



Moscú y las regiones rusas comparten los ingresos por gas natural y petróleo

Las regiones que menos tienen presionan a Moscú para obtener una parte de los ingresos por gas natural y petróleo

POR GALINA KURLYANDSKAYA

La Federación Rusa comparte con Arabia Saudita el primer lugar del mundo en extracción de materia prima (petróleo y gas natural) de hidrocarburos. La producción equivale en términos generales a nueve por ciento del PIB de Rusia, es decir, a 70 mil millones de dólares estadounidenses.

La extracción de hidrocarburos está sujeta a impuestos sobre operaciones mineras, y su venta al exterior paga derechos de exportación. La extracción del petróleo y del gas natural se lleva a cabo en 39 de las 83 regiones de Rusia.

El área autónoma de Yamalo-Nenetskiy concentra aproximadamente 90 por ciento de la producción del gas natural y las regiones vecinas, las regiones autónomas de Khanty-Mansiyskiy y Nenetskiy, producen el 60 por ciento del petróleo. Estas regiones están ubicadas en el norte de la parte europea de Rusia y en el norte de Siberia Occidental (véase el mapa). Juntas, ocupan el 8.5 por ciento del territorio ruso y concentran apenas 1.3 por ciento de la población del país.

Los derechos de exportación del petróleo y del gas natural, como todos los demás derechos aduaneros en la Federación Rusa, son acumulados exclusivamente por el gobierno federal. Sin embargo, varios impuestos federales, como los obtenidos por la operación de minas (gas natural y petróleo incluidos), son compartidos por el presupuesto federal y los regionales. Esta distribución de ingresos tributarios se maneja en base al principio de derivación: una parte igual de los ingresos fiscales de todas las regiones se acumula en los presupuestos regionales en proporción a la cantidad de impuestos pagada por los contribuyentes registrados en cada región.

Impuestos a la minería compartidos con las regiones productoras

Hasta 2002, sesenta por ciento de la recaudación de los impuestos sobre la operación minera, es decir, 39 mil millones de rublos (alrededor de 1.3 mil millones de dólares estadounidenses), se acumulaba en los presupuestos de las regiones mineras, mientras que 40 por ciento, o sea, 26 millones de rublos (alrededor de 900 millones de dólares estadounidenses) se destinaban al presupuesto federal. De esta manera, incluso con los bajos precios del petróleo y del gas natural que prevalecían entonces, el ingreso per cápita de las tres principales regiones productoras de petróleo en 2001 fue casi cinco veces mayor que el ingreso fiscal promedio de las otras regiones rusas.

Estas grandes disparidades de ingresos fiscales se compensaban sólo parcialmente con las diferencias en las necesidades de gasto. El costo de vida en las regiones que producen petróleo y gas

Galina Kurlyandskaya es directora general del Centro de Política Fiscal de Moscú, cargo que ocupa desde 2000. Obtuvo el doctorado por el Instituto de economía mundial y de relaciones internacionales de Moscú en 1980.



Photo: Kinef Corporation

La refinería petrolera de la Compañía Kinef en Kirishi, región de Leningrado, aproximadamente a 100 km al sureste de San Petersburgo, era una de las cinco más grandes de la Unión Soviética en 1972.

Principales regiones productoras de petróleo y gas natural de la Federación Rusa



- 1 - Khanty-Mansiyskiy
- 2 - Yamalo-Nenetskiy
- 3 - Nenetskiy

natural es sólo una y media veces superior al nivel promedio ruso, pero el aumento refleja la severidad del clima y la limitada disponibilidad de transporte. Una proporción considerable de la población de esas regiones —principalmente trabajadores de las industrias petroleras y del gas natural— se ve a sí misma como residente temporal y parte del trabajo de producción es absolutamente rotativo. Como consecuencia existe la necesidad de crear y mantener una infraestructura social y del suministro de servicios públicos es relativamente menor en las regiones que producen gas natural y petróleo que en otras partes. En términos presupuestarios, los ingresos de estas regiones suelen ser considerablemente superiores a sus necesidades razonables —incluso si se toma en cuenta el elevado costo de los servicios públicos— y esto ha conducido a una gestión ineficaz de los gastos.

El aumento en el precio del gas natural impulsa el alza de los ingresos

Con el aumento de los precios del petróleo y del gas natural en años recientes, los ingresos presupuestales de las regiones productoras crecieron aún más y el gobierno federal decidió modificar a su favor la proporción de impuestos procedentes de la minería compartidos entre la autoridad central y las regiones. En

2002, la proporción de impuestos sobre la producción del petróleo destinada a los presupuestos regionales cayó de 60 por ciento a 20 por ciento; en 2003, la cifra bajó a 15 por ciento, y en 2005, a cinco por ciento. A partir de 2004, los ingresos provenientes de la producción del gas natural se acumulan exclusivamente al presupuesto federal.

La decisión del orden federal de centralizar los ingresos fiscales provenientes de la producción del petróleo y del gas natural respondió a varios factores. El primero fue la necesidad de frenar el aumento de los gastos presupuestales, originado por los ingresos imprevistos de la venta del petróleo y del gas natural a precios elevados, y la presión inflacionaria sobre los precios que esto generó. Para “congelar” una parte de dichos ingresos, el gobierno federal estableció un Fondo de Estabilización que empezó a funcionar el 1° de enero de 2002. Este fondo forma parte del presupuesto federal y ha sido uno de los instrumentos principales para contener la liquidez excesiva, bajar la presión inflacionaria y disminuir la dependencia de ingresos volátiles procedentes de la exportación de materia prima. El fondo acumula los ingresos derivados de la porción de los derechos de exportación de petróleo y de los impuestos a la producción de petróleo que corresponde al precio del petróleo del tipo Ural que sobrepase 27 dólares estadounidenses por barril. De esta manera, 15 por ciento de los ingresos actuales se acumulan en el Fondo de Estabilización, 55 por ciento en el presupuesto federal y 30 por ciento en los presupuestos subnacionales.

Las disparidades entre las regiones rusas

El segundo factor de la centralización de ingresos fiscales provenientes de la producción del petróleo y del gas natural fue el crecimiento horizontal de las disparidades entre los ingresos de las regiones, y la presión que originó sobre el gobierno federal para que nivelara esas diferencias por medio de transferencias verticales, en este caso, se trató de subvenciones. La nivelación horizontal —tomar de los ingresos de las regiones “ricas” para darlos a las “pobres”— no se practica en la Federación Rusa; las transferencias de nivelación fluyen a las regiones menos prósperas sólo desde el presupuesto federal. Por consiguiente, el presupuesto federal necesitaba recursos adicionales para la financiación de las crecientes transferencias de nivelación requeridas por el aumento de las disparidades horizontales.

La negativa del gobierno federal a imponer mandatos sin financiamiento sobre los presupuestos regionales jugó un papel no menos importante en la centralización de los impuestos mineros. Del mismo modo, se puede mencionar la obligación, vigente a partir de 2005, de especificar la forma en que esos mandatos serán financiados en todas las regiones, tomando en consideración su salud financiera. El otorgamiento de beneficios monetarios y de otro tipo a determinados sectores de la población —como los veteranos de la Segunda Guerra Mundial, los inválidos, las víctimas del desastre de Chernóbil, entre otros—, es un ejemplo de los mandatos que están cubiertos por esta obligación.

Hoy en día, los impuestos a la producción de petróleo generan 630 mil millones de rublos (alrededor de 23 mil millones de dólares estadounidenses), que equivalen a 12.5 por ciento de los ingresos federales, mientras que el impuesto a la producción del gas natural genera 92 mil millones de rublos (alrededor de 3.5 mil millones de dólares estadounidenses) o 1.9 por ciento de los ingresos federales. Los derechos aduaneros por exportación de petróleo constituyen otro 16.2 por ciento de los ingresos federales, generando 820 mil millones de rublos (alrededor de 30 mil millones de dólares estadounidenses), mientras que los del gas natural representan 5.3 por ciento de los ingresos federales o 270 mil millones de rublos (alrededor de 10 mil millones de dólares estadounidenses).

En las principales regiones que producen petróleo y gas natural, los impuestos a la minería representan actualmente:



Photo: Wikipedia Commons

Los pueblos nativos, incluyendo a los nenets, viven en las dos regiones productoras de petróleo más importantes de Rusia: la región autónoma de Yamalo-Nenetskiy y su vecina, la región autónoma de Nenetskiy. Esta familia nenet (izquierda) vive de la caza tradicional y de la cría de renos.

- 27.8 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Khanty-Mansiyskiy, equivalentes a 26.5 mil millones de rublos (alrededor de un mil millones de dólares estadounidenses);
- 16.5 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Nenetskiy, equivalentes a 1.3 mil millones de rublos (alrededor de 47 millones de dólares estadounidenses), y
- 7.4 por ciento de los ingresos presupuestales en el área autónoma de Yamalo-Nenetskiy, equivalentes a 5.2 mil millones de rublos (alrededor de 193 millones de dólares estadounidenses).

Centralización de los ingresos provenientes de la minería

La centralización de los ingresos procedentes de las operaciones mineras responde a la idea de que los recursos minerales deben pertenecer a la nación rusa en su conjunto, y que, por consiguiente, los ingresos fiscales por su extracción —que esencialmente son rentas económicas— no deben estar concentradas en regiones individuales, sino ser utilizadas en beneficio de toda la población. En particular, el gobierno federal centraliza los recursos de los impuestos a la minería y los emplea para disminuir las disparidades regionales, aunque no existe ninguna relación directa entre estos recursos y las transferencias a los presupuestos regionales.

El monto total de las transferencias del presupuesto federal a los presupuestos regionales equivale aproximadamente a la mitad de los ingresos totales por petróleo y gas natural que se destinan al presupuesto federal. Por lo tanto, estos ingresos se utilizan para nivelar los ingresos presupuestales de todas las regiones y para que la población de todas las regiones goce de las garantías que la Constitución establece.

Las inversiones hechas a partir del Fondo de Estabilización son otro instrumento que permite que los ingresos presupuestales federales procedentes del petróleo y del gas natural beneficien a toda la población. De acuerdo con la legislación que rige el Fondo, el gobierno federal puede disponer de las cantidades acumuladas superiores a 20 mil millones de dólares estadounidenses (umbral que fue sobrepasado en 2005). En 2006, por decisión del gobierno federal, se estableció un Fondo de Inversiones en la Federación Rusa para destinar los recursos del Fondo de Estabilización al apoyo estatal de proyectos de inversión de importancia nacional.

El fondo de estabilización contó inicialmente con una cantidad de 2.5 mil millones de dólares estadounidenses

El monto inicial del fondo fue de 2.5 mil millones de dólares estadounidenses. La selección de los proyectos que habrán de contar con el apoyo estatal se hace por concurso. Los proyectos deberán responder a objetivos como el aumento de los niveles de empleo, la mejora de la calidad y la oferta de servicios de

Continúa en la página 25

Continúa de la página 19

Moscú y las regiones rusas comparten los ingresos por gas natural y petróleo

salud pública y educativos, el aumento de viviendas para la población, la mejora de la infraestructura de transporte, la reconstrucción y construcción de proyectos de infraestructura comunitaria (gasoductos y acueductos, sistemas de calefacción, etc.) y la mejora del medio ambiente. En esta forma, los recursos del Fondo de Estabilización, dotado por los impuestos a la extracción del petróleo y del gas natural, están destinados en última instancia a la disminución de las disparidades regionales en los estándares de vida.

En conclusión, a pesar de la casi completa centralización de los ingresos procedentes de los impuestos a las operaciones mineras en el presupuesto federal, es interesante destacar que los elevados precios del petróleo y del gas natural incluso permiten que las regiones productoras recauden ingresos presupuestales significativamente mayores per cápita que otras regiones. Esto se logra por medio del impuesto a las amplias ganancias de las compañías productoras de petróleo y gas natural y del impuesto sobre la renta a los elevados salarios que perciben los trabajadores de esta área. La totalidad del impuesto sobre la renta que pagan los trabajadores de una región determinada pasa a formar parte del presupuesto de esa región, junto con una parte de los impuestos sobre los beneficios de esas compañías, a una tasa que varía entre 13.5 por ciento y 17.5 por ciento. A esto se debe que las regiones autónomas de Nenetskiy, Yamalo-Nenetskiy y Khanty-Mansiyskiy ocupen el primero, segundo y tercer lugar, respectivamente, entre las regiones rusas, en términos de ingreso per cápita. 