



Ideas para una política de hidrocarburos



Fernando Loayza Careaga*
Director de Maestría, Universidad
Andina Simón Bolívar

Voy a argüir que en esencia el debate sobre incrementar o no las regalías hasta aproximarse al 50% del valor de la producción en boca de pozo y fortalecer o no a YPFB no resuelven el problema de fondo que es *¿Cómo nuestra importante riqueza en hidrocarburos puede convertirse en la palanca que nos ayude a salir del estado de estancamiento y bajo desarrollo relativo en el que se encuentra la sociedad boliviana?*

El tema a tratarse se centrará mayormente en un tópico que recientemente ha ocupado la atención de gran parte de nuestros conciudadanos: la distribución y el manejo de los excedentes originados en la explotación de los hidrocarburos. Pretendo sugerir que no es recomendable intentar una profunda reforma del actual estado de cosas. Con algunos ajustes estratégicos, como una acción concertada entre el Estado, la industria y la sociedad civil será posible transitar desde el estado de tensión y desconfianza en el que nos encontramos hacia un nuevo arreglo que sea razonablemente equitativo y, por tanto, estable en los próximos años. Permítanme decirles también, desde un principio, que discrepo con las posiciones simplistas que afirman que esta problemática se reduce a la carga tributaria que puede tolerar la

industria petrolera y al involucramiento directo del Estado en la producción e industrialización de los hidrocarburos.

Los hidrocarburos en el ojo de la tormenta

La primera contradicción que tenemos que intentar explicar es *¿Por qué una exitosa política hidrocarburífera ha sido cuestionada por amplios sectores de la población que reclaman el retorno a políticas que tuvieron dudosos y limitados resultados en el pasado? ¿Cómo se explica que en Bolivia la sociedad reniegue de sus éxitos en política hidrocarburífera y se auto inflija un daño severo como ha sido la pérdida del contrato de exportación de gas a los Estados Unidos?*

La política hidrocarburífera vigente ha sido exitosa porque ha permitido que Bolivia multiplique en más de diez veces sus reservas gasíferas en menos de una década. Asimismo, Bolivia se ha transformado de una nación sobre la que se tenían dudas que pudiera cumplir con la exportación de gas al Brasil en una potencia gasífera capaz de abastecer por sí misma dicho contrato y otros varios similares; además, de cubrir sus necesidades internas en el futuro previsible. Amplios grupos sociales, sin embargo, no perciben estos éxitos como propios o merecedores de su apoyo al punto de haberse constituido en una de las principales razones para la defenestración del último gobierno nacional y del presidente de la república, que en su anterior gestión, precisamente implementó dicha política hidrocarburífera.

La explicación de esta contradicción no se

encuentra en la política hidrocarburífera en sí misma, sino en el contexto económico y de gestión del desarrollo en la que la misma se ha insertado. Vamos por partes. Primero, el éxito de la política hidrocarburífera coincide con la frustración del crecimiento económico esperado para la economía en los últimos cinco años. Así, el estruendoso éxito de la política hidrocarburífera coincide con una también resonante caída en la expansión económica del país. Era lógico, por tanto, que en el seno de la sociedad boliviana surgieran legítimos cuestionamientos sobre las reformas implementadas, en general, y sobre el aporte efectivo derivado de la expansión del sector de hidrocarburos, en particular.

Los tres últimos gobiernos se preocuparon muy poco para responder con solvencia el cuestionamiento social referido al rol del sector hidrocarburífero en la promoción del crecimiento económico. Estos se limitaron a resaltar que la exportación de gas a los EE.UU. sería ampliamente beneficiosa para el país por su considerable impacto en los ingresos fiscales. Esta misma posición fue adoptada por la industria, la cual aún con mayor tozudez que el gobierno, hacía incesantemente referencia a los ingresos adicionales que el Estado percibiría por dicho negocio. Ni el gobierno ni la industria, se condolieron con un pueblo que quería respuestas claras, apoyadas por hechos, de cómo el negocio del gas impactaría en su cotidianidad caracterizada en muchos casos por ingresos reales decrecientes, y exacerbada por la expansión del desempleo o el subempleo. Las empresas parecían pensar que: "¿Acaso a ellas les compete alguna responsabilidad con el desarrollo? Esas son responsabilidades del gobierno".

Así, en un contexto de reducción del crecimiento económico, la explotación hidrocarburífera basada en una gestión del desarrollo en la cual la industria no tiene otra responsabilidad que pagar impuestos y en la cual el gobierno no goza de la confianza de la población en cuanto al uso de los recursos públicos, se gestó un rechazo creciente de la población a la política petrolera vigente en el país. Ello ha conducido a una suerte de convergencia de expectativas en sentido que la política hidrocarburífera vigente tiene que rectificarse o sustituirse. Los éxitos innegables de dicha política han quedado de esta forma completamente ensombrecidos por la frustración que en materia de crecimiento y desarrollo afligen al país y que no son atribuibles a la política hidrocarburífera.

Ni el gobierno ni la industria, se condolieron con un pueblo que quería respuestas claras, apoyadas por hechos, de cómo el negocio del gas impactaría en su cotidianidad caracterizada en muchos casos por ingresos reales decrecientes, y exacerbada por la expansión del desempleo o el subempleo.

La gestión de excedentes

Una de las primeras víctimas de la canalización en el sector hidrocarburífero de las frustraciones por el bajo crecimiento económico del país ha sido el régimen tributario del sector hidrocarburos. Esto no debe llamarnos la atención pues fueron el propio gobierno y la industria quienes se encargaron, como se mencionó antes, de poner a este régimen en el centro del debate.

Comparativamente con el régimen tributario anterior a la capitalización de YPFB, el régimen tributario actual ha reducido significativamente una carga tributaria estrictamente basada en un impuesto ciego, como son las regalías, por el impuesto a las utilidades en el cual el Estado comparte parte del riesgo de la actividad petrolera. Esto es así porque los gastos en exploración son descontables para el cálculo de la utilidad y el régimen de depreciación acelerada facilita una

más pronta recuperación de las inversiones de riesgo y productivas realizadas por las petroleras con prelación al pago de impuestos por utilidades. Ciertamente, es razonable atribuir a este régimen tributario parte del éxito global que ha tenido la política hidrocarburífera. Sin embargo, en este sistema durante los primeros años de producción de los proyectos petroleros, el impuesto a las utilidades no recauda o genera rendimientos mínimos. Es precisamente por esta razón, que con el impuesto a las utilidades el Estado comparte parte los riesgos de la actividad petrolera.

El problema en el caso boliviano es que la menor recaudación relativa desde la industria de hidrocarburos, durante la etapa en la que se están recuperando las inversiones, ha coincidido con el periodo de frustración y cuestionamiento que discutimos anteriormente. Puede afirmarse, en consecuencia, que esta ha sido la gota que colmó el vaso. Los cuestionamientos de la población hacia los beneficios reales de la política hidrocarburífera vigente se vieron reforzadas en el hecho que, en los yacimientos nuevos por barril de petróleo o metro cúbico de gas extraído en boca de pozo, la carga tributaria ha disminuido considerablemente en comparación con los hidrocarburos descubiertos y desarrollados con anterioridad a la capitalización de YPFB. Ello ha creado una demanda de algunos grupos sociales y políticos por el restablecimiento de una regalía del 50%. La gran mayoría de la población que está desinformada respecto a que el régimen tributario existente tiende a corregir o disminuir esta disparidad en el tiempo, ha empezado a creer que una reorientación radical del régimen tributario hacia las regalías es precisamente lo que se necesita para que el sector hidrocarburífero aporte efectivamente al desarrollo del país.

No se comprende que un cambio de esta naturaleza no sólo afectaría severamente la rentabilidad de las inversiones realizadas en el sector sino el potencial que tenemos para atraer nuevas inversiones al mismo, incluso las estrictamente orientadas a la industrialización del gas. Fortalecer YPFB, devolviéndole su capacidad para explorar y explotar hidrocarburos directamente, tampoco resuelve el problema de las cuantiosas inversiones requeridas a no ser que pretendamos arriesgar los escasos recursos del Estado en emprendimientos petroleros o industriales de dudosa viabilidad, sacrificando nuestras urgencias de infraestructura, salud y educación. Un manejo inadecuado de esta coyuntura podría conducirnos a la paradoja de que el sector que por excelencia debe aportar excedentes a la economía boliviana se convierta

en una fuente más de demanda de los magros recursos del Tesoro General de la Nación.

Hacia una gestión de excedentes compartida

He mostrado que, al juzgar por los resultados alcanzados, la política hidrocarburífera del país ha sido exitosa. He intentado argumentar que las deficiencias que han conducido a la situación actual se han presentado en la articulación de esta política con las políticas de gestión del desarrollo del país.

Consecuentemente, considero que los elementos centrales de la política hidrocarburífera del país son adecuados y deberían preservarse. Ello no quiere decir, sin embargo, que varios aspectos de dicha política no puedan perfeccionarse o adaptarse mejor a las actuales circunstancias que vive el país. Por ejemplo, frente a la severa crisis fiscal que aqueja a Bolivia, se deberían hacer los mayores esfuerzos para que, manteniendo en lo sustantivo el régimen tributario vigente, se incrementen, tanto como sea posible, las recaudaciones fiscales en el corto plazo. Así, el gobierno y la industria están considerando un sistema que permita anticipar parte de las utilidades durante el periodo de recuperación de la inversión las cuales no serían descontables, para fines impositivos, de las utilidades que se realicen en el futuro. Este podría ser un justo sacrificio de la industria petrolera para compartir con el resto de los sectores parte de los costos del ajuste que tiene que financiarse para viabilizar hacia delante la economía boliviana. Quisiera resaltar, sin embargo, que un cambio de este tipo no modifica en esencia la política tributaria hacia esta industria sino que se trata de un ajuste creativo a las circunstancias por las que atraviesa el país.

En la interfase de la política hidrocarburífera con la política de gestión del desarrollo, el cual ha sido hasta ahora el eslabón más débil de la cadena, quisiera en esta oportunidad proponer que se incorpore sistemáticamente la evaluación de impacto socioeconómico en el diseño y aprobación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector hidrocarburífero. Bien aplicada la evaluación de impacto socioeconómico permite no sólo identificar y manejar potenciales efectos negativos de actividades, proyectos y políticas petroleras en diferentes grupos sociales sino también identificar y aprovechar efectivamente las oportunidades de desarrollo que se creen por efecto de dichas políticas, planes, programas y proyectos ■

* Versión libre realizada por Redacción Central sobre la base de la transcripción de la cinta magnetofónica.