

El presupuesto nacional y la política económica

The national budget and economic policy

Hugo Contreras C.*

Resumen

Este artículo hace énfasis en el presupuesto público, pero no margina al presupuesto privado, porque todo debería estar coordinado. En otras palabras, se propone una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas para que los gobiernos logren mejores resultados en beneficio de la sociedad. No obstante, el presupuesto público ejecutado en 1992 en la economía nacional –incluso el presupuesto del año 1993– han demostrado la vulnerabilidad de las finanzas públicas venezolanas. De ahí la importancia que adquiere, en la actualidad, la aplicación y puesta en práctica de una verdadera reforma fiscal integral.

1. Generalidades

En las economías modernas, el Presupuesto Nacional debería ser el instrumento básico de política económica de todos los gobiernos. De aquí debería partir el Plan Rector de lo que debe ser un país, una región, un estado, un municipio o una simple parroquia. Lógicamente, que con la supuesta política de descentralización, cada uno de los responsables en sus respectivas entidades, soslayarían su diferencia; pero lo importante se encuentra en el presupuesto y en la política económica a seguir.

En la actualidad el proceso presupuestario está determinado por el diagnóstico de la situación socio-económica nacional y por aspectos coyunturales no siempre previsible en los planes. Es decir, el presupuesto tiende a ser (o debería ser) el aspecto central en la presentación e instrumentación de la política económica de cualquier gobierno. La

* Universidad de Los Andes, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

programación presupuestaria, orientada por la planificación de mediano plazo o la operativa anual, debería sustituir el régimen de improvisaciones en la formulación de los presupuestos.

El presupuesto público incluye las decisiones de política fiscal, política agrícola, industrial, habitacional, educacional, médico-asistencial, de transporte, comunicaciones, de defensa nacional, de bienestar social y de otros sectores en los que directa o indirectamente participa el Estado. Lógicamente que las grandes decisiones y objetivos generales –a mediano plazo– deben estar contenidos en los planes nacionales de desarrollo, si es que existen y si los gobiernos creen en este instrumento.

Al presupuesto le corresponde compatibilizar en el plazo inmediato, las posibilidades de recursos con las metas a alcanzar; considerar las situaciones de coyuntura y coordinar las acciones intrasectoriales para lograr la armonización de las respectivas realizaciones, entre las tareas más significativas.

El esquema que se muestra a continuación trata de resumir lo expresado anteriormente¹:

Estrategia	Planes	Instrumentos de los planes	Compatibilización de instrumen	Combinación de recursos
Objetivos del desarrollo	Política económica	Política Fiscal Política Agrícola Política Industrial Política de Empleo Política Educacio Política de Salud Política Habitacio. Otras Políticas	Economía presupuestaria	Metas y combinación de recursos

Fuente: Williams, 1978, p. 215.

Es importante señalar que todos los presupuestos son planes, pero no todos los planes son presupuestos. El interés del presupuesto reside en el contenido del plan operativo anual, de los programas que se van a

incluir y de los recursos (financieros, humanos y materiales) que son necesarios para poner en práctica los programas. Esto luce muy bien en el plano teórico, pero la realidad ha demostrado que los presupuestos del gobierno central y la administración descentralizada del país siempre han estado de espaldas de los llamados planes nacionales de desarrollo.

¿Cuál sería la razón básica? Ello se debe a que el proceso de formulación presupuestaria ha ignorado y continúa ignorando la existencia de los ajustes anuales que son requeridos por la economía nacional y olvida la coordinación necesaria con la ejecución de los programas de desarrollo al mediano plazo.

2. Una mirada al presupuesto de la economía norteamericana

El 1º de octubre de 1992 se inició el ejercicio presupuestario en Estados Unidos correspondiente al año 1993. En él se prevén desembolsos por US\$ 1 billón 516.000 millones e ingresos por US\$ 1 billón 164.000 millones, lo que indica un déficit de US\$ 351.900 millones. No obstante esta situación que viene enfrentando este país desde hace varios años, y lo continuará viviendo (al lado de ser el primer país deudor neto del mundo), siempre cabe la consideración de que la actividad económica funciona a pesar de tales problemas.

¿Cuáles son los supuestos básicos de este proyecto? Son dos, el denominado "Programa de la Presidencia", y el otro "en que todo siga como está". La primera hipótesis supone una tasa de crecimiento del PTB del 2,2% en 1992; 3,0% en 1993, 1994 y 1995. La segunda indica que las tasas serían del 1,6% en 1992; 2,4% en 1993; 2,5% en 1994 y 2,6% en 1995.

Igualmente se prevé una tasa de desempleo civil del 6,9% en 1992; 6,5% en 1993; 6,1% en 1994 y 5,8% en 1995. En el otro escenario, los valores respectivos serían de 7,1; 6,9; 6,7 y 6,3%. Respecto a la inflación, no habría diferencia entre ambos escenarios.

Cuadro 1. Desembolsos, ingresos y déficit fiscal de EEUU (Miles de millones de dólares)

Categorías	Real	Presupuestos					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Defensa	319,7	312,9	291,6	283,7	283,5	286,5	289,8
Discrecionales	534,8	549,1	537,0	534,3	537,0	544,9	547,8
Sub total preceptivos*	593,7	727,2	765,9	709,5	756,3	809,6	872,6
Intereses netos	194,5	198,8	213,8	231,0	242,2	253,0	263,2
Total Gastos	1.323,0	1.475,1	1.516,7	1.474,8	1.535,5	1.607,5	1.683,6
Ingreso fiscal	1.054,3	1.075,7	1.164,8	1.263,4	1.343,5	1.427,5	1.501,8
Déficit fiscal	-268,7	-399,4	-351,9	-211,4	-192,0	-180,0	-181,8

Fuente: FMI, Boletín, Vol. 21, No. 4, 24 de febrero de 1992, p. 51. *Incluye partidas tales como: jubilaciones federales, medicare, seguridad social, seguro al desempleo, etc. Nota: Dentro del total de Gastos Discrecionales están incluidos los de Defensa. Se hace esta distinción con la finalidad de que se observa el peso o importancia que se se asigna a estos gastos a pocos años de entrar al siglo XXI.

¿Qué medidas se proponen para que el déficit no aumente? Los principales cambios del régimen tributario son los siguientes:

- Incremento de US\$ 500 de exoneración del impuesto sobre la renta personal por cada hijo.
- La exención del 15%, en el primer año, por concepto de inversiones de las empresas en nuevos equipos.
- Reducción al 15,4% del impuesto sobre las ganancias de capital en relación con los activos que se mantienen por más de 3 años.
- Deducción de las pérdidas inmobiliarias.
- Una Cuenta Jubilatoria Individual no deducible de US\$ 2.500, cuyos ingresos estarían exentos de impuestos.
- Un crédito tributario de US\$ 5.000 para los que adquieran su primera vivienda.
- Crédito permanente del 20% para las empresas que realizan inversiones en investigación (FMI, 1992).

El cuadro 1 muestra un resumen del presupuesto.

3. Algunas interrogantes sobre las finanzas públicas venezolanas

Se afirma con mucha razón que “las finanzas son a un país como la sangre es al cuerpo humano”. Este sencillo pero significativo argumento, no era válido en la Venezuela de los años sesenta y setenta. Los que dirigieron la sociedad venezolana durante esas décadas, ni siquiera tenían que preocuparse por la política económica a seguir, ya que la regla era aumentar el gasto público. Por ello, Abel Matute, comisionado de la Comunidad Económica Europea para América Latina, afirmó recientemente que:

los responsables de los ajustes económicos en muchos países del Continente, no son ni los gobiernos que los están ejecutando, ni el Fondo Monetario Internacional, sino quienes dirigieron a estas naciones a través de una gestión ineficaz de la economía y con altos índices de corrupción (*El Nuevo País*, 1992, p. 13).

3.1. ¿Qué opiniones existen en relación a la problemática actual?

A diario surgen opiniones al respecto, tanto en la prensa nacional como en revistas especializadas, para el interesado en la información económica. No obstante, se considera importante señalar tres opiniones para que usted posteriormente, amigo lector, saque sus propias conclusiones.

1. *Desproporción en los ingresos del Fisco*: El petróleo y las inversiones que realizará el Estado en sectores altamente competitivos, generarán al fisco un volumen de ingresos tal que hará virtualmente superfluo el cobro de otros impuestos. La desproporción entre aquellos ingresos y estos impuestos es tal, que se creará para Venezuela una disyuntiva de la cual no será fácil escapar: en rigor, dado que formalmente las riquezas del Estado nos pertenecen a todos, los venezolanos –tanto los ciudadanos como las empresas no estatales– sencillamente no deberíamos pagar impuestos (Gómez, 1991).
2. *Emergencia económica y reforma fiscal*: a) De no adoptarse de inmediato la emergencia económica, podrán sucumbir las

instituciones democráticas ante el estallido de la crisis. Sólo el uso de poderes especiales para legislar por parte del Ejecutivo, permitirá que en el tiempo más breve se desactive el detonante de la crisis fiscal, que es la base de la crisis cambiaria y de la crisis inflacionaria. El déficit fiscal (600.000 millones para todo el sector público), revela lo irreal de uno de los más importantes equilibrios macroeconómicos que hasta ayer se ufanaban los partidarios del “programa de ajustes”. Para cubrirlo de inmediato, se requiere de una devaluación de más de 150 Bs./dólar. b) Una reforma fiscal de emergencia a través de leyes y decretos que permitan, por una parte, obtener de los que tienen mayor capacidad de contribución fiscal, los recursos tributarios requeridos; y por la otra, la reestructuración del gasto público consolidado, para transformar en inversión generadora de empleos y de ingresos reales, lo que hoy se destina a gastos improductivos (Rodríguez, 1992).

3. *Consenso entre el gobierno, el congreso, los empresarios y los sindicatos y un verdadero programa de austeridad fiscal:* a) El problema fiscal es de tal envergadura que no se podrá resolver sin un consenso entre el gobierno, el congreso, los empresarios y los sindicatos. Se ha tratado de resolver todos los años un problema de fondo con medidas de corto plazo, medidas verdaderamente inconvenientes cuyo extremo es saldar el déficit con impuestos sacados de un sombrero mágico, como los tributos al lujo, a los débitos y a los activos. b) Hay que organizar un verdadero programa de austeridad fiscal, que enfrente áreas donde puedan hacerse recortes programados del presupuesto convenido. El problema es la enorme rigidez del gasto público, donde el 75% del mismo está ya comprometido. Entonces hay que pensar en un reforma profunda de la normativa legal que rige las finanzas públicas. Examinar en qué medida las Leyes de Crédito Público, la Ley Orgánica de Hacienda, la del Régimen Presupuestario, dificultan en si mismas el programa de austeridad. No se deben pagar más impuestos, si no se garantiza la austeridad; esto es, un verdadero ajuste en las cuentas fiscales (Ross, 1992).

3.2. ¿Produce el presupuesto efectos sobre la economía?

Lógicamente que en una economía tan vulnerable como la nuestra, al iniciarse la ejecución del presupuesto público se producen efectos en la economía que se cuantifican con algunas variables macroeconómicas, tales como:

- La demanda efectiva pública y la demanda agregada interna de origen fiscal, para cuantificar el efecto del presupuesto sobre la demanda de la economía.
- El gasto interno neto, permite determinar el gasto público financiado con recursos externos.
- Préstamo neto del Fisco, calculado a partir de los ingresos fiscales extraordinarios, la amortización de la deuda fiscal y los aportes que otorga el Fisco para financiamientos específicos.
- El producto interno bruto del sector público, como valor agregado a la producción de los respectivos niveles institucionales e instrumento de medida de los efectos de la actividad productiva pública.
- La expansión de la oferta monetaria por efecto de la gestión fiscal, como resultado de la contribución del gasto fiscal acordado a la liquidez monetaria.
- La Balanza de Pagos del sector público, que mide la participación del sector en el movimiento de divisas del país (OCEPRE, 1992).

3.3. ¿Qué ocurrió con el presupuesto público de 1992?

Dada la disminución de los precios del petróleo en el mercado internacional, el Ejecutivo Nacional se vió en el obligación de hacer modificaciones a este instrumento, tal como se observa en el cuadro 2. La pequeña historia es la siguiente: En el mes de enero, los ingresos fiscales de origen petrolero disminuyeron en Bs. 59.865 millones, los cuales se compensaron con una primera rebaja en los gastos, por el orden de Bs. 53.111 millones y Bs. 6.574 millones de reservas excedentarias del Tesoro Nacional. Pero la caída de las tasas de interés en Estados

Unidos en ese momento, provocó un ahorro de Bs. 20.000 millones en el servicio de la deuda, por lo que se pudo enfrentar a la disminución sufrida por el Ministerio de Hacienda sin mayores consecuencias.

Cuadro 2. La pequeña historia del presupuesto nacional venezolano, año 1992.(En miles de millones de bolívares)

Organismo	Ley de Presupuesto	Primera Rebaja	Segunda Rebaja	Total
Min. Secretaría de la Presid.	16.607	519	815	15.273
Min. Rel. Interiores	146.496	11.100	200	135.196
Min. Rel. Exteriores	7.754	380	120	7.254
Min. Hacienda	214.367	22.902	3.315	188.150
Min. Defensa	54.994	2.194	500	52.300
Min. Fomento	3.868	89	100	3.679
Min. Educación	143.818	5.779	827	137.212
Min. S.A.S.	62.242	1.075	1.986	59.181
Min. Agric. y Cría	32.662	905	2.900	28.857
Min. Trabajo	7.180	90	32	7.058
Min. Transp. y Com.	62.103	2.552	2.501	57.051
Min. Justicia	5.868	145	-	5.723
Min. Energía y Minas	1.019	10	-	1.009
Min. MARNR	32.628	657	3.000	28.971
Min. Desar. Urbano	37.942	3.727	1.389	32.826
Min. de la Familia	10.214	389	585	9.240
Rectificaciones	7.590	599	-	6.991
TOTAL	847.351	53.111	18.269	775.971

Fuente: El Universal, 1992, pp. 1-14.

A fines de febrero y comienzos de marzo se planteó de nuevo la necesidad de reestimar los ingresos fiscales, en vista de que el barril de petróleo se situó en US\$ 15 y las exportaciones en 1,9 millones de barriles diarios a un tipo de cambio de Bs. 64,50 por dólar (en enero los parámetros eran US\$ 16 por barril, exportación de 2 millones de b/d y el dólar a Bs. 64).

Ello significó que los ingresos disminuyeran en Bs. 53.000 millones, lo que totalizaba una reducción en la programación presupuestaria de Bs. 110.000 millones. En esta ocasión, no se decidió disminuir los gastos, sino hacer ajustes en algunos ingresos internos. La brecha fiscal se estimó en Bs. 89.142 millones.

A mediados de mayo, se procedió a un segundo recorte en los gastos por Bs. 18.269 millones, situándose la brecha fiscal en Bs. 70.894 millones y el presupuesto de 1992, en Bs. 775.971 millones².

4. Conclusión

- Los ingresos fiscales del país provienen de la actividad petrolera y por ello no existe una base tributaria interna, es decir, en Venezuela, se paga muy poco impuesto.
- Como no se ha instrumentado una *verdadera reforma fiscal*, los proyectos de presupuesto continuarán con sus grandes problemas, tanto en el corto como el mediano plazo. Dada esta realidad, se debería fijar la mirada en los presupuestos de otros países.
- Es necesario y urgente poner orden en las cuentas fiscales, esto es, establecer el orden interno, pero al mismo tiempo prestar atención al ritmo con que se efectúan los cambios externamente.
- La formulación de la política económica de un país es sólo la mitad de la batalla. El otro elemento, y quizás el más importante, es aplicarla (Lizcano, 1991).
- El principal problema de la economía venezolana no es el déficit fiscal, sino la forma como se financia. Un déficit inflacionario es el que se financia con créditos. Si el mismo se financia con impuestos, la situación cambia.

- Lewis Preston, presidente del Banco Mundial, en una reciente visita oficial recomendó “diversificar la fuente de ingresos, instrumentar con urgencia el IVA y aumentar las tarifas de los servicios públicos para poder corregir el déficit fiscal y reducir la excesiva dependencia del petróleo” (*El Universal*, 1992, p. 2-1).

Un mes antes, el Ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, señaló que:

las reformas fiscales son imprescindibles y si los dos principales partidos políticos trabajan en conjunto en el Congreso para aprobar las leyes necesarias -particularmente la recaudación impositiva- se van a superar los problemas (*El Nacional*, 1992, p. D/2).

- Finalmente, en la historia de los ejercicios fiscales venezolanos se deberá tomar como referencia el presupuesto de los años 1992 y 1993, al poner al descubierto la debilidad estructural de las finanzas públicas del país. De ahí que quienes dirigen la sociedad venezolana en estos momentos, se encuentren preparando un menú de impuestos que permitan obtener recursos para financiar los gastos. Por tanto, *no debemos sorprendernos por la sorpresa de haber sido sorprendidos.*

5. Notas

- 1 Adaptado de Alan Williams, *Finanzas públicas y política presupuestaria*, Buenos Aires, Amorrortu Edit. 1978, p. 215.
- 2 *El Nacional*, 13-05-92, p- D/7.

6. Referencias

- Cavallo, Domingo. (1992). “Me da lastima la actitud de Caldera”. *El Nacional*, 19 de abril.
- Matute, Abel. (1992). *El Nuevo País*. (1992). 22 de abril, p. 13.
- Fondo Monetario Internacional. (1992). *Boletín* 21, 4, 24 de febrero.
- Gómez, Emeterio. (1991). *Dilemas de una economía petrolera*. Caracas: Panapo.
- Lizcano, Eduardo. (1991). “Lecciones sobre formulación de la política económica”. *Finanzas y Desarrollo* 28, 4. Diciembre.
- OCEPRE (1992). Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de 1992. Caracas.
- Preston, Lewis. (1992). “Banco Mundial recomendó alza en los servicios públicos”. *El Universal*, 15 de marzo, p. 2-1.
- Rodríguez, Gumersindo. (1992). “La emergencia económica, la reforma fiscal y el control de cambios”. *Economía Hoy*. 31 de marzo.
- Ross, Maxim. (1992). “La gran austeridad no se logra con podas burocráticas improvisadas”. Entrevista en *El Diario de Caracas*. 14 de mayo.