

Las reglas fiscales y la política fiscal en Venezuela

*Santiago E. Sosa P.**

- *Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB (sosa428@gmail.com)*

Notas sobre la Economía Venezolana N° 6

Mayo, 2021

Las opiniones expresadas en estas notas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Las reglas fiscales y la política fiscal en Venezuela

La política fiscal en Venezuela se ha caracterizado, en general, por ser poco efectiva en cumplir con los objetivos de estabilización y crecimiento sostenido. Sus consecuencias en los años más recientes, entre otros factores, han dado lugar a la peor crisis económica en la historia de la nación, caracterizada por un alto nivel de endeudamiento externo, la destrucción del aparato productivo nacional, la continua contracción de la economía por ya casi 8 años seguidos y la transición hacia una economía crónicamente hiperinflacionaria. Ante esto, la capacidad de acción del estado se ha visto severamente reducida, como resultado de la contracción de la base impositiva y de un proceso de dolarización que hacen que pierdan también efectividad las políticas monetaria y cambiaria.

Salir de esta crisis requiere de cuantiosos recursos y de una política fiscal expansiva que permita inyectar y orientar esos fondos hacia la reconstrucción del aparato productivo nacional. Esto, tomando en cuenta la situación altamente deficitaria de las finanzas públicas del país en la actualidad, no se puede lograr sin la colaboración de los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y sin recuperar el acceso a los mercados financieros internacionales. Para recibir este tipo de asistencia financiera se requiere la adopción de medidas que garanticen la responsabilidad fiscal y un manejo sostenible de la deuda pública, lo que supone reestructurar la política fiscal y reformar el marco institucional en pro de una mayor disciplina y transparencia en el manejo de los fondos públicos.

En función de estos objetivos, se hace relevante revisar los avances recientes en materia de gestión de la política fiscal, entre los cuales ocupa un lugar relevante el uso cada vez más extendido de las denominadas “reglas fiscales”.

Las reglas fiscales

Las reglas fiscales (RF) consisten en restricciones que se les imponen a los gestores de la política fiscal con el objetivo de disminuir la discrecionalidad, incrementar la transparencia y garantizar la disciplina en la administración de los recursos públicos. Normalmente, estas reglas se implementan con énfasis en el logro de la sostenibilidad de las finanzas públicas en un período de mediano y largo

plazo¹. Otras razones más específicas que justifican la implementación de RF incluyen la mitigación de los problemas relacionados con la voracidad fiscal, los efectos del ciclo político sobre el gasto público; así como potenciar los beneficios relacionados con la limitación del sesgo hacia el déficit fiscal, la disminución del sobreendeudamiento y la consistencia temporal con el resto de las políticas macroeconómicas.

Las RF operan a través del establecimiento de límites o metas cuantitativas sobre determinados agregados fiscales (como por ejemplo el gasto o la deuda pública), o a través del establecimiento de procedimientos que garanticen el cumplimiento de las metas establecidas en materia de disciplina y sostenibilidad financiera fiscal. Con base en la experiencia internacional sobre la práctica de las RF, el Fondo Monetario Internacional (2009) ha definido 4 tipos principales de reglas:

- Reglas de balance presupuestario, enfocadas en mantener el equilibrio del balance corriente, primario o ajustado por el ciclo económico;
- Reglas de deuda, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad;
- Reglas de gasto;
- Reglas de ingreso.

Es importante tener en cuenta que las RF no son una bala de plata, en el sentido de esperar que eliminen todos los problemas asociados a la ejecución y manejo de la política fiscal. Además, la puesta en práctica de este tipo de reglas exige el cumplimiento de algunas condiciones particulares que garanticen su efectividad. Desde el punto de vista macroeconómico, la estabilidad de la economía y de sus principales agregados es vital, ya que en un entorno de crisis los incentivos para el incumplimiento de las reglas por parte de los gobiernos son altos (Ter-Minassian, 2010); haciendo que se conviertan en letra muerta y generando con ello elevados costos reputacionales que afectan no solo al gobierno de turno, sino a la sociedad en general.

Por otro lado, en el ámbito político es necesario que exista un amplio consenso y apoyo a la implementación de las RF, ya que éstas deben traducirse en un compromiso formal y creíble de las

¹ La bibliografía sobre esta materia es vasta, en el trabajo (Moreno, Sosa, & Zambrano Sequín, 2021) se puede encontrar un resumen del estado del arte, así como también indicaciones sobre las referencias más relevantes.

autoridades de mantener la disciplina en el manejo de las políticas. De no existir un acuerdo general por parte de los agentes involucrados en la gestión fiscal, la violación de las reglas es altamente probable.

En síntesis, las RF se pueden ver como parte de un proceso de consolidación fiscal que no sólo esté orientado al restablecimiento del equilibrio presupuestario, sino que también persiga objetivos de transparencia, disciplina y sostenibilidad de la política fiscal. Hay que agregar que las RF exigen un contexto institucional robusto y un marco de buenas prácticas fiscales, sin el cual no es posible lograr los objetivos mencionados. Es por esto que, por lo general, las RF suelen formar parte de las “leyes de responsabilidad fiscal”, las cuales abarcan un amplio espectro de temas relacionados no solo con la gestión de la política fiscal sino también respecto a los procedimientos presupuestarios y administrativos asociados con el funcionamiento de los entes involucrados en la recaudación y utilización de los fondos públicos.

Sobre la formulación de RF en países ricos en recursos naturales

En general, no existen RF exitosas por definición. Además de la existencia de condiciones económicas, políticas e institucionales favorables, en la formulación de este tipo de reglas es fundamental tomar en cuenta las características idiosincráticas del país en cuestión. Esto es fundamental en el caso de países ricos en recursos naturales que enfrentan una mayor vulnerabilidad macroeconómica, por su exposición a la volatilidad de los precios y los mercados internacionales; más aún en los tiempos que corren caracterizados por una reorientación de las políticas de sostenibilidad ambiental, de globalización y de profundos cambios tecnológicos. Las RF en este tipo de economías deben, por tanto, centrar su atención no solo en la estabilización del gasto, sino también en la distribución intergeneracional de la riqueza, la diversificación de la economía y la sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa; dimensiones que, por lo general, no son complementarias ni consistentes entre sí.

Particularmente, las economías petroleras enfrentan un futuro incierto por el impacto de la transición energética, producto de los cambios tecnológicos y la sensibilidad creciente al tema de la

sostenibilidad ambiental global². Estos aspectos idiosincráticos son de mucha importancia para determinar la eficacia en el diseño y la selección de instrumentos involucrados en las RF; estas razones, por ejemplo, son las que sugieren la inconveniencia de utilizar la noción del ingreso permanente de origen petrolero como criterio para la determinación de la trayectoria del gasto fiscal a largo plazo (Barnett & Ossowski, 2003).

Desde luego, el diseño de la RF debe considerar en estas economías a los sectores no petroleros, máxime cuando la política fiscal persigue objetivos de diversificación económica. Esto es lo que explica el uso cada vez más generalizado del balance fiscal primario no petrolero (BFPNP³) como indicador básico en la fijación de metas para regular la gestión fiscal (Medas & Zakharova, 2009). Esta variable sustituye al superávit o déficit fiscal tradicional (resultado financiero), ya que este no distingue adecuadamente el comportamiento de los agregados asociados a los aspectos estructurales (que deben ser el centro de atención) de aquellos vinculados al ciclo económico (que responden más a factores transitorios). Focalizarse en el BFPNP permite reducir los típicos problemas generados por la llamada “contabilidad creativa”⁴, y diferenciar los elementos discrecionales y no discrecionales en los ingresos y gastos públicos.

Más recientemente, en la literatura se distingue entre las RF de primera y de segunda generación (Caselli, y otros, 2018). Estas últimas se caracterizan por hacer énfasis no solo en los aspectos cuantitativos de las metas fiscales, sino también en aspectos institucionales, como la implementación de Consejos Fiscales Independientes, entes que suelen encargarse de estimar los parámetros básicos para la formulación del presupuesto y de monitorear el cumplimiento de las RF. Así mismo, cada vez más se incorporan cláusulas de escape, que permiten darle flexibilidad a las reglas

² Estos recursos bien se pueden agotar por extracción, o pueden caer en la obsolescencia debido a los cambios en las preferencias de los mercados.

³ El Balance Fiscal Primario no petrolero es el balance que queda cuando al balance fiscal (BF) se le eliminan los gastos relacionados con el servicio de la deuda externa, y los ingresos por actividades petroleras, de manera que se obtiene un balance que permite analizar la capacidad de la economía de enfrentar choques externos o el impacto de las políticas fiscales en materia de diversificación de la economía.

⁴ La contabilidad creativa tiene que ver con prácticas de las autoridades fiscales de interpretar intencionalmente los criterios usados en los balances fiscales convencionales de una forma laxa para dar margen a gastos que por lo general no entrarían en esas categorías. Estas prácticas hacen que la implementación de reglas de gasto no sea viable en contextos de

durante circunstancias excepcionales, minimizando de esta manera la propensión a violar las reglas y normando la restauración de éstas una vez cesen las condiciones que dan lugar a su suspensión, aspecto de suma importancia que debe ser adecuadamente atendido para preservar la reputación y credibilidad en el marco normativo.

La experiencia internacional

El uso de reglas fiscales es un fenómeno relativamente novedoso en los países en desarrollo, que dependen de la explotación y comercialización de recursos naturales; sin embargo, ya es posible analizar algunas experiencias que pueden resultar ilustrativas. En este sentido, pasamos a comentar los casos de Chile, Colombia y Noruega.

En el caso de Chile, la regla fiscal se puede ver como la culminación de un proyecto de restructuración de la forma en que se desempeñaba la autoridad fiscal. De hecho, la RF se implementó después de haber pasado por un largo período de reformas de procedimientos, formación de consensos y adecuación de las bases de datos. Se decidió por una regla de balance estructural⁵ del gobierno central (BEGC), que permite aislar al presupuesto de los efectos de los choques y de las variaciones del precio del cobre. Según la RF diseñada, los ingresos excedentes provenientes de la explotación del cobre son acumulados en un fondo de ahorro, el cual se usa en casos de choques negativos externos con el objetivo de estabilizar el gasto fiscal (Palma & Sánchez, 2006).

Durante la crisis financiera del 2008, se pudo comprobar la efectividad de la regla que permitió ejecutar una política fiscal expansiva para hacer frente a dicha crisis sin tener que recurrir al endeudamiento externo. El éxito de la RF derivó, en gran parte, de todo el trabajo que se hizo de preparación y establecimiento de las bases para la implementación de la regla, así como también a su

altos niveles de corrupción o problemas de transparencia, y que por lo tanto esfuerzos de disminuir el gasto se vuelvan inocuos.

⁵ Las reglas de balance estructural son un subtipo de regla de balance general en la clasificación del FMI.

diseño técnico, el cual toma en cuenta tanto objetivos de justicia distributiva intergeneracional, como de sostenibilidad fiscal, con fundamento en el cálculo de las variaciones del patrimonio neto nacional⁶.

Colombia, a partir de 2011, instauró una regla fiscal del tipo de balance estructural buscando objetivos de sostenibilidad y disciplina discal. Su formulación sigue de cerca la experiencia chilena, por lo que toma en cuenta las características transitorias de los ingresos petroleros, estableciendo mecanismos —específicamente un fondo de ahorro— para acumular los ingresos extraordinarios con fines estabilizadores de las finanzas públicas. Es importante notar que, antes de la implementación de la RF, se hicieron importantes reformas en el proceso de formulación de las políticas y el manejo de los recursos fiscales, estableciéndose un marco de mediano plazo en la formulación del presupuesto gubernamental fijando objetivos para el superávit fiscal primario de origen no petrolero (Berganza, 2012).

Contrastando con los casos de Colombia y Chile, en Noruega no prevalece un RF en términos estrictos, sino más bien un conjunto de prácticas fiscales enfocadas en objetivos de sostenibilidad fiscal y justicia intergeneracional. Un instrumento fundamental es el Fondo Gubernamental de Pensiones, el cual recibe los ingresos extraordinarios y financia solamente los déficits fiscales de origen no petroleros. Los recursos de este fondo, que no pueden ser invertidos en la economía doméstica, se utilizan para la adquisición de instrumentos financieros fuera del país por el Banco Central Noruego, que requiere de una aprobación previa de parte del parlamento para la calificación de cada circunstancia coyuntural. En 2001 se introdujeron normas adicionales en la formulación y ejecución del presupuesto del gobierno que establecen, entre otras restricciones, que el déficit fiscal estructural no petrolero no puede ser mayor que el retorno esperado del fondo (Ossoswki & Halland, 2016).

La normativa noruega se ha convertido en referencia obligada en lo que respecta al manejo de flujos de ingreso volátiles, como los petroleros. Sin embargo, hay que destacar el rol de la calidad de las instituciones noruegas, como factor fundamental del éxito de la gestión fiscal en este país. En especial hay que resaltar la transparencia y la rendición de cuentas del banco central, que publica regularmente reportes sobre el rendimiento del fondo que permiten ejercer el control ciudadano

⁶ El Valor Patrimonial Neto de un gobierno consiste en la posición financiera neta consolidada del gobierno central. En el caso de la regla chilena, esta se encuentra formulada de manera que el resultado fiscal refleje las variaciones de la posición

sobre su gestión. De más está decir que tal calidad institucional no es usual en la mayoría de los países en desarrollo, que dependen de la extracción de recursos naturales no renovables. Por esta razón, hay que ser cuidadosos cuando se intenta reproducir la experiencia noruega en economías como la venezolana.

Una regla fiscal para el caso venezolano

En el artículo “Disciplina, Estabilidad y Sostenibilidad de las finanzas públicas en Venezuela” de Moreno, Sosa y Zambrano (2021) se presenta una propuesta de RF para Venezuela que pasaremos a resumir.

Lo primero que hay que tener en consideración es que la implementación de cualquier tipo de regla fiscal, por más bien formulada que se encuentre, requiere de un contexto caracterizado por cierta estabilidad política y macroeconómica, que ciertamente no es el caso en la actual coyuntura del país. Por esta razón, la regla que se propone está diseñada para ser aplicada durante un eventual período de transición una vez que se hayan logrado sentar las bases para el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales y se avance en reformas estructurales tempranas, lo que dese luego implica superar una primera fase de atención de la profunda crisis humanitaria y la emergencia económica que afecta hoy a la sociedad en general.

El diseño de la RF propuesta se enfoca en lograr objetivos específicos centrados en promover una política fiscal que contribuya a la estabilidad macroeconómica y sin atentar contra la sostenibilidad de las finanzas públicas, y en consonancia con los cambios estructurales en curso y el alto nivel de la deuda externa que seguirá caracterizan a Venezuela, al menos, en el mediano plazo.

Además, hay que enfatizar que la RF se propone como parte de un plan de reformas institucionales más general, que muy probablemente exigirá la formulación de una “ley de responsabilidad fiscal”, reconociendo que las reglas fiscales no son una solución única a todos los problemas asociados a la gestión fiscal.

La RF que se propone se puede sintetizar mediante tres relaciones funcionales (ecuaciones):

- Ecuación dinámica de la deuda,
- Fondo de estabilización Fiscal,
- Función de reacción de la Política Fiscal.

La primera función modela el comportamiento en el tiempo de la deuda externa, mientras que la segunda define un mecanismo de ahorro y gestión de los ingresos petroleros extraordinarios, con el fin de usarlos en los momentos de crisis para estabilizar el gasto. Finalmente, se deriva la función de reacción fiscal que busca modelar como debería ser la respuesta de la autoridad fiscal, dados los objetivos de política y el desenvolvimiento del ciclo económico.

El indicador básico que determina el objetivo de la RF es el Balance Fiscal Primario Estructural (BFPG), que tiene en cuenta el carácter petrolero de la economía venezolana. La regla está formulada para la gestión fiscal del Gobierno Central y bajo el supuesto de que el rol fiscal y financiero de PDVSA se modifica sustancialmente en el mediano y largo plazo, en atención a las implicaciones de la crisis interna de la empresa y de los cambios en el mercado energético mundial. En síntesis, lo que persigue la RF propuesta es definir unos límites dentro de los cuales se determine la política fiscal discrecional, a partir de una meta definida de mediano plazo de la relación del saldo de la deuda externa con respecto al tamaño de la economía interna.

En un ejercicio de simulación para evaluar la viabilidad de la RF propuesta se estimó que el gasto fiscal discrecional podría alcanzar 13.6 % del PIB, en promedio, para el período de proyección (2021-2026); porcentaje que se considera adecuado para el caso venezolano, dado los desequilibrios iniciales de los que se parte y los requerimientos de gasto estimados en las áreas objetivos de la política fiscal (distribución intergeneracional, salud, educación y distribución espacial de los ingresos fiscales). En palabras de los autores, con estos resultados se puede concluir que *“...bajo supuestos “razonables”, desde un punto de vista meramente técnico-financiero, sería viable la implementación de un sistema de reglas que permita avanzar en el logro de los objetivos fiscales que se suponen deseables...”* (Moreno, Sosa, & Zambrano-Sequín, 2021).

Además de la evaluación de las metas cuantitativas en materia fiscal, la propuesta también incluye reformas e innovaciones institucionales cónsonas con los contenidos de las llamadas reglas de segunda generación. Entre estas reformas e innovaciones destaca la propuesta de creación de un

Consejo Fiscal Independiente (CFI), el cual sería una entidad técnica autónoma que participaría sobre todo en las actividades de evaluación y seguimiento de las políticas fiscales, incluyendo la activación de la cláusula de escape (CE), en el caso de que se produzcan severos choques que impliquen suspender temporalmente la RF establecida. La cláusula de escape que se plantea debería activarse en casos específicos asociados con los desastres naturales, el comportamiento adverso y no esperado de los ingresos fiscales de origen externo, factores relacionados a cambios no previstos en el servicio de la deuda externa, y severas crisis políticas y sociales de origen interno. La activación de la CE necesitaría el respaldo del parlamento con base en un informe vinculante del CFI que constate la pertinencia de la relajación de la regla, y establezca el proceso de retorno a su cumplimiento una vez cesen las causales que obligaron a su suspensión.

Por último, debe destacarse que la implementación de una RF viable debe servir como una importante señal hacia los mercados internacionales de la disposición del Estado y la sociedad venezolana de asumir un compromiso de disciplina fiscal y de pago de sus deudas, así como de una mayor transparencia y disposición a la rendición de cuentas; todo ello sin limitar en exceso la capacidad de hacer política fiscal discrecional.

Referencias Bibliográficas

- Barnett, S., & Ossowski, R. (2003). *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Berganza, J. C. (2012). "Fiscal Rules in Latin America: A Survey". *Documentos Ocasionales N°.1208*. Madrid: Banco de España.
- Caselli, F., Eyraud, L., Hodge, A., Diaz Kalan, F., Kim, Y., Lledó, V., y otros. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. FMI, Staff Discussion Note.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). (2009). "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". Washington D.C.: FMI.
- Medas, P., & Zakharova, D. (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Washington: International Monetary Fund.

- Moreno, M. A., Sosa, S., & Zambrano-Sequín, L. (2021). Disciplina, Estabilidad y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en Venezuela. *Políticas Públicas*, 1-29.
- Moreno, M., Sosa, S., & Zambrano Sequín, L. (Edits.). (2021). *Reglas Fiscales Para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas*. Caracas: abediciones.
- Ossoswki, R., & Halland, H. (2016). *Fiscal Management in Resource-Rich Countries: Essentials for Economists, Public Finance Professionals, And Policy Makers*. Washington D. C.: World Bank Studies.
- Palma, A., & Sánchez, Á. (2006). La política fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del gobierno central. Chile.
- Ter-Minassian, T. (Octubre de 2010). "Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper". *Inter-American Development Bank Institutional Capacity and Finance Sector Discussion Paper No. IDB-DP-157*.