

# Desempeño fiscal 1989-2003

Ramón Espinasa

El déficit fiscal del período 1999-03 por 23.5 mM\$, se ha financiado alrededor de un 25% con ahorros del propio Estado (2 mM\$ del gobierno y unos 4 mM\$ de PDVSA).

En este sentido, PDVSA no sólo se la descapitalizó para transferir recursos corrientes al gobierno, sino que se la forzó a ahorrar en el FIEM

Haciendo supuestos realistas en cuanto a los resultados de 2003, se dispone de información sobre tres lustros de comportamiento fiscal correspondientes a los tres últimos períodos presidenciales: 1989-93; 1994-98 y 1999-2003. En el análisis que sigue se estudiará el desempeño fiscal de estos tres períodos.

## Los Datos

Aun cuando la contabilidad fiscal se lleva en bolívares y, para efectos de análisis económico, usualmente se presenta como fracción del tamaño de la economía (medido por el Producto Interno Bruto), en el análisis que sigue los resultados fiscales se presentarán en miles de millones de dólares de 2003 (mM\$). Esto es, dólares de hoy en día, ajustando el ingreso y el gasto de años pasados por el índice de inflación de los Estados Unidos, lo cual permite la comparación en el tiempo en una unidad de la cual se tiene bastante idea de su poder adquisitivo.

Tabla 1

mM\$ de 2003	89-93	94-98	99-03
Ingreso Promedio	14.5	17.0	20.0
Gasto Promedio	16.0	19.2	24.7
Déficit	7.5	11.0	23.5

El gráfico 1 muestra la evolución del ingreso fiscal en el período 1989-2003, desagregado en ingreso de origen petrolero y no-petrolero, medido en miles de millones de dólares de 2003 (mM\$).

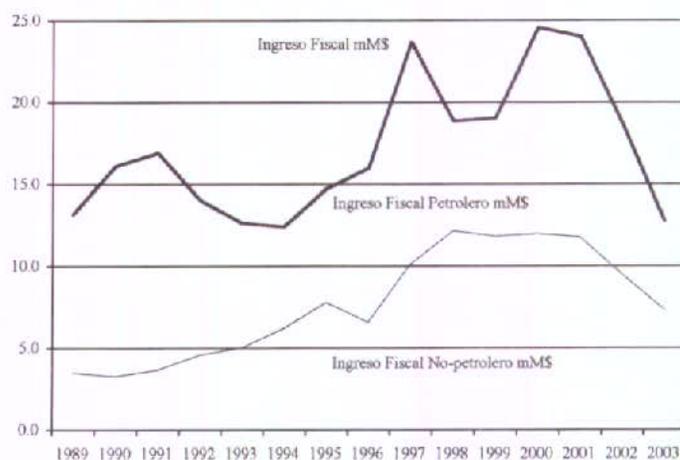
El gráfico 2 muestra el gasto fiscal para el mismo período y en las mismas unidades, donde se destaca el pago de intereses con cargo al presupuesto fiscal, siendo el resto lo que se conoce como gasto fiscal primario.

El gráfico 3 muestra el balance fiscal total, esto es la diferencia entre el ingreso y el gasto total.

La tabla 1 muestra el ingreso y el gasto promedio anual así como el endeudamiento total de cada período en miles de millones de dólares de 2003 (mM\$03)

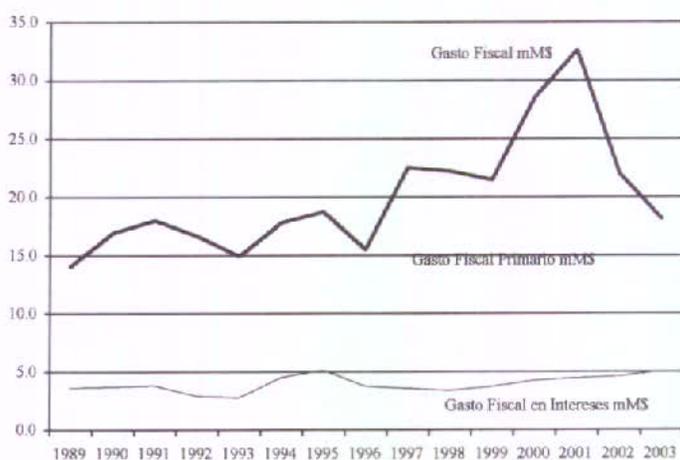
### Gráfico 1

Ingreso Fiscal 1989-2003 Miles de Millones de Dólares de 2003



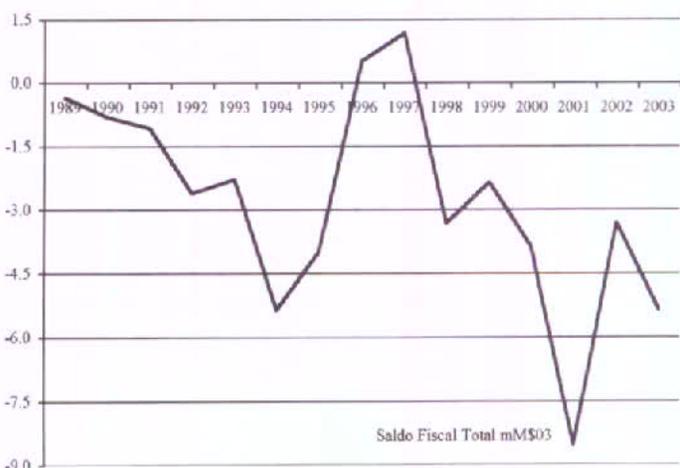
### Gráfico 2

Gasto Fiscal 1989-2003 Miles de Millones de Dólares de 2003



### Gráfico 3

Balance Fiscal 1989-2003 Miles de Millones de Dólares de 2003



### Las Magnitudes

En cada uno de los períodos 1994-98 y 1999-03 el gasto crece más rápido que el ingreso respecto al período anterior, lo cual explica que el déficit fiscal total crezca.

El ingreso fiscal creció en la misma proporción en los períodos 1993-98 y 1999-03 respecto al período anterior, un 18%, mientras el gasto creció casi al doble de la tasa en el período 1999-03 que en el 1993-98 (38% vs. 20%).

Esto ayuda a explicar que el endeudamiento creciera más de 100% en el período 1999-03 respecto al período 1993-98 (23.5 vs. 11 mM\$), mientras creció poco más de 50% en 1993-98 respecto a 1989-93 (11 vs. 7.5 mM\$).

El endeudamiento del período 1999-03 fue más del doble que el del período 1993-98 y más del triple que el del período 1989-93.

En términos puntuales, el ingreso fiscal máximo de los tres lustros bajo análisis corresponde a los años 2000 y 2001 con ingresos alrededor de 24.5 mM\$. El gasto máximo corresponde a 2001 con gasto de alrededor de 33 mM\$. Niveles de ingreso y gasto 70% superiores al promedio de los doce años anteriores.

Paradójicamente, el nivel de déficit máximo corresponde a 2001, año de

máximo ingreso, con un déficit superior a 8 mM\$, más de cuatro veces el promedio de endeudamiento anual de los doce años anteriores, el cual fue de unos 2 mM\$.

#### La Dinámica

No sólo las magnitudes, sino la dinámica de los déficits fiscales y su financiamiento es muy diferente a lo largo de los tres períodos presidenciales.

En la gestión fiscal de los últimos quince años se pueden distinguir cuatro episodios con incremento del déficit fiscal de forma significativa: 1992-95; 1998-99; 2000-02 y 2003.

#### Primer Episodio: 1992-95

El primer episodio de endeudamiento se debe a la combinación de dos factores ajenos a la acción del gobierno: la caída del ingreso fiscal petrolero y la crisis del sistema financiero. El ingreso fiscal petrolero se redujo a menos de la mitad, de 13 a 6 mM\$, entre 1991 y 1995. Por el lado del gasto, la asistencia al sistema financiero le costó al gobierno unos 10 mM\$ entre 1993 y 1995.

El gobierno enfrentó estas crisis de ingreso y gasto por dos vías. Primero, conteniendo el gasto mientras se pudo en 1992-93, y después aumen-

tándolo en 1994-95 al nivel de 1991, al ceder a la presión para cubrir los ahorros de buena parte de la población. Segundo, incurriendo en un significativo déficit cuyo financiamiento se discutirá más adelante.

El déficit acumulado en el período 1992-95 para hacer frente a la caída del ingreso petrolero y al gasto necesario para asistir el sistema financiero fue del orden de 14 mM\$: 5 mM\$ en 1992-93 y 9 mM\$ en 1994-95.

#### Segundo Episodio: 1998-99

El primer episodio de endeudamiento estuvo seguido de un inevitable proceso de ajuste fiscal en 1996-97, a fin de estabilizar la situación macroeconómica. En estos dos años de hecho se generó un superávit fiscal de casi 2 mM\$.

El segundo episodio de endeudamiento se origina otra vez en la severa caída del ingreso fiscal petrolero, el cual se reduce a la mitad en 1998-99 respecto a 1997, que cae de 14 a 7 mM\$.

De nuevo el gobierno enfrentó la crisis reduciendo marginalmente el gasto e incurriendo en un déficit significativo.

El déficit fiscal acumulado en 1998-99 fue de unos 6 mM\$: 3.5 en 1998 y 2.5 en 1999. Buena parte del déficit de 1998 fue financiado con los recursos ahorrados en el ajuste de 1996-97, con mínima emisión de nueva deuda.

#### Tercer Episodio: 2000-2002

A diferencia de los dos anteriores, el tercer episodio de endeudamiento en 2000-02, tiene lugar en pleno auge del ingreso fiscal y en ausencia de cualquier evento negativo ajeno a la acción del propio gobierno.

La única causa del masivo endeudamiento del trienio 2000-02 es la expansión del gasto muy por encima del muy abundante ingreso del período.

El gasto anual promedio de los tres años 2000-02 fue de 28 mM\$. Para

poner esta cifra en perspectiva, fue 75% y 50% superior al gasto promedio anual de los cinco años 1989-93 y 1994-98.

El ingreso anual promedio de los tres años 2000-02 fue 22 mM\$. Esto es, respectivamente, 50% y 30% más alto que el ingreso fiscal promedio anual de los cinco años 1989-93 y 1994-98.

El nivel de gasto, a pesar del ingreso record, provoca un déficit fiscal en los tres años 2000-02 de 16 mM\$. Esto es, más del doble del déficit de los cinco años 1989-93 y casi 50% más alto que el déficit de los cinco años 1994-98.

A esto se debe añadir el hecho, como se arguyó en un número reciente de SIC (Agosto-Julio N° 656), que alrededor del 25% de la contribución fiscal petrolera entre 1999 y 2002, tiene como contraparte una muy severa descapitalización de PDVSA. Simplemente, se forzó a PDVSA a transferir recursos al gobierno a expensas de sacrificar sus inversiones y con ello su capacidad de producción.

La descapitalización de PDVSA en favor del gobierno en el período 2000-02 está en el orden de 8.5 mM\$. En consecuencia, el déficit, ya record de por sí, se incrementaría en más de 50% si se corrigiera por el monto en que se descapitalizó a PDVSA para financiar el gasto fiscal.

#### Cuarto Episodio: 2003

El cuarto episodio de endeudamiento lo estamos viviendo en este momento y se origina en la caída de la recaudación fiscal petrolera, consecuencia del colapso de la de producción a principios de año.

Al igual que en episodios anteriores, el ingreso fiscal petrolero se está reduciendo a poco menos de la mitad en 2003 respecto a 2002, de unos 9 mM\$ a 5.5 mM\$. Además se nota una caída muy importante de la recaudación no-petrolera consecuencia del colapso en la actividad económica del país.

