

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES  
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO EN ECONOMÍA**

**Gestión fiscal en Venezuela y su incidencia en el  
desempeño económico, durante el periodo 1999-2018**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

Autora: MSc. Andrey Paredes

Tutora: Dra. Christi Rangel Guerrero

Mérida, Venezuela 2020.

C.C.Reconocimiento

## Contenido

Resumen del Proyecto.....	6
Introducción .....	7
Capítulo 1.....	10
1.1 Planteamiento del problema.....	10
1.1.1 Formulación del problema .....	14
1.1.2 Justificación de la investigación .....	15
1.2 Objetivos de la investigación .....	17
1.2.1 Objetivo general.....	17
1.2.2 Objetivos específicos .....	17
Capítulo 2. Marco teórico .....	18
2.1 Antecedentes de la investigación .....	18
2.2 Aspectos teóricos .....	20
2.2.1 Gasto público y sus efectos en la economía.....	21
2.2.2 Fuentes de financiamiento público .....	25
2.2.3 Instituciones y gestión fiscal .....	30
Capítulo 3. Marco metodológico .....	33
Capítulo 4. Estudio de caso: La gestión fiscal en Venezuela, 1999-2018. ....	36
4.1 Institucionalidad Fiscal en Venezuela.....	36
4.1.1 Marco Plurianual del Presupuesto.....	40
4.1.2 Fondo para la Estabilización Macroeconómica .....	42
4.1.3 Fondo de Ahorro Intergeneracional .....	44
4.1.4 Acuerdo de Coordinación Macroeconómica.....	45
4.1.5 Sistemas de la Administración Financiera del Sector Público.....	46
4.2 Tamaño y Estructura del Estado Venezolano, durante 1999-2017 .....	55
4.3 Gastos del Gobierno Central.....	65
4.4 Ingresos del Gobierno Central .....	71
4.4.1 Ingresos Ordinarios del Gobierno Central .....	75
4.4.2 Ingresos extraordinarios.....	87
4.5 Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público Consolidado (SPC) .....	91
4.6 Balance estructural, Postura e Impulso de la Política Fiscal en Venezuela .....	95
4.6.1 Estimación del Balance Primario Estructural Real .....	98
4.6.2 Postura e Impulso de la política fiscal.....	100
4.7 Relación entre las Variables Macroeconómicas y el Balance Fiscal .....	106

Conclusiones .....	111
Recomendaciones .....	115
Referencias Bibliográficas .....	118
Anexo A .....	124
Anexo B .....	135
Anexo C .....	138
Anexo D .....	142

## Lista de Gráficos

<i>Gráfico 1. Evolución del Fondo de Estabilización Macroeconómica 1999-2018.</i> .....	44
<i>Gráfico 2. Gasto Público Promedio en los Países de América Latina, 1999-2017.</i> .....	56
<i>Gráfico 3. Ley de Wagner en los Países seleccionados de América Latina, promedio de los gastos y PIB per cápita 1999-2017.</i> .....	57
<i>Gráfico 4. Evolución del Gasto Total y Primario del Sector Público Consolidado en Venezuela, 1998-2017.</i> ...	59
<i>Gráfico 5. Composición Económica de gasto del Sector Público Consolidado en Venezuela, 1998-2017.</i> .....	60
<i>Gráfico 6. Formación Bruta de Capital Fijo Pública en Venezuela, 1999-2017</i> .....	62
<i>Gráfico 7. Saldo de la Deuda Pública Externa en Venezuela, al cierre del periodo.</i> .....	64
<i>Gráfico 8. Gasto total del Gobierno Central, 1999-2018.</i> .....	66
<i>Gráfico 9. Gasto Corriente y de Capital del Gobierno Central, 1999-2018</i> .....	67
<i>Gráfico 10. Evolución de los Ingresos petroleros y no petroleros del Gobierno Central, 1999-2018.</i> .....	73
<i>Gráfico 11. Composición de los Ingresos del Gobierno Central según su clasificación periódica: ordinarios y extraordinarios, 1999-2018.</i> .....	74
<i>Gráfico 12. Ingresos Ordinarios del Gobierno Central según clasificación de origen: petrolera y no petrolera 1999-2018.</i> .....	75
<i>Gráfico 13. Ingresos Ordinarios Petroleros del Gobierno Central, 1999-2018.</i> .....	80
<i>Gráfico 14. Ingresos de Origen Extraordinario del Gobierno Central, clasificados en petroleros y no petroleros, 1999-2018</i> .....	90
<i>Gráfico 15. Balance fiscal Financiero Total y Ordinario del Gobierno Central, 1999-2018.</i> .....	93
<i>Gráfico 16. Balance fiscal Financiero Total de Sector Público, 1999-2017.</i> .....	93

<i>Gráfico 17. Deuda Pública Interna y Externa del Gobierno Central, 1999-2018</i> .....	95
<i>Gráfico 18. Evolución de la Deuda interna, 1999-2018</i> .....	95
<i>Gráfico 19. Balance Estructural Fiscal del Gobierno Central 1999-2018</i> .....	100
<i>Gráfico 20. Indicador Fiscal y crecimiento Económico, 1999-2018</i> .....	104
<i>Gráfico 21 Derivación de la curva IS</i> .....	128
<i>Gráfico 22 Deducción de la curva LM</i> .....	130
<i>Gráfico 23. Modelo Mundell- Fleming, con tipo de cambio fijo, y una expansión fiscal</i> .....	133
<i>Gráfico 24. Modelo Mundell- Fleming, con tipo de cambio flexible y expansión fiscal</i> .....	134

## **Lista de Cuadros**

<i>Cuadro 1. Efectos de los Resultados Fiscales sobre las variables Macroeconómicas</i> .....	109
<i>Cuadro 2. Matriz de Correlación entre saldo de la cuenta corriente y resultado global</i> .....	144
<i>Cuadro 3. Modelo 1</i> .....	144
<i>Cuadro 4. Normalidad de los Residuos, Modelo 1</i> .....	145
<i>Cuadro 5. Modelo 1, con el resultado fiscal global rezagado</i> .....	146
<i>Cuadro 6. Normalidad de los Residuos , Modelo 1 con Rezago</i> .....	146
<i>Cuadro 7. Multicolinealidad de las variables, Modelo 1 con rezago</i> .....	147
<i>Cuadro 8. Auto correlación, Modelo 1 con rezago</i> .....	148
<i>Cuadro 9. Modelo 1, con rezago y ajustado</i> .....	148
<i>Cuadro 10. Prueba de Ramsey, Modelo 1 con rezago y ajustado</i> .....	149
<i>Cuadro 11 Prueba de Cointegración, Modelo 1 con rezago y ajustado</i> .....	149
<i>Cuadro 12. Modelo 2</i> .....	150
<i>Cuadro 13. Prueba de Normalidad de los Residuos, Modelo 2.</i> .....	152
<i>Cuadro 14. Multicolinealidad, Modelo 2.</i> .....	152
<i>Cuadro 15. Auto correlación, Modelo 2</i> .....	153
<i>Cuadro 16. Modelo 2 con transformación newey-west</i> .....	153
<i>Cuadro 17. Normalidad de los Residuos, Modelo 2</i> .....	154

<i>Cuadro 18. Prueba de la Raíz Unitaria, Modelo 2.....</i>	<i>154</i>
<i>Cuadro 19. Modelo 3.....</i>	<i>155</i>
<i>Cuadro 20 Normalidad de los Residuos, Modelo 3.....</i>	<i>156</i>
<i>Cuadro 21 Modelo 3 con rezago .....</i>	<i>157</i>
<i>Cuadro 22 Normalidad de los residuos, Modelo 3 con rezago. ....</i>	<i>158</i>
<i>Cuadro 23. Multicolinealidad, Modelo 3. ....</i>	<i>158</i>
<i>Cuadro 24. Auto correlación, Modelo 3.....</i>	<i>159</i>
<i>Cuadro 25. Especificación del Modelo 3.....</i>	<i>159</i>
<i>Cuadro 26. Prueba de la Raíz Unitaria, Modelo 3.....</i>	<i>159</i>
<i>Cuadro 27. Modelo 4. ....</i>	<i>160</i>
<i>Cuadro 28. Prueba de Normalidad de los Residuos.....</i>	<i>161</i>
<i>Cuadro 29 Multicolianealidad, Modelo 4. ....</i>	<i>162</i>
<i>Cuadro 30. Autocorrelación de los resudios, Modelo 4. ....</i>	<i>162</i>
<i>Cuadro 31. Modelo 4 con la transformación de Newey-West .....</i>	<i>163</i>
<i>Cuadro 32. Especificación del Modelo 4.....</i>	<i>164</i>
<i>Cuadro 33. Prueba de la Raíz Unitaria.....</i>	<i>164</i>

## **Lista de Tablas**

<i>Tabla 1. Postura e Intencionalidad de la Política Fiscal en Venezuela, 1999-2018.....</i>	<i>103</i>
--	------------

## Resumen del Proyecto

La gestión fiscal se concibe como un componente fundamental en el ámbito político, económico y social por cuanto refleja la asignación y uso de los recursos públicos a través de las políticas implementadas, lo que contribuye, a su vez, a explicar y comprender el desempeño macroeconómico. En Venezuela, la reforma constitucional del 1999, asignó un papel central a la actuación del Estado como garante de la distribución de la renta, y de la estabilidad económica, preceptos que se materializaron con la sanción legal de la primera Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público en el año 2000. Sin embargo, las reiteradas modificaciones a esta Ley, han socavado los lineamientos constitucionales sobre la gestión fiscal, delimitando incluso las atribuciones de la Asamblea Nacional sobre el presupuesto anual y deuda pública. La presente investigación tiene como propósito evaluar la gestión fiscal durante el periodo 1999-2018 y su incidencia en las variables macroeconómicas, para ello se realiza un análisis descriptivo de la institucionalidad fiscal en Venezuela y la evolución de los agregados fiscales, como complemento se realiza un análisis estadístico para aproximarnos a la intención y postura de la política fiscal y su incidencia en el desempeño económico del país.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Introducción

La gestión fiscal dentro del contexto económico y social constituye un conjunto de herramientas, particularmente útiles, para hacer frente a una serie de dificultades relacionadas a los fallos de mercado, distribución de la renta y estabilización económica. Una de estas herramientas la constituye la política fiscal, cuyo impacto, en el bienestar de la población como en el desempeño económico, está estrechamente relacionado a los presupuestos públicos, los cuales son el resultado de procesos políticos y técnicos que ordenan y regulan los gastos e ingresos públicos.

Desde la perspectiva histórica, la política fiscal ha ido evolucionando desde distintas corrientes de pensamiento económico. En la teoría clásica, que predominó durante el siglo XIX y principios del XX, se consideró que la intervención del Estado en la economía debía ser marginal, por lo que su actuar se restringía a funciones básicas, como la seguridad ciudadana, cumplimiento de las leyes, entre otros. La hipótesis de esta teoría se fundamenta en que son las fuerzas del mercado las que determinan el nivel de precios y salarios, con énfasis en el liberalismo económico. Posteriormente, la Crisis del 29, mejor conocida como la Gran Depresión de 1929, inspiró a John Keynes a postular que la intervención pública a través de cambios en los gastos e ingresos públicos, constituyen un elemento clave para reactivar la demanda agregada y por ende el crecimiento económico. Estas ideas fueron desarrolladas con mayor amplitud y siguen vigentes en la actualidad aunque mejor focalizadas, las cuales resultaron enriquecidas con la reivindicación de las instituciones como propulsoras del crecimiento y desarrollo económico.

En el ámbito fiscal y siguiendo a North (1990), las instituciones fiscales constituyen las reglas de juego, que determinan la conducta de los agentes económicos. Concretamente, estas “reglas” son establecidas en los presupuestos públicos y sistemas tributarios de cada país, los cuales, en términos generales, buscan disciplinar el comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía con el fin de evitar un gasto excesivo e ineficiente, equilibrar las cargas fiscales, garantizar una efectiva distribución de recursos y contribuir a la estabilidad económica.

En Venezuela la reforma constitucional de 1999, asignó un papel central a la gestión fiscal, al establecer, como uno de los deberes del Estado, velar por la estabilización macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento económico y bienestar de los

ciudadanos. Para el logro de este objetivo, se configuran, dentro de la propia Constitución, una serie de reglas macro fiscales, es decir, arreglos institucionales que direccionan el deber ser y cómo actuar de la política fiscal, todo ello con el fin de reducir la discrecionalidad de las autoridades y reforzar la sostenibilidad y credibilidad de las finanzas públicas.

Sin embargo, desde la sanción de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), se han hecho recurrentes las modificaciones a los arreglos institucionales allí postulados, así como a la Ley del Banco Central de Venezuela, que naturalmente afectan el entorno económico venezolano, dada la importancia que las finanzas públicas tienen en el país. Al respecto Rangel (2017) enfatiza que la política presupuestaria a partir del año 2007, se ha caracterizado por la subestimación de los gastos e ingresos reales para usar de forma desmedida y con total discrecionalidad la figura de los créditos adicionales, lo cual se ha convertido en un mecanismo para evadir los controles formales de la gestión fiscal. Por su parte, Zambrano (2008), argumenta el carácter pro cíclico y estructural de las finanzas públicas, así como el debilitamiento del aparato institucional del sector público que ha afectado su eficiencia, durante 1970-2008.

En este contexto y tomando en consideración la coyuntura económica en el país desde 2014, caracterizada por altos niveles de inflación y caída de la actividad económica en general, la presente investigación tiene como objetivo analizar la gestión fiscal, incluido el contexto institucional en Venezuela para determinar su incidencia en el desempeño económico del país, durante el periodo 1999-2018. Para el logro de nuestro objetivo, se estructuró la investigación de la siguiente manera: en una primera parte, se aborda lo relativo al planteamiento general del problema, así como fundamentos que justifican la investigación. Posteriormente, se desarrolla el marco teórico, en el que se describen los antecedentes de la investigación y los aportes doctrinarios de las finanzas públicas y de política fiscal, para la comprensión de los posibles efectos de los agregados fiscales (gastos y fuentes de financiamiento) y de las instituciones en la economía como contexto de referencia, para luego valorar la experiencia de Venezuela. En el capítulo 3, correspondiente al marco metodológico, se describen las técnicas y procedimientos empleados para abordar el problema de estudio.

En el Capítulo 4, se desarrolla un análisis de la evolución de la institucionalidad fiscal en Venezuela, partiendo de las disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución y de las disposiciones y sistemas de administración financiera plasmados en la Ley Orgánica de

Administración Financiera del Sector Público, englobando las reformas instrumentadas que la despojaron de las provisiones sobre las reglas macro fiscales para proteger las finanzas públicas y alcanzar los objetivos macroeconómicos.

Seguidamente, como parte del análisis cuantitativo, se describe la evolución del tamaño del sector público venezolano y se contrasta con el tamaño promedio de los países de la región, en esta sección se tiene como referencia la metodología de análisis propuesta por Izquierdo (2017) en el libro “Mejor gasto para mejores vidas” editado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Como complemento para este análisis, se considera la evolución y comportamiento de los gastos, ingresos y balance financiero del Gobierno Central, pues es quien concentra mayor poder para la ejecución de las políticas fiscales. A continuación, se aplican herramientas estadísticas para determinar la intencionalidad y postura de la política fiscal a lo largo del periodo de estudio, aplicando para ello los índices desarrollados por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1999) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1995). En esta misma línea, se examina mediante técnicas de regresión econométrica la causalidad entre las variables macroeconómicas y el balance fiscal.

Para finalizar, en las conclusiones se compilan los aportes y hallazgos de cada capítulo, fundamentalmente se evalúa la experiencia de la gestión fiscal en Venezuela, en el periodo 1999-2018 y su impacto en el desempeño económico, considerando las teorías presentadas en el marco teórico, como un aporte científico a la comprensión de la realidad contemporánea. También, se presentan una serie de recomendaciones de política fiscal y el contexto institucional que posibilitaría su implementación en el país.

## Capítulo 1.

### 1.1 Planteamiento del problema

El Estado es el resultado de la evolución de una serie de hechos e ideas políticas, filosóficas, sociales y económicas, que convergen en la consolidación de un ente superior, a través del cual las acciones de política se organizan en función de objetivos comunes.

Desde la perspectiva de la teoría política y del derecho político, el Estado es una organización del aparato del poder público soberano, estructurado política y jurídicamente de acuerdo a unos valores, principios e instrumentos técnicos que buscan salvaguardar las libertades, derechos y seguridades individuales frente al poder soberano mismo. Esta conceptualización del Estado es la referencia política para el desarrollo analítico de esta investigación, por cuanto así está concebido el Estado venezolano en la Constitución vigente: un Estado social de derecho y de justicia, que significa, de acuerdo con Neira (2006, p.147), un sistema real de garantías permanentes con juridicidad de sus actos.

El Estado como ente superior lleva a cabo distintas funciones que responden, en el aspecto social y económico, a razones vinculadas a fallas de mercado o a objetivos que intentan alcanzar mayor equidad en la distribución de la renta, promover y garantizar derechos humanos y lograr cierto grado de estabilidad económica. Si bien las funciones asumidas por el Estado tienen un componente político ideológico, su accionar depende de las condiciones propias del entorno y de su disposición a dar soluciones que satisfagan las necesidades de la colectividad.

En este sentido, la presencia del Estado como sector público de la sociedad encuentra su justificación, desde la perspectiva económica, para incidir en la vida socioeconómica de un país. Dentro de la teoría clásica de hacienda pública, desarrollada por Musgrave (1959), el sector público puede atender tres funciones principales: asignación, distribución y estabilización (gestión macroeconómica). La primera se refiere a qué bienes debe ofrecer el sector público a los ciudadanos para solventar las fallas de mercado; la segunda se enlaza directamente con la política social (Estado de Bienestar); y la tercera considera la intervención del Estado en la economía para corregir o minimizar ciertas distorsiones económicas, principalmente mediante instrumentos monetarios y fiscales.

Este enfoque se fundamenta en las premisas de la teoría keynesiana, así como en el pensamiento socialdemócrata, que sentaron las bases intelectuales para una intervención más

activa del Estado en la economía, con la intención de mitigar los efectos negativos en el ámbito social y económico producidos por estructuras imperfectas de mercado en algunos sectores y que generan distorsiones en la distribución del ingreso nacional. Todo ello enmarcado en un contexto favorable de estabilidad de precios, bajo desempleo y crecimiento económico.

Cabe señalar que la implementación de medidas compensatorias por parte del Estado para alcanzar equilibrios macroeconómicos básicos, se concibe como condición necesaria, pero no suficiente, en el logro de los objetivos de crecimiento económico y de reducción de las desigualdades sociales. Desde el punto de vista de la gestión fiscal, estas medidas son llevadas a cabo a través de políticas de ingresos y gastos públicos, las cuales son, en su conjunto, mecanismos esenciales para la orientación, regulación y estímulo de la actividad económica. Dornbusch, Fischer & Startz (2005) argumentan que las políticas fiscales son determinantes principales del bienestar económico y de los niveles de renta per cápita, pues el tamaño del sector público, las distintas funciones del gasto público y el sistema fiscal (leyes y reglamentos fiscales) influyen en las decisiones económicas y en la conducta de los agentes públicos y privados.

Por lo anteriormente expuesto, la gestión fiscal tiene especial relevancia en los estudios económicos, no solo por los efectos del gasto público en la economía, sino también por los posibles efectos distorsionantes de las fuentes de financiamiento, los cuales tienen como componente determinante el aparato institucional. Siguiendo a North (1990), las instituciones son asumidas como “las reglas de juego” del comportamiento económico en sociedad, y el sistema fiscal constituye una de esas reglas, en el sentido de que el Estado, mediante leyes y reglamentos, regula explícitamente cómo funciona el sistema fiscal y cómo se aplican las obligaciones fiscales a los agentes económicos. Ese conjunto de reglas “moldea” el comportamiento del agente e incentiva unas conductas frente a otras. Por tanto, determinan en cierto grado los resultados económicos de las políticas aplicadas.

En consecuencia, la manera en cómo el Estado concibe las finanzas públicas afecta positiva o negativamente a la sociedad, por el impacto macroeconómico que estas producen y por los incentivos al comportamiento económico. Razón por la cual, la determinación de los recursos para financiar el gasto público, el destino del mismo y las leyes adoptadas por el Estado son argumentos fundamentales para asegurar que la participación del sector público en la economía contribuya efectivamente en el desarrollo socioeconómico.

En el caso venezolano, la crisis de mediados de la década de los setenta puso en relieve la limitada capacidad de ajuste de las finanzas públicas para atenuar o disminuir los efectos de los *shocks* externos al resto de la economía, provenientes del mercado petrolero internacional. La dependencia de la economía venezolana a las exportaciones petroleras, así como la presencia de un débil sistema fiscal interno, influyeron en la combinación volátil y pro cíclica de las finanzas públicas durante el periodo 1974-1999, que se manifestaron en crisis económicas recurrentes (Guerra, 2008).

Adicionalmente, las finanzas públicas se caracterizaron, a lo largo del periodo antes referido, por registrar déficits continuos, elevados índices de endeudamiento y disminución del gasto real primario en sectores considerados prioritarios (salud, seguridad social, educación e infraestructura), lo cual produjo costes significativos en el crecimiento y en la distribución del ingreso, y a su vez dieron lugar a estallidos sociales en la década de los noventa.

En este contexto, se plantea en 1996 una reorganización del sector público y de la economía en general, en el denominado Plan Agenda Venezuela, vigente hasta el año 1998. Los objetivos planteados, en el corto plazo, contemplaban realizar ajustes macroeconómicos para estabilizar la economía y reducir el déficit fiscal. Los resultados económicos alcanzados tras la puesta en marcha de ese programa económico a finales de 1997 (0,6% de superávit fiscal como porcentaje del PIB, reducción de la tasa de inflación a 37,61% de 103% registrado en 1996, estabilidad del control de cambio, disminución del *shock* de la deuda pública) fueron favorecidos, en parte, por el boom petrolero de 1996. Sin embargo, los resultados positivos en el año previo no se hicieron extensivos en el año 1998, registrando para ese año un déficit fiscal de 4,0% del PIB (Guerra, 2008).

Posteriormente, en medio de un cambio político en Venezuela, se sanciona una nueva Constitución Nacional, materializada en 1999, en la que se reconoce la importancia económica de la gestión fiscal para lograr la estabilidad macroeconómica y bienestar social. Expresamente, la nueva legislación establece (Título VI del Sistema Socioeconómico, Capítulo II del Régimen Fiscal y Monetario) que:

Es obligación del Estado velar por la estabilidad macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos. La estabilidad macroeconómica se establece con base a tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de endeudamiento; autonomía del Banco Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas. (p. 108)

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en adelante CRBV, sienta las bases de la gestión fiscal, para ello establece sanos principios fiscales según los cuales el ingreso corriente debe ser suficiente para cubrir los gastos corrientes, y no se podrá realizar ningún gasto que no esté previsto en la Ley de Presupuesto. Además, los límites de endeudamiento deben establecerse de acuerdo a un nivel prudente en relación al tamaño de la economía; tanto la Ley de Presupuesto como la Ley de Endeudamiento deben ser presentadas a la Asamblea Nacional para su aprobación.

En ese sentido, a fin de hacer más explícitos los objetivos de la gestión fiscal y la forma de lograrlos, se promulga la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en adelante LOAFSP, cuya primera publicación data del año 2000. Estos objetivos fueron plasmados con la sanción legal del marco plurianual del presupuesto, el cual es el plan contentivo de límites máximos de gasto público, endeudamiento y la regla del equilibrio fiscal a lograr en un período de tres años; pautas para la formulación, discusión y aprobación del presupuesto y endeudamiento de la República; reglas para la coordinación macroeconómica entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela (BCV), a través del acuerdo anual de políticas y la creación de fondos de estabilización y de ahorro intergeneracional.

Adicionalmente, esta Ley establece los criterios para lograr la correcta administración de los recursos financieros mediante un conjunto de sistemas: presupuesto, crédito público, contabilidad y tesorería, así como los sistemas tributarios y de administración de bienes, regulados por leyes especiales. Cada uno, con un órgano rector pero interrelacionados entre sí, en una unidad funcional, y cuya dirección, coordinación, mantenimiento y supervisión, están bajo la rectoría del ministerio con competencia en finanzas.

No obstante, luego de la sanción en el año 2000 de la LOAFSP, se ha hecho recurrente las modificaciones a esta Ley, así como a la Ley del Banco Central de Venezuela. Estos cambios se configuran en un entorno en el que se reflejan: continuos desequilibrios presupuestarios; creación de fondos extrapresupuestarios, manejados con total discrecionalidad; incremento de la burocracia del sector público; y finalmente, las recientes medidas políticas adoptadas por el Ejecutivo Nacional a través de los sucesivos Decretos de Estado de Excepción y Emergencia Económica, aprobados desde 2016, que han transgredido los preceptos constitucionales y legales sobre la Ley de Presupuesto Anual y de Endeudamiento, sometiendo para su aprobación el ejercicio económico financiero del año 2017 ante la Sala Constitucional del

Poder Judicial, desconocimiento de los actos de la Asamblea Nacional (AN) por parte del Tribunal Supremo de Justicia (sentencias N° 801 y 808) y la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2017, cuya instancia aprobó los presupuestos correspondientes a los años fiscales 2018 y 2019.

En este contexto, si asumimos al Estado venezolano como principal fuente de renta y de inversión en el país, y considerando además el mayor predominio del sector público en el aparato productivo, se infiere que la gestión fiscal es un aspecto fundamental para la explicación y comprensión del desempeño económico venezolano, lo cual se sustenta aún más por tratarse de una economía petrolera, en la que los ingresos y gastos públicos son la principal vía de transmisión de los choques externos.

### 1.1.1 Formulación del problema

Los distintos cambios observados en la conducción política y económica de Venezuela durante el periodo 1999-2018, particularmente en el ejercicio de la gestión fiscal, plantean el reto y la necesidad de analizar cuál ha sido el comportamiento de los elementos de la gestión fiscal y sus potenciales efectos e implicaciones en la economía, debido principalmente a la creciente intervención del sector público en el ámbito económico, durante el periodo mencionado, tanto en su rol de regulador como de productor de bienes y servicios, que han derivado, entre otros factores, en el crecimiento sostenido del gasto público en relación al tamaño de la economía. En 1999, el gasto del sector público representó 18,8% del producto interno bruto (PIB), y ascendió para el año 2018 a más del 34% del PIB. En este contexto, conviene destacar, el aumento en número de las empresas propiedad del Estado desde 1999, las cuales se situaban en 136 empresas y ascendieron en el año 2017 a 576 empresas<sup>1</sup>, lo cual representa un aumento de 286,7%. Tal como señala Musgrave (1980) “el crecimiento del sector público no se produce sin efectos potencialmente perniciosos para el funcionamiento de la economía; y tales efectos pueden llegar a ser progresivamente severos cuando las dimensiones del sector público continúan en aumento” (p.88). Por estas razones, para el periodo comprendido entre 1999-2018 cabe preguntarse:

---

<sup>1</sup> De acuerdo a la investigación del organismo Transparencia Venezuela titulado “Las Empresas Propiedad del Estado en Venezuela: Un modelo del Control del Estado” publicado en agosto de 2017.

- ¿Cuáles han sido los cambios en el marco institucional que rige la gestión fiscal venezolana?
- ¿Cuál ha sido el tamaño del sector público venezolano en relación a otros países de la región?
- ¿Cómo ha sido la evolución de los agregados fiscales?
- ¿Cómo ha sido la evolución del gasto del Gobierno Central, según su clasificación económica?
- ¿Cuáles han sido las fuentes de financiamiento del Gobierno Central venezolano?
- ¿Cuál ha sido la orientación de la política fiscal implementada?
- ¿Cuál ha sido el efecto de los resultados fiscales del sector público en las principales variables macroeconómicas: PIB, inflación, tasa de interés, tipo de cambio, saldo en la cuenta corriente?

### 1.1.2 Justificación de la investigación

La gestión fiscal se concibe como un componente fundamental dentro del ámbito político, económico y social por cuanto refleja la asignación y uso de los recursos públicos, lo que contribuye, a su vez, a explicar y comprender el desempeño macroeconómico. Distintas teorías económicas, especialmente las teorías de corte keynesiano, resaltan el papel preponderante de las políticas de ingresos y gasto público para el logro del bienestar social, disciplina fiscal, estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido, ya que estas tienen un impacto directo en la demanda agregada, mercado monetario y financiero, sector externo, e inclusive en el mercado de bienes y servicios, cuando el Estado participa en la economía como productor.

Venezuela, después de registrar por casi una década un crecimiento económico continuo, producto de la bonanza petrolera y un mejor desempeño de la actividad económica interna durante los periodos 2003-2008 y 2010-2012, se ha visto afectada desde el año 2014 por un marcado proceso de inestabilidad macroeconómica, caracterizado por la aceleración en el crecimiento de los niveles de precios, registrando en el año 2018 una inflación acumulada de 130.060,2% según cifras del BCV. Esta cifra difiere de las correspondientes estimaciones realizadas por la Asamblea Nacional desde hace tres (3) años, según la cual la inflación acumulada para el año 2018 alcanzó 1.698.488,2%. La diferencia entre estas dos (2) estimaciones responden particularmente, al cambio llevado a cabo en el BCV, en los últimos

cinco (5) años, en las ponderaciones de los distintos rubros que componen la canasta básica del consumo de familias y en la inclusión en la muestra de la canasta básica el consumo de alimentos subsidiados por el gobierno para el cálculo del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)<sup>2</sup>.

Adicionalmente, durante el periodo 2014-18, la economía se ha contraído en más del 60%, según los datos publicados por el BCV, registrando a su vez desequilibrios en la balanza de pagos. En este sentido, y dada la importancia de la intervención del sector público en la economía, es menester conocer la evolución de la gestión fiscal y cómo esta ha afectado a las principales variables macroeconómicas.

Con esta investigación, entonces, se pretende analizar y comprender la dinámica de la gestión fiscal durante el periodo 1999-2018. Para ello nos centraremos, por un lado, en describir los cambios institucionales en la gestión fiscal venezolana y cómo estos han alterado el comportamiento de los agentes responsables de la política económica y del sector privado. Por otro lado, en analizar cómo ha sido la evolución del tamaño del sector público venezolano y de los agregados fiscales del Gobierno Central, de acuerdo a su clasificación económica; adicionalmente, intentaremos aproximarnos a determinar la intencionalidad y postura de la política fiscal aplicada durante el periodo de estudio, así como también explicaremos cómo los resultados fiscales del sector público impactan a las principales variables macroeconómicas, a partir de un análisis estadístico de regresión econométrica.

La poca transparencia del origen y destino de los recursos públicos en los últimos años, genera en la actualidad serios conflictos sociales y políticos, los cuales a su vez erosionan la confianza y credibilidad de los agentes económicos, respecto a la sostenibilidad de las reformas fiscales implementadas y del manejo de los recursos. Determinar cómo, en qué y dónde gasta el Gobierno, así como la procedencia de las distintas fuentes de financiamiento, es esencial para el efectivo diagnóstico y análisis de la gestión fiscal. En consecuencia, la investigación servirá para visibilizar las características de la gestión fiscal y su impacto durante los últimos veinte (20) años, lo que podría brindar los fundamentos para futuros cambios en política fiscal, contribuyendo así, al mejor manejo de los recursos públicos que

---

<sup>2</sup> Las estimaciones de INPC por parte del BCV fueron publicadas en abril de 2019, luego de cuatro años en los que no se publicaron cifras. El cambio en la metodología fue denunciado por diversas firmas de análisis económico como Econométrica y otros economistas de relevancia en el país. Ver <https://notiactual.com/economistas-bcv-cambio-la-metodologia-de-calculo-de-inflacion-el-calculo-real-es-240/> y <https://talcualdigital.com/index.php/2019/05/29/cifras-de-inflacion-del-bcv-no-se-ajustan-al-ritmo-agresivo-de-alza-de-precios/>

sean conducentes a la disciplina fiscal, la estabilidad, el crecimiento económico y el bienestar social.

## **1.2 Objetivos de la investigación**

### **1.2.1 Objetivo general**

Evaluar la gestión fiscal del Estado venezolano y su impacto en el desempeño económico, durante el periodo 1999-2018.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

1. Explicar los cambios en el marco institucional fiscal en Venezuela.
2. Determinar el tamaño del sector público venezolano en la economía.
3. Analizar el comportamiento del gasto del Gobierno Central y Sector Público desde la perspectiva económica.
4. Analizar las fuentes de financiamiento del Gobierno Central en Venezuela.
5. Calificar la intencionalidad y la postura de la política fiscal en Venezuela.
6. Estimar el impacto de los resultados fiscales en las variables macroeconómicas relevantes: PIB, tasa de cambio, tasa de interés, saldo de la cuenta corriente de balanza de pagos e inflación.

## Capítulo 2. Marco teórico

### 2.1 Antecedentes de la investigación

La gestión fiscal en Venezuela ha sido abordada desde distintos enfoques. La mayoría de estas investigaciones se han centrado en el papel de las instituciones fiscales para explicar la dinámica de las finanzas públicas y sus efectos en la economía. Otras, por el contrario, se centran en los análisis descriptivos de los agregados fiscales. Ochoa (2008) analiza los cambios en la institución fiscal para explicar el desempeño económico en Venezuela durante los periodos 1913-22 y 1974-78: el primero caracterizado por un largo período de crecimiento económico con baja inflación y estabilidad cambiaria que se hizo extensiva hasta mediados de la década de los setenta; el segundo distinguido por la pérdida de la estabilidad macroeconómica y una aguda caída del crecimiento económico promedio, desde mitad de la década de los setenta hasta principios del siglo XXI. Ambos periodos con un determinante en común: la dependencia de las exportaciones petroleras, que prevaleció desde los años veinte a pesar de diversos intentos para ampliar la base productiva y exportadora del país. Con base en diversos análisis sobre la influencia de conductas rentistas en las finanzas públicas y los cambios en las instituciones fiscales, concluye que las reformas de la institución fiscal llevadas a cabo en 1913-22 y 1974-78 tuvieron consecuencias directas sobre el diferenciado desempeño económico de esos periodos –positivo y negativo, respectivamente–, el cual es observable en los resultados de crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario.

Por otro lado, Lucena (2010) analiza el desempeño de la política fiscal en Venezuela desde la perspectiva institucionalista, tras la reforma constitucional de 1999. Partiendo de la hipótesis de que un marco institucional adecuado debe propiciar un buen desempeño de los resultados fiscales, o por el contrario, instituciones fiscales no adecuadas están correlacionadas a un mal desempeño fiscal, construye un índice de instituciones presupuestarias, el cual se fundamentó en el índice desarrollado en 1996 por Alesina, Hausman, Hommes y Stein. De acuerdo con los datos arrojados por el índice, la autora demuestra que a pesar del nuevo marco regulatorio implementado en 1999, el cual pretendía fortalecer las instituciones fiscales, las reformas instrumentadas no resultaron suficientes para alcanzar los objetivos propuestos de mejorar el desempeño de la gestión fiscal. Por el contrario, estas reformas resultaron ser más rígidas en la toma de decisiones dentro del presupuesto público.

Desde el punto de vista de los agregados fiscales, Zambrano (2009) en su trabajo *Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela*, examina la evolución de los agregados fiscales durante el periodo 1970-2008. Para ello realiza un análisis descriptivo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, que sirven de base para el análisis del sesgo expansivo (contractivo) de la política fiscal. El autor sostiene que, durante el periodo analizado las finanzas públicas se caracterizaron por ser altamente volátiles, lo cual se vio reflejado en el comportamiento de los ingresos y gastos, producto de la ausencia de mecanismos amortiguadores o compensadores, lo que generó un ambiente de inestabilidad e incertidumbre en las cuentas fiscales, y a su vez incidió tanto en la inversión como en el crecimiento económico del país en esos años.

Así mismo, Zambrano (2009) resalta el cambio de estructura en la deuda pública, en la que la interna paso a prevalecer sobre la externa, cambio que se tradujo en una mayor presión tributaria. Adicionalmente, enfatiza que durante el periodo comprendido entre 1970 y 2008, el déficit fiscal mantuvo un carácter estructural, principalmente entre los años 1991-2008. El autor manifiesta que, desde el punto de vista económico, la política fiscal implementada jugó un papel desestabilizador, dado que en periodos de auge se registró una política fiscal expansiva, mientras que, en fases recesivas la política fiscal fue contractiva. Además, evidenció en su análisis, la perspectiva general de los gobiernos de utilizar a su favor la política fiscal para la consecución de logros políticos-electorales.

Por su parte, Ayesteran (2006) describe las principales características de la tributación en Venezuela, en el periodo comprendido entre 1980 y 2005. Su estudio se fundamenta en la relación existente entre los niveles de recaudación y los denominados factores estructurales, tales como: razón de importaciones y exportaciones, grado de urbanización, nivel de endeudamiento, participación del sector primario en la estructura económica, amplitud de la mano de obra informal, grado de monetización de la economía, entre otros. Contrario a su hipótesis inicial, en la que estableció la existencia de una relación directa entre los niveles de recaudación no petrolera y los factores estructurales, el autor determina que el nivel de recaudación no petrolera, no depende de los factores propiamente dichos, a su vez concluye que los ingresos ordinarios son explicados por el grado de apertura comercial y por el comportamiento real del producto. Sugiere, además, ampliar los estudios sobre la recaudación basado en las características propias de un país petrolero.

En resumen, la revisión de los antecedentes que describen desde distintos aspectos la gestión fiscal venezolana permiten constatar que ésta ha pasado por una serie de cambios institucionales, que no solo han afectado la dinámica de las finanzas públicas sino también han afectado los resultados macroeconómicos e inclusive han acentuado aún más los choques externos provenientes del mercado petrolero, a través de los ingresos y gasto público. Al respecto, Zambrano (2008), lo sintetiza al afirmar que el Estado venezolano parece no haber aprendido la lección de los altos costes económicos de una política fiscal mal estructurada y de cómo las reglas fiscales son determinantes para asegurar un buen resultado fiscal.

En este sentido, y como parte de nuestro análisis, en el apartado siguiente, se presentaran los principales enfoques teóricos de la gestión fiscal sobre el desempeño económico, que se originan a través de los gastos y las fuentes de financiamiento. También, se sintetiza el papel que juegan las instituciones en el desempeño de la gestión fiscal.

## 2.2 Aspectos teóricos

El análisis de la gestión fiscal, así como la medición de los impactos macroeconómicos de los resultados fiscales en la economía, requieren profundizar en ciertas nociones teóricas clave. Su impacto no solo depende del nivel de gastos e ingresos, sino también de su composición y propiamente del marco institucional que rige al sistema fiscal.

El keynesianismo plantea que la propia naturaleza de las variables fiscales tiene efectos directos en la economía, actuando como estabilizadores automáticos ante la coyuntura económica. Empero, ante fluctuaciones económicas severas, las autoridades hacedoras de las políticas económicas pueden manipular los ingresos y gastos públicos discrecionalmente, a los fines de prevenir o contrarrestar los efectos perniciosos del ciclo, en el corto plazo (Cuadrado, 2006). En efecto, Keynes argumentó la posibilidad de incurrir en desequilibrios presupuestarios, a corto plazo, como un mecanismo estabilizador de la economía que no solo permitiera volver al pleno empleo, sino también que colocara a la economía en la senda de crecimiento sostenible. Pero una vez logrado el equilibrio económico, la política fiscal debía volver al presupuesto equilibrado, es decir, Keynes rechazaba la propagación de déficits continuados (Cuadrado, 2006).

La fórmula propuesta por Keynes se basa en disminuir los impuestos y/o elevar los gastos (políticas estructurales o discrecionales) ante brechas económicas contractivas, para generar

un déficit presupuestario y con ello elevar la demanda agregada, esto estimularía la inversión y por tanto, el nivel de desempleo tendería a disminuir. Mientras que, si la economía está en auge, la política fiscal debería actuar de forma contraria. Estas ideas sirvieron de base en el denominado modelo IS-LM desarrollado por Hicks (1937) y Hansen (1953), o simplemente modelo de Hicks-Hansen, en el que interactúa el mercado de bienes y el monetario; determinados por el nivel de renta y por el tipo de interés, respectivamente, en una economía cerrada, es decir una economía sin comercio exterior.

Posteriormente, Mundell y Fleming en 1962, de forma independiente, amplían el análisis macroeconómico proporcionado por el modelo IS-LM, para una economía con perfecta movilidad de capitales y desarrollan el denominado modelo Mundell-Fleming<sup>3</sup>. Este último modelo muestra que un déficit fiscal estructural estimula el nivel de actividad con tipos de cambios fijo. Mientras que, si se aplica un tipo de cambio flexible la actividad económica se estimula solo si el déficit se monetiza (Cuadrado, 2006).

En ambos modelos el déficit fiscal es tratado como un *shock* en la demanda agregada y constituyen los fundamentos principales a favor de la política fiscal como medio de estabilización macroeconómica. No obstante, el incurrir en déficit presupuestario como incentivo macroeconómico ha sido cuestionado considerablemente. Por un lado, por el riesgo ante la insostenibilidad de las cuentas del sector público en el largo plazo, y por el otro lado, por la manera en cómo se financia el déficit, cuyos efectos se extrapolan al mercado monetario y al sector externo, dando lugar al consenso entre grandes economistas que señalan que la política fiscal no debe actuar de forma discrecional sino bajo reglas fiscales y en coordinación con la política monetaria (García, 2012).

### 2.2.1 Gasto público y sus efectos en la economía

Las funciones múltiples que desempeña el Estado en el ámbito económico y social se expresan en gran medida a través de los gastos públicos. Estas funciones dependen del marco institucional de cada país, así como del sistema político ideológico de los gobiernos de turno que definen las preferencias que el Estado tiene al gastar, lo que a su vez depende de otros factores, entre ellos, la capacidad administrativa, las preferencias sociales, las consideraciones de economía política e incluso aspectos demográficos.

---

<sup>3</sup> Como complemento de esta investigación, en el Anexo A, se describe los modelos aquí mencionados: keynesiano, IS-LM y el modelo de Mundell-Fleming.

Sin embargo, desde la perspectiva hacendista, el gasto público puede sustentarse en tres cuestiones principales, a saber: fallos de mercado, inequidad en la distribución de la renta y estabilización macroeconómica, aunque no por ello se debe asumir como positiva la intervención del Estado para corregir o minimizar estos problemas. En relación a los fallos de mercado, estos surgen de la incapacidad total o parcial que tiene el sector privado para proveer de forma eficiente ciertos bienes y servicios, pero también por la preferencia que tiene la sociedad por la provisión de algunos bienes, conocidos como bienes de mérito o preferentes, así como por la propia existencia de bienes públicos, problemas de externalidades, mercados incompletos, competencia imperfecta e información asimétrica (Stiglitz, 2003). La respuesta del Estado para contrarrestar las ineficiencias en estos casos, se basa en la provisión de bienes y servicios, por lo que actúa como proveedor y mediante políticas de regulación.

No obstante, la intervención pública para corregir los fallos de mercado no significa *a priori* una provisión óptima de bienes y servicios o en su defecto una eliminación de las pérdidas de eficiencia en el mercado. De hecho, en los debates contemporáneos se pone en manifiesto la incapacidad del Estado para reconocer todos los efectos de los mercados que no están regulados ni supervisados, e incluso las medidas tomadas pueden conllevar a situaciones que se alejan aún más de la eficiencia, pues en muchos casos las políticas implementadas están supeditadas a los intereses políticos o personales y su posición frente a los electores, dando lugar a la percepción generalizada de la inhabilidad de los gobiernos para lograr la corrección de estas fallas.

Como instrumento distributivo de la renta, el gasto público puede incidir en el grado de equidad de una sociedad determinada. La distribución se refiere a la transferencia de recursos desde los sectores con mayores ingresos hacia la población con menores ingresos o que se encuentran en situaciones desfavorables, mediante subsidios, donaciones o subvenciones, lo cual garantiza la equiparación de oportunidades, capacidades y opciones de todos los residentes de un país, a través de la provisión de educación, salud, servicios básicos (agua, electricidad, sanidad, entre otros), e incluso el acceso a las tecnologías y otros servicios que mejoran el capital humano y que promueven el bienestar y la calidad de vida de la sociedad.

Ahora bien, las políticas de gasto con fines distributivos pueden alterar los incentivos laborales, tanto de los individuos como de las empresas, conllevando a incrementos en los costos de eficiencia económica. Además, este tipo de políticas suelen ignorar los efectos

regresivos de los mismos, como es el caso de los subsidios o subvenciones implementados para reducir la desigualdad, ya que pueden estar mal focalizados y en buena parte de los casos son regresivos, dado que favorecen más que proporcionalmente a los ricos y por tanto resultan poco equitativos económicamente (Izquierdo, Pessino & Vuletin, 2017). En este sentido, la teoría hacendista enfatiza la necesidad de encontrar un equilibrio entre objetivos distributivos y objetivos de eficiencia, para lo cual resulta imprescindible ser consciente de que la redistribución no puede ser deliberada y que no toda desigualdad de ingresos es injusta o indeseable. Izquierdo *et al* (2017), argumentan que los gobiernos al gastar de forma inteligente y eficiente, pueden conducir a un mayor crecimiento económico y a una mejora en la equidad. Se requiere, entonces, maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados, minimizar los insumos, así como reducir el tiempo o capital requerido para producir y mantener o mejorar la calidad. La eficiencia, es clasificada tanto de manera técnica como asignativa. La primera trata las ineficiencias en cada componente del gasto, mientras que la segunda, se enfoca en priorizar las distintas partidas del gasto, basándose en la evidencia y asignando el gasto a programas con tasas de retorno más altas, teniendo en cuenta que el efecto multiplicador de la inversión pública sobre el producto es mucho mayor que el gasto corriente (Izquierdo *et al*, 2017).

Finalmente, el gasto público también suele ser implementado como mecanismo para asegurar la estabilización económica. Es así que la recomendación básica consiste en moderar el gasto público durante las expansiones económicas y asegurar un nivel mínimo durante las contracciones (Eyraud & Gaspar, 2017). Tales efectos se pueden originar o bien de forma automática o a través de medidas discrecionales. La estabilización automática se refiere a los cambios producidos en el sistema económico sin que se realicen cambios deliberados en la política fiscal. Es decir, el gasto resulta ser un estabilizador automático si y sólo si, se trata de erogaciones que se activan con el ciclo, como los subsidios por desempleo que aumentan en las fases de recesión o como los precios de garantías agrarias que disminuyen en fases de expansión.

Por su parte, en el caso de las políticas discrecionales, el Estado puede o bien variar el nivel o la composición de las compras de bienes y servicios, sueldos y salarios, y transferencias. Al respecto, Keynes estaba a favor de utilizar las políticas discrecionales para generar déficits fiscales y así activar la economía o reducir el calentamiento económico, en el corto plazo (Cuadrado, 2006). Estas ideas siguen vigentes en la actualidad, aunque mejor focalizadas. No se trata de gastar por gastar sino invertir en áreas consideradas prioritarias, como lo es en

determinados niveles de educación y otros sectores, que generen efectos positivos tanto a nivel económico como social y que sean perdurables en el tiempo. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, ha sido uno de los defensores de la fórmula keynesiana. Aunque hace mayor énfasis en la equidad, argumenta que las variaciones equilibradas en los gastos, en conjunto con una política impositiva justa y progresiva, puede resultar en un aumento significativo del producto nacional y en el nivel de empleo (Rosen, 2008).

No obstante, los efectos expansivos del gasto público que conllevan al registro de déficits fiscales pronunciados, han generado a nivel doctrinal una serie de consideraciones que deben tenerse en cuenta para garantizar la implementación de políticas fiscales adecuadas:

En primer lugar, la expansión del gasto causa un efecto de expulsión real (*crowding out real*) sobre la demanda interna. El impacto depende de la fase del ciclo en que se aplique y del tipo de gasto que se realice. En efecto, si la producción interna está en su punto más alto, cualquier expansión de la demanda interna genera recalentamiento en la economía. Este exceso de demanda propicia que los productores incrementen su gasto de inversión ya que tratan de capitalizar la demanda insatisfecha, por lo que los costos tienden a incrementarse, incentivando con ello un aumento de los precios (Cuadrado, 2006).

Nótese que el impacto en la producción interna depende de la propensión marginal a importar. Por ejemplo, en el caso de economías que dependen altamente de las importaciones, los efectos expansivos del gasto pueden trasladarse hacia estas operaciones, por lo que dentro de la economía interna esto no genera un efecto sobre los niveles de producción y empleo. Ahora bien, si la expansión del gasto se produce por aumentos del consumo público sustitutos del consumo privado, esto puede ocasionar que el consumo privado se deprima, lo que disminuye, en términos relativos, la demanda agregada.

En segundo lugar, la expansión del gasto público también puede causar un efecto de expulsión en el mercado financiero (*crowding out financiero*), sobre todo si el gasto se financia a través de la emisión de deuda pública. La razón más sencilla es que, al emitir deuda pública, el sistema financiero puede verse obligado a elevar las tasas de interés para poder competir con el financiamiento del sector privado, en relación con los recursos disponibles en la economía (Cuadrado, 2006). Esta alza en las tasas de interés, hace que sea más costosa la inversión privada, por lo que la inversión tiende a caer y en consecuencia se produce una expulsión del sector privado por parte del sector público.

En tercer lugar, el aumento del gasto público puede actuar negativamente sobre la oferta agregada de la economía. En efecto, si la situación de desempleo en una economía se debe a la existencia de salarios reales elevados (paro neoclásico), en lugar de problemas de insuficiencia de demanda efectiva, un aumento del gasto inducirá al incremento en el nivel de precios con una repercusión muy escasa sobre la producción, renta y empleo. Asimismo, si el capital circulante de las empresas, del que forman parte los salarios, se financia mediante préstamos, la demanda del factor trabajo dependerá no solo del salario real sino también, y de forma relevante, de los tipos de interés; si el gasto induce a una elevación de los tipos de interés, puede ocasionar una reducción de la oferta de trabajo debido a la costosa financiación del capital circulante que afecta a los salarios.

En suma, la expansión del gasto que conlleva a déficits crecientes y persistentes en el tiempo, tiene distintos efectos en la economía que dependen de la etapa del ciclo y de su composición. Sin embargo, la alerta se produce cuando las expansiones del gasto repercuten negativamente sobre el sector privado, que lejos de activar la economía, disminuir la tasa de desempleo y mantener el nivel de precios, intensifican los *shocks* económicos y pueden conllevar incluso a espirales inflacionarias.

En este sentido, la política de gastos públicos debe ser cautelosa, no se trata de gastar más sino mejor, o en su defecto lograr más con menos, atendiendo áreas prioritarias. Eyraud & Gaspar (2017) sugieren cinco claves que sintetizan el deber ser de la política fiscal eficiente. En primer lugar, debe ser contra-cíclica, es decir, una herramienta para suavizar el ciclo económico. En segundo lugar, debe ser favorable al crecimiento, por lo que debe impulsar tres factores primordiales: capital, mano de obra y productividad. En tercer lugar, debe fomentar la inclusión a través de transferencias condicionadas hacia la población más desfavorecida, mejores servicios de educación, capacitación, salud y seguro social. En cuarto lugar, debe estar fundamentada en una sólida capacidad de recaudación tributaria, y finalmente, debe ser prudente.

### 2.2.2 Fuentes de financiamiento público

Las fuentes de financiamiento público se refieren a todos los medios utilizados por el Estado para obtener recursos que le permitan cumplir sus objetivos y/o funciones. Las formas

habituales de obtener estos recursos son a través del sistema impositivo (impuestos, tasas y contribuciones especiales), uso propio de los bienes públicos (venta, prestaciones de servicios, alquileres, entre otros) y entradas patrimoniales (dividendos de empresas públicas, explotación de recursos naturales). Desde una perspectiva económica, el sistema impositivo, particularmente, al ser una fuente estable y adaptable de ingresos, resulta ser uno de los ejes principales de la política fiscal, con efectos sobre la eficiencia y equidad económica. Como referencia de la proporción de ingresos públicos por vía impositiva, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recaudan en promedio 34,4% del PIB de esos países, mientras que los países de América Latina recaudan en promedio 21,7% del PIB, según reporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016) “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe”. Las otras dos fuentes de financiamiento, aunque no menos importantes, dependen de la capacidad productiva y del control que ejerza el Estado sobre los recursos naturales.

Cuando estas fuentes de financiamiento no resultan suficientes para cubrir las respectivas erogaciones, el Estado puede recurrir a la emisión de deuda y, en algunos casos, a la emisión monetaria. Empero, debido a los riesgos que estas medidas traen consigo, como se hizo manifiesto durante la década de los ochenta en América Latina, en la cual los países experimentaron déficits excesivos y problemas de insostenibilidad fiscal, se incitó a establecer reglas macro-fiscales, a veces expresadas en restricciones constitucionales sobre los límites de gastos e endeudamiento y la monetización de los déficits. En el caso venezolano, la Constitución Nacional establece que los límites de deuda pública del Gobierno deben estar claramente especificados en la Ley Anual de Endeudamiento, y salvo en situaciones de índole extrema, éstos serán modificados. Así mismo, la Constitución prohíbe explícitamente la financiación de déficit fiscal vía emisión monetaria (art. 320 de la CRBV)<sup>4</sup>.

### 2.2.2.1 Impuestos

El sistema impositivo constituye una herramienta principal de política fiscal, resulta ser la manera habitual que el Estado emplea para extraer recursos del sector privado. Albi *et al.* (2000) definen los impuestos como aquellos recursos que se obtienen de forma coactiva, es

---

<sup>4</sup> Art. 320 de la CRBV: ...El ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos. En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales...

decir, son obligatorios y no tienen una contraprestación directa. Más allá de ser solo un instrumento de financiamiento del gasto público, la imposición puede contribuir a la función estabilizadora y distributiva del Estado e incluso compensar algunos costes derivados de las fallas de mercado (contaminación, monopolios, entre otros).

Desde la perspectiva del análisis económico, los impuestos al limitar el uso de ingresos y recursos de los agentes económicos, inciden en las decisiones sobre ahorro, consumo e inversión, afectado con ello la demanda agregada, aunque sus efectos dependen de la estructura tributaria. Por ejemplo, mayores impuestos indirectos aplicados sobre el uso de la renta y sobre bienes y servicios, pueden generar desincentivos que conllevan a perturbaciones tanto en la oferta como en la demanda, lo que se traduce en subidas de precios, afectando a su vez el poder adquisitivo de los que menos tienen. En cambio, los impuestos directos al aplicarse sobre los niveles de renta, y asumiendo sean de tipo progresivo, lo que significa que a medida que crece la base imponible aumenta la tasa impositiva, imponen menor carga fiscal a las personas con menor capacidad adquisitiva.

Por otro lado, como medio distributivo, la tributación puede destinar recursos de los sectores de altos ingresos a los sectores de bajos ingresos. Bajo esta perspectiva, se aplicaría un impuesto sobre la renta más alto a quien mayores ingresos devenguen, o bien, se darían ventajas fiscales a empresas de menor envergadura. No obstante, un sistema redistributivo de impuestos puede deprimir el mercado laboral, o conllevar a conductas indeseadas tanto en los individuos como en las empresas. Reflejadas en desincentivos a la productividad, migraciones por razones fiscales, la evasión y la elusión fiscal, que acarrearán problemas de eficiencia y equidad.

En argumentación de Stiglitz (2003), el sistema impositivo siempre ha sido objeto de controversias, que se plantean en torno a las siguientes interrogantes: ¿quién debe pagar? y ¿cuánto se debe pagar? En función de estas disyuntivas, el autor desarrolla una serie de consideraciones o principios ampliamente aceptados que prescriben cómo repartir la carga entre los contribuyentes. Estos principios incluyen: eficiencia, sencillez administrativa, flexibilidad, responsabilidad política y justicia o equidad.

De acuerdo con el principio de eficiencia, los impuestos no deben ser distorsionadores y de ser posible deben contribuir a mejorar la eficiencia económica. El principio de sencillez administrativa establece que los costes de tributar deben ser relativamente bajos. Según el principio de flexibilidad, los impuestos deben ser perfectamente adaptables a los cambios

coyunturales. Por su parte, bajo el principio responsabilidad política, cada individuo debe conocer lo que está pagando y la medida en la que el sistema refleja sus preferencias. Finalmente, el principio de equidad o distribución justa de las cargas impositivas implica que se debe tratar igual a los iguales (equidad horizontal) a su vez que se debe tratar diferente a los que tienen posiciones económicas diferentes (equidad vertical). En el campo impositivo, la equidad vertical requiere que las cargas impositivas de los individuos estén relacionadas con sus niveles de renta. En esta línea de argumentación, la equidad también está relacionada a los beneficios que recibe el contribuyente de los bienes y servicios públicos, y debe basarse en los niveles individuales de utilidad y no de renta, así como en el valor de consumo que realizan los individuos.

#### *2.2.2.2 Emisión de deuda*

Existe un amplio consenso de los efectos de las políticas públicas de endeudamiento sobre las decisiones económicas y las consecuencias de estos movimientos en quienes soportan la deuda, ya que por un lado comprometen la carga tributaria futura, por lo que sus costos son trasladados a las nuevas generaciones, y por el otro lado, absorbe parte de los recursos privados que podrían utilizarse en actividades productivas.

El crédito público, en sí mismo, no debe considerarse como un asunto positivo o negativo, ya que sus efectos dependen del tipo de gasto que se requiere financiar y del impacto que este tenga sobre la inversión, que se ve influenciada por la subida de las tasas de interés. Existen diversos argumentos, hechos por economistas relevantes, a favor y en contra de la emisión de deuda, bajo distintos contextos. Cuadrado (2006) sostiene que, cuando el Estado recurre al empréstito, este compite con el sector privado en la obtención de fondos, para lo cual hay que ofrecer tasas más altas que las que propone el mercado. Sin embargo, es posible que el Estado absorba fondos libres no utilizados por el sector privado y ello contribuya a estimular la economía, particularmente en periodos recesivos o con alta inflación.

En esta misma línea, Musgrave (1958) argumenta que, los bienes y servicios que presta el Estado deben financiarse en función de la ayuda que reporten y a quienes beneficia. Por tanto, si se trata de un gasto corriente, el beneficio lo obtiene la generación actual, por lo que su financiamiento debe hacerse mediante impuestos o deuda que graven la generación que los disfruta. En cambio, si se trata de gastos de capital, la carga de este gasto debería distribuirse

a lo largo del tiempo entre distintas generaciones, lo que supone un traslado de los costes de la deuda a las futuras generaciones, evitando de hecho, las injusticias excesivas a la generación actual, ya que si esta goza tan solo parcialmente de los rendimientos de un bien, no sería justo exigirle el pago correspondiente de toda su financiación.

Por su parte, los post keynesianos argumentan que la emisión de deuda no solo es útil para llevar a cabo proyectos de inversión, sino también para atender déficits presupuestarios generados por coyunturas bruscas, como lo son los choques externos, las devaluaciones y las salidas de capital, los desastres naturales, las guerras, entre otras eventualidades a las que el gobierno no pueda hacerles frente. No obstante, altos niveles de endeudamiento pueden llevar a un escenario indeseado con costes elevados de eficiencia económica de la gestión fiscal en función del bienestar futuro, ya que la necesidad de cubrir el servicio de una deuda pública en aumento, provoca que la carga por este concepto sea mayor, por lo que la estructura de gastos se vería afectada, en tal escenario, se podría requerir desplazar recursos de ciertas áreas para honrar los compromisos de deuda o en su defecto elevar los tipos impositivos, lo que genera distorsiones en la economía y reduce los incentivos para el ahorro y el trabajo. Más aún, en situaciones en las que la estructura fiscal es rígida, los gobiernos deben emitir nueva deuda para pagar compromisos anteriores, acumulando así mayores intereses, lo que puede conllevar a situaciones de insostenibilidad fiscal.

Al respecto, King (2006) señala que el nivel óptimo de deuda se obtiene cuando “las ganancias marginales de los ciudadanos de la jurisdicción que se endeuda es igual a sus costes marginales”. Albi *et al* (2000), por su parte, argumentan que el volumen de la deuda en circulación debe crecer a un ritmo igual o inferior a la tasa de crecimiento de la renta nacional para asegurar la sostenibilidad. En este sentido, en la medida en la que la deuda sea más importante en relación al tamaño de la economía, menor será la capacidad de la política fiscal para estimular la economía interna.

### **2.2.2.3 Emisión de Moneda**

La emisión de moneda o monetización del déficit suele aparecer cuando el Estado se encuentra en una situación de restricción presupuestaria, en la que no puede cubrir sus gastos mediante la recaudación de impuestos o endeudamiento frente al público. Existen dos vías por medio de las cuales se puede percibir la creación de dinero para financiar al Estado. La

primera se refiere a la venta de instrumentos financieros a la autoridad monetaria a través de operaciones de mercado abierto. La segunda, hace referencia al poder monopólico del Estado de emitir dinero, denominado comúnmente como señoreaje, sin que esto signifique nueva emisión de deuda. Zambrano (2013), expone que el señoreaje puede ser entendido como “el poder de compra que adquieren quienes emiten dinero cuando ocurre una expansión monetaria que es demandada y mantenida en sus portafolios monetarios por el resto de los agentes económicos” (p. 4).

Desde el punto de vista de la teoría keynesiana, la expansión monetaria que surge como consecuencia del incremento del crédito de la autoridad monetaria al Estado puede producir, en el corto plazo, externalidades positivas. Su efecto principal recae sobre la tasa de interés, la cual tiende a disminuir, lo que provoca a su vez, en el corto-mediano plazo, incrementos en la inversión y la demanda agregada.

Sin embargo, existe un amplio consenso en contra de la monetización como mecanismo de financiación pública, la cual desde un punto de vista técnico implica una subida desmesurada del nivel precios y la tasa de interés en el largo plazo, si este se hace de forma continua y creciente. En efecto, al emitir dinero para cubrir el déficit presupuestario en el corto plazo, la ampliación de la base monetaria es absorbida por la recesión económica y por tanto no se origina inflación, o al menos no en forma abrupta, lo cual resulta beneficioso para el gobierno. Sin embargo, si continúa en aumento la tasa de crecimiento del dinero en el mediano y largo plazo, la mayor emisión causa una mayor actividad económica y en consecuencia un exceso de demanda agregada que se traduce en un incremento acelerado de los precios, generando así un círculo vicioso entre la creación de dinero y la inflación. Por otro lado, las mayores expectativas de inflación conducen a devaluaciones de la moneda, con lo cual se generan fuertes presiones para que se disparen los salarios y las tasas de interés. En la medida en que éstos sean más altos, más costoso resultará mantener el dinero y por consiguiente, este ciclo acabará por reducir su demanda, lo cual afecta la tasa de tipo de cambio.

### **2.2.3 Instituciones y gestión fiscal**

Las instituciones se definen como las “reglas de juego” que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales (North, 1990, p.5). La existencia de reglas implica incentivos y restricciones que estructuran el comportamiento

humano y reducen la incertidumbre que surge como consecuencia de una serie de problemas que deben solventarse en una sociedad.

Siguiendo el enfoque de North (1990), las instituciones pueden ser formales e informales. Las formales constituyen las constituciones, leyes, decretos, entre otros instrumentos normativos, emitidos por autoridades legítimas para legislar, mientras que las informales son el resultado de convenciones sociales, tradiciones, códigos de conducta, transmitidos de generación en generación, que aun no estando estipuladas en un marco legal, orientan las actuaciones con tanta o mayor influencia que las leyes escritas.

Desde la perspectiva de las teorías de desarrollo económico, Acemoglu, Johnson y Robinson (2004), partiendo de la definición de North, identifican dos tipos de instituciones como causa fundamental para explicar el crecimiento económico a largo plazo, aunque no mutuamente excluyentes, categorizadas en instituciones políticas y económicas. Las instituciones políticas son aquellas que regulan las relaciones de poder entre el Estado y las organizaciones sociales. Entendiéndose las organizaciones como los distintos modos de gobernanza que los agentes implementan para poder realizar transacciones. Mientras que, las instituciones económicas constituyen las reglas formales e informales que organizan y regulan las relaciones económicas entre los distintos agentes.

Dentro de las reglas de las instituciones económicas se encuentran aquellas que rigen y regulan explícitamente el sistema fiscal, las cuales dependen de la naturaleza del Estado. Según North (1981), en el seno de la teoría institucionalista emergieron dos tipos de Estado: el depredador y el contractual. El “depredador” (dictatorial) es aquel que extrae recursos de la sociedad con el fin de preservar sus intereses particulares sin importar las medidas que debe tomar para lograr sus objetivos. Unas finanzas públicas depredadoras dan lugar a derechos exclusivos incompletos, que afectan la eficiencia de los derechos de propiedad. Por el contrario, un Estado contractual (democrático) es aquel cuyo propósito es maximizar la riqueza en pro de la sociedad, por lo que el sistema fiscal intentará ser compatible con los objetivos de crecimiento económico y demás objetivos que adquiera el Estado ante el contrato social. Buchanan (1987) advierte que la mera presencia de contratos involucra un intercambio entre el Estado y la sociedad, por lo tanto, cualquier ingreso detraído de la sociedad debe compensarse con los beneficios recibidos del Estado.

Al respecto, Buchanan (1987) clasifica en el Estado contractual tres diferentes grupos de sistemas fiscales fundamentados en la teoría de elección pública. Los sistemas agregativos,

que tienden a incrementar la inequidad de los ingresos entre los individuos, siendo un indicativo, en este sistema, de la existencia de individuos con bajos ingresos y con saldos positivos frente al Estado, es decir, que los impuestos pagados son superiores al beneficio recibido. El sistema de *status quo*, en el que existe un equilibrio entre lo que paga la sociedad al Estado y los beneficios que este recibe. Finalmente, el sistema redistributivo, en el que se establecen mayores beneficios a los ciudadanos de menores ingresos. Cada grupo puede ejercer un efecto diferente sobre la estructura social y ninguno es garante de la equidad y eficiencia económica.

Ahora bien, el sistema fiscal está constituido, *grosso modo*, por el sistema tributario y sistema presupuestario. El sistema tributario es el conjunto de normas y organismos sobre fiscalización, control y recaudación de los tributos del Estado en un periodo determinado. Por su parte, el sistema presupuestario constituye la expresión de los propósitos explícitos de las autoridades para llevar a cabo la política de ingresos y gastos públicos, teniendo como eje principal el logro de la disciplina, sostenibilidad y transparencia fiscal, en el corto y largo plazo.

García (2012) identifica dos tipos de reglas dentro del sistema fiscal, las procedimentales y las cuantitativas. Las primeras establecen el cómo y el deber ser de la gestión fiscal, es decir, constituyen las normas que deben seguirse para el logro de objetivos propuestos, como lo son, por ejemplo, el marco plurianual de presupuesto, los fondos de estabilización macroeconómica, la ley de endeudamiento, las normas de transparencia y de rendición de cuentas, las leyes impositivas, entre otras. Mientras que las reglas fiscales cualitativas hacen alusión a los límites establecidos sobre ciertos agregados fiscales y deben cumplirse como condición legal. En la práctica, estas restricciones se establecen sobre el nivel de gastos y endeudamiento público, metas específicas de los resultados fiscales o simplemente como condición de equilibrio presupuestario (García, 2012, p.8). Consecuentemente, el tipo de reglas fiscales que se apliquen, determinan la conducta de los agentes en el gobierno y en el sector privado, y por tanto repercuten en los resultados fiscales y en el desempeño económico. Si bien, los sistemas fiscales tienen como variables intermedias los factores económicos y sociales propios de la evolución de la política fiscal de cada país, también resulta determinante el régimen político al cual está sometido.

### Capítulo 3. Marco metodológico

La investigación comprende la revisión de literatura especializada sobre los efectos de la gestión fiscal en el desempeño económico de un país. También incluye el procesamiento de datos fiscales obtenidos de la fuente primaria, el Ministerio de Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Este estudio es de carácter no experimental, evaluativo y cuantitativo. En una primera etapa se realiza una descripción del marco institucional que rige al sistema fiscal venezolano como punto de partida para la comprensión del desenvolvimiento fiscal en el periodo de estudio, este apartado se reforzará con una serie de entrevistas que se realizarán a funcionarios de las distintas oficinas nacionales que integran al sistema de administración financiera del sector público, todo ello con el fin de conocer y comprender el funcionamiento real de estas oficinas, las cuales llevan a cabo los distintos procesos de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad pública.

Adicionalmente, se incorpora la descripción del tamaño y estructura del sector público consolidado, como una aproximación del peso del sector público en la economía. La utilización de este agregado macroeconómico se debe a su configuración metodológica, la cual elimina las distorsiones de las magnitudes causadas por flujos internos y saldos, es decir, evita el doble recuento entre las unidades que conforman el sector público, posibilitando así una mayor presión del sector público venezolano.

Dado que el sector público consolidado incorpora los flujos de las empresas públicas y otras instituciones se desagregará de forma independiente, los gastos y las fuentes de financiamiento del Gobierno Central venezolano a los fines de visualizar los efectos de las políticas implementadas en los ingresos y gastos públicos. El análisis de la evolución de los agregados fiscales se efectuará por tres vías diferentes: como proporción del PIB, que es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos en un país durante un año; en términos reales utilizando como año base el 2007; el caso de la deuda externa que se presenta en términos de dólares estadounidenses. La razón de emplear estas tres alternativas radica en que la primera permite conocer el peso de los agregados fiscales sobre la economía en general. La segunda, da una idea global de evolución de ingresos y gastos en términos reales, es decir, aislando los efectos de la inflación. Y la tercera, se debe a la dificultad de estimar los saldos de la deuda en la moneda interna, debido a la subestimación del tipo de cambio a lo largo del periodo de estudio.

Conviene destacar que, para el cálculo de los agregados fiscales en términos reales, se empleara la serie del índice de precios del consumidor (INPC) publicada por el BCV desde 1999 hasta 2014. Mientras que, para el periodo 2014-2018 se empleara la publicada por la Asamblea Nacional, debido principalmente a que las cifras públicas por el BCV para este periodo no reflejan propiamente la subida en el nivel de precios, resulta oportuno recordar que el BCV rezagó la publicación de estas estadísticas y las del producto interno bruto (PIB) durante el periodo 2015-abril 2019.

En la segunda etapa, se desarrollará un análisis de la postura e intencionalidad de la política fiscal, para ello se emplearan los indicadores desarrollados por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1999) y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995). En esta misma línea, se realizará un análisis estadístico para determinar cuál ha sido el impacto de los resultados fiscales en variables macroeconómicas relevantes, como lo son: producto interno bruto, inflación, tipo de cambio, tasa de interés, saldo en la cuenta corriente de balanza de pagos, y viceversa, es decir, cómo se han visto afectados los resultados fiscales por cambios en las variables macroeconómicas antes referidas. La técnica de medición no es propiamente un modelo econométrico, más bien se procura realizar una evaluación de las posibles relaciones entre las variables que resulten ser estadísticamente significativas, a través del análisis de regresión estadística (modelos de mínimos cuadrados) que permitan establecer algún tipo de causalidad entre las variables a lo largo del periodo.

Para nuestro análisis se emplearán diversos conceptos de superávit/déficit fiscal: global, primario y doméstico. El primero, recoge todas las operaciones del sector público. El segundo, excluye el pago de los intereses de la deuda, esto con el fin de aislar los efectos del déficit del periodo anterior en el déficit corriente del año fiscal considerado. Y finalmente el déficit doméstico, que considera únicamente los ingresos y gastos de origen interno. Este último es particularmente importante en economías que dependen de un recurso natural y que están bajo el control del sector público, como es el caso de la economía venezolana.

Es conveniente mencionar que la medición tradicional de los resultados fiscales en Venezuela se hace a través de un agregado denominado Sector Público Restringido (SPR), el cual consolida al Gobierno Central Presupuestario, Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios (FOGADE) y una muestra de empresas propiedad del Estado, conformada por la

Corporación Eléctrica Nacional (Corpoelec), Compañía Nacional de Teléfonos de Venezuela (Cantv) y Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Actualmente, existe un gran número de empresas públicas, sin embargo estas no son representativas dentro de los resultados fiscales, por cuanto son concebidas como empresas auxiliares que ofrecen bienes y servicios a precios subsidiados o no de mercado, además no poseen la facultad de endeudarse y parte de su presupuesto depende de las transferencias del Gobierno Central.

Por otra parte, dentro de las transacciones del SPR se encuentran las trasferencias destinadas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), ente descentralizado con fin empresarial que ejecuta proyectos de inversión y que no son incluidos en el presupuesto nacional; por tanto, el SPR refleja indirectamente estos gastos, ya que en su mayor fuente de recursos depende de las transferencias hechas por PDVSA. Así mismo, en las cuentas del SPR se reflejan las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales, así como a los entes descentralizados sin fines empresariales (los cuales no tienen facultades para endeudarse). En este sentido, se estima que el agregado SPR abarca cerca de 80% de las transacciones del sector público venezolano. Este agregado se mide sobre la base de un flujo de caja en consonancia con el manual de estadísticas de las finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional de 1986.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Capítulo 4. Estudio de caso: La gestión fiscal en Venezuela, 1999-2018.

### 4.1 Institucionalidad Fiscal en Venezuela

Los cambios surgidos en Venezuela durante los últimos veinte años del siglo pasado condujeron a una nueva postura de la gestión fiscal en el ámbito económico y social. Inspirados en políticas fiscales ortodoxas, la reforma constitucional de 1999 reconoce de manera explícita la importancia de las acciones fiscales como mecanismo para la estabilización económica y enfatiza las líneas a seguir para garantizar unas finanzas públicas sanas con bajos niveles de endeudamiento, sostenibilidad del gasto público, distribución eficiente de los recursos públicos e impuestos óptimos y progresivos, los cuales según Lucena (2012) se corresponde en la teoría institucional con la actuación de un estado contractual maximizador de bienestar.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV) dispone una serie de principios fundamentales, según los cuales debe regirse la gestión fiscal, a saber: eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal (art. 311 de la CRBV). Si bien, estos principios no están definidos propiamente en la Constitución Nacional, de las teorías de hacienda pública y del Estado Social de Derecho, en el que se fundamenta el ordenamiento jurídico venezolano, se puede asumir de manera general la conceptualización de estos principios.

El principio de eficiencia, en el marco fiscal, alude a la asignación y utilización, adecuada y racional de los recursos públicos para la provisión de bienes y servicios de calidad, de manera que no sea posible mejorar el bienestar de unos sin empeorar el bienestar de otros (óptimo de Pareto). La solvencia como principio, por su parte, supone la prudencia en los presupuestos públicos que permitan honrar de forma eficaz los compromisos adquiridos. En cuanto al principio de transparencia, de acuerdo con el Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)<sup>5</sup>, se refiere a la presentación de la información y la rendición de cuentas de forma

---

<sup>5</sup> El GIFT plantea 10 principios de alto nivel para la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas: 1) Derecho a buscar, recibir e impartir información sobre políticas fiscales. 2) Publicación de objetivos claros y medibles. 3) Presentación de información financiera y no financiera de buena calidad 4) Los gobiernos deben publicar sus objetivos y sus productos. 5) Toda operación financiera debe estar fundamentada en la ley. 6) el sector gubernamental debe estar claramente definido. 7) Las funciones y responsabilidades deben estar asignadas en la legislación. 8) La autoridad para recaudar impuestos debe recaer sobre el poder legislativo. 9) La entidad superior fiscalizadora debe ser independiente del ejecutivo. 10) los ciudadanos deben participar

oportuna, es así que toda relación que adquiriera el gobierno debe darse a conocer, gestionarse abiertamente y ceñirse a reglas y procedimientos claros. A los efectos de asegurar la transparencia, el artículo 143 de la CRBV establece que “los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública.”

Por su parte, la responsabilidad como principio en el ámbito fiscal, en concordancia con la teoría de Derecho Administrativo, impone la sumisión de la administración pública y de los servidores públicos al ordenamiento jurídico y de ley que tiene el Estado (Brewer, 2007). Al respecto, en el artículo 139 de la Constitución se puntualiza que “el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o violación de esta Constitución o de la Ley”.

Finalmente, el principio de equilibrio fiscal, hace referencia a la garantía compensatoria de gastos e ingresos públicos ordinarios, lo cual se alcanza cuando la gestión fiscal no incurre en déficits o en su defecto registra superávit, con ello se busca disminuir la discrecionalidad presupuestaria de las autoridades, contribuyendo a su vez a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas y mantener la deuda pública controlada, de tal modo que exista capacidad de emitir deuda cuando sea realmente necesario.

Asimismo, en la CRBV se desagregan de forma explícita una serie de reglas macro fiscales, que prescriben el deber ser y el cómo actuar de la gestión fiscal:

- Se impone como requisito fundamental el equilibrio entre ingresos y gastos ordinarios en el marco plurianual del presupuesto (MPP) con establecimiento máximo de gastos y endeudamiento para un periodo de tres (3) años. (art.311 de la CRBV).
- Se delimita la distribución de los recursos provenientes de la explotación de los suelos y otros minerales, en áreas consideradas prioritarias como la salud y la educación (art.311 de la CRBV).
- Se prohíbe la ejecución de gastos públicos fuera del presupuesto nacional. Además, se exige para cada crédito presupuestario el objetivo específico al que esté dirigido, los resultados a obtener y los funcionarios públicos encargados.

---

directamente en los debates de las políticas públicas. Estos principios fueron avalados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 2012,

- Se establece la obligatoriedad de presentar a la Asamblea Nacional, la Ley de Presupuesto Plurianual y Anual, así como la Ley Especial de Endeudamiento, en la que se fijarán los límites de endeudamiento, con un nivel prudente en relación al tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad para generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública (art. 312-315 de la CRBV).
- Se impone la consolidación de un acuerdo de coordinación macroeconómica entre el ministerio con competencias en materia finanzas y el Banco Central de Venezuela (BCV) con el fin de asegurar la consistencia entre las políticas fiscales y cambiarias.
- Se prohíbe la financiación de déficits fiscales por parte del BCV. (artículo 320 de la CRBV).
- Se fija la existencia de un Fondo para la Estabilización Macroeconómica –FEM, cuyas reglas de funcionamiento deben tener como principios básicos: la eficiencia, la equidad y la no discriminación de las instituciones que aporten recursos al fondo (art. 321 de la CRBV).

La fijación de estas reglas con carácter constitucional se orientan, tal como lo establece la propia Constitución, a asegurar que el Estado promueva y defienda la estabilidad económica, evite la vulnerabilidad de las finanzas públicas y vele por estabilidad monetaria y de precios para garantizar el bienestar social (art. 320 de la CRBV).

En este sentido, bajo los nuevos preceptos constitucionales y a los fines de garantizar su cumplimiento se sancionó en el año 2000, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), contentiva de las líneas generales de las reglas macro fiscales y de otras disposiciones de la administración financiera pública. La LOAFSP para los casos del MPP, FEM y endeudamiento público instó la creación de leyes especiales para su regulación. Además, para cumplir con lo dispuesto en la Constitución sobre el uso de los recursos por explotación del suelo, el legislador incorporó en la LOAFSP, la creación de un Fondo de Ahorro Intergeneracional (FAI), con el fin de garantizar la inversión en el largo plazo, pero los aspectos sobre el manejo específico quedaron delimitados, de igual manera, a la sanción de una ley especial.

Por otro lado, la LOAFSP estableció la conformación de la administración financiera pública bajo un esquema sistémico estructurado por los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, así como por los órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para los fines del Estado (artículo 2,

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, 2000). Esta concepción de la administración financiera pública, se percibió como el soporte a la gestión presupuestaria, financiera y contable del sector público, a los fines de alcanzar los objetivos planteados en las políticas fiscales, asegurar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa pública. También, se consideran parte de los sistemas financieros, los sistemas de tributación y de control de bienes públicos, regulados por leyes especiales.

El establecimiento de reglas macro fiscales en la Constitución Nacional y en la LOAFSP, resultan ser bastantes útiles para alcanzar los objetivos de la gestión fiscal, reducir la discrecionalidad en los presupuestos públicos, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la credibilidad y transparencia de las políticas públicas. Claramente, estas reglas están condicionadas al ambiente macroeconómico y político en general, así como, al cumplimiento de ciertas condiciones de carácter institucional, económicas y técnicas que garanticen el logro de los objetivos que se pretenden alcanzar con la regla fiscal.

No obstante, desde la promulgación de la LOAFSP en el año 2000, la cual contenía explícitamente los preceptos constitucionales, ha sido objeto de diversas modificaciones e incluso transgresiones que involucran desde el degrado de las reglas macro fiscales, hasta la reducción de las competencias de la Asamblea Nacional en el control presupuestario, a la vez que se amplían las facultades del Presidente de la República en materia presupuestaria. Estas acciones han sido cuestionadas durante los últimos años por la propia Asamblea Nacional<sup>6</sup>, y otras instituciones de carácter no partidistas como Transparencia Venezuela<sup>7</sup>.

En este sentido, resulta esencial realizar una descripción de las disposiciones normativas sobre las principales reglas macro fiscales: MPP, FEM, Acuerdo de Políticas Económicas, FAI, así como lo correspondiente a los sistemas de la administración financiera pública, y qué ha ocurrido en la práctica desde su creación, los cuales son considerados factores

---

<sup>6</sup> Ver informe de la comisión permanente de finanzas y desarrollo económico de la Asamblea Nacional sobre el proyecto de Ley de Reforma parcial del Decreto n° 2.174 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector público a los efectos de su segunda discusión. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/08/INFORME-PLENARIA-SEGUNDA-DISCUSION-LOAFSP-26-JULIO-2016.pdf>

<sup>7</sup> Informe ante la reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (Mayo, 2016) y Análisis del Presupuesto Nacional 2017 y 2018. <https://transparencia.org.ve/project/transparencia-venezuela-ante-la-reforma-de-la-ley-organica-de-la-administracion-financiera-del-sector-publico-mayo-2016/>, <https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/>, <https://transparencia.org.ve/project/analisis-de-presupuesto/>

determinantes para comprender los resultados fiscales durante el periodo 1999-2018, de acuerdo las teorías institucionales citadas en el Capítulo 2, apartado 2.2.3 del presente trabajo.

#### 4.1.1 Marco Plurianual del Presupuesto

Desde una perspectiva analítica el MPP constituye una herramienta útil para lograr la estabilidad, transparencia y credibilidad de la gestión fiscal, ya que debe fijar los límites máximos de gastos y endeudamiento público para ser distribuidos en un periodo de tres (3) años, de tal manera que los presupuestos anuales deben estimarse en función de garantizar una asignación adecuada de los gastos y recursos del Estado, basado en un equilibrio presupuestal a lo largo del lapso establecido. Nótese que, el establecimiento de niveles máximos de gastos contribuye a limitar el crecimiento del tamaño del sector público, a su vez que reduce las inconsistencias intertemporales por subidas de gastos, particularmente en periodos post electorales. Por su parte, el establecimiento de límites en los niveles de endeudamiento busca asegurar la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En relación al equilibrio plurianual y para efectos del MPP, este se refiere a la suma del resultado financiero durante el periodo determinado, es decir, que al final del periodo el resultado global ha de ser equilibrado o, en el mejor de los casos, superavitario. Con esta restricción se prevé disminuir la discrecionalidad fiscal, además que refuerza la sostenibilidad de la política fiscal. La orientación del MPP a alcanzar el equilibrio, no significa que no se puedan registrar déficits dentro del periodo establecido, por el contrario estos pueden registrarse, pero solo en aquellos casos en los que surjan eventualidades financieras propias de la naturaleza económica venezolana, como lo son los vaivenes del mercado petrolero que imposibiliten mantener el equilibrio en un año corriente particular. Sin embargo, de recurrir a ajustes fiscales estos no deben realizarse en el último año de vigencia del MPP, sino más bien debe ser distribuido durante el periodo.

El MPP es considerado más que un instrumento para fijar metas cuantitativas de gastos y endeudamiento, pues debe contener el desarrollo de reglas de disciplina fiscal necesarias para asegurar la solvencia y sostenibilidad fiscal. Además, debe incorporar la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento presupuestada<sup>8</sup>, así como los objetivos de política económica y

---

<sup>8</sup> La cuenta de ahorro-inversión-financiamiento representa el cuadro económico financiero, en función de la clasificación económica de las fuentes de financiamiento, de los gastos y de las aplicaciones financieras. En otras palabras muestra la coherencia financiera del presupuesto de la Nación para un determinado año fiscal.

pronósticos macroeconómicos (art. 28 y 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, 2015).

Sin embargo, en la práctica, desde su aparición en la LOAFSP 2000, el MPP ha adquirido un carácter informativo e indicativo. Para los efectos de la LOAFSP 2000 y según lo dispuesto en el artículo 178 de la misma Ley, el MPP se elaboraría:

“A partir del período correspondiente a los ejercicios 2003 al 2004, ambos inclusive, conforme a las disposiciones del Capítulo II, Título II de esta Ley en el ejercicio económico financiero 2002... y a partir del período correspondiente a los ejercicios 2005 al 2007, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará para un lapso de tres años”

Empero, en el año 2004 se modifica el citado artículo 178 añadiendo que “en la oportunidad de presentación del proyecto de ley correspondiente al ejercicio fiscal 2005 el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el MPP, correspondiente a los ejercicios fiscales desde 2005 al 2007”. Esta modificación al artículo 178, se hizo recurrente; así cada vez que se acercaba el lapso para la entrega del MPP, simplemente se postergaba la sanción legal para el ejercicio fiscal siguiente, pasados los tres años. Finalmente, en la reforma a la LOAFSP del año 2014, se fijó la presentación del MPP con carácter informativo, hasta tanto se dicte la ley especial correspondiente. Esta medida se mantuvo en la reforma a la LOAFSP en el año 2015, vigente al momento de escribir esta investigación. Al respecto, cabe añadir que el informe y el propio MPP solo se publicaron en los trienios correspondientes al 2005-07, 2008-10, 2011-13 y 2014-16.

Desde una perspectiva legal y económica, el desacato por parte del Ejecutivo Nacional para presentar con carácter jurídico el MPP, infringe el mandato constitucional, además pone en cuestionamiento la disposición del gobierno de velar por la sostenibilidad y solvencia de los presupuestos como lo expresa la CRBV. El carácter informativo que se le asignó al MPP, permitió al gobierno incurrir en gastos excesivos e incluso abultar ciertas partidas de gastos, las cuales no necesariamente eran prioritarias. Por otro lado, se desarticuló la programación presupuestaria a largo plazo, la cual fue considerada como un mecanismo para asegurar la inversión productiva y la credibilidad en los presupuestos. En efecto, la investigación realizada por Rangel (2017), corrobora que desde el año 2007 el presupuesto anual se ha caracterizado por la subestimación de los gastos e ingresos reales, conllevando aún uso desmedido de la figura de créditos adicionales, por lo que se ha convertido en una vía para

evadir los controles formales de la gestión fiscal y desviar recursos que son previamente asignados en la Constitución, como lo son las transferencias por situado constitucional a los gobiernos regionales y municipales.

Esta situación fue posible gracias a que el gobierno imperante gozó en gran parte del periodo de estudio del apoyo de la Asamblea Nacional de mayoría oficialista, por lo que la violación de las disposiciones constitucionales se convirtió en tarea fácil con apoyo del parlamento, o así prevaleció hasta el año 2015. Las malas prácticas en torno al MPP, se reflejan en la débil planificación presupuestaria anual, que no solo profundizan la desigualdad entre los ciudadanos sino también han conllevado al registro de déficits fiscales recurrentes y crecientes, razón por la cual el Estado ha recurrido al endeudamiento público e incluso a la monetización del déficit, en épocas de bonanzas, tal como se observará más adelante.

#### **4.1.2 Fondo para la Estabilización Macroeconómica**

El Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) es un fondo de reserva que permite compensar la inestabilidad y volatilidad del gasto público, ante situaciones de crisis. En un sentido amplio, estos fondos operan bajo reglas preestablecidas, acumulando ingresos extras en épocas de auge y financiando gastos en etapas de contracción económica, usualmente son utilizados en economías cuyas exportaciones dependen en gran medida de recursos naturales o commodities.

Desde la perspectiva histórica, el fondo de reservas en Venezuela data del año 1998, cuando se crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), el cual tenía como objetivo "...procurar que las fluctuaciones del recurso petrolero no afecten el necesario equilibrio en el ámbito fiscal, monetario y cambiario del país" (art. 1 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Crea el FIEM, 1998).

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1999 y dada la importancia para una economía como la venezolana, dependiente del sector petrolero, se le asignó al fondo rango constitucional, aunque con distintos lineamientos y objetivos que los planteados en su creación inicial y fue denominado Fondo para Estabilización Macroeconómica (FEM). La Constitución establece como objetivo del FEM garantizar la estabilidad de los gastos en los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal, ante fluctuaciones de los ingresos ordinarios" (art. 321 de la CRBV). El marco general para su regulación fue plasmado en

LOAFSP 2000. No obstante, no fue sino hasta el año 2003, cuando se promulgó una Ley especial para su creación y regulación, que sustituyó al FIEM. Posteriormente, en los años 2005 y 2006 se realizaron modificaciones a la Ley del FEM.

En esencia, el FEM preserva el mismo objetivo que el FIEM “reducir la inestabilidad y volatilidad del gasto del Estado”, pero a diferencia del FIEM las variaciones de los ingresos se efectúan sobre los ingresos ordinarios en general y no sobre los petroleros exclusivamente. Otro cambio particular, lo constituyó las normas para los aportes y retiros del fondo, en las que se excluye a la estatal petrolera (PDVSA) como aportante al fondo o al menos no se hace referencia a los aportes provenientes del sector petrolero. Es así que los aportes solo corresponden a los efectuados por el Ejecutivo Nacional y los gobiernos regionales y municipales. Además, se fijó como tope de retiro hasta un 50% del saldo del fondo para el cierre del ejercicio fiscal inmediatamente anterior. Sin embargo, este máximo puede ser excedido por el Ejecutivo Nacional a través de la promulgación, vía decreto, de un Estado de Emergencia Económica.

Ahora bien, el cambio de ingresos petroleros por ingresos ordinarios y la cláusula de retiro propiciaron los incentivos para que los hacedores de política incrementaran los niveles de gasto presupuestario y se crearan diversos fondos extrapresupuestarios, en los cuales los gastos serían compensados, en parte, con recursos del FEM. Si bien, tanto los ingresos fiscales no petroleros como los petroleros se incrementaron en el primer decenio de este siglo y durante el periodo 2011-14, no se realizaron traspasos al fondo y se hizo habitual realizar modificaciones al texto legal, con el objeto de suprimir los aportes en determinados años corrientes, lo cual se efectuó en paralelo con la merma de recursos ya existentes en el fondo, tal como se observa en el Gráfico 1. Conviene añadir que aun cuando el BCV afirma que el FEM dispone de tres millones de dólares, en la ley de presupuesto del año 2016 (última ley publicada) estos recursos no son considerados, por lo que se presume que para efecto del gobierno las reservas del fondo están en cero.

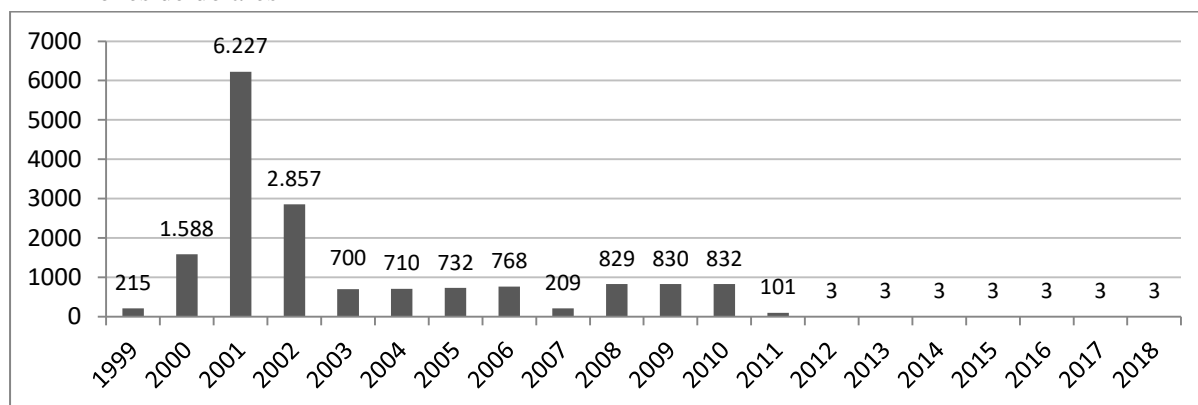
La poca disposición del Ejecutivo Nacional en preservar el fondo de reservas fue manifestada en la propuesta de reforma constitucional del año 2007, en la que se instó a la eliminación del mismo. Explícitamente el entonces Presidente de la República Hugo Chávez, planteó la supresión del FEM (Art. 321 de la CRBV) y propuso destinar las reservas excedentarias, delimitadas por el jefe de Estado y el BCV, “a los fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en

definitiva, para el desarrollo integral endógeno, humanista y socialista de la Nación (art 302 del Proyecto de Reforma Constitucional). La justificación en torno a esta propuesta se idealizó en función de la “liberación de ese mecanismo perverso (FEM) del tictac del capitalismo mundial”. En este mismo contexto, se propuso dar rango constitucional a las modificaciones insertas en 2005 a la Ley del Banco Central de Venezuela, en la que se aprueba las transferencias de reservas excedentarias al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). De esta manera, la máxima autoridad del Estado instaba a la creación de fondos extrapresupuestarios con rango constitucional y formalizaba a su vez el rompimiento del principio de unidad del Tesoro Nacional, que sin duda daría lugar a un mayor uso discrecional de los recursos públicos.

No obstante, la reforma constitucional de 2007 fue rechazada y aunque el fondo mantiene actualmente su rango constitucional, su uso como instrumento estabilizador se ha reducido a la mínima expresión, dejando totalmente indefensa la economía ante fluctuaciones severas de los ingresos, tal como lo sucedido desde mediados del año 2014 hasta 2018. Conviene destacar que, en la modificación de la LOAFSP en 2014, se excluye por completo la regulación del FEM, exclusión que se mantiene en efecto en la LOAFSP 2015, vigente al momento de escribir esta investigación.

**Gráfico 1. Evolución del Fondo de Estabilización Macroeconómica 1999-2018.**

En millones de dólares



Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV)

#### 4.1.3 Fondo de Ahorro Intergeneracional

La Constitución Nacional en el artículo 311 establece que “... el ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la

inversión real productiva, la educación y la salud.” Es así, que a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, se crea en la LOAFSP 2000 un Fondo de Ahorro Intergeneracional, el cual fue ordenado para “garantizar la sostenibilidad, en el largo plazo, de las políticas públicas de desarrollo (...) con aportes del sector petrolero” (art. 155 de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, 2015).

La Constitución y la Ley reconocen la importancia relativa y dinámica de los ingresos petroleros, por lo que un fondo de ahorro, en el largo plazo, contribuiría a garantizar el crecimiento y desarrollo económico y social, e insta al Estado a actuar en su papel de administrador de los recursos, como un agente adverso al riesgo ante fluctuaciones económicas propias del mercado petrolero. No obstante, los gobiernos imperantes, en el periodo de estudio, han hecho caso omiso a lo dispuesto en la Ley, por lo que hasta el momento de realizar esta investigación no se ha sancionado la ley especial para la creación del referido fondo.

#### **4.1.4 Acuerdo de Coordinación Macroeconómica**

El acuerdo entre políticas fiscales, monetarias y cambiarias está establecido en la Constitución, la LOAFSP y la Ley que rige al BCV, con el objetivo de promover y defender la estabilidad económica a través de la armonización de políticas, debiendo estar suscrito entre el Ministerio responsable de las finanzas públicas y el BCV. El acuerdo debe contener, entre otros aspectos, la especificación de metas macroeconómicas esperadas para el lapso de un (1) año y deben estar dirigidas a lograr el crecimiento económico, estabilidad de precios y el balance externo. Además, debe exponer explícitamente el impacto social y los instrumentos a implementar para alcanzar las metas propuestas y deberá divulgarse en el momento de la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual por la Asamblea Nacional (art. 152 y 153 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, 2015).

La propia Constitución establece que este acuerdo no debe asumirse en ningún caso como una subordinación del BCV ante el Ejecutivo Nacional, razón por la cual se prohíbe explícitamente al ente emisor convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias. Así mismo, la Constitución impone que recae sobre los firmantes del acuerdo, la responsabilidad de la consistencia entre las acciones de política y sus objetivos. Sin embargo, no se especifica las consecuencias para los firmantes, de no lograrse los objetivos planteados en el acuerdo, lo cual constituye una debilidad en torno a esta regla.

Ahora bien, la experiencia reciente en materia de políticas económicas en el país parece distar de un acuerdo de armonización de políticas macroeconómicas, tal como se demostrará más adelante, de hecho la última vez que se publicó el referido acuerdo fue en el año 2007. En este punto es importante resaltar un cambio particular en materia fiscal que se originó con las modificaciones a la Ley del Banco Central de Venezuela en 2005 y que infringe indirectamente la disposición constitucional referida a la prohibición de financiamiento de déficits fiscales por parte del BCV.

En efecto, en el artículo 125 de la referida Ley se dispone el traspaso de reservas internacionales consideradas excedentarias<sup>9</sup> al FONDEN, el cual es manejado por el Ejecutivo Nacional, por lo que una parte de las reservas internacionales, provenientes del sector petrolero, producen una doble expansión monetaria y con ello un financiamiento indirecto al gobierno. En efecto, al BCV comprar divisas a PDVSA, crea dinero para financiar esta compra, una vez adquiridas estas divisas pasan a formar parte de las reservas internacionales. Luego, BCV debe transferir las “reservas excedentarias” al FONDEN, por lo que el FONDEN adquiere una masa en dólares, esta masa o una proporción de ella debe ser vendida al BCV, para que el FONDEN pueda ejecutar gasto interno. Pero para poder comprar estas divisas, el BCV debe generar una nueva expansión monetaria, produciendo una doble expansión monetaria, ya que estas mismas divisas las había adquirido con anterioridad con la compra hecha a PDVSA.

De esta manera, el BCV financia al Ejecutivo Nacional. Esta situación se ha hecho más evidente en los últimos años, con la creciente compra de deuda por parte del BCV a la estatal petrolera (PDVSA), empresa que financia de forma robusta a la gestión fiscal.

#### **4.1.5 Sistemas de la Administración Financiera del Sector Público**

La administración financiera pública de acuerdo a la LOAFSP 2015, vigente al momento de escribir esta investigación, está constituida por los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad regulados en esta Ley, y los sistemas aduanero, tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales.

---

<sup>9</sup> Las reservas excedentarias son establecidas por el Directorio del BCV. No existe en la Ley del BCV ninguna regla que clarifique la cuantía de tal nivel de reservas.

En relación al sistema de tesorería, crédito público y contabilidad, le corresponde al ministerio con competencia en finanzas fijar la dirección, coordinación, implementación, mantenimiento y supervisión de los mismos, y la rectoría es ejercida por un órgano desconcentrado con autonomía técnica, funcional y financiera, adscrita a dicho ministerio, bajo la responsabilidad de un jefe de oficina, de libre nombramiento y remoción por parte del ministro.

En el caso del sistema presupuestario y aunque actualmente está subordinado al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, la Ley le otorga al Presidente de la República la facultad de asignar el órgano rector al cual pertenecerá este sistema. Además, la Ley le atribuye la competencia al Presidente para decidir sobre el monto, distribución y disposición de los recursos o asignaciones presupuestarias creados mediante leyes especiales u otros instrumentos (art. 2 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público, 2015); asimismo, le asigna establecimiento de los lineamientos generales para la formulación del proyecto anual de la Ley de Presupuesto y las prioridades de gastos, que deberán ser discutidas y aprobadas en Consejo de Ministros.

De acuerdo con el artículo 242 de la Constitución Nacional, la responsabilidad de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros recae sobre el Vicepresidente de la República y los Ministros que hubieren concurrido, con excepción de aquellos que votaran en contra de tales decisiones. En este sentido, la adopción de medidas presupuestarias adquiere un carácter colegiado, es decir, un sistema que confiere “igualdad de votos” a todos los ministros sobre las decisiones de los montos de gastos y endeudamiento estimados en la Ley de Presupuesto, lo cual contradice en cierto sentido la primacía jerárquica que se le otorga al ministro de finanzas en la Constitución Nacional como responsable final de las políticas fiscales.

Tal como se mencionó previamente, el Presupuesto Nacional debe ser presentado a la Asamblea Nacional en conjunto con la Ley Especial de Endeudamiento y el Plan Operativo Anual<sup>10</sup> para su aprobación, lo cual es considerado un aspecto positivo para que el Ejecutivo presente montos con alta probabilidad de aprobación. El parlamento tiene, además, la prerrogativa de modificar la composición del presupuesto y alterar las distintas partidas presupuestarias, pero en ningún caso podrá autorizar medidas que conduzcan a la disminución de ingresos ni gastos que excedan los montos de los ingresos estimados (art.313

---

<sup>10</sup> El Plan Operativo Anual comprende la sistematización de los objetivos a cumplir en un tiempo determinado, así como las líneas para lograrlos.

de la CRBV). Es así, que aun cuando la Asamblea Nacional rechace la Ley de Presupuesto y realice las respectivas modificaciones, los montos a ejecutar siguen girando en torno al Presidente de la República.

Desde la perspectiva institucionalista, la burocratización del sistema presupuestario, conlleva a un problema de jerarquía dentro de la administración pública que tiende a dar lugar a gastos y déficits mayores. En el caso venezolano, el diseño instaurado para la formulación de la Ley de Presupuesto Anual, tal como lo establece la LOAFSP 2015, en el que se le asigna la supremacía al Presidente para decidir sobre los montos, distribución y asignación de los recursos, conlleva a la discrecionalidad e ineficiencia en los gastos, la cual es exacerbada por el incumplimiento de la sanción legal del MPP, el FEM y el FAI.

Al respecto, desde 2013 se ha dado lugar en el país la aprobación recurrente de Leyes Habilitantes<sup>11</sup> y de Estado de Excepción y Emergencia Económica<sup>12</sup>, a través de los cuales se le han conferido al Presidente poderes especiales para dictar decretos con rango, valor y fuerza de Ley, y así regular todo tipo de aspectos que involucran a la economía de la Nación. Bajo estos instrumentos el Ejecutivo Nacional reformó la Ley Orgánica de Administración Financiera de Sector Público en 2014 y posteriormente en 2015, así como otras leyes de carácter tributario.

Bajo estos mismos esquemas, el Ejecutivo Nacional en el ejercicio fiscal 2017 tomó la medida de presentar ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la Ley de Presupuesto y la Ley Especial de Endeudamiento 2017 para su revisión y aprobación, y las leyes correspondientes a los ejercicios fiscales 2018 y 2019 a la Asamblea Nacional Constituyente. Estas decisiones han sido justificadas por el Ejecutivo Nacional, con motivo al presunto “desacato” del parlamento en cuestiones político-electorales. Estas medidas, entre otros aspectos, constituyen un irrespeto a las funciones propias de la Asamblea Nacional en su rol de regulador y evaluador del presupuesto público y del endeudamiento anual, lo cual transgrede los principios constitucionales y de Ley, bajo los cuales debe regirse la administración financiera pública: justicia social, legalidad, honestidad, participación,

---

<sup>11</sup> La ley habilitante es una herramienta jurídica con rango constitucional, la cual es aprobada por la Asamblea Nacional a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar plazo para su ejercicio. (Art 203 de la Constitución Nacional)

<sup>12</sup> Los Estados de Excepción y Emergencia son instrumentos jurídicos con rango constitucional, los cuales se aprueban en circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades del Ejecutivo Nacional para hacer frente a tales hechos (art. 334 de la Constitución Nacional).

eficiencia, solidaridad, solvencia, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, instando con ello a la ruptura del sistema republicano.

Por otro lado, conviene destacar la creación de mecanismos institucionales, por parte del Ejecutivo Nacional, para desviar los aportes excedentarios provenientes de la exportación petrolera y que no son considerados dentro del presupuesto nacional. Estos recursos son utilizados con total discrecionalidad, afectando así la transparencia y la efectividad de los sistemas de la administración financiera pública, ya que las informaciones publicadas por estos, solo reflejan una parte de las erogaciones que se llevan a cabo. Al respecto las investigaciones realizadas por Oliveros y Villamizar (2015), y Rangel (2017), señalan la tendencia a la centralización del gasto a través de estos mecanismos para impulsar proyectos estratégicos, en favor del apoyo popular del gobierno.

Uno de los fondos de mayor envergadura lo constituye el denominado FONDEN, creado en el año 2005, para financiar proyectos de inversión en la economía real productiva, en la educación y en la salud, mejorar el perfil de la deuda pública<sup>13</sup> y atender situaciones especiales y estratégicas (Decreto publicado en Gaceta Oficial N° 38.232 de la República Bolivariana de Venezuela de fecha 20 de Julio de 2005). De acuerdo a su constitución inicial, los recursos del fondo provendrían por un lado de las transferencias provenientes de PDVSA, para lo cual no se estableció una regla de validación. Y por el otro lado, de las reservas internacionales consideradas excedentarias por parte del BCV sin ninguna contraprestación, según el mismo decreto el BCV transferiría por única vez al FONDEN la cantidad de seis mil millones de dólares (\$ 6.000.000.000), lo cual en la práctica y tras nuevos cambios en la Ley que rige al ente emisor, las transferencias efectuadas superaron con creces esta cantidad, se estima que ascendieron a más de sesenta y dos mil millones de dólares (\$62.000.000.000) hasta 2014 (Balza, 2017). Conviene destacar que, hasta el momento de escribir la presente investigación el BCV no ha publicado el método utilizado para calcular el nivel adecuado de reservas, del cual se derivan las denominadas reservas excedentarias.

Posteriormente, en el año 2008, se crearon mediante decretos con rango de Ley “contribuciones especiales” sobre las exportaciones de petróleo tanto de PDVSA como de las empresas mixtas del sector para ser transferidas y manejadas por el FONDEN. La

---

<sup>13</sup> Este mismo decreto prohibió al FONDEN realizar operaciones que generen endeudamiento. Posteriormente, en 2014, las atribuciones y competencias del fondo son cambiadas, esta vez se le asigna una mayor amplitud para financiar proyectos en todas las áreas, y además permite realizar operaciones de endeudamiento público, según Decreto publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 40.527 del 27 de octubre de 2014.

información sobre el manejo de los recursos transferidos al Fondo es precaria y poco verificable. Al respecto Balza (2017) argumenta las inconsistencias en el registro de los recursos traspasados al Fondo, procedente de tres (3) fuentes principales, BCV, estados financieros de PDVSA y Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas, aunque su investigación se centra en el periodo 2005-2014, la discrepancia en los registros es bastante elevada, lo cual constituye una alerta sobre el manejo de este fondo paralelo. Así mismo, los hallazgos de Balza (2017) muestran las discrepancias en las cuentas del sector externo que incluyen al FONDEN, estima que de más de setenta y ocho mil millones de dólares (\$78.000.000.000) en monedas y depósitos que han sido retirados de la cuenta de inversión de la balanza de pagos y que supusieron una entrada de divisas al país, no se posee información pública disponible de este registro en otras cuentas de la balanza de pagos.

En relación a la deuda externa y el FONDEN, Balza (2017) evidencia que mientras la deuda externa e interna se incrementaban, estimada esta última en dólares de cambio oficial, de forma casi simultánea el BCV y PDVSA asignaban mayores aportes al FONDEN, dando lugar a la interpretación que los recursos asignados a este fondo no han sido utilizados para mejorar el perfil de la deuda pública.

La consolidación de este fondo, no solo incrementó la carga fiscal de las empresas petroleras, sino también desalentó la inversión en el sector y vulneró el concepto institucional de las reservas internacionales, las cuales estaban centralizadas en el instituto emisor. La inexistencia de controles legales sobre el manejo de los recursos, así como la carente información de los programas de inversión ejecutados a través del fondo fuera del presupuesto público y los resultados de los mismos, reflejan una clara violación a los principios sobre los cuales debe regirse el presupuesto público, a saber, unidad, transparencia, responsabilidad, legalidad y rendición de cuentas.

#### **4.1.5.1 Oficinas Nacionales de los Sistemas de Administración Pública**

Las oficinas nacionales responsables de los sistemas financieros de la administración pública están conformadas por: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), Oficina Nacional del Tesoro (ONT), Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) y Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP).

Mediante entrevistas<sup>14</sup> llevadas a cabo al personal interno de estas oficinas, se logró consolidar una serie de hallazgos en relación a su funcionamiento. De acuerdo a la información suministrada, en la actualidad estas oficinas adolecen de ciertos problemas técnicos, que se han exacerbado por la falta de personal calificado para llevar a cabo las funciones que les fueron conferidas a cada una de estas entidades.

En el caso de la ONAPRE, dentro sus principales funciones se encuentran elaborar y hacer el debido proceso de seguimiento y evaluación del presupuesto nacional, basado en la metodología de presupuesto por proyecto. Sin embargo, los funcionarios entrevistados, afirmaron que el seguimiento de la ejecución presupuestaria no se realiza de forma adecuada, ya que las capacidades de la ONAPRE para la recepción y procesamiento de los instructivos diseñados para tal fin son limitados. Por un lado, no cuenta con una herramienta informática acorde para recibir la información en un tiempo oportuno, ni con el personal necesario. Por otro lado, existe un alto grado de incumplimiento por parte de los entes y órganos en la obligación de reportar los instructivos de ejecución presupuestaria. De hecho, sus actividades se han visto relegadas en los últimos años a la mera asignación de recursos a órganos y entes.

En relación a la ONT, cuya dependencia se encarga de todo lo referente a los recursos financieros, los entrevistados manifestaron, que las operaciones de registro de ingresos públicos se realiza de forma manual, lo cual conlleva a un rezago en el cierre de la cuenta de ingresos, situación que impide controlar y coordinar la planificación financiera del sector público de forma oportuna tal como lo establece la LOAFSP 2015. Al respecto, los entrevistados aseguraron que el cierre de la cuenta de ingresos, solo se ha realizado hasta el año 2016 y está en curso la elaboración del cierre de la cuenta de ingresos del 2017, al momento de escribir esta investigación.

Por otro lado, la ONT dentro de sus funciones debe efectuar los pagos autorizados en la Ley de Presupuesto, es decir, que debe consumir solo aquellas erogaciones que cuentan con una orden de pago, siempre que exista la disponibilidad presupuestaria para la partida a pagar. No obstante, los funcionarios entrevistados, señalaron que desde el ejercicio fiscal 2017 hasta el momento de realizar esta investigación, se están efectuando “adelantos financieros” a ciertas partidas presupuestarias que no cuentan con disponibilidad financiera y cuya aprobación de créditos adicionales se realiza a destiempo, situación que se origina por la intencionalidad del

---

<sup>14</sup> Por razones de seguridad y dado el acoso del Gobierno a los empleados públicos, el cual ha sido denunciado en diversidad de ocasiones, los funcionarios solicitaron no revelar sus nombres. Ver reporte de Sarmiento (28 de julio de 2017) en <http://cronica.uno/acoso-gobierno-empleados-publicos-no-tiene-limite/>

Ejecutivo en subestimar los montos del presupuesto en un contexto de alta inflación, así como por la improvisación en la programación presupuestaria<sup>15</sup>.

Tal como se mencionó previamente la Ley de Presupuesto Anual se somete a la aprobación de instituciones ajenas a la Asamblea Nacional. Naturalmente, el desconocimiento de estas instituciones para efectuar un análisis coherente de las distintas políticas presupuestarias, planteadas en base a premisas macroeconómicas subestimadas, impiden el control y manejo apropiado de los recursos públicos. La improvisación queda manifiesta con la aprobación de créditos adicionales y rectificaciones presupuestarias desde el primer mes del año fiscal referido, lo cual afecta la operatividad técnica y de Ley de la ONT y del resto de las oficinas nacionales de la administración financiera pública.

En relación a la ONCP, esta se encarga de todas las funciones referidas al crédito público de la República: administración, control, autorización, establecimiento de normas de regulación y publicación de saldos de la deuda. Sin embargo, la ONCP no hace públicos los saldos de la deuda del Gobierno Central, o al menos no de forma directa<sup>16</sup>, desde el III trimestre de 2017. Esta situación de opacidad en la información puede ser atribuible a los severos conflictos de índole político, que han conducido a la usurpación de competencias que conciernen a la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo Nacional, para aprobar la Ley de Endeudamiento Anual de los años fiscales 2017, 2018 y 2019, a través de otras instancias institucionales distintas al parlamento. Estas leyes han sido publicadas en Gacetas Oficiales Extraordinarias.

En referencia a la ONCOP, su función principal es elaborar la cuenta general de hacienda (CGH), la cual debe ser entregada a la Asamblea Nacional, antes del treinta (30) de junio, posterior al ejercicio económico financiero del año inmediatamente anterior. La CGH expresa los resultados operativos, económicos y financieros de la gestión pública anual. Además, debe contener, entre otros aspectos, los estados financieros consolidados del sector público, estados de situación de movimientos, tanto de ingresos como de la deuda pública y situación de los pasivos laborales (art. 133, Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público 2015). No obstante, la ONCOP ha omitido la disposición de Ley sobre la publicación y entrega de la CGH, lo cual ha sido manifestado en reiteradas ocasiones por la actual Asamblea Nacional a través de los acuerdos sobre el manejo inconstitucional e ilegal de la

---

<sup>15</sup> Estas afirmaciones se sustentan en los trabajos de Rangel, C. (2013 y 2018).

<sup>16</sup> Ante compromisos internacionales la ONCP ha publicado no de forma directa los saldos de la deuda en el "Annual Reporto n Form 18-K to the United States Securities and Exchange Commssion for fiscal year 2017

administración pública desde 2017<sup>17</sup>. Conviene destacar que, en la entrevista realizada a los funcionarios adscritos a esta oficina señalaron que la CGH se encuentra elaborada hasta el año 2016, empero esta es utilizada únicamente para consumo interno del ministerio.

Por otro lado, en las respectivas entrevistas realizadas, se hizo hincapié en la falta de una herramienta informática que permita la interrelación de la información de las oficinas responsables de los sistemas. Al respecto la LOAFSP 2015, establece como herramienta principal de inclusión e interacción de los sistemas el Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), herramienta diseñada desde 1995, como parte del programa de modernización de la administración financiera pública (Cordiplan, 1999). Empero, según la información suministrada, a la fecha de escribir estas líneas, la herramienta solo cuenta con el módulo de egresos, es decir, solo registra las operaciones de gastos, excluyendo las operaciones de tesorería, presupuesto y crédito público. Si bien, las oficinas de presupuesto y crédito público cuentan con herramientas informáticas independientes, su capacidad se ve limitada por la falta de mantenimiento y adecuación de las modificaciones introducidas en la Ley, así como también por falta de personal calificado. Esta desvinculación tecnológica dificulta de cierto modo la elaboración de reportes acordes a lo establecido en la normativa referida.

La falta de integración tecnológica en materia de administración financiera pública provoca fragmentación y duplicación de información, dificultando a su vez el uso de datos en los procesos de planificación y administración de los recursos y falta de transparencia y rendición de cuentas de las transacciones fiscales.

La modernización tecnológica de los sistemas de administración pública, resulta esencial para contar con información oportuna y de calidad, tal como lo plantea la LOAFSP. A lo largo del periodo de estudio, se han suscrito distintos acuerdos con organismos multilaterales para la modernización del Estado y mejorar dichas herramientas tecnológicas<sup>18</sup>. Aun así, estos acuerdos se han visto relegados por la alta rotación de ministros en materia de finanzas y planificación, y por la supresión y fusión del propio ministerio con otros ministerios, lo cual

---

<sup>17</sup> Ver Acuerdo Sobre el Manejo Inconstitucional e Ilegal de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2018 y 2017.

<sup>18</sup> Estos acuerdos han se han dado particularmente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destacando: Programa de Administración Aduanera y Tributaria, 2005; Fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del Sistema de Estadísticas Nacional (SEN), 2006; Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Pública por Resultados, 2007; Transferencias de Conocimientos de Estadísticas Fiscales en México, 2017. <https://www.iadb.org/es/projects-search?query%5Bcountry%5D=VE&query%5Bsector%5D=RM&query%5Bstatus%5D=&query%5Bquery%5D=>

ha implicado cambios frecuentes en los reglamentos internos, afectando con ello el desenvolvimiento y la coordinación de los sistemas de la administración financiera pública. Desde 1999, se han nombrado 13 ministros de finanzas.

El incumplimiento de las reglas fiscales por parte del Ejecutivo Nacional, la omisión del poder legislativo de crear y aprobar leyes y de ejercer el debido control político de la ejecución presupuestaria, en los años que tuvo mayoría favorable al partido de gobierno y luego de que en el año 2015, cambia su composición política e intenta ejercer su función de control es desconocida por el Ejecutivo Nacional, unido a la inobservancia por parte de la Contraloría General de la República de ejercer sus atribuciones de control en el ámbito fiscal, trajo como consecuencia la expansión de déficits fiscales y por ende un crecimiento insostenible de la deuda pública, durante los últimos 20 años, de acuerdo con los datos que serán mostrados en el siguiente apartado.

El deterioro de los servicios públicos que se vive en la actualidad, no es más que el reflejo de una precaria planificación presupuestaria, acentuada por la poca transparencia en el manejo de los recursos públicos y exacerbada con la creación de distintos fondos parafiscales y extrapresupuestarios, a través de los cuales se ejecutan gastos de inversión que son manejados con total discrecionalidad por el Ejecutivo Nacional.

Naturalmente, la ausencia de controles formales y ciudadanos, la opacidad de la administración financiera, la concentración de poder y la distorsión en la planificación de metas sin indicadores objetivos, conllevan a incrementos sustanciales en los niveles de corrupción. En relación a esto último, Venezuela se ha ubicado en los últimos cuatro (4) años como el país más corrupto, en comparación con el resto de países de América Latina, según el informe del índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional en 2018<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva de la teoría institucional, desarrollada por North (1990), el papel de las instituciones, entendidas éstas como las “reglas de juego” son determinantes en el desempeño económico de los países, pues definen la estructura de incentivos de la economía interna. En el campo de las finanzas públicas, las instituciones son importantes para alcanzar multiplicidad de objetivos, desde la moderación de los choques externos, hasta la eficiencia y la eficacia de los gastos y de la estructura impositiva y del propio crecimiento del económico.

---

<sup>19</sup> <https://transparencia.org.ve/project/annual-report-of-corruption-in-venezuela/>

Sin embargo, su efectividad depende de los incentivos y prácticas políticas, en función de cómo sea el Estado será el fisco (Caballero, 2002). Como se hizo evidente, la institución fiscal en Venezuela, refleja un panorama de gran debilidad, consecuencia de las malas prácticas de los gobiernos de turno. Las reglas fiscales solo constituyen un referente jurídico, que han sido omitidas y en algunos casos desarticuladas por el propio Ejecutivo Nacional. Esta situación se opone a la implementación de un Estado contractual, como lo establece la Constitución Nacional, en el que la toma de decisiones se realiza en función de maximizar el bienestar de los ciudadanos y en pro del crecimiento económico. Por el contrario, la actuación del Estado, durante el periodo de estudio, se configuró hacia un Estado depredador, dedicado a preservar sus intereses particulares, mediante la devastación de las instituciones.

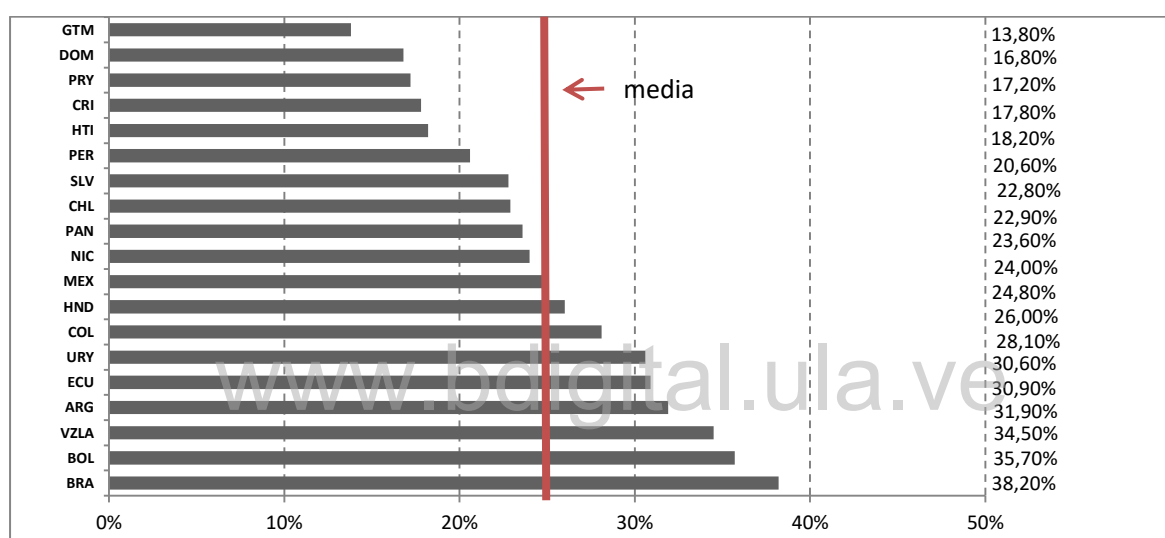
#### **4.2 Tamaño y Estructura del Estado Venezolano, durante 1999-2017**

El tamaño del Estado suele referirse al peso del sector público en la economía, la forma habitual de estimar este indicador es a través de las cuentas fiscales consolidadas, específicamente mediante el gasto público como proporción del PIB. En el caso de Venezuela, la aproximación fiscal al tamaño del Estado presenta algunas limitaciones en cuanto a la disponibilidad de la información. La principal restricción radica en que las estadísticas del sector público disponibles contienen información solo de una parte de las entidades públicas, aunque en la práctica se puede afirmar que son las más representativas, y solo se encuentran disponibles hasta el año 2017. Sin embargo, un factor positivo lo constituye el hecho que parte de los gastos que no se consolidan se ven reflejados indirectamente en las transferencias que realiza el Gobierno Central y PDVSA al resto de entidades no consolidadas, por lo que las estadísticas fiscales no están alejadas, en general, del tamaño real del sector público.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente, el Gráfico 2 muestra la tendencia promedio del gasto público en Venezuela y de los países de América Latina, durante el periodo 1999-2017. En un extremo se ubica Brasil, Bolivia y Venezuela, como los países con un gasto superior al 34% del PIB. En el otro extremo, se ubica República Dominicana y Guatemala, cuyo nivel de gasto público promedio es inferior al 17% del PIB. Solo ocho (8) de los países seleccionados tienen un nivel superior a la media (25% del PIB).

Tal como lo afirma Radics (2017), el tamaño del sector público no refleja necesariamente su desempeño, este resulta ser, aunque en menor medida que los ingresos, sensible al desarrollo económico asociado a las condiciones macroeconómicas y al ciclo económico. Además, refleja políticas pasadas y presentes, por lo que, realizar afirmaciones *a priori* sobre las diferencias entre los distintos niveles gastos de los países de América Latina, resultaría apresurado y además se aleja de los objetivos planteados en la presente investigación.

**Gráfico 2. Gasto Público Promedio en los Países de América Latina, 1999-2017**  
Como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019 y del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela

Sin embargo, un componente clave en las diferencias observadas entre los distintos tamaños del sector público de los países de América Latina, puede ser atribuible al ingreso per cápita de cada país. La tendencia mundial, ha sido que los países más ricos o con mayor renta per cápita asumen mayores niveles de gasto público (Izquierdo *et al*, 2017). Esta dinámica entre gasto público y renta per cápita, es lo que se conoce dentro de la teoría de hacienda pública, como la Ley de Wagner<sup>20</sup>. La Ley establece que a medida que una nación experimenta un crecimiento y desarrollo económico, las sociedades se impulsan a favor de una mayor participación del Estado en la economía; y es que al hacerse las sociedades más desarrolladas estas se vuelven más complejas, presionando a un gasto mayor, ya que el Estado deberá ampliar la provisión de bienes y servicios públicos para atender la demanda de los

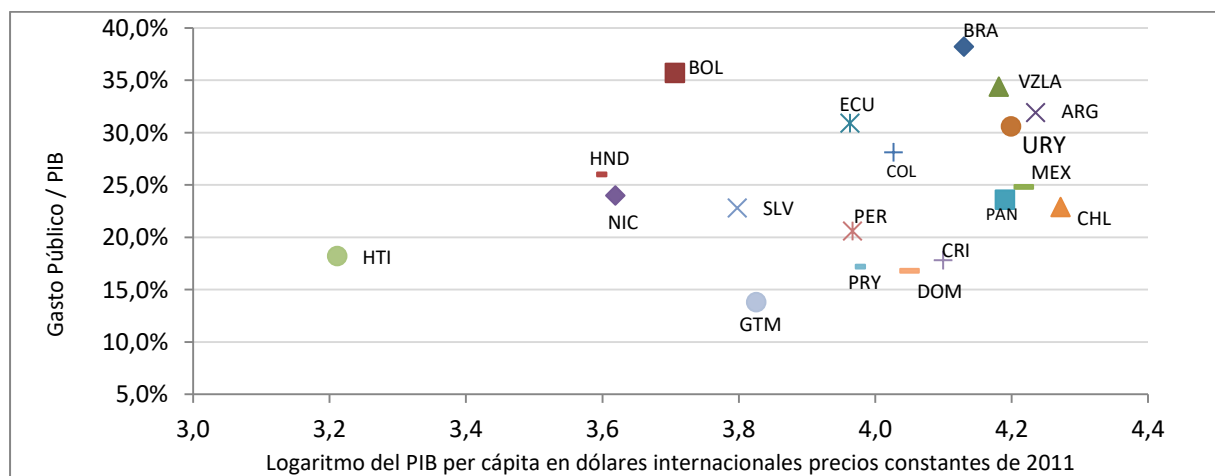
<sup>20</sup> Esta Ley también es conocida como Ley de crecimiento secular del gasto público.

ciudadanos, y por lo tanto hay que gastar más (Rodríguez & Venegas, 2013). Sin embargo, esto no indica que tan eficiente sea el gobierno en la prestación de servicios, ni la calidad de los mismos.

El Gráfico 3 muestra una estimación del resultado de la Ley de Wagner para Venezuela y el resto de países de América Latina. De acuerdo con la metodología utilizada por Izquierdo *et al* (2017) y replicada en esta investigación, los países con menores ingresos per cápita gastan alrededor de 20% del PIB, los más ricos superan en gastos el 30% del PIB y los países industrializados sobrepasan en gastos el 40% del PIB. Los resultados obtenidos reflejan que los países con niveles de gastos en proporción al PIB por encima del 30%, con excepción de Bolivia, registran en promedio un nivel alto de renta per cápita, lo que corrobora la hipótesis de la Ley de Wagner.

Conviene destacar que, pese a la crisis económica registrada en Venezuela desde 2014, los cálculos muestran que hasta 2017, Venezuela se ha ubicado en promedio como un país de renta per cápita alta en comparación con el resto de países de América Latina. Por otro lado, se observa que en economías como la chilena, el sector público es sustancialmente inferior si se considera que sus ingresos son relativamente altos, mientras que en Bolivia los gastos son altos en comparación con ingresos relativamente bajos.

**Gráfico 3. Ley de Wagner en los Países seleccionados de América Latina, promedio de los gastos y PIB per cápita 1999-2017.**



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019 y del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela

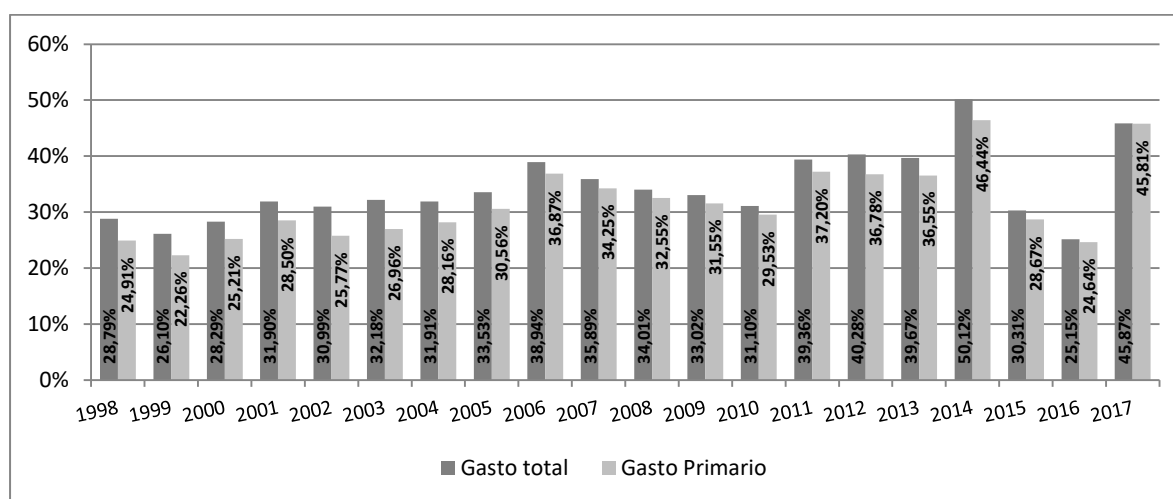
Ahora bien, centrándonos en la económica venezolana, el Gráfico 4 muestra la evolución del gasto primario (excluye pagos por conceptos de intereses de deuda pública) y total del sector público, en el que se evidencia una clara tendencia expansiva en distintos sub-periodos. En lo que podría denominarse la primera etapa de crecimiento (1999-2006); el gasto primario se elevó 14,6 puntos porcentuales del PIB, mientras que el gasto total registró un crecimiento de 12,84 puntos porcentuales del PIB. Luego, ambos gastos comienzan a desacelerarse a razón de 1,5 puntos porcentuales del PIB (2007-2010), el resultado del primer año de este periodo puede atribuirse a un ajuste en el gasto del Gobierno Central tras la celebración de las elecciones presidenciales en 2006, mientras que el declive de los años siguientes coincidió con la contracción económica registrada en 2008-10, consecuencia de la crisis financiera mundial que afectó de forma negativa al mercado petrolero internacional. En este contexto, se acordó en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), reducir las exportaciones de crudo para paliar el declive del precio del barril, con esta medida, aunque de forma eventual, se produjo una reducción de los aportes fiscales petroleros al gobierno venezolano, e indirectamente influyó en la contracción del gasto.

A partir de 2011, la economía venezolana comienza a recuperarse, producto del alza sustancial de los precios petroleros que se mantuvo hasta mediados de 2014, y con ello se origina la segunda etapa de crecimiento del gasto público primario y total, los cuales se elevaron hasta alcanzar 46,44% y 50,12% del PIB en 2014, respectivamente. En esta segunda etapa, la relación gasto/PIB superó el máximo registrado en 2006.

Posteriormente, en los años 2015 y 2016 se produce una brusca caída del gasto primario total en términos del PIB, lo cual es atribuible a la contracción económica que se registra en el país desde mediados de 2014, producto entre otras cosas de la caída del precio del barril petrolero y la merma en la producción. No obstante, en 2017 se revierte la tendencia contractiva del gasto y se ubica en proporción al PIB en un nivel similar al registrado en la segunda etapa de crecimiento. La relación gasto primario y total se mantuvo casi en la misma proporción en los tres (3) últimos años del periodo de estudio.

#### Gráfico 4. Evolución del Gasto Total y Primario del Sector Público Consolidado en Venezuela, 1998-2017

En porcentaje del PIB

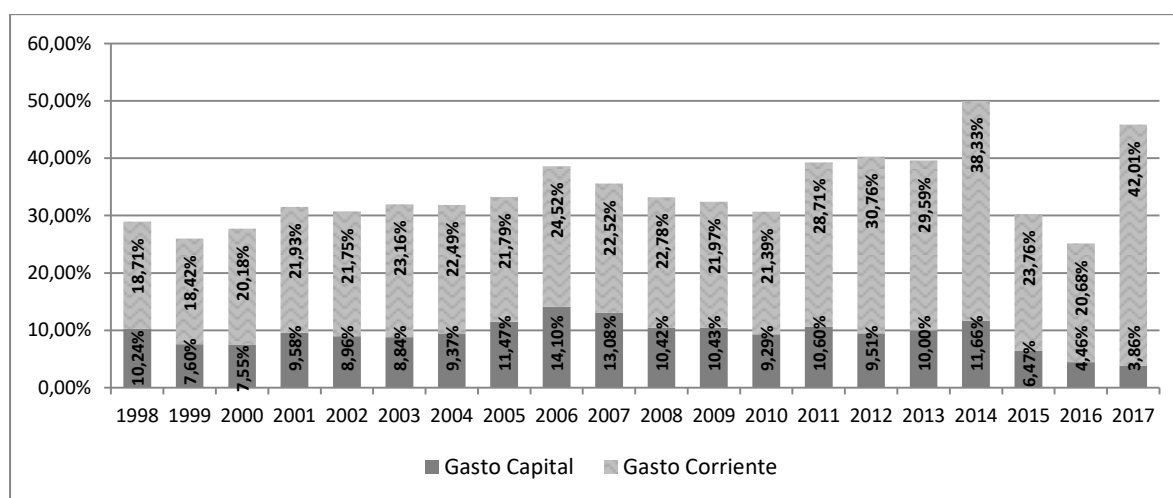


Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En cuanto a la composición económica del gasto primario, esta se mantuvo relativamente constante hasta el año 2014 (Gráfico 5). Dos características comunes se pueden distinguir de ambas etapas de crecimiento del gasto primario. La primera, en ambas etapas el gasto ha sido impulsado por alzas en las erogaciones corrientes no salariales (transferencias corrientes) incluyendo los pagos de pensiones. La segunda característica, es que ambas fases coincidieron con la entrada de mayores ingresos derivados por la exportación de petróleo, lo cual resulta típico en un país cuya economía depende en gran medida de materias primas no renovables, en las que el gasto público primario tiende a elevarse en periodos de expansión económica y se contrae en periodos recesivos, asumiendo con ello una postura fiscal que va con el ciclo económico (Tromben, 2016). Ese comportamiento resulta contrario, a las buenas prácticas señaladas en la teoría de política fiscal, la cual enfatiza que los gobiernos deberían mantener un comportamiento contra cíclico de ingresos y gastos públicos, ya que así se logra, en cierto grado, estabilizar las fluctuaciones económicas, proporcionando a su vez bienestar social, en el sentido de que estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos (Eyraud & Gaspar, 2017).

### Gráfico 5. Composición Económica de gasto del Sector Público Consolidado en Venezuela, 1998-2017.

En porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En las transferencias corrientes se pueden distinguir las dirigidas a entidades públicas y las destinadas al sector privado. Por el lado de las entidades públicas, cobran especial importancia las destinadas a los fondos con personalidad jurídica, los cuales ejecutan gastos de inversión fuera del presupuesto nacional, tales como el FONDEN, el Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción, Fondo Conjunto Chino Venezolano, entre otros. Además, se incluyen en este rubro lo destinado a entidades descentralizadas con y sin fines empresariales, las cuales han crecido en número. Para el año 2000 el sector público estaba conformado por 555 entes descentralizados de la administración central y en el año 2017 por 847 entes descentralizados<sup>21</sup>. Adicionalmente, en esta categoría se incluyen las transferencias a los otros niveles de gobierno: regional y municipal.

Por el lado del sector privado, las erogaciones son destinadas principalmente al pago de pensiones; es importante resaltar el incremento significativo del número de pensionados a partir del año 2010, resultado de los programas de bienestar social para la población de edad avanzada llevados a cabo por el gobierno. Para finales de noviembre de 2018<sup>22</sup>, el número de

<sup>21</sup> Cifras correspondientes a las publicadas en el Informe de Gestión de la Contraloría General de la Republica. Estas cifras no incluye los entes descentralizados adscritos a gobiernos estales y municipales. Al momento de escribir esta investigación la Contraloría no ha publicado el informe de gestión del año 2018.

<sup>22</sup> Cifras según notas de prensa de gobierno nacional. Ver <https://www.conelmazodando.com.ve/solo-en-revolucion-el-numero-de-pensionados-paso-del-387-mil-a-4-millones>

beneficiarios de pensiones se ubica en más de 4,2 millones de personas, en contraste con el número de pensionados registrados en 1999, el cual se ubicó en 435 mil beneficiarios.

En cuanto a los costos salariales, resulta relevante acotar que en la primera etapa de crecimiento estos se mantuvieron como proporción del PIB, alrededor de 4,3%. De hecho, esta proporción se mantuvo relativamente constante en los años en los que el gasto primario comenzó a decrecer. En la segunda etapa de crecimiento del gasto primario, por el contrario, los costos salariales tendieron a incrementarse, superando el 5% del PIB. Sin embargo, esto no debe interpretarse *a priori* como una mejora en el poder adquisitivo de los trabajadores del sector público, pues por un lado el número de empleados públicos ha ido en aumento y por el otro lado, los incrementos salariales no se corresponden con los niveles de inflación.

El gasto de capital del sector público consolidado, por su parte, tendió a declinar a partir del año 2006, intensificándose en periodos de contracción económica (Gráfico 5). Entre 2003 y 2006 estas erogaciones sostuvieron un crecimiento continuo y alcanzó en este último año un máximo histórico. Luego, comenzó a decrecer en más de un punto porcentual del PIB, con excepción del ligero incremento entre 2012 y 2014. En los años subsiguientes, decreció de forma continua hasta alcanzar niveles mínimos en proporción del PIB. Al respecto, es importante acotar que el descenso del gasto de capital como proporción del PIB no refleja la ola de nacionalizaciones y expropiaciones de empresas que tuvo lugar en el país a partir de 2007. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el Estado ha llevado a cabo proyectos de inversión en infraestructura, a través de diversos fondos, principalmente a través de FONDEN, Fondo Conjunto Chino Venezolano (FCCV)<sup>23</sup>, Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción y a través de PDVSA que no son reflejados propiamente en las estadísticas fiscales del sector público.

En contraste con esto, cuando se analiza la formación bruta de capital fijo pública<sup>24</sup> (FBKFP) reportada por el BCV, en abril de 2019, se evidencia un crecimiento sostenido hasta el año 2015, tanto a precios constantes de 2007 como porcentaje del PIB (Gráfico 6). Los niveles de FBKFP reportados son extraordinariamente elevados en comparación con los gastos por este

---

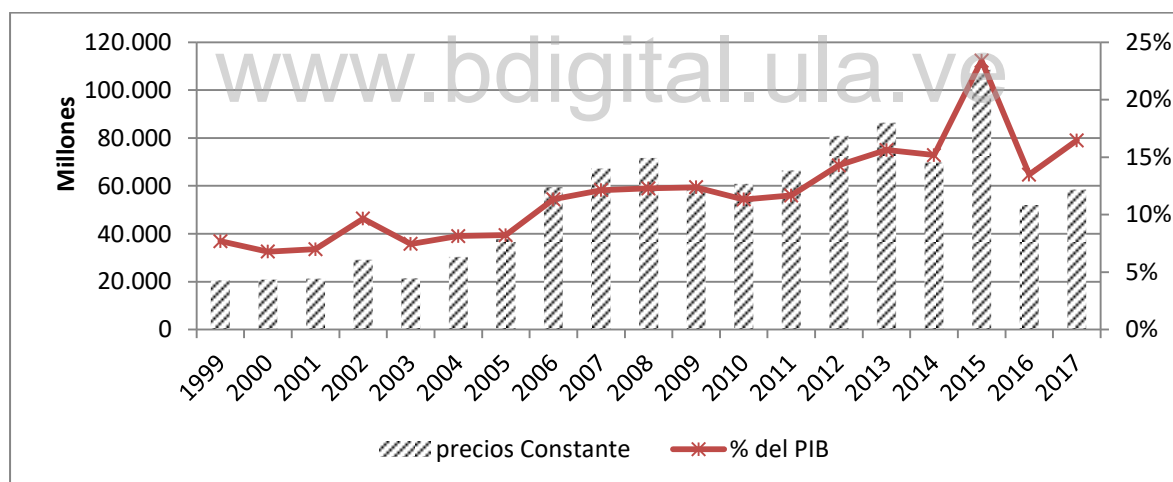
<sup>23</sup> A la fecha de escribir la presente investigación, no existe información pública sobre el manejo de los recursos por parte del FCCV.

<sup>24</sup> La formación bruta de capital fijo (también llamada inversión fija) es el principal componente de la inversión pública, y consiste principalmente en infraestructura de transporte, pero también incluye infraestructura como edificios de oficinas, viviendas, escuelas, hospitales, etc.

concepto de los países de América Latina, en relación al tamaño de cada economía, los cuales oscilan en promedio en 2,6 % del PIB, siendo Perú (5.5% del PIB) y Colombia (3.1% del PIB) los que registran mayor inversión<sup>25</sup>.

Sin embargo, estas inversiones públicas reportadas por el BCV y por el Ministerio de Economía y Finanzas, no se tradujeron en crecimiento económico ni en mejoras de la infraestructura pública, por el contrario en los últimos años se registra un deterioro desmesurado de la economía y de la infraestructura pública en general (hospitales, escuelas, carreteras entre otros) y servicios públicos básicos (agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte, entre otros)<sup>26</sup>, e incluso se observa en el detrimento de la industria petrolera<sup>27</sup>. Al respecto, según las cifras publicadas por el BCV, el sector construcción se ha contraído más del 90 % desde 2013 hasta 2018.

**Gráfico 6. Formación Bruta de Capital Fijo Pública en Venezuela, 1999-2017**  
En millones de Bolívares constantes de 2007 y como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios en base a los datos de Banco Central de Venezuela

<sup>25</sup> Estimaciones publicadas por el BID en Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2017.

<sup>26</sup> Diversas organizaciones de carácter no partidista han denunciado la decadencia de la infraestructura y servicios públicos: Colegio de Profesores de Venezuela en 2018 en el Diario la Nación; Federación de Asociación de Profesores Universitarios (Fapuv) a través de entrevistas al periódico el Nacional (2017), Organización Panamericana de la Salud, informe sobre situación sanitaria en Venezuela, 2018; Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019.

<sup>27</sup> Al respecto, los hallazgos de Transparencia Venezuela expuestos en los documentos: Empresas propiedad del Estado en Venezuela; Un modelo de control del Estado (2017); Empresas propiedad del Estado en Venezuela; Un modelo de control parte II (2018), corroboran la mengua en la calidad de los servicios básicos y la pésima gestión de sectores agroalimentario, petrolero, metalúrgico, entre otros, en los que ha participado el sector público. <https://transparencia.org.ve/empresas-propiedad-del-estado/>

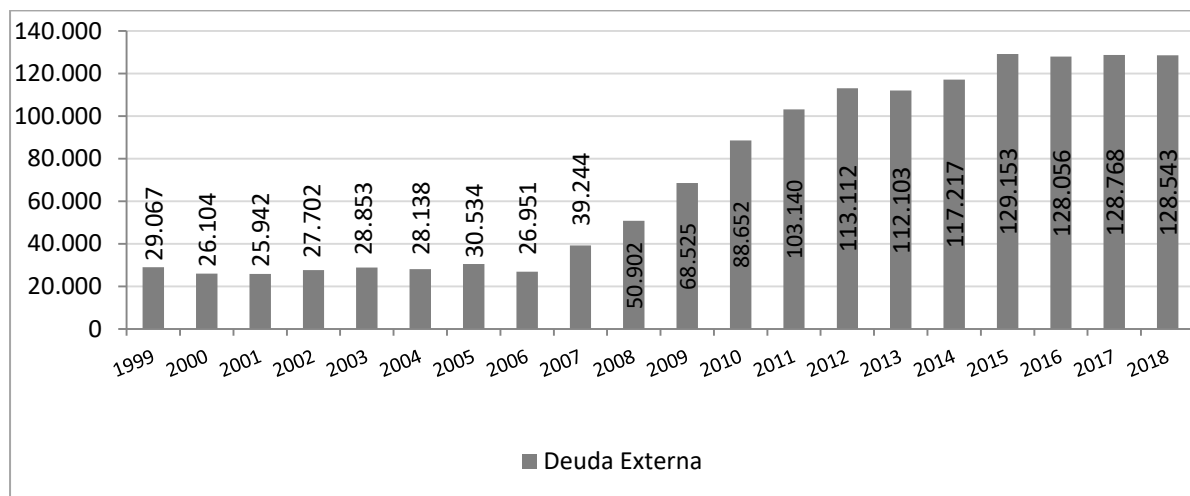
En este orden de ideas, otro aspecto clave del comportamiento del gasto, es la reducción de la brecha entre el gasto total y el gasto primario en puntos del PIB, particularmente en los últimos años, esto significa que las erogaciones por servicio de la deuda han disminuido. No obstante, tal como se evidencia en el Gráfico 7, a lo largo del periodo la deuda pública externa ha tenido una tendencia creciente, por lo que la disminución de la brecha entre gasto primario y gasto total, no obedece a una reducción de los saldos de la deuda pública, sino más bien al incumplimiento en el pago del servicio de la deuda. Al hacer esta afirmación estamos obviando lo referente a la deuda pública interna, esto motivado a la distorsión sobre el saldo de la deuda, que se produce por la política de tipo de cambio fijo que se mantuvo desde 2003 hasta 2017, más adelante abordaremos este tema con mayor amplitud.

En este contexto, conviene destacar que el gobierno venezolano mantiene diversos compromisos de deuda con socios comerciales particularmente con China y Cuba, y más reciente con Rusia, los cuales son pagados en especie, principalmente con barriles de petróleo. Entre estos acuerdos destacan los suscritos con China: Fondo Conjunto Chino Venezolano suscrito en 2008 y el Acuerdo sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo suscrito en 2010. Con Cuba acuerdos de cooperación en materia de salud y educación, iniciados desde 2003 y con Rusia acuerdos de financiamiento a través de la concesión de pozos petroleros en la Faja del Orinoco.

No obstante, estas transferencias en especie no se reflejan en las cuentas consolidadas del sector público aquí descritas, ya que no representan un flujo en efectivo, además, existe un alto grado de hermetismo por parte del gobierno en hacer pública la magnitud de la deuda y la cuantía de dinero que representa las erogaciones en especie por concepto de servicio de deuda transferido a estos países.

### Gráfico 7. Saldo de la Deuda Pública Externa en Venezuela, al cierre del periodo

En Millones de dólares.



Fuente: Banco Central de Venezuela

En relación a lo anterior y dada la dinámica de las erogaciones del sector público, el crecimiento observado del tamaño del Estado no parece responder a una estrategia deliberada para fomentar la producción o el crecimiento económico, ni mucho menos incentivar la eficacia y eficiencia de las funciones del Estado por esta vía. En primer lugar, los ascensos del gasto coinciden con periodos de altos precios de la cesta petrolera venezolana, principal producto de exportación, mostrando con ello un claro comportamiento pro-cíclico<sup>28</sup>. El crecimiento en el precio de este rubro permitió impulsar un gasto excesivo para sostener el denominado “Socialismo del Siglo XXI”, a su vez que no se generaron ahorros para periodos de menores ingresos, como consecuencia no se aisló la economía doméstica de los choques externos, sino por el contrario se exacerbó su efecto.

En segundo lugar, el crecimiento del gasto se produce de forma paralela con un desplazamiento de la utilización del presupuesto en áreas prioritarias y el uso de mecanismos extrapresupuestarios para fortalecer el apoyo político del denominado modelo socialista, lo cual se corresponde explícitamente con la teoría del clico político-económico-electoral descrito en Albi *et al* (2000). En efecto, desde 2002 el Gobierno imperante ha utilizado diversos controles centralizados instrumentados como mecanismos de dominación política y

<sup>28</sup> En relación a la comportamiento de la política fiscal venezolana, las investigaciones realizadas por Zambrano (2009), Guerra (2008) y Arguelles (2012) han corroborado el carácter pro cíclico de la las finanzas públicas venezolanas, desde hace varias décadas.

social, como son las Misiones Sociales, a través de las cuales el Estado asigna recursos financieros y en especie a los ciudadanos por periodos prolongados para luego exigir lealtad a los electores<sup>29</sup>. Cabezas (2018) enfatiza que el pragmatismo político marcó el surgimiento y el reimpulso de estos programas, por lo que las razones sociales no eran un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar objetivos políticos.

En suma, una consideración importante sobre el crecimiento del tamaño del sector público venezolano, es que este responde particularmente a prácticas políticas y sociales instrumentadas para garantizar el predominio de un grupo político en el poder, a expensas del colapso de la industria petrolera, sector privado y del bienestar de los ciudadanos, alejándose propiamente de las elecciones de los consumidores y de la toma de decisiones descentralizadas. Obsérvese que parte de estos gastos son llevados a cabo por PDVSA, por lo que no responden necesariamente a políticas fiscales. En este sentido, para tener una visión más realista de las acciones fiscales, conviene desagregar tanto los gastos como los ingresos del Gobierno Central (GC), pues es quien ejerce mayor predominio y control de la política fiscal venezolana. Si bien, existen otros niveles de gobierno: regional y municipal, los gastos llevados a cabo por estas jurisdicciones no se consolidan en las estadísticas fiscales, empero parte de estas transacciones están inmersas en las transferencias que realiza el GC a estos niveles de gobierno. Lo mismo ocurre con los ingresos fiscales, tanto los gobiernos regionales como municipales tienen la potestad, avalada en la Constitución para recaudar ciertos tipos de impuestos, aunque estos en la práctica no son muy significativos.

### 4.3 Gastos del Gobierno Central

La evolución del gasto del GC sigue un comportamiento similar al observado en el gasto del sector público consolidado. El Gráfico 8, muestra los gastos del GC como proporción del PIB y a precios constantes de 2007. Tal como se observa los niveles del gasto siguen una tendencia alcista tanto en términos reales como porcentaje del PIB, hasta el año 2014. Posteriormente, los niveles de gasto comienzan a descender, con excepción del 2017 en el que se registra un incremento del mismo, para luego registrar en 2018 valores mínimos en

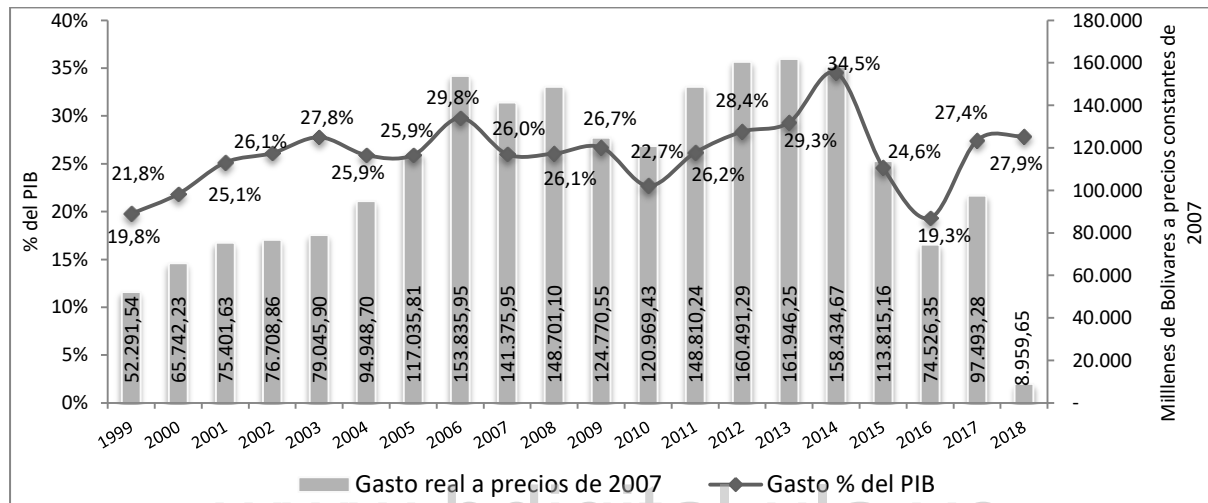
---

<sup>29</sup> Al respecto el documento elaborado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales “Las Misiones Sociales en Venezuela” (2008), destaca el papel populista y de dominación que ejercen estos programas sociales. Así mismo, la organización Transparencia Venezuela, ha destacado en diversos informes como lo es “Apartheid Revolucionario”, la coacción social que existe a través del Carnet de la Patria y la ola de corrupción que ronda al Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP).

términos reales, lo cual es explicado por los niveles de hiperinflación registrados desde noviembre de 2017 y durante todo el año 2018, también influyó en este resultado la contracción de la actividad económica desde 2014. Nótese que en términos del PIB, para 2018 registró un incremento de 0,5 puntos porcentuales respecto al 2017.

**Gráfico 8. Gasto total del Gobierno Central, 1999-2018**

En porcentaje del PIB y en millones de Bolívares constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

El gasto del GC se incrementó en promedio 10 puntos porcentuales respecto al tamaño de la economía, desde 1999 hasta 2018; incremento que obedece principalmente a mayores gastos corrientes, lo que refleja la inclinación del Estado en priorizar gastos actuales por encima de la inversión de capital, particularmente a partir de 2011, año en el que el sesgo entre gasto corriente y de capital se hizo más pronunciado (Gráfico 9). Es importante acotar que, el gasto de capital aquí mostrado incluye el 50% del situado constitucional, el cual según la Constitución Nacional, los gobiernos regionales y municipales deben destinar al menos el 50% del situado a gasto en inversión, esto se realiza de esta forma en el sentido de lo que debería ser según la legislación.

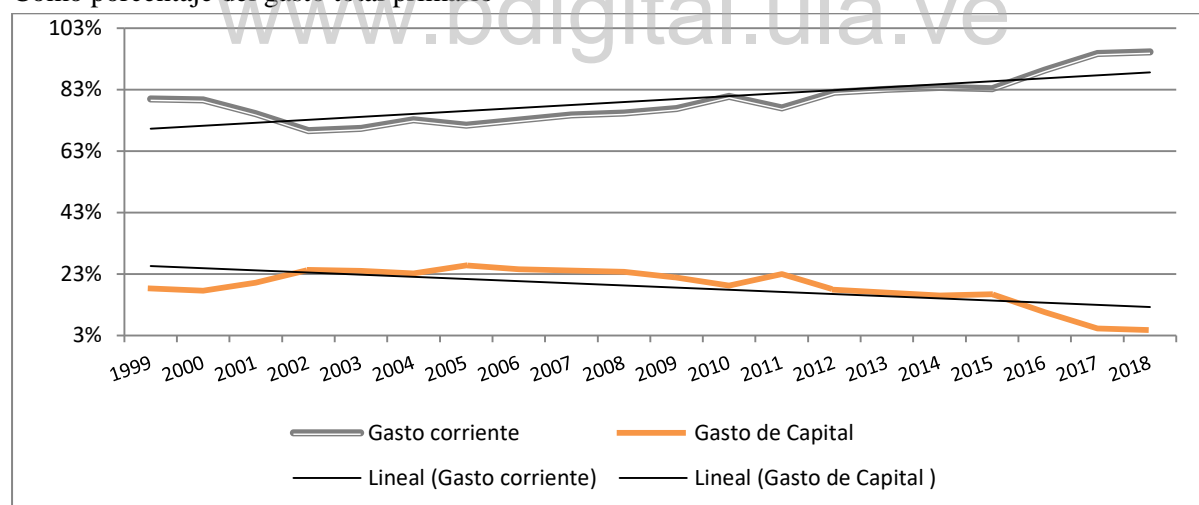
Dado que no se hace una consolidación de las estadísticas de los distintos niveles de gobierno, se imposibilita conocer con exactitud el monto del situado constitucional que los gobiernos regionales y municipales destinan a la inversión de capital. Como se mencionó anteriormente, al menos el 50% del situado debe ser destinado a gasto de inversión. Sin

embargo, en la práctica esto no parece ser así, de hecho los proyectos de inversión en estas jurisdicciones es financiado en gran medida, por aportes del Fondo de Compensación Interterritorial y en algunos casos por el FONDEN.

Como ya se ha mencionado previamente, el Estado venezolano también ejecuta gasto de inversión a través del FONDEN, Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción, Fondo Conjunto Chino Venezolano entre otros, lo que puede explicar en cierto modo la reducción de este componente del gasto en el Presupuesto Nacional. De acuerdo a lo publicado en el informe U.S Securities and Exchange Comision- 18k form 2017, por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, reportó que los gastos del FONDEN ascienden desde 2005 hasta 2017 a 113.836 millones de dólares. Por su parte, la información sobre el manejo de los otros fondos es precaria lo que imposibilita realizar un análisis completo del gasto en inversión que adquiere un carácter presupuestario.

**Gráfico 9. Gasto Corriente y de Capital del Gobierno Central, 1999-2018**

Como porcentaje del gasto total primario



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Ahora bien, el incremento del gasto corriente observado, como porcentaje del PIB, se ha dado principalmente a través de aumentos en los salarios y transferencias corrientes, las cuales son difíciles de revertir, lo que explica de cierto modo la tendencia creciente del gasto en el presupuesto. En este contexto, a partir de 2003 se inicia en Venezuela un cambio en la

conducción de la política económica, el Estado intensificó su intervención en la economía tanto en el aspecto normativo y como productor de bienes y servicios, lo que derivó en un incremento considerable de los gastos del GC, los cuales resultaron fortalecidos con el incremento del precio de la cesta petrolera venezolana desde mediados de 2003 hasta mediados del 2014, con excepción del declive en los precios del petróleo durante 2009 y 2010.

Como parte de las nuevas estrategias de gobernanza, el Ejecutivo Nacional inició un proceso de expansión del aparato burocrático, que se justificaba por las mayores atribuciones y competencias que el Estado estaba adquiriendo. Es así, que comienza a registrarse un aumento progresivo de ministerios y vicepresidencias en distintos sectores. En 1999 el Poder Ejecutivo estaba compuesto por 16 ministerios y una (1) vicepresidencia, incrementándose en número al cierre del año 2018, a 34 ministerios y siete (7) vicepresidencias. Así mismo, se amplió considerablemente el número de entidades administrativas con y sin fines empresariales, de 555 entes en 1999 a 847 en 2017, según informes de gestión de la Contraloría General de la República de 2017. Esto conllevó, de forma natural, a un aumento en el número de empleados públicos de la administración central, el cual se ubicaba a principios del periodo alrededor de 1.3 millones y para 2017 ascendieron a más de 2.7 millones<sup>30</sup>.

Por otro lado, las transferencias corrientes también incluyen las destinadas a los distintos programas sociales, mejor conocidos como “Misiones Sociales”, implementadas por el gobierno desde 2003, las cuales se han convertido en una referencia clave para distinguir la orientación de las políticas sociales durante el periodo de estudio. El objetivo de estos programas se orientó a lograr mayores niveles de inclusión, igualdad y justicia social en los sectores vulnerables y afines al gobierno, a través del subsidio directo y la aplicación de programas en las áreas de educación, salud, vivienda, alimentación y seguridad ciudadana, o así ha sido previsto en el desarrollo de cada uno de ellos. Conviene destacar que el Gobierno le transfirió responsabilidades a PDVSA y al FONDEN para que ejecutasen de forma directa erogaciones a estos programas y realizarán otras inversiones, de forma discrecional, información que se deriva de los estados financieros de PDVSA y de la ausencia de los proyectos del FONDEN en los Presupuestos Nacionales desde 2006.

---

<sup>30</sup> Esta cifra incluye los trabajadores de la administración central y de entes descentralizados sin fines empresariales, de los cuales 1.3 millones corresponden a empleados del gobierno central (ministerios, vicepresidencias, superintendencias, oficinas nacionales, etc.).

Así mismo, cobró importancia a partir de 2003, las transferencias directas a las comunidades, con el objetivo de fortalecer las asociaciones productivas y competitivas, a través de las denominadas “cooperativas”. Las cooperativas, contempladas en el marco del equilibrio económico, Capítulo 1 del Plan de la Nación 2001-2007, fueron percibidas como un instrumento fundamental para desarrollar la economía productiva. Esta política se reflejó en nuevas erogaciones para financiar estos grupos que incursionaban como nuevos productores en el mercado.

En esta misma línea, el GC fue adquiriendo mayor preponderancia en el sector productivo y financiero, que se materializó con la nacionalización, expropiación y creación de numerosas empresas en los distintos sectores: alimentación, manufactura, telecomunicaciones, banca, minería, turismo y transporte, así como también con un mayor control en el sector petrolero. Sin embargo, la rentabilidad de las empresas públicas con excepción de PDVSA<sup>31</sup>, se ve erosionada por distintos factores: 1) precios de bienes y servicios producidos por estas empresas, son económicamente no significativos (precios subsidiados); 2) mala gestión administrativa y operacional; 3) incremento desproporcionado de las nóminas por razones políticas y no por meritocracia; 4) casos de corrupción.

Las empresas públicas no petroleras se han convertido en una carga para el Estado, a principios del periodo las transferencias corrientes a estas entidades representaban tan solo 0,2% del PIB mientras que en 2018 ascienden a más del 2% del PIB. De hecho, el informe presentado por la organización Transparencia Venezuela, sobre empresas propiedad del Estado<sup>32</sup>, señalan que antes de 2003 estas empresas se quedaban con 1,1% del presupuesto de la nación, en cambio para 2015 demandaron más del 8,6% del presupuesto.

Otro factor de gran relevancia, tal como se señaló en el apartado sobre el tamaño del Sector Público, lo constituyen los recurrentes procesos electorales. Durante el periodo de estudio, casi todos los años en los que se celebraron elecciones políticas, han coincidido con un significativo incremento del gasto, que generalmente suele corregirse moderadamente en los años inmediatos a la elección, a excepción de los años 2012-13 en los que se celebró de

---

<sup>31</sup> La rentabilidad de PDVSA en los últimos años ha sido cuestionada por la inconsistencia presentada en los Estados Financieros. De hecho, PDVSA no publica los estados financieros desde 2016.

<sup>32</sup> Otro hallazgo en este estudio es la opacidad y la discrecionalidad de las empresas públicas. “La gran mayoría de las EPE no publica su presupuesto, estructura accionaria, estructura organizativa, sueldos y salarios de los empleados públicos, competencias del ente, planes estratégicos, planes operativos, normas que le rigen, contrataciones públicas, balance general y estados financieros.” <https://transparencia.org.ve/project/crisis-venezolana-esta-estrechamente-relacionada-con-la-corrupcion-y-el-mal-desempeno-de-las-576-empresas-propiedad-del-estado/>

forma continua elecciones presidenciales y posteriormente se registra fuerte crecimiento de los gastos como porcentaje del PIB, pero se mantuvo en valores reales. Conviene destacar que, para el año 2011-12 el gobierno imperante empleó la asignación de viviendas, a través de la denominada “Gran Misión Vivienda Venezuela”, cuyas erogaciones fueron llevadas a cabo principalmente por el Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción, que no se refleja en las estadísticas fiscales.

La evolución observada y las políticas de gastos implementadas por el GC, tanto en su componente corriente como de capital, responde particularmente a factores políticos e institucionales. De acuerdo con Van y Swank (1996) (citado en Izquierdo *at al*, 2017) los gobiernos de inclinación izquierdista suelen gastar más en seguridad social y aspectos populistas, es así que en esta clase de gobiernos los gastos de capital suelen ser proporcionalmente bajos frente a los gastos corrientes, tal como se corrobora en la dinámica del gasto del GC en Venezuela. Mientras que, los gobiernos con inclinación derechista se enfocan principalmente en gastos a futuro que generen mayor crecimiento económico, como lo es la infraestructura.

Las condiciones actuales en Venezuela, al momento de escribir esta investigación, permiten afirmar que el gasto presupuestario no se ha llevado a cabo de forma eficiente. Recordemos que la eficiencia del gasto alude a los efectos que éste tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados. Los niveles de pobreza, inseguridad e insalubridad en el país se han elevado considerablemente en relación a lo registrado a principios del periodo. Al respecto, los informes de la organización Transparencia Venezuela sobre el presupuesto nacional, destacan que, en los últimos años, se han hecho de lado las asignaciones presupuestarias a áreas consideradas prioritarias, como lo son la salud, educación y alimentación.<sup>33</sup> Por el contrario, el crecimiento el gasto se ha dado principalmente en pagos de salarios y transferencias, para mantener el aparato burocrático del Estado y los subsidios regresivos (gasolina, electricidad, agua, telecomunicaciones, entre otros) y en muchos casos transferencias directas, mantenidas por periodos prolongados, erogaciones que son difíciles de revertir.

---

<sup>33</sup> <https://transparencia.org.ve/project/analisis-de-presupuesto/>

#### 4.4 Ingresos del Gobierno Central

El GC es la entidad en Venezuela con mayor poder tributario, es decir, concentra las principales facultades para recaudar ingresos a nivel nacional, tanto de origen petrolero como no petrolero. Existen fuentes de ingreso tributarias para los otros niveles de gobierno, avaladas por leyes y ordenanzas estatales y municipales que permiten a estas jurisdicciones el cobro de ciertos tipos de tributos (impuestos a los minerales no metálicos, impuestos a actividades económicas, por publicidad y propaganda, propiedad inmobiliaria y de vehículos, tasas por tala de árboles, tránsito terrestre, entre otros). Sin embargo, estas no suelen ser significativas en las cuentas públicas. Por estas razones, es este apartado nos concentramos solo en los ingresos de la administración central.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, el Gráfico 10 muestra la evolución de los ingresos totales del GC, subdivididos en los componentes petroleros y no petroleros, durante el periodo 1999-2018, a precios constantes de 2007. Se observa un crecimiento continuo de los ingresos totales en los sub-periodos 2004-2008 y 2011-13, los cuales han correspondido con etapas de altos precios de la cesta petrolera venezolana y un mejor desempeño de la economía interna.

Una característica relevante de los ingresos del GC en el periodo de estudio, es el cambio de estructura respecto a su origen, petroleros y no petroleros, en distintos sub-periodos. Durante 1999-2005 se registró una tendencia casi proporcional entre ambos componentes. Luego de la contracción económica registrada en los años 2002-03, se produce una fase creciente de ambos ingresos. Sin embargo, la subida sustancial de los precios del barril petrolero, desde 2003 hasta 2008, en conjunto con algunos cambios en la legislación del sector petrolero, incidieron en el cambio observado durante 2006-08, en el que los ingresos de origen petrolero prevalecieron sobre los no petroleros.

A partir del año 2009 hasta el año 2016 se revierte esta tendencia y los ingresos no petroleros adquieren mayor preponderancia. Desde el punto de vista de la gestión fiscal y en base a los objetivos de la política de ingresos públicos durante ese periodo, los cuales estuvieron orientados a disminuir la dependencia del presupuesto nacional de la renta petrolera, podría considerarse este resultado como un signo positivo.

No obstante, la mayor proporción de recursos fiscales no petroleros en ese periodo ha estado sujeta a distintos factores que no obedecen propiamente a políticas fiscales discrecionales, y es que la caída en el registro de ingresos petroleros ha estado condicionada al anclaje del tipo

de cambio desde 2003 hasta 2017, a la subestimación del precio del barril petrolero para el cálculo de regalías e impuestos en la Ley de Presupuesto Anual y no menos importante al declive en la producción petrolera desde antes del año 2014.

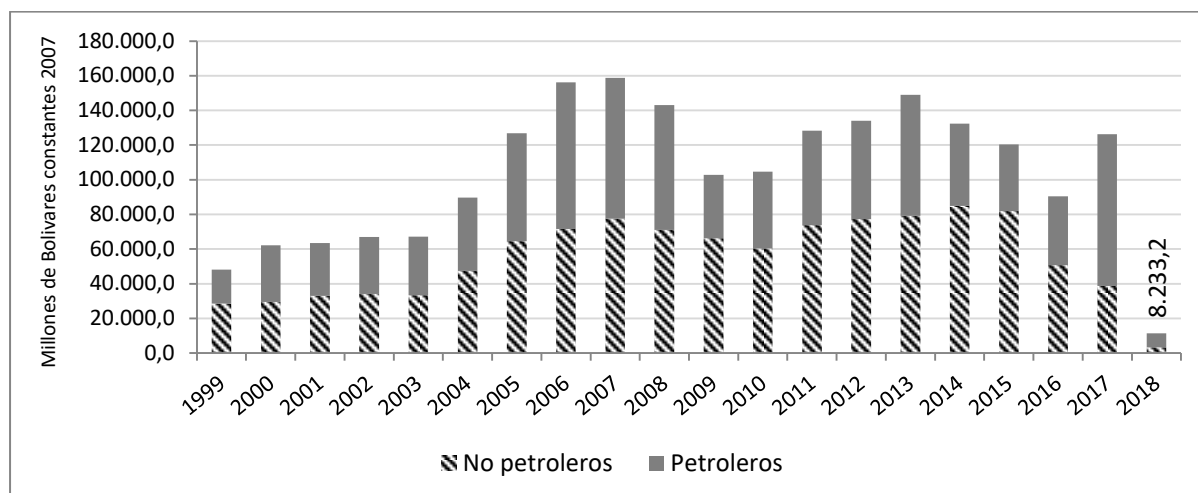
Adicionalmente, la voracidad del gasto del gobierno, tal como se observó en el apartado anterior, y la implementación del denominado modelo Socialista del Siglo XXI, llevó al GC a desarrollar mecanismos “institucionales” para extraer recursos financieros de PDVSA e indirectamente de las empresas mixtas, más allá de los tributos, regalías y dividendos establecidos en la ley. Gran parte de estos recursos fueron desviados a fondos extra-presupuestarios bajo la conducción directa de la Presidencia de la República, como lo es el caso del FONDEN, y que no goza de ninguna vinculación con el Tesoro Nacional, todo lo cual derivó en una gestión ineficiente y opaca de estos recursos. Además, en medio del boom petrolero, el gobierno suscribió fondos de financiamiento, particularmente con China<sup>34</sup>, cuyo pago se efectúa con la venta futura de petróleo a ese país, es decir, se realizó una compraventa, con pago del precio del barril por anticipado. Naturalmente, este mecanismo afectó la recaudación tributaria petrolera en el Presupuesto Nacional.

Por otro lado, el sistema tributario también fue objeto de modificaciones, que han resultado en un aumento de la recaudación en los primeros años del periodo de estudio. Estas modificaciones incluyen entre otras cosas, mejoras tecnológicas para la recaudación y cobro de impuestos, así como la ampliación de la estructura tributaria. Sin embargo, el proceso de aceleración de la inflación, que se ha desarrollado en el país desde 2014, ha afectado severamente la recaudación interna, al punto de registrar para el año 2018 cifras inferiores, en términos reales, a lo registrado a finales de la década de los noventa.

---

<sup>34</sup> Entre los principales acuerdos destacan Fondo Mixto Chino Venezolano, suscrito en 2007 y finalizado en 2010; Fondo de Gran Volumen y Largo Plazo y Fondo Conjunto Chino Venezolano, en 2010. Desde 2007, ha recibido como parte de financiamiento 50.000 millones de dólares provenientes del Banco de Desarrollo de China. Nota de prensa por Fernández (14 de septiembre de 2019) recuperado de <https://www.venepress.com/economia/Como-han-sido-los-prestamos-de-China-a-Venezuela1536957608035>

**Gráfico 10. Evolución de los Ingresos petroleros y no petroleros del Gobierno Central, 1999-2018**  
En millones de Bolívares constantes de 2007

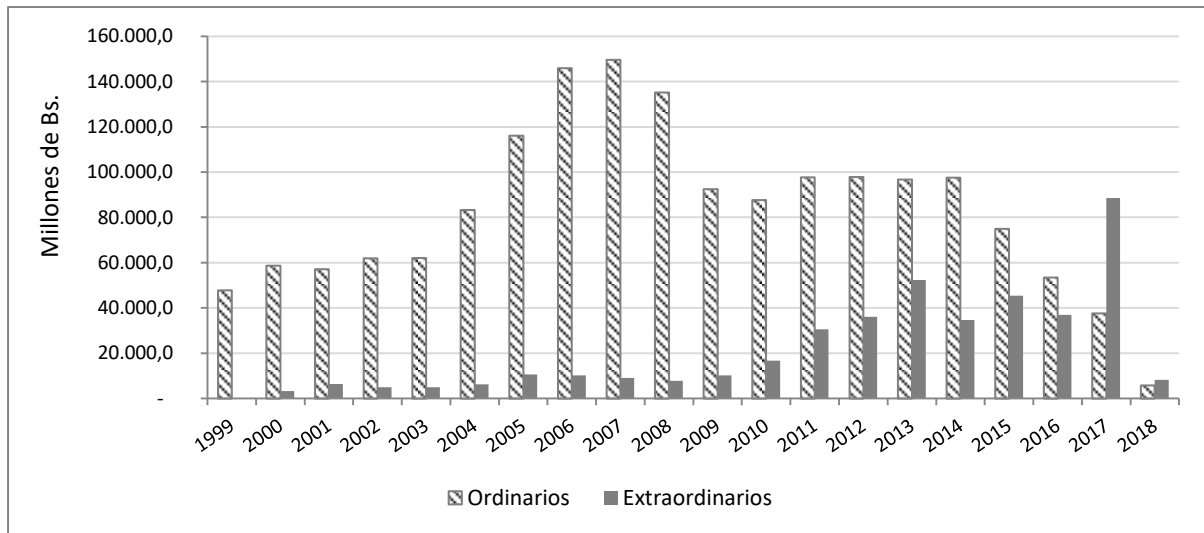


Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Es preciso hacer mención al hecho de que el comportamiento de los ingresos también está asociado a un componente de origen extraordinario, particularmente en el periodo 2010-18, tal como se observa en el Gráfico 11; se aprecia una creciente y sostenida dependencia del GC a estos recursos. Los ingresos de origen extraordinarios son aquellos que tienen un carácter eventual tanto del sector no petrolero como petrolero. Por el lado de los de origen no petrolero, destacan: utilidades generadas por el BCV, operaciones de la tesorería nacional, y dividendos de empresas públicas no petroleras, aunque estas últimas solo fueron relevantes previo al año 2010. Por el lado de los de origen petrolero, se registran trasferencias de PDVSA al GC, no justificadas por ley, también se registran utilidades cambiarias por la venta de divisas de PDVSA al BCV, que comenzaron a percibirse desde 2010, tras el ajuste cambiario de ese año; todos estos recursos serían administrados por el Presidente de la República y por PDVSA, a través del Fondo de Independencia 200, creado en el año 2010.

**Gráfico 11. Composición de los Ingresos del Gobierno Central según su clasificación periódica: ordinarios y extraordinarios, 1999-2018**

En millones de Bolívares constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

La creciente significancia de estos ingresos, pone en evidencia la fragilidad en el crecimiento de los ingresos del GC en los últimos años. La voracidad de la inflación registrada desde 2014, socavó cualquier intento por sostener los ingresos del GC por vías recurrentes; esto conllevó al Estado a hacerse más dependiente de los recursos extraordinarios asignados por PDVSA. Esta empresa presenta en la actualidad grandes limitaciones financieras, exacerbadas por la mala gestión administrativa y técnica, que llevaron a la caída sustancial en la producción de crudo desde antes de 2014, y que se agudizó con las sanciones internacionales impuestas al sector petrolero desde principios del año 2017.

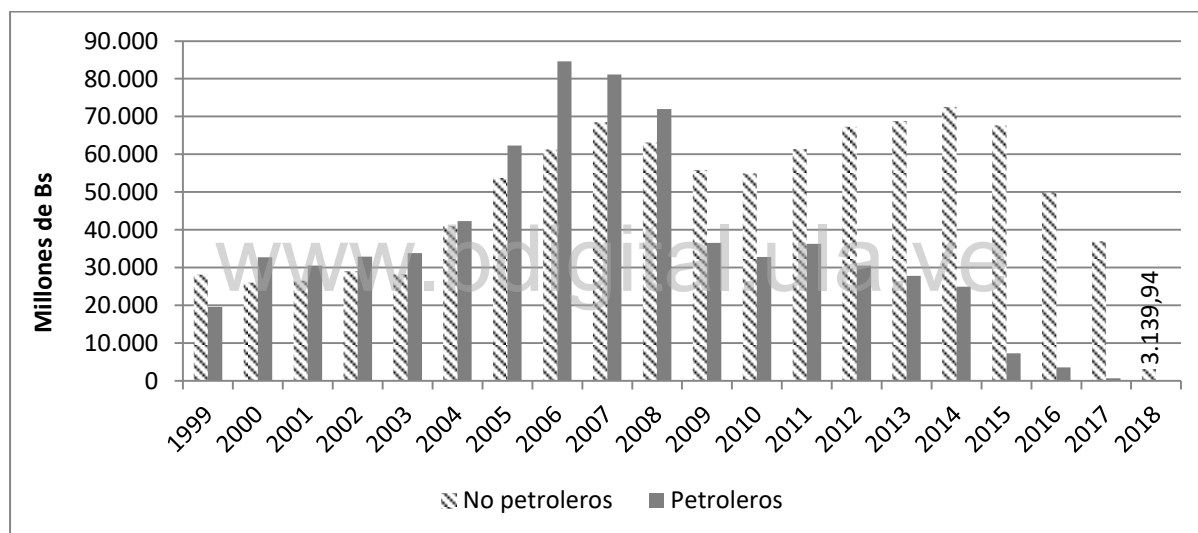
Por otro lado, la dependencia del GC a los ingresos no recurrentes se ha dado en un contexto, en el cual la capacidad de crecimiento económico en el largo plazo se ha reducido, lo que dificulta aún más extraer recursos del sector privado a través del sistema tributario. En este sentido, de no realizarse los cambios necesarios, que pasan por estabilizar la economía fuertemente golpeada, se hace previsible que la dependencia del GC a los ingresos extraordinarios de origen petrolero se acreciente en los próximos años.

#### 4.4.1 Ingresos Ordinarios del Gobierno Central

Los ingresos ordinarios del GC están compuestos por los ingresos tributarios y no tributarios tanto de origen petrolero como no petrolero. El Gráfico 12 muestra la evolución de estos ingresos medidos en precios constantes de 2007. Tal como se aprecia, en el periodo 1999-2007 ambos componentes del ingreso, mantuvieron un sostenido crecimiento que se intensificó a partir de 2003, periodo que coincidió, por un lado con la superación de la recesión económica registrada en 2002 y 2003, y por el otro lado, con una mejora sustancial del precio del crudo que se mantuvo hasta mediados 2008.

**Gráfico 12. Ingresos Ordinarios del Gobierno Central según clasificación de origen: petrolera y no petrolera 1999-2018**

En millones de Bolívares constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

La subida de los precios del crudo entre 2003 y 2008, en conjunto con los cambios fiscales adoptados en este sector, se reflejaron en una mayor recaudación (Gráfico 12). Sin embargo, esta misma tendencia no se registra durante los años 2010-14 en los que el precio del barril petrolero superó lo registrado en los años previos a la crisis financiera. Este declive ha sido consecuencia, como ya se ha mencionado, de dos factores principales. Por un lado, la caída en la producción petrolera promedio que paso de 3.13 millones de barriles diarios en el primer periodo del boom a 2.51 millones de barriles diarios en el segundo periodo del boom petrolero. Por otro lado, se incorporaron nuevas leyes y medidas que afectaron la recaudación

de este sector como lo son: sanción de la Ley de Contribución Especial Sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos en el año 2008, que incentiva la subestimación de precio del barril de petrolero en el Presupuesto Nacional, para generar mayores aportes por “contribución especial” que serían destinados directamente al FONDEN; se crearon otros fondos con recursos del sector petrolero como el Fondo Nacional de Misiones y el Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción. Además, se creó el Fondo Independencia 200 para desviar los aportes por diferencial cambiario que se genera por la venta de divisas de la recaudación petrolera.

Respecto a los ingresos de origen no petrolero, también se evidencia un crecimiento sostenido en los primeros siete (7) años del periodo, atribuibles a cambios en el sistema impositivo, entre los que destaca: la inclusión del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto al Débito Bancario, modificación de la estructura de las tasas impositivas, modernización del sistema tributario y aduanero, y una ampliación de la base tributaria.

A partir del año 2015, tanto los ingresos fiscales petroleros como no petroleros comienzan a decrecer hasta alcanzar valores inferiores a los registrados en el principio del periodo de estudio. Estos resultados evidencian por un lado, el cambio drástico del mercado petrolero venezolano desde 2015, caracterizado por bajos precios y merma en la producción. Por el otro lado, la caída estructural de la capacidad productiva no petrolera del país, resultado de las condiciones adversas propiciadas por el Ejecutivo que inhiben en el desarrollo del sector privado, como lo son: las expropiaciones, nacionalizaciones, control de precios, control de tipo cambio, reformas laborales, asfixia al sector privado nacional, mayor dependencia hacia las importaciones, entre otros.<sup>35</sup>

La excesiva regulación gubernamental a las actividades del sector privado y el manejo discrecional de la renta petrolera, constituyen dos elementos determinantes en el comportamiento de los ingresos fiscales ordinarios. Más aun, el declive de los ingresos fiscales en estos últimos cuatro (4) años, son reflejo de la contracción económica y la elevada inflación que deteriora el poder de compra de la gestión fiscal.

---

<sup>35</sup> Al respecto la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en diversos comunicados y pronunciamientos: Balance económico 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018; pronunciamiento sobre las medidas económicas implementadas en 2017 y 2018, destacan que las políticas públicas, en un marco de hostigamiento a la economía del sector privado, inseguridad jurídica y desestímulo a la inversión, han generado importantes desequilibrios, que afectan seriamente el funcionamiento del sistema económico interno, especialmente en su capacidad de proveer bienes y servicios requeridos para mantener el nivel de vida de la población.

A continuación se desagregan las políticas fiscales en el ámbito de los ingresos públicos ordinarios, tomando en consideración los tres periodos presidenciales que han tenido lugar en el país desde 1999 y que coinciden con los planes de desarrollo económico y social implementados.

#### *4.4.1.1 Políticas implementadas en el ámbito de los Ingresos Fiscales Ordinarios*

##### *Periodo 1999-2006*

El inicio del periodo estuvo marcado por un cambio político, resultado de la insatisfacción de la población ante la crisis económica y social de la década de los noventa. El eje principal del nuevo gobierno se centró en la estabilización de la economía, por lo que se aprobó el “Programa Económico de Transición” durante los años 1999-2000, cuyo objetivo principal era “Promover un crecimiento sostenido y diversificado de la economía, reducir la inflación y aumentar el nivel de empleo productivo para proteger el poder adquisitivo de las familias” (Cordiplan, 1999).

En el ámbito fiscal, se propuso la formulación de un ajuste fiscal, orientado principalmente a la reducción del déficit, el cual se ubicaba en el año 1998 en 4,4% del PIB. Para el logro de este objetivo, se contemplaron modificaciones en las dos aristas principales de las finanzas públicas: ingresos y gastos. Por el lado de los ingresos, se planteó incrementar los ingresos tributarios no petroleros a través de reformas tributarias y la mejora de los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos mediante nuevos lineamientos fiscales. (Cordiplan, 1999).

Particularmente, en el ámbito tributario se incorporaron nuevos impuestos entre ellos el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya alícuota general se estableció en un principio en 15,5%, luego se redujo en el año 2000 en un punto porcentual, ubicándose en 14,5%, y el Impuesto al Débito Bancario (IDB), con una alícuota de 0,5% aplicable sobre cualquier movimiento bancario tanto de personas jurídicas como naturales con vigencia de 12 meses desde su aprobación. Además, se reformaron parcialmente la Ley de Impuestos Sobre la Renta (ISLR), que incluyó la ampliación de la base de los contribuyentes y la Ley del Impuesto de Activos Empresariales, en la que se sustituyó este impuesto por un impuesto mínimo a la renta sobre el valor de los activos propiedad del contribuyente, que estén

incorporados a la producción de enriquecimientos provenientes de actividades empresariales. Este último estuvo vigente hasta el año 2004.

Por su parte, en el sector de hidrocarburos, se separa el régimen legal de los hidrocarburos líquidos de los gaseosos con la sanción de la Ley de Hidrocarburos Gaseosos (1999), vigente a partir del año 2000, en la que se fijó la regalía para este sector en 20% de los volúmenes extraídos de cualquier yacimiento, calculados a valor de mercado en el campo de producción.

Los resultados al final del programa de transición resultaron en un crecimiento de los ingresos ordinarios de 22,7% en términos reales y en 2,1% del PIB respecto a 1999, compensado principalmente por la recaudación petrolera, que resultó favorecida por el incremento de los precios del petróleo a finales de 1999, consecuencia del recorte en la producción petrolera por decisión y consenso de los países miembros de la OPEP.

Posteriormente, se inicia el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, contentivo de las estrategias a emprender en ese periodo. Las perspectivas de este plan apuntaban a un crecimiento significativo de la actividad económica, en paralelo con una disminución drástica de la inflación, a los fines de garantizar el bienestar de la sociedad. En materia de ingresos públicos, el plan contemplaba el mismo propósito del programa de transición, incrementar los ingresos no petroleros y optimizar la participación fiscal petrolera, que se materializaría con la reestructuración y modernización del sistema tributario.

En el ámbito petrolero, se sancionó en 2001 una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), vigente a partir de 2002, la cual contempló incrementos significativos en cuanto a los aportes por regalías, establecidas hasta un máximo de 30%, flexibilizándose hasta 20% en el caso de petróleo extra pesado y hasta 16,7% para mezcla de bitúmenes de la Faja del Orinoco. Adicionalmente, se ajustó la tarifa N° 3 del ISLR a 50%. Estos cambios fueron aplicados solo a los nuevos proyectos, por lo que se respetó el marco contractual petrolero instituido a mediados de la década de los 70, en el que en algunos casos, la regalía estaba sujeta a 1% y en otros casos estaba condicionado a la tasa interna de retorno de las empresas. (Vera, 2017).

La LOH 2001, también fijó los impuestos a pagar por la exploración y explotación de petróleo, fijándose para ese momento el impuesto superficial, en un monto equivalente a 100 unidades tributarias por cada km<sup>2</sup> otorgado que no estuviese en explotación, monto que se incrementaría en 2% anual durante los primeros cinco (5) años y en 5% para los años

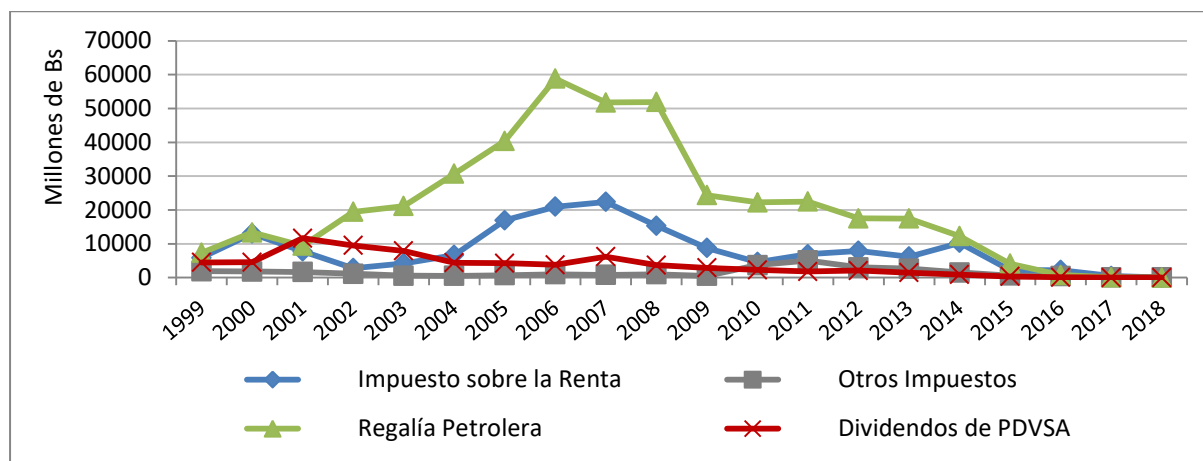
posteriores. También se incorporó, el impuesto al consumo propio, equivalente a un 10% del valor de cada metro cúbico de productos derivados de hidrocarburos producidos y consumidos como combustible en operaciones propias, calculado sobre el valor final de venta, y el impuesto al consumo general, fijado entre el 30% y 50% del precio pagado por el consumidor final, por cada litro de producto derivado de los hidrocarburos vendido en el mercado interno. La alícuota para este impuesto sería establecida anualmente en la Ley de Presupuesto Anual.

En 2002 y 2003, ocurre en el país una serie de conflictos políticos y se inicia el denominado paro petrolero, que derivó en la severa contracción económica de esos años, 8,9% y 7,75% respectivamente. Pero a pesar del terrible desplome de la actividad económica, los ingresos ordinarios del GC mantuvieron su proporción en términos reales, resultado de las medidas compensatorias aplicadas: incrementó a la alícuota del IVA de 14,5% a 16%, ampliación de la base de contribuyentes del ISLR y entró vigencia nuevamente el IDB, esta vez con una alícuota de 0,75%, la cual fue ajustada a mediados de 2003 a 1%.

En forma simultánea, se inicia la modernización tecnológica del Sistema Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) para mejorar de forma progresiva la recaudación y pago de los tributos y aranceles aduaneros. A su vez, se dio inicio al “Plan de Evasión Cero”, el cual incluía una serie de medidas de fiscalización e inspección de los impuestos bajo competencia del SENIAT, campañas de educación, cultura y concientización tributaria.

En el año 2004, el gobierno modificó los contratos petroleros firmados en la década de los noventa y ajustó la tasa de la regalía a 16,7%, en los proyectos de la asociación estratégica de la Faja del Orinoco, que como se mencionó previamente en algunos proyectos estaba establecida en 1%. Estas medidas, aunadas a una mejoría sustancial en los precios de la cesta petrolera venezolana desde mediados del año 2003, resultaron en el notable incremento de los ingresos fiscales petroleros por concepto de regalías que se mantuvo hasta el año 2008, Gráfico 13.

**Gráfico 13. Ingresos Ordinarios Petroleros del Gobierno Central, 1999-2018**  
A precios constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Si bien los aportes por regalías se incrementaron considerablemente, también es notable la reducción por concepto de ISLR petrolero. La razón principal, es que al incrementar el porcentaje por regalía se compensa esta alza con una disminución casi proporcional en este impuesto. En efecto, la regalía es calculada únicamente sobre los volúmenes de producción y los precios mercantiles del momento de extracción, mientras que el ISLR se calcula una vez deducidos los costos de producción, de tal manera que la tendencia del contribuyente es inflar los costos y así reducir la contribución fiscal. En este sentido, con el aumento de la regalía se logra contar con una renta petrolera más eficiente y más estable a mediano y largo plazo.

Cabe señalar que los impuestos por consumo propio y general de gasolina, así como los dividendos petroleros, no han tenido mayor relevancia en los ingresos ordinarios del GC en este sub-periodo. En primer lugar, el precio interno establecido para el consumo de gasolina y derivados del petróleo es subsidiado por PDVSA, lo que implica que la recaudación por esta vía es casi nula. En segundo lugar, los dividendos son prefijados en la Ley Anual de Presupuesto y se calculan sobre utilidades líquidas y recaudadas.

Posteriormente, dado el buen desempeño de la economía tras el paro petrolero y a los fines de reducir el nivel de regresividad del IVA se reformó en 2004 la ley que rige tal impuesto. Los cambios introducidos contemplaron: rebaja de la alícuota general del IVA de 16% a 15% e imposición de una alícuota adicional del 10% sobre la adquisición de bienes calificados de consumo suntuario y una alícuota diferencial del 8% para bienes y servicios específicos. En

los años subsiguientes, la política de ingresos tributarios no petroleros se enfocó en un sistema más progresivo, a través de la ampliación de la base de tributación y disminución de las exenciones y exoneraciones existentes en los impuestos que gravan la acumulación de riqueza, rentas y patrimonio de las personas. En este contexto, se vuelve a reducir en 2005 la alícuota del IVA en un punto porcentual (14%), misma tasa que se mantuvo hasta el año 2007. Como resultado de estas medidas, los impuestos directos recaudados representaron una mayor proporción que los impuestos indirectos, durante 2004-2006.

En el año 2006, se introducen nuevos impuestos para gravar la actividad petrolera, con el fin de disminuir la volatilidad de los precios sobre el presupuesto nacional. Estos cambios fueron materializados con la reforma a la Ley de Hidrocarburos 2006. Los nuevos gravámenes contemplan el Impuesto de Extracción e Impuesto de Registro de Exportaciones con alícuotas de 33,33% del valor de todos los hidrocarburos líquidos extraídos de cualquier yacimiento, y del 0,1% del valor de todas las exportaciones de hidrocarburos, respectivamente. Adicionalmente, se suprimió el término bitumen para los hidrocarburos que se extraen de la Faja del Orinoco. En consecuencia, quedó derogado el nivel mínimo de regalías de 16,3% para estos productos establecidos en la LOH 2001.

Así mismo, en este año fue aprobada la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias del Sector Petrolero, en la que se estableció que todos los contratos y asociaciones estratégicas debían llevarse a cabo a través de empresas mixtas, en las cuales Petróleos de Venezuela S.A tendría una participación accionaria no menor al 50% y operarían bajo el control del Estado, con esto el sector gubernamental afianzó, aun mas, el control y el manejo discrecional de la renta petrolera. Adicionalmente y en forma paralela, el Estado llevó a cabo una serie de expropiaciones y nacionalizaciones arbitrarias en este sector, lo que ocasionó querrelas judiciales internacionales con empresas con las que existían asociaciones y contratos, como es el caso de la empresa petrolera ConocoPhillips<sup>36</sup>.y que hoy día afectan fuertemente a PDVSA.

---

<sup>36</sup> Artículo de prensa por Loren, E (30 de abril de 2019) Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-conocophillips/world-bank-tribunal-lowers-conocophillips-award-for-venezuela-expropriation-document-idUSKCN1VN208>

### *Periodo 2007-2012*

Para el año 2007 la economía venezolana gozaba de un fuerte crecimiento económico, consecuencia de la bonanza petrolera que se registró desde 2003. Este comportamiento positivo permitió a principios del año 2007 reformar parcialmente la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de reducir la alícuota general, fijándose en 9%, en dos etapas, en la primera se redujo a 11% y en la segunda a 9%. Este porcentaje representa el nivel mínimo establecido sobre la base imponible del impuesto desde su creación.

También, se reformó en 2007 la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en la que se incluyó el gravado subsidiario de imposición a la renta extranjera, reconocimiento (como crédito) de aquellos impuestos pagados en el extranjero y se redujo el monto mínimo de exención y desgravámenes permitidos, por lo que se amplió el número de contribuyentes. En consecuencia, a finales del año 2007, el IVA registró un decrecimiento de 0,7% del PIB, compensado con un incremento del ISLR de 0,6% del PIB, respecto al año anterior y un crecimiento de los otros tributos no petroleros de 0,6% del PIB, resultado de la reforma de la Ley de Impuestos sobre Cigarrillos y Manufacturas, en la que se unificaron las alícuotas aplicables a cigarrillos, tabacos y picaduras, fijada en 70% del precio de venta al público, las cuales estaban fijadas originalmente en 35% para los cigarrillos y en 40% para tabacos y picaduras, ambas sobre el precio de venta al público. Además, se reformó parcialmente la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, en la que se estipula dos tipos de tasas aplicables a la producción e importación de alcohol: una al volumen y la otra al precio de producto, ambas expresadas en proporciones de la unidad tributaria (UT).

Asimismo, se incorporó el Impuesto a las Transacciones Financieras de las Personas Jurídicas y Entidades Financieras Sin Personalidad Jurídica, vigente por un año, un impuesto parecido al IDB. La base imponible de este impuesto se aplicó sobre el importe total de cada débito en cuenta u operación gravada y en el caso de cheques de gerencia la base la impondrá el monto del cheque, siendo la alícuota de este impuesto de 1,5%.

Por su parte el sector petrolero, no estuvo ajeno de cambios durante este sub-periodo; en pleno auge de los precios de barril, se sanciona en abril de 2008, la Ley de Contribución Especial Sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos. Esta ley estableció un “impuesto” en dólares, a las empresas que exporten o transporten hidrocarburos líquidos, causado y determinado por los volúmenes de exportación sobre las ganancias súbitas. El denominado precio extraordinario se fijó en función del precio promedio del crudo

Brend; si el precio superaba los 70 dólares por barril líquido (US\$/bl) pero era inferior a 100 US\$/bl, las empresas mixtas y PDVSA abonarían un 50% de la diferencia entre el precio de realización y el precio de referencia de 70 US\$/bl. Mientras que si, el precio promedio se ubica por encima de los 100 US\$/bl, entonces el abono correspondiente sería de 60% de la diferencia entre dicho precio promedio y el precio referencial de 100 US\$/bl. Todos estos aportes serían transferidos directamente al FONDEN.

Esta contribución especial estuvo vigente hasta 2011, año en el que fue derogada la Ley y se crea una contribución similar, que a diferencia de la anterior está determinada sobre las cotizaciones internacionales del crudo venezolano y no del precio del crudo Brent. A los efectos de esta legislación, se consideran precios extraordinarios si el promedio mensual de la cotización de la cesta petrolera venezolana está comprendido entre el precio establecido en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal y 70 US\$/bl, en este caso se aplicará una alícuota impositiva de 20% sobre la diferencia entre ambos precios. Si el precio promedio mensual excede los 70 US\$/bl se considera como precio exorbitante, en cuyo caso la alícuota aplicable será sobre el monto total de la diferencia entre ambos precios, establecida en tres tramos: si el precio está comprendido entre 70-90 US\$/bl se aplicará una alícuota del 80%; si el precio es mayor a 90 US\$/bl pero menor a 100 US\$/bl, la alícuota es de 90%; si el precio es mayor a 100 US\$/bl, la alícuota es de 95%. De igual manera, los recursos generados por esta contribución deben ser liquidados al FONDEN en dólares.

En 2012, se decreta una modificación a esta Ley, en la que se dictamina que en caso que el FONDEN requiera que esta contribución sea en bolívares, PDVSA deberá vender al BCV las divisas correspondientes al tipo de cambio oficial vigente; de este monto el BCV podrá transferir al FONDEN, en cada venta de divisas por este concepto, el 50% de lo vendido, salvo que el monto de reservas internacionales permita transferir un monto mayor (art. 10 de la Ley de Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos 2012). Posteriormente, en el año 2013, se vuelve a modificar la referida Ley, en la que se establece como precio de referencia 80 US\$/bl. Así mismo, se deroga las disposiciones de la Ley del Banco Central de Venezuela, que regulan el aporte de PDVSA al FONDEN.

La primera ley de contribución especial, tuvo su impacto en la recaudación de ISLR petrolero, ya que de acuerdo a lo estipulado en la misma Ley, los montos pagados por esta contribución especial debían ser descontados de este impuesto. Mientras que la segunda,

restringe el precio del barril de crudo contemplado en el Presupuesto Nacional, al establecer un tope máximo para el cálculo de regalías, Impuesto de Extracción e Impuesto de Registro de Exportación previstos en la LOH, hasta un precio máximo de 80 US\$/bl (art. 14 de la Ley de Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos 2013). En este sentido, la recaudación por estos impuestos resultó baja en el periodo 2011-2014, años en los que el precio del petróleo sobrepasó en promedio los 90 US\$/bl.

El establecimiento de esta “contribución especial” del mercado petrolero también tiene implicaciones en la institucionalidad fiscal, ya que al ser estos recursos transferidos al FONDEN, se quebrantan los principios de unidad tanto del Tesoro Nacional como del Presupuesto, más aun, el hecho de que no se han considerado en el proceso presupuestario, incumple con los principios de transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal.

Ahora bien, a finales del año 2008, el mercado petrolero internacional sufrió los efectos de la crisis financiera mundial, derivando en la caída sustancial de la cotización del barril petrolero. En el caso de la cesta venezolana, luego de alcanzar un máximo de 130 US\$/bl en julio de ese año comenzó a declinar hasta situarse en 32 US\$/bl a finales del año. Declive que se mantuvo en el año 2009 entre un rango de 40-60 US\$/bl. La caída de los precios del petrolero no solo afectó la recaudación fiscal petrolera sino también a la no petrolera, resultado de menores importaciones y de la contracción en la actividad económica en general. En consecuencia, los ingresos ordinarios del GC disminuyeron en términos reales 0,09% en el año 2008; 31,71% en el año 2009 y 5,18% en el año 2010, variaciones respecto al año fiscal inmediatamente anterior.

En este contexto de contracción económica, se tomó como medida compensatoria, el aumento de la alícuota general del IVA del 9% al 12%, vigente a partir del abril de 2009, lo que significó un incremento del impuesto en términos reales de 4,28% a finales del año 2009 y de 5,19 % en el año 2010, respecto al año anterior. Esta alícuota estuvo vigente hasta mediados del año 2018.

#### *Periodo 2013-2018*

El periodo 2013-18 se ha caracterizado, particularmente, por la sanción de reformas y decretos en el marco de Leyes Habilitantes y Estados de Excepción y Emergencia Económica, que han otorgado poder casi ilimitado al Ejecutivo Nacional para tomar acciones en materia económica. La primera de estas leyes, fue aprobada en 2013 con vigencia de un

año, cuyo objetivo se orientó a promover la regulación económica para hacer frente a la corrupción y como parte de la denominada “ofensiva económica”. Bajo el amparo de esta Ley Habilitante, el Presidente de la República promulgó 45 decretos-leyes, de los cuales siete (7) correspondían a la materia tributaria.

Destaca en primer lugar, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en la que se eliminó el ajuste por inflación aplicado a las instituciones financieras públicas y privadas en sus hojas de balance y la eliminación de las exenciones sobre cooperativas, fundaciones y asociaciones. En segundo lugar, se realizó una reforma parcial a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en la que se incrementó la alícuota aplicable a los bienes y servicios considerados de consumo suntuario que subió de 10 a 15 puntos porcentuales adicionales a la alícuota general. En tercer lugar, se reformó el Código Orgánico Tributario, en el que se incorporaron cambios en cuanto a las potestades sancionatorias atribuidas a la administración tributaria, mediante la creación de dos ilícitos tributarios sancionados con pena de privativa de libertad: 1) insolvencia tributaria fraudulenta con fines tributarios; 2) instigación pública por incumplimiento de la normativa tributaria. Así mismo, se incrementaron las multas por sanciones.

En lo relativo a los impuestos a consumos específicos, se reformó la Ley de Impuestos sobre Cigarrillos y Manufactura del Tabaco y la Ley de Impuestos sobre el Alcohol y las Especies Alcohólicas, la primera incluyó el adelanto de los plazos para declaración del impuesto y la eliminación de las exoneraciones, manteniendo una alícuota del 70% sobre el precio de venta al público, mientras que la segunda incluyó el incremento de la tasa de vinos de 15 a 35% y de otras bebidas alcohólicas de 20 a 50%, excluyendo la cerveza, la cual mantiene una alícuota de 15% sobre el precio de venta al público.

Además, se reformó la Ley de Tasas Portuarias, en la que se estipula que las tasas por derecho a arribo, muelle de embarque y desembarque de busques extranjeros deben ser pagados en dólares americanos. En esta misma línea, se reforma la Ley Orgánica de Aduanas, en la que se estableció el registro de la declaración de aduanas por anticipado, concerniente a impuestos, tasas y demás gravámenes; se modificó la definición y tratamiento de la operación aduanera por régimen aduanero, es decir, del tratamiento jurídico aplicable a las mercancías sometidas al control aduanero, de acuerdo a la manifestación de voluntad contenida en la declaración ante la aduana (art. 28 de la Ley Orgánica de Aduanas). Así mismo, se ampliaron las sanciones por ilícitos aduaneros y las infracciones cometidas con motivo de la declaración

de mercancías en aduanas fueron aumentadas a multas fijas de 15, 30, 50 U.T según sea el caso (art. 165 de la Ley Orgánica de Aduanas).

En el año 2015, motivado a agudización de la recesión económica, fue conferida al Presidente de la República una segunda Ley Habilitante, mediante la cual se promulgaron nuevos cambios en materia tributaria: se reforma la Ley de ISLR, cuyos cambios más destacados fueron, el incremento del tipo impositivo, tanto a bancos como a seguros del 34% al 40%, eliminación de rebajas por inversión y eliminación del ajuste por inflación a los contribuyentes especiales<sup>37</sup>. Además, se incorporó el Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF), con una alícuota de 0,75% aplicable a aquellas personas jurídicas o entidades económicas sin personalidad jurídica calificados como contribuyentes especiales. Ambas Leyes vigentes a partir del 1 de enero de 2016.

En el año 2016, se exoneró temporalmente la obligación para declarar y pagar el impuesto sobre la renta a las personas naturales correspondientes al año fiscal 2015 que hayan percibido ingresos anuales inferiores a 3.000 UT. Esta misma exoneración fue aplicada en el año 2017 para el pago del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2016 pero esta vez se ajustó el mínimo de unidades tributarias percibidas hasta 6.000 UT. Es importante destacar que, tales medidas responden propiamente a la mala praxis en cálculo de la UT, cuyos ajustes no se corresponden con el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior tal como lo establece el Código Orgánico Tributario. Esta problemática es reflejada, por un lado, en el incremento del número de contribuyentes especiales, los cuales según el SENIAT ascendieron a 118.927 en el año 2016. Por otro lado, se afectan negativamente todos los tributos cuyos cálculos dependen de la UT, dando lugar a problemas de rémora fiscal o progresividad en frío en ciertos tributos, como es el caso del ISLR, el cual se genera por medio de un exceso de gravamen al contribuyente al suponerle un poder adquisitivo mayor del que en términos reales muestran sus ingresos.

Otra medida implementada, fue la rebaja en 2017 de la alícuota del IVA a 10% para todas las ventas de bienes y servicios efectuados por personas naturales que sean consumidores finales, hasta por la cantidad de doscientos mil bolívares (Bs. 200.000,00) siempre que tales ventas o prestaciones de servicios sean pagadas a través de medios electrónicos. Esta medida estuvo vigente solo el primer trimestre de 2017. Una medida similar, fue aplicada en el último

---

<sup>37</sup> Son considerados contribuyentes especiales todas aquellas personas jurídicas o naturales cuyos ingresos anuales son iguales o superiores a 120.000 UT si el contribuyente está ubicado en la región central, y 30.000 si está ubicado en cualquier otra región del país.

trimestre, en que se otorgó una rebaja del 3% a la alícuota si la operación era menor a dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000) y del 5% si la operación superaba este monto.

A mediados del 2018, el Ejecutivo Nacional con aprobación de la Asamblea Nacional Constituyente reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en la que se incrementa la alícuota general a 16% aplicable en el ejercicio fiscal restante del año 2018 y todo el ejercicio fiscal 2019. Además, se fijó una alícuota de 0% para el pago del impuesto por venta de hidrocarburos realizadas por empresas dedicadas a la explotación del petróleo en territorio venezolano. Así mismo, se exoneró a las empresas de hidrocarburos del pago del ISLR.

Asimismo, se estableció el régimen temporal para el pago del IVA y del ISLR aplicado sobre los sujetos pasivos clasificados como especiales que se dediquen a realizar actividad económica no relacionada con la explotación de minas, hidrocarburos y actividades conexas, y que no sean perceptores de regalías. El pago de anticipos para el IVA es determinado tomando como base el impuesto declarado la semana previa. Respecto al ISLR, el porcentaje de los anticipos del impuesto se fijó en 2 % para instituciones financieras, sector bancario y asegurador y en 1% para el resto de los contribuyentes especiales.

Finalmente, también se ajustó la alícuota establecida para el IGTF, incrementándose de 0,5% al 1%, con excepción del sector financiero y asegurador, cuya alícuota se fijó en 2%, no deducible del ISLR. En noviembre de 2018, se ajustó nuevamente la alícuota a 2% para todos los contribuyentes.

#### **4.4.2 Ingresos extraordinarios**

Una característica relevante de los ingresos del GC es el incremento notable de los ingresos extraordinarios, particularmente a partir del año 2010. En el Gráfico 14, se muestra la evolución de estos ingresos, clasificados en petroleros y no petroleros. Como puede observarse, el mayor peso de estos ingresos recae sobre el sector petrolero. Estos recursos ingresan a la Tesorería Nacional bajo dos conceptos: desembolsos del Fondo Independencia 200 y transferencias extraordinarias por parte la empresa Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA).

El Fondo Independencia 200 fue constituido en el año 2010, con los recursos generados por el ajuste cambiario en ese mismo año, cuando el tipo de cambio oficial fue devaluado de 2,15 Bs/\$ a un tipo dual de 2,6 y 4,3 Bs/\$ dependiendo del tipo de operación. Para efectos de la

Ley de Presupuesto del año fiscal 2010, el tipo de cambio continuaría en 2,15 Bs/\$ y el diferencial con el nuevo tipo de cambio sería transferido al Fondo Independencia. La creación de este fondo se justificó, según el punto de cuenta de fecha 19 de enero de 2010, firmado por el entonces presidente Hugo Chávez y el presidente de PDVSA Rafael Ramírez (Ver Anexo B), como una medida para evitar el incremento de la masa monetaria en bolívares prevista en el presupuesto de ese año. En este sentido, el GC continuaría recibiendo la misma cantidad en dólares por aportes fiscales petroleros, pero a un tipo de cambio más bajo.

Según el mismo punto de cuenta, estos recursos “adicionales” serían utilizados para cubrir deficiencias presupuestarias y proyectos de inversión llevados a cabo por el Ejecutivo, así como también podrían ser utilizados por PDVSA para gastos de inversión u operacionales. Más adelante, se aprobó transferir parte de estos recursos al FONDEN. Posteriormente, en los años 2013 y 2016 se producen otras devaluaciones de la moneda, en las que el tipo de cambio se ajusta a 6,3 y 10 Bs/\$, respectivamente. No obstante, para los efectos del presupuesto de esos años, el tipo de cambio continuaría en 4,3 Bs/\$, y 6,3 Bs/\$, respectivamente. De igual manera, estos recursos debían ser transferidos al Fondo Independencia.

La facultad otorgada al Presidente de la República para manejar estos ingresos sin un control, permitió utilizar y transferir parte de estos recursos de manera opaca a través de créditos adicionales. A su vez, con esta medida se redujo significativamente los aportes de ley a los gobiernos estatales y municipales, a los cuales les corresponde el 20% de los ingresos ordinarios de cada año fiscal.

Ahora bien, respecto a los ingresos de origen no petrolero, estos incluyen intereses por operaciones de Tesorería, así como también, utilidades de empresas públicas no petroleras, entre las que destacaron: Electricidad de Caracas, Banco de Venezuela, Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), y otras entidades de la banca pública. Es importante destacar que, en el año 2010 se crea el Fondo de Eficiencia Socialista, vigente hasta 2013, que recibiría todas las utilidades de las empresas públicas no petroleras. El objetivo de dicho fondo consistía en fortalecer la inversión en las misiones y demás proyectos sociales, por lo que dichos recursos serían manejados a través del FONDEN. No obstante, motivado a declive de los ingresos ordinarios, el Estado ha hecho uso de este fondo para financiar el presupuesto. Aunque el fondo fue derogado en 2013, su figura sigue vigente y sigue siendo administrado por el FONDEN. A partir del año 2009, los dividendos de estas

empresas comenzaron a decrecer considerablemente por lo que en los últimos años los aportes por esta vía no han sido significativos.

Es importante señalar que, tanto el Fondo Independencia 200 como el Fondo de Eficiencia Socialista no poseen personalidad jurídica, son más bien cuentas especiales. Existen otras cuentas, como lo es el Fondo Miranda cuyos recursos provienen de excedentes por IVA y que en su momento destinó aportes extraordinarios al GC. Sin embargo, al momento de escribir esta investigación, no existe referencia sobre los montos manejados en estas cuentas. La opacidad y el manejo discrecional de los recursos manejados por los distintos “fondos”, violan la institucionalidad fiscal prevista en la Constitución Nacional, la LOAFSP, La Ley Contra la Corrupción (artículos 8, 9, 10 y 11), la Ley de la Contraloría General de la República, Ley de Administración Financiera y la Ley de Infogobierno.

Otros ingresos extraordinarios de gran relevancia son las utilidades cambiarias del BCV a la Tesorería Nacional, de acuerdo a la Ley que rige al BCV los aportes por utilidades corresponden a un máximo de 5% de la utilidades netas (una vez deducido el 10% destinado al Fondo General de Reservas). Cabe destacar que, en la reforma a la legislación del BCV en el año 2005, se avaló el traspaso de las reservas excedentarias al FONDEN, el efecto inmediato de estos cambios resultó entre otras cosas, en la disminución de las utilidades que debían ser entregadas a la Tesorería Nacional.

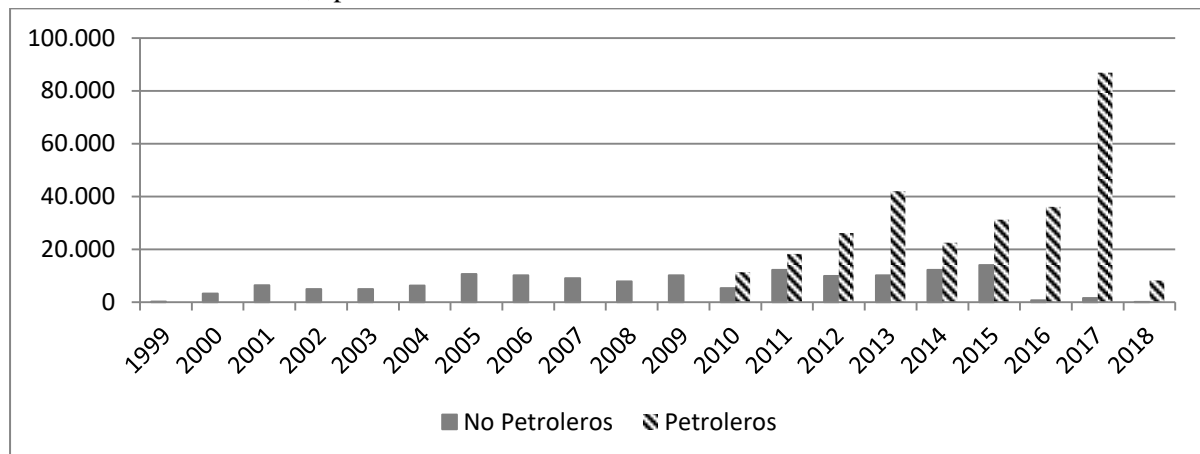
Conviene destacar que PDVSA producto de la mala gestión administrativa y técnica, que ha conllevado a la caída vertiginosa de la producción, se ha visto en la necesidad de recurrir al endeudamiento interno con el BCV, tanto para cubrir parte de sus gastos operativos, como cumplir las exigencias del GC y sostener la dotación de dinero a los distintos fondos, lo que constituye uno de los factores claves que explican de cierta manera la expansión en la liquidez monetaria durante los últimos años.

Como se observó, la dependencia de las finanzas públicas a los ingresos extraordinarios se intensificó en los últimos años, principalmente los de origen petrolero. El contexto actual en el que se encuentra la economía venezolana, permite aseverar que la tendencia creciente de estos ingresos podría incrementarse en años futuros de no aplicar las medidas correctivas, puesto que se ha convertido en un círculo perverso. Por un lado, el proceso hiperinflacionario en curso, impide elevar la recaudación tributaria, situación que se ve agravada aún más por el deterioro del sector privado. Por el otro lado, el Ejecutivo Nacional tiene poco acceso al financiamiento internacional para emitir nueva deuda. Quedando así como única vía de

financiamiento los aportes de PDVSA, que no son otra cosa que una manera de monetizar una parte importante del gasto público.

**Gráfico 14. Ingresos de Origen Extraordinario del Gobierno Central, clasificados en petroleros y no petroleros, 1999-2018**

En millones de Bolívares, aprecios constante de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

Los hallazgos aquí descritos, han sido una consecuencia del deterioro del sector privado y de la economía en general, propiciado por las medidas de controles excesivos, así como también por la violación y alteración de las reglas macro fiscales, particularmente por la desarticulación del FEM, el cual fue concebido como un mecanismo de soporte para eventualidades financieras; y por las malas prácticas en el sistema tributario. En épocas de bonanza, no se realizaron los ahorros necesarios, sino por el contrario se despilfarró parte de la renta petrolera. Hoy por hoy, los recursos dentro del Presupuesto Nacional dependen en su mayoría de las transferencias extraordinarias de PDVSA, la cual presenta una grave situación financiera por impagos y deudas ante socios y contratistas extranjeros, por lo que recurre a endeudamiento ante el BCV, para mantener los compromisos con el Estado, lo que a su vez genera presiones inflacionarias y debilita aún más economía en general.

#### 4.5 Balance Fiscal del Gobierno Central y del Sector Público Consolidado (SPC)

En este apartado se describen los resultados fiscales del GC y del SPC. Realizar esta distinción, durante el periodo de estudio, es valioso puesto que el primero adquiere un carácter presupuestario, ya que a nivel del GC es donde se realizan y ejecutan los presupuestos nacionales, en cambio el segundo, incluye las transacciones de empresas y otros entes, cuyas operaciones no necesariamente tienen que ver con los presupuestos. Ambos son particularmente útiles para comprender la situación fiscal.

En general, el balance fiscal resulta de la diferencia entre ingresos y gastos. Un resultado positivo (superávit) señala que el GC (o SPC) está poniendo sus excedentes financieros a disposición de otros sectores de la economía, mientras que un resultado negativo (déficit) implica que el GC (SPC) está utilizando los recursos financieros de otros sectores para beneficio propio.

Respecto al GC, durante el periodo 1999-2018, el balance financiero global y primario, se ha caracterizado por registrar déficits financieros continuos, los cuales se hacen más significativos en los últimos años y más pronunciados si se consideran solo los ingresos ordinarios. Si bien, en el apartado de ingresos del GC, se observó una expansión significativa de los ingresos ordinarios en la mayor parte del periodo en estudio, este incremento resultó insuficiente para cubrir la voracidad del gasto del GC tal como se evidencia en el Gráfico 15. El resultado positivo registrado en los últimos cuatro años, no debe considerarse como un buen signo de la gestión fiscal del GC, ya que este balance ha estado respaldado, como lo vimos anteriormente, por los ingresos extraordinarios provenientes de PDVSA.

Esto último puede corroborarse en el Gráfico 16, en el que se muestra el balance fiscal del SPC, como porcentaje del PIB, se evidencia de igual manera, el registro de déficits fiscales continuos y crecientes durante el periodo de estudio. Empero, particularmente en los últimos cinco (5) años, el déficit fiscal se expande considerablemente como porcentaje del PIB. Si recordamos que el SPC está constituido por: GC, PDVSA, IVSS, FODADE y una muestra de empresas públicas no financieras y no petroleras; al eliminarse las transacciones entre estas unidades, la mayor parte del déficit recae sobre PDVSA.

Conviene destacar nuevamente que desde el año 2014, PDVSA presenta serias limitaciones financieras y operativas. La producción petrolera ha decrecido considerablemente, registrando en promedio una producción de 1.17 millones de barriles diarios al cierre de 2018, de los 3.33 millones de barriles diarios en promedio producidos a finales de la década

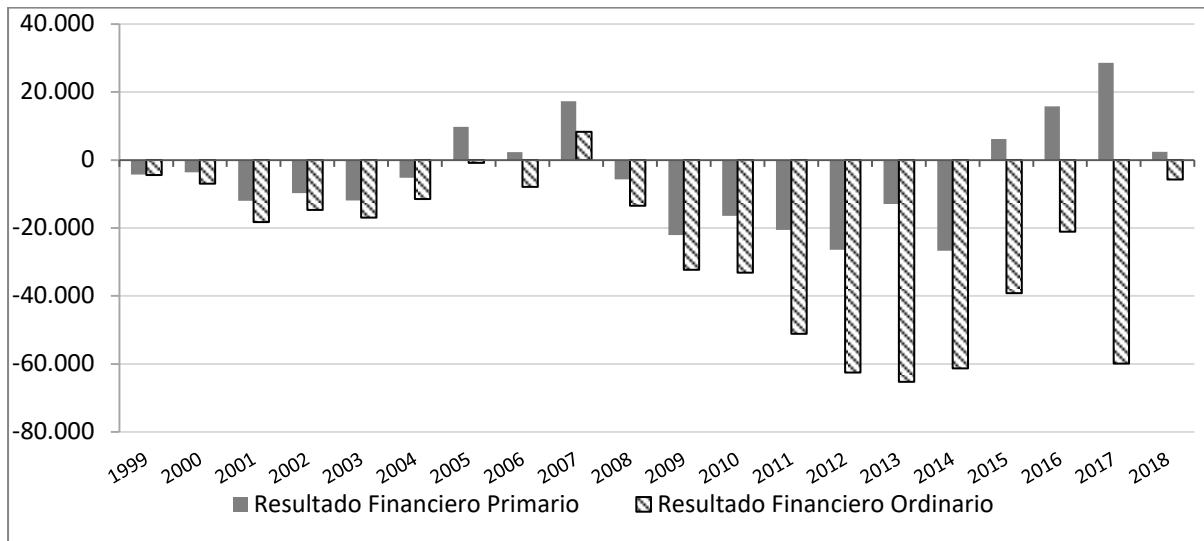
de los noventa. Por el otro lado, presenta insolvencia en pagos con proveedores de servicios, acreedores y empresas mixtas. Esto último se ha agudizado, aún más, por las sanciones financieras impuestas por Estados Unidos a la industria petrolera venezolana desde el primer trimestre de 2017. En este contexto y para mantener los compromisos con el GC y el FONDEN, tal como fue mencionado anteriormente, la empresa ha recurrido al endeudamiento con el BCV y otras instituciones.

Tanto PDVSA como el GC, registran altos niveles de deuda pública externa. En el caso de PDVSA, el saldo de la deuda externa asciende a los cien mil millones de dólares, (\$ 100.000.000.000) <sup>38</sup> frente a los tres mil millones de dólares (\$ 3.000.000.000) registrados a finales de 1999. Por su parte, la acumulación de pasivos externos del GC ascendió a finales de 2018 a más de cincuenta mil millones de dólares (\$50.574.000.000), mientras que al cierre de 1999 el saldo de la deuda externa se registró en veintiocho mil millones de dólares (\$28.546.000.000). Tal como señala Albi *et al* (2000), la regla de oro para garantizar la sostenibilidad de la deuda, es que esta crezca a un ritmo igual o inferior a la tasa de crecimiento de la renta nacional. Sin embargo, para evaluar la sostenibilidad de la deuda se requiere trabajar con el PIB medido en dólares, el cual es difícil de estimar bajo hiperinflación y tipos de cambio múltiples, por lo que aquí se muestra tan solo una aproximación del mismo.

---

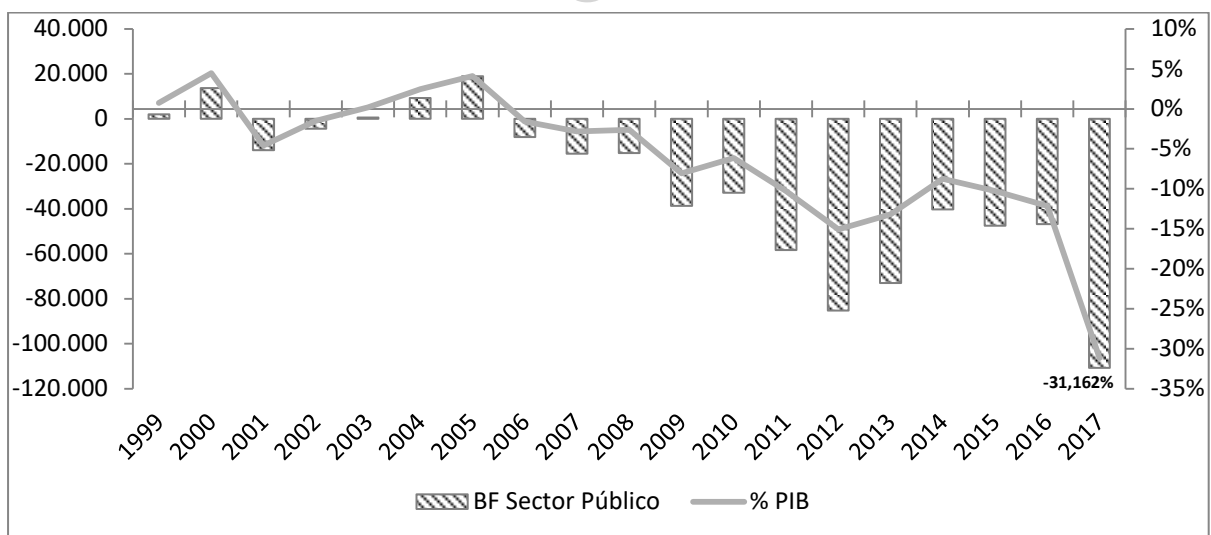
<sup>38</sup> Estimaciones realizadas por Lanau *et al* (marzo 2019) How Much does Venezuela Owe?. Publicada por el Institute International of Finance, in report Economic Views –

**Gráfico 15. Balance fiscal Financiero Total y Ordinario del Gobierno Central, 1999-2018**  
En millones de Bolívares constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela.

**Gráfico 16. Balance fiscal Financiero Total de Sector Público, 1999-2017**  
En millones de Bolívares constante de 2007 y como % del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

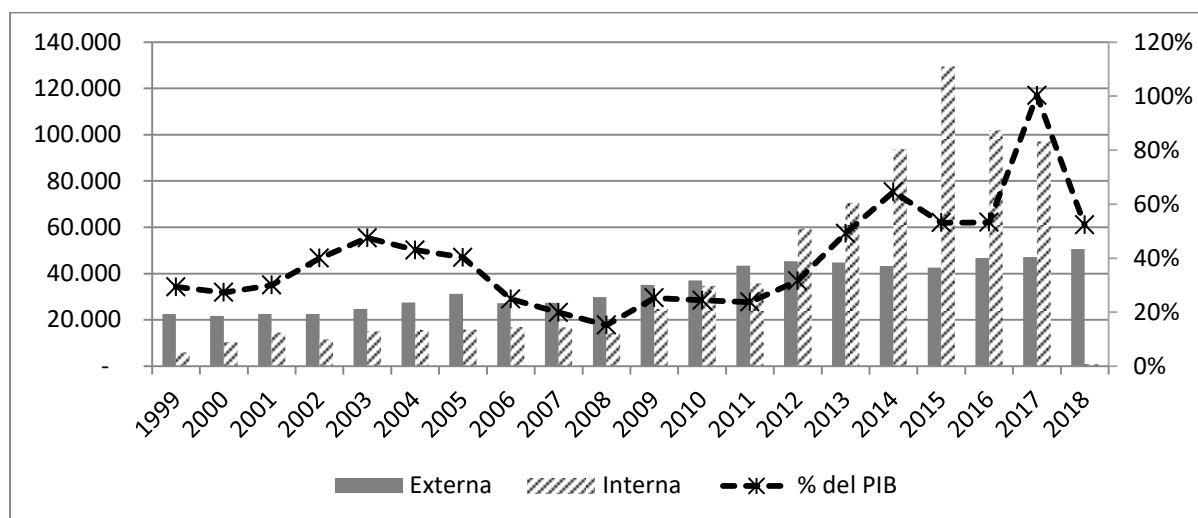
Respecto a la deuda interna, en el caso de PDVSA esta no es representativa, resulta importante acotar que la deuda de PDVSA con el BCV vía pagarés se cotiza en dólares. Por su parte, la deuda interna del GC, ha sido bastante significativa durante el periodo de estudio.

De hecho, en términos de dólares, en algunos años superó considerablemente la deuda externa. Sin embargo, la valoración de la deuda interna en dólares tiende a subestimar su magnitud dada la sobreevaluación cambiaria que tuvo lugar en la mayor parte del periodo (Gráfico 17).

Ahora bien, si observamos la dinámica de la deuda interna del GC a precios constantes de 2007, se evidencia que los saldos al cierre de cada año desde 2014, se han reducido considerablemente, motivado principalmente por los altos niveles de inflación, lo cual ha implicado que la valoración real de la deuda interna esté por debajo de lo registrado a principios del periodo de estudio (Gráfico 18).

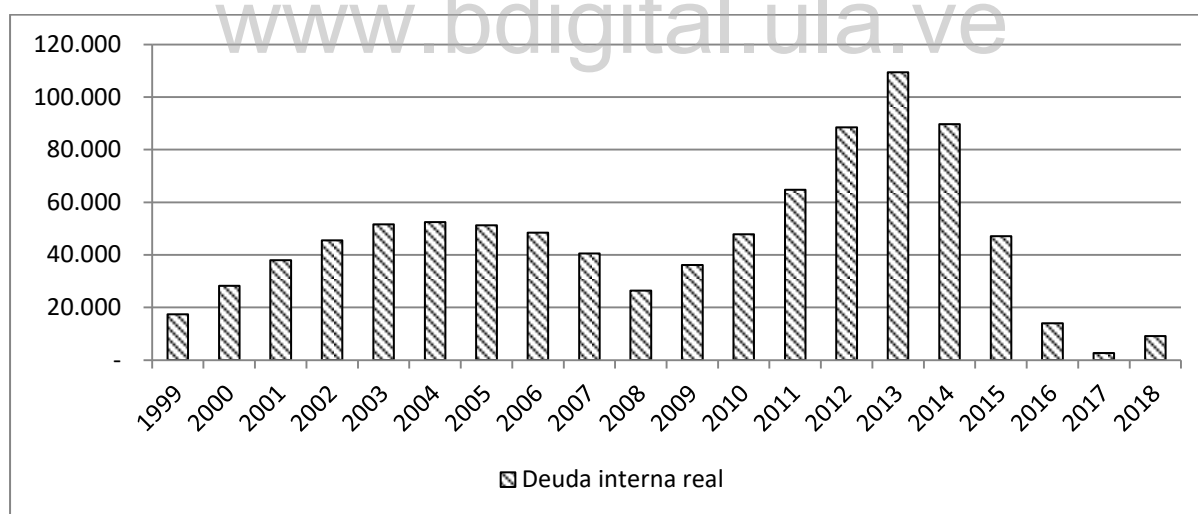
Naturalmente, el registro de déficits recurrentes ha conllevado a elevar los niveles de deuda pública y a recurrir, aunque de forma indirecta, a la monetización del déficit, lo cual resulta ser altamente perjudicial para la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la economía en general. Tal como se mencionó previamente, desde hace varios años PDVSA recurre a la emisión de pagarés que compra el BCV, lo cual implica una expansión de la liquidez, generando con ello desequilibrios en el mercado monetario del país. La gran expansión de la base monetaria, significa que cada vez hay más bolívares por cada dólar de las reservas internacionales, esto presiona por un lado la subida en el nivel de precios de bienes y servicios (inflación) y por el otro lado, ejerce presión sobre el tipo de cambio tanto oficial como paralelo. Lo cual corrobora la afirmación de Musgrave (1980) sobre el crecimiento del Estado, el cual no se produce sin efectos potencialmente perniciosos para el funcionamiento de la economía; y tales efectos pueden llegar a ser progresivamente severos cuando las dimensiones del sector público continúan en aumento.

**Gráfico 17. Deuda Pública Interna y Externa del Gobierno Central, 1999-2018**  
En Millones de dólares y como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela.

**Gráfico 18. Evolución de la Deuda interna, 1999-2018**  
En miles de Bolívares, a precios constantes de 2007



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

#### 4.6 Balance estructural, Postura e Impulso de la Política Fiscal en Venezuela

Tal como se observó en el apartado anterior los agregados fiscales venezolanos resultan ser volátiles, lo cual no es sorprendente en una economía con alta dependencia al sector de hidrocarburos; los ingresos y gastos tienden a crecer rápidamente en periodos de expansión

económica en comparación con economías menos volátiles. Por el contrario, en periodos de recesión económica, los agregados fiscales tienden a comprimirse, principalmente por el lado de los ingresos. La naturaleza propia del ciclo económico afecta los resultados fiscales, a través de los denominados estabilizadores automáticos, que se activan con el ciclo y funcionan como amortiguadores para suavizar o atenuar las fluctuaciones de la actividad económica. Sin embargo, las autoridades encargadas de las políticas públicas también aplican medidas discrecionales, de carácter expansivo o contractivo, pro cíclicas o anti cíclicas, que afectan positiva o negativamente la demanda agregada vía ingresos y gastos públicos (Cuadrado, 2006)

Valorar la sensibilidad de las variables fiscales a la actividad económica y conocer la magnitud de las decisiones discrecionales de política fiscal, así como la magnitud de los estabilizadores automáticos requiere aislar los efectos del ciclo económico sobre los cuales no poseen control los hacedores de política fiscal. Para ello resulta esencial descomponer cíclica y estructuralmente el balance fiscal. El primero se refiere a los resultados afectados por el ciclo económico, es decir el componente del balance fiscal que responde a los estabilizadores automáticos, mientras que el componente estructural o balance cíclicamente neutro alude al carácter permanente de ingresos y gastos públicos, si la economía hubiera crecido en su nivel potencial.

El balance fiscal estructural permite conocer el sesgo fiscal no afectado por el ciclo, a su vez que permite conocer cuánto del resultado fiscal obedece a la voluntad o discreción de las autoridades públicas, es decir la postura de la política fiscal (contractiva o expansiva, pro cíclica o anti cíclica). Nótese que, el balance estructural, orienta a las autoridades a discernir sobre la magnitud del resultado fiscal que deberá ser recogida a través de medidas discrecionales.

Existen en la literatura económica diversas metodologías para determinar el componente estructural del balance fiscal, las cuales siguen *a grosso* modo los criterios estandarizados establecidos por el FMI y la OCDE, en los que el producto interno bruto potencial, es el principal mecanismo de ajuste para aislar los efectos del ciclo (García, 2019). Sin embargo, al ser el PIB potencial técnicamente no observable, esto constituye una limitante para determinar la sensibilidad de los ingresos y gastos públicos a los cambios de la actividad económica. Por lo que se deben considerar las condiciones propias de cada economía y de los *shocks* que esta enfrenta para su interpretación.

Además, estos indicadores solo muestran los efectos de la política fiscal sobre la demanda agregada, y no sobre otras variables macroeconómicamente relevantes como lo son: el nivel de precios, tasas de interés real y nominal, tipo de cambio y cuenta corriente de la balanza de pagos.

En el caso de Venezuela y dada la dinámica de las finanzas públicas, para determinar el balance estructural, la postura e impulso fiscal, nos centraremos en la data del GC, pues es la instancia que ejerce mayor protagonismo en la aplicación de la política fiscal. A las metodologías estándar desarrolladas por los organismos antes referidos, se le han realizado dos ajustes principales a fin reflejar las características propias de la economía venezolana. Por el lado de los ingresos, solo se consideraron, aquellos recursos que adquieren un carácter ordinario, es decir, aquellos ingresos que son propios de la gestión fiscal, esto motivado a la gran dependencia observada en los ingresos del gobierno provenientes de fuentes extraordinarias en los últimos años. Por el lado de los gastos, no se efectuaron ajustes por el ciclo económico, dada la ausencia de programas de gastos que respondan automáticamente a las fluctuaciones de la actividad económica. También, solo se tomaron en cuenta los gastos primarios, a fin de disminuir de cierto modo los efectos de políticas fiscales pasadas que se reflejan a través del gasto por servicio de deuda. Además, se incluyó como parte de los gastos, aquellos gastos cuasi fiscales, llevados a cabo por PDVSA a través de programas sociales y por el FONDEN a programas de inversión y programas sociales.

Dada la dinámica de la economía venezolana, la cual registra desde hace 36 años elevados niveles de inflación, resulta inapropiado calcular estos indicadores en valores corrientes, por lo que trabajaremos con valores constantes a precios de 1997. La consideración de este año base, obedece a la limitante en el cálculo del PIB real por parte del BCV, el cual mantiene como año base 1997, situación que puede distorsionar los resultados obtenidos en los indicadores.

A continuación se presenta las estimaciones del balance estructural fiscal para el periodo 1999-2018. Posteriormente, se realizan las estimaciones de la postura e impulso fiscal, en el mismo periodo, empleando para ello los indicadores desarrollados por el FMI y el desarrollado por la OCDE<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En el Anexo C, se describen las metodologías de los indicadores desarrollados por el FMI y la OCDE.

#### 4.6.1 Estimación del Balance Primario Estructural Real

El balance estructural fiscal permite aislar las decisiones de gastos e ingresos que responden al ciclo económico. La eliminación de tales fluctuaciones resulta apropiada para que los responsables de las políticas públicas identifiquen la intencionalidad de las políticas fiscales asociadas con la sostenibilidad de las mismas a largo plazo (OCDE, 2017).

En el caso venezolano, se calculó el balance fiscal primario excluyendo los aportes fiscales petroleros ordinarios y el balance incluyendo estos aportes, este último con el fin de conocer la proporción del resultado fiscal que es atribuible al sector no petrolero, pues el resultado primario global arroja fuertes fluctuaciones que resultan de las variaciones en los precios del petróleo y no a decisiones de las autoridades económicas.

En ambas estimaciones del balance estructural (Gráfico 19), los resultados obtenidos muestran el carácter discrecional de las finanzas públicas a lo largo del periodo; es decir, que la incidencia del ciclo económico en las variables fiscales es relativamente baja para explicar el comportamiento de los resultados fiscales. Este hallazgo coincide para el periodo 1999-2008 con el derivado en la investigación de Zambrano (2009), en la que determina que el déficit fiscal en el periodo 1991-2008, se caracterizó por ser de tipo estructural. En este sentido, las finanzas públicas venezolanas muestran que, en efecto, los hacedores de política, en las últimas tres (3) décadas, no se han abocado a corregir los desequilibrios en los presupuestos y las ineficiencias del gasto, por el contrario han profundizado los déficits fiscales con las políticas implementadas.

En este orden de ideas, como era de esperarse en una economía en la que las finanzas públicas dependen en buena medida de los ingresos ordinarios del sector petrolero o así se mantuvo durante gran parte del periodo en estudio, la brecha entre ambos balances estructurales primarios, petroleros y no petroleros, es bastante considerable. En periodos de altos precios petroleros (2003-08 y 2011-14), la brecha entre ambos resultados estructurales se hizo más pronunciada. Además, se observa que esta brecha apenas disminuye en los tres últimos años del periodo en estudio. Al respecto, resulta oportuno recordar que los ingresos fiscales petroleros en los últimos años han disminuido por distintos factores: 1) tipo de cambio fijo desde 2003 hasta el año 2017, utilizado para el cálculo de los distintos ingresos fiscales petroleros; 2) la caída en el precio del barril de crudo entre mediados de 2014 y 2016; merma en la producción, tanto por mala gerencia por parte del gobierno como por las

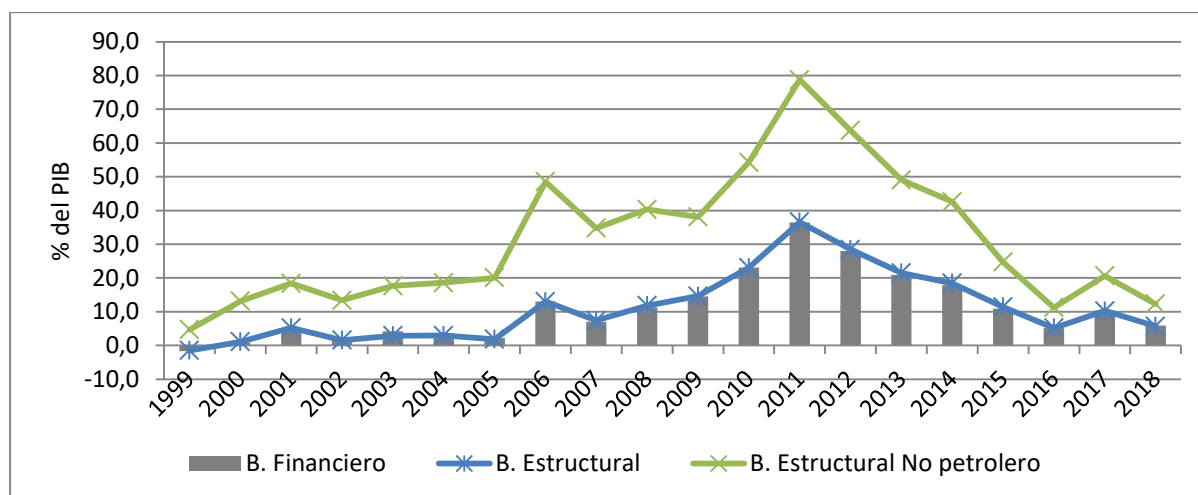
sanciones impuestas a la industria desde inicio de 2017; 3) Exoneración del pago por concepto regalías petroleras en el año 2018.

Los resultados señalan una tendencia creciente del déficit estructural real, tanto petrolero como no petrolero hasta el año 2011, con un crecimiento interanual promedio de 34,4%. Luego, el déficit comienza a desacelerarse, motivado principalmente a los efectos inflacionarios. Las estimaciones obtenidas muestran, además, que en el único año en el que se registró un superávit primario estructural fue en el año 1999. Conviene destacar que, si se consideraran los altos niveles de gastos por servicios de deuda pública, los cuales también han sido una característica particular de las finanzas públicas venezolanas, el déficit estructural observado tendería a incrementarse sustancialmente.

Este hallazgo corrobora la afirmación hecha en los apartados anteriores, en los que se asevera la tendencia de las finanzas públicas venezolanas a registrar déficits fiscales casi permanentes a lo largo del periodo, que no responden necesariamente a fluctuaciones severas del ciclo económico. Al ser el déficit fiscal principalmente de carácter estructural, se confirman de cierta manera los factores señalados como determinantes del déficit fiscal: incumplimiento de las reglas macro fiscales, voracidad del gasto con fines populistas para mantener a un grupo político en el poder y debilidad en los sistemas de la administración financiera del sector público. Esto también tiene su causa en el contrato fiscal típico de una economía de capitalismo rentista, en el cual el Estado acrecienta la dependencia de los ciudadanos al propio Estado. En Venezuela esto se hizo evidente con la marcada dependencia de las finanzas públicas a la renta petrolera y baja presión tributaria tal como lo afirma López y Lander (2009). En este caso y dado que el déficit estructural no puede financiarse totalmente con la recaudación interna o endeudamiento interno, se recurre a endeudamiento externo, y si este no es posible, como se ha evidenciado en los últimos años del periodo de estudio, el Estado se ve obligado a recurrir a la monetización del déficit, generando presiones inflacionarias sobre la economía.

El hecho de que en casi todo el periodo, los resultados fiscales sean explicados por medidas discrecionales, y teniendo en cuenta la magnitud de los mismos respecto al tamaño de la economía, implica que será necesario emprender esfuerzos sustanciales para incrementar o estabilizar los ingresos ordinarios, o en su defecto reestructurar y optimizar la política de gastos. En este sentido y dada la situación económica del país en los últimos cinco (5) años, se abre el debate: ¿existe espacio para para reformas estructurales?

**Gráfico 19. Balance Estructural Fiscal del Gobierno Central 1999-2018**  
En porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Nota: Resultados positivos denotan déficit fiscal estructural

#### 4.6.2 Postura e Impulso de la política fiscal

En el ámbito de la teoría económica, las acciones expansivas o contractivas de la política fiscal se destacan por sus efectos sobre la demanda agregada ante fluctuaciones de la actividad económica. Lo adecuado sería aplicar políticas fiscales contra cíclicas, ya que contribuyen a un crecimiento económico sostenible, incentivan el empleo y regulan las presiones sobre el nivel de precios. En caso contrario, cuando estas acciones adquieren un carácter pro cíclico, en épocas de abundancia, el crecimiento económico se produce a expensas del crecimiento del mañana, y en épocas de crisis económicas se recrudece la recesión.

Como se ha hecho mención en los apartados anteriores, determinar la postura -expansiva o contractiva- y la intencionalidad- anti cíclica o pro cíclica- de la política fiscal pasa por cuantificar qué proporción de los resultados fiscales responde al ciclo económico. En este punto conviene destacar que, los indicadores de postura e impulso fiscal solo reflejan el signo de la política fiscal, por lo que debe distinguirse la presión que ejerce la decisión de política

fiscal sobre la demanda interna, del impacto que finalmente esta política genera sobre esta demanda (García, 2019).

Para determinar el carácter de la política fiscal en Venezuela se emplearon los indicadores de postura e impulso fiscal (IF) desarrollados por el FMI (1999) y la OCDE (1995). Estos indicadores buscan identificar indirectamente la presión de las acciones de la política fiscal ejercida sobre la demanda interna. El término “impulso” no cuantifica el impacto de las decisiones de las políticas empleadas sobre la demanda agregada, sino más bien señala una aproximación de la dirección de dicho impacto; es decir, permite evaluar si la política fiscal se ha convertido en más o menos expansiva o contractiva en un periodo dado. El impulso fiscal se calcula como la diferencia de la postura fiscal en un año determinado respecto al año anterior.

Aunque ambas metodologías emplean el PIB potencial como mecanismo de ajuste de los ingresos y gastos públicos para aislar los efectos del ciclo económico de los ingresos y gastos, conviene destacar dos diferencias principales en ambos métodos. En primer lugar, el indicador de la OCDE (1995) se calcula utilizando, para un año determinado, el mismo nivel del PIB del año anterior con el fin de eliminar el efecto de las variaciones cíclicas de crecimiento sobre la política fiscal. Mientras que, el indicador del FMI (1999) utiliza un año fijo como base del producto potencial, el cual es considerado en función de dos características principales: el producto observado se acerca a su nivel potencial y el balance fiscal tiende al equilibrio. En segundo lugar, el indicador de la OCDE (1995) utiliza para el cálculo del componente ciclo, las elasticidades de los ingresos y gastos ponderadas por la brecha del PIB efectivo y potencial. En cambio, el indicador del FMI (1999) es calculado bajo el supuesto de elasticidad unitaria de los ingresos y gastos con respecto a la brecha del producto, es decir, que se considera como ingresos neutros aquellos que se mantienen estables como proporción del PIB efectivo de cada periodo (ver Anexo C).

Adicionalmente, ambas metodologías presentan una limitación importante y es que resultan ser sensibles a la estimación del PIB potencial utilizado, el cual no es directamente observable, lo que puede dar lugar a imprecisiones en los cálculos. Además, el efecto del ciclo económico que se pretende aislar exclusivamente a través del PIB efectivo y potencial también recoge los efectos del ciclo del año anterior, en caso del indicador de la OCDE (1995) y del año base en el indicador del FMI (1999), un cambio del año de referencia

afectaría positiva o negativamente al indicador de impulso dependiendo de qué parte del ciclo se encuentre la economía.

En la Tabla 1, se muestran los resultados obtenidos de la posición de la política fiscal (PPF) en Venezuela, durante el periodo 1999-2018. La interpretación del signo en ambos indicadores es la misma, refleja una política fiscal expansiva (contractiva) si el PF es positivo (negativo). Para el cálculo del indicador de la OCDE (1995) se estimó la elasticidad de los ingresos ordinarios y gastos respecto al producto interno bruto efectivo en 23,11% y 31,77%<sup>40</sup> respectivamente y para el cálculo indicador del FMI (1999) se consideró el año 2000 como base o de referencia, dado que en ese año el PIB real se aproximó al tendencial y el resultado fiscal fue equilibrado.

Como puede observarse, la posición de la política fiscal resultó bastante similar en ambas metodologías. Las diferencias particulares se registran en 2002, 2003 y 2018, en las que los signos difieren. Esta diferencia se debe a dos cuestiones principales, por un lado, en el uso de la elasticidad ingreso de los gastos e ingresos públicos empleada en el indicador de la OCDE (1995), cuyos cálculos están sujetos a la estimación econométrica empleada que puede ser susceptible a errores. Por el otro lado, la brecha entre el producto real y el potencial se hace más pronunciada durante 2003-04 y 2018, lo que afecta el cálculo del indicador del FMI (1999), el cual utiliza un año de referencia para estimar la postura de la política fiscal.

Respecto al indicador del FMI (1999), los resultados arrojan que la política fiscal fue expansiva en casi todo el periodo, con excepción de los años 1999, 2002, 2003 y 2018. En cambio, el indicador de la OCDE (1995) muestra que la política fiscal fue expansiva durante 2000-2018 y contractiva tan solo en 1999. Si se contrastan estos resultados con los observados en el apartado “Gastos del Gobierno Central” como porcentaje del PIB, se corrobora la tendencia expansiva de la política fiscal vía gastos.

La evidencia contractiva de la política fiscal, según el indicador del FMI (1999), puede ser explicada por distintos factores. En 1999, se aplicaron ciertas medidas ortodoxas para corregir el déficit fiscal acumulado en años anteriores. De hecho, los gastos del GC como porcentaje del PIB tendieron a disminuir en relación al año 1998. En 2002 y 2003, la razón puede deberse a la caída en la producción petrolera, luego de severos conflictos políticos que conllevaron al paro de PDVSA, afectando así la recaudación petrolera del GC, por lo que el

---

<sup>40</sup> Estas elasticidades fueron obtenidas con base a estimaciones econométricas, en la que se relacionan las variaciones relativas de ingresos y gastos con la variación entre el PIB efectivo y tendencial.

gobierno tuvo que hacer ajustes en diversas partidas del gasto. Finalmente, en 2018 este resultado puede deberse a las acciones en materia fiscal, llevadas a cabo a mediados de ese año, en el que se impuso una tarifa casi plana para el pago de salarios de los trabajadores del sector público y se ajustaron las tasas impositivas de algunos tributos, como lo fue la alícuota del IVA que se incrementó de 12% a 16%.

Así mismo, la política fiscal resultó pro cíclica en once años y anti cíclica en seis (6) años del periodo de estudio. Dada la diferencia de los signos de los indicadores de postura fiscal, en tres (3) años no se pudo clasificar la intensión de la política fiscal. La postura de la política fiscal durante el periodo 1999-2018, aquí obtenida, es respaldada a su vez por los hallazgos derivados en Zambrano (2009), al menos para el periodo 1999-2008, en los que enfatiza la dinámica de la política fiscal a favor del ciclo económico.

**Tabla 1. Postura e Intencionalidad de la Política Fiscal en Venezuela, 1999-2018**

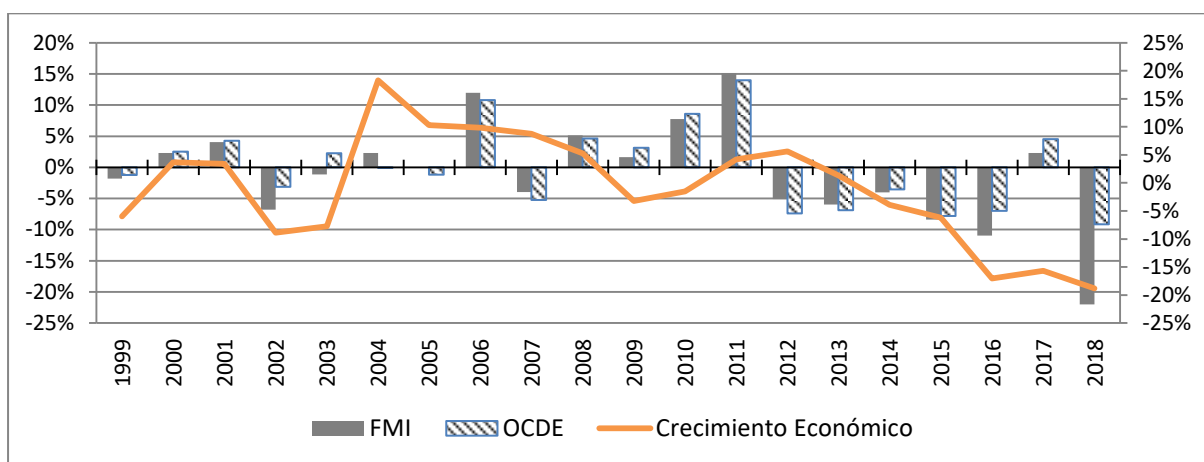
	PPF FMI	IPF FMI	PPF OCDE	IPF OCDE	fase de ciclo	Posición de la política fiscal FMI	Posición de la política fiscal OCDE	tipo de política
1999	-1,26%	-1,26%	-1,80%	-1,80%	expansivo	contractiva	contractiva	anti cíclica
2000	1,07%	2,28%	0,79%	2,53%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2001	5,07%	4,04%	5,02%	4,26%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2002	-1,22%	-6,79%	2,36%	-3,15%	contractivo	contractiva	expansiva	-
2003	-2,45%	-1,12%	4,82%	2,26%	contractivo	contractiva	expansiva	-
2004	0,22%	2,28%	3,95%	-0,12%	contractivo	expansiva	expansiva	anti cíclica
2005	0,15%	-0,05%	2,41%	-1,17%	contractivo	expansiva	expansiva	anti cíclica
2006	12,12%	11,98%	13,00%	10,81%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2007	7,16%	-3,98%	6,68%	-5,28%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2008	11,93%	5,13%	10,98%	4,64%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2009	13,94%	1,61%	14,45%	3,10%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2010	21,91%	7,76%	23,21%	8,55%	contractivo	expansiva	expansiva	anti cíclica
2011	36,14%	15,11%	36,23%	13,95%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2012	29,11%	-5,11%	26,87%	-7,43%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2013	22,75%	-5,98%	19,61%	-6,91%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2014	19,66%	-4,02%	16,83%	-3,57%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2015	12,58%	-8,38%	10,15%	-7,80%	expansivo	expansiva	expansiva	pro cíclica
2016	4,22%	-10,94%	5,21%	-7,02%	contractivo	expansiva	expansiva	anti cíclica
2017	7,29%	2,29%	10,68%	4,50%	contractivo	expansiva	expansiva	anti cíclica
2018	-9,95%	-22,01%	8,50%	-9,18%	contractivo	contractiva	expansiva	-

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En relación al indicador de impulso fiscal, el cual indica que tan contractiva o expansiva ha sido la política fiscal, los resultados obtenidos en ambos indicadores son bastantes similares, con las excepciones en los años 2003 y 2004, en los hay diferencias en los signos (Gráfico 20). Para el resto de los años del periodo de estudio, las estimaciones obtenidas muestran: en el 2002, se refleja una clara política fiscal contractiva respecto al año anterior, y en 2003 se hizo menos contractiva. En el año 2007 aunque la postura fiscal fue expansiva, el IF fue contractivo, es decir, la política fiscal se hizo menos expansiva que en el año 2006. Este resultado puede ser explicado por los ajuste en los gastos luego de la celebración de las elecciones presidencias de ese mismo año. Del mismo modo en el periodo 2012-17 la postura fiscal fue expansiva y sin embargo, el IF fue contractivo, es decir que año tras año la política fiscal se fue haciendo menos expansiva, estos resultados pueden deberse al fuerte deterioro de la economía venezolana que se venía gestando desde 2008 y que se agudizó en 2014, con el atropello de la industria privada, por la corrupción desmesurada, manipulación del tipo de cambio, detrimento de la producción petrolera de PDVSA y caída de los precios petroleros (2014-2016), que han impedido que el gobierno mantenga una postura expansiva y creciente de la política fiscal.

www.bdigital.ula.ve

**Gráfico 20. Indicador Fiscal y crecimiento Económico, 1999-2018**  
Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

El Gráfico 20 también presenta una comparación entre el impulso fiscal y la tasa de crecimiento del PIB, lo cual muestra, en efecto, la potencialidad de ambos indicadores para

explicar el carácter pro cíclico y volátil de la política fiscal a lo largo del periodo en estudio. Evidentemente, estas características son una consecuencia, por un lado, de la transmisión de los *shocks* petroleros al resto de la economía, que se origina a través de la política fiscal y cambiaria. Por el otro lado, producto de la violación de las reglas macro fiscales, específicamente el desmantelamiento del fondo de estabilización macroeconómica, la indisciplina fiscal, la irresponsabilidad en la adquisición de deuda pública y monetización del gasto, en los últimos años.

También, se observa que desde 2012 hasta 2016, la política fiscal fue menos expansiva. Sin embargo, mantuvo el comportamiento pro cíclico hasta el 2015, y anti cíclica en 2016 y 2017. El cambio de la intencionalidad de la política fiscal en 2015 y 2017, no debe considerarse *a priori* como un signo positivo, puesto que se ha hecho a expensas del mantenimiento y expansión de infraestructuras y servicios públicos, del poder adquisitivo de los empleados y trabajadores públicos y de la productividad de la industria petrolera. Además, estos resultados también han sido producto de la baja recaudación tributaria a causa de la hiperinflación y la contracción del sector privado, como consecuencia de las políticas de crecientes controles (incluyendo precios, salarios, tasa de cambio, inamovilidad laboral y transporte y destino de bienes dentro del país).

Indudablemente, el extraordinario aumento en el precio de las materias primas ocurrido desde 2003 ayudó sustantivamente a la expansión del gasto, el cual se caracterizó, por un aumento sustancial de las transferencias corrientes, para sostener el incremento de la burocracia pública desde 1999 y mantenimiento de subsidios de bienes y servicios públicos. El crecimiento del gasto corriente acentuó el sesgo entre gastos corrientes y de capital. Aunque el gasto de capital fue relativamente alto en comparación con otras economías de la región, tal como se observó en el apartado de Tamaño del Sector Público, estos gastos no se tradujeron en crecimiento económico ni en mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

Otra característica, es que a diferencia de décadas anteriores, no se realizó un ahorro de los ingresos extraordinarios producto de la bonanza petrolera, por el contrario fueron desmantelados e ignorados los mecanismos de ahorro tales como el FEM y el FAI, y se establecieron otros mecanismos ajenos al presupuesto para manejar estos recursos con total discrecionalidad. Así mismo, se realizó un sobre-endeudamiento tanto de PDVSA como del GC, deuda que no estuvo asociada propiamente a la inversión, sino más bien se orientó a financiar el modelo socialista implementado.

Como pudo evidenciarse, la política fiscal aplicada durante el periodo 1999-2018, lejos de reducir o suavizar los *shocks* de los ciclos económicos ha contribuido a acentuar sus efectos, mostrando con ello una poca capacidad de ajuste ante estas fluctuaciones. En etapas expansivas del ciclo económico (2000-2001, 2006-2009 y 2011-2014), se aumentaba el gasto y se disminuían las tasa o alícuotas de algunos impuestos. En fases contractivas sucedía lo contrario. Este comportamiento de la política fiscal resultó inadecuado para la economía venezolana, la cual por depender altamente del sector petrolero, resulta ser altamente volátil a las variaciones de los precios del barril petrolero. Efectos que se agudizaron aún más por el efecto expulsión de la política fiscal, consecuencia del desplazamiento de la inversión privada por la pública, lo cual afecta severamente el crecimiento económico.

#### **4.7 Relación entre las Variables Macroeconómicas y el Balance Fiscal**

Partiendo de los conceptos básicos del balance fiscal: global, primario y doméstico, se realiza un análisis de regresión econométrica para valorar los efectos de estos resultados sobre las distintas variables macroeconómicas consideradas relevantes: saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, tipo de cambio real, base monetaria, inflación, producto interno bruto real, tasa de interés interna y externa.

El análisis se centra en los balances fiscales del sector público consolidado y las variables macroeconómicas mencionadas, con una periodicidad trimestral, desde 1999 hasta 2017. Conviene considerar que este periodo se ha caracterizado por fuertes cambios económicos, en los que se destaca, mayor predominio del sector gubernamental en sectores clave de la economía, dos *shocks* petroleros, devaluaciones de más del 50% (2010-2017), un periodo de fuertes controles (precios, tipo de cambio, y salarios), y caída en la producción nacional. Entre otras cosas, el comportamiento de la demanda de dinero, el producto interno bruto y el balance fiscal, reflejaron una fuerte inestabilidad, particularmente en los últimos seis (6) años del periodo de estudio, lo que dificulta obtener conclusiones en el largo plazo<sup>41</sup>.

Los resultados presentados en el Cuadro 1, muestran las regresiones estadísticamente significativas, con el balance fiscal global, primario y doméstico, como variable explicativa

---

<sup>41</sup> Es importante considerar que el BCV no publicaba algunas cifras macroeconómicas desde el año 2014. Para abril de 2019, realizó estas publicaciones, sin embargo existe un alto grado de desconfianza en las cifras publicadas.

del saldo de la cuenta corriente de balanza de pagos, M2, tasa de inflación y tipo de cambio real, con una significancia del 5% en todos los casos. Aunque, los modelos planteados involucran diferentes variables macroeconómicas solo nos centraremos en los coeficientes del balance fiscal, para el resto de variables consultar Anexo D; esto motivado a que los objetivos de la presente investigación, se centran en la gestión fiscal propiamente dicha. Además, se presentan solo los casos en los que se determinó cierto grado de causalidad.

En primer lugar, el balance fiscal global resultó significativo para explicar el saldo de la cuenta corriente. La relación entre estas variables resultó ser inversa, es decir, que el signo del coeficiente es negativo, lo que significa que un aumento del superávit o disminución del déficit desmejora el saldo en cuenta corriente. Este resultado, en la teoría económica, se corresponde con las expectativas racionales y la llamada equivalencia Ricardiana<sup>42</sup>, las cuales sugieren que un aumento del déficit fiscal incentivaría el ahorro privado doméstico, generando una mejora en el saldo de la cuenta corriente (Amieva, 2009). Nótese, que el valor del coeficiente resultó ser relativamente bajo, por lo que los efectos aquí mostrados no son relevantes.

Para una economía como la venezolana, la no incidencia directa entre balance fiscal y el saldo de la cuenta corriente, no refleja la importancia de las exportaciones petroleras sobre las finanzas públicas. Sin embargo, como se ha señalado en varias ocasiones, Venezuela durante el periodo 2003-2017, aplicó una política de tipo de cambio fijo, además de controles de capitales, lo cual implica que cualquier cambio en el balance fiscal está restringido para ejercer presión sobre las cuentas externas, ya que las variables de transmisión, (tipo de cambio y tasas de interés) son manipuladas por las autoridades monetarias.

Por otro lado, el balance fiscal global y el doméstico primario, resultaron significativos al 5% y con signo positivo para explicar M2, como proxy de la oferta monetaria; lo que significa que, un aumento del superávit doméstico (global) o disminución del déficit contribuye a disminuir la base monetaria. Obsérvese que, el hecho de que las variables fiscales dependan en gran medida del sector petrolero, afecta considerablemente la evolución de la base monetaria. Mayores ingresos fiscales petroleros para financiar gasto interno se traducen en una expansión de la liquidez monetaria, dado que según la última Ley del BCV las divisas

---

<sup>42</sup> Los fundamentos de esta teoría se basan en que los agentes económicos racionales aumentarán el ahorro corriente ante la presencia de déficit fiscal, por lo que la caída en el ahorro público debería ser compensada con un incremento de impuestos en el futuro (el ahorro nacional no se vería afectado). Así, las tasas de interés, la inversión y el saldo de la cuenta corriente no sufrirían cambios y, por tanto, la demanda interna no se vería afectada. (Amieva, 2009)

que se generen por la exportación de hidrocarburos líquidos y gaseosos deben ser vendidas al ente emisor, al tipo de cambio vigente, salvo aquellas divisas para cumplir con las contribuciones fiscales en divisas a las que estén obligados de conformidad con la ley los sujetos autorizados para realizar las respectivas actividades (art. 125 de la Ley del Banco Central de Venezuela).

En correspondencia a lo anterior, la relación entre la tasa de inflación y el resultado fiscal doméstico, resultó ser significativa y directa, una disminución del déficit doméstico (o aumento del superávit) reduce la tasa de inflación, lo cual resulta congruente con el grado de significancia entre los cambios en balance fiscal doméstico y la base monetaria. Esto a su vez confirma los hallazgos de Zambrano (2013), en los que determina que cambios de origen fiscal en las magnitudes monetarias causan variaciones macroeconómicas relevantes y son la causa fundamental detrás de la aceleración reciente de la tasa de inflación en el país.

En el caso del tipo de cambio real oficial, el balance fiscal global también resultó significativo y con el signo del coeficiente esperado, positivo. Esto significa que, una mejora en el balance fiscal (superávit) produce una depreciación del tipo de cambio real, mientras que, si el balance fiscal es negativo (déficit) entonces el tipo de cambio real tiende a apreciarse. Esta relación es explicada fundamentalmente por la incidencia del sector petrolero en las cuentas fiscales y la denominada “enfermedad holandesa”, la cual relaciona la apreciación del tipo de cambio real con la subida sustancial de los ingresos públicos por exportación petrolera (Zambrano, 2015). Asimismo, el balance primario, resultó significativo para explicar el tipo de cambio real, reflejando una relación directa. Si bien es cierto que una depreciación cambiaria genera mayores aportes al fisco y así se reduce el déficit, debemos recordar, tal como se mencionó en los apartados anteriores, que el excedente generado por diferencial cambiario en el presupuesto a partir del 2010, fueron destinados al Fondo Independencia 200, el cual fue manejado con total discrecionalidad.

**Cuadro 1. Efectos de los Resultados Fiscales sobre el saldo en la cuenta corriente, M2, inflación y tipo de cambio real.**

1.  $SaldoCtaCte = 2092371 - 0,002576ResGlobal_{-1} - 3,035724PibR + 448920,1PrePetr + 689831192TCreal$   
 $R^2 - 0,39$   
 $R^2 \text{ ajustado} - 0,36$   
 $F - statistic - 11,56$
  
2.  $Log(M2) = 47,83663 + (293E - 11)ResGlobal_{-1} + (4,012762) \log(PibR) - 0,3559202TasaInternaR - 1,198000 \log(TCreal) - 0,002111Inflacion$   
 $R^2 - 0,92$   
 $R^2 \text{ ajustado} - 0,92$   
 $F - statistic - 177,91$
  
3.  $inflacion = 43.26386 + (1,07E - 09)ResDomestico + (2,45E - 09)M2 - 55.39353TCreal - 0,122191PrePetr - (1,22E - 06)PibR + (1,04E - 08)DeudaExt$   
 $R^2 - 0,99$   
 $R^2 \text{ ajustado} - 0,98$   
 $F - statistic - 1193,75$
  
4.  $TCreal = 0,656239 + (2,43E - 11)ResGlobal_{-1} + (1,94E - 11)M2 - 0,000961PrePetr - (1,85E - 08)PibR - (5,35E + 11)DeudaExt - 0,007269Inflacion$   
 $R^2 - 0,89$   
 $R^2 \text{ ajustado} - 0,88$   
 $F - statistic - 97,47$

Nota: SaldoCtaCte-saldo de la cuenta Corriente; ResGlobal-Resultado fiscal global; PrePer-Precio del barril de petróleo; TCreal- tipo de cambio real oficial; M2-liquidez monetaria; inflación- tasa de inflación promedio trimestral. El PIB real esta medido en bolívares de 1997.

De igual manera, se realizaron regresiones para explicar la incidencia de las variables macroeconómicas sobre los resultados fiscales. Sin embargo, las pruebas estadísticas no resultaron demostrativas. El hecho de que ninguna regresión fuese significativa puede deberse a distintos factores. En el caso de la inflación, se explica por la poca capacidad de ajuste de las cuentas fiscales y la poca presencia de mecanismos de indexación sobre impuestos, salarios y transferencias en general. En relación a la tipo de cambio, este se mantuvo fijo en la mayor parte del periodo, además se aplicó control sobre el flujo de

capitales, lo que afectó también en cierta medida que los precios del barril de petróleo no reflejara una incidencia para explicar los resultados fiscales. Conviene tener en cuenta, además, que el BCV no hizo pública las estadísticas de inflación, producto interno bruto, deuda pública consolidada, entre otros, durante 2014- abril 2019. Las estadísticas publicadas distan considerablemente de las estimaciones realizadas por consultoras privadas, organismos multilaterales y centros de pensamiento, así las cosas se pone en cuestionamiento la veracidad de los datos económicos oficiales aquí utilizados, por lo cual no debe asumirse *a priori* que los resultados fiscales no sean afectados por el resto de variables macroeconómicas, y de manera recíproca que las variables macroeconómicas tengan poca incidencia para explicar los resultados fiscales, tal como se evidenció anteriormente.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Conclusiones

La presente investigación se centró en la gestión fiscal en Venezuela, a los fines de conocer su evolución y estimar su impacto en las variables macroeconómicas, durante el periodo 1999-2018. En el análisis de la institucionalidad fiscal se argumentó que los principios y reglas macro fiscales establecidos en la Constitución y las Leyes no son un mero asunto legislativo y técnico sino que tienen implicaciones directas sobre los resultados fiscales observados y sobre la actividad económica en general. Se pudo constatar que, con la reforma constitucional de 1999 y la sanción de la LOAFSP en el año 2000, las cuales incluyen los aspectos claves que estipulan el deber ser y cómo actuar de la gestión fiscal, ha resultado en una experiencia no exitosa para mejorar el desempeño fiscal, no por su formulación sino debido principalmente al irrespeto, omisión y modificación de ciertas previsiones expuestas en estas legislaciones por parte del Ejecutivo Nacional con apoyo del parlamento, el cual fue de mayoría oficialista hasta el año 2015 y luego se le fueron transgredidas sus competencias para legislar.

En particular, los gobiernos de turno socavaron los principios constitucionales y de ley concernientes a la disciplina fiscal como lo son la eficiencia, solvencia, unidad, legalidad, transparencia, planificación y equilibrio fiscal, que debían articularse en el MPP, el FEM y el FAI. Al primero se le designó un carácter meramente informativo, el segundo fue desarticulado paulatinamente y el tercero nunca llegó a sancionarse. Todo ello derivó en un incremento sustancial del gasto público, alcanzando incluso más del 50% del PIB en 2014, y cuyo promedio, durante el periodo de estudio, se ubicó alrededor del 34% del PIB. Incremento que se originó en paralelo con un incremento importante de la deuda pública, estimada al cierre del año 2018 en más de ciento cincuenta mil millones de dólares (\$150.000.000.000); lo cual, fue exacerbado por la creación de fondos extrapresupuestarios manejados con total discrecionalidad y control de la Presidencia de la República. En ausencia de contrapesos y la creación de fondos paralelos sin un piso jurídico permitió el uso poco transparente de los recursos públicos, a su vez que favoreció la concentración del poder, aspectos que han afectado la sostenibilidad fiscal y la economía en general.

Debido a estos elementos y en concordancia con la teoría institucional, el régimen político venezolano, durante el periodo 1999-2018, ha emergido en un Estado depredador, el cual dentro de un sistema económico, toma decisiones en función de sus propios intereses y son no incluyentes, a través de multiplicidad de reglamentos y controles directos sobre las

actuaciones de los agentes económicos, estableciendo precios, cantidades e incluso destinatarios, y en el que no existe una división de poderes que garantice la credibilidad del compromiso gubernamental. Estos cambios han sido modelados por los grupos que han conseguido el control del poder y lo han hecho para optimizar su poder. En el ámbito fiscal, esto se hizo evidente en los cambios introducidos en la LOAFSP desde su sanción inicial, los cuales conllevaron al desmejoramiento y en algunos casos omisión de las reglas fiscales. Además, se crearon incentivos y restricciones que no permiten la toma de decisiones consistentes con unas finanzas públicas sanas, con bajos niveles de endeudamiento. Este panorama de gran debilidad institucional tiene incluso impactos adversos más allá de la pro-ciclicidad de la política fiscal.

Por otro lado, con base en los resultados obtenidos, se evidenció la volatilidad de las finanzas públicas, durante el periodo de estudio, particularmente por el lado de los ingresos, en los que el componente petrolero es de gran relevancia, en promedio durante 1999-2008 representaron más del 50% de los ingresos totales del Gobierno Central, esta proporción comenzó a decrecer luego del 2008, producto de las medidas adoptadas en el sector, creación de nuevas contribuciones y subestimación del precio del barril petrolero en el presupuesto para el cálculo de regalías, dividendos e impuestos, excedentes que serían transferidos al FONDEN. Esta volatilidad, aunque en menor medida, fue transmitida a los gastos, por lo que la inversión y por ende el crecimiento económico se vieron afectados, resultado de la omisión de mecanismos amortiguadores como el FEM y el FAI establecidos en la Ley, lo cual debilitó el carácter estabilizador de la política fiscal.

Además, se corroboró la utilización de fuentes de financiamiento que generan presiones inflacionarias, vinculadas particularmente a la política monetaria, aunque de forma indirecta a través de PDVSA. Empresa que incurre a financiamiento con el BCV para mantener los compromisos con el gobierno y para sustentar parte de sus gastos operativos. En efecto, estos recursos se elevaron considerablemente en la cuenta del GC a partir de 2010, en particular desde el año 2015 representan alrededor del 50% de los ingresos del GC y superan en 2017 y 2018 más del 70% de los ingresos totales. Esta es una de las razones que explican el proceso hiperinflacionario desde noviembre de 2017 hasta la fecha en Venezuela. Así mismo, la política cambiaria implementada, caracterizada por un tipo de cambio fijo, que prevaleció en la mayor parte del periodo, constituye un elemento para la determinación de la estructura de los ingresos del sector público.

El comportamiento de los gastos del sector público consolidado como del Gobierno Central, mostró un carácter rígido, dado que el crecimiento observado se originó particularmente a través de erogaciones corrientes, que son difíciles de revertir (gastos de personal, transferencias y servicios de la deuda), lo cual dificulta cualquier ajuste ante choques negativos, en los ingresos públicos. Se evidenció, además, que ante fluctuaciones del ciclo económico, las medidas discrecionales se tomaron principalmente vía ingresos tributarios no petroleros, incrementándose (disminuyendo) las bases impositivas y alícuotas ante situaciones de expansión (contracción) económica.

Cabe considerar que la evolución de los agregados fiscales, también estuvo asociada a procesos electorales y coyunturas políticas, en las cuales los actores políticos manipulan tanto ingresos como gastos públicos, para favorecer sus resultados y así garantizar la permanencia de un grupo político en el poder. Así mismo, se constató la ampliación en el sesgo entre gastos corrientes y de capital, particularmente en los últimos años. A pesar de este comportamiento, el gasto de capital público es bastante alto en relación a las economías de la región. No obstante, estas erogaciones no se tradujeron en crecimiento económico ni en mejoras de la calidad de vida de los ciudadanos. La decadencia de la infraestructura y de bienes y servicios públicos observada en los últimos años, refleja la ineficiencia de los gastos. Es así, que el diseño de la política de gastos debe determinarse en función de la realidad económica y social del país, atendiendo áreas consideradas prioritarias (salud, educación, servicios básicos), teniendo en cuenta el principio de eficiencia tanto técnica como asignativa.

Otra característica relevante de las finanzas públicas, durante el periodo de estudio, es el registro de déficit fiscales continuos y crecientes, en relación al tamaño de la economía, tanto del GC como del SPC. La diferencia particular de estos dos agregados económicos, es que el primero responde principalmente al ámbito presupuestario, mientras que el segundo incluye los balances de las empresas públicas, que no necesariamente ejecutan acciones de política fiscal. Si bien en los últimos años el GC registró un moderado superávit, no se puede considerar como un efecto positivo de la política presupuestaria, ya que esto fue resultado de las transferencias de origen extraordinario provenientes de PDVSA. En consecuencia, el balance del SPC que elimina todas las transacciones entre las entidades que lo componen, refleja el verdadero desequilibrio del sector público, alcanzando para el año 2017, un déficit 31,16% del PIB y cuyas estimaciones para el año 2018 registra un déficit superior al 38% del PIB.

Al considerar solo los ingresos y gastos que adquieren un carácter fiscal, se corroboró que el balance fiscal en el país responde a medidas discrecionales o estructurales, y no por efectos del ciclo económico. Los déficits fiscales prolongados repercuten negativamente al sector privado, ya que el Estado se ve en la necesidad de emitir deuda o financiarse a través de la emisión de dinero. Estos efectos se intensificaron aún más, por la intencionalidad e impulso de la postura fiscal, la cual resultó en la mayor parte del periodo de estudio, expansiva y procíclica. Este hallazgo, muestra que quienes ejercen el poder parece no haber comprendido los efectos perniciosos de unas finanzas públicas depredadoras y probablemente tampoco lo entiendan los ciudadanos, tal como lo que ocurrió en la década de los setenta y ochenta en América Latina, y que se sigue evidenciando en la crisis actual que vive el país, en el que se evidencia el papel desestabilizador de la política fiscal. Reflejando con ello que la problemática en torno papel de la política fiscal en el país es más estructural que coyuntural desde hace más de tres (3) décadas.

El análisis de regresión permitió verificar la correlación y causalidad, es decir, la correspondencia recíproca y la causa-efecto existente entre los resultados fiscales y las variables macroeconómicas consideradas relevantes: PIB real, inflación, M2, saldo en la cuenta corriente y tipo de cambio. Aunque los coeficientes de los modelos resultaron ser relativamente pequeños para explicar el comportamiento de estas variables no se descarta la fuerte influencia de la política fiscal sobre estas variables, debido principalmente al hermetismo por parte del Banco Central de Venezuela en la publicación de cifras y por el cambio en la metodología para el cálculo del índice nacional de precios, durante 2014 –abril 2019, por lo que la confiabilidad de los datos publicados puede ser cuestionada, dando lugar a resultados que se alejan de la realidad.

## Recomendaciones

La naturaleza y magnitud de los desequilibrios macroeconómicos actuales en el país, exigen, entre otros aspectos, la coordinación de las políticas económicas: monetaria, cambiaria y fiscal, así como también restablecer los acuerdos de política económica. Desde el ámbito fiscal, los planes y ajustes deben promover la disciplina fiscal, a su vez que propicien la credibilidad y la confianza en las instituciones, para así reducir los costos de unas finanzas públicas depredadoras y minimizar los problemas de debilidad institucional y de agencia observados.

En cualquier plan de recuperación económica que se pretenda implementar en Venezuela resultará imprescindible sanear las instituciones fiscales, esto pasa por un proceso de reformas estructurales, lo que implica grandes retos dados los problemas de orden político, económico y social que se padecen. Sin embargo, dentro de los aspectos requeridos en materia fiscal, convendrá restituir y/o mejorar los principios y reglas macro fiscales establecidas en la Constitución y en la LOASP 2000, lo cual implica, entre otros aspectos, la eliminación de los fondos extrapresupuestario creados, o en su defecto su incorporación en el presupuesto anual, para garantizar un mejor manejo del erario público y así, asegurar los principios de unidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas de los presupuestos.

En correspondencia con esto, se deben aplicar reglas macro fiscales creíbles que permitan asegurar la inversión eficiente de los recursos, atendiendo sectores considerados prioritarios a través de mecanismos de protección de la inversión productiva y social, así como mecanismos que reduzcan los choques externos derivados del mercado petrolero, es decir, restablecer el MPP y el FEM, incorporándole nuevos lineamientos que se ajusten con el ciclo económico, condiciones necesarias para minimizar las presiones en el mercado cambiario y monetario. Por lo cual, será imprescindible reformar la Ley que rige al Banco Central de Venezuela, con el objetivo de restablecer su autonomía operativa y técnica. También, resultara útil reconstruir las series de estadísticas macroeconómicas, por lo menos para los últimos diez (10) años, a los fines de aumentar la confianza y favorecer la toma de decisiones, por lo que se deberán incluir consolidar todas las unidades económicas que las vinculan, esto incluye la revisión de las metodologías empleadas para la construcción de tales estadísticas.

Dada la naturaleza de la economía venezolana, convendrá reforzar y/o reformar el sistema tributario, ya que este tipo de ingresos son menos volátiles y más predecibles. Además, el sistema impositivo debe inclinarse a ser más progresivo, atendiendo los principios de equidad tanto horizontal como vertical. Así mismo, se debe considerar incrementar la base de contribuyentes del ISLR y eliminar las distorsiones causadas por la rémora fiscal. Resultará imprescindible eliminar o reducir de forma gradual los diversos subsidios regresivos implementados en el periodo de estudio.

Como refuerzo a la institucionalidad fiscal en el país, resultará beneficioso fortalecer la descentralización en los tres (3) niveles de gobierno, acentuando un claro mecanismo de rendición de cuentas. También como parte de una reforma fiscal general, se pueden incluir en la legislación los principios de gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración y uso de tecnologías digitales. El gobierno abierto, se concibe, según OCDE (2003) como la plataforma base para implementar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos, que estipulan el acceso a la información, consulta y participación pública, con el fin de mejorar el diseño y formulación de políticas públicas, fortalecer el sistema democrático, mejorar los niveles de confianza en la ciudadanía en las instituciones públicas y luchar contra la corrupción. Estos principios se reflejan, en mayor transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos a través de portales, rendición de cuentas y normas de reutilización de la información; mayor facilidad para la participación ciudadana en los presupuestos públicos; y fortalecimiento de espacios que promuevan la colaboración entre los diversos actores públicos y privados (Dassen *et al* 2012).

Ahora bien, la política fiscal en el país también debe desarrollar la capacidad de actuar en contra del ciclo económico, para reducir la pro-ciclicidad de los agregados fiscales. Esto significa que en etapas de auge económico, debe resistir las presiones y ahorrar, en épocas de recesión, bajar los impuestos y utilizar los ahorros para mantener el gasto. En circunstancias normales, la política fiscal debe recurrir a los estabilizadores automáticos, es decir, que se deben mantener los niveles de gastos e ingresos que se adaptan a los vaivenes de la economía, naturalmente para ello se requiere que los agentes económicos tengan credibilidad en el Estado. En este aspecto, siguiendo las experiencias recientes de Chile y Perú, podrían considerarse la creación de consejos fiscales, agencias permanentes con carácter legal, que evalúan pública e independientemente de intereses partidistas, la política fiscal del gobierno, sus planes y resultados macro-fiscales en relación con los objetivos de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas (Debrun *et al.* 2013). Con ello se contribuiría al entendimiento

público sobre la posición de la política fiscal, la magnitud de los posibles desequilibrios y sus implicaciones. De acuerdo con Suescun (2017), estas instituciones no son un sustituto de las instituciones presupuestarias sino un complemento, ya que a través de ellos se puede contener el sesgo optimista de las proyecciones macroeconómicas y fiscales de los gobiernos y devolverle la credibilidad a los presupuestos anuales y a los planes fiscales de mediano plazo del gobierno.

Desde luego, todo lo anterior requerirá previamente un cambio en las condiciones políticas y de gobernabilidad actuales, restablecimiento de la democracia con garantías de seguridad jurídica, y estabilidad económica.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Referencias Bibliográficas

- Alesina, A., Hausmann R., Hommes R. y Stein E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. NBER Working Paper N° 5586
- Acemoglo, D., Jhonson, S. & Robinson, J. (2004). Institutions as a fundamental cause of long - run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385- 472.
- Albi, E., González, J., Zubiri I. (2000). *Economía Pública*. Madrid, España: Ariel Economía.
- Amieva, J. (2003). *Déficit fiscal, deuda y estabilidad macroeconómica: el caso de México*. Working Paper de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/juanamieva.pdf>
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (14 de diciembre de 2017). Acuerdo sobre manejo inconstitucional e ilegal de la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico financiero 2018. Recuperado de [http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/\\_acuerdo-sobre-el-manejo-inconstitucional-e-ilegal-de-la-ley-de-presupuesto-para-el-ejercicio-economico-financiero-2018](http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/_acuerdo-sobre-el-manejo-inconstitucional-e-ilegal-de-la-ley-de-presupuesto-para-el-ejercicio-economico-financiero-2018)
- Ayesterán, J. (2009). Nivel, estructura y determinantes de la tributación en Venezuela: 1980-2005. *Fermetum-Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 19(55), 235-265. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70517703004>
- Balza, R. (2017). FONDEN, “fondos Chinos” y sector externo en Venezuela. En Balza, R. y García, H. (2017). *Fragmentos de Venezuela. 20 Escritos sobre Venezuela*. (pp 53-99). Caracas, Venezuela. Abediciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Ediciones OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/9789264266391-es>
- Brewer, A. (2007), Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. *Editorial Jurídica Venezolana*. Caracas, Venezuela
- Buchanan, J. (1987). The Constitution of Economic Policy. *The American Economic Review* Vol. 77, No. 3 (Jun., 1987), pp. 243-250n
- Caballero, G. (2002). Sistemas Fiscales: un análisis institucional. *Comercio Exterior*. Vol. 52, Num 3. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/26/9/RCE.pdf>
- Cabezas, F. (2019). Las Misiones Sociales: un mal producto bien mercadeado. Cimax [Blog]. Recuperado de <http://elestimulo.com/climax/las-misiones-sociales/>
- Cordiplan (1999). Programa Económico de Transición 1999-2000.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Publicada en Gaceta Oficial de la República N° 36.860 (extraordinaria), marzo 24 del 2000.
- Contraloría General de la República (2018). Informe de Gestión 2017. Recuperado de [http://www.cgr.gob.ve/site\\_informes\\_management.php?Cod=026&y=2019](http://www.cgr.gob.ve/site_informes_management.php?Cod=026&y=2019)

- Cabello, D. (23 de junio de 2018). Pensionados en Revolución. *Con el Mazo Dando*. Recuperado de <https://www.conelmazodando.com.ve/solo-en-revolucion-el-numero-de-pensionados-paso-del-387-mil-a-4-millones>
- Dassen, N., y J. C. Vieyra. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. IDB-MG-137. Washington, D.C.: BID. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/3198?locale-attribute=en>.
- Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Crea el Fondo de Estabilización para la Estabilización Macroeconómica. Publicado en Gaceta Oficial N° 36.575 de fecha 5 de noviembre de 1998.
- Dornbusch, R., Fischer, S. y Startz, R. (2005). *Macroeconomía*. Séptima Edición. México: McGraw Hill.
- Eyraud, L. y Gaspar V (2017). Cinco claves para una política fiscal inteligente. Dialogo a Fondo (Blog) Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=7914>
- Fernández, Y. (2018). Como han sido los préstamos de China con Venezuela. Recuperado de <https://www.venepress.com/economia/Como-han-sido-los-prestamos-de-China-a-Venezuela1536957608035>
- Fondo Monetario Internacional. (1986). *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Washington, D.C.
- García, G. (2012). Reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad. En García, G., Marcel, M., Martínez, J., Sanginés, J., Fariás P., Pimenta, C.,... Prats, J. *Instituciones Fiscales del Mañana* (pp. 1-46). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14244/las-instituciones-fiscales-del-manana>
- García, M. (2019). Impulso Fiscal en Chile. *Serie Informe Económico. Libertad y Desarrollo*. ISSN 0717 – 1536
- Giorno, C. Richardson, P., Roseveare, D. y Noord, P. (1995). Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, OECD Economics Department Working Papers, No. 152, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/533876774515>.
- Global Initiative for Fiscal Transparency (2018) *Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas* Recuperado de [http://www.fiscaltransparency.net/PFT\\_infographic-SPANISH.pdf](http://www.fiscaltransparency.net/PFT_infographic-SPANISH.pdf)
- Guerra, J. (2008) El endeudamiento público en Venezuela: situación actual e implicaciones futuras. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05557.pdf>
- Hagemann, R. (1999). The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology. Working Paper No. 95. Fondo Monetario Internacional.

- Izquierdo, Pessino & Vuletin, (2017). *Mejor Gasto para mejores vida*. Banco Interamericano de Desarrollo
- King, J. (2006) *Odious debt: the terms of debate*. 32 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 605 (2006-2007). Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/ncjint32&div=22&id=&page=>
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2015). Publicada en Gaceta Oficial N° 6.210 (Extraordinaria), diciembre 30 de 2015.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000). Publicada en Gaceta Oficial N°. 36.920, marzo 28 del 2000.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial N° 38.232, julio 20 de 2005.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial N° 6.211, diciembre 30 de 2015.
- López y Lander (2009). *El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales*. Cuadernos del Cendes. Vol 26, p 67-87. Recuperado de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082009000200004&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000200004&lng=es&tlng=es).
- Loren, E (30 de abril de 2019) World Bank tribunal lowers ConocoPhillips award for Venezuela expropriation. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-conocophillips/world-bank-tribunal-lowers-conocophillips-award-for-venezuela-expropriation-document-idUSKCN1VN208>
- Lucena, A. (2007). *Análisis de la política económica en la Venezuela actual: Una visión neo-institucionalista*. Caracas, Venezuela: Documento de trabajo de la Escuela de Economía, Universidad Central de Venezuela. Recuperado de <http://www.ucv.ve/index.php?id=7488>
- Mata, C. (22 de febrero de 2016). Economistas: BCV cambio la metodología de cálculo de inflación, la cifra real es 240%. *NotiActual*. Recuperado de <http://www.notiactual.com/economistas-bcv-cambio-la-metodologia-de-calculo-de-inflacion-el-calculo-real-es-240/>
- Ministerio del Poder Popular de Planificación de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>
- Ministerio del Poder Popular de Planificación de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>
- Ministerio del Poder Popular de Planificación de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación

2013-2019. Recuperado de [http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/ley\\_plan\\_patria.pdf](http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/ley_plan_patria.pdf)

- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R. (1980). *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R. (1980). *El futuro de la política fiscal*. New York: McGraw Hill.
- Neira, E. (2006). *Venezuela: IV y V Republicas, 1958-2006*. Colección Ciencias sociales y humanidades. Publicaciones Vicerrectorado Académico y CDCHT Universidad de los Andes, Mérida.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. W.W Norton, New York
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. España: Fondo de Cultura Económica.
- Ochoa, O. (2008). La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela. *Revista Nueva Economía*, (28), 153-205.
- Oliveros, A & Villamizar, G. (2015). Gasto Público y Popularidad: Entendiendo la Economía Política del Chavismo. *Observatorio de Gasto Público-Cedice*. Recuperado de <http://www.cisle.org.mx/PDF/gasto-cedice.pdf>
- Presentación del proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional, por parte del Comandante Hugo Chávez, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. (15 de agosto de 2007) Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/55390.pdf>
- Rangel, C. (2013). Política presupuestaria en la República Bolivariana de Venezuela: ¿Acaso un instrumento para la corrupción y la centralización del poder? Ponencia presentada en las 46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Realizadas los días 18, 19 y 20 de septiembre de 2013 en la Universidad Nacional de Córdoba – Argentina. Recuperado de <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/christi/>
- Rangel, C. (2017) Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 – 2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo. Trabajo presentado como requisito para la incorporación como Miembro Correspondiente Estatal en el área de las Artes, las Letras, las Humanidades y las Ciencias Sociales de la Academia de Mérida. Recuperado de <https://blogacademiademerida.org.ve/relaciones-fiscales-intergubernamentales-en-venezuela-2013-2016/>
- Radics, A. (2017). Las Finanzas Públicas y la Economía. En OCDE (Ed) *Panoramas de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe*, (pp. 49-72) Paris: OCDE Editions
- Rodriguez D., y Venegas, F, (2013). La Ley de Wagner versus la Hipotesis Keynesiana: el caso de México, 1950-2009. *Investigación Económica*, Vol. LXXII (283) pp. 69-98.
- Rosen, H. (Ed.) (2008). *Hacienda Pública*. Madrid, España: McGraw Hill.

- Sarmiento, M. (28 de julio de 2017) El Acoso del Gobierno a los empleados públicos no tiene límite. *Crónica Uno*. Recuperado de <http://cronica.uno/acoso-gobierno-empleados-publicos-no-tiene-limite/>
- Seijas, C. (29 de mayo, 2019). Cifras de inflación del BCV no se ajustan al ritmo agresivo de alza de los precios. *Tal Cual*. Recuperado de <https://talcualdigital.com/index.php/2019/05/29/cifras-de-inflacion-del-bcv-no-se-ajustan-al-ritmo-agresivo-de-alza-de-precios/>
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. Tercera Edición. Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Transparencia Venezuela. (2016). Informe ante la reforma de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Pública. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/project/transparencia-venezuela-ante-la-reforma-de-la-ley-organica-de-la-administracion-financiera-del-sector-publico-mayo-2016/>, <https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/>
- Transparencia Venezuela. (2017). Análisis del Presupuesto Nacional 2017. Recuperado <https://transparencia.org.ve/project/analisis-del-presupuesto-nacional-2017/>
- Transparencia Venezuela. (2018). Una hojeada a la secreta Ley de Presupuesto Nacional 2018. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/una-ojeada-a-la-secreta-ley-de-presupuesto-nacional/>
- Transparencia Venezuela (2017). Crisis venezolana está estrechamente relacionada con la corrupción y el mal desempeño de las 576 Empresas Propiedad del Estado. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/project/crisis-venezolana-esta-estrechamente-relacionada-con-la-corrupcion-y-el-mal-desempeno-de-las-576-empresas-propiedad-del-estado/>
- Tromben, V. (2016). *Gasto Social y Cíclico en América Latina y el Caribe*. CEPAL-Series Sociales N° 219.
- Venezuela, Comisión Permanente de finanzas y desarrollo económico de la Asamblea Nacional (2016). *Informe técnico sobre proyecto de Ley de Reforma parcial del Decreto n° 2.174 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector público a los efectos de su segunda discusión*. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/08/INFORME-PLENARIA-SEGUNDA-DISCUSSION-LOAFSP-26-JULIO-2016.pdf>
- Zambrano, L. (2009). *Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela*. Caracas, Venezuela. (Trabajo de para la incorporación a la Academia Nacional de Economía). Academia Nacional de Economía. Caracas, Venezuela.
- Zambrano, L. (2013). Gestión Fiscal, Señoreaje e Impuesto Inflacionario en Venezuela. Academia Nacional de Economía. Coloquio “Alberto Adriani”. Recuperado de <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/Impuesto-Inflacion-Venezuela.pdf>

Zambrano, L. (2015). El petróleo y la política macroeconómica en la Venezuela contemporánea. Documento base de la ponencia presentada en el Foro “La Economía Del Petróleo En La Venezuela Contemporánea” organizado por La Academia Nacional de Ciencias Económicas y el Instituto de Estudios Superiores de Administración.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Anexo A

En este apartado se describen los modelos desarrollados por Keynes, el modelo IS-LM y el modelo de Mundell y Fleming, lo aquí descrito es una compilación de resultados, por lo que nada corresponde a crédito propio. Cabe acotar, que nos centraremos en los efectos de la política fiscal a través de estos modelos, para un análisis más completo se puede consultar cualquier libro de macroeconomía

### Modelo keynesiano

Dentro de la teoría económica el keynesianismo (o teoría keynesiana) constituye un aspecto clave en lo que a la teoría de política fiscal se refiere. Partiendo de la idea central de que la intervención del Estado puede estabilizar la actividad económica, Keynes (1930), plantea que a través de la manipulación de ingresos y gastos públicos, el Estado puede influir en la demanda agregada y con ello desacelerar o enfriar la economía, cuando esta se ve afecta por distintos factores, como lo son las expectativas y preferencias de las familias, desempleo, tasa de inflación, entre otros.

Para Keynes (1930), el incurrimento de déficit en el corto plazo, no era en sí mismo pernicioso, como lo estipulaba la teoría clásica, sino más bien podía ser utilizado como un mecanismo estabilizador, es decir Keynes estaba a favor de políticas fiscales que van en contra del ciclo económico. Es así que, ante brechas económicas contractivas convendría disminuir los impuestos y/o elevar los gastos (políticas estructurales o discrecionales), para generar un déficit presupuestario y con ello elevar la demanda agregada, esto estimularía la inversión y por tanto, el nivel de desempleo tendería a disminuir. Mientras que, si la economía está en auge, la política fiscal debería actuar de forma contraria. Estas ideas se mantienen en la actualidad, aunque con algunas condiciones particulares, en la que se incorpora el sector real y financiero de la economía (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2014).

El modelo keynesiano también incluye un efecto multiplicador sobre la actividad económica, lo cual significa que, la producción varía de acuerdo aún múltiplo de la variación del ingreso o gasto público en la que se haya incurrido. Para ver esto de forma simplificada, partimos de la ecuación de la demanda agregada (DA), para una economía cerrada, que no es más que la suma del consumo de los hogares (C), inversión (I) y gasto del gobierno (G), y asumiendo que tanto I como G son variables exógenas, es decir que dependen de factores externos, tenemos:

$$DA = C + I + G$$

Nótese que el consumo depende del ingreso disponible y que además existe un consumo mínimo (autónomo) que no depende del nivel de renta ( $C_0$ ), por lo que el consumo se puede expresar como:

$$C = C_0 + c(Y - T)$$

Donde  $c$  es la propensión marginal a consumir ( $0 < c < 1$ ) y  $(Y - T)$  es el ingreso o renta disponible, siendo  $Y$  el ingreso agregado y  $T$  los impuestos. Dado que, la inversión y el gasto del gobierno son exógenos, entonces

$$I = I_0$$

$$G = G_0$$

Por otro lado, el ingreso agregado ( $Y$ ) es la suma de todos los factores que intervienen en el proceso productivo, está determinado por el consumo (lo que es gasto para unos es ingresos para otros), compras del gobierno e inversión, entonces

$$Y = C + I + G$$

Así, para que exista equilibrio debe cumplirse que  $Y = DA$ , por tanto al sustituir  $C = C_0 + c(Y - T + R)$  en la igualdad anterior tenemos:

$$Y = C_0 + c(Y - T + R) + I_0 + G_0$$

Agrupando términos

$$(1 - c)Y = C_0 - cT + cR + I_0 + G_0$$

Por lo tanto,

$$Y = \frac{C_0 - cT + cR + I_0 + G_0}{1 - c}$$

Derivando la ecuación anterior, respecto a  $G$  y  $T$  podemos conocer el impacto que causan las modificaciones de estas variables sobre la DA en condición de equilibrio, recordemos que la derivada es la razón de cambio cuando se agrega una unidad adicional al total, manteniendo el resto de las variables constantes, tenemos:

$$\frac{DY}{DG} = \frac{1}{1 - c} = M_G$$

$$\frac{DY}{DT} = -\frac{c}{1-c} = M_T$$

$$\frac{DY}{DR} = \frac{c}{1-c} = M_R$$

En consecuencia,

$M_G$  y  $M_T$  representan el efecto multiplicador de los gastos e impuestos, respectivamente. Bien sea a través de cambios en su estructura o volumen. Obsérvese que, el multiplicador de los impuestos actúa en sentido opuesto al del gasto, además

$$|M_T| = \left| \frac{c}{1-c} \right| < \left| \frac{1}{1-c} \right| = |M_G|$$

En tal sentido, la expansión (contracción) del gasto tiene un mayor efecto que la contracción (expansión) de los impuestos.

### Modelo IS-LM

Basados en la teoría desarrollada por Keynes, Hicks y Hansen desarrollan el modelo *IS – LM*, aunque de forma independiente, para describir el equilibrio entre el nivel producción real en el mercado de bienes y servicios de una economía y los tipos de interés. A tal efecto, la curva *IS* representa el equilibrio entre inversión y ahorro para diferentes niveles de renta ( $Y$ ) y tipos de interés ( $r$ ), tales que el gasto planeado es igual al ingreso. Mientras que la curva *LM* representa el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado monetario.

- **Curva IS**

La curva *IS*, se deduce de la demanda agregada (*DA*) y del gasto efectivo, considérese además que la inversión (*I*) dependen de la tasa de interés, es decir,

$$I = I_0 - bi, \quad b > 0$$

Donde,  $I_0$  es la inversión autónoma que no depende del ingreso ni de la tasa de interés,  $i$  es la tasa de interés y  $b$  es el coeficiente que mide la sensibilidad del gasto en inversión a la tasa de interés. Nótese que, si  $i$  es pequeño entonces mayor será la inversión planeada. Por otro lado, si  $b$  grande, cualquier incremento en la tasa de interés genera una caída en la inversión total.

Además, supondremos que los impuestos ( $T$ ) están determinados por la tasa marginal impositiva y por el nivel de renta ( $Y$ ), así

$$T = tY$$

De modo que,

$$C = C_0 + c(Y - tY)$$

Recordando que la ecuación de demanda en una economía cerrada, viene dada por:

$$DA = C + I + G$$

Ahora, sustituyendo las ecuaciones de la inversión y del consumo en  $DA$ , tenemos

$$DA = C_0 + c(1 - t)Y + (I_0 - bi) + G_0$$

$$DA = \bar{A} + c(1 - t)Y - bi$$

Donde  $\bar{A} = C_0 + I_0 + G_0$

Obsérvese que  $\bar{A}$  no se ve afectada por el nivel de ingresos ni por la tasa de interés. Por otro lado, cualquier incremento en la tasa de interés ( $i$ ) se refleja en una disminución de  $DA$ .

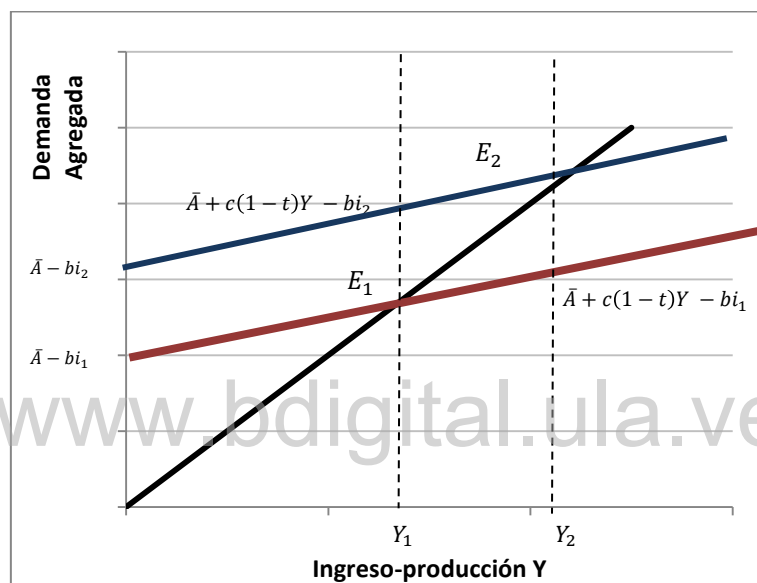
Para obtener la curva  $IS$ , se procede de la siguiente manera: supongamos como condición de equilibrio  $DA = Y$ , entonces para un nivel  $i_1$  de la tasa de interés, se tiene que  $DA = \bar{A} + c(1 - t)Y - bi$ , cuyo intercepto ( $y = 0$ ), es el punto  $\bar{A} - bi_1$ , sobre el eje  $DA$ , (ver Gráfico A). Para este nivel de tasa de interés, el nivel de ingreso de equilibrio que se obtiene es  $Y_1$  en el punto  $E_1$  (equilibrio en el sentido que el mercado de bienes esta en equilibrio). Ahora bien, como este nivel del ingreso se derivó con la tasa de interés  $i_1$ , se grafica el par  $(i_1, Y_1)$ , el cual denominaremos  $E'_1$  (ver Gráfico B).

Consideremos ahora una tasa de interés  $i_2$  menor que la tasa  $i_1$ , al ser la tasa menor, el nivel del inversión es mayor, por lo que  $\bar{A} - bi_1 < \bar{A} - bi_2$ . En el Gráfico, esto significa un desplazamiento ascendente de la demanda agregada. Dado este incremento, el nuevo punto de equilibrio es  $E_2$ , con un nivel de ingreso  $Y_2$ . De la misma manera, correspondemos en el Gráfico 21 B), el par  $(i_2, Y_2)$ , y lo denominaremos  $E'_2$ .

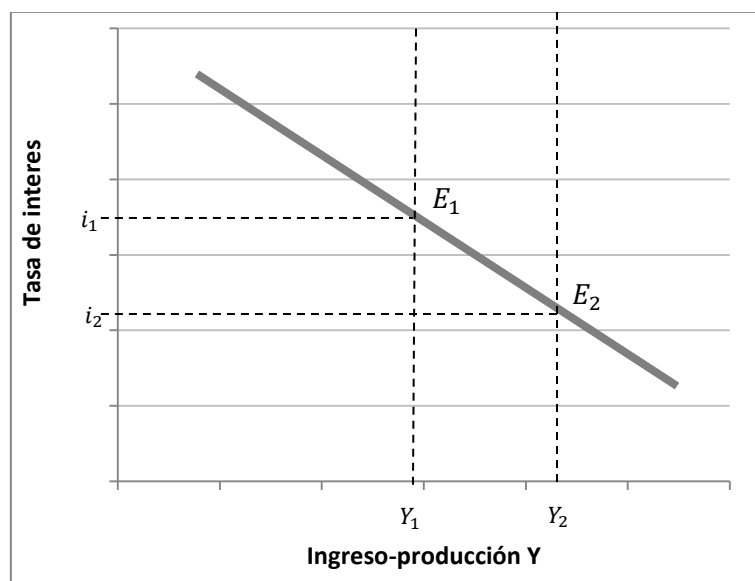
Aplicando este mismo procedimiento a todos los niveles posibles de tasa de interés, obtendremos los pares  $(i_i, Y_i)$  de la curva  $IS$ . Obsérvese que la pendiente de la curva  $IS$  es negativa, que se origina por el aumento de la demanda agregada dada la baja en la tasa de interés.

Gráfico 21 Derivación de la curva IS

A) Curva de demanda agregada



B) Obtención de la curva IS



- Curva  $LM$

La curva  $LM$  muestra la situación de equilibrio entre la oferta y la demanda agregada en el mercado monetario. Para derivar la curva  $LM$  es importante considerar algunos aspectos. En primer lugar, la demanda de dinero depende tanto del ingreso real como de la tasa de interés. Depende del ingreso real, ya que las personas guardan dinero para costear sus gastos, lo cual depende del ingreso. Y depende de la tasa de interés, ya que al guardar dinero, las personas incurren a un costo, este costo no es más que la tasa de interés que se pierde por tener dinero y no otros activos.

En este sentido la demanda de dinero ( $L$ ), se puede expresar como

$$L = kY - hi \quad k, h > 0$$

Donde  $k$  y  $h$  representan la sensibilidad de la demanda de dinero al nivel de la renta ( $Y$ ) y a la tasa de interés ( $i$ ), respectivamente.

En segundo lugar, la oferta de dinero está controlada por la autoridad monetaria de cada país, por lo que para los fines del modelo se considera como una constante ( $M$ ). Así, suponiendo que el nivel de precios es constante el nivel ( $P$ ), se tiene que la oferta real del dinero está determinada por  $M/P$ .

Ahora bien, para que el mercado de dinero este en equilibrio, se debe cumplir que la oferta sea igual a la demanda de dinero, entonces

$$\frac{M}{P} = L = kY - hi$$

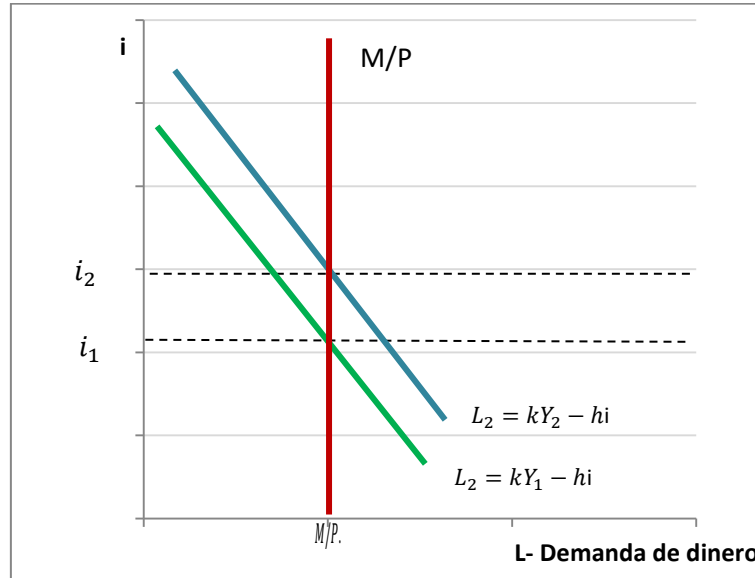
Despejando la tasa de interés, tenemos

$$i = \frac{1}{h} \left( kY - \frac{M}{P} \right)$$

Cuya expresión representa la curva  $LM$ .

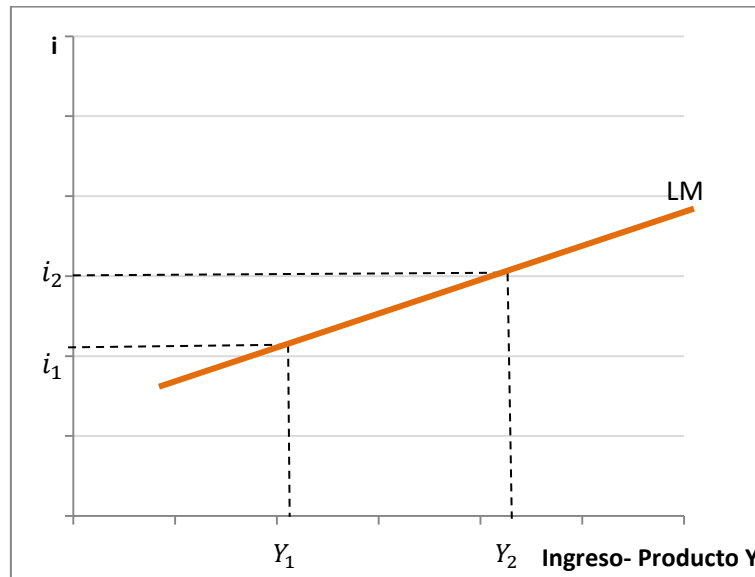
Gráfico 22 Deducción de la curva LM

A) Demanda de dinero y oferta de dinero, en sus niveles de ingresos  $Y_1$  y  $Y_2$



www.bdigital.ula.ve

B) Obtención de la curva LM



Finalmente, el equilibrio del modelo se obtiene cuando las curvas  $IS$  y  $LM$  se interceptan. Existen distintas herramientas de política fiscal para desplazar la curva  $IS$ , ya que al afectar el consumo con mayores gastos o variación de las tasas impositivas, se afecta la demanda agregada y con ello se desplaza la curva  $IS$ . En

cambio para generar desplazamientos de la curva  $LM$ , convendrá aplicar políticas monetarias.

### **Modelo de Mundell- Fleming (1962-1963)**

El modelo de Mundell- Fleming extiende el modelo  $IS - LM$  a una economía abierta con perfecta movilidad de capitales. Este modelo muestra que la efectividad relativa de las políticas monetarias y fiscales, dependen del tipo de régimen de cambio (fijo o flexible) y del grado de apertura económica de una economía con el resto del mundo. Para nuestros fines, solo nos limitaremos a desarrollar los cambios que se originan por cambios en la política fiscal.

Supuestos generales del modelo:

- Al existir libre movilidad de capitales, se asume que los precios de los bienes nacionales son iguales que los precios de los bienes extranjeros.
- El tipo de cambio nominal es igual al real. Las tasas de interés no se apartan de las que prevalecen en los mercados mundiales.

Dado que la economía es abierta y con libre movilidad de capitales, tenemos que la demanda agregada, en condiciones de equilibrio, de la cual se deriva la curva  $IS$ , viene dada por:

$$Y = DA = C + I + G + NX$$

Donde,  $NX$  son las exportaciones netas, es decir exportaciones menos importaciones. Nótese que:

$$NX = NX(e, Y, Y^*)$$

Donde  $e$  es el tipo de cambio real,  $Y$  es la producción de una economía, y  $Y^*$  la producción de una economía extranjera.

Además recordemos de las sesiones anteriores que

$$C = C_0 + c(Y - tY)$$

$$I = I_0 - bi, \quad b > 0$$

Y que el mercado monetario está en equilibrio (representado por la curva  $LM$ ) si

$$\frac{M}{P} = L = kY - hi$$

Además, debemos considerar la balanza de pagos, la cual viene determinada por la cuenta corriente y de capital, es decir

$$DdP = CC + CK$$

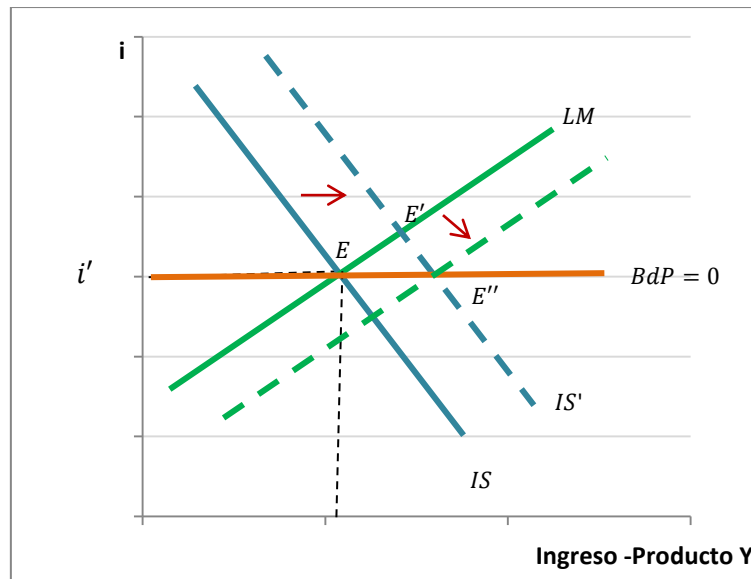
Donde  $CC$  es la cuenta corriente y  $CK$  es la cuenta de capital.

Teniendo estas ecuaciones en cuenta, procederemos al desarrollo del **modelo con un régimen de tipo de cambio fijo**.

En una economía con tipo de cambio fijo el banco central o autoridad monetaria es la que pauta la tasa de cambio. Como mencionamos anteriormente solo nos limitaremos a describir los efectos de la política fiscal a través del modelo.

Supongamos que los mercados de bienes y monetarios, están en equilibrio, es decir  $IS = LM$ . Si ocurre una expansión fiscal, bien sea por aumento del gasto público o disminución de los impuestos, la curva  $IS$ , se mueve hacia la derecha (hasta  $IS'$ ). Esta expansión implica que tanto la tasa de interés como la producción aumentan, por lo que el punto de equilibrio se traslada de  $E$  a  $E'$ . Una tasa de interés alta estimula la entrada de capitales, lo que conlleva a una apreciación del tipo de cambio, y un superávit en la balanza de pagos. Como el tipo de cambio es fijo y para mantenerlo, el banco central o la autoridad monetaria tiene que expandir el circulante (comprando divisas con la moneda local), desplazando así la curva  $LM$  a la derecha, por lo que aumenta el ingreso. Obsérvese que, el equilibrio se retoma cuando el circulante aumenta lo suficiente hasta volver la tasa de interés a su estado inicial, así el tipo de cambio sigue siendo el mismo pero el ingreso aumenta. Si ocurre una contracción fiscal, el resultado es contrario.

Gráfico 23. Modelo Mundell- Fleming, con tipo de cambio fijo, y una expansión fiscal

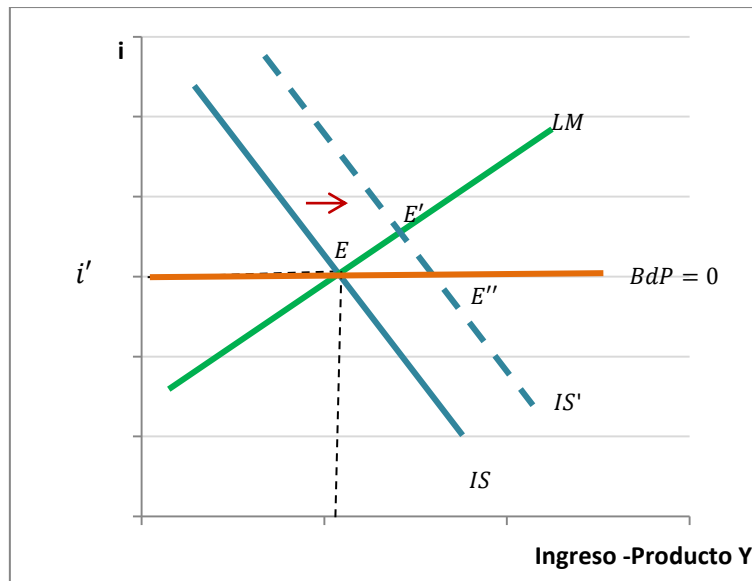


Ahora describiremos el modelo de Mundell- Fleming pero con un **régimen de tipo de cambio flexible**, y su funcionamiento con una política fiscal expansiva.

En una economía con tipo de cambio flexible, el banco central o autoridad monetaria no interviene en el mercado de divisas. Entonces, si se incurre a una expansión fiscal, bien sea por aumento del gasto público o disminución de la tasa impositiva, producirá una moviendo hacia arriba de la curva  $IS$ . En consecuencia, la economía presentará un superávit en la balanza de pagos y dado que el tipo de cambio es flexible, la moneda nacional tenderá a apreciarse. Esto conlleva a que se incrementen las importaciones y bajen las exportaciones, disminuyendo así las exportaciones netas  $NX$ . Esta caída en  $NX$ , moverá la curva  $IS$  a su posición inicial, en la que la tasa de interés de la economía interna es igual a la global, por lo cual la política fiscal no sería de utilidad.

En otras palabras, con tipos de cambio fijo y perfecta movilidad de capitales, una expansión fiscal no cambia la producción de equilibrio, sino que conlleva a una apreciación de la moneda y un cambio en la composición de la demanda interna por la preferencia de los bienes extranjeros en lugar de los nacionales.


Gráfico 24. Modelo Mundell- Fleming, con tipo de cambio flexible y expansión fiscal



[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## Anexo B

### Punto de Cuenta para la consolidación del denominado Fondo de Independencia 200.

 <b>PUNTO DE CUENTA AL COMANDANTE PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ</b>	
<small>República Bolivariana de Venezuela Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo</small>	<small>Presentante: Rafael Ramírez Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo</small>
<small>No. 003-10</small>	<small>Fecha: 19 ENE 2010 Página: 5/12</small>
<b>ASUNTO:</b> SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL COMANDANTE PRESIDENTE HUGO CHAVEZ, LA APROBACIÓN DEL FACTOR DE CONVERSIÓN DE 2,15 PARA EL CÁLCULO DE LOS APORTES FISCALES PETROLEROS 2010, Y LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL, EN BOLÍVARES, CON LOS RECURSOS ADICIONALES POR LA VENTA DE DIVISAS DE PDVSA AL BCV, BAJO EL ESQUEMA DE 30% A 2,60 Bs./\$ Y 70% 4,30 Bs./\$.	
<b>SÍNTESIS:</b> <b>I. Tipo de Cambio para las Operaciones de Venta de Divisas de PDVSA al BCV:</b> En fecha ocho (8) de enero de dos mil diez (2010), el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela (BCV) suscribieron el Convenio Cambiario N° 14, el cual	

establece dos (2) tasas de cambio para las operaciones de compra y venta de divisas que se realicen a través del BCV, a saber:

- 2,60 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), para la venta, y 2,5935 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), para la compra.
- 4,30 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), para la venta, y 4,2893 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), para la compra.

El Artículo 5 del referido Convenio Cambiario establece que los tipos de cambio que serán aplicables a las operaciones de compra de divisas, reguladas en el artículo 1 del Convenio Cambiario N° 9, del 14 de julio de 2009, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.239, de fecha 11 de agosto de 2009, serán de 4,2893 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), o de 2,5935 bolívares por dólar estadounidense (Bs./\$), de acuerdo con lo que establezca el BCV, en atención a las proporciones que este determine para la liquidación de las operaciones

previstas en los artículos 1, 2 y 3 del Convenio. Este último tipo de cambio, será aplicable para al menos el 30% de las operaciones de compra de divisas a que se contrae el presente artículo.

Con base en lo anterior, se realizaron reuniones de coordinación entre los Ministerios del Poder Popular la Economía y Finanzas, para la Planificación y Desarrollo, el BCV y PDVSA, bajo la dirección y coordinación del Vicepresidente de Economía Financiera, con la finalidad de evaluar los diferentes escenarios, determinándose que una proporción de 30% a 2,5935 Bs./\$, y 70% a 4,2893 Bs./\$, permitiría cubrir las necesidades de divisas para los diferentes sectores de la economía nacional, sin generar ningún tipo de déficit al BCV.

En tal sentido, y con base en lo establecido en el Artículo 5, antes mencionado, se acordó este esquema, el cual deberá ser revisado periódicamente, con el fin de ajustarlos en la medida que lo requieran las circunstancias.

A efectos de estimar los aportes fiscales e ingresos extraordinarios en Bs. producto de las medidas tomadas, el equipo Interministerial utilizó un escenario basado en una producción de 3.011 MBD y un precio promedio de exportación de 60 \$/Bl, para el año 2010.

De acuerdo con esto, PDVSA y sus filiales venderán al BCV, durante este año, la cantidad de 43.700 MM\$, de las cuales 38.700 MM\$ serán vendidas directamente por PDVSA y 5.000 MM\$ por las Empresas Mixtas de la Faja, con lo cual se espera satisfacer las necesidades de los importadores clasificados en el Sector I, que requieren divisas a 2,60 Bs./\$, bajo el esquema 30% a 2,60 y 70% a 4,30, resultando un Tipo de Cambio promedio de 3,79 Bs./\$.

**II. Factor de Conversión para la Liquidación de los Aportes Fiscales Petroleros que Deben Pagar PDVSA y sus Filiales, por las Actividades de Explotación y Comercialización de Hidrocarburos:**

Las regalías, el impuesto de extracción y el impuesto de registro de exportación que, conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, deben pagar PDVSA y sus filiales, por las actividades de explotación y comercialización de los hidrocarburos, se establecen en función de una valoración del barril del crudo, en divisas, para lo cual el Ministerio de Energía y Petróleo establece los respectivos convenios de regalía con cada operador; sin embargo, su liquidación y pago al Fisco se hace en bolívares. En consecuencia, se hace necesario establecer cuál es el factor de conversión que ha de usarse para la liquidación y pago de los mencionados aportes fiscales, en el contexto del establecimiento por el Ejecutivo Nacional del valor fiscal previsto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y en concordancia con el que el artículo 48 ejusdem.

En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que la Ley de Presupuesto del Año 2010, aprobada a finales del año 2009, la cual se encuentra vigente, fue formulada con base en premisas operacionales y

económicas, que incluyeron un Tipo de Cambio de 2,15 Bs./\$.

Así, en un escenario de precios promedio de exportación de 60 \$/Bl, manteniendo las mismas premisas establecidas en la Ley de Presupuesto de 2010, se generarían los siguientes aportes fiscales petroleros y otros aportes a la Nación:

Descripción	(MM Bs.)
Regalía	33.793
Impuesto de Extracción	4.449
ISLR	10.450
Impuesto Superficial	386
Imp. Registro de Export.	122
Dividendos	4.300
Total Aportes Fiscales	53.500

Ahora bien, las medidas tomadas por el Gobierno Bolivariano, relacionadas con los ajustes en los tipos de cambio para las operaciones de compra y venta de divisas, no han tenido por objetivo generar mayor cantidad de bolívares para incrementar los desembolsos presupuestarios, sino más bien, evitar desequilibrios en

la economía nacional, y generar recursos que, bajo la coordinación del Ejecutivo Nacional, permitan la creación de fondos especiales, para el fomento y reimpulso del aparato productivo de la Nación y el desarrollo social de nuestro pueblo. En consecuencia, una premisa de las medidas tomadas, ha sido mantener el Presupuesto 2010 sin modificación alguna.

Si se llegaran a calcular y pagar los aportes fiscales petroleros, a un factor de conversión superior al establecido en las premisas de la Ley de Presupuesto 2010, digamos, si se calcularan y pagarán a la tasa de 2,60Bs./\$ o a la tasa equivalente de 3,79Bs./\$ se generarían ingresos adicionales a la Oficina Nacional del Tesoro (O.N.T.), que incrementarían el gasto ordinario presupuestado del año, generarían legales y sus excedentes tendrían que manejarse vía créditos adicionales, con lo cual se desviaría el objetivo fundamental de las medidas tomadas.

A continuación se presenta un estimado de los ingresos

presupuestarios adicionales, que se generarían, a un precio promedio de exportación de 60\$/Bl., si se calculan y pagan los aporte fiscales petroleros a una tasa de 2,60 Bs./\$ y a la tasa equivalente de 3,79Bs./\$:

Descripción	Monto a 2,60 (MM Bs.)	Monto a 3,79 (MMBs.)
Regalía	40.865	59.599
Impuesto de Extracción	5.380	7.842
ISLR	11.200	11.950
Impuesto Superficial	386	386
Imp. Registro de Export.	148	216
Dividendos	4.300	4.300
<b>Total</b>	<b>62.280</b>	<b>84.264</b>
<b>Monto a 2,15</b>	<b>53.500</b>	<b>53.500</b>
Excedentes	8.780	30.764
Menos: 33,33% (Situado)	2.926	10.254
Excedentes netos O.N.T.	5.854	20.510

Con la finalidad de preservar el objetivo original de las medidas dictadas por el Ejecutivo, se recomienda que el Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas instruya al Ministerio del Poder popular de Energía y Petróleo, usar como factor de conversión una constante de 2,15 (K=2,15) para el cálculo y pago de los

mencionados aportes fiscales petroleros, para hacerlo coincidir con la Ley de Presupuesto del Año 2010, y transferir el 100% de los excedentes generados como consecuencia del nuevo Convenio Cambiario, vigente a partir del 11 de enero de 2010, a un **Fondo Especial**, para atender proyectos especiales de interés nacional, bajo la dirección del Comandante Presidente de la República.

Por supuesto que, si el precio del barril del petróleo varía por encima de los 40\$/B, se generarían excedentes, utilizando un factor de conversión constante de 2,15, en cuyo caso se procede con las asignaciones legales y los créditos adicionales contemplados en la Ley para el manejo de los mismos.

Según el escenario del año 2010, comentado anteriormente (precio promedio de exportación de la Cesta Venezuela de 60 \$/B y producción de 3.011 MBD), y con un tipo de cambio promedio de venta de divisas al BCV de 8,79 Bs./\$, se estima un aporte a

9

este **Fondo Especial**, durante el año 2010, de 30.764 MM Bs, que se irán transfiriendo mensualmente al Ejecutivo Nacional, como aportes al FONDEN o a cualquier otra cuenta que instruya el Comandante Presidente de la República.

En resumen, como resultado del nuevo Convenio Cambiario, vigente a partir del 11 de enero de 2010, se generará un incremento en los desembolsos en bolívares en el presupuesto consolidado de Petróleos de Venezuela, S.A. y sus filiales (PDVSA), de 34.600 MMBs., de los cuales **30.764 MM Bs. irán al Fondo Especial**, administrado por el Comandante Presidente de la República, y **6.842 MMBs. se quedarán en PDVSA**, para financiar parte de los desembolsos previstos en el Presupuesto de Inversiones, en el marco del Plan Siembre Petrolera. Esta cantidad (6.842 MM Bs., si bien no resuelve totalmente la situación de desequilibrio financiero en el flujo de caja de PDVSA, permitirá, junto con otras medidas de sana administración de la empresa, reducirlos a niveles

tolerables, evitando problemas operativos en nuestro potencial de producción de crudo y gas, y en nuestras refinerías.

Esta propuesta de mantener el factor de conversión establecido en la Ley de Presupuesto de 2010, para el cálculo y liquidación de los ingresos fiscales, así como la estimación de los ingresos adicionales disponibles tanto para el Fondo Especial y para las operaciones e inversiones de Petróleos de Venezuela, ha sido el producto de amplio debate y acuerdo en el seno de la Vicepresidencia para Economía y Finanzas.

**RECOMENDACIONES:**

SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL COMANDANTE PRESIDENTE HUGO CHAVEZ, LA APROBACIÓN DEL FACTOR DE CONVERSIÓN DE 2,15 PARA EL CÁLCULO DE LOS APORTES FISCALES PETROLEROS 2010, Y LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL, EN BOLÍVARES, CON LOS RECURSOS ADICIONALES POR LA VENTA DE DIVISAS DE PDVSA AL BCV, BAJO EL ESQUEMA DE

11

30% A 2,60 Bs./\$ Y 70% A 3,30 Bs./\$.

COMENTARIOS DEL COMANDANTE PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ:

*TOTAL: CREAR FONDO "INDEPENDENCIA-200"*

DECISIÓN DEL COMANDANTE PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ:

<input checked="" type="checkbox"/> APROBADO	<input type="checkbox"/> NEGADO	<input type="checkbox"/> VISTO	<input type="checkbox"/> DIFERIDO	<input type="checkbox"/> OTRO
--	---------------------------------	--------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------

PRESENTANTE

COMANDANTE PRESIDENTE

12

## Anexo C

### Indicador de Impulso fiscal

El balance fiscal primario puede ser descompuesto en dos factores: balance fiscal estructural y balance cíclico. En términos matemáticos:

$$BFP_t = BF_{Et} + BF_{Ct}$$

Donde  $BFP_t$  es el balance fiscal primario,  $BF_{Et}$  es el balance fiscal estructural y  $BF_{Ct}$  es el balance asociado al ciclo económico, y  $t$  es el año de referencia.

De la ecuación anterior se obtiene que

$$BF_{Et} = BFP_t - BF_{Ct}$$

Donde  $BF_{Ct} = G_t^C - I_t^C$ , siendo  $G_t^C$  y  $I_t^C$  gastos e ingresos generados por el ciclo económico. De manera que si,  $BF_{Et} > 0$  la postura de la política fiscal es expansiva. Si  $BF_{Et} < 0$ , la postura fiscal es contractiva y si  $BF_{Et} = 0$  es neutral.

Por la parte de los ingresos, el factor cíclico es obtenido a partir de la elasticidad de los ingresos ordinarios respecto del PIB y de la brecha entre el PIB observado y el potencial. Es decir,

$$I_t^C = I_t * \beta_t * \left( \frac{Y_t - Y^P}{Y_t} \right)$$

Donde  $I_t$  son los ingresos ordinarios,  $\beta_t$  elasticidad de los ingresos respecto al producto;  $Y_t^P$  y  $Y_t$  representan el producto potencial y observado en el año  $t$ .

Ahora bien, por la parte de los gastos asociados al ciclo, estos suelen relacionarse con erogaciones destinadas a cubrir el paro por desempleo. En el caso de Venezuela, este gasto es prácticamente inexistente por lo que  $G_t^C$  tiende a cero. Además, como se observó en el apartado anterior, gran proporción del gasto público es de carácter rígido, es decir, obedece a pagos de salarios, pensiones, compra de bienes y servicios, programas sociales y transferencias determinadas por ley como lo es el situado constitucional.

Otras alternativas para el cálculo del componente cíclico del balance fiscal son las desarrolladas por la OCDE y el FMI ambas con diferencias particulares. La primera expone como aspecto central, el ajuste de los ingresos y gastos públicos utilizando la elasticidad-ingresos de estos agregados respecto al producto, multiplicado por los ingresos del periodo anterior y por la brecha entre el producto efectivo y el tendencial, el cual se deduce de la siguiente manera:

Partiendo de la ecuación general del balance primario

$$BF_{Pt} = I_t^O - G_t^O$$

Donde  $G_t^O$  es el gasto ordinario en el periodo  $t$ ;  $I_t^O$  es el ingreso ordinario en el periodo  $t$ .

Tanto los ingresos y gastos tienen un componente cíclico, en tal sentido la ecuación anterior se puede descomponer como

$$BF_{Pt} = I_t^O - G_t^O = BN_t - PPF_t$$

Donde  $BN_t$  es el balance cíclicamente neutral y  $PPF_t$  es la postura de la política fiscal en el año  $t$ . Por tanto,

$$PPF_t = BN_t - BF_{Pt}$$

Ahora  $BN_t$ , viene determinado por la elasticidad ingreso de los ingresos y gastos públicos del año de referencia respecto al producto y por la proporción de los ingresos y gastos en el periodo anterior respecto al producto efectivo de ese año de referencia, multiplicado por la brecha del producto efectivo y potencial. Obsérvese que, esto refleja tanto el nivel de ingresos y gastos neutral, como señal de la política fiscal aplicada previamente.

$$BN_t = \left( \delta_{it} \frac{I_{t-1}^O}{Y_{t-1}} * (Y_t - Y_t^P) \right) - \left( \gamma_{ig} \frac{G_{t-1}^O}{Y_{t-1}} * (Y_t - Y_t^P) \right)$$

Donde  $Y_t^P$  y  $Y_t$  representan el producto potencial y observado en el año  $t$ , respectivamente.  $\gamma_{ig}$  es la elasticidad ingreso de los gastos ordinarios respecto al producto interno bruto. Y,  $\delta_{it}$  es la elasticidad ingreso de los ingresos ordinarios respecto al producto interno bruto en el año  $t$ .

Sustituyendo  $BN_t$  y  $BF_{Pt}$  en  $PPF_t = BN_t - BF_{Pt}$ , y agrupando términos tenemos que

$$PPF_t = \left( G_t^O - \gamma_{ig} \frac{G_{t-1}^O}{Y_{t-1}} * (Y_t - Y_t^P) \right) - \left( I_t^O - \delta_{it} \frac{I_{t-1}^O}{Y_{t-1}} * (Y_t - Y_t^P) \right)$$

Mientras que, el cambio de la postura fiscal o impulso fiscal en el año  $t$  viene determinado por

$$IIF_t = \Delta(PPF_t)$$

$IIF_t$  mide hacia donde induce la política fiscal, si se está haciendo más o menos expansiva o en su defecto tiene un corte más o menos contractivo.

Es de notar que, en la metodología desarrollada por la OCDE al tomar en cuenta las elasticidades de las variables fiscales respecto a la actividad económica, se recogen aspectos relacionales a la progresividad tributaria y los rezagos en la tributación así como las modificaciones en el nivel y estructura fiscal (Zambrano, 2009). Si bien, los distintos componentes de ingresos y gastos muestran diferentes sensibilidades respecto al ciclo económico, tomarlos de forma global también nos permite aproximarnos *grosso modo* a la postura e impulso de la política fiscal.

Por otro lado, el FMI modela el impulso fiscal tomando como referencia un año base, el cual es considerado en función de dos características principales: el producto observado se acerca a su nivel potencial y el balance fiscal tiende al equilibrio. Así mismo se considera que, las elasticidades de ingresos y gastos respecto a la actividad económica son unitarias, es decir, que las variables fiscales responde de manera proporcional a cambios en la producción. La deducción del indicador al igual que de la OCDE parte de la relación

$$PPF_t = BN_t - BF_{Pt}$$

Para determinar  $BN_t$ , consideremos  $G_b^O$ ,  $I_b^O$  y  $Y_b^P$ , los cuales representan el gasto ordinario en el año base, ingreso ordinario en el año base y el producto potencial en el año base, respectivamente. Entonces,  $BM_t$  no es más que la proporción de los ingresos y gastos del año base respecto al producto potencial del año base, multiplicado por el producto potencial del

año  $t$ , menos el componente cíclico de los ingresos del año base, el cual está determinado por la brecha del producto del año  $t$ , es decir

$$BN_t = \frac{I_b^O}{Y_b^P} * Y_t^P - \frac{G_b^O}{Y_b^P} * Y_t^P - \frac{I_b^O}{Y_b^P} (Y_t^P - Y_t)$$

Agrupando términos

$$BN_t = -\frac{G_b^O}{Y_b^P} * Y_t^P + \frac{I_b^O}{Y_b^P} * Y_t$$

Sustituyendo ahora  $BF_{Pt} = I_t^O - G_t^O$  y  $BN_t$  en  $PPF_t = BN_t - BF_{Pt}$ , tenemos que

$$PPF_t = -\frac{G_b^O}{Y_b^P} * Y_t^P + \frac{I_b^O}{Y_b^P} * Y_t - (I_t^O - G_t^O)$$

Agrupando términos,

$$PPF_t = \left( G_t^O - \frac{G_b^O}{Y_b^P} * Y_t^P \right) - \left( I_t^O - \frac{I_b^O}{Y_b^P} * Y_t \right)$$

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

De igual manera el impulso fiscal viene determinado por  $IIF_t = \Delta(PPF_t)$

## Anexo D

### Resultados de la Regresiones Econométricas

Para el desarrollo de las regresiones econométricas, se utilizaron datos del balance fiscal (global, primario y doméstico), producto interno bruto, tasa de inflación, tipo de cambio real, saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, tasa de interés real interna y externa, precio del barril petrolero venezolano, con periodicidad trimestral, desde 1999 hasta 2017.

Los modelos que resultaron ser significativos estadísticamente, tomando como variable explicativa o exógena, el balance fiscal, se formulan de la siguiente manera:

$$\text{Saldo en Cta. Cte.} = f(\text{Resultado fisc}, \text{PIB Real}, \text{TC Real}, \text{PP})$$

$$\text{M2} = f(\text{Resultado fisc}, \text{TI Real}, \text{TC Real}, \text{PIB Real}, \pi)$$

$$\pi = f(\text{Resultado fisc}, \text{M2}, \text{TC Real}, \text{PP}, \text{PIB Real}, \text{Deuda Ext})$$

$$\text{TC Real} = f(\text{Resultado fisc}, \text{M2}, \text{PP}, \text{PIB R}, \text{Deuda Ext}, \pi)$$

Donde,

$\pi$  = Inflación (en puntos porcentuales)

Deuda Ext = Deuda Externa (en miles de Bs Fuertes)

M2 = Agregado monetario M2 como proxy de la oferta monetaria (en miles de Bs Fuertes)

Resultado fisc. = Resultado fiscal, puede ser global, primario o doméstico (en miles de Bs. Fuertes)

PP = Precios del barril de petróleo (US\$/barril)

PIB Real = Producto Interno Bruto Real (en miles de Bs. Fuertes)

Saldo en Cta. Cte. = Saldo en cuenta corriente (en miles de Bs. Fuertes)

TC Real = Tipo de cambio real Bs/US\$

TI Real = Tasa de interés interna real (en puntos porcentuales)

Aun cuando la prueba se realizó con todos los conceptos de déficit fiscal referidos anteriormente, sólo se presentan aquellos cuyos resultados resultaron estadísticamente significativos.

### **Modelo 1. Efectos del balance fiscal global sobre el saldo de la cuenta corriente**

En esta regresión también se emplearon como variables explicativas el PIB real, tipo de cambio real y el precio del barril de petróleo venezolano. Los signos de los coeficientes de las variables explicativas resultaron en lo esperado, con excepción del PIB real, el cual resultó negativo, un incremento de mil bolívares del PIB, generaría una reducción en cuenta corriente de 2.29 miles de bolívares, ceteris paribus. Sin embargo, el resultado mostrado no es estadísticamente significativo de forma individual, por lo que el comportamiento de esta variable no es determinante. Además, debe tenerse en cuenta que el año base

<sup>43</sup> del PIB es 1997, lo cual puede distorsionar los resultados obtenidos.

En relación a las demás variables del modelo, el coeficiente del tipo de cambio real, arrojó una relación directa (positiva), significa que un incremento en el tipo de cambio real, eleva los costos de adquisición de bienes y servicios extranjeros expresados en bienes locales (los bienes locales se hacen más baratos), esto implica que las importaciones disminuyen (o aumente las exportaciones) por lo que el saldo en cuenta corriente tendera a mejorarse. Por su parte, el coeficiente del precio del petróleo, refleja una relación directa, lo que implica que al incrementarse el precio del petróleo, existen mayores incentivos para las exportaciones petroleras y sus derivados, naturalmente al elevar las exportaciones, se mejora de cierta manera el saldo en la cuenta corriente.

---

<sup>43</sup> El año base es aquel en el que se define el universo productivo de una economía y se define una estructura de precios para valorar la futura producción en distintos sectores (Manual de Cuentas Nacionales-FMI). Se recomienda cambiar el año base cada cinco o diez años, por considerarse que en ese lapso se registran cambios la economía. Cuando más lejano es el año base, mayores serán los problemas de representatividad de los coeficientes y ponderaciones.

Por último, la relación obtenida entre el balance global y el saldo en cuenta corriente resultó ser negativa, un incremento de mil bolívares en el resultado global, generan una reducción de 0.0024 miles de bolívares del saldo de la cuenta corriente.

**Cuadro 2.** Matriz de Correlación entre saldo de la cuenta corriente y resultado global

	Saldo en Cuenta Corriente	Resultado Global
Saldo en Cuenta Corriente	1	-0.230621
Resultado Global	-0.230621	1

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

El cuadro anterior presenta la matriz de correlación entre las variables antes mencionadas; como se puede notar, la relación entre el saldo en cuenta corriente y el resultado global presenta una relación inversa, siendo ésta de -0.23. Sin embargo, este resultado resulta ser totalmente determinante, dado que la relación es muy cercana a cero.

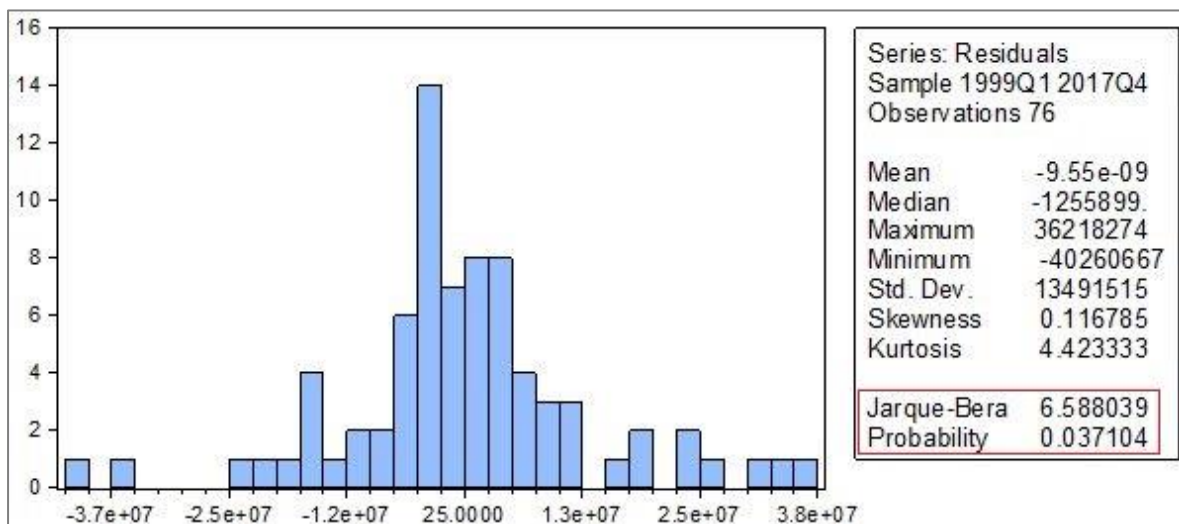
**Cuadro 3.** Modelo 1

Dependent Variable: CTA_CTE				
Method: Least Squares				
Date: 08/23/19 Time: 23:33				
Sample: 1999Q1 2017Q4				
Included observations: 76				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-14277149	17567948	-0.812682	0.4191
RES_GLOBAL	-0.002412	0.000618	-3.903093	0.0002
PIB_R	-2.294807	1.399928	-1.639232	0.1056
PRE_PETRO	432346.6	91938.70	4.702552	0.0000
TC_REAL_O	80787583	17015179	4.747971	0.0000
R-squared	0.424973	Mean dependent var		4580136.
Adjusted R-squared	0.392577	S.D. dependent var		17791662
S.E. of regression	13866351	Akaike info criterion		35.79135
Sum squared resid	1.37E+16	Schwarz criterion		35.94469
Log likelihood	-1355.071	Hannan-Quinn criter.		35.85264
F-statistic	13.11810	Durbin-Watson stat		1.010553
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Por otro lado, el Cuadro 4, muestra la prueba de normalidad de los residuos, considerando como hipótesis nula, que los residuos tienen una distribución normal, con un error de 5% para rechazar la hipótesis nula.

**Cuadro 4.** Normalidad de los Residuos, Modelo 1



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Para mejorar los resultados obtenidos anteriormente, se plantea un ajuste en el modelo, específicamente en el resultado global, el cual será considerando como una variable en rezago. Esto obedece principalmente a que la recaudación fiscal y por ende el resultado fiscal, se ven afectados por otras condiciones económicas como lo es la inflación. En este sentido, los posibles efectos de los resultados fiscales sobre la cuenta corriente no responden necesariamente en un periodo uno a uno, lo mismo sucede con el precio del petróleo.

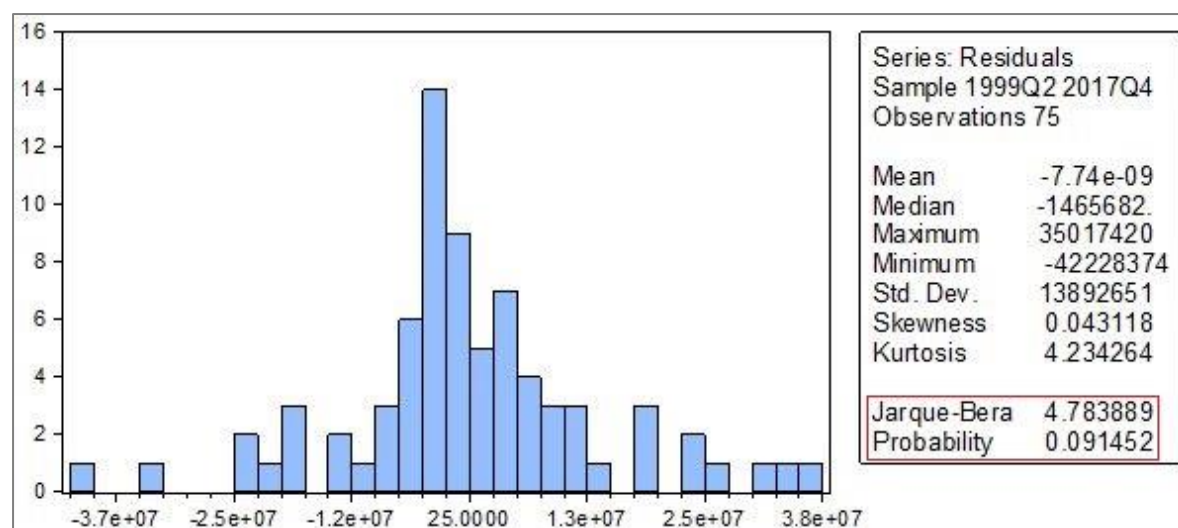
**Cuadro 5.** Modelo 1, con el resultado fiscal global rezagado

Dependent Variable: CTA_CTE				
Method: Least Squares				
Date: 08/23/19 Time: 23:31				
Sample (adjusted): 1999Q2 2017Q4				
Included observations: 75 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2092371.	16807922	-0.124487	0.9013
RES_GLOBAL(-1)	-0.002576	0.000768	-3.352918	0.0013
PIB_R	-3.035724	1.381652	-2.197169	0.0313
PRE_PETRO	448920.1	94475.75	4.751697	0.0000
TC_REAL_O	68983192	16266996	4.240684	0.0001
R-squared	0.397830	Mean dependent var		4642930.
Adjusted R-squared	0.363420	S.D. dependent var		17902992
S.E. of regression	14284069	Akaike info criterion		35.85153
Sum squared resid	1.43E+16	Schwarz criterion		36.00603
Log likelihood	-1339.432	Hannan-Quinn criter.		35.91322
F-statistic	11.56157	Durbin-Watson stat		0.955006
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Antes de realizar un análisis respecto a las variables, primero se procederá a observar los resultados en la prueba de normalidad para este nuevo modelo:

**Cuadro 6.** Normalidad de los Residuos, Modelo 1 con Rezago



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En este caso, para un alfa del 5%, se cumple que los residuos se distribuyen de forma normal. Siguiendo con el análisis de las variables, los resultados respecto al modelo sin rezago son similares, se cumplen las relaciones que se tenían. Sin embargo, para este modelo con rezago, la relación inversa entre el PIB y el saldo en cuenta corriente resultó estadísticamente significativa para un alfa del 5%. La justificación para este comportamiento, puede ser causada por el efecto inflacionario que genera dicha distorsión, así como la relación respecto al tipo de cambio oficial, el cual resultó fijo en la mayor parte del periodo, por lo que ambos componentes pueden ser responsables del comportamiento observado. En relación a las demás variables, todas resultan ser estadísticamente significativas, con la excepción del intercepto, y en el caso del resultado global, la presencia de la variable rezagada no genera una diferencia en el impacto sobre el saldo en cuenta corriente de forma significativa, todas las variables son significativas en conjunto para un alfa del 5%, por último, la bondad de ajuste del modelo es del 39.78%.

Por su parte, las pruebas de multicolinealidad de las variables, la no autocorrelación y la correcta especificación del modelo, arrojaron:

**Cuadro 7.** Multicolinealidad de las variables, Modelo 1 con rezago

Variance Inflation factor			
Date: 08/23/19 Time: 23:47			
Sample: 1999Q1 2017Q4			
Included observations: 75			
Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
C	2.83E+14	103.8450	NA
RES_GLOBAL(-1)	5.90E-07	1.774078	1.691833
PIB_R	1.908963	113.3824	3.741821
PRE_PETRO	8.93E+09	12.62378	3.030511
TC_REAL_O	2.65E+14	9.112692	1.872120

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

De acuerdo al factor inflador de varianza, se tiene que existe una baja multicolinealidad entre las variables independientes, por lo que esto no se considera un problema en el modelo.

**Cuadro 8.** Auto correlación, Modelo 1 con rezago

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	16.38519	Prob. F(2,68)	0.0000
Obs*R-squared	24.38989	Prob. Chi-Square(2)	0.0000

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En el caso de la prueba de autocorrelación, considerando la hipótesis nula, como la no existencia de autocorrelación entre residuos, se tiene que: para un alfa del 5%, existe una autocorrelación entre residuos. Para solucionar este problema, se plantea estimar el modelo pero con una transformación newey-west para tener residuos más robustos, en éste sentido, la estimación anterior tendrá la forma:

www.bdigital.ula.ve

**Cuadro 9.** Modelo 1, con rezago y ajustado

Dependent Variable: CTA_CTE Method: Least Squares Date: 08/23/19 Time: 23:53 Sample (adjusted): 1999Q2 2017Q4 Included observations: 75 after adjustments HAC standard errors & covariance (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth = 4.0000)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2092371.	29334247	-0.071329	0.9433
RES_GLOBAL(-1)	-0.002576	0.000884	-2.914751	0.0048
PIB_R	-3.035724	2.563200	-1.184349	0.2403
PRE_PETRO	448920.1	187012.9	2.400476	0.0190
TC_REAL_O	68983192	31572055	2.184945	0.0322
R-squared	0.397830	Mean dependent var		4642930.
Adjusted R-squared	0.363420	S.D. dependent var		17902992
S.E. of regression	14284069	Akaike info criterion		35.85153
Sum squared resid	1.43E+16	Schwarz criterion		36.00603
Log likelihood	-1339.432	Hannan-Quinn criter.		35.91322
F-statistic	11.56157	Durbin-Watson stat		0.955006
Prob(F-statistic)	0.000000	Wald F-statistic		24.81834
Prob(Wald F-statistic)	0.000000			

Luego del ajuste, se tiene que no existe autocorrelación en residuos. Adicionalmente, existe un cambio importante en el modelo, y es que el PIB real que se presentaba como significativo, no lo es luego del ajuste de newey-west, es decir, que la relación inversa entre estas variables no tiene una significancia estadística que justifique su comportamiento.

**Cuadro 10.** Prueba de Ramsey, Modelo 1 con rezago y ajustado

Ramsey RESET Test			
Equation: MODELO1			
Specification: CTA_CTE C RES_GLOBAL(-1) PIB_R PRE_PETRO TC_REAL_O			
Omitted Variables: Powers of fitted values from 2 to 4			
	Value	df	Probability
F-statistic	2.379629	(3, 67)	0.0774
Likelihood ratio	7.593568	3	0.0552

Ahora bien, para probar la especificación del modelo, se plantea la hipótesis que el modelo se encuentra correctamente especificado, para un alfa del 5%, resultando positiva la hipótesis nula, esto para un ajuste de potencia en los valores estimados entre 2 a 4. Por último, teniendo en cuenta que el modelo está integrado de orden 2, se obtiene:

**Cuadro 11** Prueba de Cointegración, Modelo 1 con rezago y ajustado

Null Hypothesis: RESID01 has a unit root		
Exogenous: Constant, Linear Trend		
Lag Length: 1 (Automatic - based on SIC, maxlag=11)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-5.269515	0.0002
Test critical values:	1% level	-4.088713
	5% level	-3.472558
	10% level	-3.163450

\*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Considerando la hipótesis nula, el modelo no está cointegrado (es espurio), se rechaza la hipótesis nula para un alfa del 5%, es decir, el modelo está cointegrado, por lo que existe un equilibrio a largo plazo en el modelo.

## Modelo 2. Efectos del Resultado Global sobre la Oferta Monetaria

Para la correcta especificación de este modelo, se considera el agregado monetario M2, como una proxy que representa el comportamiento de la oferta de dinero, en función de las variables independiente: resultado fiscal global, la tasa de interés interna real, el tipo de cambio real, el producto interno bruto real y la tasa de inflación.

Para este modelo, se estable un modelo con la forma log-log, donde las variables, tasa de interés, el resultado global y la inflación no se encuentran en términos logarítmicos, las dos primeras por registrar en algunos años valores negativos, la tercera por ser un valor porcentual. Adicionalmente, los resultados fiscales globales se presentan de forma rezagada, esto siguiendo el caso anterior, donde los efectos del resultado fiscal no suceden en el mismo tiempo que el resto de las variables del modelo. Estos dos ajustes realizados en el modelo, se debe a que el modelo en su forma lineal y sin rezagos, no presentó una forma funcional correcta.

**Cuadro 12.** Modelo 2

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-47.83663	6.975489	-6.857817	0.0000
RES_GLOBAL(-1)	2.93E-11	6.30E-11	0.465702	0.6429
TI_INTERNA_R	-0.359202	0.074685	-4.809558	0.0000
LOG(TC_REAL_O)	-1.198000	0.114402	-10.47185	0.0000
LOG(PIB_R)	4.012762	0.424095	9.461940	0.0000
INFLACION	-0.002111	0.004828	-0.437277	0.6633
R-squared	0.928016	Mean dependent var		19.19286
Adjusted R-squared	0.922800	S.D. dependent var		2.199043
S.E. of regression	0.611001	Akaike info criterion		1.929183
Sum squared resid	25.75926	Schwarz criterion		2.114582
Log likelihood	-66.34436	Hannan-Quinn criter.		2.003211
F-statistic	177.9100	Durbin-Watson stat		1.094431
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

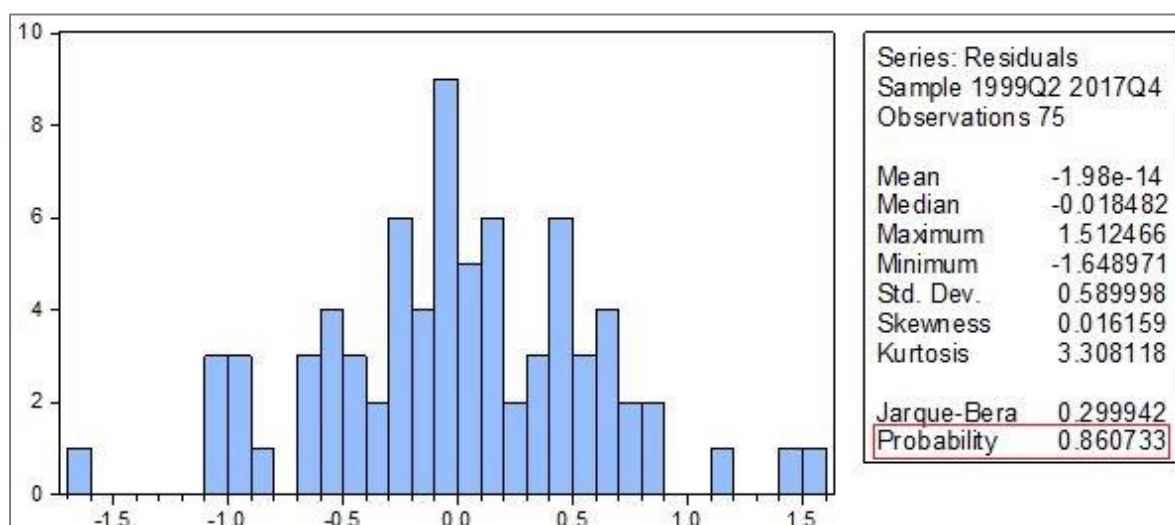
Los resultados del modelo, presentan hallazgos importantes, que en primera instancia no cumplen con la teoría económica: la relación entre oferta monetaria y la inflación resulta inversa, algo que contradice los postulados teóricos (teoría cuantitativa del dinero). Sin embargo, el coeficiente arrojado resulta ser bajo para aseverar un comportamiento determinante con este resultado. Al respecto, debe considerarse algunos hechos ocurridos desde 2014 en torno al cálculo del índice nacional de precios al consumidor (INPC). En primer lugar, las reiteradas denuncias por el presunto cambio de metodología, específicamente sobre las ponderaciones, que alteran las estimaciones del índice. En segundo lugar, la no publicación de este índice por parte del BCV, desde tercer trimestre de 2015 hasta abril de 2019, lo cual compromete la credibilidad de las estadísticas publicadas, las cuales denotan gran diferencia con las estimaciones realizadas por la comisión de economía de la Asamblea Nacional y de agencias económicas de carácter privado.

Existen por supuestos estudios como los desarrollados por el Intitute for New Economic Thinking, en los que se asevera que un rápido crecimiento de la oferta monetaria no causa inflación y viceversa. Sin embargo, esto requiere profundizar aún más sobre estas hipótesis, así como una mayor amplitud del desenvolvimiento de la economía venezolana durante los últimos 20 años.

En el caso del resultado global, existe una relación inversa con la oferta monetaria, donde un incremento de mil bolívares en el resultado global, reduce la oferta monetaria en una cuantía de 0.00000000293%. En términos de significancia, todas las variables son estadísticamente significativas, con la excepción de la tasa de inflación, que no cumple con los postulados teóricos. El modelo tiene un ajuste del 92.80% a las variables explicativas, y son en conjunto significativas.

En el caso de la normalidad de residuos, se tiene que estos se distribuyen de forma normal, para un alfa del 5%, por lo que los resultados previos y las pruebas posteriores, son confiables (Cuadro 13).

**Cuadro 13.** Prueba de Normalidad de los Residuos, Modelo 2.



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

De acuerdo al factor inflador de varianza, se tiene que existe un leve problema de multicolinealidad, dado que el tipo de cambio real oficial, el resultado fiscal global y la inflación, poseen un VIF mayor a 10.

**Cuadro 14.** Multicolinealidad, Modelo 2.

Variance Inflation Factors			
Date: 08/23/19 Time: 00:41			
Sample: 1999Q1 2017Q4			
Included observations: 75			
Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
C	161.6311	99804.86	NA
RES_GLOBAL(-1)	1.57E-21	128.4504	27.92977
TI_INTERNA_R	0.009863	11.19419	9.580174
LOG(TC_REAL_O)	0.013073	327.2534	38.81382
LOG(PIB_R)	0.585812	94441.60	5.505731
INFLACION	4.71E-06	76.10038	16.48879

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Por otro lado, se tiene que para un alfa del 5%, existe una autocorrelación entre residuos.

**Cuadro 15.** Auto correlación, Modelo 2.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	15.34250	Prob. F(2,67)	0.0000
Obs*R-squared	23.55915	Prob. Chi-Square(2)	0.0000

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Para solucionar este problema, se plantea estimar el modelo pero con una transformación newey-west para tener residuos más robustos. En este sentido, la estimación anterior tendrá la forma:

**Cuadro 16.** Modelo 2 con transformación newey-west

Dependent Variable: LOG(M2)				
Method: Least Squares				
Date: 08/23/19 Time: 22:53				
Sample (adjusted): 1999Q2 2017Q4				
Included observations: 75 after adjustments				
HAC standard errors & covariance (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth = 4.0000)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-47.83663	12.71342	-3.762687	0.0003
RES_GLOBAL(-1)	2.93E-11	3.96E-11	0.740059	0.4618
TI_INTERNA_R	-0.359202	0.099312	-3.616907	0.0006
LOG(TC_REAL_O)	-1.198000	0.114337	-10.47784	0.0000
LOG(PIB_R)	4.012762	0.765383	5.242814	0.0000
INFLACION	-0.002111	0.002171	-0.972422	0.3342
R-squared	0.928016	Mean dependent var		19.19286
Adjusted R-squared	0.922800	S.D. dependent var		2.199043
S.E. of regression	0.611001	Akaike info criterion		1.929183
Sum squared resid	25.75926	Schwarz criterion		2.114582
Log likelihood	-66.34436	Hannan-Quinn criter.		2.003211
F-statistic	177.9100	Durbin-Watson stat		1.094431
Prob(F-statistic)	0.000000	Wald F-statistic		689.0892
Prob(Wald F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Luego del ajuste, se tiene que los residuos están normalmente distribuidos.

### Cuadro 17. Normalidad de los Residuos, Modelo 2

Ramsey RESET Test			
Equation: MODELO2			
Specification: LOG(M2) C RES_GLOBAL(-1) TI_INTERNA_R LOG(TC_REAL_O) LOG(PIB_R) INFLACION			
Omitted Variables: Squares of fitted values			
	Value	df	Probability
t-statistic	0.821725	68	0.4141
F-statistic	0.675232	(1, 68)	<b>0.4141</b>
Likelihood ratio	0.741068	1	0.3893

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En la prueba de especificación, asumiendo como hipótesis nula que el modelo está bien especificado, el resultado arroja que para un alfa del 5%, la hipótesis es verdadera, esto para un ajuste de potencia en los valores estimados de 2.

Finalmente, la prueba de la raíz unitaria, considerando como hipótesis nula: el modelo no está cointegrado (es espurio). No se rechaza la hipótesis nula para un alfa del 5%, es decir, el modelo no está cointegrado, por lo que no existe un equilibrio a largo plazo en el modelo.

### Cuadro 18. Prueba de la Raíz Unitaria, Modelo 2.

Null Hypothesis: RESID02 has a unit root		
Exogenous: Constant, Linear Trend		
Lag Length: 4 (Automatic - based on SIC, maxlag=11)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.796786	<b>0.2035</b>
Test critical values:	1% level	-4.094550
	5% level	-3.475305
	10% level	-3.165046

\*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

### Modelo 3: Efectos del Resultado Doméstico sobre la Inflación

El siguiente análisis corresponde al estudio del comportamiento de la inflación, en función del resultado fiscal doméstico, la oferta monetaria (M2), el tipo de cambio oficial real, los precios del petróleo, el PIB real y la Deuda Externa. El modelo inicial planteado es un modelo lineal, cuyos resultados se presentan a continuación:

**Cuadro 19.** Modelo 3

Dependent Variable: INFLACION				
Method: Least Squares				
Date: 08/23/19 Time: 00:53				
Sample: 1999Q1 2017Q4				
Included observations: 76				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	43.26386	6.547620	6.607571	0.0000
RES_Domestico	1.07E-09	3.21E-10	3.334009	0.0014
M2	2.45E-09	6.61E-11	37.14553	0.0000
TC_REAL_O	-55.39353	8.856189	-6.254782	0.0000
PRE_PETRO	-0.122191	0.028242	-4.326521	0.0001
PIB_R	-1.22E-06	4.36E-07	-2.790750	0.0068
DEUDA_EXT	1.04E-08	2.17E-09	4.782097	0.0000
R-squared	0.990458	Mean dependent var		17.96296
Adjusted R-squared	0.989629	S.D. dependent var		41.64994
S.E. of regression	4.241600	Akaike info criterion		5.815342
Sum squared resid	1241.391	Schwarz criterion		6.030015
Log likelihood	-213.9830	Hannan-Quinn criter.		5.901135
F-statistic	1193.756	Durbin-Watson stat		2.030568
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

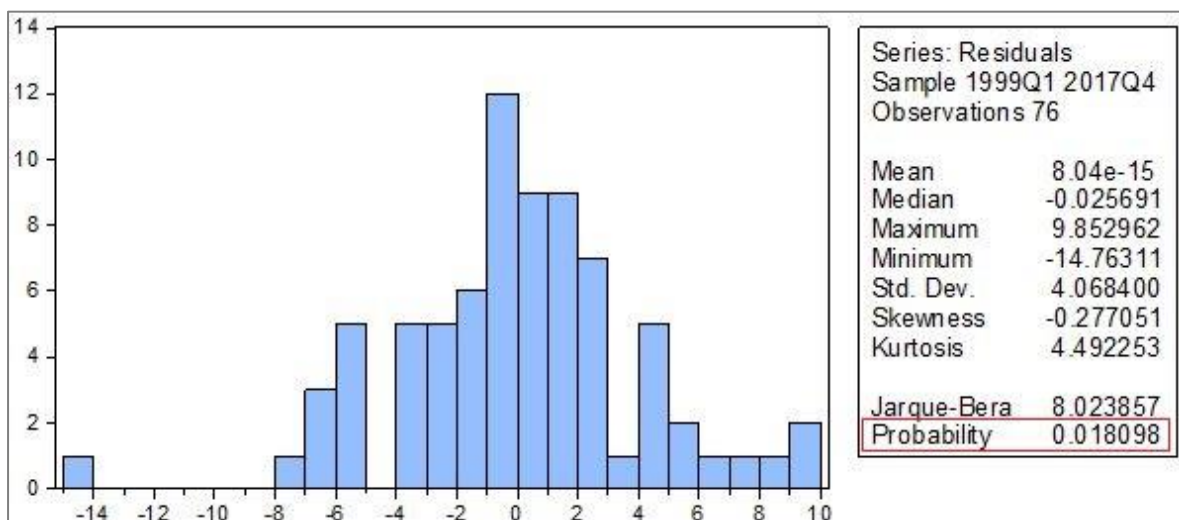
La relación entre inflación, M2 y el PIB real, cumple con los postulados de la teoría cuantitativa del dinero, en la que se tiene una relación directa respecto a la oferta monetaria, y a su vez directa respecto al PIB real. En el caso del tipo de cambio real oficial, si bien se establece una relación inversa, esto contradice la teoría económica, la devaluación/depreciación de la moneda nacional encarece los productos extranjeros, dependiendo del nivel de dependencia que se tenga de las importaciones, el impacto sería muy amplio, pero en líneas generales, toda devaluación tiene consecuencias negativas en los precios nacionales, por lo que el resultado en este caso no coincide con la teoría económica,

en términos de deuda externa, se cumple que los incrementos en la deuda generan aumentos en la inflación.

Finalmente, la relación entre inflación y el resultado fiscal doméstico resultó positiva, un aumento del superávit fiscal doméstico o disminución del déficit contribuye a aumentar la inflación; y es que en efecto para una economía como la venezolana, dependiente del sector petrolero, la recaudación interna resulta insuficiente para cubrir los gastos, tal como se evidencio en el Capítulo 4. En este sentido, los registros de superávit domésticos o disminución del déficit responden particularmente a incrementos de los ingresos no tributarios internos (no incluyen endeudamiento), siendo los ingresos por concepto de dividendos de las empresas públicas no petroleras mínimos, con lo cual la única vía de financiamiento es la monetización, lo cual genera en el largo plazo inflación. Cabe destacar, que este modelo no intenta explicar el fenómeno de la inflación en el país, sino más bien se intenta mostrar que el déficit doméstico explica en cierta medida la tasa de inflación.

En términos estadísticos, todas las variables resultan significativas y con una bondad de ajuste bastante elevada. Por su parte, los resultados de la prueba de normalidad, muestran que para un alfa del 5%, los residuos no se distribuyen en forma normal, por lo que se debe realizar un ajuste al modelo. Para corregir la normalidad, se aplicará un rezago en el resultado fiscal doméstico.

**Cuadro 20** Normalidad de los Residuos, Modelo 3



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

**Cuadro 21** Modelo 3 con rezago

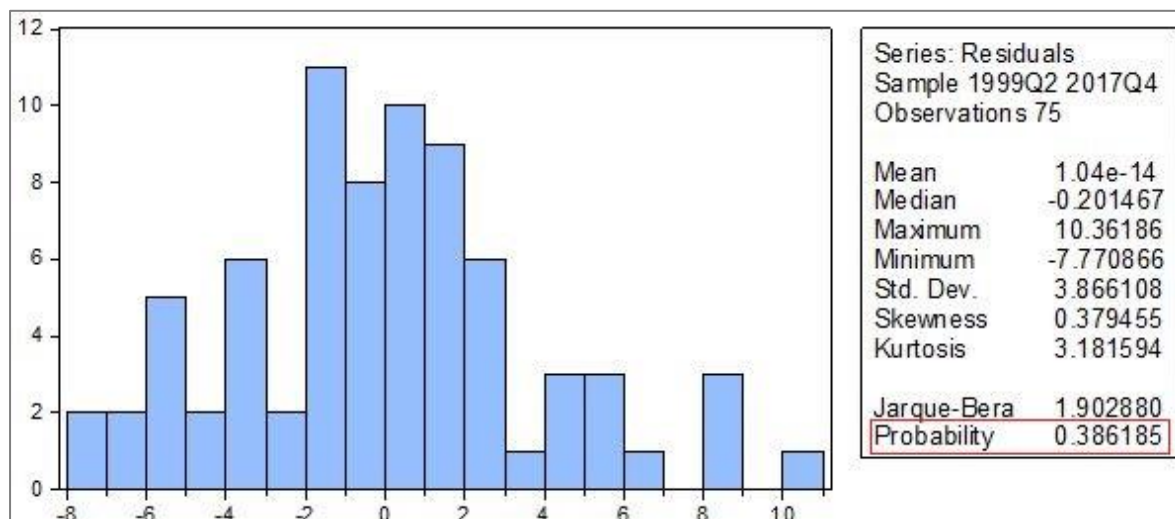
Dependent Variable: INFLACION				
Method: Least Squares				
Date: 08/23/19 Time: 00:52				
Sample (adjusted): 1999Q2 2017Q4				
Included observations: 75 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	42.02417	5.869079	7.160267	0.0000
RES_DOM(-1)	2.28E-09	5.07E-10	4.494137	0.0000
M2	2.63E-09	8.64E-11	30.39982	0.0000
TC_REAL_O	-53.18703	8.134230	-6.538668	0.0000
PRE_PETRO	-0.120677	0.026850	-4.494576	0.0000
PIB_R	-1.18E-06	3.97E-07	-2.967974	0.0041
DEUDA_EXT	1.02E-08	2.06E-09	4.963724	0.0000
R-squared	0.991488	Mean dependent var		18.13313
Adjusted R-squared	0.990737	S.D. dependent var		41.90381
S.E. of regression	4.033066	Akaike info criterion		5.715617
Sum squared resid	1106.063	Schwarz criterion		5.931916
Log likelihood	-207.3356	Hannan-Quinn criter.		5.801983
F-statistic	1320.092	Durbin-Watson stat		1.755675
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

El cambio del comportamiento del resultado fiscal, ahora como variable rezagada, demuestra que el impacto sobre la inflación es mayor, en comparación con la variable en un momento actual. Sin embargo, como se ha notado hasta ahora, sus efectos siguen siendo bajos. Todas las variables son estadísticamente significativas de forma individual y en conjunto, manteniéndose una muy alta bondad de ajuste del modelo.

El ajuste del modelo, da como resultado que los residuos se distribuyen normal, para un alfa del 5%.

**Cuadro 22** Normalidad de los residuos, Modelo 3 con rezago.



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

De acuerdo al factor inflador de varianza, se tiene que no existe un problema de multicolinealidad, dado los bajos valores que tiene este indicador en cada variable (Cuadro 23)

**Cuadro 23.** Multicolinealidad, Modelo 3.

Variance Inflation Factors			
Date: 08/23/19 Time: 00:53			
Sample: 1999Q1 2017Q4			
Included observations: 76			
Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
C	42.87132	181.1011	NA
RES_DOM	1.03E-19	6.127231	5.778007
M2	4.36E-21	4.580307	4.359929
TC_REAL_O	78.43208	31.35642	6.371291
PRE_PETRO	0.000798	12.79773	3.158234
PIB_R	1.90E-13	129.1708	4.317222
DEUDA_EXT	4.70E-18	7.567083	4.472803

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Respecto a la autocorrelación, al plantear la hipótesis, no existe autocorrelación entre residuos, para un alfa del 5%.

**Cuadro 24.** Auto correlación, Modelo 3.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	0.557424	Prob. F(2,66)	0.5754
Obs*R-squared	1.245829	Prob. Chi-Square(2)	0.5364

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Al probar la especificación del modelo, se plantea la hipótesis de que el modelo se encuentra correctamente especificado, para un alfa del 5%, esto para un ajuste de potencia en los valores estimados de 2.

**Cuadro 25.** Especificación del Modelo 3.

Ramsey RESET Test			
Equation: MODELO3			
Specification: INFLACION C RES_DOM M2 TC_REAL_O PRE_PETRO PIB_R DEUDA_EXT			
Omitted Variables: Squares of fitted values			
	Value	df	Probability
t-statistic	0.862880	68	0.3912
F-statistic	0.744561	(1, 68)	0.3912
Likelihood ratio	0.827634	1	0.3630

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

**Cuadro 26.** Prueba de la Raíz Unitaria, Modelo 3.

Null Hypothesis: RESID03 has a unit root		
Exogenous: Constant, Linear Trend		
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=11)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-8.731812	0.0000
Test critical values:	1% level	-4.085092
	5% level	-3.470851
	10% level	-3.162458
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.		

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Considerando la hipótesis nula, el modelo no está cointegrado (es espurio), se rechaza la hipótesis nula para un alfa del 5%, es decir, el modelo está cointegrado, por lo que existe un equilibrio a largo plazo en el modelo.

**Modelo 4: Efectos del Resultado Fiscal Global sobre el Tipo de Cambio Real**

Por último, se presenta el modelo cuya variable dependiente es es tipo de cambio real, que se expresa en función del resultado global, la oferta monetaria (M2), precio del petróleo, PIB real, deuda externa e inflación. Para este modelo, se consideran directamente los resultados fiscales en forma de rezago, dado que la forma funcional del modelo sin esta modificación no resulta en lo esperado (realizando la prueba de error de especificación), por lo que se realiza el ajuste de entrada.

**Cuadro 27.** Modelo 4.

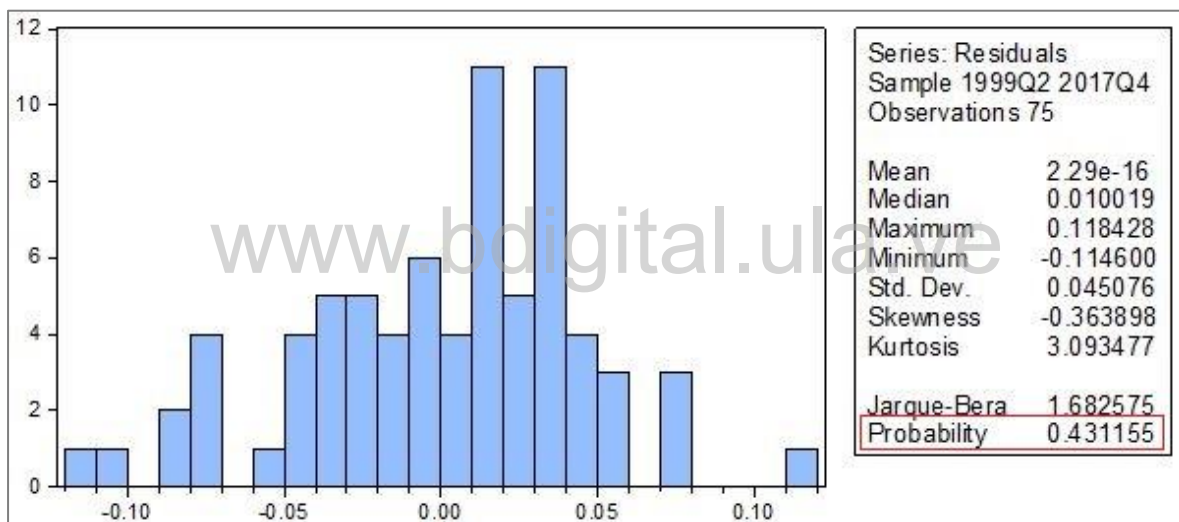
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.656239	0.043986	14.91917	0.0000
RES_GLOBAL(-1)	2.43E-11	6.05E-12	4.019077	0.0001
M2	1.94E-11	3.05E-12	6.374820	0.0000
PRE_PETRO	-0.000961	0.000337	-2.851380	0.0058
PIB_R	-1.85E-08	4.39E-09	-4.211408	0.0001
DEUDA_EXT	-5.35E-11	2.73E-11	-1.961957	0.0539
INFLACION	-0.007269	0.001108	-6.561232	0.0000
R-squared	0.895841	Mean dependent var		0.272835
Adjusted R-squared	0.886650	S.D. dependent var		0.139668
S.E. of regression	0.047023	Akaike info criterion		-3.187693
Sum squared resid	0.150356	Schwarz criterion		-2.971394
Log likelihood	126.5385	Hannan-Quinn criter.		-3.101327
F-statistic	97.47430	Durbin-Watson stat		0.937125
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Los resultados del modelo muestran que existe una relación inversa entre el precio del petróleo, el PIB real, la deuda externa y la inflación, respecto al tipo de cambio real. Mientras que en el caso de la oferta monetaria y el resultado global tiene una relación directa (positiva). En términos estadísticos, todas las variables son significativas individualmente, con la excepción de la deuda externa. Además, existe de la significancia conjunta con una bondad de ajuste en 89.58%.

En el caso de la normalidad en residuos, para un alfa del 5%, se tiene que los residuos se distribuyen de forma normal, esto indica que los resultados de las pruebas anteriores y las que se realizarán a continuación, son confiables.

**Cuadro 28.** Prueba de Normalidad de los Residuos



Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

En el caso de la multicolinealidad, resulta ser baja entre las variables, con la excepción de la inflación y M2, que presenta un factor inflador de varianza mayor a 70.

**Cuadro 29** Multicolinealidad, Modelo 4.

Variance Inflation Factors			
Date: 08/27/19 Time: 01:10			
Sample: 1999Q1 2017Q4			
Included observations: 75			
Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
C	0.001935	65.62711	NA
RES_GLOBAL(-1)	3.67E-23	10.16736	9.696005
M2	9.30E-24	79.40986	75.53848
PRE_PETRO	1.14E-07	14.82158	3.558124
PIB_R	1.93E-17	105.8389	3.492870
DEUDA_EXT	7.45E-22	9.764126	5.722625
INFLACION	1.23E-06	85.82678	72.13621

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Al probar si existe autocorrelación en residuos, para un alfa del 5%, se tiene que existe una autocorrelación entre residuos, por lo que convendrá aplicar la transformación Newey-West para resolver tal situación.

**Cuadro 30.** Autocorrelación de los residuos, Modelo 4.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	18.63831	Prob. F(2,66)	0.0000
Obs*R-squared	27.07047	Prob. Chi-Square(2)	0.0000

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

**Cuadro 31.** Modelo 4 con la transformación de Newey-West

Dependent Variable: TC_REAL_O				
Method: Least Squares				
Date: 08/27/19 Time: 01:11				
Sample (adjusted): 1999Q2 2017Q4				
Included observations: 75 after adjustments				
HAC standard errors & covariance (Bartlett kernel, Newey-West fixed bandwidth = 4.0000)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.656239	0.062549	10.49165	0.0000
RES_GLOBAL(-1)	2.43E-11	5.02E-12	4.851138	0.0000
M2	1.94E-11	3.35E-12	5.809566	0.0000
PRE_PETRO	-0.000961	0.000387	-2.486087	0.0154
PIB_R	-1.85E-08	5.71E-09	-3.243448	0.0018
DEUDA_EXT	-5.35E-11	4.12E-11	-1.299069	0.1983
INFLACION	-0.007269	0.001288	-5.644636	0.0000
R-squared	0.895841	Mean dependent var		0.272835
Adjusted R-squared	0.886650	S.D. dependent var		0.139668
S.E. of regression	0.047023	Akaike info criterion		-3.187693
Sum squared resid	0.150356	Schwarz criterion		-2.971394
Log likelihood	126.5385	Hannan-Quinn criter.		-3.101327
F-statistic	97.47430	Durbin-Watson stat		0.937125
Prob(F-statistic)	0.000000	Wald F-statistic		74.60639
Prob(Wald F-statistic)	0.000000			

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Luego del ajuste, se puede notar que en el caso de la deuda externa, pierde mayor significancia en comparación con el modelo original, de igual manera para el precio del petróleo, aunque éste se mantiene estadísticamente significativo.

Al probar la especificación del modelo, se plantea la hipótesis de que el modelo se encuentra correctamente especificado, para un alfa del 5%, resultando positiva la hipótesis nula, esto para un ajuste de potencia en los valores estimados de 2.

**Cuadro 32.** Especificación del Modelo 4.

Ramsey RESET Test			
Equation: MODELO4			
Specification: TC_REAL_O C RES_GLOBAL(-1) M2 PRE_PETRO PIB_R DEUDA_EXT INFLACION			
Omitted Variables: Squares of fitted values			
	Value	df	Probability
t-statistic	1.513415	67	0.1349
F-statistic	2.290425	(1, 67)	<b>0.1349</b>
Likelihood ratio	2.521059	1	0.1123

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela

Considerando la hipótesis nula, el modelo no está cointegrado (es espurio), se rechaza la hipótesis nula para un alfa del 5%, es decir, el modelo está cointegrado, por lo que existe un equilibrio a largo plazo en el modelo.

**Cuadro 33.** Prueba de la Raíz Unitaria

Null Hypothesis: RESID04 has a unit root		
Exogenous: Constant, Linear Trend		
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=11)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.687311	<b>0.0016</b>
Test critical values:	1% level	-4.086877
	5% level	-3.471693
	10% level	-3.162948
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.		

Fuente: Cálculos propios con base los datos del World Economic Outlook del FMI (WEO) Abril, 2019, Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Banco Central de Venezuela