

Cambio en la política de subsidios

M. IGNACIO PURROY

Después de un primer contrapunteo cargado de emotividad política, es hora de que el debate sobre el bono alimenticio comience a tomar algo más de altura y objetividad. Este artículo pretende enmarcar el problema del bono dentro de un contexto económico y social más amplio, y no simplemente como una medida política de carácter electoral. Sin duda que la intuición electoral existe, pero ello no debe cegarnos respecto a la relevancia social y económica del programa. El punto de partida para cualquier análisis consiste en identificar el bono como lo que es, un *subsidio* en forma de transferencia directa de recursos fiscales a un sector de la población. El programa del bono significa, por consiguiente, una *reorientación de la política de subsidios*, y para entender su relevancia es necesario hacer un poco de historia del fenómeno del subsidio en Venezuela.

¿QUE ES UN SUBSIDIO?

De acuerdo a su definición económica, un subsidio es una asistencia financiera dada a un servicio, un producto o una persona, con el fin de garantizar un adecuado nivel de rentabilidad, precio o ingreso, que el sistema económico por sí solo no puede garantizar. El subsidio es un instrumento que tiene el Estado para redistribuir los recursos públicos en beneficio de determinados sectores de la población o de la producción, con el fin de lograr determinadas metas de desarrollo. Otra forma de incentivos de parte del Estado consiste en eximir ("exonerar") a determinados sectores o personas del pago de impuestos fiscales. A diferencia de los subsidios, donde el Estado "regala" recursos fiscales, en las exoneraciones el Estado "deja de cobrar" ciertos impuestos. La finalidad en ambos casos es la misma: redistribuir el ingreso nacional y/o incentivar determinados sectores de producción.

ORIGEN DEL SUBSIDIO EN VENEZUELA

El surgimiento de la política de subsidios en escala masiva es de fecha relativamente reciente en Venezuela, ya que data de la pasada década de los 70. No es que antes el Estado no ejerciera plenamente su función protectora e incentivadora, sino que el mecanismo adoptado fue principalmente el de las exoneraciones, aparte de otros mecanismos de apoyo. Todo el proceso de industrialización tuvo lugar precisamente bajo el manto protector del Estado, que exoneraba de impuestos a las industrias por instalarse en determinados lugares, exoneraba el pago de aranceles

para la importación de materias primas e insumos industriales, gravaba con aranceles prohibitivos los productos extranjeros capaces de competir con los nacionales, etc. Fue tan intenso y tan indiscriminado el otorgamiento de incentivos estatales, que al final el país se encontró con una industria de "invernadero", sobreprotegida y artificial. También se aplicó, sin duda, el mecanismo de subsidios, pero estos fueron principalmente de carácter financiero. El Estado estableció un amplio sistema de financiamiento con intereses subsidiados, es decir, el Estado absorbía la diferencia de intereses entre la tasa preferencial cobrada a los beneficiarios de los créditos y la tasa del mercado del momento. Este mismo esquema se ha seguido practicando hasta hoy, especialmente en el campo agropecuario y más recientemente en el financiamiento de viviendas de interés social.

El subsidio a escala masiva, tal como lo conocemos hoy, aparece con el surgimiento del problema inflacionario a partir de 1972-73. Después de dos décadas de estabilidad de precios, el impacto de las alzas del petróleo sobre la inflación mundial, por un lado, y la avalancha de ingresos petroleros sobre la economía venezolana, por otro lado, hicieron surgir presiones inflacionarias en el país, que el Gobierno intentó contener a través de la política de regulación de precios. Para evitar el desabastecimiento, el Gobierno se vio obligado a compensar a los productores de alimentos básicos (leche, arroz, azúcar, etc.) con cuantiosos subsidios que cubrieran la diferencia entre el precio regulado y lo que se consideraba un precio rentable. Los datos sobre evolu-

ción y monto de los subsidios están muy incompletos. Como era lógico, el volumen mayor de subsidios se canalizó hacia los renglones alimenticios con mayor peso en la dieta básica, ya que éstos influían decisivamente en la tasa inflacionaria. Según datos del MAC (ver El Universal, 26-1-82), en 1973 se pagaron únicamente 42 millones de bolívares en subsidio para la leche. En 1974, sin embargo, el subsidio de la leche ascendió a 249 millones de bolívares, y empezaron a pagarse cuantiosos subsidios en otros renglones (Cereales: 947 millones; Soya: 57 millones; Azúcar: 37 millones). Los datos disponibles no permiten elaborar un cuadro completo, pero es de suponer que de esa fecha hasta 1979 el monto de los subsidios para alimentos promedió los 1.000 millones de bolívares anuales.

AUMENTO DE SUBSIDIOS CON LA LIBERACION DE PRECIOS

En agosto de 1979 el nuevo Gobierno decreta la eliminación de precios regulados para casi todos los productos, excepto unos pocos productos de "primera necesidad", que continuarían regulados. En estos productos regulados estaban incluidos, por supuesto, los alimentos básicos que venían siendo ya subsidiados desde antes. Pero en 1980 el monto de los subsidios ascendió vertiginosamente, llegando casi a triplicarse. La razón de este ascenso vertiginoso es simple: la política de liberación de precios desató las cadenas de una inflación contenida, con lo cual los costos de producción y las expectativas de ganancias aumentaron. De esta forma la diferencia entre el precio regulado y el precio "rentable", que debía ser cubierta por el subsidio, aumentó también. El subsidio a la leche se triplicó, el del café se duplicó y así sucesivamente.

Solamente en el ramo de producción de alimentos, el volumen de subsidios acordados a principios de 1981 fue de aproximadamente 4.800 millones de bolívares, distribuidos de la siguiente manera:

	Mill. de Bs.
GRUPO I:	1.573,6
Azúcar y melaza	866
Café	320
Harina de maíz blanco	387,6
GRUPO II:	1.053,2
Aceite vegetal (mezcla)	276
Arroz (30% granos partidos)	127,2
Fertilizantes	650
GRUPO III:	2.161,7
Leche	1.228,6
Alimentos concentrados	933,1
TOTAL SUBSIDIOS	4.788,5

Se da la circunstancia paradójica de que una política de precios destinada a sincerar la economía y librarla de la tutela estatal, produce el efecto contrario, porque conduce a un aumento enorme de los subsidios. Pero el costo social y político de una liberación total hubiera sido insoportable.

CUESTIONAMIENTO OFICIAL DE LOS SUBSIDIOS

Esa contradicción entre sinceración y subsidios tuvo que causarles dolores de cabeza a los ideólogos económicos del gobierno. A nivel más práctico, los concededores de la situación fiscal vieron también que la política de subsidios, de continuar su tendencia, podía llegar a constituirse en una hipoteca aún peor que el servicio de la Deuda Pública. Estudios realizados por Cordiplán a mediados del año pasado predecían un incremento de los subsidios agrícolas para 1982 hasta la cifra de 10.000 millones de bolívares, a no ser que sucediera un golpe de timón. Se les encomendó a los técnicos analizar los posibles efectos de la eliminación de ciertos subsidios y de la revisión de algunos precios regulados.

Los estudios recomendaron la eliminación de los subsidios al Grupo I (azúcar, café y maíz blanco). En el caso del **azúcar** se recomendó elevar el precio a nivel de consumidor a Bs. 4.00/kg., el mismo que ya existía a nivel de industria. De esta forma se evitaría el uso indebido de azúcar de consumo por la industria y el Estado se ahorraría íntegramente el subsidio. Respecto al **café** se propuso la elevación de su precio de Bs. 18.50/kg. a Bs. 25.50/kg., eliminando de esa forma también el subsidio. En relación a la **harina de maíz blanco**, cuyo precio subsidiado era de Bs. 1.50/kg. se recomendó su elevación a Bs. 4.40/kg. Estos aumentos de precios reportarían un ahorro en subsidios del orden de

CUADRO I. EFECTOS INFLACIONARIOS DE LA ELIMINACION DEL SUBSIDIO Y DE LA REVISION DE PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS (Aumentos del índice de costo de vida; en porcentajes)

Políticas	EFECTOS		
	Directo	Indirecto*	Total
Eliminación de Subsidios:			
Azúcar, café y harina de maíz	0,54	0,51	1,05
Revisión de precios: Aceite vegetal y arroz			
	0,30	0,14	0,44
Ambas políticas	0,84	0,65	1,49

* Calculado para el período Mayo/Diciembre de 1978.

1.573 millones de bolívares en 1981 y mayor cantidad en años posteriores. Se propuso también la revisión de los precios del arroz, elevando en un 50% los del arroz con 30% y 20% de granos partidos. Anteriormente a la fecha de estos estudios, el Gobierno había dado ya los primeros pasos hacia la eliminación de subsidios. En marzo de 1981 se eliminó el subsidio a los fertilizantes (Grupo II), elevando su precio hasta un 400%. También mediante convenio a fines de marzo se acordó eliminar el subsidio al aceite vegetal (mezcla), elevando su precio de Bs. 6.00/Lt. a Bs. 9.25/Lt. Solamente por estos dos conceptos fue posible un ahorro del orden de 926 millones de bolívares. Posteriormente fueron modificados también los precios del arroz.

Respecto al Grupo III (leche y alimentos concentrados), el informe técnico no se atrevió a recomendar la eliminación de subsidios, por tratarse de productos con alta incidencia inflacionaria y amplio efecto multiplicador.

EFECTOS INFLACIONARIOS DE LA ELIMINACION DE SUBSIDIOS

Si los subsidios para los productos agrícolas nacen precisamente para contener los precios, es obvio que su eliminación tendrá un efecto importante sobre la inflación. Ocurrirá primero un efecto directo, ya que los consumidores serán quienes paguen a los productores el monto del subsidio eliminado. En segundo lugar ocurrirán efectos indirectos, en cuanto el producto afectado puede ser un insumo intermedio para la producción de otros bienes. En tercer lugar deberá tenerse en cuenta el efecto psicológico, que conduce a la población a esperar más inflación, cuando algún producto aumenta de precio de forma oficial y ruidosa.

La Comisión de Trabajo de Cordiplán estimó la incidencia inflacionaria total de la eliminación de subsidios en los renglones de azúcar, café, harina de maíz blanco, aceite y arroz, en 1.49%. Tal como se puede apreciar en el cuadro I, el peso mayor le corresponde al grupo azúcar, café y maíz (1.05%). Hay un dato importante, que no aparece en el cuadro, respecto a la diferente repercusión según los estratos de ingresos. En el estrato de ingresos más bajos, la eliminación de subsidios tiene un efecto inflacionario directo tres veces mayor que el promedio, mientras que en estratos altos el efecto es casi la mitad que el promedio.

EL BONO ALIMENTARIO: UN SUBSIDIO MAS JUSTO

En vista de que los sectores de menores ingresos serían los más afectados, se hacía necesario instrumentar simultáneamente un mecanismo compensatorio. Por ello, el anuncio del bono y el de la eliminación de subsidios se sucedieron con un intervalo de apenas unos días. La decisión anunciada por Fomento en los primeros días de enero recogía casi al pie de la letra las recomendaciones del estudio de Cordiplán antes mencionado. Quedaron eliminados los subsidios y aumentados los precios del azúcar, café y maíz. Tal como se recomendó, no se eliminan los subsidios de la leche y de los alimentos concentrados para animales.

Con los recursos liberados por estas eliminaciones, el Estado anuncia una nueva forma de subsidio, consistente en ayudas alimenticias directas para los sectores de más bajos ingresos (100 bolívares mensuales por cada miembro de familias con ingresos menores de Bs. 1.500). Dejando a un lado, por el momento, los interrogantes críticos



acerca del bono, es innegable que este tipo de subsidios representa una verdadera y significativa redistribución de ingresos. Los anteriores subsidios a los productores de alimentos favorecían tanto a ricos como a pobres, y especialmente a los productores. Con el bono, esos recursos fiscales van en beneficio exclusivo del sector pobre. De acuerdo a cifras manejadas por la "ministra del bono", Mercedes Pulido de Briceño, el subsidio alimentario tendrá los siguientes efectos sobre el salario real:

1) Las familias con derecho al bono percibirán un total de 3.000 millones de bolívares al año, lo cual representa un incremento de 48,5% en el ingreso de ese sector.

2) En los estratos más bajos (Bs. 700,00 de ingreso promedio) el bono significaría un incremento del ingreso de 83%.

Estos son incrementos de ingresos que difícilmente se hubieran podido lograr por otras vías indirectas, como creación de empleos, mejoramiento de servicios públicos, etc. Por otra parte, el programa de subsidio alimentario directo es coherente con la filosofía económica reflejada en el VI Plan de la Nación, que afirma textualmente: "La acción del sector público se orien-

tará al mejoramiento del ingreso familiar de los grupos más pobres de la población, ya sea a través de transferencias directas o mediante el suministro de bienes y servicios a su costo de producción, a precios subsidiados o en condiciones de gratuidad". Es bueno traer a colación esta cita del VI Plan, junto con los datos anteriores sobre los incrementos de ingresos, con el fin de rescatar la discusión sobre el bono del inmediatismo político.

Podemos hacer las siguientes afirmaciones, sin temor a equivocarnos:

1) El subsidio en forma de bono alimentario para los sectores de menos ingresos es **socialmente más justo y económicamente más racional en la Venezuela de hoy** que los anteriores subsidios a productores.

2) Los abusos, corruptelas y desviaciones en el nuevo sistema no serán de mayor cuantía que en el anterior sistema de subsidios (piénsese en la CMA).

LA EXPERIENCIA DE LAS ECONOMÍAS CAPITALISTAS

En las economías capitalistas desarrolladas, la cuantía de las "ayudas de ingreso" es enorme y cada vez mayor. Pueden distinguirse tres cate-

gorías de ayudas:

- 1) Pensiones e invalidez.
- 2) Seguro de desempleo.
- 3) Ayudas a necesitados (familias, impedidos, etc.).

El bono alimentario encajaría dentro de esta última categoría. El Estado norteamericano pagó en 1975 149.000 millones de dólares (siete veces el presupuesto fiscal venezolano de 1982) en concepto de "ayudas de ingreso", correspondiéndole a la partida de "ayudas a necesitados" la cantidad de 33.000 millones de dólares. Dentro de esta categoría, Estados Unidos tiene un programa de ayuda familiar muy parecido al que se pretende instalar en Venezuela (el programa AFDC), cuyo costo para el año 1975 fue de 7.600 millones de dólares (32.700 millones de bolívares).

Raro es el economista o científico social que no critique estos programas de ayuda, porque tienen carácter paternalista, se prestan a abusos, discriminaciones y corruptelas, desincentivan el espíritu de trabajo, no son una fuente de ingreso basada en labores productivas, etc. Sin embargo, a pesar de tantas críticas y a pesar de que las ayudas son una carga financiera enorme para los Estados, los programas continúan día a día aumentando de volumen. Sucede que todo sistema económico, especialmente el capitalista, genera un sector marginado, que debe ser necesariamente atendido por el Estado, bajo riesgo de conflictos sociales insostenibles.

Sin duda que el fenómeno de la marginalidad tiene causas diferentes en los países subdesarrollados como Venezuela. Pero la marginalidad está ahí y debe ser atendida, porque Venezuela no es el país semi-rural de antes donde la presencia de la extrema pobreza se consideraba casi natural. Ya pasó también la fase ilusionista de las dos décadas anteriores, donde se creía que el desarrollo económico iba a garantizar bienestar a toda la población. El hecho de que en 1982 la quinta parte de la población venezolana se encuentre en estado de indigencia, hace ineludible el planteamiento de programas de ayuda directa, por muy imperfectos que ellos sean.

EL LADO NEGATIVO DEL BONO

Mucho se ha criticado la intención gubernamental de implantar un bono alimentario. Una buena parte de las críticas han tenido carácter de mera oposición política. Pero también se han expresado dudas muy fundadas sobre la viabilidad del programa, los

abusos y corrupción probables, la burocracia implicada, etc. Sin embargo, y sin pretender restarle razón a esas críticas, creemos que bien vale aceptar ciertos abusos, desórdenes y vivezas, si con ello se aumenta el ingreso de los pobres del país en casi un 50%. Por otra parte, no deja de resultar sospechosa la preocupación de ciertas instituciones y personas, que contemplaban indiferentes la corrupción multimillonaria del anterior sistema de subsidios y que ahora se preocupan porque algún vivo pueda cobrar dos veces el bono o algún funcionario exija comisión para inscribir a un pobre campesino en la lista de beneficiarios.

No reside ahí el peligro del bono. El peligro, su impacto negativo, reside en el posible desincentivo al trabajo. Se trata de una ayuda desvinculada totalmente del empleo. Más aún, la ayuda puede conducir al abandono del empleo o, por lo menos, al abandono del esfuerzo por mejorar el ingreso a través del ascenso salarial. Cualquier empleo remunerado entre 1.500 y 2.200 bolívares dejará de ser atractivo. Cualquier perso-



CUADRO II: EJEMPLO DE IMPUESTO NEGATIVO

Sueldo	Impuesto Negativo (Complemento de Sueldo)	Ingreso Neto
500	+ 750	1.250
1.000	+ 500	1.500
1.500	+ 250	1.750
2.000	-	2.000
2.500	- 125*	2.375
3.000	- 250*	2.750

* Cálculado en base a un 5% de Impuesto sobre la Renta.

na que gane 1.490 bolívares carecerá de motivación para mejorar su rendimiento y su posición en el empleo. Como dice el economista Paúl Samuelson "el sistema de pagos sociales ligados a la necesidad y al ingreso implica unos enormes costos ocultos en términos de la pérdida de incentivos que provoca". (P. Samuelson, Curso de Economía Moderna, Madrid 1977, pág. 887).

ALTERNATIVAS DIGNAS DE ESTUDIO

Partiendo de la base de que en la economía capitalista el ingreso es el incentivo central para el trabajo, debería buscarse un sistema de ayudas de ingreso que de alguna forma estuviese vinculado al trabajo y que respetase el principio del incentivo. Podría tomarse como punto de partida la idea básica de lo que en economía se ha llamado el "impuesto negativo sobre la renta". En Venezuela se empieza a pagar impuesto a partir de una renta mensual de Bs. 2.000 que se considera un mínimo de subsistencia. A partir de ahí, la persona tiene que pagar impuestos, pero siempre mucho menos del aumento de ingreso, con lo cual siempre existe un incentivo para mejorar el ingreso a través de una mejora de empleo. Para los cabezas de familia que ganan menos de Bs. 2.000 mensuales, podría implantarse un sistema por el cual se les entregara un complemento de ingreso o "impuesto negativo". Pero lo importante es que el complemento se escale de tal forma que no se pierda el incentivo para mejorar el ingreso por la vía del empleo remunerado. Esto se lograría haciendo que la suma del sueldo y el complemento aumentara conforme aumenta el sueldo.

En el Cuadro II vemos un ejemplo sencillo de cómo podría implementarse el complemento. Se observa que el in-

greso neto es mayor conforme aumenta el sueldo.

También se podría tomar perfectamente un ingreso mínimo de mayor cuantía (Bs. 3.000, por ejemplo).

El punto débil de este sistema consiste en que supone la existencia de pleno empleo y de un seguro de desempleo. Pero en Venezuela, donde la rata de desempleo alcanza actualmente a casi el 10% de la población activa y el subempleo abarca cerca del 20% de la fuerza de trabajo, la situación es distinta. Por esta razón, este sistema de ayudas de ingreso debería ir acompañado de un programa de empleo (¿un nuevo plan de emergencia?), capaz de dotar de empleo remunerado, aún cuando la remuneración fuera baja, a la mayoría de la población. Siempre quedaría un sector indigente (familias abandonadas por el padre, incapacitados, etc), que deberá ser atendido por la vía de ayuda directa.

Vincular la ayuda a los sectores de menos ingresos con una política de empleo no es una tarea fácil, ni rápida. El costo de tal programa de conjunto será sin duda mayor a corto plazo, pero a largo plazo los beneficios de un sistema que mejore el empleo sin desincentivar el empleo serán mucho mayores. Pero, mientras tanto, no queda más remedio que poner en marcha programas de efectos inmediatos, como el bono alimentario. Lo único que sugerimos es que se dediquen desde ya los esfuerzos para diseñar sistemas más cónsonos con la justicia social y el verdadero desarrollo del país.