



Diagnóstico fiscal para Venezuela en 2011

# Presupuesto sin disciplina

Rodrigo A. Peraza D.\*

En este artículo, el autor, tras ponerle un marco a la política económica, analiza las características del presupuesto oficial de 2011. Dice, entre otras cosas, que a la naturaleza rígida del gasto se le une otra característica, que es su irracionalidad, “que lo hace improductivo”

**E**l desempeño de la economía venezolana en 2010 estuvo dominado por el signo de la recesión en lo económico y la incertidumbre en lo político, ingredientes que en el mediano plazo pueden generar conflictos sociales, como lo evidencian las experiencias de otros países y de Venezuela misma. Desde hace cierto tiempo, se ha hecho patente que el modelo de crecimiento económico sostenido por la expansión de la demanda agregada, especialmente la de origen fiscal, esto es, más gasto público representado por remuneraciones, subsidios y pensiones, financiado por un flujo de ingresos inestable, se ha agotado. El decrecimiento en los dos últimos años del Producto Interno Bruto (PIB) lo confirma en razón de que la oferta agregada, esto es, la producción venezolana, ha venido declinando de manera que ha abierto una brecha con respecto a la demanda, que se ha intentado cerrar con importaciones. Con ello se retorna a una economía de puertos.

La política económica del Gobierno mantuvo en 2010 la mezcla de estos doce años de medidas de corte neoliberal con otras de inspiración keynesiana, como lo demuestran el acentuado incremento del gasto público, la expansión monetaria, el aumento del crédito bancario y el impulso a la demanda, entre otras, excluyendo el resurgimiento de la actividad económica, bien directamente (obras de infraestructura, construcción de viviendas, generación de empleos productivos), bien indirectamente, incentivando la producción y la inversión, y propiciando un clima de confianza e inclusión mediante la cooperación entre los sectores público y privado.

Por otra parte, la economía venezolana atravesó, al finalizar la primera década del siglo XXI, una crisis múltiple estructural con un elevado riesgo; el germen de ello se incubó con la bonanza petrolera de 1974 cuando se nos incrementó el acumulado de divisas y el poder de compra externo, pero trajo aparejada la inflación y la ruptura entre la economía real (producción, empleo, precios, consumo e inversión) y la economía circulatoria (liquidez, tasa de interés, base monetaria, ingresos fiscales, gasto público, endeudamiento y tipo de cambio). Los problemas monetarios se instalaron en nuestra economía a partir de allí, y se han acentuado en 2010, generando un desequilibrio entre el valor interno y externo de la moneda nacional, expresado en la práctica en un exceso de medios de pago en relación con los requerimientos reales de la economía. Se cumple el muy conocido apotegma: “más dinero buscando los mismos bienes”. El control de cambios que nos rige desde 2003 no ha logrado contener sino parcialmente la expansión monetaria, hecho fácilmente contrastable con la existencia de mercados oficiales y paralelos. La conclusión es que la economía venezolana, en declinación, posee una excesiva liquidez con respecto a las necesidades normales de medios de pago; esto significa que está *sobremonetizada*.

La recesión económica de los años 2009 y 2010 se manifestó muy dramáticamente en tres sectores de la economía de especial importancia por corresponder a actividades altamente generadoras de empleo, con un aporte significativo al valor agregado de la producción nacional (PIB) y con alto impacto en la estructura social del país. Son ellas: la manufactura, que es la tercera actividad generadora de empleo, con más del 90% de aporte privado, una participación en el PIB del 16%, muy amenazada en su desenvolvimiento y con poco estímulo para invertir; la agri-

cultura, con una declinante participación en el PIB que no llega al 4% (el Gobierno oculta las estadísticas y desde 2006 ni el BCV obtiene los valores), cuya base está quebrantada, fragmentada y constantemente amenazada al ser sometidas muchas tierras cultivadas al expediente sumario de las expropiaciones forzadas y de las invasiones, afectando a pequeñas y medianas fincas, con la inevitable disminución de la producción y el despido de trabajadores que se ven forzados a buscar acomodo generalmente en las grandes ciudades, incrementando el problema de la marginalidad y falta de vivienda y, como corolario, colocando en alto riesgo la seguridad alimentaria, condición necesaria para el funcionamiento de una economía y de una sociedad. La tercera actividad económica que destacamos es la construcción, actividad clave para la recuperación y el crecimiento. De acuerdo con las cifras aportadas por el profesor y eminente economista venezolano, Domingo F. Maza Zavala en el N° 1733 de la revista *Zeta* del 20/11/09, la construcción contribuyó en promedio, en el lapso de estos diez años, con 7%, si bien experimentó algunos altibajos entre 1998 y 2003, para recuperarse en los años subsiguientes hasta 2008, a partir del cual inició una tendencia al decaimiento. El Gobierno ha demostrado no entender que esta actividad integra un sinnúmero de otras actividades donde el concurso del sector privado es fundamental. La evidencia más cercana es la baja cantidad de viviendas construidas y la reacción oficial de asumir actividades claves del sector, como la producción de cabilla y cemento.

En el ámbito fiscal, el año 2010 nos dejó un elevado déficit financiero del sector público y dificultades para financiarlo. Por otra parte, se reitera la política de elaborar presupuestos por un monto de recursos y egresos subestimados, que en el ejercicio fiscal se van modificando al alza, haciendo insincero el primer documento. En efecto, el presupuesto original 2009 aprobado por la Asamblea Nacional, contemplaba un gasto fiscal de 167,5 mil millones de bolívares (con un precio promedio del petróleo a sesenta dólares por barril), en tanto que el presupuesto acordado al 31/12/09 lo elevó a 195,7 mil millones de bolívares, esto es, 16,8%. El original 2010 se presentó al Parlamento por un total de 159,3 mil millones de bolívares (con el precio promedio del petróleo a cuarenta dólares por barril), lo que resulta incomprensible, toda vez que la economía del país está sumida en una inercia inflacionaria, que ya de por sí hace irreal la as-

piración oficial de arrancar con un presupuesto inferior al del cierre del año precedente. Nuestra indagación en fuentes confiables permite que estimemos un acordado al 31/12/10 cercano a los 239 mil millones de bolívares (para el 10/02/11, fecha en que se elaboró este ensayo, aún el Gobierno no había anunciado las cifras oficiales), lo que significa una modificación del 50% respecto al original.

### EL PROBLEMA FISCAL

Las dificultades que atraviesa la política fiscal venezolana repercuten en el resto de la economía circulatoria y afectan el desenvolvimiento de la economía real. La gestión fiscal ha tenido un carácter procíclico, lo que significa que sigue la senda de la coyuntura económica, cuando lo apropiado es que se adopte una política de estabilización. Maza Zavala aportaba en otro de sus artículos en la revista *Zeta* (el N° 1729 del 23/10/09), un conjunto de indicadores de la gestión fiscal y su dependencia del petróleo al comparar el ingreso fiscal de los proventos de hidrocarburos en el lapso 2000-2008, destacando que escaló de los 8.000 millardos de bolívares en el primero de los años a 79.380 millardos en 2008, esto es, 33% promedio compuesto anual de incremento; el gasto público central en similares

años pasó de 17.339 millardos de bolívares a 174.888 millardos; es decir, 34% de crecimiento. Ello demuestra, entre otras cosas, que la velocidad de crecimiento del ingreso petrolero es el acelerador del gasto público central. Asimismo, si sumamos el ingreso fiscal petrolero y el no petrolero (básicamente impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta y derechos de importación), y cotejamos la sumatoria con el gasto público central, observaremos que se produce un déficit, que en el año 2000 –según Maza Zavala– era de 1.263 millardos y en 2008 se situó en 11.840 millardos. Solamente en los años 2005 al 2007 el resultado fue superavitario.

### PRESUPUESTO PÚBLICO 2011

Este importante instrumento de la política fiscal profundiza los problemas estructurales que hemos comentado y fortalece la indisciplina institucional, en abierta contradicción con las normas constitucionales y con leyes ordinarias sobre la materia. Examinemos su contenido en base a la exposición de motivos. Las políticas y las estrategias contempladas en el proyecto de presupuesto 2011 reiteran la firme intención del Gobierno de llevar a cabo una serie de acciones dirigidas a consolidar un proyecto de país contrapuesto a la Constitución vigente. Se repiten los estribillos *socialismo bolivariano*, *socialismo del siglo XXI* y otros similares. Si se logra sobrepasar el reiterativo discurso propagandístico que impregna el documento en referencia, inferiremos que son cinco las características más sobresalientes de las políticas preconizadas por el proyecto de presupuesto 2011:

- Concentración y centralización en la asignación de recursos.
- Eliminación de las entidades federales autónomas, que progresivamente van siendo sustituidas por una nueva organización político-territorial.
- La imposición de un nuevo modelo productivo con predominio de la presencia del Estado constituido en un poder continuo.
- Subestimación de la participación e iniciativa privada y ciudadana.
- Implantación forzada de una red de *participación cooptada* que reemplace a los mecanismos democráticos de elección directa, desvirtuándose así el indispensable proceso de formación de la voluntad política que legitima la toma de decisiones.





De extrema gravedad es la eliminación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) y la reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), lo que unido a la ya aplicada recentralización de los servicios de salud en el estado Miranda, y de los servicios de seguridad pública y salud en el Distrito Metropolitano de Caracas, y al despojo de los servicios de aeropuertos, puertos y administración de autopistas en los estados con gobernadores no afectos al régimen, fortalecen el estrangulamiento financiero de los estados y municipios, a la vez que potencian el modelo centralista de concentración de poder.

Otro aspecto a mencionar es la inclusión de recursos para proyectos destinados a cumplir directrices estratégicas tan gaseosas como:

- Construcción de la suprema felicidad.
- Establecimiento de un nuevo modelo productivo socialista.
- Profundización de la democracia protagónica.
- Construcción de la nueva geopolítica internacional.
- Desarrollo de la nueva ética socialista.

Los elementos más resaltantes del proceso que condujo a la aprobación del presupuesto 2011 los resumimos así:

- Presentación oficial fuera de lapsos fijados.
- Incorporación del título cuarto sin reforma previa de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Loafsp).
- Fragmentación del presupuesto público.
- Ineficacia de la técnica de presupuesto por proyectos.
- Desequilibrio e insostenibilidad fiscal.
- Insinceridad y subestimación del presupuesto presentado a consideración de la Asamblea Nacional.
- Reforzamiento de la polarización social y política.

En lo que respecta a los impactos económico-financieros, cabe destacar:

- Déficit primario de 16,8 mil millones de bolívares.
- Déficit financiero de 37,3 mil millones de bolívares.

- Déficit ordinario de 82,6 mil millones de bolívares.
- Déficit no petrolero: 82,6 mil millones de bolívares.
- Aumento subyacente del precio de la gasolina.
- El endeudamiento como política fiscal.

### CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

La situación en materia de gasto público puede ilustrarse comparando la evolución de los cuatro más importantes agregados fiscales: gastos de personal, transferencias a gobernaciones, municipios y entes descentralizados, gastos de seguridad y defensa y servicio de la deuda pública. En el presupuesto original 2011, los cuatro conceptos absorben 84% del total de los gastos, y éstos a su vez son *inflexibles*, por cuanto reflejan los mecanismos de protección que los distintos sectores han ido desarrollando frente a la inestabilidad económica. Esta condición hace que cualquier intención de reducir el monto nominal de los gastos se vea severamente limitada por la *rigidez* de su estructura. A la naturaleza rígida del gasto se le une otra característica que es su irracionalidad, que lo hace improductivo. En la totalidad de los créditos presupuestarios subyacen erogaciones que pueden reducirse sin afectar los servicios que provee el sector público. Una característica derivada de la improductividad es la ineficiencia, esto es, la baja capacidad del sistema administrativo del Estado para cumplir los objetivos y metas asignados a través de los planes nacionales multianuales o del plan operativo anual, utilizando óptimamente los recursos. La ineficiencia se alimenta de la ineficacia, resultado de no ejecutar muchas de las tareas previstas o de hacerlas mal.

El análisis del gasto público venezolano pone de manifiesto la carencia de disciplina, atributo que la sociedad exige con reiterada fortaleza, toda vez que el ambiente está sobrecargado de ejemplos que demuestran su debilitamiento.

\*Director del Postgrado de Finanzas Públicas de la UCAB.