

La Política Petrolera del Sector No Petrolero

Petróleo

Venezuela es y será, para todo el futuro previsible, un país petrolero. Para bien o para mal, el grado de desarrollo alcanzando hasta hoy, comparado con el país previo al inicio de la explotación del petróleo, ha sido posible por el ingreso proveniente del desarrollo de esta actividad y su distribución a través del Estado. Venezuela no es hoy el país de los albores de la actividad petrolera, su mayor complejidad social y el tamaño de la economía no petrolera, hace que la relación orgánica entre el Estado y la actividad productiva del petróleo a través de su régimen fiscal sea más compleja. El presente trabajo pretende sintetizar esa complejidad y proponer una postura que no suponga deprimir la ventaja que tiene el Estado petrolero en su capacidad distributiva y la ventaja de sus ingresos fiscales petroleros para atender la pobreza en el país.

El presente trabajo pretende sintetizar esa complejidad y proponer una postura que no suponga deprimir la ventaja que tiene el Estado petrolero en su capacidad distributiva y la ventaja de sus ingresos fiscales petroleros para atender la pobreza en el país.

Venezuela es y será, para todo el futuro previsible, un país petrolero. Para bien o para mal, el grado de desarrollo alcanzando hasta hoy, comparado con el país previo al inicio de la explotación del petróleo, ha sido posible por el ingreso proveniente del desarrollo de esta actividad y su distribución a través del Estado. Venezuela no es hoy el país de los albores de la actividad petrolera, su mayor complejidad social y el tamaño de la economía no petrolera, hace que la relación orgánica entre el Estado y la actividad productiva del petróleo a través de su régimen fiscal sea más compleja. El presente trabajo pretende sintetizar esa complejidad y proponer una postura que no suponga deprimir la ventaja que tiene el Estado petrolero en su capacidad distributiva y la ventaja de sus ingresos fiscales petroleros para atender la pobreza en el país.

Bernard Mommer

Matemático y Doctor en
Ciencias Sociales. Investigador
del Oxford Institute for
Energy Studies y del St.
Antony's College, Universidad
de Oxford, Inglaterra

El petróleo tiene una importancia doble en la vida nacional, como fuente rentística por un lado y como actividad productiva, industrial y comercial, por otro. En el primer caso refleja la política petrolera del sector no petrolero y en el segundo la del sector petrolero. La primera dimensión se deriva de la propiedad nacional de los yacimientos, por la cual el sector no petrolero se hace presente en el petrolero. Gracias a ésta, el sector no petrolero ha podido asegurarse a lo largo de este siglo, por lo menos hasta muy recientemente, un ingreso fiscal extraordinario mediante un régimen fiscal diseñado con ese propósito. La segunda dimensión viene dada por la política industrial y comercial del sector petrolero.

Obviamente, estas dos dimensiones de la política petrolera nacional no son independientes. Una política concentrada unilateralmente en la maximización del ingreso fiscal impone forzosamente serias restricciones a las actividades industriales y comerciales del sector petrolero. Pero, al revés, una política concentrada unilateralmente en la maximización de volúmenes, por ejemplo, indudablemente redundará en ingresos fiscales significativamente menores. Así lo demuestra, por lo demás, la experiencia histórica. Es la maximización del ingreso fiscal petrolero la que en última instancia nos llevó a la nacionalización. Así, en la Ley de Nacionalización de 1975, en su Artículo 3º, se definió como «objetivo esencial» del comercio exterior de los hidrocarburos:

Llevar al máximo el rendimiento económico de la exportación, en concordancia con los requerimientos del desarrollo nacional...

De ahí también, sin embargo, el largo período de decadencia de la industria — tomando como indicador volúmenes de producción — que se extendió de 1970 a 1985. Después de 1986 el péndulo se fue al otro extremo. Así, en 1996, en los Convenios de Ganancias Compartidas PDVSA ejerce «el control por parte del Estado», requerido por el Artículo 5º de la Ley de Nacionalización, teniendo en estos Comités un derecho de veto siempre y cuando una proposición de los socios privados sea «inconsistente con el interés nacional del Estado venezolano». Más específicamente, se habla del *interés nacional del Estado venezolano en la exploración, desarrollo y explotación de sus reservas de hidrocarburos y del interés nacional para el Estado Venezolano de*

atraer y mantener proyectos de inversión privada de importancia para la economía nacional.

El «interés nacional» se concibe aquí únicamente como el desarrollo del sector petrolero y con la participación del capital privado además. En efecto, se ha duplicado la producción entre 1985 y 1998 aunque a costo de una caída sostenida y sistemática del ingreso fiscal petrolero.

Este paso de un extremo a otro de la política petrolera nacional tiene que reflejarse, desde luego, no solamente en el monto de la recaudación fiscal petrolera sino en la naturaleza misma del régimen fiscal. Si el objetivo es garantizar un ingreso fiscal significativo al sector no petrolero o, más bien por el contrario, el objetivo es «atraer y mantener proyectos de inversión privada», el diseño tiene que ser muy distinto. En el primer caso el diseño corresponde a lo que he venido llamando un *régimen fiscal propietario* y, en el segundo, a un *régimen fiscal liberal*.

RÉGIMEN FISCAL PROPIETARIO

Un régimen fiscal propietario define una relación de negocio entre el dueño del recurso natural y el inversionista. Al evaluar un proyecto de inversión, se exige que las dos partes salgan ganando. Por ejemplo, supongamos que el inversionista exige, como mínimo, una tasa interna de retorno del 15%; y el fisco nacional, por su parte, exige, como mínimo una participación en las ganancias del 50% (por encima y aparte de los impuestos usuales en todas las actividades productivas, petroleras o no). En estas circunstancias, el proyecto en cuestión solamente se realizará si la tasa interna de retorno esperada supera el 30%.

Supongamos, además, que el precio esperado y el costo promedio estimado del proyecto sean de US\$/b 12 y US\$/b 6, respectivamente. Entonces, las ganancias totales son de US\$/b 6. Ahora bien, la siguiente cuestión es la *forma* en que se dividen en partes iguales. En un régimen fiscal propietario, se prefiere un impuesto a la producción bruta, y no a la ganancia neta. En otras palabras, en vez de un impuesto a la ganancia excesiva del 50%, se prefiere, en nuestro caso, una regalía del 25%. La razón es muy sencilla. Así se fuerza al inversionista a tomar una decisión muy clara: producir o no producir. Si produce, el dueño del recurso natural tiene asegurado sus intereses con tal que mida la producción y se informe, por me-

dio de revistas especializadas, por ejemplo, sobre los precios. El inversionista, por su parte, tiene que preocuparse por sus ganancias, y tiene toda la libertad para hacerlo. Si, por ineficiente, sus costos de producción se incrementan es su problema; por el contrario, si logra reducirlos, es en su propio beneficio. El dueño del recurso natural comparte los riesgos asociados con los precios y los volúmenes, pero no con las ganancias.

Pero hay más. Si los precios suben, ambos ganan pero el inversionista gana más relativamente. Si el precio sube de US\$/b 12 a US\$/b 16, por ejemplo, la regalía sube de US\$ 3 a US\$ 4, pero las ganancias del inversionista suben de US\$ 3 a US\$ 5. En cambio, si bajan, él es quien más pierde. Con un precio de US\$/b 8, por ejemplo, la regalía baja de US\$ 3 a US\$ 2, pero desaparece por completo la ganancia. Y por debajo de US\$ 8, el inversionista tiene pérdidas, y todavía tendrá que pagar la regalía. Es éste un hecho que el inversionista, desde luego, tendrá muy presente al evaluar la rentabilidad del proyecto. Si las expectativas de los precios son demasiado inciertas se abstendrá en seguir adelante él. Contribuye así a mantener niveles de precios mayores y más estables. También contribuye a la estabilidad del ingreso fiscal, que depende directamente de estos niveles y no de las ganancias, que son mucho más volátiles.

RÉGIMEN FISCAL PROPIETARIO VENEZOLANO

A lo largo de este siglo y hasta la nacionalización, el régimen fiscal venezolano se desarrolló siguiendo precisamente estas reglas, a decir verdad bastante sencillas. Así, en la Ley de Hidrocarburos de 1943 se estableció como mínimo una regalía de un sexto combinándose ésta, además, con precios mínimos legales. Estos últimos reflejaban los niveles de los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Si los precios bajaban de estos niveles, la regalía de todas maneras no seguiría bajando. Además, ese mismo año se introdujo en Venezuela el impuesto sobre la renta, inicialmente con una tasa del 12%. Paulatinamente, ésta se fue incrementando hasta llegar, en 1971, al 60%. Sin embargo, en la década de los sesenta, cuando los precios del petróleo estaban bajando, se introdujo en la Ley de Impuesto sobre la Renta la posibilidad de precios de referencia fiscales, deteniéndose así el deterioro del ingreso fiscal aunque los precios siguieran bajando.

En otras palabras, aquellos precios mínimos ya obsoletos de 1943 fueron sustituidos, en beneficio del impuesto sobre la renta, por precios mayores. Como consecuencia, aunque los precios bajaran a lo largo de estos años, no ocurrió lo mismo con el ingreso fiscal. En cifras: de 1959 a 1970, los precios del petróleo venezolano bajaron de US\$/b 2.19 a US\$ 1.78, pero la participación fiscal se incrementó de US\$/b 0.88 a US\$/b 1.03. Las compañías, por otra parte, tampoco sufrieron pérdidas significativas en sus niveles de rentabilidad, debido a la baja pronunciada de los costos de producción en este período.

Donde había expectativas de ganancias excesivas — de una renta ricardiana, más allá de aquel mínimo que puede llamarse la renta de reservación — los mecanismos de recaudación fueron incluso más sencillos, y basados en lo que la Ley de Hidrocarburos denominaba «ventajas especiales». Por ejemplo, en 1956/7 las concesiones otorgadas por Pérez Jiménez generaron US\$ 700 millones en bonos, aparte de lograr tasas de regalía mayores, en algunos casos hasta del 25%.

ACIERTOS Y DESACIERTOS

Los aciertos del régimen fiscal propietario venezolano fueron proveer al país, durante décadas, con ingresos fiscales muy significativos, relativamente estables, y en aumento. Sin embargo, con la nacionalización también vinieron los desaciertos. En efecto, a partir de 1971 los valores fiscales de exportación — precios de referencia fiscales aplicables únicamente a las exportaciones — ya no se siguieron negociando con las compañías, sino que se determinaron y se decretaron soberanamente por el Ejecutivo Nacional. Éste disponía así de una palanca poderosísima, en el contexto de la OPEP y de un mercado excepcionalmente favorable, para ir elevando el piso fiscal y, por ende, los precios. Es lo que se hizo a lo largo de los años setenta, cuando los países exportadores de petróleo aprovecharon cualquier aumento circunstancial de los precios para elevar el piso fiscal y prevenir así su caída posterior. Se insistió en esta política incluso cuando la revolución iraní y la subsiguiente guerra entre el Irán y el Irak produjeron un pánico entre los consumidores, que subió los precios a niveles absolutamente excepcionales, de hecho a los más altos en la historia del petróleo. No obstante, Vene-

zuela y la OPEP, una vez más, intentaron tomar este nivel de los precios como otro punto de partida para incrementos posteriores. Al ser esto insostenible, pronto vendría la baja de la demanda, una política desesperada de cuotas y, finalmente, el colapso de los precios en 1986.

Venezuela y la OPEP, en este período, se encontraban en posición de poder determinar soberanamente el piso fiscal de los precios. En retrospectiva es obvio que de lo que se trataba entonces era de definir tal piso y así, por ende, una política de precios mínimos en el largo plazo. En cambio, lo que se hizo fue utilizar ese piso como un ascensor, dejándose arrastrar por las circunstancias del momento, turbulentas y excepcionalmente favorables. De manera que, inevitablemente, acabarían por estrellarse contra el techo definido, en última instancia, por la demanda.

RÉGIMEN FISCAL LIBERAL

Un régimen fiscal liberal, en cambio, define no una relación de negocio sino una estructura de regulación. El recurso natural se considera, en este caso, un don libre de la naturaleza administrado por el Estado con el fin de facilitar su explotación eficiente. Un proyecto de inversión se realiza con tal que prometa una tasa interna de retorno del 15%. Así, para retomar el ejemplo anterior, la expectativa de un precio promedio de US\$/b 9 sería suficiente, ya que el fisco no exige ninguna participación mínima (aparte, desde luego, de los impuestos usuales en todas las actividades productivas, petroleras o no).

Ahora bien, si la expectativa es de precios mayores, entonces surge una ganancia excesiva que, posiblemente, el fisco querrá recaudar. La forma idónea, en este caso, es un impuesto a las ganancias excesivas que sólo se recauda *ex-post*, después de haberse comprobado la existencia de las mismas. Se le exige además que no entorpezca el flujo de inversión o, en el lenguaje de los economistas, que no sea distorsionante. Es decir, por una parte se exige que sea flexible hacia abajo, en el sentido de que si los precios bajan, el impacto sea absorbido en primer lugar por el fisco y solamente en segundo lugar, tras la desaparición de toda ganancia excesiva, por el inversionista. Por otra parte, se supone que al incrementarse las ganancias la recaudación se incrementa más que proporcionalmente con los precios. Sin embargo,

el inversionista tiene prioridad en el gasto, en el sentido de que con precios mayores puede optar a producir más, aunque sea a costos mayores, y contabilizar estos costos a la hora de determinarse el impuesto a las ganancias excesivas. En resumen, un régimen fiscal liberal, por su naturaleza, es flexible hacia abajo, favoreciendo precios menores, pero tendiendo a favorecer costos mayores, con precios mayores.

RÉGIMEN FISCAL LIBERAL VENEZOLANO

Después del colapso de los precios en 1986, se fue desarrollando en Venezuela un régimen fiscal liberal. Es decir, la renta marginal por barril — la renta de reservación exigida por el fisco — fue reducida prácticamente a cero. Ese mismo año desaparecieron, *de facto*, los valores fiscales de exportación. Luego, en los campos marginales licitados a partir de 1991, donde la expectativa de ganancia del inversionista no era considerada suficiente, la regalía se redujo al 1%. Además, en todos los casos se favoreció a los inversionistas con la reducción de la tasa de impuesto sobre la renta del 67.7% al 34%, siendo la última la tasa no petrolera.

Los valores fiscales de exportación y su sobretasa se eliminaron *de jure* en 1993. Por medio de esta sobretasa el Estado venezolano había venido cobrando de hecho una regalía variable hasta del 13.54%, por encima del sexto legal. La tasa petrolera de impuesto sobre la renta del 67.7% solamente sobrevivió como un impuesto a las ganancias excesivas en los Convenios de Ganancias Compartidas. Además, en este caso se introdujo otro impuesto a las ganancias excesivas del 50%, la así llamada Participación del Estado en las Ganancias (PEG). Pero, en cambio, la regalía de un sexto se convirtió en una regalía variable hacia abajo, hasta 1%. El 1% se aplica mientras la tasa interna de retorno sea menor del 12%, y sólo se paga una regalía de un sexto si ésta llega a superar el 20%.

En resumen, la renta marginal se redujo a una regalía del 1%, mientras que en la recaudación de ganancias excesivas se reorientó la forma de los impuestos hacia un porcentaje basado, fundamentalmente, en la ganancia y no en la producción bruta, siguiéndose así las pautas propias de un régimen fiscal liberal.

Pero hay más. Un régimen fiscal liberal de verdad, diseñado para maximizar volúmenes, no es

compatible con cuotas de producción. Así, paralelamente a la puesta en marcha de semejante régimen, se restringieron las facultades del Estado venezolano para imponer cuotas. En los primeros contratos, hasta 1993, tal posibilidad simplemente se excluyó; en los contratos posteriores, se restringió severamente al sujetarse las cuotas no a la decisión soberana del Estado venezolano, sino a tratados internacionales de los cuales Venezuela podría formar parte. En términos prácticos esto quiere decir que solamente puede haber cuotas en la medida en que haya un acuerdo *unánime* al respecto por parte de la OPEP. Por lo pronto, el Estado venezolano retiene su capacidad de imponer restricciones a la producción tan sólo como accionista único de PDVSA.

ACIERTOS Y DESACIERTOS

Entre los aciertos del régimen fiscal liberal venezolano, debe mencionarse en primer lugar y sin ninguna duda el crecimiento continuo de la producción entre 1986 y 1998. En segundo lugar, pero no menos importante, su capacidad de atraer inversión privada en cantidades significativas. Sin embargo, la recesión del mercado mundial de petróleo en 1998 hizo evidentes sus desaciertos. La baja relativa del ingreso fiscal a lo largo de estos años fue compensada, desde un punto de vista macroeconómico, con el incremento de las inversiones. Pero el colapso de los precios trajo aparejado un colapso desproporcionado del ingreso fiscal. En parte, por las causas ya señaladas, y en parte debido a las restricciones en las cuotas que obligaron al Estado a mantener la producción privada, que genera una participación fiscal menor, y recortar la producción de PDVSA, que genera una participación mayor. Además, el derrumbe del ingreso fiscal se combinaba ahora, de manera procíclica, con la contracción de la inversión. Peor aún, gracias al nuevo régimen fiscal liberal venezolano se favorecían menores niveles de precios también en el largo plazo, con un efecto positivo muy modesto sobre la demanda de petróleo venezolano. En conclusión, se ha creado así una tendencia decreciente en el largo plazo del ingreso fiscal petrolero, aparte de una mayor volatilidad.

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

El problema con el régimen fiscal propietario no fue tanto el régimen como tal, sino la incapacidad

de Venezuela y de la OPEP de definir un nivel razonable de precios mínimos. Después de elevar los precios a niveles realmente absurdos, era evidentemente necesario bajarlos radicalmente, pero de ninguna manera eliminar por completo su piso fiscal. En retrospectiva y con la experiencia más reciente en la materia, parece indiscutible la superioridad de un régimen fiscal propietario para un país exportador de petróleo como lo es Venezuela. Es preciso, por lo tanto, introducirlo de nuevo, respetando por supuesto los derechos privados legítimamente adquiridos. Tampoco se trata de volver simplemente al régimen fiscal de antaño, que al ser producto de una historia accidentada, necesitaba una revisión general de todas maneras. Los rasgos del nuevo régimen fiscal serían, por lo tanto, los que se enumeran a continuación: Tiene que basarse en la producción bruta, siendo menos elástico hacia abajo y más elástico hacia arriba, como en el caso de la regalía. El valor de ésta podría establecerse a una tasa mayor de la histórica en Venezuela de un sexto, y podría ser variable hacia arriba aunque no hacia abajo, de acuerdo con fórmulas relativamente sencillas relacionadas con volúmenes y precios. En cuanto a estos últimos, es preciso también reintroducir precios de referencia fiscales basados en las transacciones en el mercado abierto que prevalezcan sobre los precios de transferencia interna, siempre y cuando éstos sean menores. En caso de inversiones privadas y de que la expectativa sea de altas ganancias, o los riesgos sean mínimos, lo aconsejable es que el Estado participe en el capital accionario. Finalmente, sobre este régimen fiscal específicamente petrolero, que sólo tiene que aplicarse a la fase extractiva del negocio y no al transporte, refinación y distribución, es aconsejable que se sobreponga el régimen fiscal usual del sector no petrolero, de manera que se diferencien claramente, en todo momento, las contribuciones específicamente petroleras de las contribuciones y los impuestos usuales en cualquier actividad económica.

Además, es preciso volver a introducir un sistema de precios mínimos sobre la base de los cuales pueda definirse una participación fiscal mínima. Desde luego, tal sistema de precios mínimos supone, como fue el caso en el pasado, un acuerdo con los países exportadores de petróleo más importantes. Por ejemplo, un sistema de precios