

HC 239.5
PG 731
e.2

Política Económica, Estabilización y Pobreza Venezuela: La Situación Macroeconómica en 1.999

Presentado por: Luis Zambrano S.

Borradores de Trabajo

La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones

No. 6 - Febrero 1999

Presentación del Proyecto

En 1996, un grupo de personas convocadas por la Asociación de Universidades Jesuíticas de América Latina (AUSJAL) se reunió en Caracas para discutir un proyecto embrionario de investigación sobre la pobreza en el subdesarrollo con una perspectiva Latinoamérica. A raíz de esa discusión el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello presentó un proyecto de investigación para el caso venezolano.

Este proyecto se planteó como un conjunto de investigaciones parciales cuyo objetivo general es la identificación de los obstáculos (o causas) que impiden que los grupos sociales que calificarían como pobres dejen de serlo. Las causas u obstáculos para la superación de la pobreza se enmarcan en lo que el proyecto de investigación delimita como:

- Determinantes Socio-culturales
- Determinantes Económicos y, los
- Determinantes Político-Institucionales

Cada uno de estos determinantes de la pobreza corresponden a una diferenciación analítica del problema y se enmarca en lo que son los campos o disciplinas para el estudio de la sociedad, las cuales, para los efectos del estudio propuesto, representan investigaciones parciales del proyecto global de carácter multidisciplinario.

La aspiración es que el encuentro de los distintos abordajes del problema permita la construcción de una perspectiva global sobre la pobreza en Venezuela, la cual se alimente de los resultados que vayan arrojando las distintas investigacio-

nes parciales y su lectura permanente a partir de la confrontación con teorías agregadas sobre el tema de la pobreza.

Este esfuerzo de largo plazo, residenciado en la UCAB a través de su Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, sólo ha sido posible gracias al auspicio de la Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, organización que nuclea a un conjunto de empresas y personas, las cuales además de ser el soporte financiero al proyecto, velan por que los estudios tengan aplicación práctica y sean fuente de inspiración para las acciones públicas del Estado y la sociedad civil venezolana.

El Presente Documento

Extracto del documento presentado a las fracciones parlamentarias en enero de 1.999, por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República

Contenido

Contenido	1
1. Introducción.....	3
2. Situación Fiscal.....	3
2.1. La coyuntura fiscal en 1999.	5
3. Situación Monetaria Financiera.....	7
4. Situación Cambiaria y Externa.....	11
5. Situación del Mercado Laboral.....	14

1. Introducción.

El presente documento sintetiza la situación macroeconómica de Venezuela para el primer trimestre de 1999. Los aspectos a los cuales se pasa revista son: la situación fiscal, la problemática monetaria y financiera, la evolución reciente del tipo de cambio y la política cambiaria, para terminar con una descripción de la situación del mercado de trabajo.

Como podrá observarse, Venezuela pasa por momentos verdaderamente críticos, si se compara con la evolución de su economía en lo que va de siglo. La gravedad de los desequilibrios macroeconómicos, aunado a la debilidad político - institucional y un mercado internacional complicado para los exportadores de materias primas, permiten predecir que retomar una senda de crecimiento estable no sólo será difícil sino que exigirá profundas modificaciones en la estructura productiva y en la gestión de las políticas públicas. De la habilidad que tengan los agentes internos para producir e inducir los cambios adecuados dependerán los costos sociales que tendremos que pagar para adecuarnos a estos profundos cambios.

2. Situación Fiscal.

Seis problemas estructurales, que han caracterizado las finanzas públicas venezolanas, han irrumpido en el escenario económico del país, manifestando su agudeza durante la actual situación fiscal de Venezuela: alta volatilidad de las cuentas públicas asociada a la variabilidad del mercado petrolero, inestabilidad de las variables macroeconómicas vinculadas a la situación fiscal, reducción del gasto público real per cápita, alta rigidez del gasto público, caída sistemática de los ingresos petroleros y estancamiento en la recaudación del ISLR no petrolero.

Alta volatilidad de las cuentas públicas e inestabilidad de las variables macroeconómicas.

La volatilidad del mercado petrolero se refleja tanto en la situación fiscal como en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, ya que las ventas de petróleo representan en promedio durante los últimos años un 80% de las exportaciones totales y alrededor de un 60% de los

ingresos fiscales. De esta manera, los frecuentes shocks que afectan los precios petroleros se trasladan, a través del gasto público y del gasto de PDVSA, hacia el resto de la economía interna.

Esta alta inestabilidad se refleja en diversas variables macroeconómicas, tales como el crecimiento, la inflación y el tipo de cambio real. De hecho, las caídas en los precios petroleros se transforman casi inmediatamente en recortes de gasto público, impulsando fuertes restricciones de demanda y ocasionando recesión en la economía. De esta manera, el gasto público se hace procíclico, es decir, se recorta en momentos en los cuales los ingresos petroleros caen, haciendo que la economía privada entre en procesos recesivos, mientras que se expande en aquellas épocas en las cuales la situación fiscal es holgada, impulsando el crecimiento económico. Así, se potencian los efectos de los shocks externos sobre la economía venezolana, convirtiéndose el gasto público en una "caja de resonancia" o dinamizador del efecto de los shocks externos de origen petrolero sobre el resto de la economía.

Los impactos macroeconómicos de los desequilibrios fiscales se evidencian cada vez más a través del comportamiento de la inflación y el tipo de cambio real: al ser el sector público venezolano un exportador neto, la devaluación se transforma en un elemento de ajuste o corrección fiscal. Así, cuando los shocks externos llevan a una situación de déficit fiscal, usualmente se acude a la devaluación como herramienta de corrección, lo cual ocasiona una fuerte aceleración de la inflación y una gran inestabilidad del tipo de cambio real. Sin embargo, la situación fiscal de 1999 es sustancialmente distinta, haciendo que el rendimiento fiscal de la devaluación sea nulo e incluso negativo, lo que obliga al nuevo gobierno a plantearse un ajuste fiscal efectivo, que no dependa de la devaluación para "cuadrar" las cuentas.

Además, el comportamiento inestable del tipo de cambio real está íntimamente vinculado a la situación fiscal, pues luego de cada boom petrolero se inicia un proceso de apreciación cambiaria como consecuencia de la presión que sobre el mercado de no transables genera la abundancia de divisas y el incremento del gasto público. Posteriormente, cuando el ciclo petrolero se revierte y aparece un shock negativo, los hacedores de política económica se resisten a devaluar, viéndose obligados a incrementar las tasas

de interés, lo que aumenta los gastos por servicio de la deuda pública y acentúa la recesión, sumando un nuevo factor de proclividad sobre el crecimiento. Dicho proceso continúa hasta que se hace insostenible el tipo de cambio por sus efectos fiscales. En ese momento, es necesario recurrir a la devaluación como herramienta para reducir el déficit fiscal y para enfrentar la fuerte apreciación cambiaria que se acumuló durante el período de boom, la cual, entre otras cosas, afecta significativamente el rendimiento fiscal de los ingresos petroleros.

Sin embargo, es importante destacar nuevamente que el rendimiento fiscal de la devaluación es cada vez menor debido a los altos niveles de deuda externa del gobierno central y de PDVSA, a la caída de la proporción de los ingresos petroleros dentro de los ingresos totales del Gobierno Central, a la progresiva incorporación de gastos definidos como porcentaje de los ingresos ordinarios y a la caída progresiva de la demanda de dinero, la cual hace que la inflación alcance a la devaluación rápidamente.

Reducción del gasto público real per cápita, "tensión fiscal" y alta rigidez del gasto público.

A pesar de los fuertes y recurrentes incrementos de los ingresos fiscales de origen petrolero que han afectado a Venezuela desde 1974, el nivel promedio de dichos ingresos ha caído sustancialmente desde mediados de los 80's. Así, el nivel del gasto real per cápita del gobierno central se encuentra actualmente por debajo del nivel en el que estaba para principios de los años 70's, con el agravante que ha caído en un 24% desde 1990.

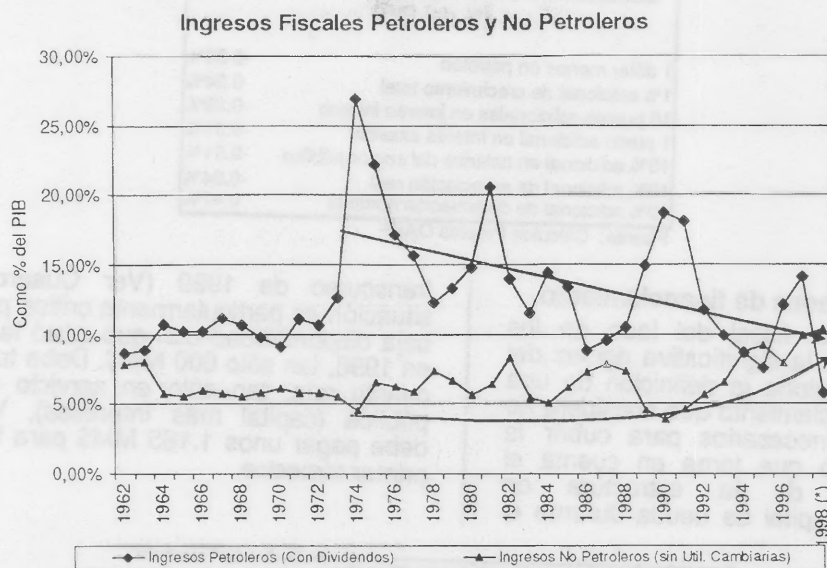
Venezuela ha venido experimentando una situación en la cual los ajustes fiscales, insuficientes y recurrentes, no terminan por solucionar estructuralmente los desequilibrios de las finanzas públicas. Esto ha ocasionado una caída tendencial

de la inversión pública, recortes irracionales y recurrentes de gasto y altos niveles de devaluación y de inflación. Todo esto conduce a un proceso de agotamiento y desgaste socialmente insostenible.

Adicionalmente, el gasto público no sólo está en niveles muy bajos para proveer los servicios públicos que el Estado debe prestar, sino que es extremadamente rígido: tan sólo tres partidas (Situado Constitucional y transferencias a las regiones, remuneraciones a empleados y los intereses de la deuda pública) absorbieron el 50% del gasto total del Gobierno Central durante 1998.

Caída sistemática de los ingresos petroleros e inflexibilidad de los ingresos no petroleros.

Desde finales de los 70's se observa una caída tendencial de los ingresos fiscales de origen petrolero, la cual se aceleró sustancialmente desde principios de los 90's, debido principalmente al inicio del Plan de Inversiones de PDVSA y a la reducción de los precios internacionales del petróleo. Dicho Plan se ha financiado esencialmente con recursos propios de la industria, razón por la cual el aporte fiscal de origen petrolero se ha reducido sustancialmente, en particular el generado a través del ISLR (Ver Gráfico 1). Por su parte, los ingresos fiscales no petroleros se han mostrado particularmente inflexibles, en especial los ingresos por ISLR que se mantienen estancados alrededor del 2% del PIB desde 1990. La excepción es la tributación indirecta (principalmente integrada por el impuesto a las ventas al mayor y el impuesto a la gasolina) que ha crecido en 6% del PIB desde 1990, llevando la tributación no petrolera hasta un máximo histórico de 10,3% del PIB para 1998. Este incremento de la presión tributaria indirecta agrava los problemas de distribución del ingreso y genera fuertes distorsiones en las decisiones de asignación de recursos por parte de los agentes económicos.



Fuente: Proyectos de Ley de Presupuesto, OCEPRE.

2.1. La coyuntura fiscal en 1999.

La caída tendencial de los precios mundiales del petróleo desde principios de los 80's ha afectado significativamente a Venezuela. En particular, desde 1997 los precios petroleros han acumulado una reducción nominal del 50%, acompañada por la disminución de los volúmenes de exportación de crudos durante 1998, todo lo cual plantea un escenario de ingresos fiscales petroleros sumamente crítico para 1999. Se estima que, con un precio promedio de 9 \$/bl y una exportación alrededor de los 3,1 millones de barriles diarios, el aporte fiscal petrolero alcance sólo

un nivel de 4% del PIB, lo que representa una caída porcentual de 70% con respecto a 1997 (13,4% del PIB) y de 35% con respecto a 1998 (6,3% del PIB). La magnitud de esta caída en los ingresos petroleros, acompañada de un nivel de gasto del Gobierno Central de alrededor del 21,3 % del PIB y de un ingreso fiscal no petrolero estimado en un 11 % del PIB para 1999, plantea una situación de déficit fiscal proyectado para el Gobierno Central de alrededor de 6,4% del PIB, y de 9,5% del PIB para el Sector Público Restringido. Tal y como se aprecia en el Cuadro 1, los diferentes escenarios de precios petroleros permiten estimar una situación fiscal muy delicada para 1999.

Resultado Fiscal Base Caja (% PIB)	1,998	1999 (8\$)	1999 (9\$)	1999 (10\$)
Sector Público Restringido	-6.10%	-10.32%	-9.49%	-8.67%
Gobierno Central	-4.27%	-6.70%	-6.37%	-6.05%
PDVSA	-3.60%	-4.82%	-4.32%	-3.81%
Otros:	1.76%	1.30%	1.30%	1.30%
EPNF	0.89%	0.68%	0.68%	0.68%
IVSS	0.12%	0.02%	0.02%	0.02%
FOGADE	0.36%	0.32%	0.32%	0.32%
FIV	0.39%	0.28%	0.28%	0.28%

Fuente: Cálculos Propios OAEF

Además de la considerable magnitud del déficit fiscal, las cuentas del sector público muestran una gran sensibilidad a ciertas variables económicas, lo cual evidencia la gran vulnerabilidad de la situación fiscal (Ver Cuadro 2).

**Sensibilidad del Resultado Fiscal del SPR
(% del PIB)**

1 dólar menos en petróleo	-0.83%
1% adicional de crecimiento total	0.24%
10 puntos adicionales en interés interno	-0.39%
1 punto adicional en interés externo	-0.31%
10% adicional en salarios del sector público	-0.61%
10% adicional de apreciación real	-0.84%
10% adicional de devaluación nominal	0.47%

Fuente: Cálculos Propios OAEF

Agudas necesidades de financiamiento

La débil situación fiscal del lado de los ingresos, así como la significativa rigidez del gasto, hacen perentoria la definición de una estrategia de financiamiento que considere no sólo los montos necesarios para cubrir la brecha fiscal, sino que tome en cuenta el grave problema de la estructura de vencimientos de capital de deuda durante el

transcurso de 1999 (Ver Cuadro 3). La situación es particularmente crítica por la muy baja disponibilidad con que cerró la tesorería en 1998, tan sólo 600 MM\$. Debe tomarse en cuenta que, tan sólo en servicio de deuda pública (capital más intereses), Venezuela debe pagar unos 1.165 MM\$ para finales del primer trimestre.

Servicio de Deuda					
(en MM de \$)					
Trimestres	I	II	III	IV	Total
Servicio de Deuda Externa					
Capital	306	505	306	476	1,594
Intereses	377	378	215	406	1,376
Total	683	883	522	882	2,970
Servicio de Deuda Interna (*)					
Capital	159	68	515	73	815
Intereses	322	142	293	127	884
Total	481	209	808	201	1,699
Total Servicio de Deuda					
Capital	465	573	821	550	2,409
Intereses	699	520	508	533	2,260
Total	1,165	1,092	1,330	1,083	4,670

(*) Calculado con un tipo de cambio promedio de 639 Bs./\$

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos Propios OAEF.

El déficit proyectado correspondiente al escenario petrolero de 9 \$/bl es de 6,4% del PIB, al que se debe adicionar un 2,5% del PIB en amortización estimada, lo que determina unas necesidades de financiamiento del gobierno Central que están por el orden de 8,9% del PIB, aproximadamente unos 8.500 MM \$. La magnitud relativa de estos requerimientos puede observarse en los cuadros siguientes.

Necesidades de Financiamiento del Gobierno Central 1999			
(% del PIB)			
	8\$	9\$	10\$
Resultado Fiscal Gobierno Central	6,7%	6,4%	6,1%
Resultado Fiscal Sector Público Restringido	10,3%	9,5%	8,7%
Amortización de Deuda Gobierno Central	2,5%	2,5%	2,5%
Deuda Interna	0,9%	0,9%	0,9%
Deuda Externa	1,7%	1,7%	1,7%
Necesidades de Financiamiento Gobierno Central	9,2%	8,9%	8,6%
Previsto con Multilaterales y Bilaterales	0,8%	0,8%	0,8%
Brecha de Financiamiento Gobierno Central	8,4%	8,1%	7,7%

Fuente: Cálculos Propios OAEF