⁴ A excepción del estado de Texas, que la administra directamente.

⁵ En algunos casos se han ensayado fórmulas distintas. En 1977, aguas afuera en Alaska, por ejemplo, se ofrecieron unos cincuenta bloques, con un "bonus" fijado por adelantado y una regalía variable, sobre la cual recaía el concurso. En uno de ellos la regalía ofrecida por el petrolero llegó al 63,4% de la producción.

de 1922, juzgada excesivamente benigna para las empresas, fue drásticamente modificada en 1943 ⁶. En este contexto la expresión regalía conserva gran parte de su sentido original: los estados sudamericanos sucedían al monarca español en el derecho a los beneficios del subsuelo.⁷

Cuando las grandes compañías petroleras comenzaron a instalarse en el Medio Oriente, se encontraron con gobiernos de países que no tenían una legislación en el sentido occidental; no había en consecuencia un cuadro jurídico en el cual pudieran inscribirse los nuevos contratos de prospección o de explotación petrolera. Los erarios o tesoros públicos se confundían además, habitualmente, con el patrimonio personal del monarca. La negociación puso entonces frente a frente, a partes que actuaban, sorprendentemente, como si estuvieran en un pie de igualdad. El contrato de Concesión general que resultó contenía en esencia las dos cláusulas de pago del contrato norteamericano entre privados: una suma al comenzar (al otorgarse la concesión) y una serie de pagos de tanto por tonelada extraída.

La concesión acordada por el rey de Arabia a la Standard Oil de California en 1932, por ejemplo, costó a la compañía un pago inicial de 100.000 libras esterlinas de oro más 4 chelines por tonelada producida. Esta forma de pago perduró hasta 1950, cuando la Irak Petroleum Company se vio

⁶D. Durand. "La Politique petroliere internationale". P.U.F., Paris, 1970

⁷En efecto, la palabra proviene del latín medieval regalia jura, significando derechos del rey, esto es, derechos que se consideraban inherentes a la monarquía, y abarcaba los derechos que esta tenía a percibir ciertos tributos. La expresión entra en la lengua francesa en 1180 como regale, con ese mismo significado (Le Robert, Paris, 1992)

obligada a aumentar su regalía de 4 a 16 chelines por tonelada y la Arabian Petroleum Company se avino a convenir una forma a la vez más equitativa y más complicada de reparto de beneficios: el "fifty-fifty".

LAS REGALIAS EN ARGENTINA.

La propiedad del subsuelo.

Ni la tradición ni la jurisprudencia argentina admiten la propiedad privada del subsuelo. Esta fue, sin embargo, sujeto de controversias entre los gobiernos nacionales y los provinciales.

La propiedad provincial del subsuelo se sostuvo basándose en el principio federalista de la Constitución Nacional. Mendoza en 1948, Neuquen y Chubut en 1957, Misiones en 1958, Corrientes, San Juan, La Rioja, San Luis, Córdoba, Río Negro y Catamarca en la década de los 80 y Tierra del Fuego en 1991, afirmaron en sus respectivas constituciones el principio de la propiedad provincial de los yacimientos.

Ratificando la posición provincialista, algunos tratadistas interpretaron que, siendo los derechos sobre las minas anteriores a la Constitución, y no existiendo delegación en ningún órgano del Gobierno Nacional con el poder de privarlas de la propiedad de las minas, es necesario para hacerlo el consentimiento expreso de las Legislaturas provinciales. Afirman, asimismo, que la Constitución Nacional es garante de la intangibilidad de los territorios provinciales (Art.3 de la Constitución Nacional) la que debe

interpretarse no sólo para el desmembramiento horizontal, sino también para el vertical.⁸

No obstante, la legislación que regló la producción de petróleo⁹ adoptó el principio de la propiedad nacional de los hidrocarburos (basándose en el inciso 11 del artículo 67 de la Constitución Nacional); a pesar de que para algunos autores¹⁰ la facultad conferida al Congreso para dictar el Código de Minería en el que se fundamentaría el principio de la propiedad nacional, de ninguna manera delega la titularidad sobre el subsuelo.¹¹

Si bien la propiedad provincial del subsuelo no fue admitida, los gobiernos provinciales lograron actuar, durante el período que llamamos de "precios regulados", como verdaderos "estados petroleros", cuando en la pugna rentística desatada lograron apropiarse de la renta minera implicada en el recurso.

Vista en perspectiva, la posición sustentada por el Estado Nacional no tenía que ver con la renta petrolera sino que era defendida como condición necesaria para llevar adelante ciertas políticas públicas. Al abandonarse la in-

⁸ Marienhoff, Miguel. Revista Argentina de Ciencia Política Año 1. Cano, Guillermo. Contribución al Estudio de la Reforma Constitucional, federalismo, minas y agua. Bidart Campos, German. "Las provincias y las minas", El Derecho, 1979.

⁹ Ley 14.773 y 17.319 (año 1967)

¹⁰ Mercado Luna, R. "Autonomías provinciales y derecho minero" Doctrina 1973.

¹¹ En los juicios entre la Nación y las provincias por la cuestión de las regalías, la Corte Suprema rechazó la acción de inconstitucionalidad de las leyes 14.773 y 17.319, promovidas por aquellas.

tervención estatal directa en la producción de hidrocarburos se sostuvo que la Nación "transfiere" a las provincias todos los yacimientos hidrocarburíferos que se encuentran en ellas aunque en realidad las provincias podrán ejercer los derechos derivados de esas transferencias recién, cuando venzan las concesiones petroleras vigentes ¹².

La evolución del concepto.

En 1967, confirmando la tradición jurídica y política argentina, se sostuvo que "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 de la Nación"¹³

Reafirmado así el dominio del Estado Nacional sobre los yacimientos, correspondía a este el derecho a percibir las regalías petroleras. En consecuencia se estableció que: "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 doce por ciento que el Poder Ejecutivo podrá reducir al cinco por ciento teniendo en cuenta productividad, condiciones y ubicación de los pozos"¹⁴

Pero de inmediato el pago era transferido a las provincias puesto que:

¹²Ley 24.256 llamada de Federalización de los Hidrocarburos.

¹³Ley 17.319, art.1.

¹⁴Ley 17.319, art.59.

"Las provincias productoras de hidrocarburos seguirán percibiendo una participación de la explotación, que será igual a la que el Ejecutivo Nacional percibiera como regalía o tributo equivalente. Este pago no responde, en derecho estricto, a una obligación constitucional incumbente al Estado Nacional por cuanto siendo los yacimientos de su dominio las regalías le pertenecen legítimamente, más se funda en el respeto de la situación existente y ratifica valorizaciones que se apoyan en la solidaridad nacional y en el trato que en una federación se deben el Estado general y los estados locales".¹⁵

Se disponía asimismo que:

"El pago en efectivo de la regalía se efectuará conforme al valor del petróleo crudo en boca de pozo, el que se determinará mensualmente por la Autoridad de aplicación restando del fijado según las normas establecidas"...."el flete del producto hasta el lugar que se haya tomado como base para fijar su valor comercial".

"La producción de gas natural tributará mensualmente, en concepto de regalía, el doce por ciento (12%) del valor de los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados, porcentaje que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta el 5%.."

La regalía se extendía así, con toda lógica, a los hidrocarburos gaseosos.

El "precio de venta de los hidrocarburos extraídos" -desde el cual debería calcularse el valor en boca de pozo- "será el que se cobre en operaciones con terceros" o en caso de exportación, "se fijará en cada oportunidad sobre la base del precio real obtenido por cada concesionario en la exportación".

Es decir, el valor en boca de pozo a considerar para fijar la regalía se calcula restando del valor comercial cierto (en puerto de embarque o lugar de entrega), el flete estimado hasta el yacimiento.

¹⁵ Ley 17.319. Mensaje

Los gobiernos provinciales comenzaron a cuestionar esta formulación durante el gobierno militar de 1975-1983 cuando los precios internacionales del petróleo se alejaron de los precios locales regulados. Durante el llamado "2do.shock" petrolero las regalías se calculaban sobre un valor del orden de los 9 u\$s/barril (que equivalía al 96% del precio del petróleo local) en tanto, el precio internacional "flameaba" alcanzando los 40 u\$s/barril. Ni el precio interno del petróleo ni el de los derivados reflejaban el valor de mercado internacional del petróleo, lo que tuvo sin duda una influencia directa sobre las cantidades consumidas y una indirecta sobre las inversiones industriales ¹⁶. A su vez, el aumento de las importaciones y la firma de nuevos contratos para aumentar la producción fue sin duda, uno de los efectos de la política de bajos precios.

A fines del año 1980 y en respuesta a las demandas provinciales, y más para mitigar las presiones políticas que para dar racionalidad económica a la política de precios regulados, el gobierno dispuso ¹⁷ abandonar el precio interno como base de cálculo para pagar las regalías y comenzó a hacerlo sobre "un precio de referencia". Vale decir, se dejaría de pagar regalías sobre el real precio de venta, tomándose en cambio para el cálculo en boca de pozo el precio del petróleo "Arabian Medium (31 \$API) en el Puerto de Ras Tanura (según la tabla de cotización denominada "World

¹⁶ Al no reflejar los precios de los combustibles los aumentos derivados del "2do.shock" en 1978/80; el equipamiento industrial y de transporte argentino siguió siendo energía-intensivo, sin realizarse el movimiento hacia el ahorro energético que caracterizó al mundo desarrollado. Ver A.Guadagni, "Energía para el Crecimiento". Ediciones El Cronista Comercial, 1985.

¹⁷ Decreto 2227/80

Oil Price") al que se le deducirían gastos de movimiento y acondicionamiento (equivalentes al 4%).

Además, para adecuar la gravedad (o grado API) del precio de referencia al de las distintas regiones o provincias productoras se harían ajustes por gravedad.

Debido a que la brecha entre los valores así calculados y los que venían aplicándose resultaba muy amplia se recurrió a una escala gradual de acercamiento, si bien dentro de cada año debían realizarse ajustes con porcentajes de aumentos iguales a los aplicados a los precios de venta de los petróleos nacionales, aunque sin superar el que surgía de la tabla. De esta manera se evitaba el brusco impacto negativo en el fisco nacional (y con signo positivo en los fiscos provinciales).

El precio local, recordamos, era regulado por el gobierno y se ajustaba (incrementándose) mensualmente (aunque no había una periodicidad prevista). En cuanto al precio oficial del petróleo árabe, se creía en general que continuaría subiendo.¹⁸

Escala

Año	% de precio de referencia
1981	58%
1982	65%
1983	72%
1984	79%
1985	86%
1986	93%
1987	100%

¹⁸ Es interesante repasar los pronósticos de precios publicados en la época. Hacia 1977/78 se preveían precios del orden de los 50/70 u\$s por barril para 1987/88.

En el caso del gas natural el valor de las regalías era calculado mediante equivalencia calórica. Esto constituía también una distorsión al principio del pago sobre el precio de transacción, con consecuencias graves desde el punto de vista asignativo.

En caso que el país se convirtiera en exportador de petróleo se tomaría como valor de referencia el valor FOB promedio de los petróleos que se exportaran.

Se estableció también, que el Ministerio de Economía "compensaría a las empresas productoras de los mayores costos que pudieran derivarse, mediante adicionales al precio de los hidrocarburos".

Es decir, ya no se calculó (ni se pagó) la regalía sobre el precio real de transacción, sino sobre un precio de "lista" oficial extranjero, que reflejaba el precio de mercado internacional.

Pugna por capturar la renta petrolera.

Los gobiernos provinciales continuaron la presión. En 1984 un documento producido en la 1.ª Reunión de Gobernadores de Provincias Productoras de Petróleo formuló planteos políticos (como intervenir en el diseño de la política petrolera) y económicos (como obtener una mayor recaudación por regalías). En marzo del mismo año la provincia de Salta entablaba una demanda judicial contra la Nación,¹⁹ siguiendo las provincias petroleras restantes.

¹⁹ Juicio caratulado "Salta, Provincia de c/Estado Nacional s/nulidad del Decreto 2227/80 del Poder Ejecutivo Nacional"

Pero al tiempo que caía el precio internacional del petróleo se modificaba de nuevo el método para pagar las regalías tanto del petróleo como del gas natural ²⁰. Estos se actualizarían mensualmente partiendo del fijado en diciembre de 1986, mediante el Índice de Precios Mayoristas no Agropecuarios ²¹. El propósito explícito era asistir a los presupuestos provinciales, asegurándoles durante el año 1987 ingresos similares a los del año anterior; de manera que tampoco se buscaba poner racionalidad económica al sistema de precios. YPF, de hecho el único "productor", se haría cargo del pago de una parte de las regalías -la que se correspondía con el precio comercial del petróleo- el resto, quedaba a cargo del Tesoro Nacional.

En marzo de 1988, al mismo tiempo que el gobierno se fijaba metas que acercarían el precio local del petróleo al internacional ²², se dispuso que YPF se haría cargo de la totalidad de las regalías fundado en que la situación económica y financiera de la empresa permitiría tal atención con recursos propios, en tanto el Tesoro Nacional limitaría su asistencia a los servicios de la deuda externa y de las Empresas y Sociedades del Estado. ²³

La situación de marzo/88 no duró. Seis meses después la brecha entre el precio regulado y el de referencia (o boca de pozo, calculado por indexación) era tan grande, que las regalías representaban casi el 25% del precio del petróleo.

²⁰ Decreto 631/87 (28/4/87)

²¹ Esta norma dio lugar a una nueva demanda judicial por parte de las provincias cuando el gobierno dejó de aplicarlas cuando los valores resultaron superiores a los precios internacionales.

²² Decreto Nro. 985/88 (8/8/88) aplicado a partir del 1/3/88.

²³ Decreto N° 941/88 (29/7/88).

El gobierno suspendió entonces, el método indexatorio de actualización y las provincias iniciaron más demandas judiciales ²⁴. Sin embargo, el Congreso restableció el método indexatorio ²⁵.

Poco después, en julio de 1989 el Congreso dispuso pagar nuevamente las regalías sobre precios internacionales. Esta vez, sería sobre el promedio de los precios oficiales FOB de exportación de los petróleos Árabe (Mediano y Liviano), Kuwait, Tía Juana y Bonny Liviano de la publicación Platt's Oilgram Price Report en la columna OSP de la tabla World Crude Oil Prices. Como en casos anteriores sobre el precio de referencia se harían ajustes por gastos de movimiento y por gravedad ²⁶.

El precio de referencia del gas natural sería el 70% del valor que resulte de equiparar a equivalencia calórica el determinado para el petróleo.

Esta ley se aplicó hasta septiembre del año 1990, volviéndose a partir de entonces a los precios ciertos o reales ²⁷ de las transacciones en el mercado local.

La "regalía" como impuesto.

²⁴La suspensión de la indexación fue dispuesta por Decreto 451 (31/3/89). Las abultadas cifras en litigio fueron un elemento de coerción para la aceptación de la Ley de privatización de YPF porque el gobierno supeditó el pago de las regalías adeudadas a la aprobación del proyecto de ley.

²⁵Ley 23.678 (28/6/89)

²⁶Ley 23.696 (artículo 32), llamada de Emergencia Económica.

²⁷Decreto Nro.1.757 del 4/9/90 que deja "en suspenso" (sic) la Ley 23.696.

En la legislación argentina las regalías de hidrocarburos son un tributo, una obligación fiscal, a cargo del concesionario.

Si bien la legislación aplicable (ley 17.319 de Hidrocarburos) introduce la figura de la concesión, la cual, con una estructura jurídica y modalidades que le son propias impone la regalía como pago al concedente, desde 1967 hasta 1990/91, la producción estuvo únicamente, a cargo de la Nación, a través de la empresa estatal YPF²⁸. En efecto, las empresas privadas extraían petróleo y gas bajo contratos de locación de obras y servicios recibiendo como retribución, un pago en dinero. En razón de esta figura jurídica (la de contratistas) las empresas no estuvieron alcanzadas por las regalías quedando entonces, la petrolera estatal como única responsable de esa obligación.

Puesto que no se adoptó la propiedad provincial de los yacimientos sino la nacional, y siendo la petrolera estatal el único productor surge el interrogante de cual fue, entonces, la naturaleza de la regalía. Una respuesta la da la misma legislación. Esta, al mismo tiempo que propicia la concesión, confirma la actividad de la empresa estatal, sometiéndola a normas semejantes a las de los concesionarios -entre ellas el pago de la regalía- a fin de promover en las empresas estatales los mismos niveles de eficiencia que en las privadas²⁹. Sin embargo, las concesiones a privados no llegaron a otorgarse.

²⁸ Se excluyen del análisis a las antiguas concesiones regidas por el Código de Minería las que, con su producción del orden del 2% del total nacional, no están alcanzadas por la Ley de Hidrocarburos y tienen su propia problemática en cuanto a regalías.

²⁹ Ver Mensaje de la Ley 17.319

Advertimos rápidamente diferencias con la noción de regalía o "royalty" de la literatura internacional:

- no se trata de un ingreso que recibe de un productor privado, un estado nacional. O de otra forma, no es un pago realizado al estado por el explotante (concesionario o de cualquier otro tipo de relación contractual). En Argentina la regalía es un pago del Estado nacional a un estado provincial, en la medida en que en dicha provincia se produzcan hidrocarburos (petróleo o gas).

- no se trata de un pago del empresario privado que asume la explotación del yacimiento al propietario (normalmente, también privado) de los terrenos donde el yacimiento se encuentra, como sería el caso de los Estados Unidos.

Por el contrario, por regalía se ha entendido en Argentina la suma de dinero que el estado provincial cobra, en función de la cantidad de petróleo (o de gas) producido en los yacimientos situado en ella. En la práctica, el deudor-pagador fue el Estado Nacional.

Un intento de cuantificación.

En los puntos anteriores vimos como la regalía pagada por la Nación a las provincias se apartó del concepto legal al abandonarse los precios de las transacciones reales para adoptar precios de referencia.

El Cuadro 1 compara, con un ejemplo, un precio de petróleo local, con el de referencia para pagar la regalía y con un precio internacional del mercado "spot" de transacción observándose que a partir del año 1986 los precios de referencia son también superiores a los internacionales.

Es oportuno señalar que esta noción de equivalencia calórica, tanto tiempo admitida en la práctica del planeamiento en Argentina, carece de todo rigor económico. Los combustibles se demandan por ciertas cualidades, la primera de las cuales es su capacidad calórica, pero hay otras, como limpieza, comodidad de manipuleo y almacenaje, la necesidad de instalaciones especiales, su aptitud carburante, etc. Otra nota distintiva para el caso del gas es la ausencia de un mercado mundial, como es el caso del petróleo o combustibles derivados. Por la aplicación de la equivalencia calórica, las transferencias por regalías de gas habrían más que cuadruplicado a las que resultan del precio comercial (Cuadros 3 y 4).

Regalías y renta económica.

Si fuera una parte de la renta, o una forma de distribuirla, la regalía debiera quedar incluida en la renta. Si la regalía excediera a la renta del recurso hidrocarburoso, la cuestión asignativa sería más grave. Desde otro punto de vista, más normativo, (distinto al que tiene este trabajo) la renta económica debería ser la medida de la regalía; "el costo de agotamiento del petróleo es un aspecto de vital importancia que permite calcular cual es la compensación que el propietario de los recursos debería recibir por el uso de sus hidrocarburos" sostiene Visintini. De inmediato se tropieza con la diversidad de definiciones. En efecto, "entre costos y precio yace este importante pero incómodo concepto de la economía de los recursos naturales: la renta" ³⁰.

³⁰ Eden, R., Posner, M., et al.: "Energy Economics", Cambridge University Press, 1981.

Para los autores americanos que definen la regalía en un sentido amplio que incluye el bono inicial, renta y regalía (royalty) son la misma cosa. "La regalía o renta es el precio sombra del recurso en yacimiento (o bajo tierra)"; así, "la renta es una medida de la escasez del recurso natural"³¹. O, de otra forma: "cuando en el área de una concesión, el valor del recurso excede a todos los costos relevantes para producirlo, incluyendo una prima de riesgo adecuada para el capital, puede referirse a la diferencia como a la renta económica de la concesión", pero "¿cómo puede extraerse la renta económica si el valor de los recursos no puede ser conocido por adelantado?: lo que la licitación hace es extraer la renta económica esperada tal como pudo ser prevista por los oferentes individuales"³². Este ha sido también el criterio de A. Visintini: "las expresiones costo de agotamiento, regalía o renta se utilizan en forma indistinta", sostiene y afirma luego que "es igual a la diferencia entre el precio internacional y los costos de explotación y desarrollo del recurso excluidos expresamente los costos de exploración", ya que "se produce una disminución de los activos de la sociedad; su uso actual significa no poder utilizarlos en el futuro"³³. Visintini se sirve en su análisis del concepto de renta de agotamiento de Hotelling para evaluar las rentas del petróleo y del gas

³¹ Devarajan, S. & Fischer, A.C.: "Exploration and Scarcity", *Journal of Political Economy*, 1982, vol 90, n26.

³² Dam, K.W., "Oil Resources: Who gets what how?. The University of Chicago Press, 1976. "Capturar las rentas económicas para el gobierno en lugar de abandonarlas a la parte privada": he aquí el problema normativo que se plantea Dam y que no abordamos.

³³ Visintini A., "La renta de los recursos naturales en la Argentina". *Estudios* Julio-Septiembre, 1990.

natural. Se abre aquí toda una discusión sobre el concepto de renta³⁴ y las formas de medirla.

Pero es claro que en la práctica de la actividad hidrocarburífera argentina, no se ha intentado guardar vinculación conceptual entre las regalías y la renta económica en cualquiera de sus definiciones.

CONCLUSIONES.

Como se ha visto, la expresión regalía adopta en Argentina un sentido especial, "sui generis": pago de la administración nacional a una administración provincial. No es un pago entre particulares, como en los Estados Unidos; no es un pago de particulares al Estado, como en los países petroleros. Es un pago (o una deuda) entre jurisdicciones del mismo estado.

La regalía fue cambiando su base de cálculo, y por ende su monto (y quizás su misma naturaleza). Distinguimos tres etapas:

- inicialmente (hasta 1980): un porcentaje fijo (del 12%) del precio cierto de venta.
- entre 1981/1986 como porcentaje (variable, por el uso de tablas de aproximación gradual) del precio internacional del petróleo, lo que obligó a acudir a precios de referencia, dada la multiplicidad de precios del mercado real;

³⁴"Parece desafortunado que la expresión renta económica tome ahora un sentido lejos de todo parecido con el que usualmente ha tenido... ¿no tenderá esto inevitablemente a confundir a los estudiantes?. Brown, H.G. "Economic Rent, In what sense a surplus?, Amer.Econ.Review, vol 64 (3).

- entre 1987/88, calculada de manera artificiosa, mediante indexaciones de un valor de base, que era, en tanto que precio real o inexistente.

Una estimación de la diferencia en más por la utilización de precios de referencia, para los años 1985/88, se aproxima a los 1.500 millones de dólares. Esta suma podría prorratearse entre las provincias en proporción a sus respectivos consumos de naftas.

Puede concluirse que el regimen de regalías de hidrocarburos argentino se prestó a manipulaciones, dio lugar a transferencias de riqueza considerables, no se propuso la eficiencia, fue ineficiente.

COMENTARIOS ADICIONALES.

La apropiación de rentas en Argentina.

Si bien escapa del objetivo de este trabajo, vamos a señalar algunos mecanismos de apropiación de las rentas. Para acercarnos al tema recordemos los aspectos relevantes de la política petrolera en Argentina: producción orientada al autoabastecimiento, mercado regulado y fuerte participación de la petrolera estatal en todos los segmentos de la industria. La presión fiscal recaía sobre los derivados, con impuestos sobre el precio regulado de venta. Estos impuestos estaban destinados expresamente por ley a financiar "fondos" para infraestructura vial y de energía eléctrica. El destino de impuestos al Tesoro Nacional era, según la ley,

eventual y tendría lugar cuando el impuesto rindiera un excedente respecto a dichos fondos ³⁵

Podríamos hacer coincidir la crisis del sistema 'originario' (1967) con el "segundo shock petrolero" de 1978. Los precios internos no reflejaron más al internacional ni al costo local de producción; para satisfacer la demanda creciente y la escasez de petróleo aumentaron las importaciones al tiempo que se firmaban contratos de producción entre YPF y empresas privadas.

Las diferencias entre los precios locales regulados y los de importación, tanto como los pagos a contratistas por el servicio de extracción, quedaron a cargo del Tesoro

³⁵ La peculiar estructura del impuesto a los combustibles permitía la diferencia entre ambas sumas. En efecto, el impuesto (Ley 17.574) era específico, pero se fijaba una suma por litro de combustible implícita, por diferencia entre el precio de venta regulado y la "retención", que sí se explicitaba:

$$p_i - r_i = t_i$$

Al mismo tiempo, sobre la retención se aplicaba una alícuota a_i (ad valorem esta vez):

$$r_i a_i, \text{ conformándose los Fondos con:}$$

$$\sum_i q_i a_i = F$$

donde q_i es la cantidad vendida de cada combustible, siendo entonces lo recaudado:

$$\sum_i q_i t_i = R \text{ y,}$$

lo destinado a rentas generales: $R - F = N$

Una condición suficiente, aunque no necesaria, para que sea $N = 0$ será entonces:

$$d_i = t_i - r_i a_i = 0, \text{ o que } t_i = r_i a_i$$

Más difícil era hacer algunos $d_i > 0$ y otros $d_i < 0$, de manera tal que

$$\sum_i d_i = 0$$

ya que era necesario para ello una previsión perfecta de las ventas por cada combustible. Puesto que razones de política económica (energética, de transporte,...) parecían aconsejar una carga diferencial sobre cada combustible, y distinta de la de los fondos, el remanente no podía en realidad ser nulo.

Nacional, con el Impuesto a los Combustibles. Consiguientemente aumentó la participación del impuesto en el precio de los combustibles para afrontar aquellos pagos. Quedaba desvirtuado así el sistema 'originario', cuyo propósito explícito era financiar Fondos. Rota así, por exigencias sectoriales, la relación entre lo recaudado para el Tesoro Nacional y lo destinado a los Fondos, aquel fue cada vez más tentador para la hacienda pública.

La política de precios regulados se caracterizó entonces por: a) fijación de precios de los productos refinados fuertemente determinada por la política fiscal, b) fijación del precio del petróleo en el mercado local como variable de ajuste una vez cubiertas las necesidades fiscales y los reclamos por márgenes de la industria (refinadores, estacioneros, transportistas, etc.). El reconocimiento a los productores privados (contratistas) de precios altos superiores a veces, a los precios del mercado, completa la caracterización. De esta forma los precios locales del petróleo (precio cierto de transacción sobre el que se deben pagar las regalías) fueron inferiores al costo de oportunidad y en casos al costo de producción ³⁶.

La brecha entre el precio final de venta de los productos y el precio del petróleo fue cada vez mayor; la diferencia era asignada a la refinación y a la comerciali-

³⁶ Las empresas contratistas productoras de petróleo percibían por sus servicios precios a veces por encima del precio al que YPF revendía y en general, superiores al de oportunidad; otras empresas que compraban petróleo y derivados -petroquímicas y refinerías- recibían la materia prima por debajo de los precios de venta. En ambos casos las diferencias respecto del precio oficial de transacción era aportado por rentas generales.

zación y en principio al Tesoro Nacional aunque el sistema asignaba la parte del Tesoro a diversas actividades sectoriales. Puesto que la industria petrolera se caracteriza por su integración vertical, es posible percibir ganancias extraordinarias en distintas etapas: refinación, transporte y comercialización ³⁷. Es decir que, aunque no hubiera habido "renta minera", existían rentas en otros segmentos de la actividad.

Por ello la parte del impuesto sobre los combustibles con destino al Tesoro Nacional, no fue una "renta socializada" sino que en gran parte fue apropiada por la industrias del sector (contratistas por el servicio de extracción, importadores de petróleo y derivados, petroquímicas, etc).³⁸

A esta pugna rentística fueron a sumarse los reclamos provinciales por mayores regalías. La diferencia entre las regalías de Ley (sobre el precio de la transacción) y las calculadas sobre precios de "referencia" ("precio internacional" o actualizado por indexación) fue cubierta con impuestos a los combustibles que recayeron especialmente sobre las motonaftas.

El valor del petróleo en el mercado argentino.

³⁷ En Argentina estos precios estaban también regulados, asegurando márgenes de rentabilidad.

³⁸ A. Guadagni. "Hacia la socialización de la renta petrolera y la privatización de la producción", en la Nueva Frontera Petrolera. Energeia, 1990.

Una alternativa para medir el valor del petróleo en el mercado interno sería haciendo uso del concepto de "net-back value". Es decir,

$$Nbv = \sum p_j r_j$$

donde p_j son los precios de los combustibles derivados y r_j es un vector de rendimientos ³⁹.

Hemos estimado el valor "net-back" del petróleo a precios de mercado de los productos derivados, para unas pocas fechas, obteniendo resultados que son una nueva invitación a la investigación:

julio/85	33.0	u\$s/barril
oct./86	38.0	"
febrero/87	38.0	"
agosto/87	40.0	"
febrero/88	28.0	"
agosto/88	53.0	"

39

Si se toma la precaución de definir r_j en masa, es decir, en kilos o en gramos, tendremos:

$$\sum_j r_j < 1$$

reflejando que lo obtenido es inferior a lo procesado; o si se prefiere

$$\sum_j r_j = 1$$

si se simboliza con r_k un termino representativo del consumo propio y las perdidas en el proceso.

Siendo la costumbre comercial definir r_j en volúmenes (vale decir en litros, barriles o metros cúbicos) la ecuación de balance no se verifica.

Cuadro 1

Regalías Petroleras según Precio Local y de "Referencia".

(en u\$s/barril)

Mes	P.Local	P.Ref.	P.Int. Spot	Regalia 12%(1)	Regalia 12%(2)	Dif (2)-(1)	Mes	P.Local (1)	P.Ref. (2)	P.Int. Spot	Regalia 12%(1)	Regalia 12%(2)	Dif (2)-(1)
	(1)	(2)											
feb/85	9.58	17.59	27.5	1.15	2.11	0.96 *	abril/87	10.98	22.17	17	1.32	2.66	1.34
mzo	12.56	22.83		1.51	2.74	1.23 *	mayo	10.98	23.04	16.72	1.32	2.76	1.44
abril	12.64	22.51	27.4	1.52	2.70	1.18 *	junio	11.86	22.71	16.72	1.42	2.72	1.30
mayo	12.90	24.03	26.0	1.55	2.88	1.33 *	julio	11.31	22.01	16.93	1.36	2.64	1.28
junio	12.38	20.87	25.4	1.49	2.50	1.01 *	agost	11.35	21.84	17.13	1.36	2.62	1.26
julio	12.08	18.88	25.2	1.45	2.23	0.78 *	sept	9.89	21.94	16.91	1.19	2.63	1.44
agost	12.08	24.42	26.4	1.45	2.93	1.48 *	oct	10.93	22.03	16.91	1.31	2.64	1.33
sept	12.08	18.87	26.5	1.45	2.26	0.81 *	nov	8.04	18.58	16.57	0.96	2.24	1.28
oct	12.08	18.88	26.4	1.45	2.27	0.82 *	dic	7.50	18.18	16.61	0.90	2.18	1.28
nov	12.08	18.87	26.5	1.45	2.26	0.81 *	enero/88	6.51	15.81	15.04	0.78	1.90	1.12
dic	12.08	18.86	25.9	1.45	2.26	0.81 *	feb	11.09	16.49	15.95	1.33	1.98	0.65
enero/86	12.08	24.74	21.5	1.45	2.97	1.52 *	mzo	9.87	16.64	14.8	1.18	2.00	0.81
feb	12.08	24.74	16.6	1.45	2.97	1.52 *	abril	12.04	18.39	13.49	1.44	2.21	0.76
mzo	12.08	24.73	16.9	1.45	2.97	1.52 *	mayo	12.38	19.06	14.54	1.49	2.29	0.80
abril	12.08	25.61	11	1.45	3.04	1.59 *	junio	10.62	18.68	14.49	1.27	2.24	0.97
mayo	11.50	24.62	11.4	1.38	2.95	1.57 *	julio	11.69	18.50	13.49	1.40	2.22	0.82
junio	12.38	25.18	10.0	1.55	3.02	1.47 *	agost	14.14	21.19	12.6	1.70	2.54	0.85
julio	13.06	25.21	9 - 6	1.57	3.02	1.45 *	sept	12.35	24.31	12.53	1.48	2.92	1.44
agost	13.95	26.22	9 - 6	1.67	3.15	1.48 *	oct	12.35	24.73	11.13	1.48	2.97	1.49
sept	13.13	24.32	12.5	1.58	2.92	1.34 *	nov	12.60	25.64	12.75	1.51	3.08	1.56
oct	13.54	25.08	12.5	1.62	3.01	1.39 *	dic	12.58	25.58	9.63	1.51	3.07	1.56
nov	12.62	23.24	13.1	1.51	2.79	1.28 *	enero/89	12.64	25.72	11.67	1.52	3.09	1.57
dic	12.72	23.53	13.6	1.53	2.82	1.29 *	feb/89	12.56	25.55	13.51	1.51	3.07	1.56
enero/87	12.47	26.62	15.2	1.50	3.19	1.69 *	mzo	8.49	17.32	13.9	1.02	2.08	1.06
feb	12.45	25.21	16.5	1.49	3.02	1.53 *	abril	5.38	11.97	15.15	0.65	1.44	0.79
mzo	10.98	22.18	16.5	1.32	2.66	1.34 *							

Ref.: datos a principio de cada mes.

P.Local: precio regulado del petróleo tipo C.Weuquina

P.Ref: precio de "referencia" (o valor en boca de pozo)

P.Int.Spot. Precio petróleo Árabe Mediano, mercado spot o Dubai cuando no cotizó.

(fuente: Secretaría de Energía y elaboración propia)

Cuadro 2.
Diferencias anualizadas
(en millones)

Año	Producc.	u\$s/bl	u\$s
1985	25.7	1.07	173
1986	24.3	1.47	225
1987	24.1	1.33	202
1988	25.3	1.11	177
total			776

Cuadro 3

Regalías de gas según Precio Local y de "Referencia".

Mes	P.Local u\$/m ³	P.Ref u\$/m ³	Regalía 12%(1)	Regalía 12%(2)	Dif (2)-(1)	Mes	P.Local u\$/m ³	P.Ref u\$/m ³	Regalía 12%(1)	Regalía 12%(2)	Dif (2)-(1)
feb/85	26.27	112.76	3.15	13.53	10.38	ago/87	21.54	118.11	2.58	14.17	11.59
ago	27.56	120.33	3.31	14.50	11.19	ago	21.54	118.11	2.58	14.17	11.59
abr	27.62	118.70	3.31	14.24	10.93	ago	21.79	120.77	2.61	14.49	11.88
ago	28.59	130.31	3.43	15.64	12.21	ago	21.89	120.35	2.63	14.44	11.82
ago	32.44	133.23	3.89	15.99	12.09	ago	21.81	115.43	2.62	13.85	11.23
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	23.01	114.32	2.76	13.72	10.96
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	21.80	114.51	2.62	13.74	11.13
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	24.00	115.06	2.88	13.81	10.93
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	17.16	97.53	2.06	11.70	9.64
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	16.01	94.93	1.92	11.39	9.47
ago	24.38	103.96	2.93	12.48	9.55	ago	13.63	82.55	1.64	9.91	8.27
ago	24.38	131.09	2.93	15.73	12.81	ago	13.55	84.97	1.63	10.20	8.57
ago	24.38	131.09	2.93	15.73	12.81	ago	12.06	86.71	1.45	10.41	8.96
ago	24.38	131.09	2.93	15.73	12.81	ago	14.51	95.84	1.74	11.50	9.76
ago	24.38	137.75	2.93	16.53	13.60	ago	15.77	99.32	1.89	11.92	10.03
ago	26.75	134.57	3.21	16.15	12.94	ago	12.54	97.28	1.50	11.67	10.17
ago	27.64	135.02	3.32	16.20	12.89	ago	13.20	96.39	1.58	11.57	9.98
ago	27.95	136.19	3.35	16.34	12.99	ago	20.15	110.49	2.42	13.26	10.84
ago	28.12	137.94	3.37	16.55	13.18	ago	17.60	127.08	2.11	15.25	13.14
ago	26.49	128.97	3.18	15.48	12.30	ago	17.77	123.32	2.13	14.80	12.67
ago	27.31	133.07	3.28	15.97	12.69	ago	18.66	122.16	2.24	14.56	12.42
ago	25.29	122.29	3.03	14.67	11.64	ago	18.65	117.12	2.24	14.05	11.82
ago	25.06	123.46	3.01	14.32	11.31	ago	21.35	111.65	2.56	13.40	10.84
ago	24.54	141.38	2.94	16.97	14.02	ago	21.02	103.68	2.52	12.44	9.92
ago	24.43	133.96	2.93	16.08	13.14	ago	14.18	64.89	1.70	7.79	6.09
						ago	8.99	37.73	1.08	4.53	3.45

Ref.: Precios del día

P.Local: precios de venta del gas en cabecera de gasoducto.

P.Ref. Precio de referencia para calcular la regalía.

(fuente Secretaría de Energía y elaboración propia)

Cuadro 4
Diferencias anualizadas
en millones

Año	Producc.	u\$/m ³	u\$
1985	13900	10.58	147
1986	14800	12.81	190
1987	15500	10.97	170
1988	18400	11.43	210
total			717