

IMPUESTO A LAS SOBREGANANCIAS PETROLÍFERAS: ¿ABSURDO O POSIBILIDAD?

Armando Mendoza Nava

Introducción

Actualmente, la economía peruana se enfrenta a un panorama de incertidumbre y tensión, que pone sombras sobre las expectativas para el año 2005. Diversas razones, con los mas dispares orígenes, explican esta situación: inestabilidad política y social, incierto horizonte económico mundial, dificultades de sectores productivos específicos, etc. Sin embargo, del conjunto de factores que están afectando negativamente la economía nacional, es posible extraer dos de ellos, que por su peso e importancia y su influencia en la marcha de la economía, merecen especial consideración.

El primero de estos factores es la inestabilidad en que se encuentra el Presupuesto Público para el año 2005 como consecuencia del enorme desfase que existe entre la disponibilidad y la demanda de recursos. En efecto, las demandas adicionales de los diversos pliegos estatales para el próximo año han llegado a sobrepasar los S/. 10,000 millones, lo cual es obviamente imposible de cubrir para la magra caja fiscal. Como si ello no bastase, la reciente resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales que declaró la inconstitucionalidad del adelanto al pago del Impuesto a la Renta, produjo un forado adicional de aproximadamente S/. 1,000 millones, él cual ha sido malamente parchado con la combinación de un nuevo impuesto: el Impuesto a los Activos y una promesa de recorte de gastos en el Presupuesto Público.

El segundo factor a considerar es el gradual incremento en los precios del petróleo como resultado, de la incertidumbre e inseguridad sobre las fuentes de abastecimiento, mayormente como consecuencia de la invasión estadounidense de Iraq y la estrategia global de lucha contra el terror adoptada por la administración Bush. Este incremento, paulatino pero sostenido en la cotización del petróleo, ha afectado crecientemente la marcha de la economía peruana, directa e indirectamente, incrementando costos de producción, elevando las tarifas de transporte, generando presiones inflacionarias y disminuyendo la capacidad adquisitiva de la población.

Es así, que tenemos, por un lado una carencia de recursos para el Presupuesto Público y por el otro lado, un proceso de creciente alza en los precios del petróleo. Es en este difícil contexto, que la discusión de diversas propuestas de política económica y fiscal, que permitan atender y compensar los desequilibrios producidos por estos factores, se hace más urgente y necesaria. Es en ese espíritu, que el presente artículo pretende discutir someramente, con carácter exploratorio y especulativo, la posibilidad de un Impuesto a la Sobreganancia de la Empresas Petroleras, evaluando las posibilidades y dificultades de establecer tal impuesto.

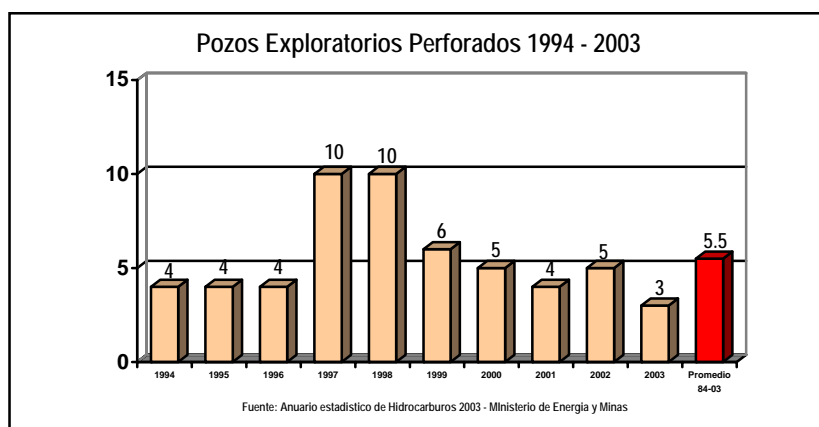
La situación del sector petrolero nacional

Un factor esencial que debe tenerse en cuenta al estudiar al sector petrolero nacional, es que éste está profundamente condicionado por factores externos. En efecto, el mercado nacional de hidrocarburos, al estar ligado directamente a la evolución de los precios internacionales, resulta siendo un mercado fuertemente distorsionado por los vaivenes del contexto mundial.

Esta afirmación que puede parecer bizarra, en realidad refleja bien la situación del mercado nacional, donde, pese de que los costos de producción son relativamente bajos –alrededor de US\$ 10 a 15 por barril - el precio de venta puede llegar a niveles extremadamente altos –actualmente alrededor de los US\$ 40-50 dólares por barril, debido a factores externos -tales como la actual guerra en Iraq- que no tienen relación directa con la realidad nacional. Por ello, se puede decir de alguna manera, que el mercado nacional de petróleo puede ser distorsionado por externalidades, perjudicando al público y a las industrias consumidoras de combustibles.

Debe tenerse en cuenta que durante los últimos años el nivel de crecimiento del sector petrolero ha sido nulo, entre otras razones, porque el nivel de inversión en nuevos proyectos y exploraciones no ha sido significativo. Las estadísticas indican que durante los últimos diez años el número de operaciones de exploración ha sido muy reducido, con un promedio de apenas 4 pozos exploratorios perforados por año. Así, el año 2003 apenas se invirtieron US\$ 12 millones de dólares en exploración petrolífera. Como resultado, las reservas probadas de petróleo a nivel nacional han venido descendiendo sostenidamente, estando estimadas actualmente en apenas 330 millones de barriles¹.

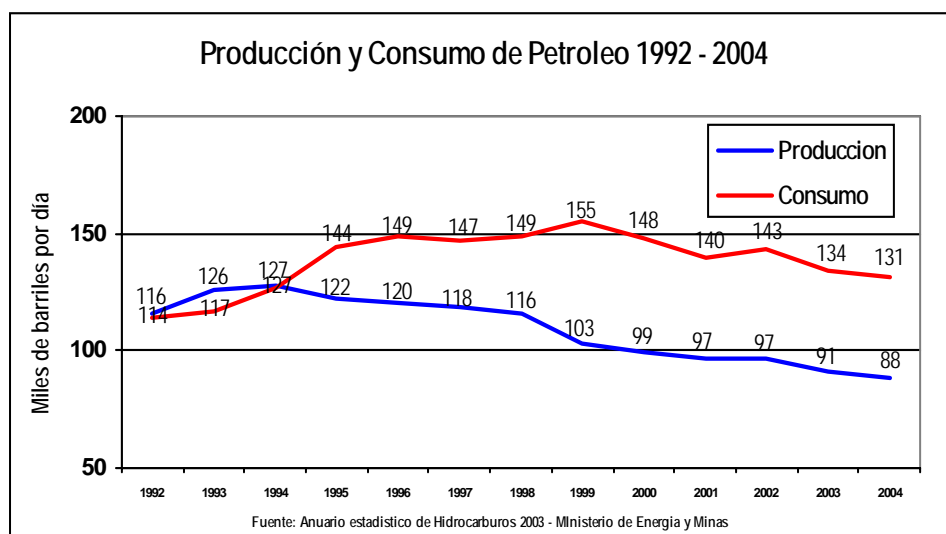
Debido a este fenómeno de escasa exploración, se puede decir con relativa seguridad, que el sector petrolero se ha ido convirtiendo paulatinamente en un sector rentista que mayormente se limita a explotar operaciones ya existentes – algunas de las cuales ya tienen varias décadas de operación- sin realizar nuevas inversiones que permitan ampliar la producción petrolífera. Más aún, en varios casos, estas operaciones de explotación ni siquiera fueron desarrolladas por las empresas petroleras privadas, sino que fueron adquiridas ya en pleno funcionamiento durante el proceso de privatización de los campos petrolíferos de PETROPERU ocurrido en la década de los 90.



¹ Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, "Reporte Estadístico Minero Energético". Segundo trimestre 2004

Como consecuencia, la producción de petróleo se ha estancado en apenas 90 mil barriles diarios, lo que es totalmente insuficiente para satisfacer la demanda nacional, que bordea los 140 mil barriles diarios. Desde el año 1994 la producción de hidrocarburos ha estado por debajo del nivel de consumo y con cada año la brecha se ha ido incrementando gradualmente. Actualmente, el déficit nacional de hidrocarburos alcanza los 50,000 barriles diarios, el cual tiene que ser cubierto vía importaciones. Así, el Perú ha experimentado en la última década una balanza comercial de hidrocarburos desfavorable, que tan en sólo en el año 2003 significó un saldo negativo de US\$ 727 millones de dólares.

La tendencia creciente de los precios internacionales del petróleo durante los últimos años, debido en buena medida a factores especulativos y distorsionantes –en especial la guerra en Iraq- ha venido generando fuerte presión sobre la



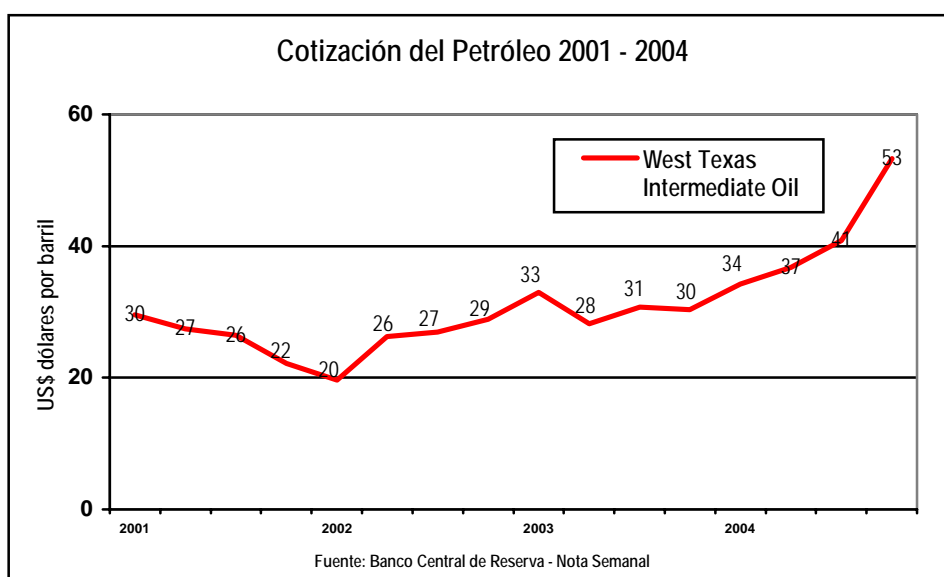
economía nacional, que para abastecerse de hidrocarburos se ve obligada a asumir los elevados precios actuales, no sólo para el petróleo importado sino también para el petróleo producido nacionalmente, pues las empresas petroleras que operan en el Perú, asumen las cotizaciones internacionales para la venta de su producción en el mercado interno.

Actualmente el precio del crudo esta fluctuando alrededor de los US\$ 40 - 50 dólares por barril y un considerable número de estudios y análisis del mercado petrolero señalan que está tendencia alcista del precio del petróleo se mantendrá por un lapso considerable de tiempo -quizás varios años- si la turbulencia internacional no disminuye significativamente, lo cual no parece factible considerando la inestabilidad que rodea a Iraq y los países del medio oriente, Venezuela, Rusia y Nigeria, que son los principales productores petroleros a nivel mundial.

Para el Perú, la realidad de un barril de petróleo a US\$ 40 dólares, 50 dólares o más, tiene serios efectos sobre la economía, generando presiones inflacionarias dado el impacto que el alza en el precio del petróleo y sus derivados tiene sobre los costos del transporte, la producción industrial y la generación de energía. Así, son las industrias y el público consumidor los que finalmente tienen que absorber –directa o indirectamente- el impacto negativo del alza en el costo de los hidrocarburos.

La sobreganancia para las empresas petroleras

Sin embargo, lo cierto es que el alza en la cotización del petróleo, no perjudica a todos. En efecto, dicho incremento, desmesurado y producto de externalidades, a lo largo del 2004 ha producido considerables beneficios a las empresas petroleras, que han visto incrementar espectacularmente sus márgenes de ganancia (o “renta petrolera”) no como producto de una mayor producción o una mayor eficiencia en sus operaciones, sino simplemente como resultado de factores distorsionantes, que no tienen relación con la realidad nacional, tales como la guerra en Iraq.

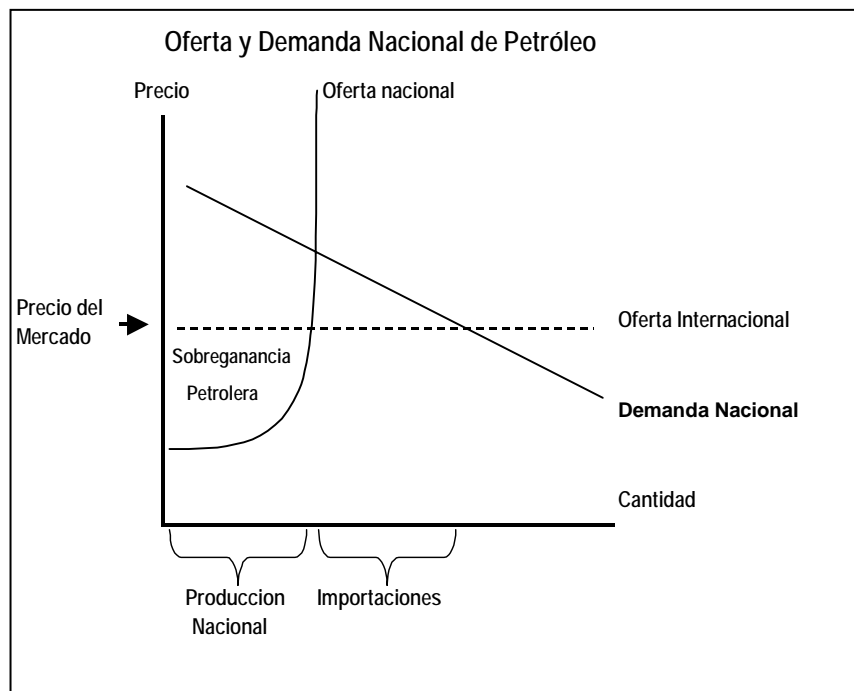


Este incremento artificial en el precio internacional del petróleo esta permitiendo a las empresas petroleras afincadas en el país, márgenes de ganancia sin precedentes, que son obtenidos a costa del resto de la economía. Estos márgenes de ganancia no tienen mayor relación con la situación de producción petrolera peruana, pues el costo real de producción de un barril de petróleo nacional apenas oscila entre US\$ 12 – 15 dólares.

Gracias a la actual coyuntura, con el precio de venta del barril de petróleo en el mercado nacional moviéndose alrededor de US\$ 50 dólares, las empresas petroleras están logrando inesperados márgenes de ganancias de hasta US\$ 30 - 35 dólares por barril, obteniendo enormes rentabilidades que triplican o cuadruplican en valor lo que costó producir el petróleo. Esta “renta petrolera” es pagada por el resto de la economía, que tiene que asimilar los costos del alza del petróleo y combustibles derivados. Así, las estadísticas oficiales de la Asociación de Grifos y Estaciones del Perú, indican que, para el periodo enero – octubre del 2004, los precios de los combustibles se incrementaron hasta en un 21%². Este incremento ciertamente está muy por encima de lo registrado para el resto de sectores de la economía, pues para similar periodo la inflación acumulada global fue de apenas 3.2%.

² Diario Gestión, edición del 22 de octubre del 2004.

Como es lógico suponer, este incremento extraordinario de los precios de los combustibles, de casi siete veces lo registrado por la inflación global esta imponiendo una enorme carga sobre las economías de las familias y las actividades productivas, que tienen que asimilar los crecientes costos de los



combustibles.

EN esta situación la sobreganancia petrolera puede considerarse como el volumen de ingresos que las empresas petrolíferas reciben por encima de sus expectativas de ganancia normal debido a la diferencia entre el precio al que están dispuestas a vender en el mercado nacional (su función de oferta) y el precio al que realmente venden internamente, dado que dicho precio de venta interno esta ligado al precio internacional. De esta manera, en la actual coyuntura las petroleras no sólo cubren sus costos de producción, pago de tributos y el monto esperado de retornos por su inversión, sino que además reciben un margen extra de ganancia, totalmente inesperado, generado por el alza especulativa en las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que debido a las características del sector petrolero nacional, un aumento en el precio del petróleo, al percibirse -entre otras razones- como un fenómeno especulativo y coyuntural, difícilmente va a estimular esfuerzos sostenidos del sector para incrementar la producción. Muy posiblemente, las compañías petroleras van a adoptar un comportamiento oportunista ante el alza de precios, limitándose a absorber los mayores márgenes de ganancia sin aumentar de forma importante ni sus inversiones ni su producción, que se comportaría como una función de oferta fija. Por ello, al menos en el corto y mediano plazo, los mejores precios del petróleo no necesariamente van a significar una expansión importante de la producción petrolífera.

Sobre la posibilidad de un Impuesto a las Sobreganancias Petroleras

El impuesto a las sobreganancias (llamado usualmente “Windfall Profit Tax” o “Excess Profit Tax”) no es un concepto nuevo o extraño para la economía política. La idea de tasar con carácter temporal a un sector o industria específico por ganancias inesperadas y excesivas ha sido puesta en práctica en repetidas ocasiones durante las últimas décadas en distintos países.

En Inglaterra el impuesto especial a las sobreganancias de las empresas estuvo en vigencia entre 1917 y 1921 y durante los años de la segunda guerra mundial, con tasas que variaron entre el 40 y el 80%. Más recientemente, el gobierno laborista instituyó en 1997 un impuesto a las empresas de servicios públicos que habían sido privatizadas durante el gobierno de Margaret Thatcher, por las sobreganancias generadas por su venta subvaluada³. Este impuesto a las sobreganancias (o “Windfall Tax”) apuntó a recaudar 5.2 billones de libras esterlinas.

En los EE.UU. se establecieron impuestos especiales a las sobreganancias durante la primera y segunda guerras mundiales, la guerra de Corea y durante el periodo de crisis por la enorme alza de precios del petróleo durante la década de los 70 y principios de la década de los ochenta. Más recientemente, se evaluó en el Congreso estadounidense la introducción de un impuesto a las sobreganancias de las empresas generadoras de electricidad, para enfrentar la crisis generada por el alza desmesurada en las tarifas eléctricas en el año 2001, y bajo la presente coyuntura de la guerra en Iraq, en el espectro político norteamericano se han venido discutiendo diversas propuestas para establecer un impuesto a las sobreganancias a las empresas beneficiadas con contratos del gobierno y del ejército estadounidense por rubros relacionados con la guerra en Iraq⁴. Así diversas legislaturas estatales de los EE.UU., tales como Hawaii, han venido evaluando la imposición de una tasa de hasta 50% sobre las sobreganancias petrolíferas.

Para entender cabalmente como funciona un impuesto a la sobreganancia, es conveniente revisar brevemente lo que fue la experiencia del impuesto a las sobreganancias de la industria petrolera estadounidense, el cual se estableció en 1980 como un mecanismo para compensar a la economía norteamericana por los perjuicios sufridos por el enorme incremento en los precios de los hidrocarburos.

En 1980 el Congreso de los Estados Unidos estableció una tasa a las sobreganancias petroleras: la “**Crude Oil Windfall Profit Tax**” con el fin de asegurar que al menos parte de las ganancias excesivas de las empresas petroleras -estimadas en US\$ 1 trillón de dólares para el periodo de 1980 a 1990- generadas por la desregulación del sector y el incremento en los precios del petróleo pudiesen ser captados por el tesoro público de los Estados Unidos.

Aunque técnicamente se le consideró un impuesto a las utilidades, este impuesto en realidad funcionó como una tasa aplicada directamente sobre el exceso en el precio de venta del barril de crudo: para calcular el pago del impuesto, al precio

³ Lucy Chennells. “The Windfall Tax”. Institute for Fiscal Studies, 1997

⁴ “Excess Profits Tax”. Institute for Southern Studies. 2003

de venta del barril de crudo se le descontó un monto base ajustado por inflación que equivalía al “precio normal” del crudo. Luego, se deducían los montos que correspondía pagar por impuestos estatales y federales normales. Finalmente al saldo que quedaba, se le consideraba como la “sobreganancia” y era sobre ese saldo que se aplicaba el impuesto especial.

A fin de no desincentivar la producción de petróleo, se aplicaron tasa diferenciadas menores para pequeños productores, nuevas explotaciones, producción incremental y a la producción mediante métodos de recuperación. Así la tasa del impuesto osciló entre el 70% y el 30%, aplicable sobre el exceso en el precio de venta del crudo (por encima de valores base que se establecieron entre US\$ 12.81 y US\$ 16.55 por barril, según los diferentes tipos de crudo).

Ese impuesto especial ha sido el mayor asignado a una simple industria en la historia de los Estados Unidos, pues se calcula que este impuesto generó ingresos al tesoro norteamericano de cerca de US\$ 236 billones de dólares entre 1980 y 1990⁵.

¿Convendría un Impuesto a las Sobreganancias para el caso peruano?

Si eventualmente se llegase a tomar la decisión de introducir un Impuesto a las Sobreganancias Petrolíferas en el Perú, su diseño y manejo deberá ser extremadamente cauteloso, a fin de prevenir y minimizar los posibles efectos económicos negativos de su aplicación. Por otro lado, es indudable que este impuesto tendría el efecto de resarcir parcialmente al Estado y a la sociedad peruana por los perjuicios económicos producidos en periodos de alzas elevadas en el precio del petróleo, ya que permitirá que parte de las sobreganancias por el incremento excesivo y artificial de las cotizaciones del petróleo, que normalmente serían apropiadas por los productores, sean transferidas de vuelta a la población en forma de mayores recursos públicos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que es necesario asegurar que la tasa aplicable a la sobreganancia sea razonable, de tal manera que no se transforme en un desincentivo a los empresarios y empresas petrolíferas, desalentando la inversión en nuevos proyectos petrolíferos o perturbando la explotación de proyectos ya existentes.

Un punto a considerar para sustentar la idea de un Impuesto a las Sobreganancias es el de la correcta utilización de los recursos naturales. Debe recordarse que la actividad petrolera se sustenta en la extracción de recursos naturales que, por Ley, son patrimonio de toda la nación y que más aún, tienen la característica de ser no renovables, por lo que una vez agotados los recursos la actividad extractiva termina, teniendo que asumir el Estado y el país, una pérdida neta en su patrimonio natural.

La noción de que es justo que el país capte un monto adecuado de los beneficios generados por la explotación de sus recursos naturales no renovables, para compensar por la pérdida de tales recursos y para poder financiar mecanismos

⁵ Ivonne Levy, “Crude Oil Price Controls and the Windfall Profit Tax: Deterrents to Production?”. Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Review. Spring 1981

alternativos de desarrollo económico que suplan los ingresos fiscales provenientes de las actividades extractivas (mineras y petroleras, etc.) cuando se produzca la eventual desaparición de dichas actividades. Lo anterior daría pie para sostener que es razonable que en situaciones en que las compañías obtienen beneficios extraordinarios por un incremento en la cotización de minerales y crudo, el Estado pueda a su vez, captar la parte que le correspondería por dichos beneficios extraordinarios, mediante un impuesto especial temporal.

Debe recordarse que dichos beneficios son extraordinarios e inesperados: no son proyectados ni planificados por la empresa, no son producto de inversiones, mejoras en productividad, reducción de costos o reformas administrativas. En otras palabras, dado que no son ingresos previstos, son un plus financiero del cual no dependen las empresas para ser viables, lo cual significa que el Estado puede captar la parte que le corresponde de dichos beneficios extraordinarios, sin que ello signifique perjudicar a las empresas petroleras y auríferas haciendo sus operaciones antieconómicas y generándoles pérdidas.

Se ha alegado en contra del establecimiento de un impuesto a las sobreganancias, que este actúa como un castigo sobre las empresas por ser exitosas, disminuyendo por ende los incentivos para invertir en nuevas operaciones y/o expandir las ya existentes con lo cual, el impuesto en el largo plazo resulta causando más perjuicio que beneficio a la economía y a los ingresos fiscales.

Para el caso del sector petrolero en el Perú, tal argumento difícilmente sería plausible, por una serie de razones. Primero: los márgenes de ganancia de las empresas petroleras son extraordinariamente elevados, por lo que un impuesto a las sobreganancias con una tasa prudente no debería significar un deterioro excesivo en sus utilidades. Segundo: el sector petrolero en los últimos años, indistintamente de cotizaciones altas o bajas, ha mantenido un carácter esencialmente rentista, dedicando un monto mínimo de recursos a la exploración de nuevos yacimientos, por lo que asumir que la introducción de un impuesto razonable a las sobreganancias sería responsable por desincentivar y paralizar la exploración petrolera sería una gruesa exageración, pues la exploración petrolera –sin ningún impuesto a las sobreganancias- se mantiene en niveles virtualmente nulos desde hace varios años.

Por otro lado, siempre debe considerarse que el establecimiento de un impuesto a las sobreganancias petroleras debería hacerse a una tasa razonable e ir aparejada con un mecanismo de monitoreo de precios, para prevenir que las empresas petroleras puedan eventualmente transferir, directa o indirectamente, la carga del impuesto a las sobreganancias a los consumidores.

Por otro lado, debe considerarse que el mercado nacional de hidrocarburos es bastante pequeño y por ello, factible de ser manipulado. En ese sentido, la posibilidad de lograr elevados niveles de sobreganancia funciona como un incentivo para las empresas petroleras que operan nacionalmente, para actuar de manera oportunista. Un impuesto a las sobreganancias petroleras podría funcionar indirectamente como un desincentivo para posibles intentos de especulación y manipulación en el mercado petrolero nacional, al mantener dentro de márgenes controlados y razonables el nivel de la renta petrolera.

Un calculo hipotético de la aplicación del impuesto

A fin de tener una idea más clara de lo que realmente significaría un Impuesto a las Sobreganancias, será útil desarrollar un breve ejercicio de calculo de la posible recaudación:

Asumiendo que la producción diaria nacional de petróleo alcance los 90,000 barriles en promedio, ello generaría un valor bruto de venta que estaría alrededor de US \$3.6 millones diarios (asumiendo un precio promedio de US\$ 40 dólares por barril). El costo total de producción de petróleo en el Perú puede considerarse que se encuentra alrededor a US\$ 15 dólares promedio por barril (en realidad el precio para muchas operaciones nacionales puede ser considerablemente menor). Este costo de producción incluye el costo de extracción del campo, el pago de tributos, gastos administrativos, depreciación de activos, etc. El costo total de producir 90,000 barriles al día sería entonces US \$1.4 millones de dólares.

Una vez deducida una tasa normal de ganancia, entre 20 a 30% del costo de producción (de US\$ 3 a 5 dólares por barril), queda una renta petrolera extraordinaria o sobreganancia debido a los precios elevados del petróleo, que podría estar entre los US\$ 20 - 25 dólares por barril, lo que equivaldría a un monto acumulado cercano a US\$ 2 millones diarios. Aplicando una tasa muy razonable de 25% sobre el margen neto de sobreganancia de las empresas petroleras, el fisco peruano podría recaudar US\$ 5 dólares adicionales por barril, lo que haría un monto acumulado de US\$ 450 mil diarios o equivalentemente, un aproximado de US\$ 160 millones al año.

Hay que recalcar que éste monto recaudado no significaría que las empresas petroleras registren perdidas, sino simplemente una disminución parcial en sus niveles de sobreganancia.

A los argumentos de que este impuesto a la sobreganancia desalentaría la inversión y crecimiento en el sector petrolero, debe oponerse la evidencia que indica que en las última décadas el sector petrolero no ha registrado mayor crecimiento, pues las empresas petroleras se han comportado mayormente como rentistas no desarrollando proyectos nuevos –con la única excepción de Camisea que es un proyecto gasifero y sólo colateralmente petrolero- invirtiendo sólo marginalmente en la exploración y desarrollo de nuevos campos y limitándose a administrar los pozos ya existentes.

Por otro lado, considerando que el mercado petrolero nacional es tomador de precio y tiene una oferta interna con características inelásticas, el efecto del impuesto a la sobreganancia, si se aplica con una tasa mesurada, no debería afectar significativamente la producción de petróleo nacional.

Asimismo debe de considerarse que, eventualmente, este impuesto podría servir como incentivo para que la producción nacional de hidrocarburos quede y se consuma internamente, pues reduciría el margen de ganancia para la exportación de hidrocarburos.

A modo de conclusión

El objetivo del presente artículo, lejos de ser el dar una conclusión final e irrevocable sobre la viabilidad y conveniencia o no de establecer un impuesto a las sobreganancias del sector petrolero, ha sido el de dar algunos comentarios e ideas respecto al tema que puedan llamar a la atención del lector sobre la cuestión del adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, la apropiación de los beneficios derivados de su explotación y la forma de asegurar que dicha explotación no sólo sirva al interés del inversionista privado sino que también aporte al beneficio social y al desarrollo nacional.

El petróleo, es hoy, mas que nunca, un tema estratégico de la mayor importancia. Por ello, el país no puede estar al margen o ignorante de la actual situación de incertidumbre de los mercados petrolíferos lo cual mediante el alza de precios, esta teniendo una repercusión directa en las economías del Perú y del mundo. Mecanismos como el del Impuesto a la Sobreganacia, más allá de lo discutibles que a primera vista puedan parecer, ponen al frente la cuestión de la creciente necesidad de establecer mecanismos de control y regulación del mercado de hidrocarburos y derivados y de la distribución de la riqueza generada, a fin de asegurar la estabilidad y buena marcha de la economía. Así, el debate al respecto esta lejos de concluirse.