

# ¿CÓMO ACERCAR LA RENTA PETROLERA A LOS CIUDADANOS?

Pedro Luis Rodríguez

Venezuela va a llegar a ser un país, no ya de dependientes del petróleo, sino de dependientes del Estado, y ese capitalismo monstruoso del Estado llegará fatalmente a convertirse, como en el pasado se convirtió, en una terrible máquina de tiranizar.

ARTURO ÚSLAR PIETRI (1958)

Venezuela cuenta con las mayores reservas de petróleo del mundo y la demanda sigue en aumento, lo cual se traduce en precios favorables, aunque volátiles. ¿Cómo promover un uso más eficiente y equitativo de la renta petrolera? Existen diversas propuestas para hacer de cada ciudadano un beneficiario directo y, por lo tanto, doliente del mal uso de la renta. ¿Es este tipo de propuestas una legitimación del rentismo? ¿Qué debe tomarse en cuenta al diseñarlas?

VENEZUELA DESPLAZÓ recientemente a Arabia Saudí como el país con las mayores reservas de petróleo del mundo: 296.500 millones de barriles. A la tasa de producción actual, tardaría más de 270 años para agotar sus reservas. La demanda de crudo sigue en aumento, apuntalada principalmente por mercados emergentes como China e India, lo cual se traduce en precios muy favorables, aunque volátiles, para los países exportadores como Venezuela. Ante este panorama, diversos actores plantean incrementar sustancialmente la producción: superar los seis millones de barriles diarios (MBD) para la próxima década. Más allá de los beneficios que trae consigo una cuantiosa inversión en la industria petrolera (transferencia de tecnologías, generación de nuevas capacidades nacionales y promoción de empleos productivos, directos e indirectos), el aumento planteado en la producción se traducirá en mayores ingresos para la nación. Cabe entonces preguntarse: ¿cómo promover un uso más eficiente y equitativo de la renta petrolera?

Pedro Luis Rodríguez, coordinador académico y profesor del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA.

La abundancia de recursos naturales puede constituir una oportunidad para países en desarrollo, pero también una trampa. La discrecionalidad en el manejo de la renta petrolera por parte del Estado, en presencia de instituciones débiles y en ausencia de un sector privado productivo e independiente que le sirva de contrapeso, promueve la asignación de la renta con base en criterios políticos, en desmedro de los criterios de eficiencia o equidad. Las empresas y los sindicatos, por su parte, se dedican a cortejar a los diferentes agentes del Estado para captar parte de la renta, en un mal uso de recursos y esfuerzos que podrían haber ido a la inversión productiva. Este proceso, conocido como búsqueda de rentas, tiende a favorecer a los sectores mejor organizados o con contactos cercanos al gobierno, que tienden a ser los sectores con mayores recursos. Los sectores con menores recursos, si bien no pueden ser del todo olvidados, tienden a ser atendidos con subsidios generalizados y políticas sociales mal dirigidas que, lejos de ayudarlos a insertarse productivamente en la sociedad, generan una mayor dependencia del Estado.

La renta petrolera permite al Estado financiar su gasto, independientemente del desempeño de la economía y la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos, lo cual le brinda mayores grados de libertad frente a los ciudadanos y le exime de rendir cuentas. Esto se ve reflejado en un gasto «procíclico», poco eficiente y poco equitativo de la renta petrolera. El grado de concentración y control político que confiere el manejo discrecional de la renta puede convertirse en un instrumento que atente contra las instituciones democráticas. Por ello, muchos países ricos en recursos naturales se caracterizan por democracias débiles, volatilidad macroeconómica, subsidios generalizados poco eficientes y regresivos, corrupción y economías basadas en la búsqueda de rentas, en vez de la generación de valor. Venezuela, a lo largo de las últimas tres décadas, se ha convertido en un caso emblemático de la trampa de la abundancia de recursos naturales.

Existen diversas propuestas para mitigar el impacto negativo de los recursos naturales, tales como fondos de ahorro y estabilización, reglas fiscales, gastos etiquetados y, en general, mayor transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos. No obstante, muchas de estas propuestas carecen de credibilidad, debido a que los costos políticos tienden a ser altos y los beneficios, si bien no son pequeños, no son inmediatos. Ante esta realidad, un creciente número de académicos, tanto nacionales como internacionales, han propuesto mecanismos para acercar la renta petrolera a los ciudadanos (Gelb y Grasmann, 2010; Rodríguez, Morales y Monaldi, 2012; Sala-i-Martin y Subramanian, 2003; Sandbu, 2006).

Este tipo de mecanismos están dirigidos a limitar la discrecionalidad del gobierno de turno en la asignación de la renta; no con la creación de reglas que restrinjan su uso, sino mediante la conversión de cada ciudadano en un beneficiario directo y, por lo tanto, doliente del mal uso de los recursos económicos. ¿Hay experiencias en otros países que sirvan de ejemplos para Venezuela? ¿Qué debe tomarse en cuenta al diseñar los nuevos mecanismos institucionales? ¿Es este tipo de propuestas una legitimación del rentismo, como afirman algunos? Las respuestas a estas y otras preguntas aportarán materiales para un debate informado sobre lo que puede hacerse para acercar la renta al ciudadano.

### Enfoques

Las propuestas dirigidas a brindar a los ciudadanos un mayor control sobre la renta petrolera siguen, por lo general, tres enfoques:

1. Enfoque social: mejorar la efectividad y la eficiencia de la política social con programas de entregas directas condicionadas y no condicionadas, o mediante el apuntalamiento de la capitalización de un sistema moderno de seguridad social, que asigne a cada ciudadano una cuota parte de la renta petrolera para usos específicos relacionados con salud y pensiones.

2. Enfoque de economía política: facilitar la implementación de reformas deseables desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, pero con altos costos políticos a corto plazo que podrían mitigarse al complementar las reformas con mecanismos de distribución directa.

3. Enfoque de contrato fiscal: promover una sana relación contribuyente-Estado que incentive un mejor uso de la renta petrolera, mediante la distribución de los derechos de propiedad directamente entre los ciudadanos y el cobro de impuestos sobre esa renta.

### Enfoque social

Las propuestas de distribución de parte del ingreso petrolero como complemento de los ingresos de los hogares más pobres se basan en los exitosos programas de transferencias directas que han sido ampliamente adoptados en América Latina a lo largo de esta última década, tales como Oportunidades, en México (inicialmente Progresá), Bolsa Familia, en Brasil, y Solidario, en Chile. El propósito de estos programas es aliviar la pobreza de forma inmediata y directa sin caer en las distorsiones de los subsidios generalizados a la oferta y las ineficiencias que suelen caracterizar a las iniciativas tradicionales con grandes componentes burocráticos. Muchos de estos progra-

## La discrecionalidad en el manejo de la renta petrolera por parte del Estado, en presencia de instituciones débiles y en ausencia de un sector privado productivo e independiente que le sirva de contrapeso, promueve la asignación de la renta con base en criterios políticos, en desmedro de los criterios de eficiencia o equidad

mas condicionan las transferencias a acciones previas de los hogares; particularmente, acciones relacionadas con inversión en el capital humano (salud y educación) de sus hijos. Con tal condicionamiento se busca promover actitudes en los hogares pobres que les permitan reducir la pobreza de forma permanente, al atacar las causas estructurales.

El diseño de los programas varía en los distintos países (World Bank, 2009). Mientras que Oportunidades (México) y Bolsa Familia (Brasil) atienden al veinte por ciento de la población (cinco y once millones de hogares, respectivamente), el programa Solidario en Chile abarca solo a la población en pobreza extrema (215.000 hogares). El programa de mayor cobertura de la región es el Bono de Desarrollo Humano, en Ecuador, que abarca al cuarenta por ciento de la población.

Los programas varían también en la magnitud de las transferencias: desde 27 por ciento del consumo promedio de los hogares en Nicaragua a 4 por ciento en Honduras (20 por ciento en el caso de México y 9 en el de Brasil). La composición, el número y el alcance de las condiciones impuestas a los beneficiarios varían según el énfasis del programa, sea la redistribución o la acumulación de capital humano. En cuanto a los costos, los programas oscilan entre 0,5 por ciento del producto interno bruto (PIB) en Brasil, México y Ecuador, y 0,08 por ciento en Chile.

La proliferación de programas de transferencias directas en la última década ha venido acompañada de un sinnúmero de estudios que analizan los impactos. Los programas han sido efectivos para reducir los índices de pobreza y aumentar el consumo de los hogares más pobres. No parece haber mayores pruebas de que los programas estimulen a las personas a dejar de trabajar (una preocupación permanente al diseñar y aplicar este tipo de programas). En cuanto a la acumulación de capital humano, los hogares beneficiarios efectivamente aumentan su demanda de servicios de salud y educación. Sin embargo, el mayor uso de estos servicios no parece traducirse, en términos de indicadores de salud o desempeño escolar, en mejores resultados. Una posible explicación es que, si bien las transferencias condicionadas aumentan el acceso a estos servicios, su mala calidad merma el impacto del mayor uso. Esto sugiere que los programas de transferencias directas deben complementarse con medidas para mejorar la calidad de los servicios.

El éxito aparente de estos programas para reducir la pobreza y fomentar un mayor uso de servicios de salud y educación entre los sectores de menores recursos explica su impresionante expansión en la última década. Mientras que en 1997 solo México, Brasil y Bangladesh tenían algún tipo de programa de transferencia directa, para 2008 la gran mayoría de los países de América Latina había adoptado programas similares, al igual que en África, Asia y el Medio Oriente.

El enfoque social incluye también la creación de un sistema moderno de seguridad social, mediante la capitalización de cuentas individuales de pensiones y el financiamiento de *vouchers* que permiten acceder a servicios prioritarios como salud y educación. En el caso de la salud, la renta petrolera permitiría superar muchos obstáculos a la implantación de un sistema de seguridad social universal. En particular, dada la alta tasa de informalidad, los programas basados en contribuciones con un componente solidario pueden resultar muy costosos, excluyentes y poco equitativos. La renta petrolera puede facilitar la unificación del financiamiento y la cobertura conjunta (*risk pooling*), lo cual se traduce en menor costo para un seguro básico de salud a libre disposición del individuo en proveedores públicos y privados.

### Enfoque de economía política

La distribución directa de parte de los ingresos petroleros puede también facilitar la ejecución de otras políticas deseables, desde un punto de vista de eficiencia, pero cuyos costos políticos a corto plazo hacen difícil su adopción. Actualmente en Venezuela hay un sinnúmero de políticas que cumplen estas condiciones, dos de las cuales deben destacarse por su particular relevancia: (1) la implantación de un fondo de estabilización y ahorro para normalizar el ingreso fiscal y mitigar la apreciación del tipo de cambio, y (2) la reducción del subsidio a la gasolina.

### Fondo de estabilización y ahorro

Los incentivos para aplicar una política fiscal «anticíclica» son escasos, dado que los beneficios de ahorrar se materializan a mediano y largo plazo, mientras que el ahorro implica un alto costo político inmediato. Si bien ningún gobierno es totalmente inmune a la tentación de una política fiscal expansiva, los países dependientes del petróleo enfrentan un reto mayor debido a la volatilidad inherente a sus ingresos. De transmitirse esta volatilidad a la economía, mediante incrementos y cortes abruptos en el gasto público, el crecimiento puede verse significativamente afectado.

Varios países petroleros, entre ellos Venezuela, han recurrido a la creación de fondos de ahorro y estabilización. Los fondos de estabilización usualmente se basan en una regla, según la cual se ahorra una parte del excedente en momentos de precios altos del petróleo para compensar el ingreso en momentos de precios bajos, sin pretender acumular recursos a lo largo del ciclo completo. Los fondos de ahorro, por su parte, si-

**Existen diversas propuestas para mitigar el impacto negativo de los recursos naturales. No obstante, muchas de estas propuestas carecen de credibilidad, debido a que los costos políticos tienden a ser altos y los beneficios, si bien no son pequeños, no son inmediatos**

güen la regla de ahorrar un porcentaje fijo del ingreso petrolero para futuros gastos, pero se intenta acumular recursos a lo largo del tiempo. Mientras que los fondos de estabilización contribuyen a normalizar y disciplinar el gasto público (y en parte también a mitigar la apreciación), los fondos de ahorro, además de estabilizar, ayudan a contrarrestar la apreciación cambiaria y responden a preocupaciones de carácter intergeneracional; es decir, asegurar que las futuras generaciones puedan disfrutar también de la riqueza petrolera.

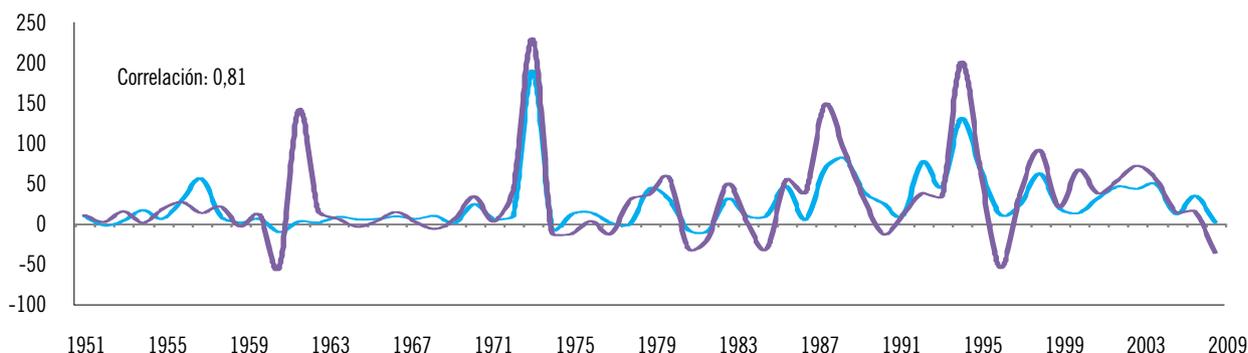
Los fondos macroeconómicos tienden a ser víctimas de los mismos gobiernos que los crean, porque su establecimiento no elimina los incentivos para aumentar el gasto a corto plazo; particularmente, si nada garantiza que un futuro gobierno no hará lo mismo. De no existir reglas claras que delimiten el uso de los recursos en el fondo, o de ser relativamente fácil cambiar o simplemente obviar las reglas, es poco probable que un fondo cumpla su objetivo inicial. La experiencia venezolana es ilustrativa en este sentido.

El primer fondo, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), fue creado como un instrumento de ahorro e inversión en 1975, en medio de la abundancia generada por el embargo petrolero de 1973-1974 y la subsiguiente restricción de la oferta por parte de los países miembros de la OPEP. La regla de acumulación consistía en ahorrar el cincuenta por ciento de los ingresos provenientes de los impuestos sobre la explotación de petróleo y gas, incluido el impuesto sobre la renta (ISLR). Aparte de algunas restricciones, el fondo tenía libre albedrío en el uso del capital, siempre y cuando las decisiones fuesen aprobadas por nueve de los quince miembros de la asamblea general del FIV. Ello garantizaba un total control del fondo por parte del Ejecutivo, porque al menos nueve de los miembros eran nombrados directamente por el presidente de la República, quien nombraba, además, el directorio ejecutivo del FIV, integrado por cinco directores. Las cifras muestran que el FIV no tuvo mayor éxito como fondo de inversión. En sus primeros diez años de existencia obtuvo un rendimiento negativo promedio de dos por ciento. Esta experiencia ilustra cómo un fondo de inversión, con un uso discrecional por parte del Ejecutivo, paralelo al proceso presupuestario, generalmente adopta criterios políticos que no son consistentes con la promoción de inversiones productivas.

Así mismo, a finales de 1998 se creó, mediante decreto ley (*Gaceta Oficial* No. 36.575 del 5 de noviembre de 1998), el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM). Este fondo tenía como objetivo proteger a la economía de los vaivenes del ingreso petrolero. El FIEM sufrió cinco modificaciones, hasta ser reemplazado por el Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) en 2003. En sus

### Ingreso fiscal petrolero y gasto público en Venezuela, 1951-2009

(variaciones anuales en porcentajes) ■ Gasto público ■ Ingreso petrolero



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (anteriormente Oficina Central de Presupuesto): «Presupuesto consolidado del sector público» (varios años).

inicios, el FIEM tenía una serie de características deseables, que fueron modificadas para exceptuar las contribuciones durante los años de auge y aumentar la discrecionalidad de los egresos. Luego de tener más de 6.000 millones de dólares en 2001, el fondo fue vaciado con relativa rapidez y dejó de recibir aportes a partir de 2003. Hoy el fondo cuenta con apenas tres millones de dólares, en medio de los ingresos fiscales petroleros más altos de la historia. Cabe además destacar que el ahorro inicial vino acompañado de un mayor endeudamiento por parte del gobierno a altas tasas de interés; es decir, se ahorró cuando no tocaba hacerlo y se gastó lo ahorrado cuando se debió ahorrar. Por todo ello, el FIEM/FEM puede considerarse más bien como un fondo procíclico más que de estabilización. La incapacidad de sucesivos gobiernos para estabilizar el ingreso fiscal petrolero se ha visto reflejada en un gasto público muy volátil.

Un caso hipotético puede ilustrar la magnitud del ahorro que podría haber acumulado Venezuela mediante una regla sencilla. Si se hubiese ahorrado anualmente el 25 por ciento del ingreso adicional al valor real del ingreso en 2003, en un fondo con un retorno equivalente a los bonos del Tesoro de Estados Unidos (el retorno más conservador), para finales de 2011 el fondo habría contado con 84 millardos de dólares. Las reglas de ahorro tienden a basarse en un promedio de varios años, no en un monto fijo. No obstante, el ejercicio sirve para ilustrar cómo, en un escenario de renta creciente, es posible mantener el gasto del gobierno y ahorrar la renta adicional. Inversamente, el ejercicio permite apreciar cómo el gasto del gobierno siempre se ajustará al ingreso, independientemente de la capacidad del Estado para gastar el ingreso adicional de manera eficiente.

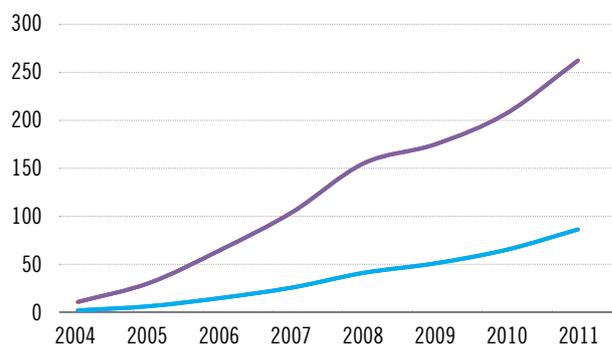
### La experiencia de Alaska

Los mecanismos de distribución directa, que atan la integridad financiera del fondo al ingreso personal de los ciudadanos, pueden mejorar la credibilidad de la política. La experiencia de Alaska ofrece importantes lecciones. La rapidez con la que la legislatura de Alaska gastó 900 millones de dólares, provenientes de la firma de concesiones en la Bahía de Prudhoe en 1969, llevó a la creación, mediante disposición constitucional, del Fondo Permanente de Alaska en 1976. Según la enmienda constitucional, al menos 25 por ciento de todos los ingresos petroleros y mineros son depositados en el Fondo y solo pueden ser invertidos en instrumentos financieros delimitados por ley con el objeto de generar ingresos. La reforma constitucional fue necesaria porque la constitución, basada en el principio de la unidad del tesoro, expresamente prohibía la creación de fondos separados. En 1980 se crea la Corporación del Fondo Permanente de Alaska para administrar el Fondo, según una lista de inversiones permitidas designadas por ley, y se aprueba el programa de dividendo, mediante el cual al menos un cincuenta por ciento de los dividendos del capital ahorrado es distribuido en partes iguales a todos los residentes de Alaska (<http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm>). El programa de dividendo fue impulsado por el entonces gobernador Jay Hammond, para generarles a los ciudadanos un interés directo en el fondo, que ayudara a proteger su integridad. Para finales de 2011 el fondo tenía acumulado más de 38 millardos de dólares y se había distribuido anualmente un promedio de 1.112 dólares por residente entre 1982, cuando se hizo la primera entrega, y 2011 (<http://www.pfd.state.ak.us/>).

### Fondo hipotético de ahorro y estabilización, 2004-2011

(millardos de dólares corrientes)

- Ahorrando 25% del ingreso petrolero de 2003 ajustado por inflación
- Garantizando al Estado 75% del ingreso petrolero promedio de los cinco años anteriores



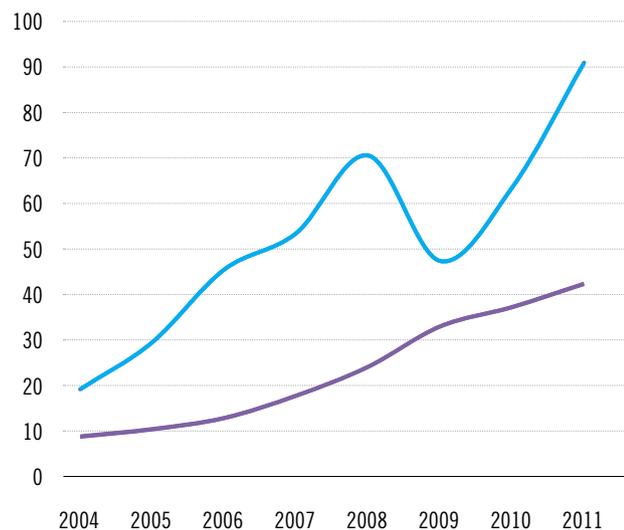
Fuente: Petróleo y Otros Datos Estadísticos (2004-2008) (<http://www.menpet.gov.ve/secciones.php?option=view&idS=21>) e informes financieros de Petróleos de Venezuela, S.A. (2009-2011) ([www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com) sección «Informes financieros»).

La segunda regla plantea un mecanismo de estabilización. El fondo garantiza al Estado el 75 por ciento del promedio de los ingresos petroleros de los últimos cinco años. De haberse aprobado esta regla a partir de 2003, el fondo contaría con 256 millardos de dólares para finales de 2011; es decir, 8.743 dólares por venezolano. Por su parte, el gobierno hubiese recibido un ingreso estabilizado que le habría permitido mantener el gasto frente al colapso de los precios a finales de 2008.

**Aporte petrolero a la nación: estabilizado y real, 2004-2011**

(millardos de dólares corrientes)

■ Ingreso petrolero real ■ Ingreso petrolero estabilizado



Fuente: Petróleo y Otros Datos Estadísticos (2004-2008) (<http://www.menpet.gov.ve/secciones.php?option=view&idS=21>) e informes financieros de Petróleos de Venezuela, S.A. (2009-2011) ([www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com) sección «Informes financieros»).

**Subsidio a la gasolina**

Venezuela mantiene el precio de la gasolina más bajo del mundo. Mientras que el precio de exportación supera los 0,64 dólares por litro, el precio en Venezuela permanece en 0,02, incluso por debajo del costo promedio de producción que se calcula en 0,07. En bolívares nominales, el precio no ha variado desde 1998. Si se toma el precio de exportación como el costo de oportunidad y un consumo promedio diario de 315.000 barriles, el subsidio a la gasolina superó los 11 millardos de dólares en el año 2010. A los precios actuales del petróleo el subsidio supera fácilmente los 16 millardos de dólares, más del doble del presupuesto para educación de 2012.

El subsidio no se justifica desde el punto de vista de la eficiencia ni desde el punto de vista de la equidad. Por un lado, el subsidio a la gasolina promueve el derroche en el mercado interno; desincentiva la eficiencia energética y disminuye la cantidad de barriles disponibles para exportación. Por el otro, si bien todos los venezolanos se benefician del subsidio, los principales beneficiados son las personas

### Las propuestas de distribución de parte del ingreso petrolero como complemento de los ingresos de los hogares más pobres se basan en los exitosos programas de transferencias directas que han sido ampliamente adoptados en América Latina a lo largo de esta última década

de mayor consumo energético que tienden a ser los hogares con mayores recursos. Según la Encuesta de presupuestos familiares, los hogares del cuartil más alto de ingresos consumen nueve veces más gasolina que los hogares del cuartil más bajo. Esta diferencia implica que en 2010 los hogares del cuartil superior recibieron 3.318 dólares por concepto de subsidio a la gasolina, mientras que los hogares del cuartil inferior recibieron 479 (Grisanti, 2011).

**Reducción del subsidio a la gasolina: las experiencias de Irán y Nigeria**

Irán, al igual que Venezuela, es un importante productor y exportador de petróleo. En promedio, para esta última década, el ingreso petrolero ha representado 72 por ciento de los ingresos por exportaciones y 65 por ciento de los ingresos fiscales (Guillaume, Zytek y Reza Farzin, 2011). Las cifras correspondientes para Venezuela son 85 y 60 por ciento, respectivamente, incluidos el gasto fiscal hecho por Petróleos de Venezuela y los desembolsos del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden). Hasta finales de 2010, Irán tenía el segundo menor precio de la gasolina (0,10 dólares por litro), superado únicamente por Venezuela. Para Irán el subsidio implicaba pérdidas superiores, por su limitada capacidad de refinación; es decir, no solo dejaba de percibir ingresos por cada litro de consumo interno, sino que debía importar la mayor parte de la gasolina que consumía al precio internacional. Según la Agencia Internacional de Energía, para 2010 el subsidio a los combustibles alcanzaba 40,92 millardos de dólares anuales (World Energy Outlook, 2011). Si se incluyen los subsidios al gas y la electricidad, el monto supera los ochenta millardos (33 por ciento más que el ingreso petrolero total de Venezuela para 2010). En total, el gobierno gastaba entre noventa y cien millardos de dólares anuales en subsidios, incluidos los subsidios a alimentos.

A finales de 2010 Irán llevó a cabo una reforma mediante la cual eliminó o redujo significativamente la mayor parte de los subsidios al consumo de gasolina, electricidad y alimentos. Para algunos rubros la eliminación del subsidio implicó un alza en el precio de hasta veinte veces, mientras que en el caso de la gasolina el precio aumentó cuatro veces como parte de un programa de incrementos progresivos para llegar a cubrir, en el plazo de cinco años, un mínimo de noventa por ciento del precio de exportación. La reforma logró eliminar entre cincuenta y sesenta millardos de dólares anuales en subsidios. A diferencia de experiencias anteriores con la reducción de subsidios, tanto en Irán como en otros países, la reforma se ejecutó sin mayores protestas. ¿Cómo se explica la ausencia de protestas?

La reforma en Irán vino de la mano de un mecanismo de compensación para los consumidores, con el cual se distribuyó directamente en cuentas particulares de los hogares la mitad de los ingresos ahorrados por la reducción de los subsidios. Previamente al aumento en los precios, se adelantó una campaña para lograr que la mayor parte de los hogares se inscribiesen en el mecanismo de compensación. Dada la baja tasa de bancarización en Irán fue necesario crear 16 millones de cuentas nuevas en menos de un año, así como modernizar y expandir la red de cajeros automáticos para efectuar los pagos a la totalidad de la población. Inicialmente se dispuso limitar la compensación a los hogares de menores recursos, pero se optó por permitir la inscripción de todos los hogares dado los altos costos de la focalización y el retraso que ello implicaría (al primer día de la implantación de la reforma, el ochenta por ciento de la población estaba

registrado). Una vez creadas las cuentas, pero antes del aumento de los precios, se depositó la primera compensación, que se mantuvo congelada hasta la fecha en que se redujeron los subsidios. En efecto, antes de que ocurriera el aumento en los precios los hogares tenían información confiable sobre su estado de cuenta y la magnitud de la compensación, lo cual mitigó cualquier problema de credibilidad.

Otro treinta por ciento de lo ahorrado por la reducción en los subsidios se usó para ayudar a las empresas a ajustarse a los nuevos costos de la energía y evitar, así, que pasasen la totalidad del aumento a los precios. En el caso de las empresas, la asistencia se focalizó en aquellas que se consideraban más vulnerables a un aumento en el costo de la energía. De 12.000 empresas, 7.000 fueron seleccionadas para la asistencia focalizada. La asistencia a las empresas abarcaba préstamos a tasas de interés preferenciales, para la adopción de tecnologías de producción más eficientes en consumo de energía, así como líneas de crédito para compensar el efecto inmediato del aumento en los costos sobre el flujo de caja de las empresas, lo que les permitiría distribuir el impacto a lo largo de un período de tres años. El veinte por ciento restante se usó para ayudar al sector público, particularmente los organismos regionales y locales, a cubrir el aumento de los precios de la energía. Para finales de 2011, las empresas seleccionadas recibieron entre diez millardos y quince millardos de dólares en asistencia para ajustarse a los nuevos costos de la energía. La reforma iraní fue acompañada de una extensa campaña de información llevada a cabo por el gobierno. Cabe acotar que el éxito de la reforma en Irán aún está por verse dada la conjunción de la reforma con una política fiscal expansiva relacionada con el año electoral y con las presiones inflacionarias que genera, con lo que la compensación, si no se ajusta, deja de ser suficiente para ayudar a los hogares más pobres. Ello evidencia la necesidad de considerar cualquier política de eliminación de subsidios a la energía dentro del contexto de unas reformas estructurales que permitan minimizar su impacto sobre la inflación.

La experiencia de Irán contrasta con una aún más reciente, en Nigeria, otro importante productor y exportador de petróleo, cuyo subsidio al combustible implicaba un costo de más de 2,44 millardos de dólares anuales (World Energy Outlook, 2011). Al igual que Irán, Nigeria debe importar la mayor parte de la gasolina que consume, dado el maltrecho estado de su parque refinador. El 1 de enero de 2012 el gobierno de Goodluck Jonathan aumentó el precio de la gasolina, con la promesa de usar lo ahorrado para mejorar los sectores de salud, educación e infraestructura eléctrica. El precio subió de 0,40 a 0,86 dólares por litro. Inmediatamente, los principales sindicatos de trabajadores llamaron a un paro nacional que logró paralizar la economía nigeriana y se produjeron numerosos disturbios en las principales ciudades. Luego de negociaciones con los sindicatos, el gobierno anunció la reducción del precio a 0,60 dólares por litro. A pesar del reculón siguen ocurriendo disturbios contra el aumento.

No obstante la regresividad y la ineficiencia asociadas con el subsidio, mencionar siquiera una posible reducción se considera políticamente riesgoso, dada la inevitable asociación con los acontecimientos de 1989, conocidos como «el Caracazo». Si bien los hogares de menores recursos se benefician menos, no cabe la menor duda de que se benefician, sea directamente por el precio subsidiado del transporte público o indirectamente por el precio subsidiado del transporte de carga, el cual se ve reflejado en los precios de los bienes.

¿Es posible mitigar el impacto social y político de la reducción del subsidio a la gasolina? En las recientes experiencias de Irán y Nigeria —dos estrategias que condujeron a resultados muy diferentes: uno marcado por el éxito y otro por el conflicto— pueden encontrarse algunas lecciones para Venezuela. De aplicarse una reforma similar a la de Irán, ¿cuáles serían las opciones de aumento y distribución?

En un caso hipotético puede analizarse la compensación en dólares que recibiría cada hogar de reducirse el subsidio a la gasolina en 2010 y distribuirse en partes iguales un porcentaje de lo ahorrado a todos los hogares venezolanos. Por ejemplo, de reducirse el subsidio en un treinta por ciento y distribuirse la totalidad de lo ahorrado, cada hogar recibiría cuarenta dólares mensuales. En este caso, el precio de la gasolina se situaría en 0,88 bolívares por litro; es decir, llenar un tanque estándar de cincuenta litros costaría 44 bolívares en vez de 4,5.

#### Caso hipotético: compensación mensual por hogar (dólares corrientes de 2010)

		Porcentaje de lo ahorrado que se distribuye				Nuevo precio (Bs.F./litro)
		25	50	75	100	
Reducción del subsidio (%)	100	33	66	100	133	2,73
	90	30	60	90	120	2,47
	80	27	53	80	106	2,21
	70	23	47	70	93	1,94
	60	20	40	60	80	1,68
	50	17	33	50	66	1,41
	40	13	27	40	53	1,15
	30	10	20	30	40	0,88
	20	7	13	20	27	0,62
	10	3	7	10	13	0,35
0	0	0	0	0	0,09	

Nota: para el cálculo del nuevo precio se usa el tipo de cambio oficial (4,30 Bs/\$). En gris se resaltan las combinaciones que compensarían por completo a los hogares del cuartil más pobre por el aumento del precio. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Venezuela) (<http://www.ine.gov.ve/>), Petróleo y Otros Datos Estadísticos (2007-2008) (<http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=21>) y Grisanti (2011).

También puede enfocarse la compensación en los hogares pobres: 27 por ciento de los hogares para finales de 2010, según cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE). En este caso, de reducirse el subsidio en un treinta por ciento y distribuirse la totalidad de lo ahorrado a los hogares pobres, cada hogar recibiría 148 dólares mensuales. Las combinaciones de reducción y distribución que proveerían a cada hogar

una compensación igual o superior a la canasta alimentaria normativa con la que el INE define la línea de pobreza (1.273 bolívares en 2010) implicarían una reducción del subsidio igual o superior al sesenta por ciento con distribución de todo lo ahorrado.

**Caso hipotético: compensación mensual por hogar pobre (dólares corrientes de 2010)**

		Porcentaje de lo ahorrado que se distribuye				Nuevo precio (Bs.F./litro)
		25	50	75	100	
Reducción del subsidio (%)	100	123	82	246	492	2,73
	90	111	222	333	444	2,47
	80	99	197	296	395	2,21
	70	86	173	259	345	1,94
	60	74	148	222	296	1,68
	50	62	123	185	247	1,41
	40	49	99	148	197	1,15
	30	37	74	111	148	0,88
	20	25	49	74	99	0,62
	10	12	25	37	49	0,35
	0	0	0	0	0	0,09

Nota: para el cálculo del nuevo precio se usa el tipo de cambio oficial (4,30 Bs./\$). En gris se resalta la compensación que cubre el subsidio actual recibido por el 25 por ciento de los hogares más pobres; y en gris más oscuro, la compensación que cubre la canasta alimentaria normativa calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas para 2010 (línea de pobreza). Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Venezuela) (<http://www.ine.gov.ve/>), Petróleo y Otros Datos Estadísticos (2007-2008) (<http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=21>) y Grisanti (2011).

**Enfoque de contrato fiscal**

Hasta fecha reciente, las discusiones sobre reformas tributarias se habían centrado en la eficiencia. El objetivo era promover un adecuado financiamiento del Estado, sin generar mayores distorsiones en la economía. El acceso a amplios recursos naturales debería facilitar el desarrollo, al permitir al Estado financiar un mayor número de bienes y servicios públicos, sin necesidad de recurrir a impuestos distorsionantes.

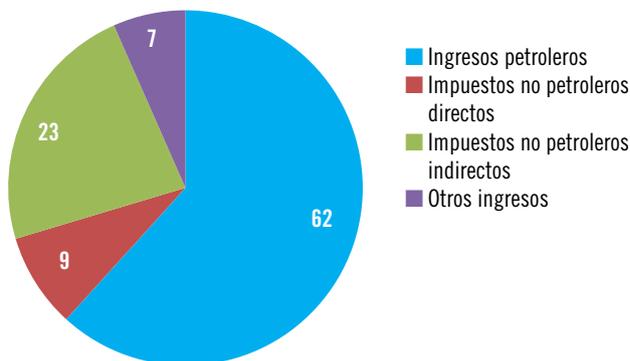
Un creciente número de expertos ha comenzado a cuestionar este enfoque. En particular, varios estudios apuntan al hecho de que la eficiencia del gasto no es independiente del modo de obtener los recursos (Bräutigam, Fjeldstad y Moore, 2009). Según esta línea de argumentación, la recaudación de impuestos, más allá de generar recursos para financiar el gasto público, es reflejo y a su vez determinante de la relación entre el agente recaudador (el Estado) y quienes pagan los tributos (los ciudadanos). Al implicar un traspaso de recursos de los ciudadanos hacia el Estado, el proceso de recaudación incentiva a los ciudadanos a exigir algo a cambio, sea más representación y rendición de cuentas en las decisiones de gasto, o más y mejores servicios y bienes públicos.

La renta proveniente de la exportación de recursos naturales, al no implicar un traspaso de ingresos de los ciudadanos al Estado, no genera los mismos incentivos. El Estado, por su parte, depende menos del desvolvemento de la economía interna y no siente la necesidad de aumentar su

base impositiva, porque esto implicaría mayores exigencias de la población en cuanto a su desempeño. Normalmente, el Estado depende de las contribuciones de los ciudadanos; pero, al ser el Estado beneficiario y distribuidor de la renta petrolera, termina por generarse una relación inversa de dependencia que brinda al Estado un enorme poder frente a los ciudadanos. Por ello se dice que los países ricos en recursos naturales frecuentemente se caracterizan por contratos fiscales débiles. Venezuela estaría en esta categoría.

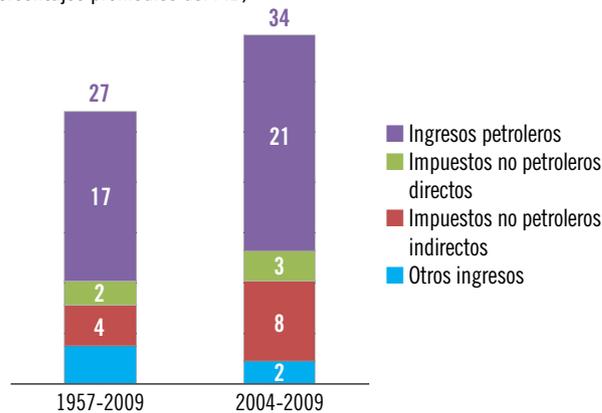
El ingreso petrolero provee al Estado venezolano de una cantidad de recursos muy superior a la de otros países de la región e incluso a la de países de altos ingresos. Como ingreso petrolero se entienden todos los aportes de la industria petrolera a la nación: lo proveniente de regalías, impuesto sobre la renta (ISLR), dividendos y demás impuestos, pero también el gasto social reportado por Pdvsa y las contribuciones al Fondo de Desarrollo Nacional. No obstante, a diferencia de los países desarrollados, dos terceras partes del ingreso fiscal provienen del ingreso petrolero mientras que solo un nueve por ciento proviene de impuestos directos (a personas y empresas). Esto es incluso inferior a lo observado en países de ingresos bajos.

**Fuentes de ingreso fiscal de Venezuela, 2004-2009 (porcentajes promedios del total de ingresos)**



Nota: por razones de redondeo, el total no suma 100.

**Fuentes de ingreso fiscal de Venezuela, 1957-2009 (porcentajes promedios del PIB)**



Nota: los ingresos petroleros corresponden a la totalidad de los aportes de la industria petrolera a la nación.

Fuente: Presupuesto Consolidado del Sector Público (publicación en físico disponible en las oficinas de ONAPRE), Oficina Nacional de Presupuesto (anteriormente Oficina Central de Presupuesto) y Petróleo y Otros Datos Estadísticos en su versión digital (<http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=21>) para los años 2003-2008) e impresa para años previos a 2003.

El Estado venezolano cuenta con ingresos comparables a los de países desarrollados, como porcentaje del PIB. Esto, en teoría, debería permitirle financiar bienes y servicios similares a los de países desarrollados y muy por encima de los de sus pares en la región. Este, claramente, no es el caso, debido en parte a que la mayoría de los ingresos no proviene de la productividad de la población sino del excedente petrolero, por lo que los incentivos no necesariamente son los mismos que en otros países. Esta es una hipótesis de larga data en los estudios acerca de la formación del Estado y la evolución de la democracia representativa (Levi, 1988; Tilly, 1975).

Las democracias representativas surgieron de la negociación entre los monarcas y sus súbditos. Los reyes fueron cediendo parte de su poder absoluto a cambio de recursos para financiar las innumerables guerras. La Carta Magna firmada en 1215 por el rey Juan de Inglaterra es solo un ejemplo. Al otro lado del Atlántico, uno de los detonantes de la revolución estadounidense en el siglo XVIII fue el rechazo a los intentos del parlamento británico de fijar impuestos sin consultar a los pobladores de las colonias. El rechazo quedó plasmado en la frase «ningún impuesto sin representación».

En este sentido se ha propuesto asignar la renta petrolera directamente a los ciudadanos y cobrar impuestos por concepto de su ingreso petrolero. El impuesto sería retenido previo a la distribución, dado el alto costo transaccional que implicaría distribuir y luego cobrar. Este tipo de propuestas tiene como objetivos (1) aumentar la transparencia, al permitir a cada ciudadano detallar cuánto aportó al Estado por concepto de ingreso petrolero; (2) limitar la discrecionalidad en el gasto de la renta petrolera para garantizar que al menos una parte de ella sea equitativamente distribuida; (3) incentivar a los ciudadanos a actuar como contralores del gasto público; y (4) incentivar al Estado a ampliar su base impositiva no petrolera.

### Complementariedad de los enfoques

Los tres enfoques planteados no son excluyentes. Por ejemplo, el ingreso ahorrado al eliminar el subsidio a la gasolina puede utilizarse para financiar un programa de entregas directas condicionadas, al estilo planteado por el enfoque social. Asimismo, tanto el dividendo como parte del capital ahorrado en el fondo de ahorro y estabilización podría destinarse a financiar un sistema de seguridad social universal, similar a los planteados por el enfoque social. El fondo puede ser cónsono con el enfoque de contrato fiscal, al convertir a los ciudadanos en dueños directos del fondo y sus dividendos mediante cuentas individuales de fideicomiso que les permitan capitalizar cuentas de pensiones individuales. En este caso, la regla de estabilización sería equivalente al pago de impuestos por parte de los ciudadanos, y cada ciudadano tendría acceso a su estado de cuenta, el cual resumiría tanto sus ahorros como su contribución al Estado.

### ¿A quién? ¿Cuánto? ¿Cómo?

Todo mecanismo de distribución directa debe responder las siguientes preguntas: ¿a quién?, ¿cuánto? y ¿cómo? Para responderlas es necesario tomar en cuenta el objetivo planteado, la viabilidad política, la factibilidad económica, la viabilidad técnico-administrativa y, por último, aunque no por ello menos importantes, las posibles consecuencias inesperadas.

### ¿A quién?

Las alternativas son la focalización o la universalidad. La focalización permite asignar mayores cantidades a beneficiarios específicos; por ejemplo, mediante la concentración de

los recursos en los sectores más necesitados. En un país con altos índices de desigualdad y pobreza, como Venezuela, la focalización pareciera la opción lógica. No obstante, también implica altos costos de diseño, implantación y seguimiento. La focalización es particularmente deseable si se prioriza el objetivo social; específicamente, los programas de entregas directas condicionadas.

La universalidad tiene la desventaja de diluir la cantidad que se va a distribuir, al incluir más beneficiarios. Sin embargo, la universalidad implica menores costos desde el punto de vista de implantación y seguimiento. Al eliminar la discrecionalidad en la selección de beneficiarios, la universalidad reduce enormemente las posibilidades de corrupción y clientelismo. La universalidad es particularmente deseable si se prioriza el enfoque del contrato fiscal, pues una parte fundamental de este enfoque es que los ciudadanos se perciban como verdaderos dueños de la renta petrolera. En la

## La distribución directa de parte de los ingresos petroleros puede también facilitar la ejecución de otras políticas deseables, desde un punto de vista de eficiencia, pero cuyos costos políticos a corto plazo hacen difícil su adopción

medida en que el Estado pueda discriminar entre quién recibe y quién no, la entrega se percibirá como un favor más del Estado. Por último, la universalidad puede brindar, desde un inicio, una mayor credibilidad a la propuesta al garantizar la inclusión a partir de la premisa de que nadie quedará por fuera. En estudios recientes con grupos focales realizados por el Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA, los sectores de menores recursos (C, D y E) dicen preferir la universalidad a la focalización, en caso de ejecutarse un mecanismo de entregas directas, pues sienten que si existe la posibilidad de exclusión los excluidos serán ellos.

### ¿Cuánto?

Al definir la cantidad es necesario tomar en cuenta los posibles desincentivos al trabajo, aunque no se ha encontrado mayor incidencia de los programas en las decisiones individuales referidas al trabajo. En el caso de Oportunidades en México, donde el monto por hijo de 0 a 15 años de edad representa veinte por ciento del gasto per cápita de los hogares, Skoufias y Parker (2001) y Skoufias y di Maro (2006) no encontraron pruebas de un impacto negativo sobre las horas trabajadas. Incluso en el caso de transferencias mayores, como es el caso del sistema de pensiones para la vejez en Sudáfrica, en el cual la entrega más que duplica la media de ingreso de los hogares de raza negra, no parece haber mayor impacto sobre las horas trabajadas. No obstante, en el caso de Nicaragua, donde el monto alcanza 27 por ciento del gasto por habitante, sí parece haber un efecto negativo y estadísticamente significativo (Maluccio y Flores, 2006).

De priorizarse el enfoque de economía política debe tomarse en cuenta el costo político de la reforma. En el caso de la reducción del subsidio a la gasolina, el monto podría fijarse en función de la cantidad necesaria para compensar a los sectores de menores recursos por el aumento en el precio del combustible. En cualquier caso, para minimizar la resistencia es necesario dejar claro de antemano que simultáneamente a la reducción del subsidio se aplicarán medidas para mantener inalterado el costo del pasaje del transporte público (el principal beneficio para los sectores de menos

recursos). Cualquier distribución que se realice se percibirá, de este modo, como un beneficio adicional. Debe resaltarse que la distribución, de basarse en un porcentaje del ingreso petrolero o del subsidio, debe disponer la creación de un mecanismo de estabilización. La volatilidad de los ingresos es indeseable tanto para los gobiernos como para los hogares.

### ¿Cómo?

Los mecanismos de entrega directa corren el riesgo de fugas por corrupción y fraude. En este sentido, los avances recientes en tecnologías de identificación biométrica (lectores de huellas dactilares, reconocedoras de voz o iris, etc.) pueden ser efectivos. Gelb y Decker (2011) citan varios ejemplos de países en los que las tecnologías biométricas han permitido reducir los costos por fugas. En Nigeria y Botsuana, por ejemplo, la utilización de registros biométricos ha permitido

## Los fondos macroeconómicos tienden a ser víctimas de los mismos gobiernos que los crean, porque su establecimiento no elimina los incentivos para aumentar el gasto a corto plazo

eliminar beneficiarios fantasmas de los programas de entrega directa y reducir, así, el número de beneficiarios en 40 y 25 por ciento, respectivamente. Aunque, sin duda, crear los registros con tecnología biométrica implica una gran inversión inicial, los costos por fraude pueden ser sustanciales y comprometer la credibilidad del mecanismo.

La selección de los mecanismos de distribución también incidirá sobre los costos de implantación, así como las posibilidades de fugas. En cuanto al uso de cuentas bancarias individuales, si bien la medida puede implicar altos costos a corto plazo, con el transcurrir del tiempo, y una vez bancarizada gran parte de la población, se reducen sustancialmente los costos operativos y las fugas de dinero. Para implementar su programa de compensación por la eliminación de subsidios, el gobierno iraní creó en conjunto con la banca privada aproximadamente 16 millones de cuentas nuevas en menos de un año (Guillaume, Zytek y Reza Farzin, 2011). Los importantes avances en los servicios de banca móvil (banca sin sucursales) y la penetración de los celulares en Venezuela (104 por ciento, según el Reporte sobre Comunicaciones y Datos Móviles) pueden reducir sustancialmente los costos, porque permitirían a los usuarios acceder a sus estados de cuenta, transferir dinero y hacer pagos desde sus celulares.

La bancarización de la población constituye un efectivo mecanismo de inclusión social y, por lo tanto, es un objetivo deseable en sí mismo, dado que facilitaría a millones de venezolanos, actualmente fuera del sistema bancario, el acceso a los servicios financieros y los beneficios que de ellos se derivan. La banca móvil también puede servir para un sistema de *vouchers*, mediante la creación de cuentas especiales en las que el monto solo pueda ser usado en establecimientos registrados de salud y educación.

### ¿Más rentismo?

Las propuestas de una distribución más directa del ingreso petrolero tienden a asociarse con rentismo, fenómeno social definido como la dependencia de una renta no generada mediante el trabajo productivo. No obstante, la renta está ahí y lo estará siempre y cuando se produzca petróleo. De tal manera que la pregunta no es si distribuir o no la renta, sino cuál es el mecanismo idóneo de asignación que (1) aumente,

o al menos no impacte adversamente, la productividad de los venezolanos y (2) limite los posibles efectos corrosivos sobre las instituciones. Los mecanismos para acercar la renta a los ciudadanos contemplan ambas condicionantes.

Las entregas van dirigidas, por lo general, a aliviar los síntomas de la pobreza o a financiar la demanda de servicios conducentes a mejorar la productividad, como son salud y educación. Asimismo, los objetivos de economía política —tanto la reducción del subsidio a la gasolina como la consolidación de un fondo de ahorro y estabilización— van dirigidos a mejorar la productividad de la economía en general, al crear un ambiente de estabilidad macroeconómica que favorezca a la inversión y las mejoras de la eficiencia. De ser posible su implantación, mecanismos como los aquí planteados son congruentes con una visión productiva, más que rentista, de la economía. En cuanto a los efectos corrosivos, el rentismo tiende a caracterizarse por el uso clientelar de las rentas, así como por la búsqueda de rentas por parte de las empresas y demás sectores organizados. Ambas son consecuencias de la discrecionalidad con la que el gobierno de turno puede asignar la renta petrolera. Al limitar esta discrecionalidad, los mecanismos de asignación directa reducen el impacto de los criterios políticos.

La interrogante que subyace a todo el debate sobre la distribución directa a los ciudadanos es si estos pueden hacer un mejor uso de la renta que el Estado. La experiencia de las últimas tres décadas en Venezuela apunta a que el Estado, tanto desde el punto de vista económico como político, ha hecho un pésimo uso de la renta petrolera. Por ello es conveniente que una parte significativa de la renta sea manejada directamente por los ciudadanos. ■

### REFERENCIAS

- Bräutigam, D., O-H. Fjeldstad y M. Moore (eds.) (2008): *Taxation and state building in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gelb, A. y C. Decker (2011): «Biometrics, identification and cash transfers». CGD Working Paper. Washington: Center for Global Development.
- Gelb, A. y S. Grasmann (2010): «How should oil exporters spend their rents?». CGD Working Paper. Washington: Center for Global Development.
- Grisanti, A. (2011): «Venezuela's oil tale». *Americas Quarterly*, 2 de mayo.
- Guillaume, D., R. Zytek y M. Reza Farzin (2011): «Iran: chronicles of the subsidy reform». IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund.
- Levi, M. (1988): «Of rule and revenue». California Series on Social Choice and Political Economy. Berkeley: University of California Press.
- Maluccio, J. y R. Flores (2005): «Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaragua Red de Protección Social». Research Report 141. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Rodríguez, P. L., J. R. Morales y F. J. Monaldi (2012): «Direct distribution of oil revenues in Venezuela: a viable alternative?». CGD Working Paper. Washington: Center for Global Development (en proceso de publicación).
- Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian (2003): «Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria». Washington: National Bureau of Economic Research Working Paper 9804, <http://www.nber.org/papers/w9804.pdf>. Fecha de consulta: 30 de marzo, 2012.
- Sandbu, M. E. (2006): «Natural wealth accounts: a proposal for alleviating the natural resource curse». *World Development Journal*. Vol. 34. No. 7.
- Skoufias, E. y S. W. Parker (2001): «Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling». FCND Discussion Papers 123. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Skoufias, E. y V. di Maro (2006): «Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty». Policy Research Working Paper Series 3973. Washington: The World Bank.
- Tilly, C. (1975): *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank (2009): «Conditional cash transfers: reducing present and future poverty». Washington: World Bank Development Research Group.
- Agencia Internacional de Energía (2011): *World Energy Outlook*. <http://www.iea.org/weo/>. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2012.