

M. Ignacio Purroy

Actualidad Económica

Un futuro de petróleo

PDVSA y el Gobierno han estado enfrentados en las últimas semanas. El debate ha tenido dos detonantes, independientes entre sí. Por una parte se produjo una escaramuza entre el Ministro de Energía y Minas y la dirección de PDVSA, al exigir el primero a través de un oficio que ciertas decisiones debían ser consultadas previamente. Y por otra parte surgieron las protestas de PDVSA, porque la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta no recogió sus recomendaciones en materia de carga tributaria.

Es demasiado importante lo que está en juego como para dejar la solución de la controversia sólo en manos de esos dos oponentes. De la sensatez de un gobierno sumido en permanentes angustias fiscales no confía nadie. Sobre los hombres de PDVSA hay menos desconfianza, pero lo que está sobre el tapete no es el petróleo, sino el futuro del país. Es indispensable que tercie en la discusión interlocutores que no pertenezcan a ninguno de los dos bandos.

CLARIFICANDO EL PROBLEMA

Hay mucha confusión. Falta claridad analítica para deslindar las diferentes dimensiones o vertientes del problema. Contribuir a esta clarificación es el propósito de este artículo. Veo cinco vertientes del problema:

- 1) El deslinde de atribuciones y facultades entre el poder político y la gerencia de la industria petrolera (el problema de la autonomía administrativa de PDVSA).
- 2) La solidez técnica y la conveniencia del Plan de Inversiones 1991-1996.
- 3) La estructura fiscal venezolana y el régimen tributario especial para el sector petrolero.
- 4) Las implicaciones macroeconómicas (sobre todo de carácter fiscal y monetario) que se derivarán de la ejecución del Plan de Inversiones de PDVSA.
- 5) Las implicaciones para la futura estructura productiva de la economía venezolana (modelo de desarrollo).

Todos son aspectos de tal envergadura, que preocupa verlos mezclados con la polémica del primer punto, excesivamente cargada de contrapunteos personales y pleitos de palacio. En el fragor de esas batallas suelen tomarse decisiones inconvenientes.

LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE PDVSA

No ayuda en nada al debate el creciente divorcio entre el mundo político y la tecnocracia petrolera. Es cierto que el nivel técnico de los interlocutores políticos es muy deficiente y que éstos siguen aferrados a la vieja visión del negocio petrolero como una simple ubre de ingresos fiscales. Pero también es cierto que la tecnocracia petrolera ha dejado traslucir últimamente actitudes de prepotencia y ostentación, que no facilitan el entendimiento. Guste o no, el estrato político detenta el mandato democrático de decidir sobre el destino del país.

Causó desagrado en la Directiva de PDVSA el oficio del Ministro de Energía y Minas (12-8-91), en el que por instrucciones del Presidente de la República se les obligaba a someter a aprobación de la Asamblea de Accionistas, es decir del Ministro, las decisiones sobre las siguientes materias:

- Creación, disolución o fusión de empresas, así como nombramientos de directores.
- Contratación de deudas para proyectos o inversiones no contemplados en el presupuesto anual.
- Políticas de remuneración del personal.

Fué un oficio desdichado. El segundo punto estaba fuera de lugar, ya que si se llegasen a contratar deudas para proyectos no aprobados en el presupuesto, estaríamos frente a un problema de violación de normas que nada tiene que ver con la disputa sobre la autonomía administrativa. Es de suponer que el lapsus del Ministro se debió a la presión de CORDIPLAN, Hacienda y FMI para

ponerle coto a las recientes operaciones de emisiones de bonos de PDVSA en el exterior. Pero si ya ese endeudamiento estaba aprobado en el presupuesto, no tiene sentido recabar el visto bueno de la Asamblea en cada caso.

Más improcedentes son todavía las materias primera y tercera, que cercenan seriamente la autonomía administrativa. En toda sociedad mercantil, como es el caso de PDVSA, la Asamblea de Accionistas nombra precisamente unos directores-administradores para que ejecuten el "plan de negocios" aprobado por ella. Si la Asamblea no está satisfecha con la gestión de esos directores, siempre tiene la facultad de removerlos y nombrar otros en cualquier momento. Para qué, entonces, estar "rechequeando" las decisiones operativas de los administradores?. Incluso, si las circunstancias cambiantes exigen una revisión del presupuesto anual, una Asamblea Extraordinaria ad-hoc pudiera acometer esa tarea.

Tiene razón PDVSA en esta polémica. Pero se explica el desatino por el hecho de que los ánimos entre el Ministro y el Presidente de PDVSA están caldeados y ambos se están latiendo en la cueva mutuamente. Nadie cuestiona en teoría la potestad del Ministerio, en cuanto representante del Estado accionista, de dirigir y fijar las pautas del negocio petrolero, pero el actual Presidente de PDVSA no ha cesado de invadir en público y en privado el campo de competencia del Ministro. No es excusa que el Ministerio de Energía y Minas no tenga la infraestructura técnica para asumir el rol de contraparte política de la industria petrolera. El comportamiento de Andrés Sosa Pietri no ha estado a la altura de la madurez y del equilibrio, que ese puesto exige.

EL PLAN DE INVERSIÓN PETROLERA (1991-1996)

Pasemos a temas más serios. No es éste un plan de inversiones cualquiera. En seis años la industria petrolera planea aumentar su stock de capital tanto como en los últimos treinta años juntos. No podemos evaluar aquí a fondo el plan, pero hay ciertas líneas gruesas que merecen un comentario, en especial lo concerniente a los objetivos básicos y su peso relativo dentro del paquete de desembolsos. Las inversiones ascienden a la cantidad de 48.000 millones de dólares, de los cuales el 70 por ciento deberá provenir de recursos propios de PDVSA y el resto en partes iguales por vía de asociaciones y endeudamiento externos. Aproximadamente un tercio de los des-

embolsos están destinados a la actividad de **refinación**, principalmente de crudos pesados. La mitad será invertida en actividades de **producción** propiamente dicha (exploración y extracción). La restante sexta parte tendrá diversos usos, dirigidos principalmente a mejorar la capacidad de **comercialización** (flota de tanqueros, redes de distribución).

Hay suficiente consenso sobre la necesidad de las inversiones en adaptar y ampliar la capacidad de refinación de crudos pesados. Actualmente tres cuartas partes de nuestras reservas probadas pertenecen a crudos pesados y esta proporción continúa aumentando a causa del acelerado agotamiento de los yacimientos de crudos livianos y medianos. Aparte de que la capacidad de refinación a nivel mundial está hoy copada, sólo Venezuela con sus enormes reservas de pesados tendría el interés y la necesidad de invertir en refinación pesada. De lo contrario no habrá más remedio que dejar dormir en el subsuelo el petróleo pesado. Por otra parte, la refinación es una actividad industrial, que implicará un importante avance en el proceso de industrialización del país.

Menos consenso existe sobre las inversiones en el área de producción. Hay quienes cuestionan la ampliación de la capacidad de producción de actualmente 2,7 millones de barriles diarios a 3,6 en 1996, ya que ponen en duda la posibilidad de colocar esos volúmenes adicionales en el mercado. Ello implicaría aumentar sustancialmente el porcentaje de participación de Venezuela en la OPEP, lo cual se ve difícil. Los técnicos de la industria, sin embargo, tienen una apreciación más optimista de la demanda mundial y no cuentan mucho con la OPEP.

Pero tal como lo expuso recientemente Ramón Espinasa en un trabajo periodístico (Economía Hoy, 6-9-91), el argumento decisivo en defensa de las inversiones en producción es que el 90 por ciento de ellas está destinado exclusivamente a mantener la capacidad existente y sólo un 10% se desembolsará para aumentar la capacidad hasta la meta fijada.

El problema del mantenimiento de la capacidad de producción ha estallado en estos momentos como consecuencia de dos décadas de inacción. La política de extraer del negocio petrolero el máximo de recursos para el Fisco condujo al deterioro del potencial productor, que cayó de 3,7 millones de barriles diarios en 1970 a 2,3 en 1975. La bonanza posterior a la nacionalización permitió detener la declinación, pero a partir de 1983 comienzan a postergarse nueva-

mente las necesarias inversiones.

La declinación natural de los actuales yacimientos progresa a un ritmo superior al 20% anual. De no efectuar ninguna inversión de mantenimiento, Venezuela tendría en 1996 una capacidad de poco más de 600 mil barriles diarios, una quinta parte de la actual, con lo cual desapareceríamos como país exportador de petróleo. Aceptada como buena la proporción de 90 a 10 entre las inversiones de mantenimiento y las de expansión, no hay mucho más que discutir. El plan de inversiones pasa a ser una **cuestión de sobrevivencia del país**. La disputa podría centrarse, a lo sumo, en esos 2.500 millones de dólares que costaría expandir la capacidad en casi un millón de barriles (al nivel de 1970). Pero desaprovechar semejante ganga de generar tantos ingresos adicionales con tan baja inversión sería miope.

En conclusión, los proyectos de refinación y de producción están íntimamente ligados. Ambos tienen como objetivo preservar la posición histórica de Venezuela en el mercado petrolero mundial, con el nuevo pero ineludible ingrediente de la refinación pesada. Podrá cuestionarse una que otra inversión, pero el grueso del plan debe ejecutarse, a no ser que decidamos dejar de ser un país petrolero. Esta vía sólo sería planteable con seriedad, si existiera la alternativa de crear una economía no petrolera con similar potencial de ingresos y bienestar. Volveremos sobre este punto más adelante.

LA CARGA FISCAL DE PDVSA Y EL REDIMENSIONAMIENTO DEL PLAN

La tercera vertiente del problema se refiere al reparto de los ingresos petroleros entre el Fisco Nacional y la Industria Petrolera. Actualmente, el Fisco se queda con el 82 por ciento de los ingresos petroleros netos. Esta participación se compone de tres aportes: la regalía (un sexto del ingreso petrolero bruto), el impuesto sobre la renta (67,7% de la ganancia) y el gravamen sobre el incremento del "valor de exportación" (67,7% de 20% de los ingresos brutos). Con el restante 18 por ciento, PDVSA debería hacer frente a las inversiones programadas, pero las cuentas no dan.

PDVSA ha hecho dos planteamientos. Desean, en primer lugar, que se elimine la figura de los "valores de exportación". Alegan que ése es un anacronismo de la época de las concesionarias extranjeras, que manipulaban los precios de exportación para disminuir el aporte fiscal. Por cada 100 dólares de

ingresos PDVSA debe pagar impuestos como si hubiera percibido 120. El Plan Sexenal, en su escenario base, propone reducir el incremento fiscal del valor de exportación a 15% el primer año, 10% el segundo año y así sucesivamente hasta eliminarlo. Esta medida liberaría esos 6.000 millones de dólares de recursos propios necesarios para mantener el plan original.

La segunda petición de PDVSA se refería a aprovechar la reciente reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta para reducir la tarifa a ser aplicada a actividades de exploración, extracción y refinación de crudos pesados y gas natural, aduciendo que la actual tarifa de 67,7% convertía a esas actividades en no rentables y alejaba a posibles socios extranjeros. La nueva ley recoge esta petición, pero sólo para las nuevas inversiones realizadas en asociación con capital privado. Eso quiere decir que una misma actividad pagará un 30% de impuesto si hay un socio extranjero y 67,7% si la hace PDVSA sola. Un verdadero absurdo, que invita a la desnacionalización.

Ninguna de las dos peticiones van a ser aceptadas. Los ministros de Hacienda y Cordiplán saben que **no hay margen de maniobra** en el presupuesto para esas concesiones. Cuatro quintas partes de los ingresos fiscales provienen de PDVSA. Incluso sin reducir ese aporte, e Presupuesto del año que viene se vislumbra sumamente difícil. Sería ingenuo pensar que el gasto fiscal pueda ser reducido en la magnitud que PDVSA requiere para llevar adelante su plan de desembolsos propios.

Caso de no redimensionar el plan, el endeudamiento se duplicaría (aproximadamente 12.000 millones de dólares), lo cual representaría un tercio de los desembolsos propios de PDVSA. Tal relación de 1 a 2 entre deuda y recursos propios hace que el plan sea **financieramente descabellado**, lo cual obligará a redimensionarlo. De hecho ya hay consenso entre PDVSA y el Gobierno para que el endeudamiento externo no supere los 6.000 millones de dólares. Se verán afectados los proyectos que generan un menor flujo de caja en lo inmediato. De hecho, la industria petrolera ya está reprogramando las inversiones en orimulsión (BITOR), carbón (CARBOZULIA) y gas natural (Proyecto Cristóbal Colón).

EL SINSENTIDO DE LA REFORMA FISCAL

Es un verdadero sinsentido lo que está ocurriendo en materia de reforma

fiscal. Precisamente ahora que se hacía imperiosa la necesidad de reducir la dependencia de los ingresos fiscales petroleros para darle holgura a PDVSA en su plan de inversiones, el Congreso aprueba una reforma al impuesto que reduce todavía más los tributos no petroleros. Supuestamente el IVA debía compensar la reducción del impuesto sobre la renta por la nueva ley, pero resulta que, al rechazar el IVA, el año próximo la recaudación directa se reducirá a la mitad. Estamos avanzando en la dirección opuesta.

El desatino tiene una explicación. Todavía predomina, incluso entre connotados economistas, la visión rentista-fiscalista del negocio petrolero. Se piensa que el petróleo está ahí para proveer al Estado de los recursos con los que atender sus funciones públicas y para ayudar a diversificar la economía no-petrolera. Se piensa también que los ingresos fiscales petroleros son suficientes para cubrir estas necesidades. Nada tiene entonces de extraño ni de perjudicial que el Fisco dependa en alta medida del petróleo. Tampoco tiene razón de ser exigirles a los ciudadanos y a los otros sectores productivos "sacrificios" tributarios.

Pero han emergido dos elementos, que cuestionan el enfoque rentista. El primero es el derrumbe de la renta petrolera desde comienzos de la década de los 80 por el efecto combinado del deterioro de los precios y el descenso de la producción. El gasto público corriente por venezolano se ha reducido a la mitad en términos reales durante la pasada década. Es ingenuo pensar que el problema se resuelve con mayor eficiencia y pulcritud del gasto público. La dura realidad es que el petróleo ya no da más de sí para continuar viviendo de esa renta. Quien se resista todavía a aceptarlo, que observe el estado de la vialidad, las comunicaciones, los hospitales, el suministro de agua o las policías. Como las realidades económicas terminan siempre imponiéndose, en el fondo las privatizaciones son una reforma tributaria por la puerta de atrás. Los impuestos internos que hasta ahora le habíamos negado al Estado para que desarrollase la infraestructura de servicios, tendrán que pagarlos en adelante los ciudadanos en forma de mayores tarifas por los servicios privatizados.

El segundo elemento es el vuelco del negocio petrolero como tal. La declinación de los crudos livianos obliga a Venezuela a embarcarse en un costoso programa de desarrollo de crudos pesados, que, a su vez, arrastra consigo inversiones en refinación. Adicionalmente, la

dinámica del mercado petrolero mundial impone a sus agentes un acercamiento cada vez mayor al cliente final. Este nuevo posicionamiento de PDVSA en el mercado implica invertir fuertemente en procesamiento industrial y comercialización, tal como se ha estado adelantando con la estrategia de internacionalización. Como consecuencia de este vuelco, el negocio petrolero es cada vez menos rentístico y más productivo. No solamente ha disminuido la porción de renta en relación al excedente de explotación "productiva", sino que el nuevo entorno exige hacer caja propia para financiar inversiones. Otra razón más, por lo tanto, para deslastrar al petróleo de la carga de ser la única fuente importante de ingresos fiscales.

Si este debate permite crear conciencia sobre cómo el actual esquema fiscal inhibe el potencial de desarrollo de la nación, mucho habremos avanzado.

EL IMPACTO INFLACIONARIO DEL PLAN

Además de las consecuencias fiscales, la ejecución de plan de inversiones petroleras tendrá un enorme impacto monetario, que es la cuarta vertiente del problema. Lamentablemente, es bien sabida la íntima relación que existe entre el exceso monetario y la inflación (Véase artículo del autor en SIC, Agosto 1991).

Hay excesiva tendencia a responsabilizar al déficit fiscal de la inflación. Mi tesis es que, aun logrando un equilibrio "contable" de los ingresos y egresos fiscales, la larva de la inflación sigue presente. Ello se debe al hecho de que unos ingresos de origen mayoritariamente externo se destinan a un gasto predominantemente interno. La oferta interna de bienes y servicios no es capaz de absorber ese volumen de demanda (capacidad de compra) generado por los ingresos externos. Este desequilibrio estructural presiona sobre los precios, sin importar cuán equilibrado esté el presupuesto. Por supuesto, si además del desequilibrio estructural se presenta un desequilibrio fiscal contable, el impacto inflacionario será todavía mayor.

A nivel de la economía monetaria, el desequilibrio estructural se manifiesta en un crecimiento de la masa monetaria (el dinero) superior al necesario para financiar la masa de bienes y servicios, que la economía está en condiciones de producir o importar. Si para una misma masa de bienes y servicios hay más dinero disponible, el efecto inmediato será

un aumento de los precios de esos bienes y servicios. Esto es lo primero que aprenden los estudiantes de economía al explicar la identidad de las "cuentas nacionales".

Volvamos al plan de inversiones petroleras. El origen de los recursos de PDVSA es también externo. Parte de esa inyección de divisas será neutralizada monetariamente a través de la compra de insumos y servicios importados, pero otra gran parte (quizás del orden de un 60%) se convertirá en bolívares para financiar el componente nacional de la inversión y de los gastos operacionales. Una enorme masa de bolívares deberá ser absorbida a un ritmo muy acelerado por una economía interna modesta y hasta raquítica en algunas áreas. Es cierto que existe todavía una alta capacidad ociosa "nominal" en algunas ramas industriales, pero la capacidad de respuesta "real" se suele sobreestimar. El tiempo juega un papel importante, así como el grado de competencia en cada mercado. Situaciones cuasi-monopólicas se prestan a la realización de ganancias extraordinarias por la vía de aumentos de precios.

En este año 91, por ejemplo, PDVSA inyectará a la economía un "exceso" de 80.000 millones de bolívares. Este monto sería manejable a través de una absorción de liquidez por parte del BCV (encajes, bonos cero-cupón, etc.), si no se le sumara el impacto del gasto público. Pero ambos impactos simultáneamente no son manejables. Sin embargo, la solución no sería reducir el gasto de PDVSA, sino acometer una reforma fiscal que aumente los ingresos tributarios internos. Esto ya lo hemos repetido hasta la saciedad. Tampoco es solución el endeudamiento interno en bolívares. Esa supuesta "esterilización" de bolívares por parte de PDVSA es sólo temporal, ya que luego terminarán siendo reinyectados a la economía en forma de gasto e inversión.

Mientras tanto, y como no es realista prever una reforma fiscal hasta el próximo gobierno, no quedará más remedio que "hilar muy fino" en la implementación coordinada de la política macroeconómica, con el modesto objetivo de atenuar el problema monetario. Pero aun en la mejor de las hipótesis, una buena dosis de inflación será inevitable.

EL PAIS EN LA ENCRUCIJADA

Una última vertiente del problema se refiere al tipo de economía que emergerá como resultado de la ejecución del plan de inversiones petroleras. El país está frente a una encrucijada. Durante va-

rias décadas, el paradigma de desarrollo ha sido la **diversificación de la economía interna**. Primero fue la industrialización para sustituir importaciones. Luego vino con el primer gobierno de Pérez la industrialización en las áreas básicas (hierro, acero, aluminio, petroquímica). Finalmente, con el segundo gobierno de Pérez y su "paquete", se intentó especializar la economía hacia las exportaciones no tradicionales. Todos los intentos han tenido un denominador común: aprovechar los ingresos petroleros para disminuir su peso en la economía venezolana. Economía "petrolera" era un mal necesario, que debía ser superado cuanto antes.

El enfoque está cambiando radicalmente a niveles técnicos. El plan de PDVSA es un reflejo de ello. No se concibe ya el petróleo como una mera fuente de renta para dinamizar otros sectores, sino como el eje central del futuro desarrollo. Si la energía es la principal ventaja comparativa del país, es a través de ella como mejor puede insertarse Venezuela en la economía mundial. Paradójicamente, las mismas razones que hicieron declinar la importancia de la renta petrolera, están convirtiendo ahora al negocio petrolero en una alternativa válida y sana de desarrollo económico. Así como el cambio en la composición de los crudos ha obligado a transformar el negocio en una actividad productiva industrial, la traslación de la plusvalía hacia los eslabones finales de elaboración y comercialización obliga a invertir cada vez más en esas esferas.

La situación es de encrucijada, porque no es posible avanzar simultá-

neamente hacia una economía "petrolera" y hacia una economía "diversificada". En primer lugar, no habrá recursos para ello. En segundo lugar, "diversificar" la economía implica insertarse exitosamente en el mercado mundial con productos no tradicionales (valga decir, no petroleros). Ello exige el mantenimiento de una tasa de cambio suficientemente devaluada como para hacer esos productos competitivos. Pero la alta productividad de la actividad petrolera genera unos ingresos de divisas, que están permanentemente presionando hacia una tasa de cambio "sobreevaluada", que impide el acceso de otras actividades al mercado externo.

Esta contradicción, sobre la que ha venido insistiendo el economista Emeterio Gómez, está haciendo fracasar el "gran viraje" intentado por este gobierno hacia una economía exportadora no tradicional. Las cifras sobre las exportaciones no tradicionales después de tres años son elocuentes. La pretendida "reconversión" del aparato productivo no se está produciendo. Y si se materializa el plan de inversiones petroleras, la contradicción será más fuerte con el paso de los años.

El país necesita un consenso sobre la **especialización de su estructura productiva**. Hasta ahora hemos pretendido apostar a varias cartas al mismo tiempo, sin éxito. Hay que elegir. Cualquier vía que se adopte tendrá enormes implicaciones. Habrá perdedores y ganadores. Las políticas económicas no podrán ser ambiguas.

Intuitivamente me inclino a pensar que el futuro económico de Venezuela

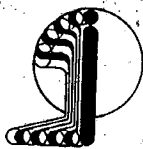
debe girar alrededor del petróleo. La inexorable presión hacia la globalización de las economías nacionales implica que cada país debe desarrollar sectores económicos, que le permitan insertarse ventajosamente en el mercado mundial. No hay otro sector económico en Venezuela, que no sea el energético, con similar potencial de inserción. La explotación de recursos minerales, el aluminio o el turismo pueden coadyuvar, pero no serán suficientes.

Pero me inquieta observar la poca reflexión sobre el tema. La población lo está pasando lo bastante mal, como para continuar dando bandazos, tipo "gran viraje". Preocupa saber cuál será el destino del "otro país", del mercado interno, del actual aparato productivo. Preocupa conocer los mecanismos por los cuales los frutos de la alta productividad de la economía petrolera se difundirán equitativamente en la sociedad. Preocupa conocer la forma de preservar el equilibrio entre las grandes corporaciones petroleras y una extensa red interna de empresas proveedoras.

Para atender todas estas preocupaciones haría falta que simultáneamente con el plan petrolero se elaborase un proyecto o modelo de economía interna, compatible con el nuevo paradigma de una economía petrolera. El primer paso es superar el divorcio entre la industria petrolera y el resto del país, para que no suceda como en el reciente VIII Plan de la Nación, que parecía ignorar que Venezuela todavía tenía petróleo, mientras los técnicos de PDVSA planificaban otro país impregnado de petróleo hasta los intersticios.



Por la vida



FUNDACION JOSE FELIX RIBAS

Educar es Prevenir

Fundación JOSE FELIX RIBAS : Investigación, Prevención y Tratamiento del uso indebido de Las Drogas. Tlfs.: 572.02.07 572.08.73 572.99.74

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA LA FISCALIZACION INTERNACIONAL DE LAS DROGAS. (P.N.U.F.I.D.)