

AUGE Y DECLINACIÓN DEL INGRESO FISCAL PETROLERO 1950-2003

Consecuencias para el Desempeño Económico del Estado

El ingreso fiscal petrolero lo percibe el Gobierno, en representación del Estado propietario de las reservas de petróleo, bajo las formas de regalías e impuestos sobre la renta extraordinarios. Así, el Estado busca capturar el máximo de las rentas que se generan en la producción de petróleo, bien por diferenciales en los costos de producción y en la calidad de los crudos o por escasez del recurso natural en los mercados. Cómo se distribuyen estas rentas será sujeto de un permanente forcejeo entre las compañías productoras y el Estado propietario.

En consecuencia, en su evolución histórica, ni la magnitud y ni el patrón distributivo de las rentas que se generan en la producción de petróleo han permanecido constantes.

Por otro lado, en la medida que el grueso de la producción de petróleo se destina a la exportación y, además, los precios internos están muy por debajo de los de exportación, el ingreso fiscal petrolero es pagado por los consumidores internacionales. Es un ingreso fiscal proveniente del exterior y se origina en dólares, lo que tiene consecuencias políticas importantes.

En primer lugar, le permite al gobierno gastar por encima de lo que cobra en tributos internos. Dependiendo de la magnitud del ingreso petrolero, esto significa que el Estado gana autonomía relativa respecto al resto del país. El vínculo de dos direcciones que se establece entre el Estado y quien lo sostiene a través de los impuestos, en Venezuela ha sido esencialmente un vínculo en una sola dirección, del Estado hacia la sociedad.

Ramón Espinasa*



Por otro lado, de nuevo, dependiendo de la magnitud del ingreso petrolero, el Estado asume un rol de distribuir un ingreso proveniente del exterior a diferencia del tradicional rol de redistribuir ingresos de origen interno. Esto contribuye a aliviar tensiones distributivas y poder subsidiar simultáneamente la producción y el consumo. La renta petrolera de origen externo le ha facilitado al Estado conciliar intereses favoreciendo simultáneamente a todas las partes.

Obviamente, estas características han cambiado en la medida que la magnitud del ingreso fiscal petrolero ha evolucionado en términos absolutos y relativos respecto al tamaño de la población y la economía.

En el ensayo que sigue se describe el auge y la declinación del ingreso petrolero del gobierno en Venezuela en el último medio siglo, y lo que esto significa, viendo hacia adelante, en términos de políticas petrolera y fiscal. En primer lugar se presentan los datos objetivos y cómo



mo se leen. Segundo se interpreta la evolución histórica del ingreso y sus consecuencias. Finalmente, se discutirán las consecuencias para el futuro inmediato.

Los datos y su interpretación

El gráfico anexo muestra el superávit operacional de la industria petrolera y el ingreso petrolero del gobierno, ambos en términos reales (en dólares de 2003) por habitante, entre 1950 y 2003. Vayamos por partes al definir e interpretar los contenidos del gráfico.

Superávit Operacional

El superávit operacional es la diferencia

entre el ingreso y los costos operacionales de la industria petrolera nacional e incluye las rentas que se generan en la producción de petróleo. El superávit operacional se divide entre las ganancias de las compañías operadoras y los pagos que éstas

hacen al Estado propietario de las reservas.

Cómo se distribuye el superávit operacional será, en última instancia, consecuencia de la relación de fuerzas entre el Estado y las compañías. Puede ser el caso que en el forcejeo distributivo las compañías obtengan ganancias extraordinarias a expensas de la participación del Estado o, por el contrario, el Estado aumente su participación hasta el punto de reducir las ganancias a un

nivel que haga no rentable la inversión por parte de las compañías productoras.

Precio, costos y volumen

El superávit operacional será función del **precio** menos los **costos** operacionales por barril, multiplicado por el **volumen** de producción.

El **precio** dependerá, por un lado, de la calidad de los crudos. A mejor calidad más alto precio y por tanto mayor renta por barril, dado un mismo costo de producción.

Por otro lado, el precio dependerá de la escasez relativa del recurso. A mayor escasez, por racionamiento de la oferta o por aumento de la demanda, más alto el precio y por tanto mayor renta por barril, dado un costo de producción.

Por su parte, los **costos** de producción dependerán de la eficiencia de las compañías productoras y, sobre todo, de las condiciones del crudo en los yacimientos. A mayor productividad natural, en términos de mayor flujo de crudo por pozo, menores costos y mayor la renta por barril.

Finalmente, dados los precios y costos, el ingreso petrolero de la nación, y con él el superávit operacional a repartir, dependerá del **volumen** de producción, a mayor volumen mayor superávit. La única forma de que no caiga el superávit operacional por habitante, en la medida que la población crece, es que el volumen de producción crezca cuando menos a la tasa de crecimiento poblacional.

Ingreso Petrolero del Gobierno

El ingreso fiscal petrolero tiene en la actualidad tres componentes básicos de origen conceptual diferen-

te: la regalía; el impuesto sobre la renta y los dividendos repartidos por la empresa estatal a su accionista único, el Estado venezolano.

La regalía es formalmente la remuneración al Estado por el recurso de su propiedad y actualmente monta a una tasa del 30% de la producción de crudo. Hasta 2001 la tasa era de 16.7%.

El Impuesto Sobre la Renta (ISRL) se paga sobre las ganancias de la industria petrolera con una tasa del 50%. Tasa extraordinaria al compararla con el 34% de las otras actividades económicas, lo cual es reflejo de las rentas presentes en la actividad petrolera. Hasta 2001 la tasa de ISRL del sector petrolero era de 67.7%.

Finalmente, el gobierno hace uso discrecional de la política de dividendos de PDVSA para aumentar su participación en el superávit operacional, más allá de la cuota que le otorga el pago de regalía y de ISRL.

Históricamente, hasta la nacionalización el Estado hizo uso discrecional de la política de ISRL para aumentar su participación en el superávit operacional hasta maximizarla en el proceso que culminó con la nacionalización y el control estatal de la industria petrolera.

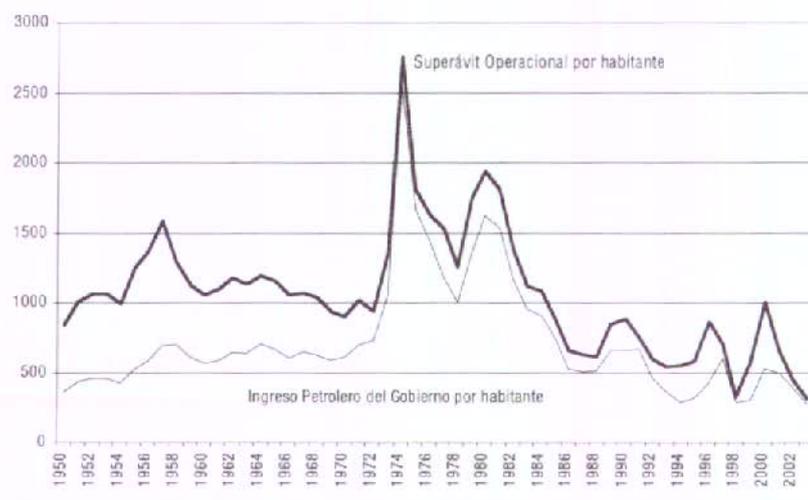
Evolución Histórica

Entre 1950 y 2003 se pueden diferenciar cuando menos tres períodos en cuanto a la evolución del superávit operacional y del ingreso petrolero del gobierno: 1950-72; 1973-84 y 1985 a la actualidad.

Período 1950-72

En este período destaca el aumento significativo del superávit alrededor

Superávit Operacional petrolero por habitante de dólares de 2003, 1950-2003



de 1958, con motivo de la crisis de Suez, la cual interrumpió temporalmente los suministros del Golfo Pérsico. Después, el superávit por habitante cae debido a la caída de los precios internacionales, en la medida que se debilitó el control monopolístico que las Siete Hermanas habían mantenido sobre el mercado hasta finales de los cincuenta. El superávit operacional por habitante cae por debajo de los mil dólares para principios de los setenta.

Por su parte, y al contrario que el superávit operacional, el ingreso petrolero del gobierno no hizo otra cosa que crecer a lo largo de este período.

Hasta 1960 el ingreso del gobierno sigue la tendencia del superávit, mientras la distribución fue 50:50. Después las trayectorias convergen, a expensas de la reducción de las ganancias de las compañías. El ingreso fiscal petrolero en dólares reales por habitante se incrementa en más de 60%. Pasa de 430 a 700 dólares de hoy en día por habitante entre 1950 y 1972.

El Estado venezolano aumenta en forma unilateral el ISLR que deben pagar las compañías, con lo cual aumenta su participación en un ingreso que cae, y se reducen las ganancias y con ello la inversión de las compañías en Venezuela y los principales países exportadores. Se crean así las condiciones para la crisis de suministro que

se desarrollará a partir de mediados de los setenta.

A lo largo de estos casi cinco lustros el fisco venezolano no ve sino crecer su ingreso petrolero de origen externo. El ingreso fiscal petrolero crece a una tasa de 6% en promedio por año, mientras la población crece a la alta tasa promedio de 4% por año, con lo cual el ingreso fiscal petrolero por habitante crece a 2% cada año en promedio.

En términos políticos los gobiernos de turno pueden crear expectativas de gasto creciente y de mejoras en la calidad de vida de la población, las cuales una creciente renta petrolera ayudará a cumplir sin costo para ningún sector de la sociedad. Todo el mundo gana. Por un lado, se ofrecen servicios de salud y educación gratuitos y de buena calidad a la población. Por otro, se protege y subsidia a los sectores productores.

El Estado, a través del gasto público, se transforma en el principal actor económico de Venezuela. En este período, además del gasto en servicios, el Estado orienta su gasto a obras de infraestructura que facilitan el muy acelerado proceso de urbanización. Venezuela se transforma de un país rural y atrasado en uno urbano y moderno en un proceso sin roces, lubricado por la renta petrolera.

En lo económico el proceso de urbanización significa la creación de

un mercado interno cada vez más homogéneo. El Estado auspicia el desarrollo de un sector manufacturero orientado hacia adentro por tres vías. Por un lado, lo protege con tarifas y barreras arancelarias, como parte de la política de sustitución de importaciones. Por otro lado, estimula constantemente la demanda expandiendo el gasto público. Finalmente, subsidia el desarrollo manufacturero mediante créditos blandos y proveyendo servicios gratuitos o de muy bajo costo.

El subsidio y protección estatal por estas tres vías provoca que el sector manufacturero tenga un ingreso muy superior al de su productividad. Este es el caso de todo el sector no petrolero, el cual se caracteriza por aumentos de ingreso muy por encima de las variaciones de productividad, debido a la transferencia de renta petrolera internacional a través del gasto público. El ingreso por habitante de Venezuela a lo largo de este período se despega, y aumenta en órdenes de magnitud respecto al de sus pares latinoamericanos.

El subsidio y protección estatal provoca que el sector manufacturero tenga un ingreso muy superior al de su productividad.

Período 1973-84

La caída de los precios y la reducción de las ganancias de las compañías petroleras mundiales a lo largo de los sesenta hasta mediados los setenta, concentra la oferta mundial en los países con más bajos costos de producción. Estos se habían organizado en la OPEP en 1960 y se habían fortalecido desde un punto de vista técnico e institucional co-

mo naciones-estados soberanos a lo largo de tres lustros. Estos países en forma casi simultánea asumirían el control nacional de la producción de petróleo a mediados de los setenta.

El embargo petrolero árabe de finales de 1973, y la secuencia de eventos en Irán entre 1979 y 1981, pusieron en evidencia el poder de mercado de los países de la OPEP y les permitieron maximizar la renta por barril, hasta que la reacción del mercado les hizo perder poder y forzó la reducción de precios a partir de 1985.

El ingreso fiscal petrolero por habitante se multiplicó casi por cuatro entre 1972 y 1974. En promedio se multiplicó por más de dos en el período 1973-84 respecto al período 1950-73, pasando de 600 a 1400 dólares de hoy en día en promedio anual para cada período.

La caída del superávit operacional ha llevado apareada la reducción del ingreso fiscal petrolero del gobierno por habitante. De hecho, la caída del ingreso fiscal petrolero ha sido de tal magnitud que el gobierno ha recurrido constantemente a procesos de endeudamiento a lo largo de este período

Es en la década de los setenta cuando en Venezuela se conforma lo que se ha dado en llamar el Petro-Estado. La masiva abundancia de recursos de origen externo, le permiten al Estado asumir en forma monopólica el destino de la actividad económica.

Por un lado, con la estatificación de las industrias

del hierro, el acero y los hidrocarburos, unidas a las industrias estatales ya existentes de petroquímica, electricidad, telecomunicaciones, agua, transportes y turismo, entre otras muchas, el Estado asume el control monopólico de los sectores económicos más rentables y en los que el país posee ventajas comparativas.

Por otro lado, a través del control del crédito, el Estado dirige a su libre albedrío, más allá de las señales que pueda dar el mercado, la inversión del sector privado. El sector privado queda totalmente desplazado por la inversión pública, reducido a los sectores menos competitivos de la economía y sujeto a los vaivenes de la acción estatal.

La masiva inversión directa estatal en los sectores más competitivos, satura la capacidad de absorción de la economía, mientras por otro lado, el gasto sin contención de la renta petrolera, genera un muy abundante ahorro en las cuentas del sector privado. Al coparse las posibilidades de inversión rentable en el país, este sector opta racionalmente por acumular su excedente en el exterior.

El ingreso de los venezolanos que desde décadas, gracias a las rentas presentes en el sector petrolero, había estado creciendo muy por encima de la productividad de la economía no-petrolera, alcanza en este período los máximos históricos. Muy por encima del resto de los países de América Latina.

Período 1985-2003

A mediados de los ochenta se hicieron claros los signos de debilitamiento del poder monopólico de los países de la OPEP. Los muy altos precios del petróleo demandados en los diez años posteriores a 1973, desestimularon la demanda de petróleo y estimularon la oferta de otras regiones petroleras y diversificaron las fuentes de suministro energético.

Todo ello se tradujo en la violenta contracción del mercado para la oferta de la OPEP y en una abrupta caída de los precios, los cuales, como tendencia y en términos reales, se han mantenido en los últimos veinte años apenas superiores a los niveles prevalecientes en décadas anteriores a los setenta. Se ha reducido considerablemente la renta por barril que generó la escasez de suministro por los conflictos del Medio Oriente.

Por otro lado, en el caso particular de Venezuela, la renta por barril ha caído por dos razones adicionales: el aumento en los costos de producción, dado el desplazamiento de la producción hacia áreas de menor productividad, y, segundo, la producción de crudos de cada vez peor calidad. Esto no es sino la consecuencia lógica del agotamiento de las áreas de mayor productividad y

de crudos de mejor calidad después de casi un siglo de producción de petróleo en el país.

La disminución del superávit operacional por barril, la evolución de la lucha distributiva entre PDVSA y el gobierno a lo largo de la década de los noventa, y las consecuencias de esto, se reseñan en un artículo publicado en la edición de Julio de SIC N° 657: "Auge y Declinación de PDVSA 1990-2003".

La caída del superávit operacional ha llevado apareada la reducción del ingreso fiscal petrolero del gobierno por habitante. De hecho, la caída del ingreso fiscal petrolero ha sido de tal magnitud que el gobierno ha recurrido constantemente a procesos de endeudamiento a lo largo de este período. Se ha comprometido por esta vía el ingreso petrolero futuro. La dinámica fiscal y, en particular, los distintos episodios de endeudamiento de los últimos años, se analizan en la edición de Noviembre de SIC N° 659, en el artículo titulado: "Desempeño Fiscal 1989-2003".

El ingreso fiscal petrolero por habitante se ha reducido en casi $\frac{2}{3}$ en los últimos tres lustros y medio. Ha caído de alrededor de 750 dólares por habitante en 1985 a unos 270 en la actualidad. Un nivel un tercio más bajo que el de 1950.

La caída del ingreso petrolero disponible es aún más severa si se toma en cuenta el pago de intereses de la deuda acumulada en los últimos veinticinco años. Hoy día, el pago anual de intereses de deuda por habitante es de casi 200 dólares, comparado con menos de 50 en 1985 y prácticamente nada en 1950. Si al ingreso fiscal petrolero se le resta el pago de intereses de deuda, el ingreso petrolero del gobierno neto de deuda por habitante es, en 2003, $\frac{1}{10}$ del de 1985 y $\frac{1}{6}$ del de 1950.

La severa caída de la renta petrolera ha provocado un profundo debilitamiento del poder económico del Estado y de la economía en general, y, en consecuencia, una violenta caída del ingreso de los habitantes del país.

Para compensar la caída del ingreso fiscal petrolero los administra-



El Estado, incluida PDVSA, no sólo ha perdido su capacidad de ahorro e inversión, sino que se ha descapitalizado, vendiendo activos y dejando deteriorar la planta física bajo su control

dores del Estado han actuado de tres maneras: (1) Reduciendo el gasto fiscal por habitante en forma significativa, muy en particular el gasto en infraestructura física. (2) Aumentando la recaudación fiscal no-petrolera, la cual se ha duplicado por habitante en los últimos veinte años. (3) Liquidando activos acumulados en los períodos de bonanza. Esto es, privatizando empresas públicas o abriéndolas a la inversión privada.

La disminución de la disponibilidad de gasto y el aumento de la tributación interna, le han quitado al Estado su capacidad de conciliar intereses complaciendo económicamente a todas las partes. Además, asumir el rol de distribuidor de ingresos, implícito en el cobro de tributos internos, acarrea afectar a unos sectores para beneficiar a otros. Esto ha provocado que afloren conflictos sociales que estaban latentes o que se exacerban los existentes.

El sector manufacturero nacional ha sufrido también un duro golpe. Por un lado, las empresas estatales con ventajas comparativas, se deterioraron significativamente antes de ser privatizadas. Por otro lado, el sector manufacturero privado protegido y marginado al mercado interno, ha visto caer en forma tendencial su demanda por habitante y, al perder la protección, se le ha hecho difícil competir, al haber crecido sin desarrollar anticuerpos que le permitieran afrontar la apertura de mercados.

Finalmente, para financiar el gasto corriente se ha descapitalizado el sector petrolero a niveles tales que se hace imposible su recuperación por parte del Estado. La recapitalización de la industria petrole-

ra se hará forzosamente con ahorro privado nacional y extranjero. El Estado literalmente se ha comido la gallina que ponía los huevos de oro.

La caída abrupta de la renta petrolera ha provocado la caída del ingreso por habitante. La disminución de la renta que inflaba el ingreso muy por arriba de la productividad nacional, ha tenido como consecuencia que el ingreso refleje cada vez más la productividad del país. El ingreso por habitante de Venezuela se acerca, desde arriba, al de sus pares latinoamericanos.

El considerable aumento de la tributación no petrolera, ha permitido restablecer el vínculo de dos vías entre el gobierno y su base constituyente. Sin embargo, las expectativas respecto al poder económico del Estado siguen ancladas en el pasado. Pareciera que ni el país nacional ni el país político han internalizado en toda su magnitud y consecuencias la caída de la renta petrolera.

La población sigue percibiendo al Estado como todopoderoso en el ámbito económico y quienes administran el Estado se perciben a sí mismos dotados de un poder económico independiente de la dinámica nacional. El Estado no tiene más el poder del pasado y es cada vez más dependiente de los tributos internos. Que esta realidad sea internalizada por la población es fundamental para la evolución política y económica del país.

Conclusiones

La caída irreversible del ingreso fiscal petrolero respecto al tamaño de la población y de la economía, en particular si se mide neto del servi-

cio de deuda, se traduce en el debilitamiento del Estado como actor económico al punto más bajo de los últimos cincuenta años.

El Estado, incluida PDVSA, no sólo ha perdido su capacidad de ahorro e inversión, sino que se ha descapitalizado, vendiendo activos y dejando deteriorar la planta física bajo su control, incluidas las empresas públicas remanentes y en particular a PDVSA. Sin embargo, el Estado, propietario de las reservas de hidrocarburos, seguirá siendo el principal actor individual de la economía nacional, en la medida que sea él quien regula la explotación de los recursos naturales.

Política Petrolera

Los siguientes factores se combinan para explicar la caída de la renta por barril de crudo producido en el país: la mayor competencia en el mercado energético mundial, lo cual acota la evolución de los precios; el empeoramiento de la base de recursos de hidrocarburos, lo cual reduce el precio de los crudos venezolanos, y el desplazamiento hacia yacimientos de menor productividad, lo cual aumenta los costos de producción. Dada la incapacidad de ahorro del Estado, la única forma de aumentar la producción de crudo en el país —y con ella la renta por habitante— es mediante la inversión privada nacional y extranjera.

La necesaria inversión privada para aumentar la actividad del sector petrolero nacional requiere de dos reformas básicas en el marco legal que regula la actividad del sector aguas arriba: la primera es adaptar las tasas de regalía y de ISLR a las diferentes calidades de crudos en

el país y la segunda es hacer posible la inversión mayoritaria privada en las actividades de producción.

Hechos estos cambios se puede plantear la inversión privada directa o financiera en negocios de distintos riesgos y rentabilidades. Desde diferentes actividades de producción hasta el mercado interno, pasando por transporte y refinación, sin necesariamente tener que privatizar parte o la totalidad de PDVSA. Estos negocios, bien acotados, serían totalmente transparentes en términos legales y contables, y serían fáciles de ofrecer al sector privado, en particular a los inversionistas nacionales, y sencillos de supervisar para efectos impositivos.

Política Fiscal

La caída estructural de la recaudación petrolera respecto al tamaño de la población y la economía requiere un cambio de fondo en el patrón de ingreso fiscal. El nivel de gasto fiscal respecto al tamaño de la economía es esencialmente el que corresponde a una economía como la venezolana. Esto no quiere decir que la composición ni la eficiencia del gasto sean las adecuadas, se refiere tan sólo al monto.

Para hacer el fisco viable en el corto plazo es necesario incrementar la recaudación fiscal no-petrolera en cuanto menos 50% medido respecto al tamaño de la economía. Esto se puede lograr por una combinación de vías.

En primer lugar, hay consenso que el problema es de eficiencia de recaudación más que de tasas, en el caso de los impuestos existentes. Esto es, las tasas de ISLR, IVA, importaciones, licores, y otros son esencialmente las adecuadas; hay que hacer más eficiente su recaudación. Sin embargo, siendo realistas, la mejora en la recaudación podría solventar la mitad del incremento requerido.

Es necesario identificar y utilizar otras fuentes de ingreso fiscal.

Sin duda la fuente con más potencial de recaudación fiscal es cobrar como impuesto el subsidio implícito en el precio de venta de la gasolina al mercado interno. Este monto es la diferencia entre el precio al cual PDVSA podría exportar y el precio al cual vende domésticamente, multiplicado por el volumen anual de ventas. El subsidio implícito en el precio al cual PDVSA vende la gasolina al mercado interno es algo más de dos mil millones de dólares por año.

Esta es una cantidad muy importante. Medido por habitante representa casi 100 dólares por año. Esto es un tercio del ingreso fiscal por exportaciones de petróleo. En términos de ingreso no-petrolero puede ser el doble de la recaudación por impuesto sobre la renta no-petrolero y equivalente a la recaudación por IVA en 2003. En términos de gasto, el subsidio a la gasolina es equivalente al presupuesto del Ministerio de Salud y aproximadamente la mitad del Ministerio de Educación.

El subsidio a la gasolina es regresivo en términos de distribución del ingreso y muy cuantioso por donde quiera que se le mire. En un país con una situación fiscal tan severa como Venezuela hay que pensar más de una vez las consecuencias de mantener este masivo subsidio. Si la diferencia entre el costo de producción y el precio de exportación de la gasolina se cobrara como impuesto, resultaría ser muy eficiente, fácil de calcular, difícilmente se podría evadir y generaría caja en una base diaria para el gobierno.

Este es un tema que se ha vuelto tabú en Venezuela y del cual simplemente se descarta su discusión arguyendo las consecuencias políticas que tendría el ajuste de precios. Llevar el precio de la gasolina al equivalente de exportación implica multiplicar el precio al detal actual por alrededor de veinte. Sin duda hay que manejarlo muy bien en términos políticos para justificar un au-

mento de esta magnitud sin generar reacciones incontrolables. Sin embargo, es bueno recordar, primero, que el precio se multiplicó por diez, de una vez y sin reacciones adversas, en Abril de 1996, después de una muy breve campaña de concientización. Segundo, que en los países andinos: Colombia, Ecuador y Perú el precio de la gasolina es bastante más alto que el equivalente de exportación.

La combinación entre la mayor eficiencia en la recolección de los impuestos existentes y un impuesto al consumo de gasolina en el país, hará el cuadro fiscal viable en el corto plazo.

Cambio Cultural y Político

Parte de la superación de la crisis actual pasa porque el país, nacional y político, internalicen la pérdida irreversible de poder económico del Estado. El Estado ha perdido su capacidad económica de solventar buena parte de los conflictos de la sociedad subsidiando a los sectores en pugna. El Estado es incapaz de conciliar intereses divergentes desde el ángulo económico. Su posible acción conciliatoria se restringe ahora a la mediación política.

En diferentes planos sociales, la población debe entender que es la acción privada la que deberá asumir la provisión de muchos bienes y servicios que en el pasado fueron provistos o financiados por el Estado. El debilitamiento del Estado debe tener como contraparte una actitud mucho más activa por parte de la población en la resolución de problemas colectivos, a diferencia del pasado donde el poder del Estado podía inducir una actitud pasiva.

El Estado deberá restringir cada vez más su acción a las actividades que le son exclusivas y asegurar que otras, que pueden tener características monopólicas, sean adecuadamente provistas por la acción privada.

* Experto en economía petrolera