

EL PROCESO DE AJUSTE Y LA POLÍTICA FISCAL: 1989-1992

MATÍAS RIUTORT M.

En el bienio 1989-1990, el gasto fiscal se ha modificado sustancialmente, tanto en su magnitud como en su estructura, como consecuencia de las medidas del plan de ajuste orientadas a reactivar la economía y a disminuir los efectos adversos que dichas medidas han ocasionado en ciertos sectores de la economía. Esto se ha reflejado en el cuantioso volumen de recursos que se ha destinado para atender los gastos y programas sociales y en la creación de nuevos subsidios directos. Mientras que en relación a los programas y proyectos de inversión, relacionados con la política de incentivar la reactivación económica y disminuir el nivel de desempleo, se aprobó la Ley del Plan Especial de Empleo e Inversión Social.

1. 1989: El Gasto Social y el Retraso de las Inversiones

Durante 1989 la política fiscal se caracterizó, fundamentalmente, por ser mucho más restrictiva que lo que se había previsto inicialmente, sobre todo en el primer semestre del año y en relación a los montos de inversión. Esto se debió a rezagos significativos en la ejecución del gasto presupuestado, consecuencia de trabas burocráticas e institucionales. Hubo retardo administrativo en la aprobación de las leyes y en la captación de recursos. La ineficiencia en la ejecución del gasto condujo a una contracción de más del 26% en los gastos de inversión directa e indirecta,

siendo un factor determinante de este resultado la reducción de la inversión directa en más de 54% (ver cuadro N° 1).

Sin embargo, los gastos corrientes se expandieron en forma considerable, al crecer en algo más del 77%, como consecuencia, en gran parte, del reajuste de sueldos y salarios verificado durante el primer trimestre del año y de la continua devaluación de nuestra moneda que implicó un aumento considerable en el costo en moneda nacional de los intereses de la deuda externa. Adicionalmente, se produjo un incremento cercano al 68% en las transferencias y subsidios, reflejando este hecho el cambio de orientación que se le imprimió al presupuesto para tratar de compensar a los sectores sociales de más bajos ingresos.

Esta nueva política de subsidios se basó, fundamentalmente, en el otorgamiento de subsidios directos dirigidos a los estratos de menores ingresos, con la finalidad no sólo de protegerlos ante la caída en los salarios reales, sino también de mantener un costo laboral que no anulase las ventajas competitivas logradas con la devaluación de nuestra moneda. Se consolidó así un conjunto de programas de asistencia social (beca alimentaria, atención a la madre embarazada, dotación de uniformes escolares, vaso de leche escolar, hogares de cuidado diario y subsidios al medio pasaje estudiantil) y se planteó el establecimiento de un seguro de paro forzoso, e inicio del

Cuadro 1

GASTO PAGADO DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de Bs.)

Conceptos	1988	1989	1990(1)	1991(2)	1992(3)
GASTOS CORRIENTES	146,515	260,317	423,755	457,465	543,257
Compras de bienes y servicios	48,874	84,308	121,573	157,341	166,689
Sueldos y salarios	40,921	63,149	92,838	131,047	138,433
Otros bienes y servicios	7,953	21,159	28,735	26,294	28,256
Intereses de la deuda pública	23,479	51,298	88,978	96,559	159,844
Internos	7,016	7,489	15,496	16,000	43,028
Externos	16,463	43,809	73,482	80,559	116,816
Transferencias y subsidios	74,162	124,711	213,204	203,565	216,724
Subsidios centralizados	5,363	5,119	13,691		
A organismos públicos	42,464	81,606	ND	142,260	152,005
Al sector privado	4,431	7,356	ND	61,305	64,719
Subsidio cambiario	21,904	30,630	54,099		
GASTOS DE INVERSION	50,900	48,350	124,406	239,948	231,067
Adq. de act. para cap. fijo (Inv. direc.)	16,599	7,576	19,373	63,987	64,238
Transferenc. de capital (Inv. indirec.)	13,997	15,010	45,528	126,979	109,075
A organismos públicos	13,977	14,990	ND	ND	ND
Al sector privado	20	20	ND	ND	ND
Invers. financ. (Concesi. neta de prést.)	20,304	25,764	59,505	48,982	57,754
Empresas del Estado	18,083	20,543	ND	ND	ND
Financieras	8,870	12,718	ND	ND	ND
No financieras	9,213	7,825	ND	ND	ND
Otros	2,221	5,221	ND	ND	ND
Deuda pública	13,288	56,741	25,433	27,439	18,018
Amortización deuda directa	13,200	29,752	23,839	27,439	18,018
Interna	2,781	12,027	ND	ND	ND
Externa	10,419	17,725	ND	ND	ND
Rescate de letras del tesoro		26,862			
Otros	88	127			
Gasto no clasificado	246	773		5,930	5,827
TOTAL	210,949	366,181	573,594	730,782	798,169

(1) Cifras provisionales para los tres primeros trimestres y estimadas para el cuarto.

(2) Ley de Presupuesto más Crédito Adicional de Bs. 17.353 del Plan de Inversiones

(3) Proyecto de Presupuesto

Fuente: - B.C.V., Informe Económico 1989.

- OCEPRE, Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto, 1991 y 1992.

- B.C.V., Boletín Trimestral, octubre-diciembre, 1989 y 1990.

plan de empleo y de inversión social.

A pesar de este incremento en los gastos corrientes, los gastos totales, es decir, gastos corrientes más gastos de inversión, bajaron su participación como porcentaje del PIB a 20%, en relación a 22.6% que fue en 1988 (ver cuadro N° 2).

partir de marzo de 1989, donde se estableció un tipo de cambio único y flotante. Esto permitió que los ingresos provenientes de la actividad petrolera crecieran en un 146%, elevando su participación dentro de los ingresos corrientes a casi 77% en comparación con 57% que se registró en 1988. Contrariamente a este resultado, los ingresos pro-

Cuadro 2

COEFICIENTES RELATIVOS A LA GESTION FISCAL
(Porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992
Ingres. fiscal. petrol./ingres. fiscal. corrient.	57,1	76,7	81,5	81,7	76,7
Impuesto sobre la Renta/PIB Activ. internas	3,3	2,2	1,9	1,8	1,7
Ingresos aduaneros/PIB Activ. internas	2,8	2	1,7	1,8	1,6
Presión tributaria interna	5,4	3,3	3,2	2,8	3,5
Intereses / Gastos fiscales corrientes	16,0	19,7	21,0	21,1	29,4
Ingresos petroleros / PIB total	10,5	14,8	18,9	22,1	18,5
Gastos fiscal. corrient. y gastos de inv./PIB total	22,6	20,3	24,7	23,5	21,4

Fuente: - B.C.V., Informe Económico 1988-1989.
- OCEPRE, Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto, 1988 a 1992.
- Cálculos propios.

Es evidente que la política de contener el incremento de la demanda agregada interna, como factor de ayuda a la política cambiaria y de precios, tuvo que ceder ante las presiones de aumentos salariales y de deterioro de la calidad de vida de los sectores de más bajos ingresos. De igual forma, estas mismas presiones unidas a la rigidez estructural del gasto corriente, inducen a que la búsqueda de un menor déficit se haga a través de una caída en los gastos de inversión, sacrificando con esto las posibilidades de crecimiento económico.

En cambio, los ingresos ordinarios crecieron en algo más de 83%, debido a la incidencia del esquema cambiario que se puso en vigencia a

venientes de actividades no petroleras permanecieron prácticamente constantes en relación a 1988, no lográndose de esta manera la reestructuración de los ingresos fiscales y la disminución relativa de la dependencia de los ingresos petroleros y sus fluctuaciones (ver cuadro 3). De hecho, la presión tributaria interna (ingresos tributarios no petroleros, no aduaneros en relación al PIB de actividades no petroleras) disminuyó a 3.3%, comportamiento determinado en parte por el no crecimiento del impuesto sobre la renta de las actividades internas. De igual forma la presión tributaria sobre el sector externo (ingresos aduaneros en relación a PIB de actividades no petroleras) disminuyó a 2% (ver cuadro 2).

Cuadro 3

INGRESOS FISCALES RECAUDADOS
(Millones de Bs.)

Conceptos	1988	1989	1990(2)	1991(3)	1992(4)
TOTAL	175,583	354,468	559,595	740,932	798,169
Ingresos Ordinarios	160,290	293,860	514,537	658,305	670,377
Petroleros	91,583	225,523	419,842	537,507	514,222
Impuesto sobre la Renta	66,803	158,533	333,461	402,505	382,867
Impuesto tecnología	150	52	91	91	91
Renta de Hidrocarburos	25,630	66,938	85,930	134,911	131,264
No petroleros	68,707	68,337	95,055	120,798	156,155
Impuesto/la Renta-Otras activid.	24,613	24,165	28,937	44,251	59,072
Sucesiones y donaciones	766	412	486	441	524
Imp. de import. y serv. de aduana	21,059	22,730	26,333	43,918	45,010
Renta de licores	3,946	4,527	5,252	7,163	9,967
Renta de cigarrillos	3,047	2,116	4,607	9,660	10,772
Productos derivados del petróleo	5,295	5,216	5,252	5,179	18,898
Remanente de utilidades del BCV	2,466	3,826	2,155	633	0
Utilidades por operac. cambiarias	2,244			0	0
Tasas	2,283	2,177	18,453	4,265	4,490
Otros	2,988	3,168	3,580	5,288	7,422
Ingresos Extraordinarios	15,293	60,608	45,058	82,627	127,792
Utilización del crédito público	14,032	32,676	45,058	67,387	64,135
Externos	9,478	10,483	33,118	67,387	64,135
Mecanismo de empréstito	3,736	4,347			
BID	580	1,214			
Banco Mundial	0	4,922			
Otras leyes	5,162				
Internos	4,554	22,193	11,940		
Ley Habilitante		0,016			
Plan Trienal	1,807	4,707			
Letras especiales del Tesoro	0	11,390			
Otras leyes	2,747	6,080			
Liquidación del FOCOCAM	478	1,046			
Operaciones diversas	783	24			
Letras del tesoro (1)	0	26,862			
Otros				15,240	63,657

(1) Letras del Tesoro que se rescatan en el mismo periodo anual.

(2) Los datos de recaudación para 1990 son estimados. Incluyen modificación al 21-09-90.

(3) Ley de Presupuesto (Revisión)

(4) Proyecto de Presupuesto

Fuente: - B.C.V., Informe Económico, años 1988-1989.

- OCEPRE, Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto, años 1988-1992.

Si bien es cierto que los ingresos provenientes de la actividad petrolera se incrementaron en unos 134.000 millones de bolívares, hay que tener en cuenta que parte de esos recursos se esterilizan por el crecimiento automático que experimentan los intereses y los pagos por concepto de amortización de la deuda pública externa, como consecuencia de la devaluación del bolívar. En efecto, el servicio de la deuda externa se incrementó en unos 35.000 millones de bolívares. Por otro lado, las transferencias corrientes y subsidios se incrementaron en más de 50.000 millones, mientras que por concepto de remuneraciones y bienes de consumo, hubo un incremento superior a los 35.000 millones de bolívares. De esta forma, el Gobierno, para cumplir sus compromisos financieros, hubo de endeudarse en unos 32.000 millones de bolívares, sin considerar las letras del tesoro que se rescatan en el mismo período anual. Los créditos externos ascendieron a unos 10.400 millones de bolívares, provenientes de los mecanismos de rep préstamo, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, y se orientaron a la ejecución parcial del Plan de Empleo e Inversión Social y de la Reforma Comercial. Por su parte, los créditos internos, ascendentes a unos 22.000 millones, provienen principalmente del Plan Trienal, de la emisión de letras especiales del tesoro y de otras leyes. Este financiamiento interno fue otorgado, principalmente, por el Banco Central, ya que el sistema bancario nacional participó en una medida poco significativa.

Comparando los ingresos y gastos fiscales, se puede observar en el cuadro 4, que se produce un mejoramiento relativo en los diferentes conceptos de déficit, en relación a 1988. El déficit fiscal, que resulta de comparar los ingresos percibidos con los gastos pagados totales, fue de 11.713 millones de bolívares, que comparado con el PIB representa un 0.77% de éste. Mientras que el déficit financiero, que se obtiene de comparar los ingresos corrientes con los gastos corrientes y de inversión, fue de 14.807 millones de bolívares, lo cual representa un 0.97% del PIB.

Es importante señalar, que de no haber existido las pérdidas cambiarias del BCV, originadas por el reconocimiento parcial de las cartas

de crédito que garantizaban el pago de importaciones realizadas antes de la implantación del nuevo régimen cambiario, la gestión del Gobierno Central hubiese sido superavitaria tanto a nivel fiscal como financiero. En efecto, si se excluyen las pérdidas cambiarias por 30.630 millones de bolívares, el déficit fiscal se transformaría en un superávit fiscal y el déficit financiero en un superávit financiero.

Sin embargo, hay que tener claro que los resultados de la gestión financiera del Gobierno Central no eran una meta buscada, sino que fueron simplemente la consecuencia de la forma en que se percibieron los ingresos a lo largo del año y del diferimiento de pagos para el año 1990. En efecto, el 65% de los ingresos corrientes fue percibido durante el segundo semestre del año, mientras que un volumen de pagos cercano a los 36.000 millones de bolívares fueron diferidos para 1990, correspondientes a la ejecución del paro forzoso, al programa especial de empleo, al subsidio a la vivienda y ciertos programas sociales. Si estos pagos se hubiesen ejecutado durante el año, el déficit financiero del Gobierno Central hubiese sido de 3.3% del PIB.

Una característica especial que mostró la ejecución del gasto, fue precisamente su irregularidad a lo largo del año, sobre todo la diferenciación entre el primer y segundo semestre. Este cambio en la dinámica del gasto público, ocasionó serios problemas en relación a su coherencia con la política monetaria. El desfase en la ejecución de los programas de inversión ocasionó deficiencias de recursos en el sector financiero, sobre todo en el primer semestre del año. Mientras que en el segundo semestre, la expansión progresiva del gasto público ocasionó una fuerte acumulación de liquidez en el sistema financiero, que no se tradujo en una reactivación de la actividad crediticia, dadas las altas tasas de interés que se registraron.

2. 1990: En Busca de la Reactivación

El año 1990 se caracterizó por una orientación expansiva de la política fiscal, con el fin de propiciar un repunte en la deprimida actividad

Cuadro 4

SUPERAVIT O DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de Bs.)

	1988	1989	1990	1991 (3)	1992 (4)
Ingres. percibidos totales	175583	354468	559595	740932	798169
Gastos pagados totales	210949	366181	573594	780782	798169
Superáv. o défic. fiscal (1)	-35366	-11713	-13999	10150	0
Superávit o déficit / PIB	-4.05%	-0.77%	-0.63%	0.34%	0.00%
Ingres. corrient. percibid.	160290	293860	514537	658305	670377
Gastos corrientes pag.	146515	260317	423755	457465	543257
Superáv. o défic. corrie.(1)	13775	33543	90782	200840	127120
Superávit o déficit / PIB	1.58%	2.21%	4.08%	6.75%	3.51%
Ingres. corrie. percibid.	160290	293860	514537	658305	670377
Gastos corrientes pagados	146515	260317	423755	457465	543257
Gastos de inv. pagados	50900	48350	124406	239948	231067
Superáv. o défic. financ.(2)	-37125	-14807	-33624	-39108	-103947
Superávit o déficit / PIB	-4.25%	-0.97%	-1.51%	-1.31%	-2.87%
PIB Nominal	873283	1520233	2222000	2974000	3624249

(1) Incluye subsidio cambiario.

(2) Incluye subsidio cambiario y equivale a lo que el BCV llama déficit global ajustado.

(3) Proyecto de Presupuesto (Revisión)

(4) Proyecto de Presupuesto

Fuente: - B.C.V., Informe Económico 1988-1989.

- OCEPRE, Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto, 1988-1992.

- Cálculos propios.

económica. En efecto, esta política contribuyó a lograr aumentos en la producción, en especial en los sectores productores de bienes transables, y a reducir moderadamente los niveles de desempleo. Además, y a diferencia de lo que sucedió en 1989, la ejecución del gasto presupuestado no presentó rezagos y se distribuyó en forma más regular durante el año, lo que impidió que se verificaran efectos negativos mayores sobre el área monetaria.

El incremento en el gasto nominal total (56.6% respecto a 1989), refleja el carácter expansivo que se le quiso imprimir a la política fiscal. Este crecimiento reflejó los cambios ocurridos en los principales precios de la economía, como son el precio de la mano de obra, el precio externo de la moneda, el precio del dinero y, en general, el precio de los otros bienes y servicios de la economía. Asimismo, recoge los efectos en los gastos de los nuevos planes de

inversión, de los programas sociales, de los compromisos de la deuda externa y de los compromisos derivados de las garantías cambiarias, por las cartas de crédito reconocidas al sector privado.

Los gastos corrientes se incrementaron en casi 63% respecto al nivel alcanzado en 1989. Uno de los factores que más influyó en este resultado, fue la ampliación de la cobertura de los programas sociales mediante la creación de nuevos mecanismos de subsidios, así como la continuación de los programas puestos en práctica desde 1989. De esta forma, las transferencias y subsidios corrientes se incrementaron en más de 69%. Influyó también en este resultado el aumento general de sueldos y salarios decretado por el Gobierno Nacional; en este sentido, las remuneraciones pagadas se incrementaron en un 47%. Asimismo, el pago por intereses de la deuda pública aumentó en algo más de 73%, influido en gran medida, por el comportamiento del tipo de cambio y las tasas de interés. Por último, las erogaciones en bienes de consumo y servicios crecieron en cerca de 36%, mientras los compromisos por pérdidas cambiarias se elevaron en 77% (ver cuadro 1). Las cifras reflejan el carácter expansivo de la acción del Gobierno en todos los componentes del gasto.

Con la ampliación y profundización de los programas sociales, se buscaba paliar los efectos negativos causados por la aplicación del programa de ajuste y mejorar el ingreso real de los consumidores de más bajos ingresos, con lo cual a su vez se aumentaba el consumo privado y se daba un impulso a la demanda agregada interna.

Por su parte, los gastos de inversión se incrementaron sustancialmente (157% respecto a 1989), lo cual contribuyó a generar un crecimiento de la demanda agregada interna, a estimular la inversión y a disminuir las presiones sobre la tasa de desempleo.

En 1990, a diferencia de 1989, la asignación de recursos se orientó hacia el aumento de las inversiones reales y financieras, dinamizadas por los préstamos otorgados, principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, además de continuar los programas

sociales. En 1989, en cambio, el mayor esfuerzo se orientó hacia el gasto social.

Dentro de los gastos de inversión, la inversión directa creció en un 156%, al pasar de 7.576 millones de bolívares en 1989 a 19.373 millones en 1990. Estos gastos de inversión se financian, por un lado, con el plan ordinario de obras del Gobierno Central, y por el otro, con un conjunto de leyes de crédito público, como son el Plan Especial de Empleo e Inversión Social, el Plan Extraordinario de Inversiones, el Plan Bienal y el Programa de Reforma Comercial.

Las transferencias de capital, es decir, la inversión indirecta realizada a través del situado constitucional y de una serie de institutos autónomos y entes descentralizados, creció en 203%, al pasar de 15.010 millones de bolívares a 45.528 millones. Este extraordinario crecimiento es un reflejo de la política gubernamental de traspasar la responsabilidad de la construcción de obras de infraestructura, de apoyo a la producción y de tipo social previstas en las citadas leyes de crédito público, a las gobernaciones y entes descentralizados.

Finalmente, las inversiones financieras, que se destinan en general a ayudar a financiar a ciertos organismos, crecieron en 131%, al pasar de 25.764 millones de bolívares en 1989 a 59.505 millones en 1990.

Los ingresos ordinarios del Gobierno Central se incrementaron en 75% respecto a 1989, como producto de los ingresos petroleros adicionales recibidos en el último trimestre del año. Estos últimos se incrementaron en un 86%, como consecuencia de los aumentos de precios y volúmenes de exportación, asociados al conflicto del Golfo Pérsico y a la depreciación del tipo de cambio nominal. Es importante señalar, que estos ingresos adicionales impidieron que el déficit financiero del Gobierno Central alcanzase magnitudes más importantes.

Los ingresos provenientes de actividades no petroleras se incrementaron en 39%. Los factores más importantes que influyeron en este resultado, son los impuestos recaudados sobre la renta de actividades no petroleras y los impuestos

a las importaciones. Los primeros se incrementan en casi 20%, pero no porque haya mejorado la eficiencia en la recaudación sino simplemente por los aumentos acordados en las remuneraciones y por el efecto que sobre los beneficios empresariales tuvo el proceso inflacionario. Asimismo, la renta aduanera aumenta parcialmente por el efecto del tipo de cambio (ver cuadro 3).

Es importante señalar, que a pesar del aumento de ingresos provenientes de impuestos a actividades no petroleras, la presión tributaria interna permaneció prácticamente inalterada en relación a la registrada en 1989. A esto contribuyó, por supuesto, el retardo en la aprobación legislativa de los proyectos vinculados al programa de reforma tributaria (reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta y el proyecto de Ley de Impuesto al Valor Agregado). Esta circunstancia, junto a la coyuntura petrolera, acentuaron la dependencia en relación a los ingresos petroleros. Como se puede observar, los ingresos petroleros ahora representan más del 81% de los ingresos corrientes (ver cuadro 2).

Los ingresos extraordinarios necesarios para financiar parte de los proyectos de inversión del Gobierno, alcanzaron los 45.058 millones de bolívares, financiados en gran medida con recursos externos, los cuales superaron los 33.000 millones de bolívares, mientras que los internos llegaron casi a 12.000 millones. Estos recursos estaban destinados al financiamiento de las Leyes Programas, el Plan Extraordinario de Inversiones, la Ley de Reforma Comercial y el Plan de Empleo e Inversión Social.

Como se ve, la mayoría de estos recursos se orientaron hacia la realización de inversiones con la finalidad de mitigar en parte los problemas de desempleo y de reactivar el deprimido aparato productivo, en especial, el sector privado. Sin embargo, el logro de estos objetivos se hace a costa de una fuerte expansión de la oferta monetaria ocasionando presiones de liquidez, dado que, como se dijo, gran parte de estas inversiones son financiadas con recursos externos.

En 1990, al igual que desde hace muchos años, se vuelve a repetir el fenómeno, ya estructural, de que el desequilibrio fiscal tiene sus

financiamientos previstos mediante leyes programas. Es decir, el desequilibrio fiscal tiene un carácter recurrente, y pareciera que no existe la intención decidida de eliminarlos, o por lo menos reducirlos, tal como lo establecía una de las metas del plan de ajuste. Por otra parte, la dependencia petrolera se hizo más evidente. El presupuesto de 1990 se elaboró en base a un precio de realización del barril de petróleo de 16,5 dólares. Sin embargo, para el primer semestre del año, dicho precio promediaba los 14 dólares por barril, lo cual hacía suponer que el déficit financiero del Gobierno Central pudiese llegar a tener magnitudes tales que superasen el 4% del PIB. El crecimiento considerable de los precios en el segundo semestre del año, consecuencia de la crisis del Golfo Pérsico, permitió que dicho déficit bajara a 1,5%, que en términos absolutos significa unos 33.600 millones de bolívares. Este porcentaje implica un incremento respecto a 1989, cuando el déficit financiero no llegó a superar al 1% del PIB (ver cuadro 4).

En Venezuela sigue existiendo un problema estructural en cuanto a la coherencia entre la política monetaria y los equilibrios fiscal y cambiario. Este problema surge, principalmente, porque más del 90% de los recursos que financian al gasto fiscal provienen de fuentes externas, que crean presiones sobre la liquidez mediante el proceso de monetización. Frente a esta situación, las autoridades monetarias han estado utilizando el mecanismo de los bonos cero-cupón como instrumento para drenar liquidez y limitar la monetización creada por el gasto fiscal, con la finalidad de evitar presiones sobre el tipo de cambio y sobre los precios. Esta política monetaria seguida por el BCV con la emisión de bonos cero-cupón, ha hecho que el tipo de cambio se mantenga en niveles que deterioran el poder adquisitivo de las exportaciones y ha propiciado el mantenimiento de tasas de interés artificialmente altas. Con esto, por supuesto, se deteriora el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y el aparato productivo interno se deprime aún más, a menos que la expansión de la demanda agregada interna compense el efecto precio negativo.

Además, los bonos cero-cupón constituyen un subsidio al sector financiero, cuyo costo absorbe el Banco Central, pero por cuenta del Fisco Nacional. Por consiguiente, este mecanismo, en una especie de círculo vicioso, contribuye a profundizar aún más el déficit.

La solución planteada a este problema ha sido la de una reforma tributaria que permita al Fisco Nacional tener una fuente interna de recursos, que sea segura y estable. Sin embargo, esta meta aún no se ha logrado.

A través del análisis realizado, se puede fácilmente constatar que durante el bienio 1989-1990 no se lograron cambios estructurales importantes, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento de los gastos. La dependencia petrolera y cambiaria se ha hecho más evidente. Los ingresos ordinarios siguen siendo altamente dependientes de los cambios que se verifiquen en el mercado de hidrocarburos y de las modificaciones que sufra el tipo de cambio. Esto hace que los ingresos sean altamente inestables y generen más inestabilidad en la economía interna. La alta carga tributaria petrolera se une a la excesiva dependencia de impuestos indirectos a los productos importados y a otros bienes. En efecto, los impuestos a las importaciones, cigarrillos, licores y derivados del petróleo, en conjunto siguen siendo superiores en más de 40% a los ingresos recaudados por concepto de impuesto a la renta de actividades internas. Por consiguiente, la estructura de ingresos fiscales sigue siendo muy vulnerable y de poca fortaleza.

A pesar de esta situación, en estos dos años no se logró llevar a cabo una reforma tributaria que permitiese una mayor dependencia en relación a los ingresos de origen interno y solucionar así el problema de la inestabilidad que caracteriza a los ingresos externos. El sistema tributario no ha logrado aún la modernización requerida y las mejoras en el proceso de fiscalización, en especial a nivel de empresas, no han avanzado con la celeridad necesaria. Venezuela tiene un amplio margen de tributación en ciertos sectores que podría financiar gran parte del gasto fiscal. Venezuela es uno de los países con más bajas tasas de

tributación en América Latina. Sin embargo, y a pesar de esta característica, en el bienio 1989-1990 se produce una disminución de la presión tributaria interna. La demora en la presentación de la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta y la oposición que ha tenido el proyecto de Ley de Impuesto al Valor Agregado, han impedido la puesta en práctica de la reforma tributaria.

En estos dos años el Fisco Nacional continuó mostrando su incapacidad para aumentar su nivel de gastos sin incurrir en déficit financieros, aunque hay que recalcar que éstos en relación al PIB han disminuido en comparación a 1988. Como ya se ha dicho, los déficit financieros registrados fueron ocasionados por la necesidad que tuvo el Gobierno de incrementar los gastos sociales, en especial a través de subsidios directos, y la necesidad de aumentar los gastos de inversión con la finalidad de reactivar la economía. Sin embargo, hay que enfatizar que en la estructura de gastos siguieron teniendo un peso importante un conjunto de gastos que han sido asumidos o absorbidos por el Gobierno Central. En este sentido, los subsidios cambiarios por el reconocimiento de las cartas de crédito al sector privado, representaron una carga importante para el Fisco Nacional. Lo mismo sucedió con el servicio de la deuda externa, gran parte del cual pertenece a deudas de otros organismos o empresas del sector público, que seguía teniendo un peso importante hasta que no se lograra un acuerdo de refinanciamiento. Pero, más profundo es el problema de las llamadas Inversiones Financieras, por tener características estructurales y estar enraizado en el presupuesto fiscal desde hace muchos años. Este subsidio a las empresas deficitarias del sector público continuó absorbiendo una gran cantidad de recursos, a pesar de los ajustes que se hicieron en los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por dichas empresas públicas. Este drenaje de recursos es también la consecuencia de no haberse iniciado, en el bienio, en forma decidida el proceso de privatización de aquellas empresas que significan una carga financiera para el Fisco Nacional.

Este conjunto de gastos que tuvo que asumir el Gobierno le imprimieron un alto grado de

inflexibilidad en su acción.

Otro factor que contribuyó al incremento de gastos por parte del Gobierno, sobre todo en 1990, es que éste continuó jugando un rol fundamental para sostener el crecimiento de la economía. El sector privado no ha podido transformarse en un factor dinamizador de la economía y, por lo tanto, el Gobierno ha tenido que buscar la forma de reactivarla mediante una política expansiva de gasto.

El el bienio 1989-90, el déficit continuó siendo altamente dependiente del financiamiento inorgánico del Banco Central, a pesar de que se obtuvo cierto financiamiento externo y, en mínima proporción, financiamiento del sector financiero privado. Es decir, que la monetización del déficit fue un problema que se mantuvo latente, dada la facilidad que existe para la obtención de ese financiamiento.

De esta forma, si se hubiese logrado una estructura de financiamiento más dependiente de los ingresos domésticos y más estable, si se hubiese reducido la serie de gastos que por cuenta de otros ha tenido que asumir el Gobierno Central y se hubiese buscado una estructura de financiamiento del déficit que evitase su monetización, el resultado hubiese sido el de una estructura presupuestaria mucho más sana, con menos efectos desestabilizadores hacia otros sectores y dando más flexibilidad y autonomía a la política monetaria, sin dejar de ser coherentes.

3. Perspectivas para 1991 y 1992:

Consolidación de la Reactivación y Mantenimiento del Programa Social

Durante 1990 el gasto fiscal se constituyó en un factor importante en el proceso de reactivación económica, mientras que en 1989 la preocupación fundamental se centró en el inicio de los programas sociales. En este sentido se puede decir que los presupuestos fiscales diseñados para 1991 y 1992, buscan consolidar el proceso de reactivación económica manteniendo los programas de gasto social. En efecto, los aumentos de sueldos y salarios otorgados en el presupuesto de 1991, así como el programa de subsi-

dios directos al sector privado, serán elementos importantes para mantener el crecimiento de la demanda agregada interna que se inició en 1990. Sin embargo, el impulso a la demanda agregada no sólo se dará por el lado del consumo, sino también por el lado de los gastos de inversión. A este respecto, es importante señalar que la inversión directa presupuestada para 1991 y 1992 supera los 60.000 millones de bolívares en cada año, en comparación con 19.000 millones en 1990. De igual forma, la inversión indirecta superará en cada año los 100.000 millones de bolívares, en circunstancias que en 1990 sólo llegó a 45.000 millones. Por su parte, la inversión financiera se mantiene casi en los mismos niveles de 1990.

Si bien el comportamiento del gasto fiscal puede tener efectos positivos en impulsar el crecimiento económico y en reactivar el aparato productivo interno, es muy probable que continúe generando presiones inflacionarias importantes. Esto es así, no necesariamente por los déficit financieros que se esperan de la gestión presupuestaria 1991-1992, sino más bien por el tamaño del gasto fiscal (sin considerar el servicio de la deuda externa) en relación al aparato productivo interno no petrolero. Se estima que existe una desproporción entre ambas variables que es la que principalmente ocasiona las presiones inflacionarias. Aunque no hay que olvidar que la forma de financiar los déficit también ocasiona problemas inflacionarios. Debe recordarse que gran parte de los gastos de 1991 y 1992 serán financiados con un alto volumen de endeudamiento externo, que como se sabe, ocasiona expansión de la liquidez por incremento en las reservas internacionales. De tal forma que en estos dos años el presupuesto fiscal lleva implícito un alto contenido inflacionario que se reflejará a través de las dos vías señaladas.

Se puede decir que el gasto fiscal ha sido, y seguirá siendo, el principal factor de expansión de la liquidez. Por esta razón, las autoridades monetarias tratarán de seguir manteniendo fuera de circulación una parte importante de la masa monetaria adicional, generada por la demanda excesiva que ocasiona la expansión del gasto fiscal.

En 1991 se ha continuado utilizando la colocación de bonos cero-cupón, además del aumento del encaje legal. Mecanismos éstos, que tal vez se sigan utilizando durante 1992. A este respecto es necesario recalcar que es muy posible que dichos mecanismos no sean suficientes para represar el exceso de liquidez proveniente del gasto fiscal y de los endeudamientos externos.

La colocación de bonos cero-cupón ha permitido estabilizar el tipo de cambio nominal y reducir las presiones inflacionarias. Sin embargo, esto no impide que siga existiendo liquidez excedentaria. Mientras el proceso de crecimiento real de la economía no esté en capacidad de absorber en forma no inflacionaria el exceso de liquidez, una solución debería ser la de reducir la magnitud del gasto y, consecuentemente, la magnitud de las metas de crecimiento. Puesto que se está buscando crecer rápidamente pero, con un costo inflacionario importante.

El Gobierno ha seguido (1991), y tal vez seguirá (1992), inyectando más liquidez que la requerida para lograr un crecimiento no inflacionario, en su afán de estimular la actividad económica interna y de cumplir con los compromisos de los programas sociales, sin medir las dimensiones que el costo de la política de colocación de bonos cero-cupón está adquiriendo. Si no se da un ajuste fiscal importante tal vez el peso de la política anti-inflacionaria tenga que recaer sobre el tipo de cambio real.

Una de las metas que se han planteado las autoridades gubernamentales es la de reducir el gasto mediante la reducción de las transferencias financieras, y reducir también el déficit financiero en relación al PIB. Las transferencias financieras deberían reducirse como consecuencia de los procesos de privatización y/o de reconversión de algunas empresas públicas para hacerlas más eficientes. Sin embargo, el monto presupuestado para dichas transferencias en 1992, es muy similar al registrado en 1990 (ver cuadro 1). Por otro lado, se estima que el déficit financiero alcance a 2.87% del PIB en 1992, cifra muy superior a la registrada en 1990 (ver cuadro 4).

En lo que se refiere a los ingresos fiscales, desde el inicio del programa de ajuste se planteó la necesidad de la Reforma Tributaria, la cual debía conducir a una reducción de la dependencia petrolera y a un aumento de la presión tributaria interna mediante el incremento de impuestos existentes y la implantación de otros, tales como el IVA. Esto con la finalidad de proporcionar al Fisco Nacional fuentes más estables de financiamiento. Sin embargo, para 1991 se estima que los ingresos petroleros seguirán teniendo la misma importancia que tuvieron en 1990 dentro de los ingresos ordinarios (ver cuadro 2). Es necesario aclarar que esto no se debe a que los ingresos no petroleros hayan disminuido, sino que se estima crecerán más lentamente que los petroleros. Por otra parte, se producirá una disminución de la presión tributaria interna, puesto que se estima que los ingresos tributarios no petroleros, no aduaneros crezcan más lentamente que el PIB de las actividades internas.

Será sólo en 1992 cuando se produzca un cambio en la estructura de ingresos y la presión tributaria interna aumentaría a un 3.5% del PIB de actividades internas (ver cuadro 2). Este cambio se debe fundamentalmente al incremento en los impuestos a los derivados del petróleo, ya que el impuesto sobre la renta de actividades internas se incrementa sólo a consecuencia del crecimiento de la actividad económica y no por la puesta en vigencia de la nueva Ley.

Es importante señalar que es difícil, por lo menos en el corto plazo, que la estructura de ingresos cambie radicalmente, aunque se ponga en práctica el Impuesto al Valor Agregado. Si esto sucediera, tal vez la presión tributaria interna no superaría el 5%, mientras que los ingresos petroleros no bajarían del 70% de los ingresos ordinarios, sobre todo si se piensa que el tipo de cambio nominal se continuará devaluando. De tal manera que el cambio de estructura de los ingresos fiscales es un proceso a mediano o largo plazo y los ingresos de origen petrolero seguirán siendo de importancia.