

Tres ideas que merecen replantearse en el pensamiento petrolero

Independientemente de la fecha que se tome como inicio de la "Venezuela Petrolera", sea el otorgamiento de las primeras concesiones o el descubrimiento del primer pozo importante, está claro que estamos cerca del siglo de explotación petrolera en el país. Entender el impacto del petróleo en este siglo es algo que pasa más allá de un artículo que se pueda escribir para esta revista.

Un sector que ha llegado a representar, en determinados momentos, más de un 40% de la actividad económica, más del 90% de las exportaciones y más del 80% de los ingresos fiscales, y que fue factor importante en la transformación de Venezuela de una de las economías más pobres de América Latina a comienzos del siglo XX a la más rica en los 60, claramente tiene distintos aspectos que merecen atención.

No es nuestro objetivo estudiar cada uno de los aspectos del sector petróleo, porque perderíamos profundidad en el análisis de los mismos. Por tanto, en este artículo nos vamos a concentrar sólo en tres de esos distintos aspectos de la política petrolera venezolana, que pensamos deberían ser considerados de nuevo, si queremos que el petróleo siga jugando un rol importante en la economía venezolana. Estos son: la conservación del recurso, el "sembrar el petróleo" y la política tributaria.

La conservación del petróleo: ¿Para quién?

Una idea que ha estado alrededor de la explotación petrolera, en particular en los gobiernos democráticos inspirados por el pensamiento de Juan Pablo Pérez Alfonso, ha sido la de conservar el petróleo. Las razones detrás de esta idea son, por un lado, que el petróleo es un recurso de mucho valor para el mundo y, por el otro, que es no renovable. Estos argumentos, que fueron usados para tratar de sacar el mayor aporte posible a las empresas que explotaban el petróleo en el país, implicaban también que hay que extraer cantidades reducidas del mismo. Aunque no se puede calcular una tasa de extracción histórica del petróleo en Venezuela, producto de reservas que no fueron contabilizadas sino hasta la nacionalización¹, sí podemos decir dos cosas: (1) luego de la nacionalización la tasa de extracción ha venido cayendo y (2) para el 2001 la misma alcanzó el 1,4% de las reservas. Por otro lado, el gobierno ha venido satisfaciendo las necesidades

Osmel Manzano*

de la población a través de impuestos y endeudamiento.

Sin embargo, la política de conservación tiene sentido sólo si el valor futuro esperado del petróleo es mucho mayor al valor actual. Más específicamente, si el beneficio de explotarlo (es decir el precio menos el costo) crece a una tasa mayor que la tasa de interés. ¿Por qué? Porque en caso contrario sería mejor para la población sacar el petróleo hoy, aprovechar una parte para las necesidades de hoy, y colocar la diferencia en el banco para las generaciones futuras. En este sentido, de diversos estudios que se han hecho sobre los precios del petróleo, muy pocos han encontrado alguna tendencia en los mismos², es decir, lo que se encuentra es que los precios siguen un camino aleatorio y que, por tanto, la mejor predicción de los precios mañana es el precio de hoy, y para los estudios que encuentran tendencia, la misma es a una tasa de crecimiento aproximada del 1%. Por tanto, en cualquiera de los dos casos (precios que siguen un camino aleatorio o que crecen pero al 1%), aún si Venezuela pudiera acceder al financiamiento externo a tasas similares a las de México³, que es el país latinoamericano con mejores condiciones de acceso a los mercados, no hace sentido mantener el petróleo en el suelo mientras por otro lado nos seguimos endeudando.

De hecho, en un estudio reciente⁴ donde formalmente se hicieron esos cálculos, se estimó cuánto pagan (o reciben) los venezolanos de

cada generación en impuestos (o transferencias). Se encontró que si se sigue extrayendo petróleo al ritmo actual, la generaciones futuras (las que no han nacido) pagarían alrededor de US\$ 2500 de impuestos en su vida, mientras que los que nacieron hoy reciben una transferencia fiscal neta de la misma magnitud.

No ha habido idea tan identificada con la extracción petrolera en Venezuela, como la de "sembrar el petróleo" originada en aquel famoso editorial de Arturo Uslar Pietri en el Diario Ahora del año de 1936

Por el contrario, si la extracción de petróleo se mueve hacia lo que es considerada como la extracción óptima⁵, ambas generaciones recibirían una transferencia fiscal neta de ese valor.

Por lo tanto, el patrón actual de extracción perjudica a las generaciones futuras, que en la teoría serían las que se beneficiaban de la hipótesis de la conservación.

Sembrar el petróleo: ¿en qué?

No ha habido idea tan identificada con la extracción petrolera en Venezuela, como la de "sembrar el petróleo" originada en aquel famoso editorial de Arturo Uslar Pietri en el Diario *Ahora* del año de 1936. La noción fundamental detrás de esta idea es que la explotación de petróleo equivale al consumo de un bien de capital, por tanto, los ingresos provenientes del mismo tienen que ser invertidos para diversificarnos. Aunque esta idea ha experimentado diversas interpretaciones y modificaciones, el espíritu de aprovechar el petróleo para diversificar la economía siempre ha estado presen-



te en la política económica venezolana. Sin embargo, poca o ninguna consideración se ha hecho a la posibilidad de desarrollar el conglomerado industrial alrededor del sector petrolero.

En un trabajo reciente, William Maloney⁶ describe cómo el desarrollo de otros países abundantes en recursos naturales, como Australia y los países escandinavos, siguieron un camino distinto al de los países latinoamericanos, incluyendo a Venezuela. Explica Maloney que los países escandinavos y Australia basaron su desarrollo en todos los sectores conexos a sus recursos naturales. De esta manera, estos países aprovecharon los recursos, crearon centros de investigación alrededor de estos sectores, formaron el capital humano que necesitaban estos sectores, promovieron la empresa privada relacionada a esos sectores y hoy día se caracterizan por exportar no sólo los recursos naturales, sino también productos que en al-

gún momento fueron insumos o usuarios de los recursos naturales de esos países. Los países latinoamericanos trataron de desarrollarse diversificándose por fuera de estos sectores, no aprovechando su ventaja competitiva.

Como ya lo mencionamos en el artículo de abril (Ver *Sic* N° 653, pp.111-113), Venezuela es un ejemplo del caso latinoamericano que, a pesar de tener una industria de punta petrolera, que incluye centros tecnológicos que generan innovaciones, no ha aprovechado el sector. Un estudio reciente⁷ encuentra que la industria manufacturera ligada al sector petrolero "aguas arriba" (proveedores), es menos productiva que el resto de la industria. Esto debido a diversas políticas aplicadas en estos años, que, en líneas generales, son políticas de "compre nacional" con pocos incentivos a la productividad que no ha generado un sector competitivo y que además ha estado afectada por las amplias variaciones



del tipo de cambio real, que no permite a PDVSA establecer relaciones de largo plazo con estas empresas, porque no siempre son el mejor proveedor. Por otro lado, en la industria ligada "aguas abajo" (compradores), si bien hay efectos positivos de productividad por comprar derivados petroleros, los precios subsidiados del mercado interno incentivan a las empresas a no ser eficientes en el uso de los mismos, por lo que el efecto total en la productividad (es decir, el efecto de ser comprador sumado al efecto precio) es negativo. Por tanto, la política de sembrar el petróleo no ha logrado la diversificación esperada y ha dejado de lado sectores que podrían haber ayudado a esa diversificación.

Los impuestos para distribuir la renta: ¿neutrales?

Finalmente, en la política petrolera venezolana, los impuestos han sido la forma utilizada para distribuir la "renta" entre el propietario del recurso y el productor, siendo los principales, aunque no los únicos, el impuesto sobre la renta y la regalía. Esto ha generado bastante debate, entre productores y el propietario, aun luego de nacionalizarse la industria. Este debate se ha enfocado en las posibilidades que se le dejan al productor para invertir, como bien lo narra el trabajo de Ramón Espinasa en este número de la revista.

Sin embargo, los impuestos generan distorsiones. Como bien lo experimentamos los venezolanos con el IVA, si un producto paga el IVA y otro no, los consumidores preferimos comprar el producto sin IVA mientras que sea un sustituto cer-

cano al producto que tiene IVA⁸. Esto es obviamente una distorsión, porque en un sistema ideal de impuestos esperamos que las decisiones de los individuos con impuestos sean iguales a las decisiones sin impuestos. Y esto ocurre también con los impuestos que se le aplican a cualquier actividad económica, incluyendo el petróleo. Los impuestos pueden hacer que en productor decida producir más o menos de sus distintos productos.

En este sentido, en el debate alrededor de los impuestos al sector petrolero ha estado ausente el tema de las distorsiones. En Venezuela, nuestra base de recursos es bastante heterogénea, teniendo crudos desde livianos hasta extra-pesados, con campos "jóvenes" gigantes, hasta campos maduros que requieren inversión constante para producir. Por tanto, es importante entender cómo el marco tributario afecta las decisiones de invertir y producir en cada uno de ellos. Cuando las reformas de mediados de la década de los 90, el debate fue alrededor de la "justicia" del sistema impositivo, debatiéndose sobre si el sistema en vigencia garantizaba la misma ganancia en todos estos campos y abogándose un sistema que permitiera menores tasas en los campos "menos competitivos" (áreas marginales, extra-pesados, etc.). Sin embargo, desde el punto de vista de distorsiones esto puede no ser lo óptimo, porque quizás las áreas que más nos convenga explorar son aquellas tradicionales, porque generan más valor y quizás allí es donde el sistema tenga los peores impactos. En un trabajo reciente⁹ se estimó que en efecto esto es así y que si se reduce la

carga tributaria de las áreas tradicionales, la recaudación de impuesto de estas áreas aumentaría, porque el aumento en inversión, en exploración y producción compensaría la caída de la tasa impositiva. De hecho, el orden natural de explotar los yacimientos (es decir cuáles son preferidos antes de impuestos e incluso con el sistema tributario vigente hasta ese momento), cambió con las reformas introducidas. Por tanto las áreas tradicionales se les está cobrando una carga excesiva de impuestos y esto no ha sido tomado en cuenta por la política petrolera.

La política de sembrar el petróleo no ha logrado la diversificación esperada y ha dejado de lado sectores que podrían haber ayudado a esa diversificación

La política reciente y perspectivas futuras

Dado este análisis, cabe preguntarse si ha variado recientemente la política petrolera hacia estos temas. En este sentido, para entender los últimos cuatro años hay que entender los años anteriores. A mediados de los años 90, hubo un cambio de política petrolera, en lo que se llamó la "apertura". Sólo considerando los aspectos referidos en este artículo, esta apertura significaba una expansión de volúmenes, que podría decirse implicaba un alejamiento del patrón de extracción histórico y que se acercaba al patrón óptimo. Adicionalmente, se llegó incluso a acumular superávit fiscales en los años 96 y 97, por lo que, en términos de beneficios para las generaciones futuras, se podría decir que hubo

avances importantes. Sin embargo, en términos de la política de sembrar el petróleo y de las distorsiones impositivas, no hubo ningún cambio sustancial de política. La política petrolera estuvo más enfocada en la parte de producción que en la parte de industrialización conexa. Por otro lado, los cambios tributarios que se hicieron, como ya lo discutimos anteriormente, no fueron hechos pensados en remover distorsiones, por lo que estas continuaron presentes.

Luego del 98 hubo un regreso a la política de conservación. De hecho, se redujo la producción, y ésta no ha vuelto a alcanzar el máximo alcanzado en el 98. Claramente, para hacer un análisis completo hay que ver las dos dimensiones del ingreso, precio y volúmenes, y se podría argumentar que la caída de volúmenes fue para lograr un aumento de precios. Sin embargo, paralelamente a la reducción de volúmenes, se han acumulado importantes déficit fiscales, por lo que la actual política tiene efectos negativos para las generaciones futuras. Por otro lado, aunque se aprobó, en la Ley Orgánica de Administración Financiera, la creación de un Fondo de Ahorro Intergeneracional, este no ha entrado en funcionamiento y no tiene sentido, por lo que ya explicamos con anterioridad: ahorrar a la vez en activos financieros y en el subsuelo (al extraer bajos volúmenes). Lo que termina pasando es que el gobierno se endeuda para financiar ese ahorro.

En términos de la política de sembrar el petróleo, aunque quizás se haya demostrado algún interés, todavía continúa la falta de políticas claras y de incentivos a la productividad en el sector conexo al sector petrolero. Por otra parte, los precios al mercado interno continúan a niveles bajos, por lo que no hay incentivos a la eficiencia. Finalmente, en lo referente a los impuestos, lo que se hizo con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos fue reducir una tasa (el impuesto sobre la renta), para aumentar otra (la regalía), por lo que no es de esperarse que se hayan solucionado las distorsiones.

Por tanto, vemos que en líneas generales, los problemas del pasado continúan. Como decíamos al comienzo del artículo, ya somos un país maduro en términos de explotación petrolera, por lo que el excedente disponible es menor. Consecuentemente, las distorsiones de política comienzan a jugar un mayor papel y a afectar el desarrollo del país. Todavía existen reservas y todavía el sector representa un 25% del producto, 75% de las exportaciones y 40-50% de los ingresos fiscales. Por consiguiente, existe el potencial para que el sector continúe siendo uno de los sectores motores de la economía venezolana. Para lograr esto, es imperioso repensar estas políticas si se quiere que el petróleo continúe jugando ese rol. En este sentido tenemos que plantearnos los siguientes retos:

- Dado el activo que tenemos en el subsuelo, ¿qué uso queremos darle?, ¿cómo garantizamos que las generaciones futuras se beneficien de dicho activo?, ¿cuál es la institucionalidad que necesitamos para garantizar esos beneficios?
- ¿Cómo aprovechamos el petróleo para dinamizar el resto de la economía? ¿cuáles son los sectores ligados al petróleo en los que ya somos competitivos y podemos serlo?, ¿qué necesitan esos sectores?, ¿cuál es nuestro capital humano y de conocimiento alrededor del sector?, ¿qué hay que hacer para desarrollarlos?
- Dada nuestra diversa base de recursos, ¿es nuestro sistema tributario el mejor?, ¿cómo podemos minimizar las distorsiones del sistema tributario y, a la vez, aumentar la participación del estado?

En la medida que comencemos a pensar en estos retos, podremos seguir aprovechando las ventajas que nos ofrece la presencia del petróleo en Venezuela.

* *Coordinador del Programa de Investigación, Corporación Andina de Fomento, y Profesor de Economía, Universidad Católica Andrés Bello.*

** *Las interpretaciones y conclusiones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a la Corporación Andina de Fomento (CAF), a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.*

Notas

1 La reservas de crudo extrapesado en la faja no fueron contabilizadas oficialmente como reservas sino hasta la nacionalización, e incluso luego de ésta se hizo una revisión adicional en el año de 1988. Por tanto, cualquier cálculo de la tasas de extracción anterior a estas revisiones sería erróneo.

2 En este sentido, recomendamos el trabajo de Roberto Rigobón (1999), *Características del proceso estocástico del precio del petróleo*, manuscrito, Massachusetts Institute of Technology) que hace una revisión sobre los trabajos hechos y es uno de los que encuentra una tendencia en el precio.

3 La tasa de interés de la deuda mexicana se encuentra en alrededor de un 6% nominal, por lo que con la actual inflación implicaría un 4% real.

4 Fernández, Aureliano, Juan Carlos Gómez y Osmel Manzano (2003), "Intergenerational Distribution of Oil Wealth in Venezuela", manuscrito, Corporación Andina de Fomento

5 Ver Medina, Humberto, para la definición de extracción óptima.

6 Maloney, W.F., 2002, *Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America*, Economía, Vol. 3 No. 1.

7 Clemente, Lino y Osmel Manzano, 2003, *Impacto del sector petrolero en el sector industrial conexo*, manuscrito, Corporación Andina de Fomento.

8 Por ejemplo, el caso del atún en aceite que paga IVA y el atún en agua que no paga.

9 Manzano, Osmel (2000). *Tax effects upon Oil Field Development in Venezuela. (Impuestos y sus efectos en el Desarrollo de Campos Petroleros en Venezuela)*. Center for Energy and Environmental Policy Research Working Papers Series Number 2000-006. Center for Energy and Environmental Policy Research at MIT, Cambridge.