

Evaluación y sugerencias para el proyecto de presupuesto 2012

Un trabajo lleno de inconsistencias

Rodrigo A. Peraza D. *

El autor desarrolla en este trabajo críticas ante la manera de presentar el presupuesto por parte del Ejecutivo nacional. El ámbito de la política fiscal es de elevada prioridad y debe ser, por mandato constitucional (artículo 311), equilibrada

Las políticas económicas y fiscales del Proyecto de Presupuesto Público 2012, presentado a la Asamblea Nacional fuera del lapso fijado por el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Loafsp), han sido formuladas con un elevado nivel de inconsistencias, generalidades y contradicciones, que preocupan en el sector académico dedicado al estudio de las finanzas públicas. En el presente ensayo esbozaremos algunos argumentos que explican esta inquietud, debido a los paradigmas que se transmiten al país, tomando como evidencia la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto en referencia.

POLÍTICA FISCAL DE INGRESOS

En el equilibrio fiscal se condensan los cambios que deben producirse en la organización de la sociedad venezolana y en la participación de los diversos sectores en la generación de la riqueza del país, definiendo de una manera clara el papel del Estado para abrir las opciones de un mayor bienestar futuro. Sin un sólido equilibrio fiscal no será posible contener la inflación y enrumbar la economía venezolana hacia un proceso de desarrollo sostenible que genere mayor nivel de vida a la población; para ello, es preciso afrontar con decisión la insuficiencia de ingresos, mejorar la redistribución y la productividad del gasto, introducir la cultura de la rendición de cuentas o presentación de resultados y sanear el Estado.

En materia de ingresos ordinarios se observa que en los últimos años los montos incorporados al documento del presupuesto original representan cifras que sobrepasan el límite de la prudencia para ubicarse en la categoría de recursos expresamente subestimados, sin detenerse a evaluar los impactos de tal proceder en la administración presupuestaria y en el desarrollo social y económico de las regiones y municipios del país. El mecanismo empleado es el precio de las exportaciones de petróleo y sus derivados, determinante de los proventos que alimentan la tributación de origen externo a través de la regalía o impuesto de explota-

ción, el impuesto sobre la renta que causa y paga Pdvs y sus filiales, y los dividendos que la corporación energética venezolana entrega al Ejecutivo nacional en representación de la nación, quien es la verdadera dueña del recurso no renovable.

En 2010, el presupuesto ejecutado (o acordado) al 31 de diciembre de dicho año excedió al original en 48%, esperándose que al finalizar 2011 supere el 50%, siendo el precio de realización del petróleo exportado cuarenta dólares por barril en ambos ejercicios fiscales. En la información disponible en el sitio digital de la Asamblea Nacional se señala que, al 30/09/2011, los ingresos ordinarios muestran un comportamiento que permite estimar que finalizarán el año en los 205 mil millones de bolívares, que comparados con los 164 mil millones del original, arrojan una diferencia de 41 mil millones de bolívares de los cuales 20%, es decir, 8 mil 200 millones de bolívares, deben distribuirse entre las gobernaciones y alcaldías por corresponder al situado constitucional adicional. En la misma fuente se puede verificar que los montos entregados hasta ahora están muy distantes de dicha cifra. En el proyecto de presupuesto 2012, el precio del barril de petróleo se subió a 50 dólares, ascendiendo los ingresos ordinarios a 233 mil millones de bolívares. Se piensa que de nuevo se subestima su valor.

En materia de ingresos extraordinarios o fuentes de financiamiento, genera estupor la espiral que describe el endeudamiento tanto interno como externo, el cual escalará los 64 mil millones de bolívares, volviendo a necesitar endeudarse la República para atender el servicio de la deuda por 26 mil millones de bolívares, para completar el déficit de recursos (eufemísticamente denominado gestión fiscal) por 20 mil millones y para financiar proyectos de 18 mil 700 millones de bolívares. Llama la atención que, de este último rubro, la mayor asignación corresponde al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, que recibe una autorización para endeudarse por 8 mil 600 millones, es decir, 46% del total, mientras que el Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica se debe contentar con apenas la mitad, esto es, 4 mil 200 millones, para sólo citar el segundo más importante.

POLÍTICA FISCAL DE GASTOS

El gasto público mantiene una trayectoria ascendente en la realidad económica del país. En lugar de convertirse en factor de crecimiento, se ha tornado en generador de inflación. La relación entre el gasto público real y el producto interno bruto (PIB) refleja una pérdida de eficacia del primero para sostener tasas de crecimiento en niveles estables. Por otra parte, el impulso fiscal en el crecimiento depende, en alta proporción, de la inversión real, la cual ha aumentado muy tímidamente en términos absolutos, decayendo

en grado preocupante al verificar su eficacia. El monto del presupuesto de gastos para 2012 se sitúa en 287 mil millones de bolívares, de los cuales 233 mil millones (78%) corresponden a gastos corrientes y los restantes 54 mil (22%) a gastos de capital, pero una porción significativa de éste (Bs. 39 mil millones, es decir, 72%) se concentra en el situado constitucional y en la asignación al Fondo de Compensación Interterritorial, cuya eficacia ejecutora debe mejorar.

Asumimos que tanto el Gobierno nacional como los organismos y entes están interesados en que el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social se desenvuelvan en planos positivos porque favorecen su permanencia al sumar apoyo popular. Por el contrario, la ineficacia y, aún más, la ineficiencia del gasto no ayudan a lograr esos objetivos y debilitan la gestión pública obligando al Gobierno y al parlamento a aumentarlos, razón por la cual observamos que los ingresos ordinarios normalmente son insuficientes para atender los gastos, por lo que se ha optado por el crédito público, lo que ha generado una colosal deuda. Existe la preocupación de que, siendo 2012 un año electoral, se recurra de nuevo a la devaluación, que es un impuesto de naturaleza especial.

RESULTADOS

Proponemos fortalecer el enfoque presupuestario hacia los resultados. ¿Cuáles fueron los de 2010 y cómo van los de 2011? Sin el presupuesto por resultados es imposible mejorar la calidad del gasto público para lograr que la sociedad venezolana perciba los beneficios del crecimiento económico y la provisión eficiente de bienes y servicios. De particular interés será poner el énfasis en aquella parte de los programas sociales de alto potencial redistributivo, como los de salud, seguridad personal, seguridad social y educación o capital humano. En toda la explicación acerca de las intenciones y objetivos del Proyecto de Presupuesto Público 2012 no existe claridad sobre cómo se fortalecerá el capital humano y promoverá la inclusión social. Una somera revisión de las políticas ponen de manifiesto que no hay un enfoque del ciclo de vida, esto es, qué se espera obtener de los programas de la primera infancia, la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez y la tercera edad. El Gobierno puede asignar un determinado monto de recursos, pero debe ser recibido a tiempo, por el total suficiente, de acuerdo al objetivo formulado, y ser aplicado por lo menos eficazmente, es decir, que se cumpla exactamente el objetivo. En una etapa más avanzada se debería exigir que sea eficiente, lo que significa que se emplee el dinero de manera tal que no exista posibilidad de hacerlo mejor.

* Director del Postgrado de Finanzas Públicas de la UCAB.