

Política petrolera y desarrollo económico



RAMÓN ESPINASA

**Se hace impostergable
una reforma fiscal
que reconozca la caída
estructural de la contribución
fiscal petrolera y genere
un marco moderno, flexible
y neutral, que estimule la
industrialización del sector.**

Venezuela está llamada a ser la gran proveedora de energía del hemisferio occidental.

“Sembrar el Petróleo” sintetiza un modelo de desarrollo nacional el cual tuvo como orientación de política petrolera maximizar la renta por barril para destinarla al desarrollo no petrolero.

Las bases de sustento de la política petrolera se han invertido desde la nacionalización. Se ha pasado de una política orientada a maximizar la renta por barril, a una política petrolera orientada a desarrollar la muy vasta base de reservas de hidrocarburos ajustando la renta por barril. Esto es, aspirar a la máxima renta por barril que no desestime el desarrollo de la producción y con ello maximizar en el tiempo el ingreso petrolero.

El propósito de este ensayo es ilustrar las bases de sustentación de la nueva política petrolera y cómo ésta se ha ido materializando.

Reservas: abundantes pero de mala calidad

Las reservas probadas de petróleo de Venezuela alcanzan la cifra de 75 mil millones de barriles. Esto es cuatro veces las reservas probadas al momento de la nacionalización. Esta cifra tan sólo incluye una pequeña fracción de las reservas recuperables de la Faja Petrolífera del Orinoco, las cuales están en el orden de 230 mil millones de barriles. Si se suman los dos montos, las reservas del país llegan a más de 300 mil millones de barriles. Reservas superiores a las de Arabia Saudita, que hacen de Venezuela el primer país en cuanto a reservas de petróleo en el mundo. Tan importante como esto es que Venezuela constituye, por mucho, la principal provincia petrolera del hemisferio occidental. Las reservas de petróleo de Venezuela son seis veces las reservas probadas de México, quince veces las de los Estados Unidos y el triple de las reservas del resto del continente americano, incluidos estos dos países.

El ingreso fiscal petrolero nunca volverá a tener la importancia relativa, respecto al tamaño de la economía, que tuvo en el pasado.

Si bien muy abundantes, el grueso de las reservas de hidrocarburos líquidos del país están constituidas por crudos de baja calidad: pesados y con alto contenido de azufre y metales. Esto tiene dos consecuencias. Primero, que una fracción creciente de crudos venezolanos sea de difícil colocación en el mercado. Esto ha provocado que PDVSA desarrolle un sistema integrado de transformación y disposición del grueso de sus crudos, a través de refinerías propias en Venezuela o en el exterior y mediante contratos de largo plazo con refinerías dedicadas a procesar crudos venezolanos. Todo ello se traduce en costos crecientes para la transformación de esos crudos en productos transables. Si a esto añadimos que los costos de producción tienden a crecer en la medida que declinan los yacimientos más productivos, entonces producir, procesar y disponer de un barril de crudo venezolano será una actividad cada vez más costosa.

Segundo, en la medida que el cambio en la base de recursos se traduce en un aumento de los costos, ha sido necesario disminuir la renta por barril para hacer económico el desarrollo del sector petrolero. Esto se ha materializado hasta el momento en dos reformas del marco fiscal petrolero. Primero en 1991, la disminución de la tasa de impuesto sobre la renta de 67.7% a 34% en los proyectos integrados para la transformación de crudos extrapesados. Segundo, la eliminación de la sobretasa impositiva del 20% que representaba el Valor Fiscal de Exportación, eliminado gradualmente a partir de 1993.

Si bien el aumento de costos disminuye la renta por barril, esto no quiere decir que la actividad petrolera no siga siendo muy rentable. Simplemente significa dos cosas, que en su conjunto es menos rentable que en el pasado y que hay algunas actividades petroleras que, aunque rentables, no soportan la tasa de impuesto de 67.7% y de regalía de 1/6. Las reformas parciales hasta ahora

le han dado oxígeno financiero al sector y han hecho rentable el desarrollo de las vastas reservas de crudos extrapesados. Sin embargo, el sistema fiscal petrolero aún se caracteriza por ser distorsionante tanto en la jerarquización de proyectos rentables dentro del sector petrolero como en la asignación de recursos entre sectores de la economía.

Las condiciones parecen estar madurando para la el diseño e implantación de un nuevo esquema tributario petrolero moderno, neutral y más flexible, adecuado para una industria cada vez más diversa y capaz de capturar la renta que se genera en la actividad petrolera y que le corresponde al Estado como propietario del recurso natural.

Mercados: expansión continental

El año 1986 marca un primer hito en la nueva orientación de política petrolera. Ese año Venezuela, junto con el resto de los países de la OPEP, decidió abandonar la estrategia de reducir volúmenes para defender la renta por barril y redujo el precio para hacer de nuevo su petróleo competitivo con otras fuentes de energía y el petróleo de otras regiones. Como contraparte, el mercado para los crudos venezolanos se ha expandido sostenidamente. La producción de petróleo del país se ha duplicado al pasar de 1.7 a 3.3 millones de barriles diarios entre 1985 y 1997.

El país no sólo ha duplicado su producción de petróleo desde 1985 sino que se ha mantenido el patrón de disposición del crudo nacional. En 1985 del total de la producción de 1.7 millones de barriles día, 950 mil fueron refinados en el país y 110 mil en el primer negocio de internacionalización con Veba Oel. El año pasado, de los 3.3 millones de barriles día de producción, 1.2 millones se refinaron en el sistema nacional - incluida la refinería ISLA - y 650 mil fueron procesados en refinerías con-



troladas por PDVSA en el exterior, principalmente a través del sistema CITGO en Estados Unidos.

Esto pone de relieve el grandísimo esfuerzo de expandir la capacidad de refinación junto con la producción. De cada tres barriles de crudo producidos en el país casi dos son refinados en instalaciones propias de PDVSA. Lo cual, por un lado, asegura la disposición de la producción incremental, mayoritaria en crudos pesados, y, por otro, reduce la vulnerabilidad del país como exportador de petróleo en épocas de desaceleración del crecimiento de los mercados como la actual.

Si vemos hacia dónde ha crecido la producción, lo ha hecho hacia el continente americano. Si excluimos por un momento a Venezuela, la demanda no satisfecha por la producción continental se ha duplicado a partir de 1985 pasando de 5 a 10 millones de barriles diarios. Si recordamos que en el período la producción venezolana se duplicó pasando de 1.7 a 3.3 millones de barriles diarios, tenemos que la importación neta del continente se duplicó, pasando de 3.3 a 6.7 millones de barriles diarios. En conclusión, los mercados naturales de Venezuela crecieron en términos absolutos más que la producción nacional, quedando demanda insatisfecha suplida con importación continental. La producción venezolana, por reservas y por mercados, ha podido crecer más desde 1985.

Mirando hacia el futuro, si de nuevo excluimos a Venezuela, la demanda no satisfecha por la producción continental se estima crezca de 10 a 14 millones de barriles diarios en la próxima década. Con lo cual, aun cuando Venezuela duplique su producción en el período, pasando de 3.3 a 6.6 millones de barriles diarios, la importación neta del continente crece de 6.7 a 7.4 millones de barriles diarios. En conclusión, el crecimiento de la demanda continental de petróleo abre espacio más que suficiente para la expansión planeada de la producción venezolana.

Aun más, Venezuela está llamada a ser el país suplidor de energía del hemisferio occidental, no tan sólo por sus reservas de petróleo sino por sus grandes reservas de gas y potencial hidroeléctrico. Venezuela goza de una indudable ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en energía,

en particular la de aquellos que utilizan gas como su principal insumo, al ser el precio del gas industrial venezolano uno de los más bajos del mundo. Esta ventaja se ha materializado en el hecho que las industrias intensivas en energía, y gas en particular, han crecido más que el promedio del sector manufacturero durante la última década. La producción de gas se duplicará con la de petróleo en la próxima década, y con ello el potencial de crecimiento de estas industrias. Así se diversifica la economía venezolana alrededor de los sectores en los que tiene ventajas.

Petróleo: ingreso y actividad

En términos del ingreso fiscal petrolero, la disminución de la renta por el aumento de los costos por barril y la reducción de la carga tributaria han sido mucho más que compensadas por el aumento en volúmenes. De hecho, para 1997, con un precio similar al de 1986 en términos reales, el ingreso fiscal petrolero aumentó en 4.700 millones de dólares. Un aumento de 64 % respecto a 1986. El aumento de volúmenes representó un ingreso adicional de más de 5.600 millones de dólares y las ganancias de PDVSA en 1996 permitieron declarar dividendos por más de 2.000 millones, lo cual más que compensó la merma en el ingreso fiscal por la eliminación del Valor Fiscal de Exportación por unos 2.000 millones de dólares, el no ajuste de los precios de mercado interno por unos 500 millones y el aumento de costos operacionales por alrededor de 400 millones. Por otro lado, el ingreso por las primas por licitaciones de 1997 compensaron los costos contables por depreciación y pérdidas cambiarias. Valga notar que de no haberse eliminado el VFE no se hubiera podido aumentar el volumen, con lo cual la recaudación potencial por el VFE tampoco hubiera estado ahí.

Esta fue la estrategia que se planteó al momento de solicitar la eliminación del VFE. En la medida que se le diera oxígeno financiero al sector y se permitiera su expansión, el aumento volumétrico más que compensaría la reducción de la carga tributaria, como en efecto ha sucedido. Por el contrario, la no eliminación del VFE no hubiera significado el crecimiento de la recaudación fiscal sino su caída, ya que el grueso de la inversión petrolera se destina a compen-

sar la declinación de los yacimientos.

No debemos olvidar que, por tratarse de una actividad extractiva, la producción de los yacimientos tiende a caer en el tiempo. En Venezuela, en promedio, la tasa de declinación natural de la producción está en el orden de 22% por año. Esto quiere decir que, si no se invierte, cada año se producirá 1/5 menos que el año anterior. Para los niveles de producción actuales, la producción caería en el primer año en unos 700 mil barriles diarios. Llevado a su extremo, este razonamiento implicaría el agotamiento de la producción petrolera en cinco años. La inversión necesaria para mantener el potencial de producción en los niveles actuales es de unos 4.000 millones de dólares por año. Para ponerlo figurativamente, en el sector petrolero es necesario correr para quedarse en el mismo sitio.

En 1998, el aumento de volúmenes respecto a 1986 permitirá compensar la caída del ingreso fiscal petrolero de 3.100 millones de dólares por la caída del precio de exportación en más de 4 dólares por barril, además de la merma producida por la eliminación del VFE por un monto de 2.300 millones de dólares. Esto es, la recaudación fiscal petrolera de 7.500 millones de dólares en 1998 hubiera sido 5.400 millones más baja si el país no hubiese duplicado su producción respecto a 1986. Sin embargo, la merma de las ganancias en 1998 y el no aumento adicional de la producción, por la reducción de la inversión en 1998 y 1999, hará que la caída del ingreso por la caída de los precios se sienta con toda su severidad en 1999.

Suponiendo que el nivel actual de precios se mantiene en el mediano plazo, el ingreso fiscal petrolero crecerá con la producción aun cuando la renta por barril tienda a caer marginalmente. La producción de petróleo en el país se puede duplicar en el mediano plazo dada nuestra base de reservas y la expansión de nuestros mercados naturales. Junto con la producción se puede duplicar el ingreso fiscal petrolero.

Sin embargo, dado que es imprescindible que la economía en su conjunto crezca en forma robusta, en términos relativos el ingreso fiscal petrolero no crecerá, aun cuando crezca en términos absolutos. Esto hace impostergable e imprescindible una reforma tributaria

que reconozca la caída estructural del ingreso fiscal petrolero respecto al tamaño de la economía y aumente la recaudación no petrolera consistente con un nivel adecuado de gasto fiscal.

Por el contrario, si se renueva la presión tributaria sobre el sector petrolero y se limita su crecimiento o se provoca su contracción al reducir la inversión más allá de la mínima para mantener el potencial, la recaudación fiscal petrolera caerá en términos relativos en forma acelerada, exacerbando el desequilibrio fiscal existente al nivel actual de precios.

En la medida que se ha reducido la renta por barril, se ha "normalizado" la relación del sector petrolero con el resto de la economía, pero el petróleo como actividad aun muy rentable no volverá a tener la importancia relativa que tuvo en el pasado como fuente de ingresos fiscales.

Si bien se reduce la renta por barril, sucede todo lo contrario con la inversión y el esfuerzo necesario para producir y procesar un barril de petróleo en el país. En la medida que disminuye la productividad natural del sector petrolero, esto es, los crudos se hacen de peor calidad y decae la productividad de los yacimientos, se requerirá mayor valor agregado para producir y procesar cada barril en el país. En última instancia, se requerirá cada vez más trabajo para obtener igual producto.

Al mismo tiempo, el grado de desarrollo nacional permite que el país aporte una cantidad creciente de bienes y servicios al proceso de producción y procesamiento de petróleo. Cuando se inició la actividad petrolera en Venezuela, hace ochenta años, el grado de atraso nacional impedía suministrar otra cosa que mano de obra poco calificada a la industria petrolera transnacional. Hoy en día, la industria petrolera es manejada y operada por venezolanos; el 80% de la ingeniería es de origen nacional y más de la mitad de los bienes que consume la industria son producidos en el país. El sector petrolero nacional es hoy mucho más que PDVSA, son centenares de empresas y compañías dedicadas a producir y procesar petróleo y a producir bienes y servicios para la industria petrolera.

Si analizamos la importancia relativa del sector petrolero en el contexto de la economía nacional observamos que

la actividad petrolera representa hoy en día el 14% del Producto Interno Bruto, es decir, de la totalidad de la producción de bienes y servicios en el país. A lo anterior debemos añadir el efecto multiplicador que tiene sobre la economía la demanda de bienes y servicios del sector para sus operaciones e inversiones. Las actividades conexas a las operaciones representan un 5% del PIB, en tanto que aquellas vinculadas a las inversiones del sector suman un 9% del PIB. Esto es, la actividad productiva petrolera en sus efectos directos e indirectos representa un 28% del valor agregado anual en la economía nacional.

Adicionalmente, para tener una visión completa de la importancia del petróleo en la economía nacional, a ese aporte de 28% se debe añadir el valor agregado por el gasto fiscal financiado por el ingreso petrolero y los efectos indirectos de este gasto. Este monto alcanza a un 12% del PIB. Con lo cual el petróleo tanto en cuanto a industria como a fuente de ingresos fiscales representa alrededor del 40% de la economía nacional. No cabe duda que la economía venezolana sería totalmente diferente sin petróleo.

En los próximos años, la expansión potencial del sector petrolero generará un importante efecto de arrastre sobre el resto de la economía. El sector petrolero se planea que crezca alrededor de un 5% por año por los próximos diez años. Cifra similar al promedio anual de los últimos diez años. Si esto es así y si el sector no petrolero independiente del petróleo crece al 3.5% por año en promedio, la economía en su conjunto podría crecer a un promedio del 4.5% por año, aproximadamente un 2% per cápita. Esto es lo mínimo a lo que debería aspirar el país en el mediano plazo. Para ello la expansión del sector petrolero es condición necesaria pero no suficiente.

Conclusiones y recomendaciones

- Venezuela tiene las reservas, los mercados y la capacidad industrial para cuanto menos duplicar su producción de petróleo en la próxima década.
- Venezuela por su base de reservas de petróleo, gas y carbón, su potencial hidroeléctrico y grado de desarrollo industrial, está llamada a ser la gran proveedora de energía del hemisferio occidental.

- En la medida que pasa el tiempo, la base de recursos de hidrocarburos del país tiende a hacerse de peor calidad y declina la productividad de los yacimientos, con lo cual, los costos de producción, procesamiento y disposición tienden a subir y con ello a caer la renta por barril.

- Si suponemos, como parece racional, que el nivel actual de precios se va a mantener en el mediano plazo, el ingreso fiscal petrolero sólo crecerá en el tiempo con la producción.

- Aun cuando el ingreso fiscal petrolero se duplicara con la producción en el mediano plazo, nunca volverá a tener la importancia relativa respecto al tamaño de la economía que tuvo en el pasado. Se hace impostergable e imprescindible una reforma fiscal que reconozca la caída estructural de la contribución fiscal petrolera.

- La diversidad del negocio petrolero y la necesidad de aprovechar su potencial de industrialización aguas abajo, en contraste con un marco fiscal rígido y distorsionante, llama a la necesidad de una reforma fiscal petrolera en pos de un marco moderno, flexible y neutral que estimule la industrialización del sector.

- La integración del sector petrolero al aparato productivo nacional asegura un importante efecto de arrastre de la expansión del sector petrolero sobre la economía en su conjunto, lo cual es condición necesaria pero no suficiente su crecimiento robusto y sostenido.

RAMÓN ESPINASA
Economista Jefe de PDVSA