

PRESUPUESTO 1997

Si el Presupuesto llegara a ser reconducido, el gobierno se sentiría cómodo, pero enviaría una señal muy negativa respecto de su voluntad de disciplinar la gestión fiscal. Al juego tradicional de ocultarle gastos al Congreso, ahora se le añade, aparentemente, la táctica de subestimar ingresos para guardarse más cartas bajo la manga. Aunque es cierto que el próximo presupuesto parece más equilibrado, ello no quiere decir que sea prudente. Todo depende del contexto macroeconómico en el que se ejecute, y todo indica que el año que viene habrá una reactivación del consumo con potencialidad inflacionaria. En tales circunstancias, la gestión fiscal debería, por lo menos, no añadir más leña al fuego de la inflación.

Miguel Ignacio Purroy

Todos teníamos la esperanza de que con la aprobación de la Ley de Crédito Público, que estableció la obligación de no sobrepasar el monto anual de endeudamiento aprobado en la "Ley Paraguas" y que debe ser aprobado todos los años por el Congreso conjuntamente con el Presupuesto, íbamos a tener más orden en las cuentas fiscales. Pero la "reconducción" del presupuesto del año pasado ha dado nueva vida a la vieja práctica de los créditos adicionales. La única, aunque importante, mejoría aportada por la Ley ha sido que las partidas adicionales ya no se pueden aprobar si no existe la disponibilidad de los recursos, pero continúa la tradicional discrecionalidad e imprevisibilidad en la gestión presupuestaria. Con la reconducción se dificulta aún más una planificación racional del gasto público.

Nuevamente, el fantasma de la reconducción ha estado rondando la discusión del Presupuesto Fiscal para 1997. Una "reconducción" sucede cuando el gobierno y el Congreso no se ponen de acuerdo sobre el Proyecto presentado, en cuyo caso se repite el presupuesto del año anterior. Dado que lo normal en épocas inflacionarias es que los ingresos fiscales del año siguiente sean superiores, el gobierno solicita al Congreso créditos adicionales a lo largo del año con base a los incrementos de ingresos. Aparentemente, al gobierno le ha empezado a gustar este esquema, porque le da más flexibilidad (arbitrariedad, dirían algunos) para asignar los gastos presupuestarios. Si en anteriores ocasiones el Congreso decidió castigar al Ejecutivo negándole la aprobación del Presupuesto, ahora parecería más bien que no le importaría mucho al gobierno ser reconducido nuevamente. Menos aún después de que el Procurador General de la República ha interpuesto una acción en la Corte Suprema para limitar al Congreso sus facultades para influir en el destino de los créditos adicionales. Con esta acción se limitaría el balance de chequeo por parte de la rama legislativa.

LOS PUNTOS DE DISCORDIA

Otra derivación curiosa de la práctica de los créditos adicionales es que el Ejecutivo ya no sólo subestima u oculta partidas de gasto a la hora de presentar el Proyecto, como tradicionalmente ha venido ocurriendo, sino que también tiene interés en subestimar los ingresos. Esta es la principal manzana de discordia actualmente entre el gobierno y el Congreso. Los congresantes objetan en primer lugar el precio del petróleo, que el Ejecutivo estima en 14 dólares por barril (ver Cuadro 1). Alegan que el precio promedio de 1996 cerrará cerca de los 18 dólares por barril. El gobierno ha dado ciertas señales de que pudiera considerar un precio de 15 dólares por barril.

Igualmente subestimada les parece a los congresantes la recaudación de impuestos internos, calculada por el SENIAT en 2.8 billones de bolívares. Esa tributación interna representa menos del 9 por ciento del PIB, que es el nivel ya logrado ya en 1996. Las dudas se centran en aquellos tributos que están proporcionalmente ligados al nivel de actividad económica, como el impuesto a las ventas o el impuesto sobre la renta. También ponen en duda la veracidad de la proyección del tipo de cambio promedio del año (490 Bs./\$), lo cual equivale a una fijación de la paridad del bolívar en un contexto de inflación todavía no controlada. Si las autoridades económicas son capaces de mantener ese promedio en el año, ello se logrará a costa de una considerable apreciación real del bolívar. Todo es posible con la actual situación de reservas internacionales y de entrada

Si en anteriores ocasiones el Congreso decidió castigar al Ejecutivo negándole la aprobación del Presupuesto, ahora parecería más bien que no le importaría mucho al gobierno ser reconducido nuevamente

Cuadro 1:**PROYECCIONES MACROECONÓMICAS. PRESUPUESTO FISCAL 1997**

Tasa de Crecimiento PIB	4 %
Inflación Promedio	25 %
Precio del Petróleo (\$/barril)	14,00
Tipo de Cambio Promedio (Bs./\$)	490
Producción de Petróleo (miles barriles diarios)	3.250
Exportación de Petróleo (miles barriles diarios)	2.876
Exportaciones Totales (mill. de \$)	19.341

de capitales. Pero aquí el problema no es tanto de factibilidad, cuanto de conveniencia. ¿Cuánto va a ser afectada la competitividad de la industria nacional, si se acumula tal grado de apreciación real en 1997, por encima de la ya experimentada en 1996?

Puestos a hacer conjeturas sobre las razones que el Ejecutivo puede tener para tal subestimación, se pudiera adelantar la interpretación benigna de que ésta es una estrategia para desincentivar demandas excesivas de recursos por parte de los beneficiarios directos del gasto público. Puede ser que haya la sana intención de no gastar todos los ingresos. Pero no hay duda de que, al guardarse algunas cartas bajo la manga, el gobierno gana algo más de flexibilidad en el manejo de un Presupuesto, en el que el 75 por ciento de los recursos ya están comprometidos de antemano por razones legales o contractuales (Situación Constitucional, Servicio de la Deuda, Contratación Colectiva, etc.)

EL IMPACTO MACROECONÓMICO

Con todas las salvedades que la evaluación de un proyecto insincero exige, pareciera que en 1997 tendremos un presupuesto más equilibrado que en ejercicios anteriores. El déficit global del Gobierno Central se proyecta en apenas un 0,4 por ciento del PIB (siempre de acuerdo al Proyecto de Ley). Se quebraría así

El Proyecto de Presupuesto Fiscal es incongruente con el objetivo de reducir la inflación a niveles del 25 por ciento anual. Lo congruente en el contexto expansivo privado de 1997 sería un superávit sensiblemente mayor de la gestión pública

una cadena de muchos años de déficit en las cuentas del Gobierno Central. Venezuela empieza a notar ya los efectos fiscales positivos de la expansión de la producción petrolera que se viene llevando a cabo desde mediados de los 80 y especialmente desde 1990. En las proyecciones macroeconómicas de PDVSA, en 1997 se inicia un largo ciclo de relativa holgura fiscal.

Este resultado más equilibrado, sin embargo, no significa que estemos frente a un Presupuesto contractivo para 1997. Antes bien, por el contrario, el gasto total crece un 35 por ciento con respecto al gasto de 1996, lo cual equivale a un incremento real del 10 por ciento, si deducimos la inflación del 25 por ciento estimada para 1997. Probablemente esa inflación no se logre, pero a través de los créditos adicionales se incrementarán también los gastos en proporción a la mayor inflación, de tal forma que el crecimiento real probablemente se mantenga. A primera vista, ese 10 por ciento de aumento real del gasto no parecería excesivo. Pero si ubicamos ese incremento dentro del contexto de un previsible aumento del consumo y de la inversión privadas, se puede decir que la gestión fiscal de 1997 tendrá un efecto expansivo adicional.

El año que viene va a ser un año de reactivación económica. Probablemente el estimado oficial del 4 por ciento de crecimiento del PIB sea sobrepasado. Quizás en el primer trimestre todavía no se note el impulso, pero todo indica que el consumo privado empezará a recuperarse después de la enorme caída sufrida en el segundo semestre del presente año. Se está acumulando ya una creciente presión por aumentos salariales, que necesariamente deberá ser atendida. Por otra parte, la cuasi-congelación del tipo de cambio nominal, que equivale a una apreciación real, hará que el ingreso real

de la población se recupere y el poder adquisitivo mejore. También la inversión privada tenderá a reanimarse en un contexto más favorable de política económica y con una mayor alegría del consumo privado. Adicionalmente, una inversión petrolera directa superior a los 6.000 millones de dólares en 1997 es una cifra nada despreciable, que arrastrará consigo bastantes efectos colaterales.

La gran preocupación sigue siendo la inflación. Existe una inercia inflacionaria, formada durante diez años de relativamente alta inflación, que está costando mucho erradicar. Pero la inercia no es únicamente producto de mirar hacia atrás, sino también de expectativas hacia adelante todavía muy frágiles. La política económica todavía no tiene suficiente credibilidad. Es falso y peligroso afirmar que el éxito de la primera fase de la Agenda Venezuela está consolidado. Prueba de ello es la persistencia de la inflación, a pesar de que supuestamente se ha eliminado su principal fuente alimentadora, que era la devaluación del bolívar y el déficit fiscal. Pero los agentes económicos perciben que la gestión fiscal sigue siendo expansiva y que no está verdaderamente comprometida con el objetivo de combatir la inflación.

En términos de una sana conducción macroeconómica sería más recomendable que el gasto público no adicionara más elementos de presión de demanda a los que ya de por sí se producirán por efecto de la apreciación real del bolívar y de la entrada de capitales. Dicho con otras palabras, el Proyecto de Presupuesto Fiscal es incongruente con el objetivo de reducir la inflación a niveles del 25 por ciento anual. Lo congruente en el contexto expansivo privado de 1997 sería un superávit sensiblemente mayor de la gestión pública. Dicho sea de paso, un ajuste fiscal mucho más fuerte que el realizado hasta ahora es la única forma de enfrentar la creciente apreciación real del bolívar. □

Miguel Ignacio Purroy es economista, ex Director del BCV