

**Corporación Andina de Fomento  
Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo  
Dirección de Estudios Económicos**

**VENEZUELA: SOSTENIBILIDAD FISCAL EN UN  
CONTEXTO DE ALTA VOLATILIDAD\***

**Germán Ríos  
Corporación Andina de Fomento**

\*Preparado para el Seminario: Retos de la Política Fiscal en la Región  
Andina

**Caracas, Octubre 2003**

## **TABLA DE CONTENIDO**

Introducción .....	<b>3</b>
I. Aspectos Macroeconómicos y Principales Problemas Fiscales .....	<b>4</b>
II. Situación Fiscal en los 1990s .....	<b>7</b>
2.1 Ingresos Fiscales.....	7
2.2 Gastos Fiscales .....	8
2.3 Resultado Fiscal y Endeudamiento .....	9
2.4 Resultados del Cálculo del Balance Estructural.....	12
III. La Sostenibilidad de la Política Fiscal .....	<b>15</b>
IV. Instituciones Presupuestarias: El Caso de Venezuela.....	<b>18</b>
V. Consideraciones Finales .....	<b>23</b>
VI. Bibliografía .....	<b>25</b>
VII. Anexos .....	<b>27</b>

## **VENEZUELA: SOSTENIBILIDAD FISCAL EN UN CONTEXTO DE ALTA VOLATILIDAD\***

*Germán Ríos*<sup>1</sup>

Las principales variables macroeconómicas de Venezuela han estado caracterizadas por una alta volatilidad, principalmente proveniente de los vaivenes del mercado petrolero. Las finanzas públicas no escapan a esta realidad, y en los últimos años se verifica una alta variabilidad en los ingresos, gastos y balance fiscales. Adicionalmente, la economía no ha estado equipada adecuadamente para hacer frente a choques externos, y la política económica no pareciera haber contribuido a amortiguar los ciclos petroleros.

Por esta razón, un análisis de las cuentas fiscales venezolanas que tome en cuenta esta realidad, es necesario a fin de delinear posibles caminos de acción que permitan a los formuladores y hacedores de política mejorar la gestión fiscal. Es por ello, que los objetivos principales del presente trabajo son hacer un análisis de la problemática fiscal actual, estimar indicadores estructurales y de sostenibilidad fiscales y contribuir a la discusión general del tema. Además, se lleva a cabo un estudio de la presente situación de las instituciones presupuestarias en Venezuela, con la finalidad de determinar el grado de jerarquización que existe en las reglas que rigen el presupuesto y el proceso de endeudamiento, y cómo éstas pueden afectar la gestión fiscal.

Del presente estudio se desprende que la volatilidad de las cuentas fiscales se constituye en uno de los problemas más graves que enfrentan los hacedores de políticas venezolanas. Adicionalmente, la baja tributación no-petrolera y la tendencia creciente de los gastos fiscales y de la deuda interna en los últimos años, han significado la presencia de importantes desbalances fiscales, los cuales probablemente persistirán a futuro, a menos que se acometa una reforma fiscal integral. Por otra parte, la política fiscal ha sido, en general pro-cíclica, y el tipo de cambio se ha utilizado en repetidas oportunidades como herramienta de política fiscal, ocasionando alta inflación y pérdida del poder adquisitivo de los venezolanos. Con respecto a las instituciones presupuestarias, las mismas son débiles, lo que no contribuye al mejoramiento de la gestión fiscal.

El trabajo está dividido en cinco partes. En la primera parte se hace un breve recuento de las principales características de la economía venezolana y de los problemas fiscales más importantes. La parte dos analiza la evolución de las cuentas fiscales, y presenta los cálculos del balance estructural para la década de los noventa y para el periodo 2000-2002. En la parte tres se presentan algunos indicadores de sostenibilidad de la política fiscal para el período 2003-2007. La parte cuatro trata de aspectos institucionales que afectan a la política fiscal. Finalmente, la parte cinco presenta algunas conclusiones del análisis y esboza implicaciones generales de política económica.

---

\* Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no representan la opinión de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

<sup>1</sup> Economista país a cargo de Venezuela y Brasil en la Dirección de Estudios Económicos de la CAF. El autor desea agradecer los útiles comentarios de Joaquín Vial, Osmel Manzano, José Pineda y Miguel Castilla. Federico Ortega proporcionó excelente asistencia a esta investigación. Por favor, enviar comentarios a [grios@caf.com](mailto:grios@caf.com)

## I. ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y PRINCIPALES PROBLEMAS FISCALES

No es posible analizar a la economía venezolana sin destacar el profundo peso que tiene el petróleo sobre ella. Por ejemplo, en el periodo 1990-1999, en el que el precio promedio de la cesta de crudos venezolanos fue de US\$16,9 por barril, 25% del PIB estuvo conformado por actividades petroleras, 71% de las exportaciones provinieron de hidrocarburos y productos conexos y 59% del total de los ingresos fiscales fueron aportados por la estatal petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA). La volatilidad de los precios del petróleo ha hecho extremadamente difícil el trabajo de los hacedores de políticas en Venezuela, debido a la ausencia de mecanismos adecuados para enfrentar choques petroleros. El Cuadro 1 muestra el impacto del petróleo en los sectores real, externo y fiscal de la economía para varios períodos de la historia económica venezolana.

**Cuadro 1**  
**Impacto del Petróleo sobre la Economía Venezolana**

Indicador (Promedio)	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2002
Ingreso Fiscal Petroleros/PIB	15.1	13.2	11.4	13.6
Ingreso Fiscal Petroleros/Ingreso Total	70.1	60.7	59.0	51.5
Exportaciones Petroleras/Exportaciones Totales	87.4	82.2	71.1	77.1
Exportaciones Petroleras/PIB	23.0	21.2	20.5	20.7
PIB Petrolero/PIB Total	31.3	20.0	24.5	26.4

Fuentes: FMI y BCV

En consecuencia, en períodos de bonanza petrolera, se acelera el crecimiento de la actividad económica, el resultado fiscal es generalmente superavitario o presenta un déficit manejable y la situación externa es relativamente sólida. Lo contrario sucede cuando los precios petroleros se derrumban. Apenas en 1998 se aprobó un Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) con la finalidad de amortiguar los choques petroleros. Sin embargo, desde su implementación, las reglas de funcionamiento del FEM han sido cambiadas varias veces para acomodarse a la situación fiscal del momento, lo que resta credibilidad y efectividad al mecanismo.

**Cuadro 2**  
**Principales Indicadores Macroeconómicos**

Indicador (promedio)	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2002
Crecimiento real del PIB (%)	7.9	6.0	4.2	0.7	2.1	-3.1
Índice de Precios del Consumidor (Variación Anual %)	1.9	1.0	8.5	25.0	44.8	22.0
Balance de la Cuenta Corriente (% del PIB)	-0.7	2.6	2.0	1.9	2.9	6.0
Balance Fiscal del Gobierno Central (% del PIB)	n.a.	0.2	1.2	-1.3	-1.7	-3.4
Precio de la Canasta Petrolera Venezolana (US \$)	13.3	9.4	28.1	21.5	16.8	21.2
Exportaciones Petroleras per-cápita (US \$ 1995)	1426	1007	1483	983	675	729

Fuentes: FMI y BCV

Como se desprende del Cuadro 2, los problemas económicos serios para Venezuela comenzaron en los años ochenta. Desde los cincuenta, y hasta la década del setenta el país presentó altas tasas de crecimiento económico con baja inflación y, en general, superávit tanto fiscal como externo. No obstante, durante los ochentas el crecimiento del PIB comenzó a desacelerarse y se hizo extremadamente volátil, la inflación sobrepasó

los dos dígitos, y tanto las cuentas fiscales como las externas comenzaron a deteriorarse de manera acelerada. Adicionalmente, el desempleo y el tipo de cambio comenzaron a mostrar variaciones nunca vistas en la historia económica del país. La principal razón para este cambio de relativa estabilidad a una enorme volatilidad fueron los choques petroleros, primero positivos en los setenta, y luego negativos en los ochentas. La incapacidad de la economía venezolana para manejar estos choques llevó al primer intento fallido de estabilización macroeconómica en 1989. Desde luego, las políticas económicas que funcionaron bien durante los años de estabilidad, no tuvieron efectividad en tiempos de mayor turbulencia.

Dentro de este contexto macroeconómico, podemos resumir los principales problemas fiscales que ha experimentado Venezuela durante la década de los noventa en los siguientes puntos:

- **Exceso de Volatilidad y Ciclos Petroleros.** Debido a que el sector público es exportador neto de petróleo, los ingresos fiscales y el resultado fiscal han sido extremadamente volátiles y asociados a la variabilidad de los precios de los hidrocarburos. Por ejemplo, en el período 1990-2000 los ingresos petroleros promediaron 11,1% del PIB, con una desviación estándar de 4,2. Ver también García et al (1997).
- **Déficit Fiscales.** Desde 1990, la mayoría de los resultados fiscales han sido deficitarios, algunos de magnitud considerable. Esto es debido a la caída sostenida de las exportaciones petroleras per-cápita reales, que pasaron de \$808,9 en 1990 a \$672,3 en 2002, el incremento de los gastos (21% en 1990 versus 23% en 2002) y un nivel muy bajo de ingresos tributarios no-petroleros, que apenas representaron 8% del PIB en 2002.
- **Bajos Ingresos No Petroleros e Instituciones Tributarias Débiles.** Aunque desde la implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1993, los ingresos no-petroleros se han incrementado, permanecen a bajos niveles si se comparan con otros países latinoamericanos. Mientras que la presión tributaria en Venezuela es de alrededor del 9% (11% medida con respecto al PIB no-petrolero), el promedio para América Latina es de cerca del 16%. Adicionalmente, más del 50% de la Población Económica Activa labora en el sector informal, lo que reduce considerablemente la base impositiva. También existen altos niveles de evasión y de elusión impositiva, y la administración de los impuestos llevada a cabo por el SENIAT<sup>2</sup> presenta importantes fallas (OAEF, 2001). Asimismo, hay muchos impuestos menores, difíciles de administrar, y la legislación impositiva es bastante compleja. Las instituciones judiciales son débiles, y las multas y penalidades generalmente no son aplicadas.
- **Gasto Público con Tendencia al Alza, Volátil y Excesivamente Rígido.** El gasto público ha tendido al alza en los últimos años. En 1995 el gasto representaba 18,6% del PIB, mientras que en 2002 alcanzó 21,5% del PIB. Esto tiene que ver con un aumento en erogaciones por concepto de sueldos y salarios, especialmente en los despachos de educación, salud y defensa. Adicionalmente, el gasto ha sido muy variable, exhibiendo una desviación estándar de 2,1 durante

---

<sup>2</sup> Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, órgano responsable de la recaudación tributaria adscrito al Ministerio de Finanzas.

el período 1990-2002. Con respecto a la rigidez del presupuesto público, cabe destacar que en 2002, 76% de los gastos totales se destinaron al pago de sueldos y salarios, intereses de la deuda pública y transferencias legales a gobiernos locales. Esto implica que el gobierno tiene poco margen de acción en el manejo del gasto público y cuando se efectúan recortes al mismo, generalmente se afectan la inversión pública, los gastos de mantenimiento y los gastos de funcionamiento. Claramente, esto tiene implicaciones para el buen funcionamiento del Estado.

- **Creciente Deuda Interna.** En los últimos años, el cierre del financiamiento externo ha obligado al gobierno a recurrir cada vez más al financiamiento en el mercado interno. La deuda doméstica se ha incrementado de 4,4% del PIB en 1998 a 13,3% del PIB en 2002. El “rollover” de la deuda doméstica se ha hecho cada vez más difícil, puesto que tanto los bancos como el público están menos dispuestos a incrementar su riesgo invirtiendo en estos papeles. En consecuencia, el Ejecutivo se ha visto obligado a reducir los plazos de la deuda y a aumentar los rendimientos, creando un círculo vicioso de aumento del déficit por el pago de intereses, y crecimiento del déficit a su vez por crecimiento de los pagos por intereses.
- **Uso de la Devaluación como Instrumento de Ajuste Fiscal.** La devaluación produce un efecto fiscal favorable en el caso venezolano debido a que la cuenta corriente del sector público es superavitaria estructuralmente. En consecuencia, en períodos de bonanza petrolera generalmente tiende a haber apreciación del tipo de cambio para contener presiones inflacionarias, lo que deteriora el resultado fiscal de manera importante (García, et al, 1997). Sin embargo, en períodos de bajos precios petroleros y dificultades fiscales, la devaluación es utilizada para mejorar las cuentas fiscales, pero teniendo como contrapartida una mayor inflación. De hecho, según cálculos recientes, (Elberg y Velazco, 2003) el coeficiente del efecto de una devaluación sobre la inflación (“pass-through”) es de cerca de 0,6.

De la discusión anterior se desprende que la excesiva volatilidad ocasionada por la alta dependencia de la producción y los precios de los hidrocarburos, es el problema principal que enfrenta la economía venezolana y las cuentas fiscales. Por ello, en la discusión sobre la problemática de las finanzas públicas venezolanas es usual encontrar la recomendación de política de implementar mecanismos de estabilización del ingreso o de los gastos. Sin embargo, la baja tributación no-petrolera contribuye a exacerbar la dependencia del fisco de los ingresos petroleros, por lo que políticas que mejoren la presión tributaria no-petrolera podrían ayudar a mejorar la situación fiscal. Más recientemente, desde 1998, la dinámica de la deuda interna se ha convertido en una fuente de preocupación, debido al impacto que podría conllevar sobre la sostenibilidad fiscal a futuro.

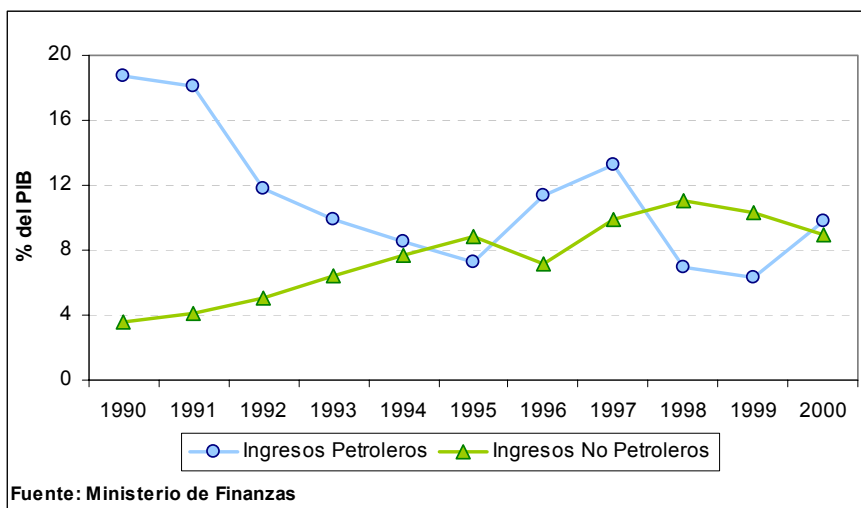
## II. SITUACIÓN FISCAL EN LOS AÑOS NOVENTA

### 2.1 Ingreso Fiscal

Durante el período 1990-2002 el ingreso fiscal promedio del Gobierno Central como porcentaje del PIB fue 18%. Sin embargo, tanto el ingreso petrolero como el no-petroleros mostraron alta variabilidad. De hecho, la desviación estándar del ingreso total para el mencionado período fue de 2,8, mientras que el ingreso petrolero y el no-petroleros mostraron desviaciones estándares de 4,2 y 2,0 respectivamente. Mientras que el ingreso petrolero ha mostrado una tendencia decreciente, el ingreso no-petroleros ha mostrado una tendencia ascendente. Por ejemplo, el ingreso petrolero representó, en promedio, 12,2% del PIB durante el periodo 1990-1995, mientras que se redujo a 9,2% durante el período 1996-2002. Por otra parte, el ingreso no petroleros pasó de 6,0% del PIB a 9,9% durante los mismos períodos de análisis.

La razón principal para la volatilidad del ingreso petrolero ha sido la variabilidad en los precios de los hidrocarburos durante los 1990s, pero su tendencia a la baja se explica por la caída en precios reales del petróleo y las limitaciones financieras que ha enfrentado PDVSA para aumentar sus inversiones y expandir la producción (Espinasa, 2003). Con respecto al ingreso no-petrolero, su tendencia ascendente en los últimos años es producto de la introducción de impuestos indirectos al consumo. En 1993 se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se sustituyó por un Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM) en 1995. En el año 2000, el IVM fue eliminado y se introdujo nuevamente el IVA.

**Gráfico 1**  
**Ingreso Petrolero y No Petrolero Gobierno Central**  
**1990-2000**



Con respecto a la composición del ingreso fiscal total, más del 50% proviene de PDVSA en la forma de impuesto sobre la renta, pago de regalías y dividendos. Dentro de los rubros que conforman el ingreso no petrolero destacan el IVA, el impuesto sobre la renta a personas naturales y jurídicas, y el tributo a las importaciones. Recientemente, en períodos de dificultad fiscal, el Ejecutivo ha hecho uso de un impuesto temporal a las transacciones financieras (Impuesto al Debito Bancario), que es muy fácil de implementar y administrar, pero que contribuye a la desintermediación financiera. El Cuadro 3 muestra la composición del ingreso fiscal del gobierno central para el 2000.

**Cuadro 3**  
**Estructuras del Ingreso Fiscal, Gobierno Central, Año 2000**

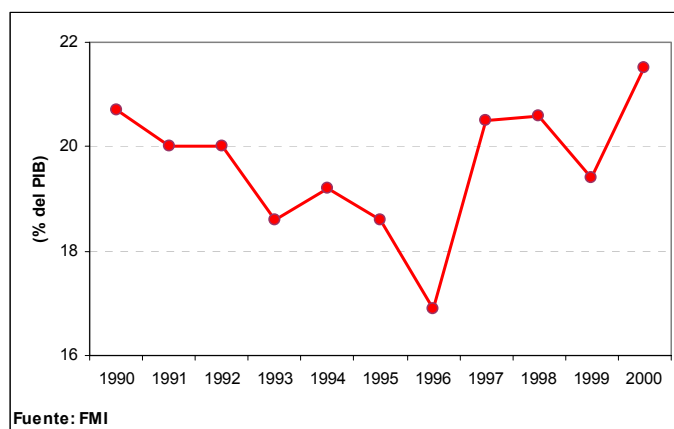
Ingreso Fiscal	% del PIB
<b>Ingreso Total</b>	<b>18.6</b>
<b>Ingreso Petrolero</b>	<b>9.7</b>
Impuesto Sobre la Renta PDVSA	4.1
Regalías	4.2
Dividendos de PDVSA	1.4
<b>Ingreso no Petrolero</b>	<b>8.9</b>
Tributarios	8.5
Indirectos	6.3
IVA	4.0
Comercio Exterior	1.5
Otros Impuestos al Consumo	0.8
Directos	1.6
Impuesto Sobre la Renta	1.6
Otros	0.6
No Tributarios	0.4

Fuente: FMI

## 2.2 Gasto Fiscal

A pesar de la caída del ingreso petrolero descrita anteriormente, y al hecho de que la misma no ha sido compensada por el incremento en el ingreso no-petrolero, el gasto fiscal se ha incrementado, contribuyendo a la generación de importantes déficits fiscales durante la mayor parte de la década de los noventa. Durante el período 1990-1995 el gasto promedio del Gobierno Central como porcentaje del PIB se situó en 19.5%, de los cuales 17% del PIB se destinó a gasto corriente y el resto a gasto de capital. En el lapso 1996-2002 el gasto promedio aumentó a 21%, compuesto por 17,7% y 3,3% del PIB en gasto corriente y de capital respectivamente. El gasto total también muestra alta variabilidad, lo que se refleja en una desviación estándar de 2,1 para el período de análisis.

**Gráfico 2**  
**Gasto Público Gobierno Central**  
**1990-2000**



Los rubros de gasto más importantes son sueldos y salarios, pagos por intereses (tanto por concepto de deuda interna como por deuda externa) y transferencias a otros entes del sector público, tales como estados, municipios y empresas públicas. Desde 1998

hasta la fecha, el gobierno ha tenido como política otorgar importantes aumentos de sueldos y salarios por decreto a los empleados de la administración pública, lo que ha aumentado el gasto por nomina de la administración central. Es así como el gasto por concepto de sueldos y salarios pasó de representar 3,8% del PIB en 1998 a 4,5% del PIB en 2002. Por otra parte, y debido al aumento del endeudamiento interno, el gasto por concepto de intereses se ha incrementando de 2,4% del PIB a 4,3% en 2002.

El gasto público está afectado significativamente por la volatilidad de los ingresos petroleros, por lo que son frecuentes los ajustes fiscales en la forma de recortes presupuestarios. Estas reducciones de gasto han causado problemas de eficiencia en la administración pública. Por ejemplo, se tiende a disminuir los gastos de capital, afectando la inversión pública y el mantenimiento de la infraestructura, reduciendo las perspectivas de crecimiento económico de largo plazo. De igual forma, los salarios nominales se han incrementado de manera importante, pero no lo suficiente para contrarrestar el crecimiento de la inflación, causando un marcado deterioro del salario real.

Por otra parte, el presupuesto de gasto es excesivamente rígido. Como se aprecia en el Cuadro 4, muchos rubros de gasto son preasignados por Ley. Destacan especialmente las transferencias a entes de la administración descentralizada tales como estados y municipalidades. Si sumamos a esto lo destinado a pagos por concepto de intereses de la deuda y a sueldos y salarios, queda poco espacio para el manejo de la política de gastos por parte del ejecutivo.

**Cuadro 4**  
**Preasignaciones Legales**

<b>Fondo</b>	<b>Financiamiento</b>
Transferencias a Gobiernos Locales <sup>3</sup>	20% Ingresos Ordinarios
Fondo de Prestaciones Sociales	1% Ingresos Ordinarios
Rectificaciones	0.5% - 1% Ingresos Ordinarios
I.V.S.S.	1.5% Salarios Cotizados en la Administración Pública
SENIAT	3% - 4% Ingresos Administrados por SENIAT
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	15% - 20% IVA
Ley de Asignaciones Especiales	24% Regalía
Ley Política Habitacional	5% Ingresos Ordinarios menos Situado Constitucional
Sistema de Justicia	Máximo 2% Ingresos Ordinarios

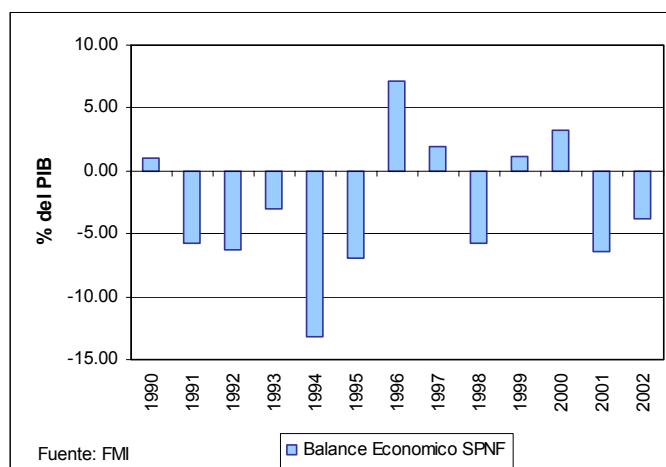
Fuente: FMI

### **2.3 Resultado Fiscal y Endeudamiento**

Debido a la alta dependencia de los resultados fiscales de la variación de los precios del petróleo, se constata una alta volatilidad del balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) durante los noventas. Es así como podemos observar en el Gráfico 3, que durante el período 1990-2002, el balance del SPNF mostró 8 períodos con déficit y 5 con superávit que oscilaron entre -13,2 y 7,2 puntos del PIB. Más recientemente, el SPNF registró un importante superávit del 3,2% en el 2000, gracias a los altos precios de hidrocarburos. Por el contrario, en 2001, un año caracterizado por bajos precios petroleros y recortes de producción para satisfacer las cuotas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el balance del SPNF fue de -6,4%.

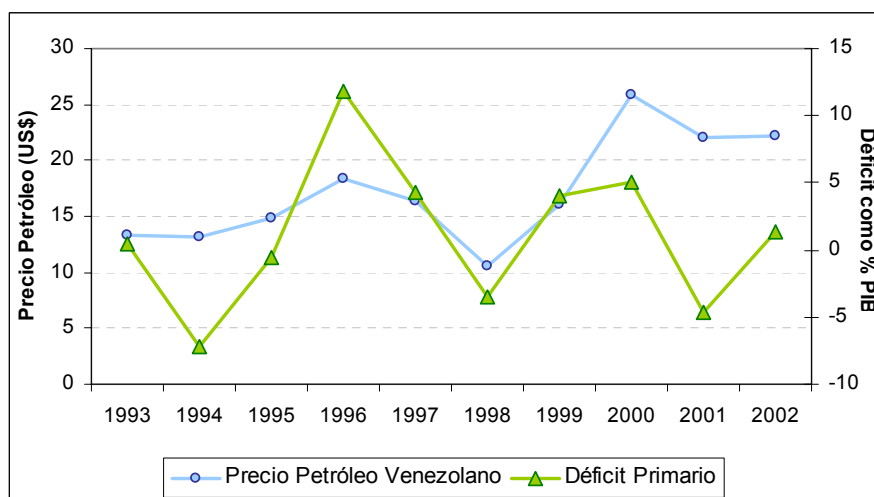
<sup>3</sup> Estas transferencias son de carácter constitucional, y se denominan Situado Constitucional.

**Gráfico 3**  
**Balance Fiscal del SPNF**  
**1990-2002**



La dependencia de las cuentas fiscales de los precios de la canasta de exportación de hidrocarburos puede verificarse a través de la correlación entre el resultado primario y el precio del petróleo venezolano. Para el período 1990-2002 el coeficiente de correlación entre estas dos variables es de 0,4, lo que implica que cuando el precio es elevado, el balance primario tiende a estar en superávit y viceversa. El Gráfico 4, muestra esta relación.

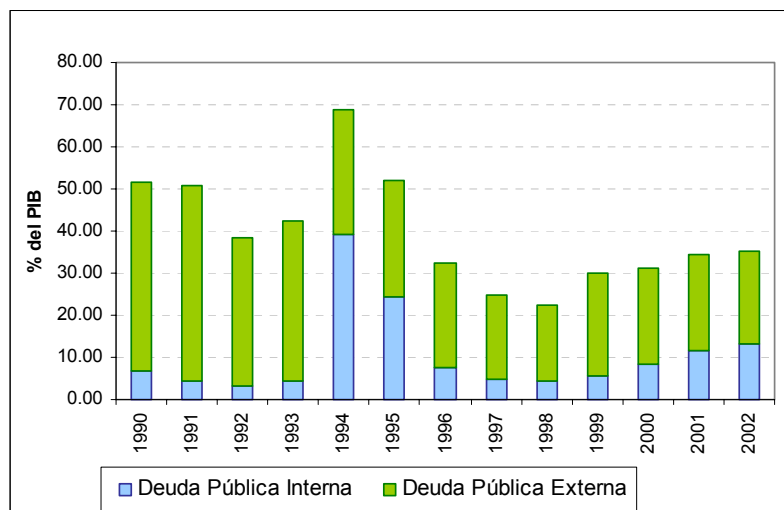
**Gráfico 4**  
**Precio Petróleo Venezolano y Balance Primario**  
**1993-2000**



Con respecto a la deuda pública, durante la década de los noventa se verifica una disminución importante de más de 50 puntos del PIB en 1990 a un poco más de 35% en 2002. Cabe destacar que durante este lapso la deuda interna se ha incrementado considerablemente, primero en el periodo 1994-1995, debido a la crisis financiera y su impacto cuasi-fiscal y más recientemente, en el período 1998-2002. La enorme reducción de la deuda interna entre 1994 y 1996, se debió a la devaluación del Bolívar y a una estrategia del Ministerio de Finanzas y del Banco Central de rescate y recompra de estos títulos. En el periodo 1998-2002, y debido a las crecientes dificultades para acceder al financiamiento externo, se ha hecho un uso más intensivo de las emisiones de bonos de la deuda pública interna y letras del tesoro. Por su parte, la deuda pública

externa con respecto al PIB se ha reducido de 44,8% del PIB en 1990 a 22,0% en 2002, lo que se explica en parte por el cierre de los mercados externos de endeudamiento durante buena parte del período, y la reducción significativa del endeudamiento multilateral. El Gráfico 5 muestra la evolución de la deuda pública, tanto externa como interna en el periodo 1990-2000.

**Gráfico 5**  
**Evolución de la Composición de la Deuda Pública**  
**1990-2002**



Fuente: MF y PDVSA

Es importante destacar que el costo de la deuda, tanto externa como interna, medido en términos de la tasa de interés implícita, se ha incrementado significativamente en los últimos años. Efectivamente, en el Cuadro 5 se puede apreciar que la tasa de interés implícita ponderada de la deuda pasó de 6,4% en 1990 a 11,1% en 2002.

**Cuadro 5**  
**Estructura de la Deuda Pública y Costo de Endeudamiento**  
**1990, 2002**

	1990	2002
<b>Deuda Pública</b>	51.62%	35.31%
Interna	6.84%	13.32%
Externa	44.79%	21.99%
<b>Intereses</b>	4.01%	3.97%
DP Interna	0.71%	2.59%
DP Externa	3.30%	1.38%
<b>Tasas de interés implícitas</b>	6.42%	11.06%
<b>Tasas de interés marginales</b>		
Deuda Interna	20.06%	29.71%
Deuda Externa	n/d	16.90%
Promedio Ponderado 2002	n/d	21.66%

Fuente: PDVSA y MF

Las necesidades de financiamiento que ha enfrentado el Ejecutivo han sido considerables debido a los importantes pagos por amortizaciones, especialmente por concepto de deuda externa. En el período 1990-2002, las amortizaciones totales por concepto de deuda pública promediaron 5,6% del PIB, mientras que las necesidades de financiamiento fueron en promedio 8,3% del PIB, para el mismo lapso. Esta situación, que ocasiona fuertes presiones sobre el Ejecutivo año tras año, ha sido enfrentada

principalmente a través de ajustes fiscales parciales, atrasos en pagos, acumulación de pasivos ocultos (principalmente laborales) e incrementos en la tasa de inflación.

Como se mencionó anteriormente, una de las variables más comúnmente utilizadas para corregir desequilibrios fiscales en Venezuela ha sido la devaluación del tipo de cambio. Dado que el Gobierno recibe una importante proporción de sus ingresos en moneda extranjera producto de las operaciones de PDVSA, una devaluación tiene un impacto positivo sobre el flujo de caja del Gobierno. García et al. (1997) calculan que en el período 1990-1997 la devaluación generó ingresos fiscales adicionales de cerca de 3% del PIB.

En síntesis, tanto los ingresos, como los gastos y el resultado fiscal han sido extremadamente volátiles en los últimos años. La tributación no-petrolera, aunque se ha incrementado, no ha compensado la caída de los ingresos petroleros. Los gastos fiscales son extremadamente rígidos, lo que resta campo de acción al ejecutivo para llevar a cabo política fiscal. Aunque Venezuela no pareciera tener un problema severo de endeudamiento, la dinámica de la deuda interna en los últimos años ha contribuido a aumentar el déficit a través del pago por intereses, dado el incremento en el costo de este tipo de endeudamiento. La devaluación se ha utilizado en repetidas oportunidades para aumentar los ingresos fiscales debido a la posición externa superavitaria del sector público, sin embargo esto ha traído como consecuencia altos costos en términos de estabilidad macroeconómica e inflación.

#### ***2.4 Resultados del Cálculo del Balance Estructural***

Debido a la alta volatilidad que presentan las cuentas fiscales venezolanas es interesante realizar el cálculo del balance estructural para determinar cual sería la posición fiscal en condiciones más normales. En el ejercicio que se presenta a continuación, se intenta corregir al resultado fiscal tanto por el ciclo económico como por las variaciones del precio petrolero. Esto puede ayudar a la discusión de cuáles son las posibles políticas fiscales de mediano plazo que podrían contribuir a mejorar la gestión fiscal, y si es pertinente o no el establecimiento de reglas fiscales en el caso venezolano.

Los cálculos se hicieron a nivel del SPNF y no se realizaron ajustes contables a las cuentas fiscales. Para la corrección por ciclo económico se estimó una función de producto potencial estándar y la elasticidad impuestos-producto. Para el ajuste de los ingresos petroleros, se calculó el precio de los hidrocarburos de largo plazo basados en la técnica utilizada por Rigobón (1999). Las proyecciones de las cuentas fiscales se construyeron en un escenario de tipo inercial y utilizando un modelo de consistencia macroeconómica. Para mayores detalles con respecto a los supuestos y las estimaciones ver Anexo 1.

El balance primario, el balance económico y las necesidades de financiamiento, tanto corrientes como estructurales, durante el lapso 1990-2002, muestran una alta volatilidad. A manera de ejemplo, se aprecia un importante déficit primario en 1994 de -7,2% del PIB, asociado a las pérdidas cuasi-fiscales producto de la crisis financiera de ese año. Sin embargo, en ese mismo año se aprecia que el déficit primario estructural fue de sólo 0,8% del PIB, producto del componente cíclico de los ingresos petroleros, y que surge de la diferencia entre el bajo precio del barril de petróleo en ese año (\$13,2) y su valor de largo plazo (\$17,9). El Cuadro 6 muestra los resultados del cálculo del

resultado fiscal primario, económico y las necesidades de financiamiento, tanto corrientes como estructurales.

**Cuadro 6**  
**Resultados del Sector Público Consolidado (SPNF) 1990-2002**  
**(% del PIB)**

	<b>Balance Primario SPNF</b>	<b>Balance Estructural Primario SPNF</b>	<b>Balance Económico SPNF</b>	<b>Balance Estructural Económico SPNF</b>	<b>Necesidades de Financiamiento SPNF</b>	<b>Balance Estructural Necesidades de Financiamiento SPNF</b>
<b>1990</b>	5.90	2.65	1.10	-2.15	3.20	6.45
<b>1991</b>	0.80	3.32	-3.30	-0.78	5.66	3.13
<b>1992</b>	-1.40	1.57	-6.30	-3.33	8.42	5.45
<b>1993</b>	0.40	5.59	-3.00	2.19	7.65	2.46
<b>1994</b>	-7.20	-0.75	-13.20	-6.75	15.94	9.49
<b>1995</b>	-0.50	2.50	-6.90	-3.90	24.05	21.04
<b>1996</b>	11.80	11.04	7.20	6.44	-3.74	-2.98
<b>1997</b>	4.30	5.49	1.90	3.09	10.66	9.48
<b>1998</b>	-3.50	4.56	-5.80	2.26	9.42	1.36
<b>1999</b>	4.00	6.58	1.10	3.68	5.01	2.43
<b>2000</b>	5.10	-1.18	3.20	-3.08	1.97	8.24
<b>2001</b>	-4.60	-7.83	-6.40	-9.63	12.13	15.36
<b>2002</b>	1.30	-1.30	-3.80	-6.40	7.01	9.61

Fuente: FMI y cálculos propios

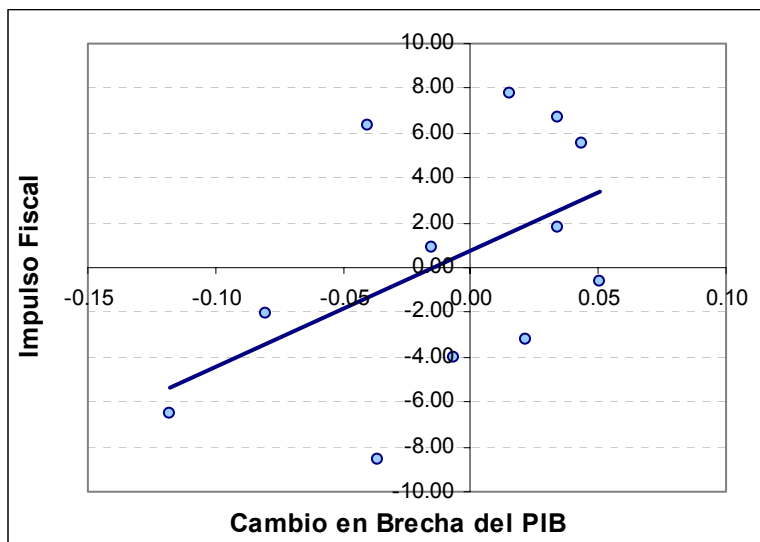
Al desglosar el cálculo del Balance Estructural en el ajuste por el ciclo económico y el ajuste por el precio del petróleo, se desprende que debido a la poca importancia de los ingresos no petroleros dentro de las finanzas públicas venezolanas, la corrección realizada por el componente cíclico de la tributación no petrolera es poco relevante, y gran parte de la explicación para las diferencias entre los resultados corrientes y estructurales están relacionados con diferencias entre el precio del petróleo de largo plazo y el corriente. El hecho de que los resultados estructurales, aunque menos volátiles, sigan mostrando alta variabilidad, podría ser una indicación de que la política fiscal del gobierno ha sido en general pro-cíclica y ha contribuido a exacerbar los ciclos petroleros.

Esto podría significar que, en general, el gobierno ha sido poco efectivo al contrarrestar los ciclos petroleros: se gasta más en épocas de bonanza petrolera y se tiende a recortar el gasto en períodos de bajos precios petroleros. De hecho, los ciclos son magnificados la mayoría de las veces por políticas fiscales pro-cíclicas, y se derivan del ajuste del gasto público ante los choques petroleros. Por ejemplo, en el año 1998, cuando el precio de la cesta petrolera venezolana cayó a menos de \$11 por barril, el gobierno se vio obligado a reducir de manera importante el gasto fiscal, lo que resultó en un crecimiento del PIB de apenas 0,2% para ese año y una contracción de -6,2% en 1999.

Para confirmar la pro-ciclicidad de la política fiscal venezolana, el Gráfico 6 muestran la relación existente entre el impulso fiscal y la brecha entre PIB potencial y PIB efectivo. El impulso fiscal se deriva de los componentes autónomos de las finanzas públicas (independiente del ciclo económico, precios de materias primas y tasa de interés) y se define como el cambio temporal en el Balance Estructural Primario del Gobierno. Estos resultados confirman que la política fiscal venezolana es altamente pro-cíclica puesto que en episodios en que la brecha entre PIB potencial y corriente se

amplía, se verifica una expansión de la gestión fiscal. En el apéndice estadístico contenido en el Anexo 4 se presentan los cálculos detallados del impulso fiscal.

**Gráfico 6**  
**Pro-ciclicidad de la Política Fiscal en Venezuela**  
**1990-2002**



Fuente: Cálculos Propios

Los resultados presentados en esta sección muestran que una vez ajustados los balances fiscales por ciclos económicos y precios del petróleo, los mismos continúan mostrando alta volatilidad, lo que sugiere que la política fiscal ha contribuido a amplificar los ciclos. Adicionalmente, la política fiscal en la mayoría de los casos ha tenido un sesgo pro-cíclico. De aquí se desprende la importancia de los mecanismos de estabilización como herramienta fundamental para mejorar la gestión fiscal en Venezuela.

### III. LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Ahora bien, además de caracterizar la situación de las finanzas públicas venezolanas, es importante preguntarse qué tan sostenible son en el tiempo. En este contexto, es útil analizar indicadores simples de sostenibilidad, como el propuesto por Blanchard<sup>4</sup>, y analizar los resultados de la proyección inercial y estructural del balance primario, el económico y las necesidades de financiamiento. También es importante considerar la sensibilidad de estos resultados a variaciones de parámetros claves, como el crecimiento del PIB y el precio del petróleo. Este análisis ayuda a discernir sobre qué medidas podría tomar la administración para hacer sostenible la gestión fiscal, en caso de que no lo sea.

Utilizando el indicador de sostenibilidad simple de Blanchard, obtenemos que en el caso de Venezuela no hay sostenibilidad fiscal (Cuadro 7). Esto se debe principalmente al bajo crecimiento de la economía y al alto costo de endeudamiento, que no compensan una razón Deuda/PIB relativamente baja para estándares Latinoamericanos, y al hecho de que se proyectan modestos superávits primarios para los próximos cuatro años. Sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario para obtener la sostenibilidad fiscal es relativamente moderado, ya que el gobierno debería incrementar el superávit primario promedio en 1,4% del PIB.

**Cuadro 7**  
**Cálculo del Indicador de Sostenibilidad de Blanchard**  
**(% del PIB)**

<i>Parámetros</i>	<b>Caso Base</b>	<b>Aumento</b>	<b>Aumento</b>
		<b>1% PIB</b>	<b>1% Interés</b>
Crecimiento PIB potencial	1.8%	2.8%	1.8%
Costo endeudamiento	9.0%	9.0%	10.0%
Stock inicial de deuda (2002)	30.0%	30.0%	30.0%
<b>Componentes del Índice<sup>5</sup></b>			
$[(r-gY_p)/(1+gY_p)]*d_0$	2.1%	1.8%	2.4%
$d_B$	-0.7%	-0.7%	-0.7%
<b>Índice de Blanchard</b>	<b>1.4%</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.7%</b>

Fuente: MF y cálculos propios

El análisis de sensibilidad muestra que el indicador de sostenibilidad responde significativamente a variaciones en la tasa de crecimiento del PIB potencial y a cambios en la tasa de interés. Dado que la tasa de crecimiento del PIB potencial es baja, debido a la caída en la productividad en los últimos años, una mejora en las condiciones microeconómicas y de competitividad que generen un crecimiento adicional del PIB potencial de entre 3 y 4%, podrían contribuir a la sostenibilidad fiscal. Actualmente, el riesgo país de Venezuela, medido por el “spread” de los Bonos Brady, es el uno de los más elevados de América Latina. Esto significa que la reducción de la inestabilidad

<sup>4</sup> El Índice de Blanchard evalúa la consistencia de la política fiscal actual con la estabilización de la razón Deuda/PIB. Para ello considera la posición fiscal actual, la evolución del balance primario, el efecto de factores exógenos o transitorios sobre el stock de deuda y los pagos por intereses sobre el endeudamiento público.

<sup>5</sup> Donde:  $r$  representa tasa de interés real (costo de endeudamiento),  $g$  corresponde a la tasa de crecimiento real del PIB,  $Y_p$  es el valor del producto potencial,  $d_0$  es el stock de deuda inicial (en este caso 2002) y  $d_B$  es el promedio del déficit primario (en este caso para los años 2003-2006).

política y económica podría contribuir de manera importante a reducir los costos del endeudamiento y por ende mejorar la sostenible de las cuentas fiscales.

El cálculo de los balances estructurales para el período 2003-2007 presentado en el Cuadro 8, muestra un moderado superávit primario estructural, explicado por el ajuste cíclico de los ingresos tributarios. Sin embargo, Venezuela continua mostrando un balance económico estructural negativo considerable como consecuencia de la dinámica de la deuda y los pagos por intereses, principalmente por concepto de deuda pública interna. Adicionando los pagos proyectados por amortizaciones para el período, encontramos que las necesidades de financiamiento estructurales del fisco son considerables, por lo que parecería impostergable un ajuste fiscal y un mejor manejo de la política de endeudamiento, a fin de no continuar en una dinámica fiscal insostenible.

**Cuadro 8**  
**Resultados del Sector Público Consolidado (SPNF) 2003-2007**  
**(% del PIB)**

	<b>Balance Primario SPNF</b>	<b>Balance Estructural Primario SPNF</b>	<b>Balance Económico SPNF</b>	<b>Balance Estructural Económico SPNF</b>	<b>Necesidades de Financiamiento SPNF</b>	<b>Balance Estructural Necesidades de Financiamiento SPNF</b>
<b>2003</b>	1.07	-4.30	-5.20	-10.58	13.56	18.94
<b>2004</b>	0.67	2.05	-6.50	-5.11	13.36	11.97
<b>2005</b>	0.63	2.98	-7.11	-4.76	13.76	11.41
<b>2006</b>	0.59	3.04	-7.73	-5.28	12.89	10.44
<b>2007</b>	0.55	1.56	-8.28	-7.27	12.91	11.90

Fuente: FMI y cálculos propios

El análisis de sensibilidad (Cuadro 9) muestra que, tanto en el Balance Estructural Económico como el Balance Estructural Primario, se ven afectados negativamente por una caída temporal en la tasa de crecimiento del PIB y en el precio del petróleo. En el primer caso, el efecto sobre el Balance Estructural Primario es una reducción de cerca de 0,4% del PIB y un efecto permanente sobre el Balance Estructural Económico. En el segundo caso, la reducción del 10% en el precio del petróleo tiene un enorme efecto de casi 1,4% del PIB en el año en que sucede, pero luego el Balance Estructural Primario no se afecta, mientras que el Balance Estructural Económico es afectado de manera importante durante el resto del periodo en análisis.

**Cuadro 9**  
**Sensibilidad de los Cálculos ante Variaciones en los Supuestos**

<b>Diferencias respecto a la proyección base (% del PIB)</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Escenario Inicial</b>					
Balance Primario SPNF	1.07	0.67	0.63	0.59	0.55
Balance Económico SPNF	-5.20	-6.50	-7.11	-7.73	-8.28
<b>Disminución en la tasa de crecimiento del PIB de 1% 2003</b>					
Balance Primario SPNF	-0.44	-0.43	-0.43	-0.43	-0.43
Balance Económico SPNF	-0.50	-0.61	-0.74	-0.86	-0.98
<b>Caída en el precio del petróleo de 10% 2003</b>					
Balance Primario SPNF	-1.37	0.00	0.00	0.00	0.00
Balance Económico SPNF	-1.37	-0.41	-0.41	-0.41	-0.42

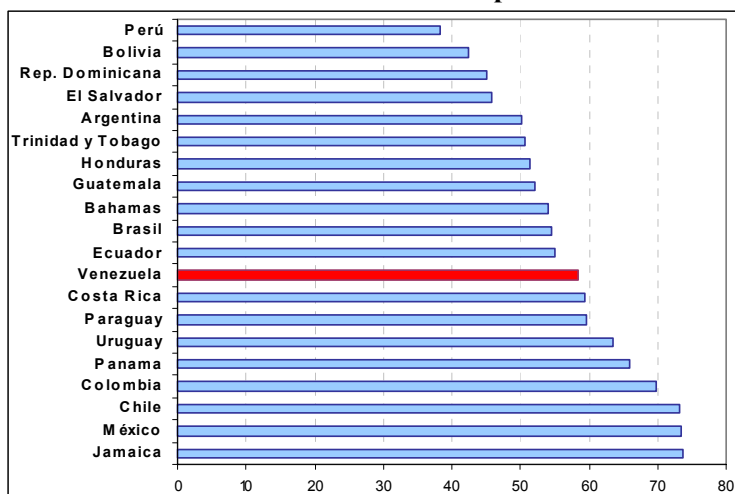
Fuente: Cálculos Propios

Tanto el cálculo de sostenibilidad simple de Blanchard, como el análisis de los Balances fiscales inerciales y estructurales proyectados, muestran que, dadas las condiciones iniciales, la situación fiscal de Venezuela no es sostenible. Esto implica una revisión importante de las políticas de gasto, ingreso y deuda actuales, a fin de analizar las posibilidades de ajuste a futuro y así corregir el desbalance actual. Además, es importante analizar el funcionamiento de las instituciones presupuestarias existentes para determinar si éstas contribuyen o no al resultado fiscal. La próxima sección intenta revisar este aspecto.

#### IV. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: EL CASO DE VENEZUELA

Algunos autores (Alesina et.al., 1996) sostienen que existe una relación importante entre instituciones presupuestarias y resultado fiscal. Cuando las primeras se consideran de tipo “jerárquico”<sup>6</sup>, éstas se asocian a una mayor disciplina fiscal. En el estudio mencionado, Venezuela se ubicó cerca de la media de los países de América Latina con respecto al desarrollo de sus instituciones presupuestarias. El Gráfico 7 muestra la puntuación obtenida en 1996 y la posición relativa del país con respecto a otros países latinoamericanos. Recientemente, la legislación referente al presupuesto y endeudamiento ha sufrido cambios significativos, tanto en la nueva Constitución de 1999, como en la Ley Orgánica de la Administración Financiera (LOAF) del año 2000. Sin embargo, actualmente nos encontramos en un proceso de transición, puesto que varios de los cambios contenidos en la LOAF solo serán aplicados a partir del año 2004.

Gráfico 7  
Índice de Instituciones Presupuestarias



Fuente: Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996)

La nueva Constitución establece que el presupuesto debe incluir el financiamiento, y la LOAF, a partir del período 2005-2007, establece la formulación de presupuestos plurianuales en los que las cuentas fiscales deben encontrarse inter-temporalmente en equilibrio. A este respecto, la aplicación efectiva de esta Ley hará mucho más consistente la gestión fiscal con las condiciones macroeconómicas previstas en lapsos mayores a un año. Asimismo, una de las nuevas previsiones de la LOAF es el establecimiento de un acuerdo de políticas macroeconómicas entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, el cual servirá de marco para las decisiones de política fiscal. En 2002 se realizó un primer acuerdo, pero de carácter indicativo. Se estima que para el año 2004 este acuerdo será vinculante y deberá regir las decisiones de política fiscal.

<sup>6</sup> Instituciones presupuestarias de tipo “jerárquico” son aquellas que implican restricciones ex-ante en el tamaño del déficit fiscal, adoptan decisiones de voto que van desde los mayores niveles de autoridad hacia abajo y son transparentes. Por ejemplo, se consideran reglas fiscales “jerárquicas” aquellas que limitan el papel del Congreso para aumentar el tamaño del presupuesto o le dan una autoridad y poder de decisión importante al Ministro de Finanzas en las negociaciones presupuestarias, limitando la influencia de otros ministros en las decisiones de gasto.

Con respecto a las restricciones que enfrenta el Ejecutivo para endeudarse, la legislación vigente establece un tope máximo de endeudamiento externo e interno, pero las condiciones financieras de las operaciones individuales de endeudamiento externo deben ser aprobadas por el órgano legislativo. Por otra parte, los funcionarios públicos entrevistados<sup>8</sup> perciben que la autoridad del Ministro de Finanzas es moderada con respecto a los ministros ejecutores de gasto, haciéndolo susceptible a presiones para aumentar el presupuesto. Es interesante destacar que en 1996, los funcionarios entrevistados consideraban que la autoridad del Ministro de Finanzas era definitivamente mayor que la de los ministros ejecutores de gastos. Esto implica un aumento en la complejidad para elaborar el presupuesto y tomar decisiones con respecto a ajustes fiscales.

Por otra parte, se verifica que el Ejecutivo tiene mayor poder en las decisiones presupuestarias que la Asamblea Nacional, puesto que esta última solo puede introducir enmiendas al presupuesto con la aprobación del primero. Adicionalmente, una vez que el presupuesto es aprobado solo puede ser modificado por iniciativa del Ejecutivo, pero con aprobación de la Asamblea Nacional. Esto hace menos discrecional la política fiscal. Si el presupuesto de un año no es aprobado en el plazo fijado por la Constitución, se aplica el mismo del año anterior, lo que se denomina reconducción presupuestaria. Al presupuesto reconducido se le hacen las modificaciones pertinentes para incluir los pagos por deuda y otros gastos legales.

Una vez que la Asamblea Nacional ha aprobado el presupuesto, el Ejecutivo tiene la potestad de reducir los gastos a su discreción, con la excepción de los gastos fijados por leyes permanentes. Esto puede ser realizado si los ingresos son menores a los proyectados, si existen dificultades para obtener financiamiento o simplemente porque el Ejecutivo considera que la gestión fiscal debe ser ajustada razones de carácter macroeconómicas.

Históricamente, el gobierno asumió en repetidas oportunidades las deudas externas de empresas públicas y otros entes descentralizados, con la excepción de gobiernos locales que no pueden endeudarse en la práctica. Sin embargo, en la opinión de los expertos entrevistados, esta situación se ha hecho menos común y actualmente el gobierno sólo podría asumir deuda de entes descentralizados que haya sido emitida con garantía de la República. Para endeudarse, las empresas públicas deben contar sólo con la aprobación de la Administración Central, y en teoría los gobiernos locales podrían endeudarse con aprobación del Gobierno Central y de la Asamblea Nacional. Sin embargo, las condiciones para el endeudamiento de los gobiernos locales son tan restrictivas, que en la práctica nunca ha ocurrido.

Finalmente, y con referencia a los mecanismos y herramientas con las que cuenta la Asamblea Nacional para analizar el Presupuesto, en el caso de Venezuela existe un solo comité (Comisión de Finanzas) que analiza el Presupuesto entregado por el Ejecutivo. Este comité, normalmente escucha opiniones de otras comisiones del Congreso, pero toma sus decisiones independientemente. Recientemente se creó la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (OAEF), cuya labor es asesorar al órgano

---

<sup>8</sup> El autor desea agradecer la ayuda prestada por los funcionarios de la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico del Ministerio de Finanzas, de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, del Banco Central de Venezuela y del Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado. Una lista de los funcionarios entrevistados se encuentra en el Anexo 3.

legislativo en materia legal, económica y presupuestaria. El Cuadro 10 resume los principales resultados de la encuesta realizada.

**Cuadro 10**  
**Evaluación de Resultados**

<b>Tema evaluado</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Comentario</b>
Restricciones al déficit fiscal	1-3	16,66 / 30	Ninguna numérica, es fácil para el Gobierno endeudarse
Jerarquía Ministerio de Economía y Finanzas vs. otras carteras	4	5 / 10	Se le ha restado importancia al despacho de finanzas
Poder relativo Gobierno – Congreso	5-6	8,5 / 20	El sistema es notablemente presidencialista
Modificación del presupuesto	7-8	14,16 / 20	Se necesita aprobación de la Asamblea Nacional
Jerarquía Gobierno Central vs. Gobs. Estatales, Locales y empresas públicas	9-10	14,16 / 20	Sistema notablemente centralizado económicamente
<b>Total</b>		<b>58,49 / 100</b>	<b>El índice no varía aunque algunas reglas si lo hayan hecho.</b>

Fuente: Cálculos propios

A pesar de los cambios en la legislación presupuestaria mencionados previamente, no han habido cambios significativos en el grado de jerarquización de las reglas presupuestarias en Venezuela. El resultado de la encuesta arroja el mismo puntaje en el 2003 que el imperante en el 1992. Se espera que las instituciones presupuestarias venezolanas mejoren a partir de la aplicación plena de la LOAF en 2005. Las preguntas y respuestas de la encuesta, así como la lista de los funcionarios entrevistados se encuentran en el Anexo 3.

**Cuadro de Texto 1**  
**Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público**

---

<sup>9</sup> *Ídem.*

Promulgada el 28 de marzo de 2000 la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAF) tiene por objeto “regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo para la Inversión y la Estabilización Macroeconómica (FIEM) y al Fondo de Ahorro Intergeneracional (FAI)”<sup>10</sup>.

La Ley deroga e integra leyes anteriores que regulaban el manejo de las cuentas fiscales: la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Crédito Público que estuvieron vigentes, aunque con varias modificaciones, durante la mayor parte de las décadas de los ochenta y noventa.

La principal innovación de esta ley es la creación del “marco plurianual de presupuesto”, que debe entrar en rigor en el 2005. Este exige al gobierno “establecer los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales para un período de tres años, los indicadores y demás reglas de disciplina fiscal que permitan asegurar la solvencia y sostenibilidad fiscal y equilibrar la gestión financiera nacional en dicho período, de manera que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios”<sup>11</sup>.

Adicionalmente la LOAF regula dos entes. En primer lugar el Fondo de Estabilización Macroeconómica donde el Gobierno está obligado a depositar un porcentaje de los ingresos petroleros extraordinarios buscando estabilidad en los ingresos y gastos del Estado. En segundo lugar crea el Fondo de Ahorro Intergeneracional destinado a “garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo, especialmente la inversión real productiva, la educación y la salud, así como a promover y sostener la competitividad de las actividades productivas no-petroleras”<sup>12</sup>.

La Ley no introduce grandes innovaciones con respecto a reglas de manejo fiscal excepto las ya mencionadas. No cambia de manera importante las relaciones entre órganos del Gobierno y no establece reglas numéricas para el manejo fiscal.

Mención especial merece el Fondo para la Inversión y la Estabilización Macroeconómica (FIEM), una regla fiscal generalmente utilizada por países que dependen de manera importante de los ingresos de un producto básico, como el petróleo. A pesar de que este instrumento fue diseñado originalmente para contrarrestar la volatilidad del ingreso petrolero, el mismo ha sido modificado en varias ocasiones para adaptarlo a la problemática fiscal del momento. En este sentido, el FIEM ha perdido su poder de estabilización y ha afectado negativamente la credibilidad de la administración. En el Cuadro 11 se muestran las continuas modificaciones que ha sufrido este instrumento desde su implementación en 1998.

**Cuadro 11**  
**Modificaciones a la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica**

Situación	Fecha	Decreto/Resolución
Promulgación	05/11/98	# 2991
Modificación	14/06/99	# 146
Modificación	15/10/01	# 1478
Modificación	07/01/03	# 37.604

Fuente: Juris Master

**Cuadro de Texto 2**  
**Ley del Fondo para la Inversión y Estabilización Macroeconómica**

Promulgada en noviembre de 1998, la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica persigue “garantizar la estabilidad de los gastos en el ámbito nacional y municipal frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios”<sup>13</sup>. El fondo busca ser una “caja negra” donde los ingresos extraordinarios provenientes de ciclos impredecibles de los precios del petróleo y de la economía se acumulen y desacumulen para evitar conductas de gasto gubernamental pro-cíclicas. Este fondo sustituye el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) que cumplía un rol similar. El FIEM ha tenido una vida tumultuosa ya que desde su creación ha sido modificado tres veces, según la situación fiscal del momento; esto le ha quitado efectividad al fondo para lograr el objetivo para el que fue creado. Actualmente las reglas para retirar dinero del fondo son mucho más laxas que lo que fueron

<sup>10</sup> Artículo 1, LOAF.

<sup>11</sup> Artículo 25, LOAF.

<sup>12</sup> Artículo 155, LOAF.

<sup>13</sup> Artículo 1, LFIEM.

inmediatamente luego de su creación.

De esta sección se desprende que las instituciones presupuestarias son relativamente débiles en el caso de Venezuela, y esto, aunado a los problemas de volatilidad y pro-ciclicidad descritos anteriormente, contribuyen a complicar la gestión fiscal. No obstante, las modificaciones introducidas a la legislación recientemente van por buen camino, pero resta esperar como será su reglamentación e implementación a futuro. Adicionalmente, la voluntad política será fundamental para fortalecer las nuevas reglas presupuestarias, lo que podría contribuir a un mejor manejo de las finanzas públicas en Venezuela.

---

<sup>14</sup> Artículo 1, LFIEM.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Varias medidas de sostenibilidad fiscal muestran que las cuentas fiscales tienden a no ser viables en el mediano plazo. Sin embargo, el esfuerzo fiscal necesario para obtener sostenibilidad pareciera estar al alcance de las autoridades a través de un ajuste fiscal moderado, que representa un incremento en el superávit primario de entre 1,4% y 2,0% del PIB. Además, promover condiciones para mayor crecimiento económico y la reducción de los costos del endeudamiento contribuirían a hacer más viables las cuentas fiscales en el mediano plazo.

La enorme dependencia del ingreso fiscal petrolero, hace que el resultado fiscal de Venezuela sea altamente volátil y dependiente de choques externos. En este contexto, es extremadamente difícil para el gobierno tener una política fiscal contra-cíclica efectiva. De esto se desprende, que una medida muy efectiva para mejorar la gestión fiscal y la evolución de las principales variables macroeconómicas es la implementación adecuada de un fondo de estabilización macroeconómica. Sin embargo, como toda regla fiscal, este mecanismo debe basarse en procedimientos sencillos, tener respaldo político y ser creíble. De nada vale para la estabilidad fiscal contar con un buen fondo que sea modificado cada vez que las condiciones económicas sean adversas.

Por otra parte, dada la baja recaudación no-petrolera, es necesario una reforma impositiva integral que armonice los impuestos existentes y que cree tributos eficientes y fáciles de administrar. Asimismo, una reforma institucional es necesaria a fin de reducir la evasión y elusión impositiva, así como mejorar la eficiencia en la administración tributaria. Esto no significa, necesariamente, aumentar la carga impositiva, se trata más bien de contar con una base sólida de ingresos fiscales no-petroleros que permita reducir la dependencia de los tributos por concepto de hidrocarburos.

Una política económica perversa que ha sido utilizada históricamente para corregir desbalances fiscales en Venezuela ha sido la depreciación del tipo de cambio. Sin embargo, esto ha producido enormes costos en términos de inflación, estabilidad y credibilidad. El tipo de cambio debe utilizarse conjuntamente con la política monetaria para obtener estabilidad de precios y mantener la competitividad, y no como instrumento de política fiscal. Venezuela ya enfrenta suficiente volatilidad a causa de choques externos como para que las políticas macroeconómicas amplifiquen los efectos de estos choques.

En el período 1998-2002, la deuda interna ha crecido de manera acelerada y su costo en términos de pagos por intereses se ha convertido en una importante carga fiscal. Adicionalmente, existe una tendencia al aumento de la tasa de interés que ofrecen los instrumentos públicos y se han reducido los plazos de los bonos de la deuda pública interna. Si bien es cierto que la deuda pública como porcentaje del PIB no pareciera ser demasiado elevada para estándares internacionales, la tendencia actual puede significar un crecimiento exponencial del endeudamiento público. Desde este punto de vista, es fundamental mejorar la gerencia del endeudamiento y crear las condiciones para obtener otras fuentes de financiamiento que no amenacen la estabilidad macroeconómica.

Aunque las instituciones presupuestarias existentes en Venezuela tienden a tener un sesgo menos jerárquico que en otros países de la región, las reformas en la legislación vigente van en buen camino. El establecimiento de presupuestos plurianuales a partir

del 2005 y la mayor importancia otorgada a la coordinación de políticas públicas entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela podrían contribuir a una mayor disciplina fiscal. Para tener éxito, las nuevas leyes necesitan contar con adecuada regulación y sobretodo con la voluntad política para su mantenimiento en el tiempo.

## Bibliografía

Alesina, Alberto, Ruddolf Hommes, Ricardo Hausmann y Eduardo Stein (1996) “Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America”. NBER Working Paper 5586.

Alonso, Julio César, Mauricio Olivera e Israel Fainboim (1998), “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso Colombia”, Documento de Trabajo R-319, BID, Washington D.C.

Antelo, Eduardo (2002), “El Balance Fiscal Estructural Cíclicamente Ajustado”, CAF, MIMEO.

Arce, José Luis (2002), “América Latina: Indicadores de Sostenibilidad Fiscal y Deuda Pública”, presentado en el seminario “Sostenibilidad Fiscal en los Países del FLAR”, Bogotá, Colombia.

Arias, Luis, Elmer Cuba y Raúl Salazar (1997), “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005”, Documento de Trabajo R-316, BID, Washington D.C.

Baptista, Asdrúbal (1997), “Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1995” Fundación Polar, Caracas, Venezuela.

Chalk, Nigel (1998), “Fiscal Sustainability with Non-Renewable Resources”, WP/98/26, IMF, Washington D.C.

Cuevas, Mario (2001), “Potential GDP Growth in Venezuela: A Structural Time Series Approach”, WB, Washington D.C.

Elberg, Andrés y Andrés Velazco (2003), “Volatilidad Macroeconómica en los Países Andinos: Hechos Estilizados y Opciones de Política”. Corporación Andina de Fomento.

Espinasa, Ramón (2003), “Informe Sobre el Sector Petrolero en Venezuela”. Corporación Andina de Fomento.

García, Gustavo, L. Marcano, R. Penfold, R. Rodríguez y G. Sánchez, (1997), “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en Venezuela”, Documento de Trabajo R-317, BID, Washington D.C.

Grisanti, Alejandro y Germán Rios (1996), “Una Simulación Venezolana: El Presupuesto de la Nación”, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela.

Haggemann, Robert (1999), “The Structural Budget Balance, The IMF’s Methodology” WP/99/95, IMF, Washington D.C.

Loaiza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002), “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts” WB, Washington D.C.

Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides (2001), “Balance Estructural del Gobierno Central: Metodología y Estimaciones para Chile 1987-2000” Gobierno de Chile, Estudios de Finanzas Públicas.

Mora, Humberto (2002), “Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno en los Países Miembros del FLAR”, FLAR, Bogotá, Colombia.

Oficina de Análisis Económico y Financiero de la Asamblea Nacional (OAEF) (2001), “Análisis de Políticas de Ingresos Públicos y Propuesta de Reforma Impositiva. Evaluación del Sistema de Seguridad Social”, Serie Papeles de Trabajo.

Parreño, Lenin (2002), “Ecuador: Hechos Estilizados de las Finanzas Públicas e Implicancias de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, Banco Central de Ecuador, presentado en el seminario “Sostenibilidad Fiscal en los Países del FLAR”, Bogotá, Colombia.

Rigobón, Roberto (1999), “Características del Proceso Estocástico del Petróleo”, MIT, MIMEO.

Rios, Germán (2003), “Fiscal Policy in the Andean Region: The Case of Venezuela”, CAF, MIMEO.

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998), “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”, Working Paper 367, IDB, Washington D.C.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh (1998), “Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework”, CERES, Uruguay.

\_\_\_\_\_ (1969-1995), Encuestas de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas, Caracas, Venezuela.

\_\_\_\_\_ (2002), “Informe Técnico del Modelo de Programación Financiera de la OPAM” y “Modelo Macroeconómico Trimestral de Corto Plazo”, Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico (OPAM), 2002, MIMEO.

\_\_\_\_\_ (Varios Años), “Petróleo y Otros Datos Estadísticos”, Ministerio de Energía y Minas, Caracas, Venezuela.

\_\_\_\_\_ (Varios Años), Veneconomía Mensual, Veneconomía Distribuidores, Caracas, Venezuela.

## Anexo 1: Estimación del Balance Estructural

La metodología para la estimación del balance estructural consta de cuatro partes: la estimación del producto potencial, el cálculo del componente cíclico de los ingresos tributarios, el cálculo del componente cíclico de los ingresos del petróleo y el cálculo del balance estructural.

### *Supuestos en la Estimación del Balance Estructural*

- *Todos los cálculos son a nivel de Sector Público No-Financiero.* Los cálculos presentados en este trabajo abarcan el ámbito del sector público no-financiero en lugar de únicamente el gobierno central. Esto facilita el cálculo del componente cíclico de los ingresos del petróleo ya que permite usar los ingresos brutos por ese concepto en lugar de los ingresos netos trasladados de la estatal petrolera (PDVSA) al gobierno central, valores que dependen de los costos operativos de la empresa.
- *No inclusión de ajuste por privatizaciones.* Los valores de balance primario y estructural no están ajustados por efecto de la privatización de empresas públicas. Esto se debe al pequeño impacto que estas han tenido sobre el balance durante los años de estudio.
- *Ajuste cíclico con respecto al PIB y a los precios del petróleo.* Dadas las características de los agregados fiscales venezolanos, se realizan dos ajustes. En primer lugar un ajuste por los ciclos de crecimiento del producto, y en segundo lugar un ajuste por los ciclos de los precios del petróleo. Este último ajuste es especialmente importante dada la vulnerabilidad de las cuentas fiscales y la economía en general, ante cambios en el precio del crudo. La mayoría de los ingresos fiscales durante gran parte de la década pasada son petroleros, de allí la importancia de la corrección por este ciclo.

### *Supuestos en las Proyecciones*

#### **Producto potencial**

- Las proyecciones de KND, EMPC, GDP y PIBT<sup>15</sup> fueron hechas en base a su tendencia normalizada (con el filtro de Hodrick-Prescott) para el período 1982-2002 (o hasta que se tuvieran datos).

#### **Componente Cíclico de los Ingresos Tributarios**

- Las proyecciones de los ingresos tributarios no-petroleros efectivos reales y el PIB real fueron hechas en base a su tendencia normalizada (con el filtro de Hodrick-Prescott) para el período 1982-2002 (o hasta que se tuvieran datos).

#### **Componente Cíclico de los Ingresos del Petróleo**

- Las proyecciones del precio efectivo del petróleo de la canasta venezolana y el precio de largo plazo de la misma son cálculos propios<sup>16</sup>. Los precios del crudo han sido tradicionalmente una de las variables más impredecibles y volátiles, pero siguiendo esta metodología se hizo un intento por estimarlos. Para el precio de largo plazo se utilizó un solo precio constante para todos los años.
- La proyección de las exportaciones anuales de barriles de petróleo fue estimada en 1.000.000 de barriles diarios. Este valor es aproximadamente el promedio de los últimos 10 años.

<sup>15</sup> (KND) Stock de Capital, (EMPC) Empleo Corregido, (GDP) PIB en \$, (PIBT) PIB real en Bs.

<sup>16</sup> Basados en *Rigobón* (1999)

## Balance Estructural

Las proyecciones de los balances efectivos económicos y primarios fueron hechas con un modelo de consistencia macroeconómica.<sup>17</sup>

- La amortización de deuda pública externa para el periodo 2003-2007 fue tomada del Ministerio de Finanzas y la de deuda pública interna fue calculada a partir de la tendencia de largo plazo del stock de deuda interna.<sup>18</sup>

### *Estimación del producto potencial*

Para la estimación del producto potencial de la economía venezolana se utilizó como base una función Cobb-Douglas con rendimientos constantes. De esta manera se estima la participación de cada componente (capital y trabajo) y la productividad total de los factores (PTF):

$$\ln(\text{GDPt}/\text{EMPCt}) = \alpha + \beta \ln(\text{KNDt}/\text{EMPCt}) + \delta \text{DU8389} + \gamma \text{TIEMPO} + \text{PTF}$$

### **Donde:**

GDP = PIB en dólares reales.<sup>19</sup>

EMPC = Población empleada, corregida por educación.<sup>20</sup>

KND = Stock de capital bruto en \$ corrientes.<sup>21</sup>

TIEMPO = Variable que simula el tiempo tomando el valor 1 en 1950, 2 en 1951, etc.

DU8389 = Variable muda.<sup>22</sup>

PTF = Productividad total de los factores.

---

<sup>17</sup> Se utilizó el modelo RMSM-X del Banco Mundial.

<sup>18</sup> Se proyectó el stock de deuda pública interna con su tendencia para el período 1996-2002 y se multiplicó por el promedio de amortización/deuda pública interna del mismo período.

<sup>19</sup> Fuente: *Loaiza, Fajnzylber, Calderón (2002)*. Cálculos de los autores con base en *Summers y Heston (1991)* y el Banco Mundial.

<sup>20</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Explicación del cálculo para la corrección por nivel educativo se encuentra en el Anexo B.

<sup>21</sup> Fuente: *Nehru y Dareshwar (1993)* y *Banco Mundial (2002)* en *Loaiza, Fajnzylber, Calderón (2002)*.

<sup>22</sup> DU8389 variable toma el valor 1 en los años 1983 y 1989, años en que ocurrieron dos grandes devaluaciones del tipo de cambio.

De la estimación econométrica se obtuvieron los siguientes resultados:

**Cuadro A1.1**  
**Estimación del Producto Potencial**

Dependent Variable: LOG(GDP/EMPC)

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1965 1995

Included observations: 31 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(KND/EMPC)	0.160406	0.091419	1.754621	0.0907
TIEMPO	-0.015860	0.001002	-15.83343	0.0000
DU8389	-0.101879	0.036594	-2.783989	0.0097
C	7.991093	1.198421	6.668018	0.0000
R-squared	0.912043	Mean dependent var		9.603184
Adjusted R-squared	0.902271	S.D. dependent var		0.155531
S.E. of regression	0.048622	Akaike info criterion		-3.089575
Sum squared resid	0.063830	Schwarz criterion		-2.904544
Log likelihood	51.88841	F-statistic		93.32328
Durbin-Watson stat	0.512879	Prob(F-statistic)		0.000000

Reemplazando los coeficientes obtenidos en el cálculo de la regresión, obtenemos:

$$\text{LOG(GDP/EMPC)} = 0.1604058129.\text{LOG(KND/EMPC)} - 0.01585969783.\text{TIEMPO} - 0.1018785668.\text{DU8389} + 7.991093453$$

El producto potencial se obtiene entonces de la siguiente ecuación:

$$\text{GDP}^{\text{pot}} = e^{(\alpha + \beta.\text{LN(KND}^{\text{hp}}) + (1-\beta).\text{LN(EMPC}^{\text{hp}}) + \gamma.\text{TIEMPO} - \delta.\text{DU8389})}$$

**Donde:**

$\text{GDP}^{\text{pot}}$  = PIB Potencial en \$ corrientes.

$\text{KND}^{\text{hp}}$  = Stock de capital bruto en \$ corrientes normalizado con el filtro de Hodrick-Prescott.

$\text{EMPC}^{\text{hp}}$  = Población empleada, corregida por educación, normalizada con el filtro de Hodrick-Prescott.

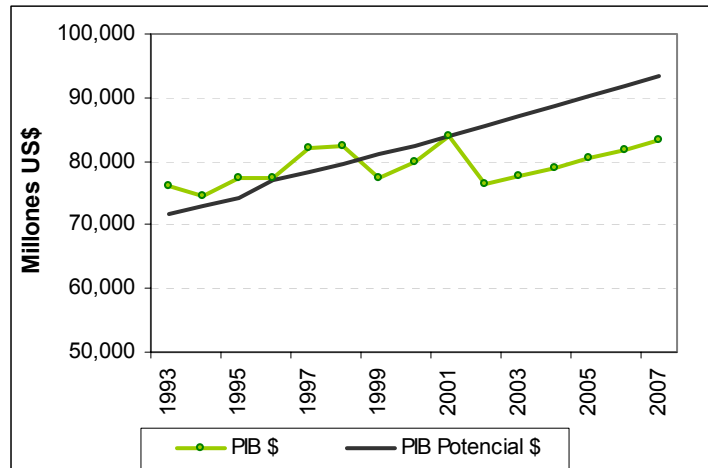
Para estimar el producto potencial se sustituyeron las series originales de capital y trabajo por series normalizadas con el filtro de Hodrick-Prescott. Esto se hace para obtener resultados estructurales que dependan en menor magnitud de los ciclos por los que pasan esas variables.

Nuevamente reemplazando los coeficientes obtenidos en el cálculo de la regresión, obtenemos:

$$\text{PIBT} = e^{(7,991093453 + 0,1604058129.\text{LN(KND}^{\text{hp}}) + 0,839594.\text{LN(EMPC}^{\text{hp}}) - 0,01585969783.(TIEMPO) - 0.1018785668.\text{DU8389})}$$

El cálculo del producto potencial, aunque más confiable que otros métodos como el cálculo de la tendencia, no está exento de problemas. La falta de datos consistentes para algunas variables muchas veces trae problemas en su estimación. Esta puede ser la razón para haber obtenido un coeficiente para la relación capital-trabajo tan baja considerando que en Venezuela tradicionalmente el capital ha sido el principal propulsor del desarrollo en el último medio siglo.

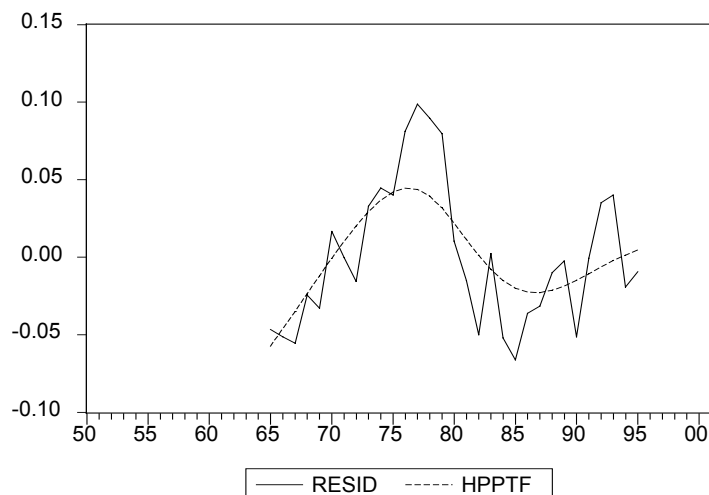
**Gráfico A1.1**  
**PIB Efectivo y Potencial**



*Comportamiento del PTF y comparación con su tendencia.*

Los residuos de la función de producción representan las desviaciones en torno a la tendencia de la productividad total de los factores. En el gráfico se refleja el comportamiento del mismo y de su tendencia. Esta fue calculada usando el filtro de Hodrick-Presscott.

**Gráfico A1.2**  
**Comportamiento del PTF**



### *Cálculo del Componente Cíclico de los Ingresos Tributarios*

El cálculo de los ingresos tributarios no-petroleros estructurales se realizó siguiendo la fórmula:

$$T_{s,t} = T_t(Y_t^*/Y_t)^\varepsilon$$

**Donde:**

$T_{s,t}$  = Ingresos tributarios no-petroleros estructurales en el período t

$T_t$  = Ingresos tributarios no-petroleros efectivos en el período t (reales base 1984 = 100)<sup>23</sup>

$Y_t^*$  = Producto Potencial en el período t

$Y_t$  = Producto Interno Bruto (PIB) efectivo en el período t (real base 1984 = 100)<sup>24</sup>

$\varepsilon$  = Elasticidad Producto de los Ingresos Tributarios no-petroleros

### *Cálculo de la Elasticidad Producto de los ingresos tributarios no-petroleros*

Debido a la gran importancia de los ingresos petroleros y lo poco desarrollado de la tributación no-petrolera, solo se estimó una elasticidad producto de los ingresos tributarios no-petroleros.

La elasticidad-producto de los ingresos tributarios fue estimada basándose en la ecuación

$$\ln(\text{INGRD}) = \alpha * \ln(\text{PIBR}) + u$$

**Donde:**

INGR = Ingresos tributarios reales no-petroleros del sector público.<sup>25</sup>

PIBR = PIB real en millones de Bs.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Los ingresos tributarios no-petroleros efectivos reales se calcularon, para el periodo 1950-1992, deflactando su serie nominal con el IPC (base 1984=100). Para el período 1993-2002 se calculó multiplicando su valor como % del PIB (Fuente: FMI) por el PIB nominal en Bs. (Misma fuente), y luego deflactando ese valor.

<sup>24</sup> Fuente: BCV.

<sup>25</sup> Valores reales en millones de Bs. Los valores reales fueron hallados con el deflactor del PIB No-Petrolero. Fuente: PDVSA. Excepto 1993-2002, provienen de la multiplicación del valor como % del PIB (Fuente: FMI), por el PIB nominal (misma fuente).

<sup>26</sup> Base 1984 = 100. Fuente: BCV.

De la estimación econométrica se obtuvieron los siguientes resultados:

**Cuadro A1.2**  
**Estimación de la Elasticidad**

Dependent Variable: LOG(INGRD)

Method: Least Squares

Date: 05/29/03 Time: 17:30

Sample: 1950 2001

Included observations: 52

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.780362	1.192966	-4.845369	0.0000
LOG(PIBR)	1.246138	0.094332	13.21014	0.0000
R-squared	0.777291	Mean dependent var		9.961889
Adjusted R-squared	0.772836	S.D. dependent var		0.838138
S.E. of regression	0.399471	Akaike info criterion		1.040349
Sum squared resid	7.978838	Schwarz criterion		1.115397
Log likelihood	-25.04908	F-statistic		174.5078
Durbin-Watson stat	0.706149	Prob(F-statistic)		0.000000

La ecuación de comportamiento siendo la siguiente

$$\text{LOG(INGRD)} = -5.780361751 + 1.246138339 * \text{LOG(PIBR)}$$

De esta manera, la elasticidad-producto de los ingresos tributarios no-petroleros arroja un resultado de 1.246138339.<sup>27</sup>

El componente cíclico de los ingresos tributarios se calculó usando la fórmula:

$$T_{c,t} = T_t - T_{s,t}$$

*Cálculo del componente cíclico de los ingresos del petróleo*

El valor de este componente fue calculado usando la fórmula

$$I_{c,t} = E_{Pt} * (P_{pet} - P_{plp})$$

**Donde:**

$I_{c,t}$  = Ingresos cíclicos de los ingresos del petróleo en el período t

$E_p$  = Exportaciones petroleras en el período t.<sup>28</sup>

$P_{pet}$  = Precio efectivo del petróleo en el período t (canasta venezolana).<sup>29</sup>

$P_{plp}$  = Precio del Petróleo de Largo Plazo.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> En la estimación se trato de incluir una variable muda que representara el único cambio importante en la recolección tributaria en Venezuela, como lo es la imposición del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1993. Esta variable tomaba el valor 1 en ese año todos los años posteriores. La inclusión de esta variable muda lograba un  $R^2$  ajustado superior pero arrojaba un coeficiente negativo. Por esta razón se prefirió mantener la estimación sin la variable muda.

<sup>28</sup> Estas están expresadas en millones de barriles anuales. Fuente: Ministerio de Energía y Minas (PODE).

<sup>29</sup> Fuente: Veneconomía. Proyecciones para el período 2003-2007, cálculos propios basados en *Rigobón* (1999).

<sup>30</sup> Cálculos propios basados en *Rigobón* (1999). Se estima un precio de la canasta venezolana de 17.89 \$/b.

### *Cálculo del Balance Estructural*

El balance estructural fue calculado utilizando la fórmula:

$$B_{s,t} = B_t - T_{c,t} - IC_{c,t}$$

#### **Donde:**

$B_{s,t}$  = Balance estructural en el período t. Fue calculado el primario, económico y las necesidades de financiamiento.

$B_t$  = Balance efectivo en el período t.<sup>31</sup>

$T_{c,t}$  = Componente cíclico de los ingresos tributarios en el periodo t.

$IC_{c,t}$  = Componente cíclico de los ingresos del petróleo en el periodo t.

---

<sup>31</sup> Fuente: FMI.

## Anexo 2: Cálculo de la Corrección del Empleo por Educación

Siguiendo la metodología del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile<sup>32</sup> el factor trabajo, entendido como el número de trabajadores empleados, fue corregido para reflejar su calidad. La corrección fue hecha tomando en cuenta el salario promedio y el nivel educativo de los trabajadores empleados.

Fue utilizada la siguiente fórmula:

$$EMPC = EMP \cdot \sum W_j \cdot (L_j/L)$$

**Donde:**

$W_j$  = Salario promedio de los trabajadores empleados con el nivel educativo  $j$ .<sup>33</sup>

$L_j/L$  = Proporción de trabajadores empleados con el nivel educativo  $j$ .<sup>34</sup>

$EMP$  = Población empleada.<sup>35</sup>

$EMPC$  = Población empleada corregida por educación

---

<sup>32</sup> *Balance Estructural del Gobierno Central* (2002)

<sup>16</sup> Fuente: INE, Encuesta de Hogares. Debido a que la serie mas larga encontrada solo cubre el período 1979-1993, se utilizo el salario promedio de esos años para los cálculos de todo el período (1950-1995).

<sup>34</sup> Fuente: INE, Encuesta de Hogares. La serie original es para el período 1969-1995. El período 1950-1968 fue calculado en base a la tendencia del período 1969-1980.

<sup>35</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

## Anexo 3: Cuestionario a Organismos Gubernamentales

**Cuadro A3.1**  
**Entrevistados**

Entrevista #	Organización Gubernamental	Entrevistados	Cargo
1	Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF)	Francisco Rodríguez Maria Antonia Moreno	Director Economista
2	Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado (PROMAFE) Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF)	Carlos Lezama	Director Ejecutivo
3	Banco Central de Venezuela (BCV)	Luis Poggi  Helder De Sousa	Jefe de División de Programación Fiscal Economista
4	Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico (OPAM)	Irene Nicolescu Amalia Lucena	Directora Economista

### *Cuestionario a Organizaciones Gubernamentales*

#### Preguntas:

1. Qué tipo de restricciones constitucionales existen sobre el déficit fiscal?
  - Ninguna
  - **El Presupuesto debe incluir el financiamiento**
  - No se permiten déficits
2. ¿Existe una obligación legal de aprobar un Programa Macroeconómico antes de la presentación del Presupuesto al Congreso? ¿Cuán importante es este requerimiento en la práctica?
  - Muy importante
  - **Relativamente importante**
  - Sin importancia o no es requerido
3. ¿Qué tipo de restricciones enfrenta el Gobierno para endeudarse?
  - No tiene restricciones, puede endeudarse si faltan ingresos
  - Hay un tope puesto por el Gobierno
  - **Hay un tope puesto por el Congreso**
  - **El Congreso debe aprobar cada operación de endeudamiento**
4. ¿Es mayor la autoridad del Ministro de Finanzas que la de los ministros ejecutores de gastos en materias presupuestarias?
  - Si, es mucho mayor
  - **Es algo mayor**
  - No
5. Restricciones a las posibilidades de introducir enmiendas al presupuesto por parte del Congreso: El Congreso solo puede aprobar enmiendas que...

- No aumentan el déficit
  - No aumentan el gasto
  - No aumentan déficit ni gasto
  - Sólo con aprobación del Gobierno
  - Sin restricciones
6. Qué ocurre si el Congreso rechaza el Presupuesto, o no lo aprueba dentro del plazo fijado por la Constitución?
- Se aplica el presupuesto del año anterior
  - Se aplica el presupuesto propuesto por el Gobierno
  - El Gobierno debe enviar un nuevo presupuesto
  - El Gobierno no puede gastar hasta que se apruebe el Presupuesto
  - Renuncia el Gobierno
7. ¿Se puede modificar el Presupuesto una vez aprobado por el Congreso?
- Bajo iniciativa del Gobierno, pero con aprobación del Congreso
  - Bajo iniciativa del Gobierno y sin necesidad de aprobación del Congreso
  - Bajo iniciativa del Congreso
  - No se puede modificar
8. ¿Puede el Gobierno rebajar gastos después que el Congreso aprobó el Presupuesto?
- A la discreción del Gobierno y sobre cualquier ítem
  - A la discreción del Gobierno, excepto para gastos fijados en leyes permanentes
  - Sólo cuando los ingresos son menores a los proyectados
  - No
9. ¿Puede el Gobierno asumir deuda contratada por otras agencias públicas?, ¿bajo que circunstancias?
- Con frecuencia
  - Algunas veces
  - Excepcionalmente
  - Solo sobre deuda con garantía del gobierno
  - Incluyendo deuda sin garantías
10. ¿Pueden endeudarse autónomamente las siguientes agencias?
- Gobiernos estatales y locales:
    - Con aprobación legal
    - Con aprobación del Gobierno Central
    - Con aprobación del Congreso
    - Sin restricciones
    - No se pueden endeudar
  - Empresas públicas
    - Con aprobación legal
    - Con aprobación del Gobierno Central
    - Con aprobación del Congreso
    - Sin restricciones
    - No se pueden endeudar

*Preguntas del Cuestionario de la OECD:*

11. ¿Cuál es la estructura de los comités (comisiones) que aprueban el Presupuesto en el Congreso?
- Un comité único trata todos los temas del Presupuesto, sin consulta a otros comités
  - Un comité único trata todos los temas del presupuesto, pero con presencia y voto de miembros de comités sectoriales cuando se tratan los temas respectivos
  - Un comité único trata los temas generales del Presupuesto con los grandes agregados y comités sectoriales tratan los temas a nivel de las partidas (ministerios).
12. ¿Existe un grupo técnico especializado que da apoyo al Congreso en el análisis de temas presupuestarios?
- Si
  - Los parlamentarios cuentan con recursos para contratar asesorías ad hoc
  - No

## Anexo 4: Apéndice Estadístico

**Cuadro A4.1**  
**Ingresos y Gastos**  
**1990-2002**

Año	Ingresos Totales		Gastos Totales		Pago de Intereses sobre la Deuda Interna		Pago de Intereses sobre la Deuda Externa		Resto	
	Bs.	% PIB	Bs.	% PIB	Bs.	% PIB	Bs.	% PIB	Bs.	% PIB
1990	559595	23.67	577056.0	25.32	16074.0	0.71	75224.0	3.30	485758.0	21.31
1991	793125	23.66	801257.1	26.38	15005.0	0.49	82728.6	2.72	703523.5	23.16
1992	836969	20.26	1002246.7	24.26	38866.0	0.94	72575.7	1.76	890805.0	21.56
1993	1050775	24.56	1499822.5	27.50	39649.0	0.73	70358.1	1.29	1389815.4	25.48
1994	1676701	28.80	2550500.0	29.40	147415.0	1.70	97187.2	1.12	2305897.8	26.58
1995	2452588	25.80	3804430.0	27.80	357121.0	2.61	90392.5	0.66	3356916.5	24.53
1996	6437457	34.20	7889303.6	26.80	390319.0	1.33	733683.7	2.49	6765300.9	22.98
1997	10307002	30.70	12482985.6	28.80	628993.0	1.45	751940.0	1.74	11102052.6	25.61
1998	12153781	23.16	14399085.0	27.44	328656.0	0.63	923169.3	1.76	13147259.7	25.05
1999	15932317	25.46	15491539.0	24.76	509805.0	0.82	1035747.0	1.66	13945987.0	22.29
2000	26081490	31.63	22537097.0	27.33	900427.0	1.09	1176278.9	1.43	20460391.1	24.82
2001	24286982	26.59	28372634.0	31.07	1336697.0	1.46	1263527.8	1.38	25772409.2	28.22
2002	31747273	27.48	32851351.0	28.43	2996476.0	2.59	1588985.7	1.38	28265888.8	24.46

Fuente: PDVSA, MF

**Cuadro A4.2**  
**Balance Fiscal y Deuda**  
**1990-2002**

Año	Superávit Primario	Superávit Económico	Necesidades de Financiamiento	Deuda Interna		Deuda Externa		Tasa de Interés Implícita
	% PIB	% PIB	% PIB	Bs.	% PIB	Bs.	% PIB	%
1990	5.90	1.10	3.20	155796	6.84	26895	44.79	6.40
1991	0.80	-3.30	5.66	131268	4.32	27126	46.45	5.80
1992	-1.40	-6.30	8.42	135614	3.28	27083	35.00	5.60
1993	0.40	-3.00	7.65	245201	4.50	26707	37.86	4.10
1994	-7.20	-13.20	15.94	3385227	39.02	26374	29.73	3.40
1995	-0.50	-6.90	24.05	3344020	24.44	26251	27.39	5.60
1996	11.80	7.20	-3.74	2226878	7.56	25509	24.69	8.70
1997	4.30	1.90	10.66	2164139	4.99	23,95	19.88	10.00
1998	-3.50	-5.80	9.42	2317604	4.42	23,44	18.14	8.30
1999	4.00	1.10	5.01	3552290	5.68	22,82	24.52	8.90
2000	5.10	3.20	1.97	7006655	8.50	21814	22.72	9.50
2001	-4.60	-6.40	12.13	10536000	11.54	22593	22.82	9.70
2002	1.30	-3.80	7.01	15390870	13.32	22,45	21.99	11.10

Fuente: FMI, PDVSA, MF

**Cuadro A4.3**

**Prociclicidad de la Política Fiscal en Venezuela  
1990-2002**

<b>Año</b>	<b>PIB Efectivo</b>	<b>PIB Potencial</b>	<b>Brecha entre PIB Efectivo y Potencial</b>	<b>Cambio en la Brecha entre PIB Efectivo y Potencial</b>	<b>Balance Estructural Primario SPNF</b>	<b>Impulso Fiscal</b>
<b>1990</b>	65325359104	66628614582	-0.02		2.65	
<b>1991</b>	71689904128	69499762918	0.03	0.05	3.32	-0.67
<b>1992</b>	76033089536	71116143144	0.06	0.03	1.57	1.75
<b>1993</b>	76224299008	71779783041	0.06	-0.01	5.59	-4.03
<b>1994</b>	74435125248	73067607716	0.02	-0.04	-0.75	6.34
<b>1995</b>	77388906496	74304985292	0.04	0.02	2.50	-3.25
<b>1996</b>	77235798016	76971600179	0.00	-0.04	11.04	-8.53
<b>1997</b>	82156437504	78310709629	0.05	0.04	5.49	5.55
<b>1998</b>	82296160256	79670030655	0.03	-0.01	4.56	0.93
<b>1999</b>	77287833600	81049873010	-0.05	-0.08	6.58	-2.02
<b>2000</b>	79771648000	82451376745	-0.03	0.02	-1.18	7.76
<b>2001</b>	83936478108	83915814238	0.00	0.03	-7.83	6.65
<b>2002</b>	76466131556	85431100448	-0.12	-0.12	-1.30	-6.53

Fuente: FMI, Loaiza, Fajnzylber, Calderón (2002) y cálculos propios