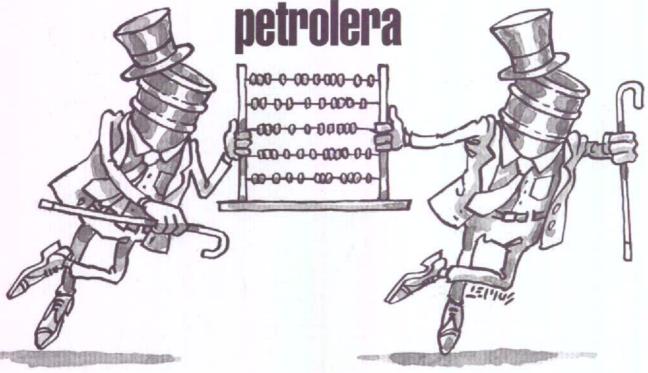


pág 263 no. 638 septiembre octubre

Economía política de la reforma petrolera



RAMÓN ESPINASA

Introducción

Este ensayo evalúa las consecuencias de la aplicación de la Ley de Hidrocarburos propuesta por el Ejecutivo, y la reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta que supuestamente la acompañará. Primero, se compara el marco fiscal actual y el propuesto de acuerdo a las características deseables de un sistema impositivo petrolero. Segundo, se evalúan las consecuencias para la recaudación fiscal y para el desarrollo de la explotación de los distintos crudos, de la aplicación del marco fiscal ante las variaciones del precio petrolero. Tercero, se ofrece una visión general del impacto económico de la reforma, y finalmente concluye exponiendo una serie de consideraciones de economía política que hacen poco creíble el sostenimiento del marco fiscal propuesto.

Comparación del marco fiscal actual y propuesto

El ingreso fiscal petrolero tiene dos fuentes fundamentales: la recaudación por concepto de regalía y por concepto de impuesto sobre la renta. La recaudación por concepto de regalía, proviene de aplicar una tasa de regalía a la totalidad de la producción. La recaudación por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISLR), proviene de aplicar una tasa de impuesto sobre la renta sobre las ganancias gravables, las cuales serán iguales al ingreso menos los costos, incluido en éste último el pago de la regalía.

Es importante destacar que no es sólo el monto de la participación fiscal lo que se debe comparar a la hora de contrastar dos esquemas fiscales. Igual de importante es la composición de dicha participación entre Regalía e ISLR. La composición de dicha participación es importante ya que la Regalía se paga sobre el ingreso cuando este se genera (ex-ante) e indepen-

dientemente del monto de las ganancias, en cambio, el Impuesto Sobre la Renta se paga sobre el monto de las ganancias una vez que éstas se han generado (ex-post). La participación fiscal puede ser igual en dos esquemas y aún así, la composición de la participación puede generar incentivos completamente opuestos para el inversionista, al influir sobre las características del riesgo que éste enfrenta.

La participación fiscal por barril se muestra en la siguiente tabla para ambos esquemas en función de dos parámetros, el precio y el costo por barril. Esta manera de expresar la participación fiscal nos permitirá discernir cómo se comportan ambos esquemas ante diversas contingencias, cómo cambia la participación del fisco ante precios altos y bajos, cómo afecta cada esquema fiscal los incentivos para la producción de los distintos crudos (recordemos que en el caso de los crudos livianos, generalmente la diferencia entre el precio y el costo del crudo es mayor que en el caso de los crudos pesados).



no. 638 septiembre octubre 2001

Tributación por barril bajo el esquema tributario propuesto y el actual

Propuesto (A)	Actual (B)
Regalfa = 30%, ISLR = 50% Tpb = 0.65 p - 0.5 c	Regalía = 16,7%, ISLR = 67% Tpb = 0.72 p - 0.67 c
Tpb = 0.15	Tpb = 0.05
Tpb = 0.80	Tpb = 0.77
Tpb = 1.08	Tpb = 1.08
Tpb = 1.45	Tpb = 1.49
Tpb = 2.10	Tpb = 2.21
	Regalía = 30%, ISLR = 50% Tpb = 0.65 p - 0.5 c Tpb = 0.15 Tpb = 0.80 Tpb = 1.08 Tpb = 1.45

P = precio; c = costo

Al comparar el esquema actual (B) con el esquema propuesto (A) tenemos que el esquema actual captura una fracción mayor del ingreso 0.72 vs. 0.65, pero también deduce una fracción mayor del costo 0.67 vs. 0.5. Cuál sistema recauda más dependerá de la relación precio – costo. Así, para llegar a conclusiones en cuanto a las bondades relativas de los dos esquemas debemos primero calcular cuál es la relación precio – costo que iguala la recaudación. Como se muestra en la tabla, ambos sistemas recaudarán el mismo monto si el ingreso es 2.4.

La primera pregunta que se debe responder es, cuál es el desempeño del marco fiscal ante el alza y disminución de los precios del petróleo.

Ante un alza de los precios petroleros, el esquema fiscal propuesto captura menos renta que el marco actual. Siempre que el precio sea mayor que 2.4 veces el costo por barril, el sistema actual recauda más que el propuesto. Al actual nivel de precios, esta es la situación de la inmensa mayoría de los crudos nacionales. El sistema propuesto es regresivo en términos fiscales, al menos respecto al sistema vigente, en el sentido que pierde eficiencia en la medida que la renta aumenta. El esquema propuesto es contrario a la necesidad de contar con un esquema "elástico" o progresivo; en lugar de recaudar renta cuando ésta se genera, el sistema propuesto recauda menos al aumentar la renta.

Otra manera de interpretar los resultados anteriores es que en la medida que el ISLR grava la diferencia entre el precio y los costos más la regalía, el esquema en el que aumenta la tasa de Regalía genera mayor recaudación cuando esta brecha se cierra (crudos más pesados y de extracción costosa), y la pierde cuando la brecha se abre (crudos más livianos y de extracción económica). De esta manera, el esquema propuesto refuerza aún más con respecto al esquema actual, el fuerte incentivo para desarrollar crudos livianos en relación con los pesados.

De acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, el fisco recauda menos cuando la brecha entre precio y costo por barril se abre. La contraparte de ello es que el inversionista retiene mayor parte de la ganancia cuando esta brecha se abre, es decir, el inversionista preferirá desarrollar los crudos livianos, en lugar de crudos pesados, donde la brecha es más pequeña. Es por ello que la crítica más importante a la propuesta fiscal petrolera es el sesgo que introduce en contra de la explotación de los crudos pesados, los cuales constituyen la inmensa mayoría de la base de recursos de hidrocarburos del país.

Ante una disminución de los precios, el marco fiscal propuesto aumenta la recaudación. Ahora bien, resulta necesario preguntarse por qué sería deseable que la recaudación del fisco aumentara justo en el momento donde no se están produciendo rentas. Igualmente es necesario preguntarse por qué es deseable colocar un costo adicional de 30% a la producción que se lleva a cabo en un escenario de precios bajos. Recordemos que la regalía se paga sobre el ingreso cuando este se genera (ex - ante) e independientemente de las ganancias, simplemente es un costo adicional.

Si la respuesta a la pregunta anterior es la estabilización del ingreso fiscal cabe señalar que una regalía alta es el principal detractor para el desarrollo de los crudos pesados en el país. En la medida que la producción no se materialice no se generará el ingreso del cual se deriva la participación fiscal. Bajo el pretexto de generar una renta alta o se generará ninguna¹. Por lo tanto, ante una disminución de los precios, el esquema propuesto haría muy costosa la producción de crudos pesados, obligando al cierre inminente de esta producción. En síntesis, el esquema propuesto resulta más rígido en la recaudación fiscal cuando los precios disminuyen, obligando al cierre de producción, especialmente de los crudos pesados.

Como conclusión de lo anterior, la falta de "elasticidad" del esquema propuesto deja "dinero sobre la mesa" cuando se generan rentas, y obliga al cierre de producción (con la respectiva pérdida fiscal) cuando los precios son bajos. Ambas razones contribuyen a desalentar la explotación de crudos pesados.

Impacto Económico de la Reforma

El esquema propuesto pone a riesgo la inversión en el desarrollo de capacidad adicional de 2 MMBD de crudos pesados con participación del capital privado en los próximos diez años. Que no se materialice la producción de los 2 MMBD de crudos pesados que están a riesgo significa que no habrá recaudación fiscal por este concepto. Mientras la recaudación estimada con un sistema alternativo que haga viable su explotación puede estar en el orden de 26 mil millones de dólares en diez años.

El gasto por el gobierno de este ingreso que de otra manera no existiría tiene un efecto sobre el producto del orden de 57 mil millones de dólares. Si a la cifra última sumamos la creación de riqueza asociada a los gastos de capital y operaciones (60 mil millones de dólares) en la producción de los 2 MMBD de crudos pesados, estamos hablando de creación de trabajo y producción de bienes y servicios del orden de 142 mil millones de dólares; casi una vez y media la totalidad de valor agregado como producción en la economía nacional este año. Esto es una vez y media la totalidad del empleo nacional este año. Es mucho lo que está en riesgo con la reforma propuesta.



pág 265 no. 638 septiembre octubre 2001

De la Viabilidad en el Largo Plazo del Marco Fiscal Propuesto

El marco fiscal propuesto conlleva una serie de incentivos que hacen poco creíble la viabilidad de dicho marco en el largo plazo. El esquema fiscal propuesto transfiere el grueso de la oscilación de ingresos a PDVSA, mientras estabiliza el ingreso fiscal con un aumento de la regalía, con lo cual exacerba la tensión natural entre PDVSA y el Fisco. Por un lado, de acuerdo con el esquema propuesto, cuando los precios suben por encima de la relación precio - costos de 2.4, el ingreso de PDVSA sube más aceleradamente que el del Fisco. Este hubiera sido el caso en los años 2000 y seguramente 2001. Ante tal eventualidad, el Gobierno pondría presión sobre PDVSA para que por la vía de dividendos transfiriese el ingreso adicional al Fisco y la empresa se resistiría. Por otro lado, cuando los precios caen, el ingreso de PDVSA cae más aceleradamente que la contribución fiscal, lo cual pondría en peligro las operaciones. Esta tensión hará insostenible la aplicación del marco propuesto en el largo plazo.

En realidad, lo que sucedería de aprobarse la reforma es que el fisco terminaría por apropiarse de las rentas por la vía de los dividendos (los cuales por su naturaleza discrecional generan mayores riesgos a la compañía) ante el alza de los precios, y por las vías ordinarias, regalía e impuesto cuando los precios disminuyen. Lo que no prevé el fisco al proponer esta reforma, son los incentivos implícitos en este marco institucional que conducen inevitablemente a eso mismo que la reforma busca evitar; este marco institucional estimulará la producción de livianos que son los crudos que menos pagarán al fisco. La recaudación será menor que con el esquema actual y no desarrollaremos nuestra vasta base de recursos. Este marco fiscal generará tensiones innecesarias entre PDVSA y el MEM, al mismo tiempo que no alcanzará sus propios objetivos.

A modo de conclusión, se tiene que la aplicación del marco fiscal propuesto por el Ejecutivo es inconveniente para el desarrollo de la industria petrolera y para el país porque no permite la apropiación de la renta cuando esta se genera, estimula el cierre de la producción ante la eventualidad de precios bajos, y en general, promueve sólo la explotación de crudos livianos, contraviniendo los propósitos deseables de desarrollar nuestra vasta base de recursos, concentrada en crudos pesados y extra-pesados.

Las consecuencias son aún más dramáticas cuando se comprueba que el marco propuesto incentiva la producción de crudos livianos, crudos donde se ubican en términos relativos, las mayores rentas, al mismo tiempo que le concede al fisco menor participación de ella. El marco fiscal propuesto mermará la producción de crudos pesados, cuyas pérdidas en términos del impacto fiscal y de la inversión petrolera para el país ascenderán a 142 mil millones de dólares. Visto lo anterior, las razones para la aplicación de este esquema fiscal no pueden sino ubicarse en el plano ideológico que dio sustento a la política petrolera que tuvo lugar durante tres lustros después de 1958, y que dieron al traste con la industria petrolera y la presencia de Venezuela en el mercado petrolero internacional.

RAMÓN ESPINASA.

ECONOMISTA.

Nota

Una versión más extensa y algo más sofisticada en términos algebraicos de las ideas contenidas en este ensayo pueden ser consultadas en "http://www.analitica.com". En este espacio he preferido solamente destacar los puntos que considero esenciales para la apreciación de los electos del nuevo marco fiscal propuesto por el Ejecutivo.

La regalía genera a su vez otros costos para el inversionista, la transferencia de riesgo al inversionista con el objetivo de estabilizar el ingreso fiscal, obliga el inversionista a asegurarse contra el riesgo de la oscilación de precios.