

Brecha financiera del VI Plan

M. IGNACIO PURROY

Hace un mes expusimos aquí (Ver Sic No.435, Mayo 1981, pág.210) los lineamientos básicos del VI Plan en lo referente al origen de los recursos y al destino de esos ingresos. No quisimos entrar en el cuestionamiento de ese programa financiero, porque primero había que darlo a conocer. Pero desde ese momento hasta hoy, la opinión pública se ha visto confrontada con una serie de críticas por parte de la oposición afirmando que el Plan ha sobreestimado ingresos y sub-estimado gastos por el orden de más de 170.000 millones de bolívares (3). Si esta crítica es cierta, el gobierno estará llevando al país a un desastre fiscal sin precedentes, aparte de que estaría pecando de una grave irresponsabilidad o incompetencia a la hora de planificar el destino del país. ¿Qué base real tiene la crítica de la oposición? 170.000 millones no es una cantidad "insignificante", ya que representa casi el total del gasto previsto para todo el sector público en el presente año.

Por ser un tema de tan vital importancia, vamos a tratar de aclarar al lector cuáles son y de dónde provienen las diferencias de cálculo. Hasta ahora se conocen la posición de Acción Democrática y la del experto fiscal Iván Pulido Mora. Ambos cálculos llegan a un resultado similar, aún cuando las pérdidas ajustadas y las bases de ajuste son muy distintas. Esto nos insinúa ya el problema de fondo de la discusión: las diferencias residen en los supuestos sobre los que se basan los cálculos. El gobierno ha utilizado un conjunto de hipótesis sobre la evolución futura de la economía, que la oposición califica de excesivamente optimistas o irreales. Y ya se sabe que en materia de pronósticos e hipótesis no se puede aplicar la regla del $2 + 2 = 4$. Una hipótesis puede ser tan buena como la otra. Ahora bien, lo que sí se le puede exigir al gobierno es una enorme prudencia a la hora de asumir determinadas hipótesis, ya que cualquier ligereza en los cálculos puede traer nefastas consecuencias.

EXCESIVO OPTIMISMO EN EL CALCULO DE LOS INGRESOS

Para mayor claridad hemos resumido en el cuadro anexo (Cuadro I) las diferencias de cálculo entre la programa-

ción del VI Plan y las estimaciones de los técnicos de Acción Democrática (AD) y de Iván Pulido Mora (IPM). La columna primera recoge las estimaciones de ingresos y egresos por parte del gobierno. Las columnas segunda y tercera reflejan las sobre estimaciones de ingresos y sub-estimaciones de gastos según los cálculos de AD y IPM respectivamente. De esta forma, el lector podrá captar rápidamente los puntos críticos del Programa Financiero. Veamos entonces punto por punto las razones de esas diferencias e intentemos sopesar los argumentos de cada una de las partes.

1. Ingresos Petroleros

El gobierno ha estimado los ingresos petroleros del período 1981-1985 en 500.344 millones de bolívares. Acción Democrática ha admitido esa cifra, aún

cuando ha expresado sus reservas, ya que le parece muy optimista. Objeta que la coyuntura petrolera mundial es actualmente de estancamiento de los precios. Por otra parte, el crecimiento del mercado interno y la negativa de este gobierno de aumentar los precios internos del combustible hacen suponer una disminución del volumen exportable. Sin embargo, los técnicos de AD no se atreven a objetar rotundamente la hipótesis de un aumento promedio anual del petróleo de 12 por ciento, ya que saben que el comportamiento del mercado petrolero es de tipo "convulsivo" y muy bien podrían suceder alzas fuertes de precio en el transcurso de los cinco años del Plan.

Iván Pulido Mora, sin embargo, calcula que los ingresos petroleros serán 47.376 millones menos de lo previsto.

	VI Plan	Sobreestimación	
		Según AD	Según IPM
RECURSOS (Origen de fondos)			
I. Petróleo	500.344	---	- 47.376
II. Otros			
1. Ingreso fiscal no petrolero	158.998	- 21.408	- 16.192
2. Mejoras de la Administración Pública	8.019	- 8.019	- 12.000
3. Diferencia en aporte del FIV	---	- 20.812	---
TOTAL RECURSOS	667.361	- 50.239	- 75.568
GASTOS (Destino de fondos)			
I. Gastos corrientes	268.397	+ 56.864	+ 70.220
II. Gastos de capital			
1. Inversión financiera	16.202	---	---
2. Inversión petrolera	95.067	---	---
3. Inversión bruta no petrolera	221.265	---	---
III. Servicio de la deuda	122.301	+ 10.000	+ 29.536
TOTAL GASTOS	667.361	+ 66.864	+ 99.756
Total de recursos faltantes	---	117.103	175.324
Endeudamiento por Leyes-Programas	55.871	55.871	55.871
BRECHA FINANCIERA TOTAL	55.871	172.974	231.195

Fuente: VI Plan: El Universal 22-04-81.
Documento de Acción Democrática: El Universal, 7-05-81 y 9-05-81.
Documento de Iván Pulido Mora: Resumen, No. 392, 10 de mayo de 1981.

IPM considera que el consumo interno se ha subestimado en 40,2 millones de barriles, lo cual disminuye el excedente disponible para la exportación y reduce los ingresos petroleros en 24.289 millones de bolívares. Esta diferencia se debe a que IPM toma como base de cálculo el consumo interno de 1980 y no el consumo previsto por el Plan para 1981. Por otra parte, los costos de operación de la industria petrolera han sido subestimados en 16,004 millones. La diferencia se debe nuevamente a que el VI Plan toma como punto de partida los costos de operación para el año 1981 de Bs. 15.248 millones, mientras que IPM considera que el punto de partida para 1981 debe ser Bs. 17.483 millones, que resultan de aumentar en 17,8 por ciento (tasa de crecimiento prevista en el Plan) los costos de operación de 1980. Finalmente, al reducirse de la manera reseñada los ingresos petroleros disminuirán también los ingresos provenientes de los intereses por la colocación de dinero excedente en bancos, lo cual hace la cantidad de Bs. 7.083 millones.

Como puede apreciarse, la crítica de IPM no se centra en los supuestos sobre crecimiento de precios y del consumo interno, sino en la elección del año base para hacer las series estadísticas de crecimiento. Realmente, todo depende de si las previsiones para este año 1981 son acertadas o no. En nuestra opinión parece lógico el procedimiento de IPM de aplicar al año 1981 las mismas tasas de crecimiento previstas para el período del Plan. En este caso tendremos efectivamente una disminución de los ingresos petroleros.

2. Ingreso Fiscal No Petrolero (Impuestos a las actividades internas)

El VI Plan prevee que los ingresos fiscales por impuestos a las actividades internas alcanzarán la cifra de Bs. 158.998 millones, ya que esas actividades crecerán a un ritmo de 6,7 por ciento anual, pero la recaudación fiscal crecerá a un promedio anual de 19,5 por ciento, ya que se mejorará la recaudación por una serie de reformas tributarias. AD alega, sin embargo, que esos ingresos no crecerán a más del 12 por ciento anual, aún admitiendo la tasa de crecimiento del producto, ya que no cree posible que la recaudación aumente a un ritmo tres veces superior al incremento de las actividades internas. Esta hipótesis exagerada conducirá a sobreestimación del orden de Bs. 21.408 millones.

La crítica de IPM no se refiere a la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales, sino a la tasa de crecimiento de las actividades internas. Arrancando con un crecimiento del PTB interno de 2,5 por ciento en este año 1981, la tasa promedio de crecimiento para el período 1981-1985 no podrá exceder, según IPM, de 5 por ciento anual. Esta disminución de la base impositiva conducirá a una reducción de los ingresos fiscales internos en Bs. 16.192 millones.

En nuestra opinión, la posición de IPM en el sentido de corregir hacia abajo la previsión de crecimiento del PTB interno nos parece razonable. Debe tenerse en cuenta que 1981, año de arranque del Plan, empieza con el lastre de dos años de estancamiento y desconfianza de las fuentes inversoras. Tendría que darse un crecimiento casi vertiginoso en los últimos años del Plan para poder lograr el promedio de 6,7 por ciento anual pretendido por el VI Plan. En cualquier caso, ya sea que se ajusta hacia abajo la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales o de las actividades internas, el resultado será una disminución de los ingresos fiscales internos.

3. Recursos Liberados por Mejoras en la Administración Pública

El gobierno ha previsto que las reformas a ser emprendidas dentro de la administración pública van a generar recursos del orden de Bs. 8.019 millones. AD no cree en tales mejoras y califica esos ingresos como "mera expectativa", con la que no se puede contar a la hora de hacer la programación financiera. IPM llega más lejos y afirma que el déficit acumulado de las empresas del Estado alcanzará la cifra de Bs. 12.000 millones, para el cual no se ha previsto financiamiento. En nuestra opinión, éste nos parece un juicio muy severo, ya que importantes inversiones de años anteriores están entrando en su fase de madurez y podrán compensar los déficit de las empresas crónicamente deficitarias.

4. Diferencia del cálculo en aporte del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV)

Acción Democrática afirma que la disminución de los ingresos fiscales no petroleros conducirá a un aumento del aporte que por ley deberá hacerse al FIV, lo cual significará una reducción de los recursos disponibles en Bs. 14.332 millones. Adicionalmente, AD estima que los aportes de capital del FIV a las empresas del Estado están sobreestimados en Bs. 6.480 millones, todo lo cual

hace un total de Bs. 20.812 millones en recursos faltantes.

La razón del aumento del aporte al FIV en la especial metodología con que se calcula esos aportes. Según esa metodología, los aportes al FIV aumentan cuando disminuye el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales internos en relación con los ingresos petroleros. La sabia intención del legislador fue de que cuanto menores sean relativamente los ingresos internos, mayores deberán ser las reservas que se formen con los ingresos petroleros. Y esto es lo que sucederá al recalcular AD el incremento de los ingresos fiscales internos a una tasa de 12 por ciento anual, y no de 19,5 por ciento como pretende el gobierno. Resumiendo las cifras enmendadas por AD e IPM, vemos que AD ajusta el total de los ingresos en Bs. 50.239 millones hacia abajo e IPM los ajusta en Bs. 75.568 millones también hacia abajo. Son cifras nada despreciables.

REESTIMACION DE LOS GASTOS

Además de sobreestimar los ingresos en la forma anteriormente descrita, la oposición opina que el gobierno se ha quedado corto a la hora de estimar los gastos y que éstos excederán a las previsiones en Bs. 61.986 millones (según AD) o en Bs. 99.756 millones (según IPM).

1. Gastos Corrientes

Como es lógico, el punto de discusión se centra en la estimación de los gastos corrientes, que según el gobierno ascenderán a la cantidad de Bs. 286.397 millones durante el período del VI Plan. Para llegar a esta cifra, el gobierno ha supuesto que los gastos corrientes crecerán a un promedio de 17 por ciento anual, tomando como base el gasto corriente de Bs. 40.420 millones aprobado para 1981 según la Ley de Presupuesto.

Acción Democrática, por su parte, considera que es engañoso tomar como base la Ley de Presupuesto para 1981, ya que para este momento se han aprobado modificaciones y créditos adicionales que elevan el gasto corriente a la cantidad de Bs. 44.920 millones. Por otra parte considera que la tasa de crecimiento de 17 por ciento es irreal, ya que la experiencia de años anteriores (Ver Cuadro II) demuestra que el crecimiento del gasto corriente ha desbordado esas expectativas. En consecuencia, tomando como base el gasto corriente real para 1981 y aplicándole una tasa de crecimiento promedio entre el 17 por ciento del gobierno y el 20 por ciento

estimado por AD, se llega a una subestimación del gasto corriente del orden de Bs. 56.864 millones.

Período	Tasa
1970-1975	22,0
1973-1978	22,6
1978-1980	18,4
1980-1981	27,5



Iván Pulido Mora

IPM objeta también que se tome como punto de partida la Ley de Presupuesto de 1981. Un punto de partida sincero sería considerar también los aumentos conocidos hasta el momento, más otros 2.500 millones que serán añadidos en lo que queda de año, lo cual sumaría un gasto corriente de Bs. 47.864 millones para 1981. Tomando como buena la hipótesis oficial de crecimiento, este simple aumento en el año base 1981 conduciría a un aumento de los gastos corrientes en Bs.70.220 millones sobre lo programado.

Evidentemente, la cuestión fundamental se centra en si la base de cálculo debería ser los gastos de la Ley de Presupuesto (40.420 millones) o los gastos realmente previsibles para fin del presente año. La práctica de los Planes anteriores era tomar como base la Ley de Presupuesto del año inicial, y así ha procedido también esta vez el gobierno. Este alega, por otra parte, que las modificaciones y créditos adicionales no se efectúan, si no se generan paralelamente recursos adicionales a los proyectados. Efectivamente, todo radica en si esta última afirmación se cumplirá o no. Porque si los créditos adicionales se compensan con recursos adicionales, no habrá al final tal subestimación de gastos como afirman AD e IPM. Esto supone, sin embargo, una disciplina fiscal, que el gobierno tiene todavía que demostrar pero que no sería justo negar su posibilidad "a priori".

2. Servicio de la Deuda Pública

Acción Democrática opina que el servicio de la deuda pública a corto plazo no está considerado en su totalidad, ya que se prevee que ciertos organismos públicos descentralizados generarán suficientes recursos propios como para cancelar esa deuda. Sin embargo, el balance deficitario de esos organismos y las dificultades de su reestructuración hacen suponer que el programa de cancelacio-

nes se retrasará y esto significará una carga adicional para el servicio de la Deuda Pública de Bs.10.000 millones.

Por otra parte, teniendo en cuenta que por la sobreestimación de los gastos corrientes deberá contratarse nueva Deuda Pública, IPM considera que el servicio de la deuda se incrementará en Bs.29.536 millones.

Dé esta forma, y resumiendo el monto de las subestimaciones de gastos, AD cree que durante el VI Plan los gastos reales excederán en Bs.66.864 millones a los programados e IPM que el exceso de gastos ascenderá a Bs.99.756 millones.

¿A CUANTO ASCIENDE REALMENTE LA BRECHA FINANCIERA?

Al final de toda esta "maraña" de números, lo importante es saber a cuánto ascienden los recursos faltantes según los críticos del VI Plan. El monto de los recursos faltantes será la suma de la sobreestimación de los ingresos más la subestimación de los gastos. Para AD esta suma asciende a Bs. 117.193 millones y para IPM llega a la cantidad de Bs. 175.324 millones. Si a esto se le añaden los 55.871 millones de deuda que el gobierno piensa contratar para financiar las Leyes-Programas, obtenemos al final una brecha financiera de Bs.172.974 millones (según AD) o Bs.231.195 millones (según IPM). El lector se puede imaginar que, de ser esto cierto, el VI Plan conduciría al país a un endeudamiento gigantesco (alrededor de 240.000 millones para fines de 1985) para poder cubrir esa brecha financiera.

¿Qué hay de cierto en todas estas cifras? Ya hemos adelantado algunos comentarios al respecto en la exposición de los cálculos. Veámos que las diferencias provengan, principalmente, de divergencias sobre las hipótesis de crecimiento de determinados rubros y de la elección del año base para realizar los cálculos. Precisamente por tratarse de hipóte-

sis y de métodos de cálculo es difícil darle la razón a uno u otro bando, ya que en esta materia no hay criterios objetivos universalmente aceptados. Pero sí se pueden emitir juicios "razonables" sobre la mayor o menor adecuación de las hipótesis y métodos.

Creemos que las críticas más fundamentadas se refieren al cálculo de los ingresos. Concretamente, pensamos que los ingresos fiscales no petroleros están sobreestimados, primero porque la economía interna no va a crecer a la tasa prevista en el Plan y segundo porque no creemos tampoco realista la tasa de crecimiento de la recaudación fiscal. Respecto a los ingresos petroleros, la crítica de IPM sobre la elección de las cifras base es fundada, pero debe tenerse en cuenta también que el mercado petrolero puede evolucionar favorablemente para compensar esa reducción de los ingresos, que no supera el 10 por ciento. En lo referente al aporte al FIV parece lógico que deba aumentar, si disminuye el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales internos. En conclusión, el cálculo de AD de que los ingresos están sobreestimados en aproximadamente 50.000 millones nos parece bien fundamentado.

Respecto a la subestimación de los gastos corrientes no nos atrevemos a compartir plenamente la opinión de AD e IPM. Todo depende, como decíamos, de la disciplina fiscal que sea capaz de mantener el gobierno. Si los aumentos de los gastos corrientes más allá de lo programado se cubren con recursos adicionales distintos a la deuda pública, entonces no tendrá lugar el déficit previsto por los críticos. El servicio de la deuda pública, sin embargo, será mayor de lo programado, por la sencilla razón de que deberá contratarse nueva deuda para suplir los ingresos faltantes. Si estimamos ese servicio adicional en Bs. 15.000 millones y lo sumamos a los 50.000 millones de ingresos faltantes, obtenemos un total de 65.000 millones de recursos faltantes.

Esta cantidad no es tan alta como la estimada por la oposición, pero no por ello deja de ser importante. Sin embargo, todo parece indicar que AD y COPEI están llegando estos días a un entendimiento y que el gobierno va a aceptar buena parte de los planteamientos de la oposición. En este sentido, la guerra de números en que se han enzarzado gobierno y oposición conducirá, por primera vez, a una programación financiera del Plan de la Nación, que tenga ciertos visos de solidez y cordura.