

Venezuela y los impuestos al petróleo importado en Estados Unidos

Pedro A. Palma

Domingo Fontiveros

Octubre 1986

En 1986 el Congreso de Estados Unidos de América aprobó la implantación de un impuesto al consumo de hidrocarburos producidos localmente o importados. Esto se hizo para evitar la dislocación del consumo debido al desplome que sufrieron los precios internacionales a comienzos de ese año. Esta decisión desencadenó una fuerte polémica en Venezuela, argumentándose que un gravamen de ese tipo podría afectar severamente nuestras exportaciones. En el presente artículo se analizan las consecuencias que la implantación de un impuesto de este tipo podría tener, para luego determinar la justificación o no de la reacción que, en su momento, se materializó en Venezuela.

Recientemente el Congreso de Estados Unidos de América aprobó la implantación de un impuesto al consumo de petróleo en ese país, equivalente a 8,2 centavos de dólar por barril para los crudos producidos localmente y 11,7 centavos de dólar por barril importado. Los fondos recolectados serán destinados a la formación de un fondo que se utilizará para combatir la contaminación ambiental en esa nación.

Este hecho desencadenó una encendida protesta en Venezuela por considerarse que dicha decisión afecta nuestras exportaciones en un doble sentido: por un lado, encarece el petróleo y limita así el crecimiento de la demanda de nuestro principal producto de exportación en nuestro principal mercado, y por el otro, establece un trato discriminatorio contra los hidrocarburos importados a favor de los locales, lo cual es contrario al espíritu de libre competencia y de oposición al proteccionismo que impera en el gobierno de esa nación.

Creemos conveniente analizar este episodio para ubicarlo en su justa perspectiva y tratar de extraer algunas conclusiones y recomendaciones para la política pública en Venezuela.

En primer lugar, debe observarse que los efectos inmediatos de la medida en cuestión no se corresponden con la sobrerreacción que se observó en los medios gubernamentales y políticos del país. De hecho, este impuesto, aunque se traducirá

en un encarecimiento de los hidrocarburos en Estados Unidos, será de carácter marginal, sin que quepa esperar una contracción importante de la demanda como consecuencia del mismo. Igualmente, aun cuando el esquema impositivo aprobado contiene un componente discriminatorio contra el petróleo importado, el mismo es despreciable, ya que tan sólo pecha a los hidrocarburos foráneos en 3,5 centavos de dólar por barril más que a los locales, lo cual constituye un diferencial mínimo en comparación con los precios actuales que oscilan entre los US\$ 12 y US\$ 14 por barril.

Sin embargo, no deja de ser importante lo acontecido, ya que, en primer término, se hizo explícito nuevamente el hecho de que aun cuando el espíritu que priva en el gobierno norteamericano es el de oponerse a la implantación de medidas proteccionistas, en ningún momento debemos confiarnos en que la administración del presidente Reagan impedirá siempre que se apliquen éstas. Al igual que en el caso que nos ocupa y en el del subsidio a las exportaciones de trigo norteamericano recientemente acordado, es factible que en el futuro el presidente ceda a presiones políticas internas para no oponerse a decisiones del Congreso de ese país, aun cuando las mismas estén en contra de la filosofía de libre comercio que existe en el gobierno, y de las promesas formales de veto que se hagan por parte de voceros del Ejecutivo.

En segundo término, es posible que esta decisión sea el preámbulo a la reapertura de discusiones para la implantación de elevados impuestos a los hidrocarburos importados por Estados Unidos, ideas estas que se estuvieron discutiendo en el Congreso norteamericano desde 1985, y particularmente durante los primeros meses de este año.

Proposiciones de impuestos a las importaciones de petróleo

Varios congresantes de Estados Unidos han propuesto la implantación de impuestos a las importaciones de hidrocarburos, que podrían oscilar entre US\$ 5,00 y US\$ 10,00 por barril, llegándose incluso a considerar la posibilidad de aplicar un impuesto diferencial a los productos refinados muy superior al de los crudos. En este sentido, entre las proposiciones más importantes se destacan las hechas por el senador Gary Harte del estado de Colorado, y aspirante a la presidencia de Estados Unidos por el Partido Demócrata, la de los senadores Malcolm Wallop de Wyoming y Lloyd Bentsen de Texas, y la del senador David L. Boren de Oklahoma, todos ellos provenientes de estados productores de petróleo.

La proposición del senador Hart, conocida como la "Oil Freedom Act of 1985", fue propuesta en el mes de julio del año pasado, y consiste en la aplicación de una tarifa única de US\$ 10,00 por barril de petróleo importado. Por su parte, la propuesta de los senadores Wallop y Bentsen es la de establecer un impuesto variable a las importaciones petroleras norteamericanas con el fin de asegurar un precio mínimo de US\$ 22,00 por barril; de esta forma, si el precio internacional es inferior a aquel nivel mínimo, se cobraría un impuesto de importación equivalente a la diferencia entre dicho precio y US\$ 22,00. Por último, el senador Boren propuso la aplicación de una tarifa de US\$ 5,00 por barril de crudo importado y otra de US\$ 10,00 por barril de productos refinados; dichas tarifas se irían reduciendo proporcionalmente en la medida en que los precios internacionales superasen US\$ 25,00 por barril y desaparecerían cuando el precio alcanzase US\$ 30,00.

Objetivos perseguidos y las consecuencias de su implantación

Estas propuestas de tributación al petróleo tienen como finalidad común elevar artificialmente el precio del petróleo importado, así como el de sus derivados, produciendo simultáneamente ingresos adicionales al Tesoro norteamericano, que en algunos casos pudieran alcanzar magnitudes sustanciales. Paralelamente, ello generaría un margen de protección significativo a la industria petrolera de ese país, lo que permitiría aumentar sus beneficios y mantener un ritmo de producción, exploración e inversiones que contribuyese a reducir la dependencia energética de esa economía de los hidrocarburos importados.

En términos más precisos, los principales efectos de una tributación especial al petróleo importado serían los siguientes:

1. Proteger a la industria petrolera norteamericana, la cual se ha visto severamente afectada por la reducción de los precios internacionales del petróleo, ya que sus costos de producción son sustancialmente mayores que los de muchos países productores, particularmente los de la OPEP.

Esta situación es de particular importancia para Estados Unidos, ya que la caída de estos precios y su eventual estabilización en niveles bajos, desestimularía grandemente las inversiones en esa industria, limitándose no sólo los esfuerzos exploratorios, sino también el potencial de producción, ya que resultaría antieconómico mantener en actividad múltiples campos petroleros.

A su vez, esto afectaría grandemente a las economías de los estados productores de petróleo de ese país, como de hecho se ha venido observando en los últimos meses, generándose situaciones recesivas que aumentan el desempleo. Sintomático de ello son las estimaciones publicadas recientemente por revistas especializadas que ubican en 50 por ciento la contracción en gastos de exploración y perforación de nuevos pozos durante el presente año en relación con 1985.

2. Impedir que la súbita desvalorización del crudo en el mercado internacional se traduzca en un abaratamiento equivalente de los productos derivados, lo cual estimularía grandemente su demanda, pudiendo incluso borrar de la mente del pueblo americano la conciencia conservacionista que tanto costó desarrollar.

Esto también podría demorar o desacelerar los esfuerzos que se han venido haciendo en ese país con el fin de sustituir el petróleo por otras fuentes alternas de energía, pudiéndose incurrir en cuantiosas pérdidas por esta razón.

3. Evitar el aumento de la dependencia de suministro externo de petróleo de Estados Unidos que se crearía por la combinación de una disminución de la oferta de hidrocarburos locales y el incremento de la demanda del crudo importado, como consecuencia de sus menores precios. Éste es un objetivo de importancia para ese país, ya que además de las razones económicas adversas relacionadas con esta dependencia, existe un factor estratégico y de seguridad de gran trascendencia.

4. Ayudar a reducir el déficit comercial de Estados Unidos a través de la disminución de las importaciones de hidrocarburos.

5. Incrementar los ingresos fiscales con el fin de moderar el déficit presupuestario, que para este año se estima en una cifra superior a US\$ 220.000 millones. Si bien este objetivo no se menciona explícitamente por los proponentes del impuesto, es sin duda uno de los más importantes, particularmente en los actuales momentos, cuando el Congreso de ese país ha tomado decisiones trascendentales que obligan a la administración federal a reducir dicho déficit en una forma drástica y en un plazo relativamente breve. Tómese en consideración que un impuesto de US\$ 10 por barril importado podría producir directamente para el Tesoro americano cerca de US\$ 20.000 millones en un año.

En relación con este punto vale la pena mencionar que, en el caso de la gasolina, Estados Unidos tiene la proporción de impuesto más pequeña entre los principales países industrializados (29 por ciento frente a 79 por ciento en Italia, 74 por ciento en Francia, 67 por ciento en Gran Bretaña, 61 por ciento en Alemania Federal y 41 por ciento en Japón, para citar algunos). Estos diferenciales impositivos explican en parte porqué el precio de la gasolina en Estados Unidos es uno de los más bajos en el mundo industrial (el equivalente a la mitad del que rige en muchas economías industriales y en algunos casos cercano a un tercio, como es el caso de Japón, Italia y Dinamarca) y cómo las recientes caídas del precio de los hidrocarburos al nivel mundial se han sentido con mayor fuerza en el mercado americano que en otros países.

Así, entre agosto de 1985 y agosto de 1986, el precio final de la gasolina en Estados Unidos descendió en casi 30 por ciento, mientras que en Italia apenas ha bajado en menos de 5 por ciento, 10 por ciento en Japón y alrededor de 20 por ciento en Francia y Gran Bretaña. Estas comparaciones revelan que los impuestos petroleros en Estados Unidos pueden aumentar mucho todavía, antes que el precio final de algunos de sus derivados más importantes sea semejante al de otros países desarrollados.

Quienes se oponen a la implantación de este tipo de medidas aducen que un impuesto al petróleo importado atentaría contra el espíritu de libre competencia que priva en ese país, ya que esa acción no es más que una medida proteccionista. Adicionalmente, ello contribuiría a crear inflación y a restringir la capacidad competitiva externa de las empresas que utilizan hidrocarburos como materia prima, o consumen electricidad generada por vía térmica, limitándose así sus posibilidades de exportación. Esto último neutralizaría en buena medida el efecto favorable del impuesto sobre las transacciones comerciales externas, al que ya nos referimos, y restringiría las posibilidades de crecimiento económico.

En términos políticos, debe observarse que los estados americanos consumidores de petróleo se verían seriamente afectados con la aplicación de una medida como ésta. De allí que los senadores y representantes de estos estados hayan sido los que expresaron su oposición a este tipo de impuesto, y bloquearan hasta ahora su aprobación en el Congreso.

Posibilidades de aprobación e implantación

Uno de los opositores más influyentes en la aplicación de este tipo de impuesto es Thomas P. O'Neill, representante demócrata por el estado de Massachusetts

y "Speaker of the House of Representatives", posición que le da un peso preponderante en Washington. Existe la firme creencia de que mientras O'Neill continúe desempeñando sus funciones en el Congreso, no se aprobará ninguna de las modalidades propuestas en materia de impuesto al petróleo importado, ya que el Estado del cual él proviene sería uno de los más severamente afectados por esa decisión. Igualmente, O'Neill ha manifestado su abierto desacuerdo con el uso de esquemas como los planteados con fines fiscalistas, pues desde su punto de vista no se justifica tratar de lograr una reducción del déficit del sector público a través de la implantación de impuestos como éste, sino más bien a través de esfuerzos serios en materia de racionalización y relocalización del gasto.

La posición de O'Neill ha sido secundada por un grupo importante de congresantes americanos, destacándose entre éstos el senador Robert Doles, jefe de la fracción parlamentaria republicana del Senado, y Robert Packwood, quien preside el Comité de Finanzas del Senado.

Sin embargo, esta fuerte oposición puede verse debilitada en el futuro cercano, ya que el señor O'Neill se retirará de su cargo a finales del presente año, siendo muy probable que su sustituto sea el señor James Wright, representante de Texas, estado productor de petróleo en donde existe una sólida esperanza de que el esquema impositivo discutido se apruebe.

Otro opositor al impuesto en cuestión es el presidente Reagan, quien ha anunciado su intención de vetar una decisión de este tipo. Sin embargo, ya existen precedentes de que no necesariamente las intenciones de veto del presidente privan en el momento culminante, ya que las presiones políticas pueden llegar a tales niveles que imposibiliten, de hecho, al primer mandatario ejercer ese derecho.

Dadas las anteriores circunstancias, algunos observadores que conocen de cerca las realidades políticas de Washington, y que están familiarizados con el proceso de toma de decisiones en el Congreso norteamericano, coinciden en pensar que la aprobación e implantación de un impuesto a las importaciones petroleras es probable, pudiendo esto producirse en un plazo relativamente breve.

Impactos para Venezuela

Ante esta situación cabe preguntarse cuáles serían los efectos que la aplicación de un impuesto de este tipo tendría sobre Venezuela. La respuesta a esa interro-

gante no es fácil, ya que la misma depende de una serie de circunstancias, tales como el tipo de impuesto a aplicarse, el eventual tratamiento preferencial que pudiera darse a algunos países proveedores de Estados Unidos en detrimento de otros, y el nivel de precios imperante en el mercado en el momento de la implantación del impuesto, entre otras consideraciones. En esta sección trataremos de analizar algunos aspectos relevantes en torno a esta materia.

Debemos comenzar diciendo que todo impuesto a las importaciones afectaría negativamente a Venezuela, al igual que a los otros países proveedores de Estados Unidos, ya que ello reduciría la capacidad competitiva de los exportadores en beneficio de los productores locales.

Si la modalidad adoptada fuera la de un impuesto único –US\$ 10 por barril importado, por ejemplo– y sin tratamiento preferencial para ninguno de los proveedores, el efecto negativo sobre éstos tendería a ser menor, ya que las consecuencias se distribuirían en forma más o menos uniforme entre los diferentes proveedores. En este caso, los más afectados serían los que más venden a Estados Unidos y los que tengan un mayor porcentaje de crudos o productos baratos, ya que éstos se encarecerían en una proporción mayor que los crudos o productos de mayor precio en el mercado. En este caso, Venezuela sería uno de los grandes perdedores, ya que, como puede observarse en los siguientes cuadros, somos el primer proveedor externo de Estados Unidos y vendemos un elevado porcentaje de nuestro paquete de exportación a ese país, condiciones que nos hace altamente vulnerables a acciones de este tipo.

Adicionalmente, un elevado porcentaje de nuestras ventas foráneas está constituido por crudos pesados y por productos residuales con alto contenido de azufre (ver cuadro 3), que tienen precios inferiores a los promedios del mercado; en consecuencia, el encarecimiento que éstos sufrirían con la implantación de un impuesto único por barril sería mayor en términos relativos que el que padecerían los crudos livianos y los productos blancos (naftas, gasolinas, etc.), lo que podría generar una mayor apetencia por estos últimos en detrimento de los primeros.

En caso de que el impuesto que se apruebe fuese el propuesto por el senador Boren (US\$ 5 por barril de crudo y US\$ 10 por barril de producto), Venezuela se vería seriamente afectada, ya que no sólo somos el principal proveedor extranjero de productos a Estados Unidos, sino que tenemos un alto componente de nuestro paquete de exportación constituido por derivados (40 por ciento, aproximadamente). Esto se debe a la elevada capacidad de

Cuadro 1
 Importación de crudos y productos de Estados Unidos (*)
 (Miles de barriles diarios)

| País | Importaciones | % Importaciones totales | % Importaciones productos |
|----------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Venezuela | 874 | 14,5 | 5,5 |
| Canadá | 775 | 12,3 | 4,9 |
| México | 727 | 12,1 | 4,6 |
| Arabia Saudita | 564 | 9,4 | 3,6 |
| Nigeria | 383 | 6,4 | 2,4 |
| Gran Bretaña | 365 | 6,1 | 2,3 |
| Indonesia | 326 | 5,4 | 2,1 |
| Otros | 2.040 | 33,8 | --- |

(*) Corresponde a las importaciones de mayo de 1986.
 Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Cuadro 2
 Exportaciones de crudos y productos de Venezuela
 por área geográfica en 1985.

| Área | Porcentaje |
|---------------------------|-------------------|
| Estados Unidos | 51 |
| Europa | 22 |
| Centroamérica y el Caribe | 13 |
| Curazao/Aruba | 6 |
| Suramérica | 5 |
| Japón | 1 |
| Otros | 2 |
| Total | 100 |

Fuente: Pdvsa.

Cuadro 3
Composición porcentual de las exportaciones
petroleras venezolanas en 1985.

| Tipo de exportación | Porcentaje |
|----------------------------|------------|
| Crudos: | 100 |
| Livianos (más de 30 API) | 17 |
| Medianos (22 API a 30 API) | 10 |
| Pesados (menos de 22 API) | 63 |
| Reconstituidos | 10 |
| Productos: | 100 |
| Gasolinas/Naftas | 27 |
| Destilados | 30 |
| Residual bajo azufre | 1 |
| Residual alto azufre | 34 |
| Otros | 8 |

Fuente: Pdvsa.

refinación que tenemos, la cual contrasta con la de otros países, como México, el cual exporta crudos en su gran mayoría y absorbe localmente el grueso de los productos que refina.

La aplicación de un impuesto diferencial de este tipo estimularía a los importadores norteamericanos a adquirir más crudos de otras fuentes para ser refinados localmente, limitándose así las posibilidades de venta de nuestros productos derivados.

Un factor adicional que determinaría el impacto de un impuesto a las importaciones de hidrocarburos sería el eventual tratamiento preferencial que pudieran recibir algunos países proveedores de Estados Unidos. Así, si las exportaciones petroleras de México y Canadá fueran eximidas de pagar la tarifa aprobada, dada su condición de países fronterizos con Estados Unidos, Venezuela y el resto de los proveedores se verían severamente afectados, ya que los importadores de ese país preferirían comprar hidrocarburos más baratos a las naciones favorecidas con el tratamiento preferencial.

Otro elemento determinante del impacto que este tipo de impuesto tendría sobre los exportadores sería el precio que imperase en el mercado en el momento de su implantación. Así, si un impuesto de US\$ 5 por barril se aplicase hoy, cuando el precio promedio del mercado oscila entre los US\$ 12 y los US\$ 14 por barril, ello equivaldría a elevar aquel precio a un nivel próximo a los US\$ 18 por barril, el cual todavía sería muy inferior al que prevaleció en 1985. De esta forma, todavía se podría operar un estímulo de la demanda, aun cuando no tan intenso como el que se esperaría en caso de que los precios se estabilizaran en los niveles actuales.

Por el contrario, si la reducción de los precios hubiese sido menos intensa a la observada, estabilizándose éstos en niveles próximos a US\$ 20 por barril, la aplicación de aquel impuesto habría tenido consecuencias mucho más severas, ya que la demanda en Estados Unidos no se habría visto estimulada por el abaratamiento internacional de los hidrocarburos.

Debe señalarse, por último, que un impuesto al petróleo importado en Estados Unidos que estimule la producción interna en ese país y desestime las importaciones, puede llegar a tener efectos depresivos sobre los precios en el mercado mundial de hidrocarburos, dada la importancia que tienen las importaciones de ese país en la formación de demanda. Si, además, el impuesto adoptado fuera discriminatorio, las preferencias se inclinarían probablemente por la discriminación de los hidrocarburos provenientes de la OPEP, por lo cual el mercado para las exportaciones de estos países pudiera verse disminuido considerablemente, y podría conducir a nuevas situaciones de sobreproducción que bajarían aún más los precios, o a nuevas cuotas de producción inferiores a las actuales. En consecuencia, los ingresos por exportación de estos países sufrirían una nueva tendencia a la baja.

A modo de conclusión, si bien es cierto que no se justifica la sobre-reacción que se observó en los medios oficiales y políticos venezolanos ante la implantación del impuesto de 11,7 centavos de dólar al petróleo importado y de 8,2 centavos al local, es importante alertar acerca de las posibilidades de que en ese país, nuestro principal mercado, se implante un impuesto al petróleo importado similar a alguno de los propuestos recientemente, ya que esto nos afectaría grandemente en nuestra condición de primer proveedor externo de crudos y derivados a esa nación.

Es necesario que busquemos el apoyo de quienes pueden impedir la aplicación de una moción como ésta, por lo que se hace indispensable realizar todos los

esfuerzos en el ámbito político, diplomático y de *lobbying* para obtener soporte del mayor número de congresantes norteamericanos provenientes de estados consumidores de petróleo, que también se verían afectados por la aplicación de un impuesto de este tipo.

Así como hay buenas razones desde la óptica del interés de Estados Unidos para justificar un aumento del impuesto al petróleo, también las hay para evitar su aprobación y buscar fórmulas distintas que produzcan los mismos efectos. La principal razón estratégica, desde el punto de vista americano, para contrarrestar con tributos el descenso en los precios del petróleo es evitar incurrir en una nueva dependencia energética del petróleo importado, la cual podría desarrollarse si el consumo de hidrocarburos fuese estimulado por los actuales bajos niveles de precios.

Sin embargo, existen fórmulas negociables para asegurar un suministro seguro en el largo plazo y a precios razonables; entre éstas pueden encontrarse mecanismos que satisfagan los intereses de consumidores y productores a un costo social inferior al que ahora está contenido en estas proposiciones de carácter impositivo. A este respecto, Venezuela pudiera liderar propuestas de esquemas globales de negociación internacional del petróleo que contribuyesen a estabilizar el mercado y a hacer previsible su evolución futura. Con éstas se podría disuadir al público norteamericano de apoyar políticas impositivas que incidirían negativamente en su nivel de bienestar.

Ensayos sobre la economía venezolana

MetroEconómica, 25 años

Compiladores:

Pedro A. Palma

Cristina Rodríguez

José Barcia Arufe



MetroEconómica