

ALGUNOS PAÍSES NO INVIERTEN SU RENTA HIDROCARBURÍFERA EN DESARROLLO

La explotación de hidrocarburos genera importantes ingresos para países y empresas en el mundo. Algunos de esos países, aunque pocos, destinan esos recursos a inversiones que multiplican sus ingresos y que luego generan más beneficios y bienestar para su población. Otros, en cambio, destinan principalmente al gasto, sin garantizar su sostenibilidad ni su diversificación económica; por el contrario, corren el riesgo de frenar su desarrollo.

Un país ejemplo de aprovechamiento de la bonanza es Noruega, el cual destina sus recursos provenientes de la renta petrolera a la adquisición de activos financieros, específicamente acciones de empresas y bonos que garanticen importantes niveles de rentabilidad, así acumula importantes recursos que se convierten nuevamente en inversiones.

En el otro extremo se encuentra Nigeria, país que ha priorizado el gasto innecesario y que, adicionalmente, presenta altos indicadores de corrupción.

El que un país cuente con bastantes recursos no renovables, como hidrocarburos y otros, no garantiza el desarrollo económico y social, siendo necesarias políticas y estrategias orientadas a diversificar el aparato productivo.

Por esta razón, el análisis de las políticas y estrategias que se implementan en Bolivia respecto a su riqueza gasífera adquiere prioridad, más aún cuando la renta obtenida por su comercialización representa alrededor de 50% de las exportaciones del país.

Nigeria

Este país es el mayor productor de crudo de África, con una producción que

alcanza a 25% de todo el petróleo crudo de ese continente y 3% del total mundial.

Los sectores de gas y petróleo han sido los más importantes dentro de su economía desde el auge de los precios del petróleo en los años 70. En 1977 creó su propia empresa estatal Nigerian National Petroleum Company (NNPC). El país cuenta con grandes reservas petrolíferas.

En términos de su economía interna, la producción de crudo representa cerca de 21,5% del PIB nacional, un 90% de las exportaciones y cerca de 80% de los ingresos fiscales del Estado.

La mayor parte de la producción de hidrocarburos en Nigeria proviene de acuerdos de riesgo compartido (joint venture), en las que la empresa nacional de petróleo tiene una participación mayoritaria y empresas como Shell, Chevron, Mobil, Agip, Elf y Texaco son accionistas minoritarias, las cuales operan esos campos. En años recientes, el Gobierno ha tenido problemas para cumplir con su aporte de capital para esos acuerdos de riesgo compartido.

El gobierno federal de Nigeria administra los ingresos por la producción y comercialización de petróleo crudo. Desde el 2004, el presupuesto federal considera como referencia un precio de 59 dólares por barril de petróleo y los ingresos recibidos por encima de ese precio son depositados en una cuenta del Banco Central. El resto se asigna a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local, con 13% adicional destinado a los estados productores de petróleo.

Sin embargo, a pesar que el primer descubrimiento de petróleo en Nigeria data del año 1956, ese país no ha podido canalizar los ingresos obtenidos del petróleo para desarrollar su economía debido

a una mala política de gasto y una gestión inadecuada, caracterizada, además, por constantes cambios de gobierno en medio de escándalos de corrupción y profundos conflictos sociales, incluso varias guerras civiles por mayor control del petróleo y participación política entre las regiones y tribus del Norte y del Este. Asimismo, una parte importante de los ingresos del sector ha sido desperdiciada en diferentes gastos corrientes.

De acuerdo con el informe "African Economic Outlook", las inmensas reservas de petróleo de Nigeria y su dinamismo empresarial no han repercutido en el progreso social ni en el desarrollo sostenible. Los indicadores del desarrollo humano muestran que el país todavía no ha alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas colocó a Nigeria en el puesto 154 de 179 países, por detrás de la media del continente africano.

Noruega

Noruega es un estado monárquico de Europa. Es el tercer exportador de petróleo del mundo después de Rusia y Arabia Saudita, y su industria petrolera representa una cuarta parte de su PIB nacional.

Noruega descubrió su potencial hidrocarburo en los años 60, cuando tenía una economía basada principalmente en la industria pesquera y muy poco dependiente de las importaciones de petróleo debido a importantes avances en el desarrollo de la hidroelectricidad.

Cuando el país nórdico comenzó la etapa de producción petrolera, en 1971, decidió desarrollar, primero, una serie de normativas que garanticen el mayor beneficio para toda su población y una

importante participación estatal en esta actividad. Durante la década de los 80, el Gobierno tuvo que fortalecer con significativas inversiones a Statoil, a fin de garantizar una importante participación estatal en el rubro petrolero.

En 1990 creó un Fondo Petrolero también denominado Fondo de Pensiones, para administrar los ingresos por hidrocarburos. Este Fondo comprende todos los ingresos derivados del petróleo, así como los beneficios de las inversiones, menos una porción que se destina al presupuesto del gobierno, que alcanza solamente a 4% de los retornos de dicho Fondo.

Uno de los aspectos más interesantes del caso noruego es que los recursos de este Fondo se invierten en activos financieros, que son acciones en empresas y bonos (incluyendo deuda soberana) en todo el mundo. Es decir que no consumen su renta sino la invierten en el exterior y, además, estas inversiones, a su vez, les generan mayores rendimientos; constituyéndose en un círculo virtuoso generador creciente de ingresos para su país.

A la fecha, el Fondo de Pensiones Noruego acumuló más de 710 mil millones de dólares americanos como resultado de la aplicación de un impuesto de 78% sobre las utilidades de las empresas petroleras que operan en ese país.

Bolivia

Bolivia, especialmente desde la gestión 2005 con la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el incremento de los precios internacionales, ha estado recibiendo cuantiosos recursos por concepto de la renta hidrocarburífera.

El IDH y las regalías constituyen casi una tercera parte de los ingresos fiscales. Asimismo, cerca de la mitad de las exportaciones corresponden al sector hidrocarburos.

Recursos para varios usos

Por un lado, dos terceras partes del IDH son destinadas a gastos corrientes, mientras que solamente un tercio está orientado a inversión. Estos recursos están siendo dispersados en diferentes finalidades y sólo una pequeña parte (4%) se destinada a lo productivo, como los sectores agropecuario y desarrollo económico.

Por otro lado, en el caso de 18% del valor de la producción, correspondiente a las regalías, una tercera parte de éstas es asignada al nivel central (TGN), que básicamente financia gastos corrientes. Dos terceras partes reciben las gobernaciones, las cuales pueden destinar hasta 25% a gastos corrientes, y el resto a la inversión en sectores como caminos, agropecuario, electrificación y otros. Por lo tanto, aproximadamente, 50% de las regalías son destinadas a inversión y otro 50% a gastos corrientes.

En razón a que la renta por hidrocarburos proviene de fuentes no renovables, asignar a gastos corrientes puede ocasionar problemas de insostenibilidad a futuro, además que implica una pérdida de patrimonio si se destina a gastos de consumo del gobierno.

Por otro lado, al analizar el planteamiento del cambio de matriz productiva, tampoco se advierte que el Estado esté asignando recursos a los sectores productivos alternativos al de hidrocarburos y minerales, como son los sectores agropecuario, industria y turismo. En 2011 solamente 7% de la inversión pública (de todo el sector público y con todas las fuentes de financiamiento) fue destinada a estos sectores, por lo que el Estado no estaría impulsando la diversificación económica por esta vía.

En síntesis, no se percibe que la renta por hidrocarburos esté siendo utilizada de manera estratégica hacia un proyecto de desarrollo y el logro de cambios estructurales, como ser una

economía productiva, sostenible y que genere ingresos y empleo.

El análisis comparativo es imprescindible. ¿Estamos más cerca de un buen ejemplo como el caso de Noruega, que aprovecha la renta para multiplicar sus recursos, o más cerca de Nigeria, país africano que no ha aprovechado sus grandes recursos para mejorar y proyectar su economía más allá del corto plazo, con un enfoque de sostenibilidad?

Es también cierto que las realidades son distintas puesto que, a diferencia de Bolivia, cuando Noruega descubrió su potencial hidrocarburífero, en la década de los años 60, ya había alcanzado importantes niveles de desarrollo socioeconómico; empero, es importante observar y comparar las experiencias para tener una idea de los resultados que el país podría alcanzar.

Por un lado, se está asignando una parte muy importante de los recursos de la renta hacia gastos corrientes que implica una pérdida de patrimonio, y no se percibe que el Estado esté orientando los excedentes económicos hacia una economía productiva, diversificada y más sostenible.

Por otro lado, algunas señales indican que el país estaría yendo en camino opuesto al ejemplo de Noruega, ya que a diferencia de ese país –que invierte en activos financieros en el extranjero que además le generan rendimientos–, Bolivia, a pesar de contar también con grandes ingresos provenientes de la renta hidrocarburífera, actualmente acomoda activos financieros a través de bonos soberanos, comprometiéndose a pagar intereses a los acreedores e incrementando la deuda externa.

Como perspectiva, queda el escenario del pacto fiscal en el cual, entre otros temas, se pueda discutir nuevamente sobre el destino de los recursos públicos, como la renta extractiva, conforme a un proyecto de país y orientado a un desarrollo más sostenible.