

El ingreso fiscal petrolero: la relación del Estado petrolero con las petroleras estatales

Oswaldo Páez Pumar

SUMARIO

- I. EL INGRESO FISCAL PETROLERO
- II. EL BENEFICIO DESPUES DE LOS IMPUESTOS Y LAS RESERVAS EN DIVISAS
- III. LA REINVERSION DE LOS BENEFICIOS O LOS PROYECTOS DE PDVSA
- IV. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA O SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La dependencia de la economía venezolana del petróleo, antes y después de la nacionalización de la industria, obliga a examinar varios grandes temas relacionados con la utilización de los recursos que el petróleo genera. Estos temas interconectados entre sí, pueden ser objeto de análisis individualizado para su más cómodo examen.

El ingreso fiscal petrolero; el beneficio después de impuestos y las reservas en divisas, la reinversión de los beneficios o los proyectos de PDVSA; y la autonomía financiera de la industria o sus fuentes de financiamiento, son temas de obligada reflexión.

I. EL INGRESO FISCAL PETROLERO

Desde el inicio de la explotación de los hidrocarburos la base fundamental del presupuesto del Estado la ha constituido la denominada renta petrolera. En un principio los impuestos de exploración y explotación constituyeron el grueso de los recursos fiscales, habida cuenta que en el régimen de concesiones se eximió a la industria del pago de derechos de importación, por los bienes introducidos al país con destino a la explotación de hidrocarburos, y cuyo significado perjudicial para los intereses de la nación quedó patentizado en la revelación formulada por el doctor Gumersindo Torres cuando indicó, que más habría percibido la República si no hubiese establecido los impuestos de exploración y explotación petrolera, pero hubiese cobrado los derechos de aduana correspondientes a las importaciones de las concesionarias.

Después de la muerte de Juan Vicente Gómez la dinámica social impuso una programación presupuestaria de los recursos petroleros orientada por las siguientes finalidades: a) redistribución del ingreso representado en términos de legislación laboral, presupuestos de educación, sanidad y asistencia social y vivienda popular; b) cons-

trucción de la infraestructura económica del país a través de las obras públicas estatales y c) generación de empleo, tanto como factor de redistribución de ingreso a través de la maquinaria burocrática, como a través de la dinamización del sector privado de la economía impulsado por las obras públicas estatales.

La creación del impuesto sobre la renta durante la administración del Presidente Medina, constituye un paso fundamental en la consolidación del ingreso fiscal; y la renta de la explotación de los hidrocarburos reduce su importación relativa a medida que aumentaba el impuesto sobre la renta.

Después de la Segunda Guerra Mundial nos enfrentamos a un nuevo mundo económico. El orden financiero internacional se basa en los acuerdos de Bretton Woods. La intercomunicación, la interdependencia de las economías y la meta del desarrollo económico crea presiones sociales y económicas en todos los países, especialmente los en vías de desarrollo, que gravitan pesadamente en los presupuestos de gastos públicos.

El control de la economía mundial a través de las empresas transnacionales y muy particularmente de las explotadoras de hidrocarburos en su afán por mantener un ritmo sostenido de crecimiento económico en las economías industrializadas de post-guerra y en la reconstrucción de Europa, presionaron a la baja en el precio de las materias primas, especialmente el valor de la energía representada en los hidrocarburos, con el consiguiente fenómeno de deterioro en los términos de intercambio en perjuicio de los países en vías de desarrollo.

Este fenómeno incidiría en los ingresos fiscales venezolanos con su natural repercusión en el presupuesto y afectando los planes y programas de desarrollo del país.

La política petrolera se orienta, por consiguiente, al diseño de un esquema jurídico-económico que le permita al Estado garantizarse un ingreso petrolero estable, con independencia de las fluctuaciones en precios y volúmenes de producción, para asegurar el equilibrio presupuestario y la continuidad de los planes de desarrollo o de los programas de inversiones en la infraestructura económica del país.

La correspondencia entre el ingreso presupuestado y el ingreso real se alcanzaba durante los períodos iniciales de caídas de precios, mediante la modificación de las tarifas impositivas.

Estas modificaciones, sin embargo, repercutían en los volúmenes de producción, pues al hacerse menos rentable la inversión en el país por razón del nivel de tributación, las empresas concesionarias alteraban los volúmenes de producción en los distintos países donde explotaban petróleo, con el objeto de optimizar el rendimiento de sus inversiones esparcidas en todo el mundo.

Para contrarrestar estas circunstancias dos acciones de orden político fueron adelantadas por los diversos gobiernos. La primera, la búsqueda de mercados estables y preferenciales. A través del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos se pretende alcanzarla, pero su efectividad para esos propósitos fue prácticamente inexistente, especialmente después de la suscripción de los convenios del GATT. La ventaja, ínfima para Venezuela, se reducía a una diferencia en los impuestos de importación que no permitía crear una posición competitiva favorable con los petróleos más baratos de otras latitudes, a pesar de la diferencia de los fletes.

Por esta razón se trató infructuosamente de obtener el denominado trato hemisférico para los petróleos venezolanos en el mercado norteamericano.

La segunda gran acción, fue concertación con los demás países productores, que llevó a la creación de la OPEP.

La acción de los países miembros de la organización encontró caminos más fáciles para la fijación de criterios en el campo de los precios, que en el de los volúmenes de producción donde continuó y continúa hoy siendo el problema más difícil de manejar. En un primer momento por la imposibilidad jurídica de fijarle a las empresas concesionarias un determinado nivel de producción, y posteriormente, por la vinculación del volumen de producción con una decisión soberana de los Estados productores que obliga a la adopción de decisiones sobre la base del consenso.

El conjunto de estos problemas y la necesidad de certeza en el ingreso fiscal motivó una evolución legislativa cuyos pasos resaltantes son: 1) la posibilidad de efectuar estimaciones de oficio del monto de los ingresos de las concesionarias, por presumirse una combinación entre filiales y subsidiarias de una misma casa matriz para fijar los precios de realización. La estimación de oficio de la renta había sido concebida inicialmente como sanción para quienes no efectuaran declaración y se extendió a empresas que efectuaban su declaración, pero que por realizar sus operaciones en el exterior no le era fácil al Estado comprobar la veracidad de las mismas; 2) la celebración de convenios sobre precios de referencias, con el objetivo de calcular sobre los mismos el monto de un hipotético ingreso al cual se le aplicaría la tarifa impositiva con independencia de los precios efectivos de realización; 3) la sustitución de las tarifas progresivas por un impuesto proporcional único, que afecta por igual a grandes y pequeñas empresas y evita las complicaciones de un sistema de consolidación de balances de las empresas; y 4) la fijación unilateral de los valores fiscales de exportación con independencia de los precios de realización, que constituyó el último paso antes de la nacionalización y se sigue aplicando después de ella.

Este esquema tributario tenía y tiene por objeto asegurar de modo preciso el ingreso fiscal. Desde la reforma fiscal de diciembre de 1970 hasta la nacionalización, el sistema de los valores fiscales de exportación probó dos cuestiones muy importantes: 1) la idoneidad del método para la estimación de los ingresos fiscales; y 2) la capacidad de la industria para tributar sobre esos valores y, sin embargo, obtener rendimientos adecuados.

Al producirse la nacionalización de la industria, la totalidad de los beneficios generados por ella correspondían al Estado. Sin embargo, para evitar que los beneficios después de impuestos ingresaran al fisco nacional, con el riesgo de que fueran a alimentar el gasto corriente, se mantuvo el mismo esquema tributario, represándose en PDVSA y en sus filiales, los beneficios que antes correspondían a las concesionarias y que hoy son propiedad estatal.

El nivel de tributación para las empresas nacionalizadas siguió siendo el de los valores fiscales de exportación y no los precios de realización.

Psicológicamente la motivación que lleva a la repetición del esquema fiscal para la industria nacionalizada, podríamos resumirla del siguiente modo: la industria petro-

lera es la actividad eficiente generadora del ingreso fiscal y, por lo tanto, su operación al margen de la actividad estatal garantiza su eficacia y el propio ingreso fiscal.

Obviamente este planteamiento tiene una raíz más profunda. El expresa un temor frente a la misma nacionalización, que obliga a los venezolanos a asumir la dirección de la operación petrolera, haciendo aparecer como mejor forma de administración la de dejarla en manos de terceros y limitarnos a cobrar la renta.

La independencia conduce a la libertad. El ejercicio de la libertad supone asumir la responsabilidad por lo actuado y consecuencialmente los riesgos de esa actuación.

Han sido muchos los venezolanos que sostuvieron la tesis de no interferir en la industria y limitarnos a cobrar su renta. Dejemos que los americanos manejen la industria y cobremos los impuestos, es frase que resume la actitud mental frente al riesgo de asumir la responsabilidad de nuestro propio destino.

Era, por lo tanto, natural que al momento de la nacionalización el razonamiento se repitiera para mantener la dualidad entre la actividad del Estado y la de las compañías nacionalizadas.

Ahora se confiaba la operación petrolera no a los americanos o ingleses, sino a unos venezolanos especialistas que conforman una clase especial para manejar la industria, manteniéndola sin contaminación que merme su eficacia.

Podríamos aceptar que era bueno que así ocurriese. La nacionalización se realizó en Venezuela sin los traumas de ineficacia y caída de la producción que ha caracterizado las nacionalizaciones en otras partes del mundo.

Los años transcurridos desde la nacionalización hasta ahora, vieron una prosperidad del negocio petrolero con incrementos extraordinarios de los precios. Pero surge de nuevo el proceso de su caída y de excedentes en la producción que presionan los precios a la baja. Es un momento de prueba para la eficacia operativa del sector petrolero; y esa eficacia tendrá que ser demostrada operando dentro del esquema fiscal que enfrentaron las concesionarias.

Pensar en regresar a un tratamiento impositivo de la renta petrolera que tenga por base los precios de realización y no los valores fiscales de exportación, supone un giro de ciento ochenta grados en la política petrolera y fiscal venezolana de los últimos cuarenta años.

El *slogan* que se utiliza para tratar de consolidar en la opinión pública la idea de retroceder al sistema tributario bajo el cual vivieron en Venezuela durante muchos años las empresas concesionarias, es que no se puede matar a la "gallina de los huevos de oro" y que hay que garantizar la eficiencia de la industria nacionalizada que, a su vez, servirá para garantizar la estabilidad institucional.

La difícil coyuntura petrolera efectivamente exige que PDVSA y sus filiales prueben su eficiencia. Durante los años de crecimiento de los precios y de la demanda mundial de petróleo, resultaba relativamente simple generar dividendos.

El cambio del sistema impositivo no puede ser entendido como garantizador de la eficiencia de la industria petrolera. Por el contrario, sería indicio de que un régimen tributario que soportaron las compañías concesionarias, no parece tolerable por parte de las empresas nacionalizadas, que aspirarían a cimentar la eficiencia de su operación

trasladando de nuevo al Estado la incertidumbre del ingreso fiscal con su necesaria repercusión presupuestaria y en los planes y programas nacionales.

La explotación eficiente del petróleo es un medio para garantizarle a la nación la estabilidad y certeza de sus ingresos. Comprometer esta estabilidad y certeza en aras de una mal entendida eficiencia de la industria, so pretexto de que se trata de la "gallina de los huevos de oro", equivale a invertir los principios que deben orientar la política económica venezolana. No está la nación al servicio de la industria petrolera, sino ésta al servicio de la nación.

Esta idea es fundamental para poder medir los niveles de eficiencia. Durante el período de la explotación concesionaria el rendimiento dependía fundamentalmente de mantener los costos al nivel más bajo posible. Se trataba de un enclave económico cuyos dueños desde fuera del país, para todas las adquisiciones de suministros y equipos hacían prevalecer el concepto de menor precio sin consideración a la integración de la industria con el resto de la economía del país. Los impuestos concebidos como costos también recibían el mismo tratamiento. Mientras mayor fuera el impuesto, menor sería el beneficio y viceversa.

No es éste el concepto que puede privar hoy si queremos integrar al país la industria nacionalizada.

Por supuesto, tampoco se trata de cambiar de modo radical y absoluto el esquema de operaciones. No se puede pretender forzar un sistema para que todas las adquisiciones de la industria se hagan en el país, con el propósito de integrarla definitivamente a la economía nacional, pero esa orientación tiene que estar presente en quienes dirigen la industria, para estimular y aun forzar mayores niveles de eficiencia en el resto de los sectores de la economía nacional y lograr la integración del sector petrolero a la economía del país.

Es éste el único camino para que la industria petrolera efectivamente se convierta en activador de la economía nacional, pues hasta el presente no lo ha sido sino sino de un modo muy limitado.

Esta afirmación pudiera parecer temeraria, pero es precisamente la condición de enclave que el petróleo tiene en la economía nacional, lo que ha limitado su fuerza impulsora, la cual se proyecta de modo indirecto a través del Estado que en su condición de rentista recaba parte de la producción petrolera y activa la economía nacional a través de la ejecución presupuestaria.

Esta forma como opera la economía nacional hace necesario, hoy más que nunca, mantener el sistema de tributación petrolera sobre los valores fiscales de exportación asegurándole al Estado un ingreso cierto y estable que le permita seguir desempeñando el papel de activador de la economía nacional.

No queremos decir con esto que la discrecionalidad que el Estado debe tener para fijar los valores fiscales de exportación pueda ser total. Pero no resulta congruente la mediatización introducida, en la última reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, cuando inexplicablemente se limitaron los poderes que el Estado tenía frente a las ex concesionarias, en comparación a la industria ya nacionalizada, dándose la paradoja de que el Estado tenía mayores poderes antes de la nacionalización que después de ella.

El Estado deberá usar la discrecionalidad con prudencia para asegurar que después de los impuestos la industria mantenga niveles adecuados de beneficios, conforme se concibió originalmente al momento de la nacionalización, para que éstos se orienten a la llamada siembra del petróleo, tema que afecta a los proyectos de PDVSA, que serán objeto de análisis separado.

II. EL BENEFICIO DESPUES DE LOS IMPUESTOS Y LAS RESERVAS EN DIVISAS

La generación de divisas extranjeras es función directa de las exportaciones y el valor relativo de una moneda con respecto a otra, es decir, la paridad cambiaria viene influida por la relación entre las necesidades y las disponibilidades de divisas.

Al comenzar en Venezuela la explotación petrolera y convertirse el petróleo en el primer producto de exportación, se hacía necesario introducir un mecanismo regulador de la oferta y demanda de divisas extranjeras, que permitiera adecuar las disponibilidades a las necesidades de divisas manteniendo una cierta estabilidad en las paridades monetarias.

En los primeros tiempos de la explotación petrolera el crecimiento de las necesidades o demanda de divisas fue cubierto con incrementos en la producción de hidrocarburos, lo que permitió mantener la paridad cambiaria aun cuando, por tratarse de un recurso natural no renovable, esos aumentos de producción equivalían a liquidación de inventarios.

El sistema diseñado para el control del mercado de divisas era simple. Las concesionarias de hidrocarburos tenían prohibido adquirir de otra fuente que no fuera el Estado los bolívares que necesitaban para sus operaciones en Venezuela.

De esta manera, los bolívares que necesitaban las concesionarias para sus gastos en el país eran adquiridos en el Banco Central de Venezuela a la tasa de cambio oficial, con lo cual éste disponía de la mayor cantidad de dólares ingresados al país, y que representaban el contravalor de los pagos de personal de las concesionarias, sus gastos de operaciones en el país y los impuestos de diversa naturaleza que debían ser cancelados en bolívares.

La oferta de dólares del Banco Central a la banca comercial se realizaba también a una tasa fija, con el compromiso a su vez de las instituciones bancarias, de ponerlos a disposición del público a un tipo de cambio previamente establecido.

No existía en Venezuela un cambio oficial rígido al que tuvieran que conformarse todas las operaciones de compraventa de dólares. De hecho era posible la realización de compraventa de dólares por encima o por debajo de la oferta que hacía la banca comercial con los dólares provenientes del Banco Central, siempre que esos dólares no tuvieran su origen en las colocaciones del Banco Central.

Lo que ocurría en la práctica es que el volumen de oferta de los dólares originados en el Banco Central era de tal magnitud, que el mercado de divisas de otro origen conformaba sus paridades de compra y venta a las establecidas por el Banco Central.

En las pocas oportunidades en que se produjeron modificaciones de la tasa de cambio, se alteraron no sólo los precios de venta al público sino las tasas de venta del Banco Central a la banca comercial y la de compra a las concesionarias. Era natural que así se hiciera, pues las diferencias en los precios de compra a las concesionarias, venta a la banca comercial y reventa al público representan sólo discretos márgenes operacionales.

Las actividades que producían los ingresos de las concesionarias eran actividades externas, pues es la venta del petróleo en los mercados internacionales, última etapa del proceso productivo, la que genera los recursos de donde salen la cobertura de los gastos y la ganancia del concesionario.

Esta explicación simplificada de las operaciones de las concesionarias de hidrocarburos y de la percepción de divisas por el Banco Central (el mismo sistema se repite con las concesionarias de explotación de mineral de hierro), permite ver claramente que las divisas que ingresaban al país eran una porción limitada de los dólares que generaban la explotación petrolera y la de mineral de hierro.

De la condición de empresas transnacionales de las concesionarias de petróleo y de hierro surgía como natural el régimen de divisas que venimos describiendo. En efecto, al país sólo entraba una porción limitada de las divisas, porque sus dueños, las concesionarias, eran extranjeros. Ellas traerían al país únicamente los dólares que necesitaban para adquirir bolívares con los cuales pagar, los sueldos de su personal, los contratistas, los alquileres o rentas de distintos órdenes, es decir, sus gastos operacionales en el país y los impuestos de distinta naturaleza. El resto de los dólares producidos por la venta del petróleo jamás ingresaba al país, quedaba en el exterior en poder de sus dueños, a título de ganancias acumuladas o de dividendos pagados a sus accionistas. Esos dólares representan el beneficio de las concesionarias después de impuesto, que por ser compañías extranjeras tenían como ubicación natural el extranjero.

La nacionalización de las industrias del hierro y del petróleo trajo como consecuencia la consolidación de todos los ingresos generados por esas actividades en beneficio de la nación.

Al revertir anticipadamente a la nación las concesiones, por efecto del Decreto y de la Ley de nacionalización de una y otra industria, la totalidad del ingreso generado por dichas actividades corresponde al Estado.

Las propias leyes de Minas y de Hidrocarburos destacaban que la propiedad de los yacimientos correspondían a la nación y los concesionarios tan sólo tenían el derecho de explotar. Cesa con las nacionalizaciones el derecho de explotar, que al ser asumido por el Estado tiene por resultado que toda la riqueza generada por esa explotación corresponda a la nación.

Sin embargo, con el propósito de evitar que la parte de la renta petrolera que anteriormente constituía el beneficio de las concesionarias, pasara directamente al presupuesto de ingresos públicos, con los riesgos que esto pudiera implicar para el país, se decidió mantener el sistema tributario que describimos en la primera parte y represar, en PDVSA y sus operadoras, los beneficios generados por la industria después del pago de los impuestos.

Los mecanismos para evitar que esos ingresos pasaran al presupuesto son múltiples. De hecho la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela fue concebida con similar propósito. Igualmente quedaba abierta la vía de la propia legislación presupuestaria.

Si se escogió el actual sistema fue porque su modo de operar obligaría a muy pocos ajustes. Desde luego que las organizaciones para la explotación eran las ya existentes con el natural cambio de nombre. A ellas se ajustaba, como un guante en la mano, el sistema impositivo y con la creación de PDVSA se disponía de una entidad para represar los beneficios después de impuestos.

La totalidad de los ingresos generados por la industria corresponde al Estado; y si bien se consideró adecuado que estos ingresos no pasaran al circuito económico nacional a través del gasto público, bajo ningún respecto, ni en ningún momento, se consideró que tales ingresos no eran parte del patrimonio estatal, que por el acto de la nacionalización había trasladado el centro de operaciones de las concesionarias del exterior a Venezuela y el destino final de esos beneficios a los venezolanos, cuya única representación es el Estado, que actúa como accionista en la asamblea de PDVSA.

Desde el mismo momento de la nacionalización por razón de la titularidad y por obra de la ley ha debido producirse el traslado de las divisas a la nación, sin que por ello se afectara el patrimonio separado creado en beneficio de PDVSA y sus operadoras.

Si una práctica contra *legem* se desarrolló durante estos años y hasta las medidas adoptadas en septiembre de 1982, se debió a la circunstancia misma bajo la cual se ejecutó la nacionalización.

La transformación de las antiguas concesionarias en las nuevas empresas nacionales operadoras dirigidas y administradas por quienes hasta ese momento habían administrado a las concesionarias, tuvo por virtud, como lo afirmamos antes, evitar las caídas de producción que han acompañado a las nacionalizaciones en otras partes del mundo. Pero las prácticas y usos administrativos a las cuales estaban acostumbrados esos administradores siguieron aplicándose como si nada hubiese ocurrido; y el llamado valor no retornado del petróleo siguió sin retornar, como si las nuevas empresas tuvieran por lugar de su constitución el Estado de Delaware, y no Caracas, o cuando menos que sus accionistas fueran ciudadanos extranjeros y no Venezuela.

Cuando analizamos el tratamiento impositivo de las concesionarias destacamos la falta de integración de la explotación petrolera al resto de la economía nacional, puesta de relieve por sus adquisiciones en el exterior y más precisamente, por razón de sus compras fundadas exclusivamente en el factor del más bajo precio, sin consideración a la integración económica del país, característica de los enclaves económicos.

La existencia de unas colocaciones en dólares, manteniendo fuera del país con el título de reservas especiales de PDVSA, unas divisas que por su naturaleza corresponden a la nación; y que son el contravalor del petróleo extraído del subsuelo que es propiedad de la nación, que por su carácter de recurso no renovable, supone

una liquidación de inventarios nacionales, refleja hasta qué grado la economía de enclave del tiempo de las concesiones tiene raíces en el país.

Por estas razones estimamos que el regreso al sistema de reservas en dólares propias de PDVSA constituye un retroceso sin precedentes en la dirección constante en Venezuela, después de la muerte de Juan Vicente Gómez, por lograr dominar el petróleo.

Reinstaurar esa dualidad es una contramarcha en el proceso de nacionalización y uno de los medios más eficientes para contribuir a mantener la desintegración del sector petrolero con el resto de la economía.

Las circunstancias del mercado internacional parecen haber afectado las condiciones operativas y los niveles de rentabilidad de PDVSA y sus operadoras. Estas circunstancias son precisamente las que constituyen pruebas de la idoneidad en la conducción de estas empresas.

Desgraciadamente la vía que se ha escogido para enfrentar la difícil coyuntura petrolera y la vieja pelea por los precios y mercados es, paradójicamente, la de apoyarse en el Estado como sostén de la industria. Se contraría de este modo la historia de la política petrolera del país.

Las dificultades en las coyunturas presupuestarias fueron resueltas recurriendo al sector petrolero. Impuestos y empréstitos fueron mecanismos utilizados por el Estado venezolano frente a las concesionarias. Estos mecanismos parecen hoy vedados frente a la industria nacionalizada y se impone por consiguiente la pregunta: ¿Para qué nacionalizamos el petróleo? ¿Para hacer más fuerte o más débil al Estado venezolano?

Decimos que estamos invirtiendo el proceso porque hay algunos hechos que se presentan de modo peculiar para tratar de imponer ciertas nuevas normativas alrededor de la industria petrolera nacionalizada.

Estos hechos son: 1) la centralización de las divisas en el Banco Central; 2) la adquisición de bonos por parte de PDVSA; 3) las insuficiencias presupuestarias para los programas de PDVSA y sus operadoras; y 4) la baja de los precios marcadores, su incidencia en los de realización y los valores fiscales de exportación.

La centralización de divisas se ha pretendido presentarla como causa de las insuficiencias presupuestarias, que amenaza la estabilidad de la industria y por consiguiente la estabilidad de la economía y del sistema político. La conclusión obligada es el reintegro de sus divisas a PDVSA.

Creemos haber dejado en claro cuáles son las verdaderas implicaciones de la centralización de las divisas; y obviamente no incide en los problemas financieros de la industria.

La adquisición de bonos indudablemente puede repercutir en las disponibilidades de caja, pero hay que advertir que a este mecanismo recurrió Venezuela durante la época en que operaron las concesionarias, y que las nuevas empresas nacionalizadas deben estar preparadas para que este recurso pueda continuar siendo utilizado. Repetimos que la condición del Estado no puede ser peor después que antes de la nacionalización.

Por estas dificultades se propone entonces regresar a un sistema impositivo basado en precios de realización, que alivie las dificultades financieras de la industria mediante la reducción de los impuestos, con lo cual se podrían continuar sin alteración los programas ya concebidos.

Sobre los programas en sí mismos debemos tratar por separado, nos limitaremos a decir por el momento que el reintegro de las divisas a PDVSA rompiendo la unidad de recursos del Estado, la supresión de la posibilidad de colocación de bonos del Estado a la industria petrolera como existió en tiempo de las concesionarias y el regreso al sistema impositivo sobre los precios de realización, para mantener incólume la programación de la industria petrolera, no parece lo más adecuado al interés nacional y tendrá serias repercusiones en la capacidad misma del Estado, apuntando hacia un desplazamiento del centro del poder, de un estado democrático de origen popular a una tecnocracia de diverso origen, pero sin lugar a dudas con muchos elementos, cánones y patrones copiados de los americanos, que sin negar sus aspectos positivos han introducido factores de transculturización que gravitan pesadamente en contra de la conformación de una tesis propia sobre nuestro desarrollo económico y sobre el concepto mismo de lo que significa el desarrollo.

III. LA REINVERSION DE LOS BENEFICIOS O LOS PROYECTOS DE P.D.V.S.A.

Después del primer impacto que la explotación del petróleo produjo en la economía nacional, cuando una súbita riqueza hizo pensar en posibilidades sin límites, vino el momento de la reflexión. El petróleo comenzaba a manifestarse como un factor de distorsión.

La riqueza generada de modo rápido, desaparecía de la misma manera. El destino del jugador que hoy obtiene ganancias fabulosas en la ruleta y mañana carece de lo elemental, parece ser común a estos esplendores caracterizados por la liquidación de un activo que crea apariencias de cambio social y económico.

De hecho ya la España imperial conquistadora de América había corrido una suerte similar con la explotación del oro y la plata del Nuevo Mundo.

La reflexión sobre la liquidación de la riqueza petrolera está sintetizada desde hace muchos años en la frase "sembrar el petróleo".

Ya dijimos anteriormente, que dos características fundamentales del gasto público son: la generación del empleo en vía directa (burocracia) o en vía indirecta (activación del sector privado de la economía) y la creación de la infraestructura económica vía directa (obras públicas) y por vía indirecta (a través de la empresa privada activada por las obras públicas).

Son extraordinarios los efectos beneficiosos que esa orientación ha producido. De hecho la paz social en Venezuela surge como consecuencia de esa dinamización. Pero la reflexión sobre el problema de fondo sigue latente; y con independencia de los logros alcanzados, la conclusión más generalmente aceptada es que ha habido dilapidación de los ingresos.

Surge entonces obligada la pregunta: ¿Esta dilapidación deriva de la incapacidad de quienes han manejado el Estado? ¿Hay que cambiarlos? ¿Es connatural a los venezolanos? ¿Necesitamos tutela? ¿Estamos tratando de administrar una dimensión que se nos escapa de las manos?

Aun durante la etapa inicial de la explotación petrolera bajo el régimen de Juan Vicente Gómez actuaron venezolanos muy eminentes de este tiempo, y después de su muerte, al frente de los problemas del país, han estado venezolanos de alta capacitación.

Con la excepción del Partido Comunista y las recientes derivaciones que de él han surgido, todos los grupos socio-económico-políticos han ejercido el poder con mayores o menores aciertos, siempre dentro de las grandes líneas que hemos descrito ya como la orientación de la política económica post-gomecista.

El sistema ha probado una y otra vez que la mayor generación de recursos no permite consolidar una mayor autonomía, independencia, ni mayor nivel de desarrollo. Las crisis se suceden unas a otras y los males de la economía tienen carácter crónico.

Las voces más ilustres y con mayor capacidad para el análisis han destacado que la siembra del petróleo tiene por objeto reducir la dependencia de la nación y de su presupuesto de ese recurso.

Repetimos nuestra pregunta: ¿Hay que cambiar a quienes manejan el Estado? Como ya dijimos, prácticamente no existe sector de la vida nacional que no haya ejercido el poder; y por lo tanto, que no haya tenido oportunidad para aplicar las propias concepciones políticas y económicas.

Casi medio siglo ha transcurrido desde la muerte de Juan Vicente Gómez. Los que han ejercido el poder han sido impotentes para reencauzar el gasto público y para reducir la dependencia del presupuesto del ingreso petrolero.

Ubicados en el terreno de la oposición, la reducción de la dependencia petrolera ha sido concebida por muchos venezolanos en términos de reducción de la producción.

Sin embargo, en el ejercicio del poder, esa reducción de la producción ha probado ser extremadamente dificultosa y sus más fervientes defensores, entre quienes se destaca especialísimamente Juan Pablo Pérez Alfonzo, no pudieron, cuando les tocó la responsabilidad, programar y ejecutar una reducción de producción que hiciera al ingreso fiscal menos dependiente de la renta petrolera.

Los ritmos de la economía venezolana están tan íntimamente ligados al nivel del gasto público, que cualquier reducción del mismo tiene impactos más que proporcionales en la actividad económica, pudiendo producir fenómenos de estancamiento y paralización.

Negamos, por lo tanto, que se trate de un problema de incapacidad colectiva que obligue a pensar en términos de tutela, aunque ese pensamiento es acariciado por quienes tienen interés en asumir la administración, lamentablemente con eco en muchos venezolanos.

La aparición del petróleo, el inicio de su explotación y la generación de una riqueza que el país no estaba en condiciones de asimilar, produjo una enorme distorsión en nuestra economía. Los hábitos, costumbres y patrones de consumo fueron

cambiados por la aparición de esa riqueza y aumentados exponencialmente por los niveles de intercomunicación alcanzados durante este siglo, como producto de los grandes inventos en el campo de los medios de transporte y de los medios de comunicación.

La necesidad de dar satisfacción a nuevas apetencias, hábitos y expectativas indujo a incrementar la producción durante la etapa de estancamiento de los precios; y luego al crecimiento de precios con niveles más o menos estables de producción, con la esperanza de que los mayores recursos pudieran efectivamente dar satisfacción a las necesidades. No ha sido posible lograrlo. Sólo nos falta probar el aumento paralelo de precios y volúmenes, lo cual no parece compatible con los más elementales principios de economía política.

La conclusión obligada es que tenemos más de lo que necesitamos y que el punto central de nuestra ineficacia deriva de la circunstancia de que estamos tratando de administrar una dimensión que se nos escapa de las manos.

Esta apreciación que muchos venezolanos han compartido en la intimidad, ha permanecido oculta, casi vergonzante, porque su solo enunciado lucía como herejía, limitada como estaba a su condición de razonamiento y aun de intuición, frente a las realidades aplastantes que no admiten discusión: el éxito, la riqueza, el confort, en fin, todo aquello que es aspiración humana y que parecía fluir como por arte de magia por efecto de la explotación petrolera. Pero estos logros suponen un esfuerzo, que no se ha dado en la economía venezolana donde en todos los estratos, pero especialmente en sus sectores más poderosos, en razón de su preparación —niveles económico-sociales y culturales—, se actúa simplemente para tratar de represar en provecho propio la riqueza generada por el gasto público.

El comportamiento de la economía venezolana en los últimos diez años permite darle a nuestra apreciación de que tenemos más de lo que necesitamos, la fuerza derivada de una experiencia fácilmente constatable por todos los venezolanos. La mayor generación de riqueza no es garantía de mayor desarrollo, bienestar o independencia.

Por lo tanto, podemos completar el silogismo que venimos desarrollando. Si tenemos graves problemas que resolver, pero tenemos más de lo que necesitamos, y este excedente distorsiona y entorpece los mecanismos de toma de decisión y de escogencia de alternativas, reduzcamos lo que tenemos y estaremos en condiciones de aprovecharlo mejor. La necesidad es la madre de los buenos aciertos.

La reducción del ingreso fiscal y de la dependencia presupuestaria del sector petrolero no puede construirse sobre la base de reducción del nivel de tributación del sector petrolero y de una creciente autonomía de ese sector frente al Estado, particularmente en materia de divisas.

La reducción debe provenir de una contracción en el ritmo de liquidación de los inventarios petroleros (volumen de producción) y de la orientación de los beneficios petroleros, no únicamente a esa actividad sino a otras nuevas y variadas que conjugadas con la petrolera ofrezcan recursos de distintas fuentes que hagan cada día menos monoprodutora nuestra economía y el presupuesto menos dependiente de una sola fuente de ingresos.

Es por esto que los proyectos de PDVSA requieren ser revisados. No en función de la idoneidad de la planificación petrolera (faja del Orinoco, exploraciones costa afuera, contratos de tecnología, asociaciones en el exterior), sino en función de determinar si es la ruta petrolera tradicional, que seguimos transitando, la que más conviene a los intereses generales del país.

Se podría argumentar que lo que determinará la importancia relativa del petróleo con relación al ingreso y al gasto público no es la disminución de este sector sino el crecimiento de los otros. El argumento es válido y no lo contradecemos.

Sin embargo, dada la significación que el petróleo tiene para el resto de la economía y el condicionamiento del presupuesto no parece probable esperar ese crecimiento de los otros sectores, si se mantiene una política orientada a sustentar la economía y el presupuesto sobre el petróleo.

Si algún aspecto de la nacionalización petrolera debe valorarse es la disponibilidad que tenemos del llamado "valor no retornado del petróleo", que hoy llamamos "divisas de PDVSA"; y no porque ahora dispongamos de mayores recursos sino porque es nuestra la decisión sobre su destino, no necesariamente petrolero, si queremos llegar a esa meta de independencia económica que está sintetizada en la frase "dominar el petróleo".

Las inversiones en petróleo para mantener nuestro actual volumen de producción, o para mantener nuestro volumen de exportación dado el crecimiento de la demanda interna comprometen notables recursos. Las exportaciones petroleras se han concebido en términos de generar abundancia de divisas. Aquí también resulta cuestionable la sobreabundancia y debemos pensar no en términos de cuáles son nuestras necesidades de divisas para satisfacerlas exportando petróleo, sino en términos de cuáles son nuestras necesidades reales para satisfacerlas con nuestra producción, y reducir los requerimientos de divisas.

Muchas opiniones respetables señalan que no será posible mantener la relación petróleo-divisas o petróleo-ingreso fiscal existente hasta ahora. No es de extrañar por lo tanto, que se reclame más dinero para las inversiones petroleras. Podemos llegar a un nivel de estrangulamiento. Pero una cosa es la reducción de la importancia petrolera porque se haga imposible mantener el ritmo de liquidación de inventarios que hemos sostenido, y otra muy distinta, una decisión consciente de caminar en ese sentido.

No puede ignorarse en esta toma de decisión lo que ya apuntamos acerca de los efectos más que proporcionales del gasto público (generado por ingresos petroleros) sobre el resto de la economía. Por lo tanto, se impone una decisión de carácter nacional que convoque el esfuerzo colectivo del país, muy particularmente del sector privado, llamado a jugar papel fundamental en la activación y ritmo de la economía nacional.

No puede el sector privado bajo esta concepción esperar que el sistema continúe operando como antaño, donde las obras públicas, según explicamos, eran el motor de la actividad privada. Tendrá el sector privado que asumir papel de motor, a distintas escalas.

También se puede pensar que frente a esa alternativa la actitud del sector privado será de mayor reticencia y retraimiento; y que por lo tanto es una mayor actividad petrolera la única vía disponible. La realidad acaba de dar un desmentido a esta posibilidad, pues este mercado petrolero de los últimos diez años no es previsible que se repita; y en cualquier caso, ya probó su insuficiencia a pesar del crecimiento en los precios superiores al mil por ciento. Sólo queda, por lo tanto, después de la toma de conciencia, la acción concertada para mover la economía en la dirección que queremos imprimirle.

El presupuesto estatal parece comprometido por rigideces que dificultan cada vez más los planes de inversión. Si la reducción de la participación del sector petrolero luce complicada, las otras alternativas a las que se recurre con gran ligereza no lo son menos. La reducción del gasto corriente, particularmente el representado por el pago de la burocracia, probablemente es en su ejecución práctica y en sus repercusiones económicas y sociales, aún más complicado.

Como conclusión hemos de decir que las alternativas en el plano petrolero deben mantenerse a nivel de Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales. Las opciones de reinversión de los beneficios de la empresa petrolera en el campo petrolero no estará en mejores manos. Pero la decisión sobre otras opciones de reinversión de la riqueza generada por el petróleo y represada en PDVSA, por razones prácticas, corresponde al país que es el dueño de la riqueza y que ejerce su soberanía, como dice la Constitución, por medio del sufragio y a través de los órganos del Poder Público.

La decisión sobre la cuantía de los recursos que se reinvertirán en el petróleo y sobre aquellos que se orientarán a otras actividades, fuera del presupuesto y del gasto corriente, corresponde también a otro nivel distinto del petrolero, pues para poder disponer de esa riqueza en forma plena los venezolanos tomamos, hace ya varios años, la decisión de nacionalizar el petróleo, con el objetivo de controlarlo, para poder sembrarlo en las áreas que nosotros escojamos y, como consecuencia de ello, dominar el petróleo que es la única vía para poder ser menos dependientes de él.

IV. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA O SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La separación de patrimonios entre PDVSA y el Estado venezolano al momento de la nacionalización cumplió y cumple hoy una función importante.

El principio de la unidad del tesoro hacía recomendable mantener el sistema jurídico que operaba en tiempo de las concesionarias, ya que de este modo el petróleo, que había sido aliento del presupuesto (era indispensable que así continuara), aseguraría al país el flujo de recursos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal.

En los años previos a la nacionalización se había producido un proceso de desinversión. A medida que se acercaba la fecha de la reversión de las concesiones petroleras, las empresas transnacionales se cuidaban de ejecutar o acometer proyectos

donde no fuera posible recuperar prontamente y con ganancias la inversión. Por eso la última inversión de significación en la industria extranjera fue la vinculada a los procesos de desulfurización, objeto de un régimen de favor a través de la depreciación acelerada.

Sobre este aspecto hubo literatura de defensa y de ataque. No la vamos a desenterrar, limitándonos a decir que el enfoque que el Estado le dio a ese problema fue de carácter práctico.

La inversión petrolera representaba la garantía en la continuidad de la actividad; y por esa razón, sin necesidad de recurrir a otros argumentos "nacionalistas", la reversión anticipada, que eso fue la nacionalización, estaba plenamente justificada por razones de carácter práctico.

Es posible que una investigación de las fuentes de inversión de la industria petrolera en los últimos tiempos ubique la procedencia de los recursos en los superávits acumulados. Carezco de una información precisa sobre este particular. Pero ciertamente, no fue esa la única fuente a la cual recurrieron los concesionarios desde el momento del inicio de la explotación petrolera.

El capital nuevo obtenido de inversionistas de distinta procedencia, a través de sociedades de capital autorizado, y los recursos de los entes financieros siempre estuvieron presentes en los proyectos que estas empresas acometieron.

La posibilidad de recurrir a una u otra fuente fue decreciendo a medida que se acercaba el momento de la reversión; y cuando ésta se produce una visión de las fuentes de financiamiento condicionada por esa realidad tiene su influencia en el comportamiento de los encargados de dirigir la industria. De una parte conocen que el capital nuevo les está vedado. Desde luego que en una empresa totalmente estatal, nuevo capital no podría significar participación de inversionistas privados, sino nuevos aportes del Estado. Y si es la industria petrolera la que genera los recursos del Estado, difícilmente podrá recurrir a éste frente a necesidades de capital.

La segunda fuente de financiamiento fue excluida por propia decisión del sector petrolero. Se afirma que la nacionalización petrolera y hasta la independencia y soberanía de Venezuela estarán cuestionadas el día que PDVSA pierda su autonomía financiera.

Partiendo de este concepto y teniendo por única y absoluta fuente de recursos para las inversiones de la industria petrolera sus superávits acumulados, éstos siempre resultarán insuficientes y totalmente comprometidos, por lo cual será imposible acometer con esos recursos petroleros ninguna otra siembra que no sea la petrolera y, por tanto, se mantiene el carácter monoprodutor de nuestra economía y la vulnerabilidad de nuestro ingreso fiscal y de nuestro presupuesto.

En puridad de concepto, lo que puede comprometer la nacionalización del petróleo y la independencia y soberanía de Venezuela es una explotación poco eficiente de los hidrocarburos, que produzca en los medios financieros una inhibición para otorgarle recursos, o condicionamientos extremos derivados del alto riesgo involucrado.

El país siente respeto por quienes han venido administrando la industria petrolera. Se les reconoce unánimemente su eficiencia y no existe ninguna razón para

que el mundo financiero nacional y fundamentalmente el internacional tengan una actitud diferente.

El acceso de capitales que suministren los recursos necesarios para las inversiones que mantengan operando nuestra industria estará garantizado por la eficacia en las operaciones de explotación y comercialización.

Podemos incluso afirmar que si se mantienen las condiciones de eficiencia en la explotación, existe una razón de alto peso para que las condiciones financieras que podamos obtener en los institutos de crédito sean más ventajosas que las que en su momento podían obtener las empresas concesionarias transnacionales.

Prescindo aquí, por supuesto, de condiciones que pudieran provenir de las asociaciones y vinculaciones entre entes financieros y empresas petroleras. Me refiero al hecho de que la condición de empresas estatales que tienen PDVSA y sus filiales implica, a diferencia de lo que ocurre con las concesionarias, su vocación de perpetuidad, como corresponde al Estado. No son concesionarias a cuarenta años, sino para siempre; y si bien es verdad que en materia de operaciones financieras no existe ente que piense en términos de posibilidades de recuperación hasta la consumación de los siglos, no es menos cierto que cualquier dificultad transitoria que frente a un concesionario, cuyo plazo comenzara a estrecharse, impulsaría a los acreedores a endurecer su posición, no operaría frente a PDVSA, si se mantiene, como antes dijimos, la eficiencia en la operación productiva y comercializadora.

Es también innegable que al momento de la nacionalización se impusiera, con independencia de los proyectos, un nivel alto de inversiones orientado a subsanar el período crítico de descapitalización de la industria, surgido como consecuencia de la proximidad de la reversión y de los temores de su anticipación por medio de la nacionalización.

Pero una cosa son los programas de inversión para hacer operar eficientemente y con sentido de continuidad la estructura existente; y otra muy distinta los proyectos, que, sin cuestionar su idoneidad intrínseca, responden al esquema de operación nación-industria de los últimos setenta años. Se trata de un esquema cómodo que ha funcionado, no hay que negarlo, pero, ¿es el más conveniente para el desarrollo económico y la independencia del país?

La realidad en la cual se sustenta la afirmación de que hay que preservar la autonomía financiera de Petróleos de Venezuela es precisamente la dependencia petrolera de nuestra economía. Nos encontramos, por tanto, en un círculo vicioso. Hay que romperlo.

Si las divisas que el país requiere y sus ingresos fiscales van a seguir dependiendo del petróleo, y los niveles de producción para cubrir esas necesidades van a depender de las nuevas inversiones, es obvio que si estas últimas dependen enteramente de inversiones foráneas se estaría comprometiendo la nacionalización petrolera y condicionando fuertemente la capacidad económica del país.

Pero si, por el contrario, el país adopta una política dirigida a romper la dependencia petrolera, el recurso a fuentes distintas de financiamiento no representará el peligro descrito a través de los eslabones del párrafo anterior.

A mayor abundamiento podríamos agregar que constituye una visión mágica, con sabor a conspiración internacional, imaginar comportamientos uniformes en las instituciones financieras del mundo, orientadas a aprovechar la coyuntura de algún endeudamiento de PDVSA para someter la industria y el país a los dictados de esos entes.

Cualquiera que sea la importancia que se le atribuya a esta situación, su enfrentamiento llevaría necesariamente a una respuesta autárquica, que sería no sólo aplicable a las necesidades de fondos de la industria sino a los requerimientos en otras áreas como equipos, asesorías, etc. Dada la naturaleza esencialmente fungible del dinero, es en el área del financiamiento donde las presiones ofrecen menos perspectivas de ser ejercidas con éxito.

Si fue válido preguntarnos sobre la conveniencia de utilizar los recursos de PDVSA únicamente para inversiones en el campo petrolero, también lo es que los partidarios de esta tesis y de la llamada autonomía financiera de PDVSA, a su vez, formulen las siguientes cuestiones: ¿Por qué orientar las inversiones hacia otras áreas cuando el sistema ha funcionado por más de sesenta años?

¿Por qué asumir empresas de riesgos incalculables cuando podemos mantener una actividad sin riesgo aunque no ofrezca las ventajas de la diversidad?

¿Por qué introducir en la economía nacional factores que afectan la confianza?

La respuesta a la primera pregunta está contenida en toda la exposición que veníamos desarrollando. Si la formulamos fue por razones metodológicas. La condición monoprodutora de nuestra economía la signa de debilidad; y la independencia y el desarrollo económico suponen el rompimiento con el esquema tradicional.

La segunda respuesta es más compleja. En primer término tenemos que afirmar que no hay empresa sin riesgo. La ventaja que ofrece el esquema petrolero tradicional es que conocemos mejor su modo de operar porque viene trabajando por espacio de sesenta años, pero ello no significa que va a continuar operando, ni mucho menos que lo hará en las mismas condiciones de eficacia.

De hecho, los signos de un posible estrangulamiento han comenzado a aparecer y es nuestra obligación anticiparnos a los acontecimientos. En el campo de la capacidad generadora de recursos la insuficiencia se hace palpable. No porque sean escuálidos, ya dijimos que eran sobreabundantes, sino porque su modo de operar contribuye al mantenimiento de un sistema de dilapidación y a la vez sumamente vulnerable por su carácter monista.

Pero, además, dejando a un lado la idoneidad intrínseca del petróleo, para generar recursos, resulta cuando menos riesgoso por no decir temerario, una economía petrolera basada en la condición de combustible de los hidrocarburos, cuando la energía nuclear y la solar hacen inminente un salto tecnológico de extraordinarias proporciones.

El riesgo, por lo tanto, está en mantenernos atados a las formas que aprendimos en el pasado. Lo que acometamos con sentido de siglo XXI tiene muchísimo menos riesgo, que lo seguro del siglo XIX.

Esperar la llegada del cambio tecnológico para enfrentarlo es contrario a la propia condición de la especie humana, cuya superioridad sobre los demás seres le viene dada por su capacidad de prever y anticiparse a los acontecimientos.

Es bueno recordar aquí que, en relación a las exploraciones costa afuera de la CVP, el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonzo, insospechable de una actitud en pro de las concesionarias, objetó estas exploraciones por su alto costo y alto riesgo, para que fueran asumidas únicamente por el Estado. Ese razonamiento es aplicable a la industria nacionalizada, sin que ello signifique que podamos entrar en un proceso de desnacionalización.

Las formas de explotación petrolera son todas utilizables después de la nacionalización. Era indispensable acabar con la explotación concesionaria, no porque esta sea intrínsecamente antinacional sino porque el país sentía que por no haber estado en condiciones de igualdad las concesiones le habían sido impuestas en perjuicio de sus intereses. Para el futuro, sin embargo, no debe haber ninguna posición prejuzgada en cuanto a las formas que debemos utilizar para la explotación petrolera. Habrá que utilizar para cada proyecto concreto la que reporte más beneficios al país.

Este enfoque de la explotación petrolera no debe afectar la confianza en la economía del país. Por el contrario, debe contribuir a edificarla.

Toda empresa económica se basa en un acto de fe. Confianza no es otra cosa sino fe. Particularmente en la explotación minera la fe se encuentra en la base misma de la empresa, donde el convencimiento de que se encontrará el mineral buscado es condición indispensable para el inicio del proceso de exploración.

Los hallazgos en el pasado, los estudios adelantados y las similitudes de zonas donde hay certeza de la existencia de petróleo o de gas, con otras donde se adelantan exploraciones, permiten fomentar la confianza que nace del acto previo de la fe.

Por esa creencia, la actividad petrolera es a la vez causa y efecto de la confianza en la economía. Nuestra propuesta de utilizar el petróleo para el fomento de otras actividades se basa también en la confianza y antes que debilitarla la refuerza, pues la orientación de todos los superávits de la explotación petrolera hacia esa misma actividad, tiene por límite la condición de recurso no renovable de la cual no puede desprenderse, aun cuando sea mucho el tiempo durante el cual podrá continuar la explotación.

Mientras mayor sea el tiempo de posibilidades de explotación de los hidrocarburos, el inicio de una política de reorientación de las ganancias de la industria para otras actividades distintas de la petrolera, será un mayor factor de confianza, pues podrá ejecutarse en forma gradual, profundizarse en sus aciertos y corregirse en sus errores, sin la presión derivada del agotamiento del modo de explotación utilizado hasta ahora, que puede provenir de la extinción misma de los yacimientos, de las innovaciones tecnológicas que produzcan sustitución de las fuentes de energía o del incremento de costos para la explotación, que reduzca la capacidad de generar ingresos fiscales y divisas, sin haberse creado las fuentes que lo sustituyan, o, en fin, de una combinación en diversos grados de todos los factores mencionados.