INFORME ESPECIAL SOBRE VENEZUELA

El análisis de la economía Venezolana es de gran interés debido a su condición de país limítrofe y a las posibilidades de su ingreso al Grupo Andino. En el Cuadro XII-1 se puede apreciar los registros de exportaciones e importaciones colombo-venezolanas de enero a septiembre desde 1969. Como es sabido, debido a la extensión de la frontera, gran parte de nuestro comercio con Venezuela no se registra.

CUADRO XII-1

COMERCIO COLOMBO VENEZOLANO

Acumulado Hasta Septiembre

(US$ Millones)

	Importaciones	Exportaciones	Balanza Comercial
1969	9.9	6.4	— 3.5
1970	7.4	4.5	— 2.9
1971	8.3	5.6	— 2.7

FUENTE: INCOMEX

En los últimos meses se han llevado a cabo cambios radicales en su situación económica. Esta transformación ha tenido su origen en el auge de ingresos fiscales provenientes del petróleo, a su vez producto del aumento de los precios internacionales de la principal exportación venezolana. En el año en curso, el Gobierno no ha logrado gastar toda la corriente adicional de fondos puesta a su disposición; se ha logrado así un superávit de caja, y a la vez, un aumento considerable en las reservas internacionales del país. Además, en las últimas semanas el rumor propiciado en parte por el Gobierno de una posible revaluación del bolívar en relación al dólar, ha causado un retorno cuantioso de fondos depositados por venezolanos en Estados Unidos. A pesar de esta coyuntura halagüeña, un aspecto preocupante es el estancamiento de la producción petrolera en 1971, y la falta de perspectivas de crecimientos importantes en los próximos años en este producto. A la vez, las posibilidades concretas de diversificar la economía y las exportaciones requerirán tiempo para llevarse a la etapa de producción. La problemática del desarrollo de Venezuela sigue siendo así la de la dependencia del petróleo, sin perspectivas de un crecimiento sostenido de la producción de ese producto más allá de mediados de la presente década. Sin embargo, por el momento la economía vive de un auge inesperado de ingresos y gastos del sector público.

EL DESARROLLO RECIENTE DE LA ECONOMIA

En el quinquenio que terminó en 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) en términos reales creció a una tasa anual muy moderada de 4.1, o sea solo 0.5o/o por encima de la tasa demográfica. Este descenso en el ritmo de actividad económica, en compara-

ción con los primeros cinco años de la década de los 60, -en que la tasa anual de incremento del PIB fue de 7.2o/o- se debió fundamentalmente al lento crecimiento de la producción petrolífera y, por ende, a la tendencia paralela de los ingresos de divisas y del fisco. Además, durante los últimos cinco años se aceleró el proceso de desinversión en el sector petrolero en la medida en que las empresas extranjeras, que abarcan 95o/o de la producción de crudo, castigaban con grandes depreciaciones las inversiones en sus concesiones petroleras. La mayoría de estas concesiones caducan en el período 1983-1985. Al escasear la inversión en el sector petrolero, disminuyeron las nuevas exploraciones y las reservas probadas en los campos petrolíferos. Al mismo tiempo el fisco se enfrentó a problemas crecientes de financiamiento y hubo un lento pero paulatino debilitamiento de la balanza comercial, y sobre todo de la balanza en cuenta corriente, que pasó de un superávit de US$ 170 millones en 1967 a déficits de aproximadamente US$ 200 millones en los dos años siguientes. En 1969 y 1970 las autoridades tuvieron que acudir a bancos de Estados Unidos, mediante un consorcio encabezado por el Chase Manhattan Bank para obtener unos $ 200 millones de préstamos a mediano plazo, que se utilizaron para sostener la posición de reservas y cubrir la brecha fiscal. En estas circunstancias, a mediados de 1970, el Ministro de Hacienda, con el propósito de generar mayores ingresos y además de disminuír la excesiva dependencia del sistema tributario de los ingresos del petróleo, presentó al Congreso un proyecto de reforma tributaria, que incluía principalmente la introducción de un impuesto a las ventas.

Unos meses más tarde, la situación fiscal y de balanza de pagos empezó a cambiar radi-

CUADRO XI-2
BALANZA DE PAGOS
(En miles de millones de dólares de Estados Unidos)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971 (1)
Exportaciones FOB	2.40	2.53	2.54	2.53	2.66	3.30
Petróleo	2.22	2.33	2.36	2.31	2.40	3.00
Otras	0.18	0.20	0.18	0.22	0.26	0.30
Importaciones FOB	−1.32	−1.37	−1.58	−1.62	−1.78	−2.00
Servicios, neto.	−1.06	−1.00	−1.17	−1.11	−1.00	−1.20
Saldo en Cuenta Cte.	0.02	0.16	−0.21	−0.21	−0.12	0.10
Capital Oficial	0.05	0.05	0.08	0.11	0.13	0.10
Otro Capital (2)	−0.13	−0.12	0.18	0.11	0.08	0.35
Monto de Reservas del Sistema Bancario	−0.05	0.10	0.05	0.01	0.09	0.55

(1) Estimado

(2) Incluye US$ 42 millones de DEG en 1970 y US$ 35 millones en 1971, y errores y omisiones

FUENTE: Banco Central de Venezuela y estimativos de FEDESARROLLO.

calmente. El motivo fué el incremento inesperado en la demanda de petróleo por parte de los países importadores, el cual causó un alza creciente de los precios internacionales. Además, varios factores beneficiaron a Venezuela en especial. Entre ellos figura el alza considerable en los fletes de buques gigantes - cuya demanda no pudo ser abastecida por los astilleros en el Japón y Europa - los cuales se usan para las exportaciones del Golfo Pérsico, el cierre del oleoducto transsiriano, y la reducción en la producción impuesta por el Gobierno revolucionario de Libia, por razones de conservación, a las principales empresas extranjeras que operan en ese país. Ante esta situación, el Gobierno del Presidente Caldera y el Congreso controlado por la mayoría de Acción Democrática, convinieron en retirar el proyecto de reforma tributaria y conseguir un resultado similar mediante un aumento en la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas petroleras, de 52 a 60o/o. En febrero del año en curso, los países de la parte oriental del mundo árabe convinieron en Teheran después de arduas negociaciones con los consorcios petroleros, en un aumento importante en los precios de referencia para el pago de impuestos. Pocas semanas después, en marzo el Gobierno Venezolano, utilizando la autoridad concedida por el Congreso en diciembre de 1970, estableció unilateralmente un aumento de aproximadamente 33o/o en los precios de referencia aplicables al petróleo venezolano. Las dos medidas, o sea el ajuste de la tasa tributaria y el aumento de los precios de referencia, han cambiado radicalmente las perspectivas fiscales de Venezuela. Si bien el aumento de la tasa se aplicó retroactivamente al año 1970, los pagos se efectúan en 1971, de tal suerte que el ingreso fiscal proveniente de las empresas petroleras pasa de B 5,800 millones (1) en 1970 y a más de B 8,000 millones en 1971, con un aumento en los ingresos totales corrientes del Gobierno Central de B 9,500 millones a más de B 12,000 millones.

(1) Bolívar – 4.52 pesos (31 de Septiembre)

Otro elemento importante en la situación reciente ha sido la actividad legislativa en el campo bancario, petrolífero, y del gas natural. En diciembre de 1970, el Congreso aprueba una reforma a la ley bancaria, que obliga a los bancos a tener un mínimo de 80o/o de participación nacional. Solo dos bancos han declarado que no cumplirán ese requisito en el período reglamentario de dos años: estos bancos no pueden intervenir en operaciones cambiarias, recibir depósitos a plazo o de ahorro o depósitos del sector público, y los depósitos en cuenta corriente que superen la relación de seis veces su capital, deben estar respaldadas por un encaje de 100o/o. La ley faculta al Ejecutivo para limitar los préstamos a empresas extranjeras (las que tengan capital foráneo en más de 40o/o), y obliga a los bancos comerciales a invertir el 25o/o de su cartera a mediano plazo en el sector agrícola.

Luego en julio de 1971, el Congreso, a iniciativa de Acción Democrática, aprueba la Ley de Reversión Petrolera (2), que señala normas de trabajo y de conservación por las empresas petroleras que gozan de concesiones, con el objeto de que ellas reviertan al Estado a partir de 1983 en estado satisfactorio. La ley, aún no reglamentada, otorga al Ejecutivo vastos poderes en la determinación de un nivel adecuado de exploración por parte de las empresas.

En tercer lugar, en agosto se aprueba la Ley que le adscribe al Estado la Industria del Gas Natural, a la conservación del gas asociado y en su disposición gratuita a la Corporación Venezolana del Petróleo. Por último, el Instituto Venezolano de Comercio Exterior, creado a fines del año pasado, emprende en los últimos meses una intensa labor de coordinación con el Grupo Andino, con miras a la participación de Venezuela.

Los diversos factores anotados, si se ven cada uno por sí solo pueden interpretarse como medidas lógicas y con claras ventajas en algunos casos para el futuro económico

(2) Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, del 30 de Julio de 1971.

del país. Sin embargo, crean en su conjunto cierto ambiente de incertidumbre en el sector industrial venezolano, de tal suerte que la inversión industrial parece en el momento incrementarse lentamente, a un ritmo menor del que sería posible con el actual auge petrolero. La agresiva política de sustitución de importaciones está acercándose a una etapa más difícil, en la cual las posibilidades de nuevas inversiones en manufacturas sustitutivas de importaciones no aparecen con la misma claridad que hace algunos años. En consecuencia, el impulso que recibe en el momento actual la economía está en gran parte siendo generado por el gasto público y su lógico acompañante, la industria de la construcción. La mayoría de los observadores coinciden en que el producto bruto se incrementará por esas razones a un ritmo del 6 y 7o/o anual en términos reales entre 1971 y 1972.

DESARROLLOS FISCALES

El Cuadro XII-3 resume la tendencia de los ingresos y gastos del Gobierno Central. Es evidente en el presente año la relativa moderación del aumento de los gastos corrientes, en base a estimativos preliminares publicados en torno a la reciente presentación del Ministro de Hacienda de su proyecto de presupuesto para 1972. El Gobierno, estimulado por el buen criterio del Ministro de Hacienda ha procurado canalizar la mayor parte de los recursos hacia la inversión, aparte de algunas compras de equipo de de-

CUADRO XII-3

FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL

(En miles de millones de Bolívares)

	1968	1969	1970	Estimado 1971	Presupuesto 1972
Ingresos Corrientes	8.8	8,7	9.5	12.0	13.4
Gastos Corrientes	6.0	6.1	6.9	7.6	8.7
Superávit en Cuenta Cte.	2.8	2.6	2.6	4.4	4.7
Gastos de Capital (1)	3.2	3.6	3.2	3.8	5.0
Superávit o Déficit Económico	−0.4	−1.0	−0.6	0.6	− 0.3

(1) Excluye amortización de la deuda; incluye transferencias de capital al resto del sector público

FUENTE: Banco Central de Venezuela, y estimativos de FEDESARROLLO

fensa, las cuales sin embargo, no representan en términos relativos suma importancia. El principal problema ha sido poner en marcha los proyectos para utilizar los nuevos recursos.El Congreso rechazó el llamado "Plan Tinoco" de inversiones adicionales para 1971, pero aprobó otra lista de gastos de capital muy similar a la del Plan Tinoco. No obstante, ya que la capacidad de gastos de inversión está en gran parte concentrada en el Ministerio de Obras Públicas y no en algunos de los sectores prioritarios, tales como la

agricultura y los sectores sociales, el resultado probable será el de un aumento importante en los gastos de vialidad y una acumulación de fondos por otros proyectos.

El proyecto de presupuesto de 1972 señala aún más claramente la estrategia del Ministro Tinoco, pues propone un nivel de inversión del Gobierno Central de casi B 5.000 millones (o sean unos US$ 1.140 millones o más de 23.000 millones de pesos colombianos) mientras que procura retener el aumento rentable del gasto corriente a un 10o/o. Dicha alza se debe en parte al segundo aumento anual en los salarios del cuerpo docente. El ahorro del Gobierno Central en cuenta corriente, si el congreso aprueba el presupuesto en la forma planteada, se acercaría a los B 5,000 millones, o sea casi el doble del promedio logrado en 1968-1970. Ante esta situación la obvia tentación en un año preelectoral será de que el Congreso, ciertos grupos políticos, y los sindicatos pidan fuertes aumentos de sueldo y generalmente de tratar de diluír la disciplina fiscal impuesta por el Ministro Tinoco. Si bien subsiste en 1972 el problema de la escasez de proyectos de prioridad en la inversión pública, el aumento en el ahorro del Gobierno permitirá fortalecer grandemente a las principales empresas estatales, particularmente a la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), a la Siderúrgica del Orinoco y, si sus cuadros técnicos se lo permiten, al Instituto Venezolano de Petroquímica.

Es probable que la holgada situación se mantenga hasta 1975, debido a que la aplicación de la fórmula de Teheran a los precios de referencia permitirá un aumento de alrededor de 6 a 8o/o anuales en los ingresos del Gobierno Central. El problema principal seguirá siendo el de desarrollar planes o programas de inversión más que el de poder financiarlos. Mientras tanto, el Gobierno y las entidades públicas seguirán apoyando muy fuertemente al sector de la construcción.

BALANZA DE PAGOS

El auge de los precios del petróleo significa en 1971 un nivel de exportaciones de alrededor de US$ 3.000 millones, cifra que contrasta con el estancamiento relativo del quinquenio 1966-1970 (Ver Cuadro XII-1). Ya que el impacto del gasto público empieza a sentirse solo en los últimos meses, el crecimiento de las importaciones será bastante moderado en el año en curso, de tal suerte que la balanza comercial registrará un superávit del orden de US$ 1.000 millones, superando el nivel de hace seis años. A pesar del relativo estancamiento de la inversión foránea, y de un volumen reducido de préstamos oficiales del exterior, el auge de los ingresos corrientes ha de significar sin duda un superávit cuantioso en la balanza de pagos. Las reservas netas internacionales del Banco Central de Venezuela cifraban US$ 1042 millones al cierre del primer semestre de 1971, aumento de US$ 178 millones en relación con el nivel alcanzado al cierre de 1970. Sin embargo, se sabe que a fines de septiembre las reservas netas del Banco Central alcanzaban a más de US$ 1,400 millones. Gran parte de este súbito crecimiento se debe sin duda a los rumores de una revalorización del bolívar en relación al dólar. El propio Ministro de Hacienda en una rueda de prensa posterior a la medida del 15 de agosto de Estados Unidos, dejó entrever esa posibilidad. No se ha hablado del monto ni de cuando se tomaría la medida pero mientras tanto siguen entrando capitales hasta ahora depositados en bancos del exterior, principalmente de Estados Unidos. Una manifestación de este reflujo de capitales es el alto nivel de la liquidez de la banca hipotecaria, la cual tiene ahora el problema de colocar esas disponibilidades captadas mediante cédulas del 8o/o libre de impuestos.

LA DIVERSIFICACION ECONOMICA

El presupuesto de 1972 pone de manifiesto la conciencia del Gobierno de que debe diversificarse la producción y exportación

venezolana. En el campo de las exportaciones, los principales renglones de diversificación son el acero, el aluminio y el gas líquido. La Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) construyó a un costo de US$ 350 millones una laminadora que le permitirá diversificar su producción. En 1970, SIDOR exportó 186.000 toneladas, especialmente de productos semielaborados, principalmente a Colombia, Ecuador, Argentina y Aruba. La segunda etapa será la de duplicar la capacidad de producción de acero a unos 1.9 millones de toneladas por año, proyecto para el cual se vislumbra además de los créditos normales de proveedores, préstamos del BID y del Banco Mundial. Si bien la situación de SIDOR se ha ido fortaleciendo rápidamente en los últimos años, no es ese el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica, cuyos planes para establecer un complejo petroquímico en El Tablazo están sujetos aún a las disponibilidades financieras y técnicas de esa empresa. Aluminio del Caroni S.A. (ALCASA), empresa mixta de la Corporación Venezolana de la Guayana y Aluminiun Canada (ALCAN), están entrando a una etapa de expansión que le permitirá aumentar su producción de lingotes y barras de aluminio de 22.500 toneladas en 1970 a 45.000 toneladas en 1973. Se espera que el 45o/o de esta producción se dirija a la exportación, principalmente a Colombia, Chile, Perú y Argentina. El proyecto más importante de diversificación es el de exportación de gas líquido a la costa este de Estados Unidos. El proyecto, cuyo costo es cercano a los US$ 1.000 millones de los cuales casi la mitad se invertiría en 7 buques metaneros, goza de estudios técnicos ya avanzados, pero una disposición de la reciente ley de gas parece obstaculizar el proyecto, que estará a cargo de la CVP. La disposición mencionada impide el uso de gas natural no asociado a la producción de petróleos para proyectos de liquefacción de gas. Se espera que una reforma a la ley, o una diferente interpretación de ella, permitan seguir adelante con el proyecto, que estaría financiado principalmente con créditos de proveedores extranjeros.

Es posible, y hasta probable que las autoridades venezolanas decidan efectuar una pequeña revalorización, medida que se considera de efecto político. Las autoridades dicen que la revalorización disminuirá la inflación que se está importando del exterior. Sin embargo, el aumento de los precios internos-escasamente 3o/o el costo de vida en el último año, y ningún cambio en el primer semestre de 1971-no parece justificar una medida de tal naturaleza. Evidentemente los sectores del Gobierno interesados en promover nuevas exportaciones y en desarrollar la incipiente industrial turística se oponen a la revalorización. La actitud del sector privado hasta ahora ha variado entre la indiferencia y una oposición casi silenciosa. En conjunto, la medida probablemente debilitaría algo las posibilidades de sustitución de importaciones, sobre todo las agrícolas, como las de crecimiento de nuevas exportaciones, pero tampoco se piensa que la medida sea realmente de importancia

Evidentemente, el posible ingreso de Venezuela al Grupo Andino permitiría afianzar el mercado para algunos de estos importantes proyectos, pero a la vez haría necesaria la apertura del mercado venezolano a las industrias de la subregión. En este momento ello implicaría una reducción del alto grado de protectismo que ampara a gran parte de la industrial Venezolana. Para lograr este objetivo, indudablemente beneficioso para la economía, se requieren iniciativas novedosas para superar la clara oposición de una parte importante de la opinión industrial.

EL LARGO PLAZO

Venezuela vive en este momento una prosperidad petrolífera que no se conocía hace más de diez años. Si bien la diversificación de la economía tiene amplias posibilidades, debido a la abundancia de recursos naturales, no se debe prever que la dependencia del petróleo disminuya sustancialmente en los próximos años. Al contrario, la situación actual agudiza esa dependencia, al elevar, por ejemplo, la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales del

Gobierno Central a más de las dos terceras partes. Además, no se vislumbra que el petróleo pueda rápidamente gozar de un aumento importante de producción. Las autoridades preven un aumento de 2.5o/o anual de la producción petrolífera en los próximos años, pero muchos observadores dudan de que se logre ese objetivo, aún con las disposiciones de la Ley de Reversión Petrolera, mediante lo cual el Gobierno tiene amplias facultades para orientar la producción petrolera. Si bien las áreas de los llamados "contratos de servicio" entrarán a producir unos 400.000 barriles anuales a partir de 1975, esa suma probablemente sustituya simplemente la disminución de producción de otras áreas de mayor costo. Así, la principal interrogante para el futuro, es de saber si el Gobierno logrará en un plazo relativamente breve, no posterior a las elecciones de 1974, llegar a una fórmula que asegure el crecimiento de la producción petrolera, aparte del crecimiento acelerado, pero que parte de una base pequeña, de la producción de CVP.

OTROS INDICADORES

	1966	1967	1968	1969	1970	Junio de 1971
1. Crecimiento del PIB en términos reales o/o (Variación)	2.4	3.9	5.8	2.6	6.0	n.d.
2. Tasa Nacional de Desempleo o/o (De la fuerza laboral)	9.0	8.6	5.3	6.6	7.7	n.d.
3. Costo de la Vida en Caracas o/o (Variación)	0.8	0.0	2.5	2.3	3.5	0.0 (1)
4. Reservas Internacionales Netas del B.C.V. al cierre del año. (Millones de dólares al cierre del año)	619.0	715.0	766.0	778.0	864.0	1.042.0
5. Dinero en poder del público (Millones de Bolívares)	4.609.0	5.101.0	5.649.0	6.167.0	6.437.0	6.562.0
Cuasidinero en poder del público (Millones de Bolívares)	3.003.0	3.586.0	4.095.0	4.785.0	5.539.0	5.950.0

(1) Diciembre-Junio

FUENTE: Banco Central de Venezuela