

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental

Giorgio Brosio



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental

Giorgio Brosio



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Giorgio Brosio, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID “Análisis de una política sostenible que favorezca una reducción de los impactos económicos” (AEC/10/002).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3583

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I. Introducción	5
II. El impacto ambiental del petróleo y el gas	9
A. Operaciones de explotación.....	9
B. Transporte.....	11
C. Refinación	11
D. Consumo.....	11
III. Impuestos del <i>upstream</i>	13
IV. Análisis de las interacciones entre la política ambiental y el reparto de la renta	17
A. El marco analítico	17
B. Breve discusión de los parámetros	19
1. Preferencias respecto del medio ambiente (m_A y m_B)	19
2. Transformación del cambio de la contaminación en utilidad (a_i).....	20
3. La elección de los instrumentos (S_j).....	20
4. La transformación de la renta en utilidad: (b_i).....	21
5. La eficiencia o puntualidad en el gasto de la renta por parte del nivel de gobierno concernido: (l_j).....	21
C. El mecanismo político	22
D. Interacción entre la asignación de responsabilidades por el medio ambiente y la renta.....	22
1. Primer cuadrante: asignación de la política ambiental y la renta al gobierno central	22
2. Segundo cuadrante: asignación de la política ambiental al gobierno local y la renta al gobierno central.....	23
3. Tercer cuadrante: asignación de la política ambiental al gobierno central y la renta al gobierno productor local	23

4. Cuarto cuadrante: asignación de la política ambiental y de la renta al gobierno local.....	23
E. Interacciones en América Latina.....	26
V. Impuestos del <i>downstream</i>	29
A. Características generales.....	29
B. Entre <i>upstream</i> y <i>downstream</i> : impuestos al comercio exterior.....	30
VI. Interacciones entre los impuestos del <i>upstream</i> y el <i>downstream</i> con énfasis en América Latina	33
VII. Conclusiones	39
Bibliografía	41
Anexo	45
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	49

Índice de cuadros

CUADRO 1	EL MARCO LEGAL DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA Y LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	25
CUADRO 2	CONFLICTOS POR MINERALES EN AMÉRICA LATINA.....	26
CUADRO 3	VALORES MEDIOS DE LA ELASTICIDAD PRECIO DEL CONSUMO DE NAFTA.....	30
CUADRO 4	IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES EN UNA MUESTRA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2002.....	34
CUADRO 5	BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL <i>UPSTREAM</i> Y <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB, 1995-2010.....	34
CUADRO 6	BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL <i>UPSTREAM</i> Y EL <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB, 2000-2010.....	35
CUADRO 7	REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL <i>UPSTREAM</i> Y EL <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB, 1987-2006.....	36
CUADRO 8	COMPARACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DEL <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB.....	36
CUADRO 9	ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL <i>UPSTREAM</i> Y EL <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB, 1995-2010.....	37
CUADRO 10	PERÚ: PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS DEL <i>UPSTREAM</i> Y EL <i>DOWNSTREAM</i> EN EL PIB, 2001-2010.....	37

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	IMPUESTOS SOBRE EL PETRÓLEO Y EL GAS.....	14
DIAGRAMA 2	COMBINACIONES DE ASIGNACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE LA RENTA PETROLERA.....	24

I. Introducción

El informe presenta un análisis general de los aspectos ambientales relacionados con los impuestos sobre la producción y el consumo de petróleo y gas. La cadena de abastecimiento de hidrocarburos que abarca desde la exploración y explotación (*upstream*) hasta la refinación y comercialización (*downstream*), es decir, desde las fases iniciales de exploración hasta el consumo final, proporciona una base imponible muy amplia y variada para los gobiernos. Los sectores del petróleo y el gas no solo constituyen los principales sectores económicos para cualquier país moderno sino que, según ciertos principios económicos, los impuestos sobre los derivados del petróleo y el gas deberían ser superiores a los aplicados a otros bienes de consumo. Ello se debe, según la regla de Ramsey, a la relativa falta de elasticidad del consumo de petróleo y gas, hecho que lo convierte en un buen candidato para recibir una mayor carga impositiva. En segundo lugar, dado que tanto la producción como el consumo de petróleo y gas tienen un fuerte impacto ambiental, a nivel local y global, deberían estar sujetos a tasas impositivas que reflejen, además del uso de los ingresos recaudados mediante el impuesto, el costo marginal que la producción y el consumo del petróleo y el gas imponen sobre el medio ambiente.

Sin embargo, este no es el caso de los impuestos aplicables en las fases de exploración y explotación (en adelante, los “impuestos del *upstream*”), que se emplean de forma casi exclusiva para extraer la renta y no tienen un impacto ambiental directo intencional. Los impuestos relacionados con las fases de exploración y explotación podrían utilizarse directamente para controlar el daño ambiental, pero su uso es casi inexistente en la actualidad.

Además de su carácter fiscal predominante, los impuestos aplicables en las fases de refinación y comercialización (en adelante, los “impuestos del *downstream*”), persiguen un objetivo ambiental, al reducir las emisiones y los residuos como consecuencia de la reducción del consumo de petróleo y gas. Algunos países, en especial los escandinavos (Sumner, Bird y Smith, 2009), han introducido un impuesto ambiental —el impuesto sobre el carbono— sobre los derivados del petróleo y el gas. Sin embargo, la base imponible de estos tributos es el consumo de estos derivados y no el nivel de las emisiones (si bien es posible traducir la tasa impositiva específica sobre el consumo —euros por litro— en términos de tasa impositiva sobre las emisiones, medias: euros por cantidad de emisiones de CO₂).

Siguiendo un razonamiento general, esta asignación de metas al régimen tributario del *upstream* y el *downstream* tiene sentido. Normalmente, la explotación del petróleo y el gas tiene lugar en un país distinto al país de consumo. En ese caso, los países productores carecen de incentivos para controlar las externalidades ambientales, a excepción de las globales, generadas por el consumo en otros países. Por otra parte, utilizar las actividades del *upstream* para controlar el impacto ambiental del consumo de productos derivados del petróleo y el gas resulta bastante ineficiente dada la distancia entre ambos extremos de la cadena, desde la explotación del petróleo crudo y el gas hasta el consumo final de sus derivados.

Asimismo, algunos impuestos del *upstream*, como los impuestos a las exportaciones, pueden incluso provocar un impacto ambiental negativo al estimular el consumo interno en el país que los impone. Esto se debe a que los impuestos a las exportaciones disminuyen el precio interno del crudo y el gas y, en consecuencia, favorecen el aumento del consumo. El caso de la Argentina, que se examinará más adelante, ofrece un ejemplo interesante.

A todas luces, los países consumidores están más interesados en el control del daño ambiental derivado del consumo ya que gran parte del daño producto del consumo ocurre, en su mayor parte, a nivel local.

En la práctica internacional actual, los gobiernos utilizan, de forma casi exclusiva, instrumentos regulatorios para controlar el impacto ambiental de las operaciones de explotación¹. El incentivo para emplear normas, y su impacto, depende, claro está, del nivel gubernamental sobre el cual recae la responsabilidad regulatoria. También depende de la atribución, entre los distintos niveles de gobierno, de los instrumentos fiscales aplicados en el *upstream*. Ello se debe esencialmente a que el control ambiental tiene un costo en términos de producción y, por lo tanto, de impuestos del *upstream*. De ello se desprende una recomendación simple pero inmediata en materia de política: la atribución de las responsabilidades ambientales debe ir acompañada con la asignación de los ingresos provenientes de dichos impuestos.

Esta es un área bastante olvidada en la literatura y en la formulación de políticas. Este descuido es excesivo, por ejemplo, frente a la entrada en escena de los llamados hidrocarburos no convencionales como el petróleo y el gas de esquisto y también frente al progreso tecnológico que permite realizar actividades de exploración y desarrollo a profundidades mucho mayores. En ambos casos, existe un enorme potencial de expansión de la producción en un mayor número de países, incluidos los europeos. Al mismo tiempo, los nuevos hidrocarburos y las mayores profundidades presentan grandes riesgos ambientales, muchos de los cuales son fundamentalmente locales. De ahí que pueda haber, y con frecuencia haya, un conflicto de intereses entre el gobierno nacional por un lado, para quien el aumento de la producción interna de fuentes de energía es una prioridad principal y, por el otro, los gobiernos y comunidades locales, que están más interesados en reducir el impacto ambiental local, en especial si no tienen acceso, por medio de la renta, a los beneficios de una mayor producción como compensación. En la actualidad, en América Latina, como otros continentes, se está registrando una fuerte ola de conflictos locales relacionados con la explotación de minerales y petróleo. Ni siquiera el otorgamiento de una compensación sustancial apacigua a los habitantes de las comunidades locales, sobre todo, por la falta de confianza derivada de su limitado poder de decisión en la regulación del medio ambiente y de una tradición de promesas incumplidas por parte de los gobiernos y las empresas petroleras y mineras. (En el anexo 1 se enumeran y describen los principales conflictos locales en América Latina). Incluso en los

¹ Véase, por ejemplo, Joint E&P Forum/UNEP Technical Publication, 1997.

países industriales se observan crecientes dificultades para manejar debidamente el impacto ambiental de las operaciones de petróleo y gas, lo que contradice la postura tradicional de la literatura que sostiene que estos países están mejor preparados que los países en desarrollo.

El presente informe está dividido en cinco secciones. El impacto ambiental de la producción y el consumo de petróleo y gas se describe brevemente en la primera sección. En la segunda, entretanto, se explora el potencial de la aplicación de impuestos sobre el petróleo y el gas en el *upstream* para controlar el impacto ambiental de las operaciones de explotación. En la tercera sección, se analizan las interacciones entre la asignación del producido de los impuestos del *upstream* entre los niveles de gobierno y los habitantes y el uso efectivo por parte de estos niveles de las responsabilidades en materia de política ambiental que les son atribuidas. En la segunda sección se examina el potencial ambiental de los impuestos del *downstream* y su uso efectivo. Por último, las interacciones entre los impuestos del *upstream* y el *downstream* desde el punto de vista de su impacto ambiental combinado se analizan en la quinta sección, con especial énfasis en América Latina.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1211

