

Ingresos petroleros y reforma fiscal

FRANCISCO RODRÍGUEZ C.

Si hay una caracterización de la situación económica de este gobierno en la que parecen coincidir todos los analistas económicos es una en la cual ha tenido una relativa abundancia de recursos petroleros. Es común encontrarse con cuestionamientos a las políticas económicas de la actual administración que se fundamentan sobre la brecha significativa que pareciera haber entre recursos y resultados. De acuerdo con este razonamiento, los altos precios del petróleo que a este gobierno le ha tocado disfrutar han puesto en sus manos las posibilidades para generar un fuerte proceso de reactivación económica, pero la alta ineficiencia del gasto público ha llevado a que, por primera vez en la historia venezolana, un *boom* petrolero no coincida con una expansión económica.

El Gráfico 1 muestra la evolución de los ingresos fiscales petroleros por habitante, medidos en bolívares reales, desde 1980 hasta hoy. Para efectos del gráfico, hemos indicado los distintos períodos presidenciales sobre él. Este gráfico cuenta otra historia, radicalmente distinta a la recogida por el errado consenso esbozado en el párrafo anterior. Los ingresos petroleros que el gobierno actual ha tenido a su disposición han sido apenas una fracción de los de cualquier otro gobierno en la historia reciente de Venezuela. El gobierno de Lusinchi, por ejemplo, tuvo 73% más renta petrolera que la que tuvo este gobierno, mientras que el segundo gobierno de Caldera tuvo ingresos pe-

troleros 29% mayores a los de este gobierno. Si descontamos el FIEM, como hacemos más adelante, la diferencia se hace aún mayor.

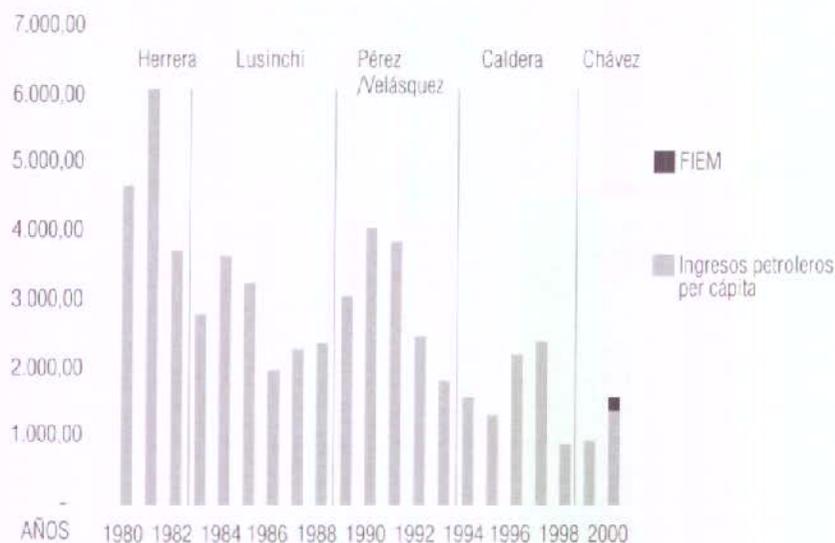
Esto ciertamente parece paradójico. Todos sabemos que el precio del petróleo ha sido sustancialmente mayor bajo este gobierno que en el pasado reciente. De hecho, precios del petróleo por encima de los \$30 por barril no han sido disfrutados por ningún gobierno desde la época de Luis Herrera Campins. ¿Por qué entonces decimos que este gobierno ha tenido menores ingresos petroleros que los del gobierno anterior?

El efecto de la renta petrolera

Hay varios factores que influyen, y su comprensión es fundamental para entender el efecto de la renta petrolera. Si bien no hay una sola explicación que por sí misma sea capaz de dar cuenta de esta diferencia, la combinación de ellas tiene una inequívoca influencia que es determinante en la evolución de la renta real per capita.

El primer factor se refiere a la caída del poder adquisitivo del dólar. Un dólar de hoy vale menos que un dólar del pasado. Treinta dólares hoy en día valen lo que valían 14,8\$ en 1980 y lo que valían 8,88\$ de 1970. Esta pérdida del poder adquisitivo del dólar es importante, aún menos significativa, cuando se utiliza para comparar con períodos más recientes: treinta dólares hoy en día son equivalentes

Ingresos petroleros per cápita (bolívares reales de 1997)



Fuente: BCV y cálculos propios

tes a \$25,91 de 1994. Es fácil caer en la trampa nominal y creer que \$30 indica un precio alto, pero este precio del petróleo no es tan alto como parece.

Un segundo factor se refiere a que este gobierno no ha disfrutado de un precio de \$30 sino por pocos meses. El precio promedio del barril venezolano fue de \$25,91 durante el año 2000, y sustancialmente menor durante 1999, año durante el cual los precios del petróleo llegaron a rondar algunos de los niveles más bajos de su historia. Si a ello sumamos el hecho de que los ingresos petroleros se han obtenido en gran medida a costa de recortes de producción, podemos ver cómo se ha atenuado algo el efecto de precios altos sobre nuestros ingresos.

Un tercer factor se refiere al crecimiento poblacional. Actualmente, la población venezolana está creciendo a una tasa cercana al 2% interanual. Esto implica que nuestra población se duplica cada 35 años. En el pasado cercano, esta tasa de crecimiento fue mayor, y efectivamente la población venezolana era la mitad de la actual hace apenas 26 años (en 1975). En

otras palabras, cada barril de petróleo que se vende hoy tiene que ser repartido entre el doble de venezolanos que en la década de los setenta.

Un cuarto factor se debe a la caída de la capacidad tributaria de PDVSA. Debido al aumento en los costos de la explotación petrolera causado por el desplazamiento hacia pozos de menor rentabilidad a través del tiempo (complementado, en la visión de algunos, por el creciente aislamiento de la tecnestructura de PDVSA), PDVSA tiene una rentabilidad menor a la que tenía en el pasado y, por lo tanto, tributa menos de sus ingresos por exportaciones. Cada vez los costos de PDVSA son mayores y por tanto sus beneficios (y la parte que se lleva el estado de esos beneficios) es menor. Es interesante ver unos números para tener este problema en perspectiva: En 1980 el país exportó \$18.301 millones en petróleo, y la contribución fiscal petrolera fue el equivalente en bolívares a \$10.550 millones (57%). Para el año 2000, esa relación había cambiado considerablemente: de unas exportaciones de \$28.716 millones, apenas \$11.775

millones (41%) se convirtió en ingresos fiscales.

Dos factores adicionales están mucho más relacionados con la coyuntura actual y los cambios institucionales que se han dado dentro de ella. Uno tiene que ver con la creación y mantenimiento del Fondo para la Inversión y Estabilización Macroeconómica (FIEM). Desde que este fondo comenzó a operar en el III trimestre de 1999,¹ el gobierno central ha depositado en su cuenta y en la de las gobernaciones \$2.873 millones.² Esto ha significado efectivamente menores ingresos petroleros disponibles para sus gastos. El segundo tiene que ver con la evolución de los precios relativos: dependiendo de las variaciones en el tipo de cambio real, los bienes comprados en Venezuela pueden ser más caros o más baratos que los bienes comprados en otro país. La fuerte apreciación que ha tenido el bolívar en los últimos años, período durante el cual el tipo de cambio real venezolano ha llegado a ser un 75% más alto que, por ejemplo, en 1993, ha llevado a que el poder adquisitivo de esos dólares caiga fuertemente. Esto implica que los mismos ingresos petroleros, medidos en términos de dólares reales, son mucho menores al medirse en términos de bolívares reales.

En cuanto a estas últimas dos dimensiones, se puede argumentar que ellas se deben a decisiones de política del actual gobierno y como tales simplemente representan una escogencia de cómo utilizar los ingresos petroleros.

En el caso del FIEM, es indiscutible que esta decisión de política es deseable y necesaria, y su sentido es lograr que el Estado no tenga acceso a una parte de los recursos petroleros obtenidos durante un período de precios altos, de forma que estén ahorrados para la ocasión en la que estos bajen. En el caso de la apreciación, la deseabilidad de la política ha sido más discutida, y el cuestionamiento a la inclusión de esta última podría ser más fuerte. La razón por la cual considero útil incluirla es que sólo después de deducir lo que se va en apreciación es que uno puede saber cuánto tiene el gobierno para pagar bienes y servicios y por tanto para financiar la provisión de bienes públicos, y porque las críticas que intento rebatir se basan en la idea de que este gobierno tiene amplia disponibilidad de recursos en esa dimensión.

El Cuadro 1 contiene un resumen ilustrativo del peso de cada uno de estos factores en la comparación entre los ingresos petroleros de la administración Chávez y la administración Caldera. El promedio anual de ingresos petroleros, medido en dólares nominales, ha sido efectivamente un 55,37% mayor al del quinquenio anterior. Sin embargo, la caída en la tasa de tributación petrolera (de 47% a 40%) ha llevado a que los ingresos fiscales hayan sido apenas 31,94% mayores. Durante este gobierno, el

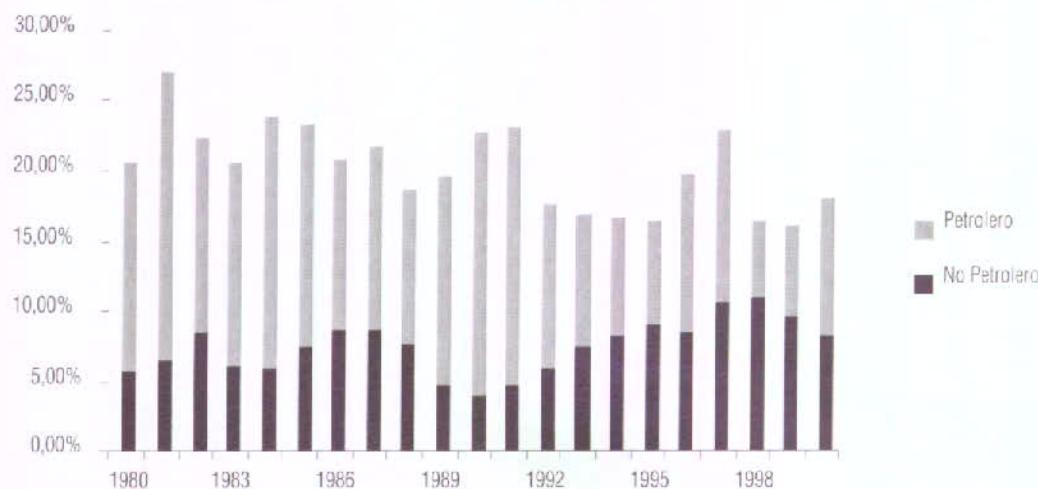
11,56% de estos ingresos han ido al FIEM; después de deducirlos nos encontramos con que los ingresos disponibles para el gobierno central han sido apenas un 16,69% más altos. La pérdida del valor adquisitivo del dólar, dada una inflación interanual promedio de 2,7% en Estados Unidos, ha sido suficiente para que la renta fiscal medida en dólares reales haya aumentado en sólo 7,59%, aumento que ha sido casi totalmente contrarrestado por el aumento en la población venezolana de 7,29% entre estos dos períodos. Después de deducir estos

efectos, y aún sin contar el impacto de la apreciación cambiaria, nos encontramos con que este gobierno ha tenido a su disposición \$311,57 por habitante anuales, mientras que el gobierno anterior tuvo \$310,71. La supuesta bonanza petrolera equivale a un aumento de apenas 86 centavos de dólar, o 638 bolívares, en la renta por habitante. Si contamos el efecto de la fuerte apreciación, nos conseguimos con un deterioro mucho más marcado: una caída de 27,51% en la capacidad de compra de la renta fiscal petrolera per capita.

Cuadro 1

	1994-98	1999-00	Variación Porcentual
Exportaciones Petroleras	14614.80	22706.50	55.37%
Ingresos Fiscales Petroleros	6932.10	9146.24	31.94%
<i>Ingresos Fiscales Petroleros, Netos de FIEM</i>	6932.10	8088.74	16.69%
Ingresos Fiscales Petroleros, Netos de FIEM, en Dólares Reales de 1994-1998	6932.10	7458.45	7.59%
<i>Ingresos Fiscales Petroleros per capita, Netos de FIEM, en Dólares Reales de 1994-1998</i>	310.71	311.57	0.28%
Ingresos Fiscales Petroleros per capita, Netos de FIEM, en Bolívares Reales de 1994-1998	310.71	225.24	-27.51%

Ingresos fiscales petroleros y no petroleros como % del PIB



Fuente: BCV y cálculos propios

La estructura económica y la necesidad de una reforma fiscal

Los factores recogidos en el Cuadro 1 son no sólo estructurales sino recurrentes, y su impacto de largo plazo puede ser significativo. En particular, la producción de petróleo venezolana, al igual que los precios reales, no están hoy muy lejos del rango en el que oscilaban durante los años setenta, pero nuestra población se ha duplicado. Este ha sido tal vez el principal determinante de la caída de largo plazo en el poder de compra de nuestra renta ilustrado en el Gráfico 1.

Mientras tanto, nuestros ingresos no petroleros no se han recuperado en una magnitud lo suficientemente significativa como para contrarrestar este efecto. El Gráfico 2 captura esta dinámica: decrecientes ingresos petroleros, al no ser contrarrestados por un crecimiento lo suficientemente fuerte de los ingresos no petroleros, han llevado a una caída del ingreso total. Ingresos que oscilaban entre 20 y 25% del PIB hoy oscilan entre 15 y 20% del PIB.

La única solución a este problema es una agresiva reforma fiscal que modifique sustancialmente nuestra legislación y la haga similar a la del resto de los países de la región. El promedio latinoamericano de gasto público oscila entre el 20 y el 25% del Producto Interno Bruto, y en el resto de los países se financia totalmente a

base de tributación. Los niveles de tributación petrolera en Venezuela son, sin embargo, anormalmente bajos en comparación con los del resto de América Latina. El país puede hacer una profunda reforma fiscal sin la necesidad de imponer tasas marginales mayores que las del resto de la región y sin imponer desincentivos relativos a la inversión.

La Asamblea Nacional ha avanzado significativamente en la modificación de la legislación existente de forma de lograr estos propósitos. La reforma del Código Orgánico Tributario, reforma que homogeniza esta legislación con la del resto del continente, simplemente impone una serie de penas y sanciones que son comunes en la legislación tributaria mundial. La ausencia de ellas en Venezuela (así como las fuertes críticas que algunos sectores le hicieron a este Código) sólo se puede explicar por nuestra baja tradición tributaria. La aprobación de la Ley del SENIAT, que le confiere autonomía y recursos a esta entidad, es un paso fundamental en el logro de una administración tributaria moderna. Estas medidas se han combinado con una Ley de Remisión Tributaria diseñada para permitir que aquellos que no se han acogido a la ley comiencen a hacerlo. La nueva Ley Orgánica de Administración Pública, que contiene el principio de responsabilidad fiscal para la creación de entes y órganos de la administración

pública, constituye un paso fundamental en la reforma del Estado para racionalizar el gasto.

Actualmente la Asamblea Nacional discute una serie de leyes que profundizarán la reforma fiscal, entre ellas una reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, de Activos Empresariales, y la nueva Ley de Hacienda Pública Estatal. Pronto se comenzarán a discutir el resto de las leyes tributarias, de forma de armonizarlas con los principios de progresividad y transparencia de la nueva Constitución. Una discusión y análisis ponderado de estos instrumentos legales basadas en una comprensión de nuestros problemas fiscales y de su naturaleza estructural será indispensable para lograr sentar las condiciones necesarias para que el Estado venezolano funcione y sea capaz de proveer los bienes y servicios públicos que el país exige de él.

FRANCISCO RODRÍGUEZ C.
ECONOMISTA

- 1 A pesar que la Ley del FIEM se aprueba en 1997, es sólo en 1999, después de una reforma de la ley, que se comienzan a depositar recursos en el FIEM.
- 2 El balance de los recursos en el FIEM \$(3.888 millones) pertenece a la cuenta de PDVSA en este fondo.