

El verdadero gasto público

M. IGNACIO PURROY

- En el Proyecto de Presupuesto Fiscal para 1981 se han sobre-estimado los ingresos internos, por lo que continuará la tradicional dependencia de los ingresos petroleros.
- El gasto reflejado en el Presupuesto Fiscal no constituye más que apenas una tercera parte del gasto público total.
- Importantes aportes para los sectores educación, vivienda y agricultura.
- Lo malo no es el gasto corriente, sino su ineficacia.

El presupuesto fiscal para el año 1981 está siendo actualmente discutido a nivel parlamentario. Hasta ahora la discusión se ha mantenido a un nivel desusadamente sereno e, incluso, cordial, ya que no existen divergencias fundamentales entre gobierno y oposición, porque se trata de un proyecto de presupuesto sin sorpresas ni cambios radicales en su estructura y orientación.

INGRESOS FISCALES EN 1981

El Ministerio de Hacienda ha estimado los ingresos fiscales ordinarios en 69.994 millones de bolívares, de los cuales el 64% provendrá del sector petrolero y el resto (36%) de la tributación interna. Tal como se aprecia en el cuadro I, la estimación de ingresos supone un aumento considerable de los ingresos internos (29% de incremento respecto a 1980), debido fundamentalmente al fuerte aumento de los impuestos sobre cigarrillos y licores. Contra esta estimación excesivamente optimista de los ingresos internos se han concentrado las críticas de la oposición. El Gobierno ha mostrado disposición de revisar los impuestos a cigarrillos y licores, pero alega por otro lado que los in-

gresos petroleros se han sub-estimado, ya que no se han tenido en cuenta los efectos alcistas que generará la guerra entre Irán e Irak.

De esta forma, el monto global de ingresos ordinarios permanecerá prácticamente invariable. Al final, la pretendida disminución de la dependencia del sector externo se volverá a esfumar, ya que el petróleo continuará suministrando cerca del 70% de los ingresos ordinarios.

EL VERDADERO GASTO PUBLICO

El presupuesto de gastos fiscales alcanza el mismo monto que los ingresos ordinarios (casi 70.000 millones de bolívares), pero es bueno advertir que esos gastos "fiscales" reflejados en el Presupuesto no constituyen más que apenas una tercera parte del total de gastos públicos, ya que el sector público no sólo son los ministerios, sino también una serie de "entes descentralizados" como Empresas del Estado, Institutos Autónomos, Corporaciones Regionales, etc., cuyos gastos no están incluidos en el Presupuesto Fiscal. Estos entes descentralizados se nutren mayoritariamente de otros recursos distintos a

los fiscales, como son sus recursos propios y los créditos conseguidos directamente de instituciones financieras.

El Presupuesto Fiscal, sin embargo, se refiere únicamente a los ingresos provenientes de los impuestos (ingresos ordinarios) y del crédito concedido al Gobierno central (ingresos extraordinarios). Una característica del proyecto del presupuesto para 1981 es que no contempla, incluso, los ingresos extraordinarios conseguidos por la vía del endeudamiento público. Dado que estos recursos extraordinarios (aproximadamente 25.000 millones de bolívares) se destinarán a los grandes programas de inversión (Metro de Caracas, Programa Sidero-Carbonífero del Zulia, Plan de Vivienda, etc.), se ha preferido no incluirlos en el Presupuesto Fiscal y hacerlos objeto de Leyes Especiales. De esta forma, la mayor parte del gasto público se canaliza a través de los entes descentralizados y de los Programas Especiales de Inversión, y sólo la tercera parte se maneja a través del Presupuesto Fiscal.

¿COMO SE GASTARAN LOS RECURSOS PUBLICOS EN 1981?

Por esta razón es imprescindible analizar no sólo los gastos fiscales de la Administración Central, sino todo el gasto de los entes públicos. De lo contrario, las conclusiones pueden ser completamente falsas. Analizando el Cuadro II vemos que el 34,4% de los gastos fiscales serán destinados a áreas sociales (educación, vivienda, salud, etc.), lo cual significa un porcentaje mayor que el 32,2% del año 1980. A nivel global del sector público, sin embargo, los sectores sociales representan únicamente el 25,6%, destinándose casi la mitad de esos gastos al sector de vivienda y desarrollo urbano.

Los sectores económicos, por otra

CUADRO I: ORIGEN DE INGRESOS ORDINARIOS (1979 - 1981)

	1979	1980 (1)	1981 (2)
Ingresos provenientes del petróleo (sector externo)	67	71	64
Ingresos provenientes de la tributación interna	30	29	36
Reintegros especiales	3	—	—
	100	100	100

(1) Estimación

(2) Proyecto de presupuesto.

CUADRO II: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS GASTOS (1981)

SECTOR	% DEL PRESUPUESTO FISCAL	% DEL GASTO PUBLICO TOTAL
1) Sectores sociales	34,3	25,6
a) Educación	15,7	6,1
b) Vivienda y desarr. urbano	5,9	12,4
c) Salud	5,4	3,3
d) Desarr. social y participación	5,2	2,9
e) Cultura y comun. Social	1,0	0,4
f) Ciencia y tecnología	0,8	0,3
g) Turismo y recreación	0,4	0,2
2) Sectores económicos	15,1	56,0
a) Agricultura	9,0	11,3
b) Energía, Minas y Petróleo	0,3	23,5
c) Industria y Comercio	1,3	11,0
d) Transporte y comunicaciones	4,5	10,2
3) Estado	12,3	4,8
a) Dirección Superior	3,5	1,3
b) Seguridad y defensa	8,8	3,5
4) Situado Constituc. y Corp. Regionales	15,0	5,3
5) Servicio de la Deuda Pública	22,2	7,8
6) Rectificaciones	1,0	0,5
TOTAL	100,0	100,0
TOTAL (Mill. de Bs.)	69.994	195.757

parte, reciben apenas el 15,1% de los gastos fiscales, pero acaparan el 56,0% de los gastos públicos totales. La razón de ello reside en que esos sectores dispondrán de recursos propios como es el caso de Energía, Minas y Petróleo, o de créditos especiales para efectuar sus programas de inversión. Resalta el aumento de los gastos fiscales para el sector agrícola (9,0% en 1981 a diferencia de 7,3% en 1980). La Deuda Pública continúa constituyendo una pesada carga para el presupuesto fiscal (22,2%), aun cuando su peso es menor dentro del

total del gasto público (7,8%). Pero debe tenerse en cuenta que dentro del 56,0% de gastos de los sectores económicos está incluida una buena dosis de servicio de la deuda de los entes descentralizados.

ORIENTACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO

Además de la distribución del gasto público por sectores, es importante analizar qué porcentajes del gasto van destinados a inversión, a amortizar la deuda pública o a pagar los gastos del

aparato administrativo. Aquí también se hace patente la necesidad de observar el gasto público total y no únicamente el fiscal, ya que desde hace algunos años los programas de inversión tienden a manejarse al margen del presupuesto fiscal ordinario de los Ministerios.

En el cuadro III vemos que los gastos de capital tienden a disminuir porcentualmente dentro del presupuesto fiscal. Este año de 1980 constituye una excepción ya que fueron utilizados los recursos provenientes de la Ley de Crédito Público de Agosto de 1979 y se hicieron además importantes aportes al Fondo de Inversiones de Venezuela. A nivel del gasto público total, sin embargo, 1980 muestra un descenso de los gastos de capital a causa del peso abrumador del servicio de la Deuda Pública. Para 1981 se ha previsto un ligero descenso del servicio de la deuda, pero será el gasto corriente el que acapare esos recursos liberados. Este gobierno no ha podido ponerle freno a la "voracidad" del gasto corriente. Como decíamos hace un año en esta revista (SIC No. 420, Diciembre 1979, pág. 458), "ningún gobierno puede asumir el riesgo de atentar contra ese sagrado aparato burocrático, que es la fuente de sustentación de su 'clientela' política". Sin embargo, el gasto corriente en sí no es malo, siempre y cuando esté destinado a prestar más y mejores servicios públicos. Siendo así, veríamos con satisfacción el incremento de los gastos corrientes, aun a costa de reducir los gastos de capital. Lo malo es cuando al mismo tiempo que aumentan los gastos corrientes, se deterioran día a día los servicios públicos, las condiciones de salud y el problema de la vivienda.

CUADRO III: CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO (1979 - 1981)

	Gasto Fiscal (Presup.)			Gasto público. Total		
	1979	1980 (1)	1981 (2)	1979	1980 (1)	1981 (2)
Gasto corriente	59,0	48,0	55,7	44,8	41,9	43,2
Gasto de capital	23,0	34,0	22,1	38,3	36,7	37,0
Deuda pública	18,0	18,0	22,2	16,9	21,4	19,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0