

LA MACROECONOMÍA DE UNA REVOLUCIÓN RENTISTA

José Manuel Puente y Sebastián Scrofina

Desde 1999, la política económica y los enormes ingresos petroleros han reforzado la dependencia de la renta petrolera: el bolívar se ha revaluado significativamente, la producción de bienes transables ha disminuido y las importaciones se han disparado. Esta mezcla ha reforzado el tradicional carácter monoexportador y rentista de la economía, y ha aumentado el control del Estado sobre la renta petrolera

LA EVOLUCIÓN DE ALGUNAS VARIABLES macroeconómicas fundamentales de Venezuela entre 1999 y 2010 permite demostrar que la política económica del gobierno de Hugo Chávez y la considerable renta petrolera recibida por el Fisco Nacional han exacerbado el modelo rentista. En particular, durante este período se ha generado una mayor dependencia de la renta petrolera y una apreciación del tipo de cambio. Las consecuencias más peligrosas son el debilitamiento del aparato transable (particularmente, industria y agroindustria), el auge de las importaciones y un mayor control del Ejecutivo en el manejo de la renta petrolera.

Venezuela en los últimos años, y particularmente desde 2004, ha experimentado uno de los más fuertes choques externos registrados en las últimas décadas. Desde 1999 hasta 2010 Venezuela ha recibido 522.000 millones de dólares en ingresos brutos por exportaciones petroleras y, a la luz de los ingresos petroleros recibidos en el primer trimestre de 2011, este año podría recibir unos 80.000 millones de dólares. El precio del petróleo saltó de 16 dólares promedio por barril en 1999 a 96,39 en los primeros cinco meses de 2011. El precio promedio de la cesta petrolera venezolana durante los doce años de gobierno de Chávez ha sido 43,76 dólares. Es decir, Venezuela ha vivido nuevamente un auge de precios petroleros que ha generado una extraordinaria renta asociada con el «milagro» petrolero.

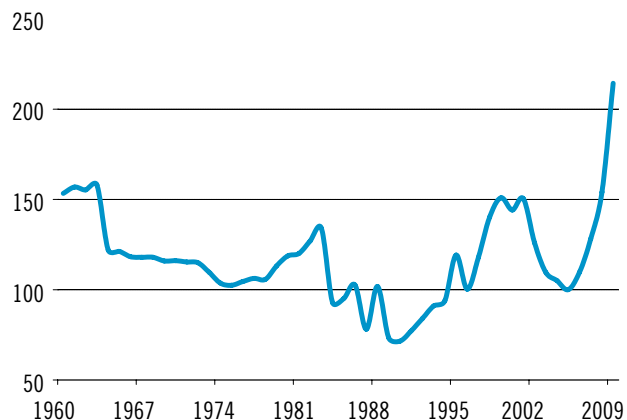
José Manuel Puente, economista y profesor del IESA
Sebastián Scrofina, economista e investigador del IESA

Un Estado rentista, de acuerdo con Terry Lynn Karl (2007), es un Estado que vive de una renta generada externamente, que no resulta de los excedentes de producción de su población. Esta renta no es diferente de una transferencia de recursos sin contraparte, sin esfuerzo productivo. En consecuencia, el carácter rentístico de la economía venezolana viene dado por su riqueza fácil derivada del petróleo. Esta riqueza puede producir resultados paradójicos, en términos económicos, políticos e institucionales. El paradójico desempeño de un país rico en recursos naturales es lo que se conoce como «la maldición de los recursos» (Frankel, 2010; Grisanti, 2011). La política económica ejecutada durante el período de Hugo Chávez ha llevado al extremo esta «maldición» del rentismo petrolero, entre cuyos efectos destacan: la apreciación del tipo de cambio, la destrucción del aparato transable, el auge de las importaciones y el aumento de la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de la renta.

Los países dependientes de una renta, en este caso del petróleo, generalmente presentan volatilidad en el tipo de cambio real y súbitas apreciaciones reales en los períodos de auge. La «enfermedad holandesa» es un término generalmente usado para describir este fenómeno y sus efectos nocivos. El tipo de cambio real (TCR) durante los últimos cinco años ha sufrido apreciaciones que llevan a un deterioro del sector transable, un auge de importaciones y una mayor dependencia de esta materia prima tan volátil.

Tipo de cambio real, 1960-2009

(índice, 2005=100)

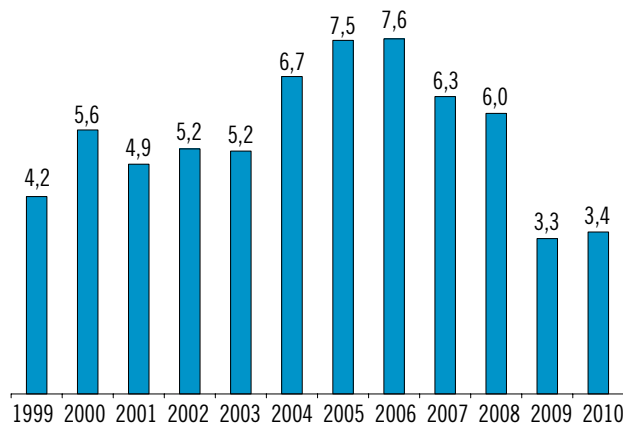


Fuentes: Banco Central de Venezuela (<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>) y Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (<http://data.bls.gov/pdq/VersionInfo.jsp?version=0.0.0>).

La apreciación del tipo de cambio ha estimulado un auge de las importaciones; a la vez y como consecuencia, ha generado una caída de las exportaciones no petroleras. Para el cierre de 2010, las exportaciones no petroleras son menores que las registradas en 1999; particularmente, en los últimos cinco años se ha registrado una contracción del sector exportador no petrolero. Por su parte, las importaciones llegaron en 2010 a 38.613 millones de dólares; una cantidad casi cuatro veces mayor que las importaciones registradas en el año 2003. La apreciación del tipo de cambio es una consecuencia de la inflación que ha sufrido la economía venezolana en los últimos años, con respecto a sus principales socios comerciales. La inflación acumulada durante 2010 (27,9 por ciento) es siete veces superior a la de Estados Unidos, el principal socio comercial. Dado que el tipo de cambio nominal ha sido ajustado en pequeñas proporciones desde 2005, el TCR se ha apreciado.

Exportaciones no petroleras, 1999-2010

(miles de millones de dólares)

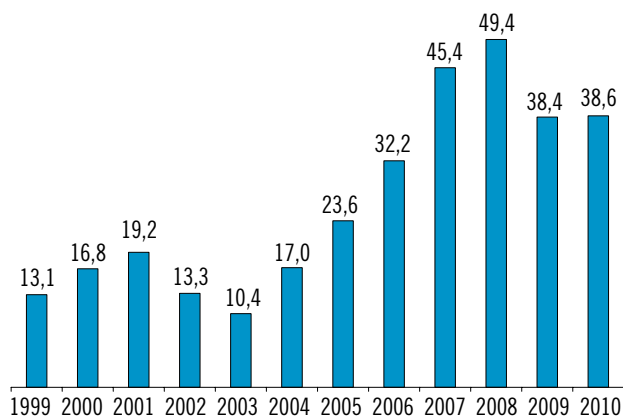


Fuente: Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>.

El TCR permite analizar la evolución de los costos y precios internos a la luz del impacto de los precios externos. Es una medida de la competitividad de un país. Desde la implantación del control de cambio, el TCR se ha apreciado en 114 por ciento. Un tipo de cambio muy por debajo de su valor de equilibrio ha encarecido los productos venezolanos con respecto a los bienes producidos en el exterior, lo cual favorece las importaciones y limita el crecimiento de las exportaciones no petroleras (Puente, 2004). Mientras más apreciada esté la tasa de cambio, más dólares tenderán los agentes económicos a adquirir para comprar bienes importados. De ahí el crecimiento exponencial de las solicitudes de dólares preferenciales por medio de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), el Sistema de Transacciones con Títulos en Moneda Extranjera (Sitme) y los bonos de Petróleos de Venezuela (Pdvs).

Importaciones, 1999-2010

(miles de millones de dólares)



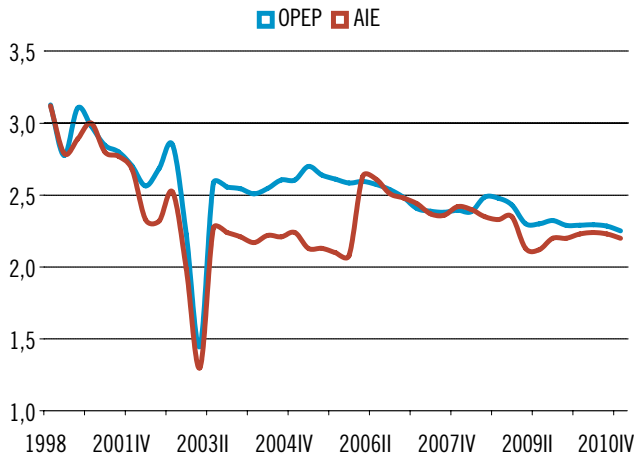
Fuente: Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>.

Un reciente informe del Fondo Monetario Internacional explica que la apreciación real efectiva en los últimos años provocó que varios países de la región, entre ellos Venezuela, alcanzaran tasas de cambio real significativamente inferiores al promedio de los últimos veinte años. En el caso de Venezuela, el tipo de cambio se encontraría 23,6 por ciento por debajo del promedio histórico (IMF, 2011). Esta apreciación del tipo de cambio ha

sido posible gracias a los altos precios del petróleo en los últimos cinco años, que han permitido sostener el balance externo de la economía, a pesar de los persistentes déficits en la cuenta de capital y la disminución de la producción petrolera.

La contracción de la actividad petrolera desde el año 2001 ha sido una consecuencia de la caída de la inversión y el sostenido deterioro operacional y gerencial en Pdvsa. Las reservas petroleras venezolanas han aumentado en esta década desde 76.800 millones de barriles en el año 2000 hasta 172.000 millones en 2009, según el último reporte de la empresa British Petroleum. Sin embargo, los cálculos de la Agencia Internacional de Energía para el cuarto trimestre de 2010 ubican la producción de Venezuela en 2,2 millones de barriles por día, lo que representa una disminución de cerca de 800.000 barriles con respecto al primer trimestre de 2001. La reducción de la producción y la absoluta concentración de las exportaciones en el petróleo (95 por ciento para 2010) hacen más vulnerable la economía a las fluctuaciones del precio del petróleo.

Producción petrolera venezolana, 1998-2010
(millones de barriles diarios)



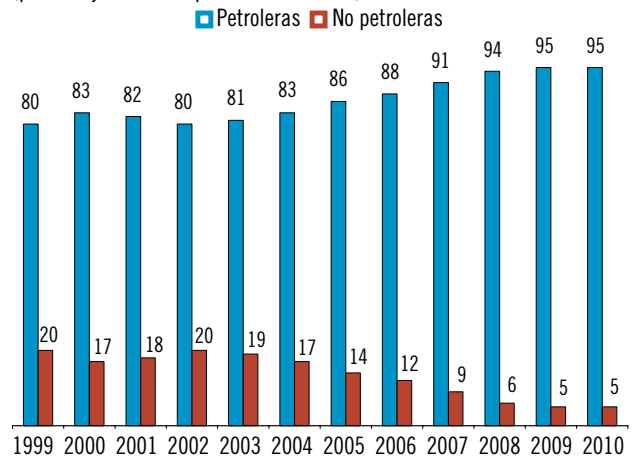
Fuentes: Organización de Países Exportadores de Petróleo (http://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm) y Agencia Internacional de Energía (<http://www.iea.org/stats/surveys/oilsurv.pdf>).

Otro factor que explica el auge de las importaciones es el ambiente de excesiva regulación (controles de precios, cambios, tasas de interés) y sistemáticas expropiaciones y nacionalizaciones que ha generado una caída estructural de la capacidad productiva del país y conducido al incremento de las importaciones para satisfacer la demanda interna. Con el auge de las importaciones el país se hace más dependiente del aparato petrolero —que ahora es el único proveedor de dólares con capacidad para financiar el gasto en importaciones—; una circunstancia que plantea serios dilemas en cuanto a la sostenibilidad del sector externo de la economía. En la medida en que disminuye la producción petrolera, como muestran las cifras de la OPEP y la AIE, y las importaciones aumentan de manera exponencial, se agudiza el peligro de insostenibilidad de la balanza de pagos, por la mayor vulnerabilidad de la economía ante una eventual caída del precio del petróleo.

Una vez destruida la capacidad productiva del sector no transable es muy difícil recuperarla. Esto se evidencia claramente en el año 2010, cuando ocurrió una devaluación del 65 por ciento que debió conducir a una expansión de las exportaciones no petroleras. Pero las exportaciones no petroleras se mantuvieron inmóviles como porcentaje de las exportaciones totales.

Exportaciones petroleras y no petroleras, 1999-2010

(porcentajes de las exportaciones totales)

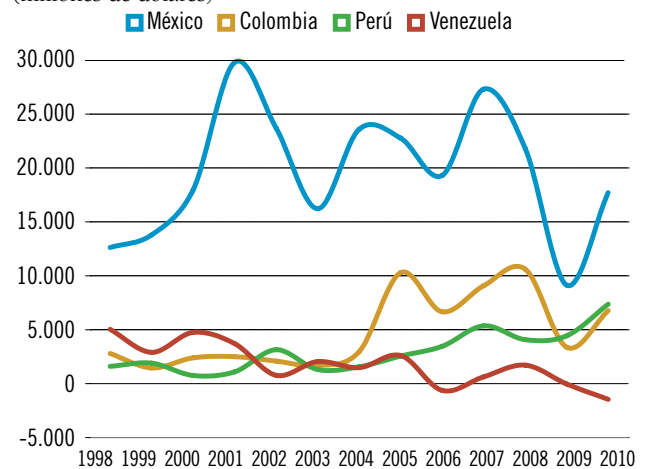


Fuente: Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>.

El desempeño de la inversión extranjera directa refleja también el incoherente manejo macroeconómico, el negativo ambiente de negocios propiciado por el modelo de desarrollo implantado y la dependencia de la renta petrolera. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Venezuela ha dejado de ser un receptor neto de inversión extranjera directa durante los últimos años. A esto se suma el declive de la inversión privada nacional (formación bruta de capital) que ha pasado de representar el 68,7 por ciento de la inversión total en 2001 a sólo 34 por ciento en 2009 (Puente y Gutiérrez, 2010), como resultado de las condiciones adversas para el desarrollo de la actividad privada en el país.

Ingresos netos de inversión extranjera directa en países de América Latina 1998-2010

(millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2010.

Otra característica del modelo rentista impulsado en los últimos años es la agudización del control y la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de la renta petrolera. Una muestra de ello se encuentra en la sistemática subestimación del precio del petróleo en el presupuesto nacional, para luego transferir los ingresos extraordinarios de manera discrecional mediante créditos adicionales y aportes a fondos cuasifiscales, como el Fondo de Desarrollo

Nacional (Fonden). Por ejemplo, en el presupuesto de 2011, el precio calculado fue de cuarenta dólares por barril, mientras que el precio efectivo para los primeros cinco meses del año fue más del doble (96,36 dólares). Esto posibilita cuantiosos ingresos extraordinarios que se ejecutan de manera discrecional por el gobierno.

Un mecanismo utilizado por el Ejecutivo para concentrar y controlar la renta petrolera ha sido el aporte a fondos cuasifiscales. El Fonden, debido a las transferencias realizadas por el Banco Central y Pdvsa, ha acumulado en los últimos cinco años recursos por el orden de 64.428 millones de dólares: una cifra equivalente a cuatro o cinco veces el producto interno bruto anual de un país latinoamericano pequeño como Honduras o El Salvador. Estos gigantescos recursos cuasifiscales, nunca antes vistos en la historia fiscal venezolana, han sido ejecutados con total discrecionalidad por el Ejecutivo; pues no forman parte del presupuesto oficial y, por lo tanto, no han pasado por la estructura de partidas presupuestarias de la Oficina Nacional de Presupuesto, la aprobación de la Asamblea Nacional o el control de la Contraloría General de la República.

Aportes del Banco Central de Venezuela y Petróleos de Venezuela al Fondo de Desarrollo Nacional, 2005-2010 (Millones de dólares)

	BCV	Pdvsa	TOTAL
2005	6.000	1.525	7.525
2006	4.275	6.855	11.130
2007	6.770	6.761	13.531
2008	1.538	11.694	13.232
2009	12.299	377	12.676
2010	5.000	1.334	6.334
Total	35.882	28.546	64.428

Fuente: Fondo de Desarrollo Nacional: «Memoria y cuenta» (varios años): http://www.fonden.gob.ve/imagen/descargas/memoria_cuenta_2006.pdf.

En abril 2011 fue promulgado el decreto que crea la «Ley de contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos». Según esta ley, los recursos derivados de tal contribución especial serán transferidos directamente al Fonden. Así, los recursos que anteriormente se distribuían por el presupuesto ordinario, ahora serán directamente asignados y ejecutados por el Fonden. Esto aumenta mucho más el poder y el control del Ejecutivo sobre el manejo de la renta petrolera.

La nueva legislación establece dos nuevas definiciones de precios petroleros con diferentes alícuotas impositivas (Banco Mercantil, 2011):

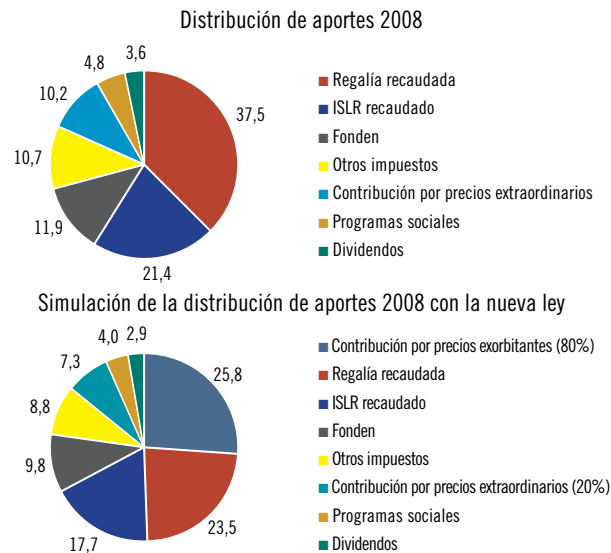
1. Precios extraordinarios. Si la cotización de la cesta petrolera venezolana se ubica en promedio por encima de lo establecido en la Ley de Presupuesto, pero es igual o inferior a setenta dólares, se aplica una alícuota del veinte por ciento de la diferencia entre ambos precios.

2. Precios exorbitantes. Si la cotización de la cesta petrolera venezolana se ubica en promedio por encima de setenta, noventa y cien dólares, se aplican alícuotas de 80, 90 o 95 por ciento de la diferencia entre los precios respectivos.

Con la nueva ley de abril de 2011 aumenta la porción del ingreso petrolero que Pdvsa debe entregar al Fonden, disminuye el aporte tributario de Pdvsa por regalía e impuesto sobre la renta y aumenta el aporte directo de la empresa a Fonden por la vía de las contribuciones especiales. Con esta nueva ley, el gobierno evita que los ingresos petroleros extraordinarios que resulten de un pre-

cio superior al presupuestado sean entregados al Fisco y asignados por los mecanismos institucionales a los organismos centralizados y descentralizados (como gobernaciones y alcaldías) mediante la figura del situado constitucional, por ejemplo. Esto aumenta los incentivos para subestimar el precio de la cesta petrolera en el presupuesto nacional, porque mientras menor sea el precio del barril en el presupuesto mayor será la recaudación del nuevo esquema tributario y el control del Ejecutivo sobre la renta petrolera.

Aportes petroleros al fisco nacional 2008 y simulación con la nueva ley de 2011 (porcentajes)



Fuente: Pdvsa: «Informe operacional y financiero, 2008»: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/4884/586.PDF>.

El análisis de las variables macroeconómicas fundamentales para el período 1999-2010 muestra que la política económica existente y la importante renta petrolera recibida durante el gobierno de Hugo Chávez han exacerbado el modelo rentista imperante en Venezuela. En particular, durante estos doce años se ha generado una mayor dependencia de la renta petrolera, una fuerte apreciación del tipo de cambio («enfermedad holandesa»), el debilitamiento del aparato transable industrial y agroindustrial, y un auge de las importaciones. En resumen, se ha agudizado el carácter monoexportador y rentista de la economía y se han afianzado el control y la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de la renta petrolera. ■

REFERENCIAS

- Banco Mercantil (2011): «Informe económico mensual». Caracas: Banco Mercantil.
- Frankel, J. (2010): «The natural resource curse: a survey». *HKS Working Paper*. No. RWP10-005. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Grisanti, A. (2011): «Venezuela: a 21st-century natural resource curse». M. Cárdenas, E. Levy-Yeyati, C. Henao y K. Foda (eds.): *Latin America economic perspectives: shifting gears in an age of heightened expectations*. Washington: The Brookings Institution.
- IMF (2011): *World economic outlook*. Washington: International Monetary Fund.
- Karl, T. L. (2007): «Oil-led development: social, political, and economic consequences». *CDDRL Working Papers*. No. 80. Stanford: Center on Democracy, Development, and The Rule of Law. Freeman Spogli Institute for International Studies.
- Puente, J. (2004): «La economía venezolana: pasado, presente y futuro». H. Vilhena de Araujo (ed.): *Os países da Comunidade Andina*. Vol. 1. Brasilia: FUNAG-IPRI.
- Puente, J. y H. Gutiérrez (2010): «La economía venezolana: ¿y si el milagro no llega?». *Debates IESA*. Vol. XV. No. 4.