

Ajuste fiscal, efectos distributivos y perspectivas de mediano plazo*

Ramón Espinasa

El artículo tiene tres objetivos básicos. El primero es mostrar, cómo la depreciación del tipo de cambio real ha sido el instrumento utilizado para compensar la caída del ingreso fiscal petrolero en el período 1981-1993, en particular, en los años 1983 y 1986-89. El segundo objetivo es, destacar el efecto regresivo en términos de distribución del ingreso de la depreciación del tipo de cambio como mecanismo de recaudación fiscal. El tercer objetivo es, llamar la atención sobre la situación actual de caída del ingreso fiscal petrolero, similar a la de 1982 y 1986 y, en vista de ello, plantear un escenario, alterno a la depreciación del tipo de cambio real, de aumento de la tributación no petrolera.

I. EL AJUSTE FISCAL

El Ingreso Fiscal Petrolero

El ingreso fiscal petrolero es, en última instancia, un impuesto a las exportaciones de petróleo. En este sentido, el ingreso fiscal petrolero constituye una transferencia internacional unilateral, cuya magnitud ha variado a lo largo del tiempo dependiendo del volumen de exportación, los precios y la participación fiscal.

El gráfico 1 muestra, desde 1940 hasta 1993, el ingreso fiscal petrolero en dólares constantes de 1993, dividido por un índice del tamaño del país, como lo es el tamaño de la población. Este indicador revela una caída abrupta del ingreso fiscal petrolero, en el transcurso de las últimas dos décadas. El ingreso fiscal petrolero de 1993 es de alrededor de unos 300 dólares por habitante. El cual es menos

de un sexto del de 1981 y menos de un séptimo del de 1974. Lo cual muestra en qué magnitud el fisco ha visto mermada su capacidad de gasto por encima de la recaudación impositiva doméstica. El ingreso fiscal petrolero per capita estuvo, en 1993, a nivel del de finales de la década de los cuarenta, pero con expectativas muy diferentes en cuanto a su evolución. Mientras, en aquel entonces, las expectativas eran de un ingreso petrolero creciente, tanto por el aumento de los volúmenes de exportación como de la participación fiscal, hoy, como se verá, las expectativas son de un ingreso fiscal petrolero más bien estancado en términos per capita y, en particular, respecto al tamaño de la economía.

La caída del ingreso fiscal petrolero a partir de 1981, se produce después de décadas de ascenso sostenido, lo cual determinó una forma de funcionamiento del fisco y de la economía venezolana en general. Una renta petrolera de origen externo siempre creciente le permitió al Fisco nacional expandir constantemente su gasto sin aumentar la tributación interna.

La expansión del gasto fiscal fue, durante años, la principal fuente que alimentó la demanda agregada para la expansión de un aparato productivo orientado al mercado doméstico, como parte de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

Ingreso y Gasto Fiscal

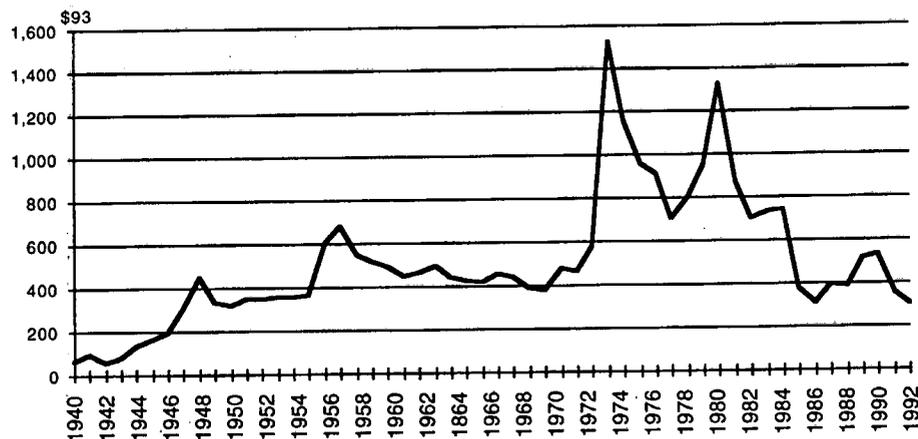
Como fracción del P.I.B. (Producto Interno Bruto), entre 1981 y 1993 el ingreso fiscal petrolero pasa de 25% a 5% del P.I.B. (véase gráfico 2). Pero la caída del ingreso fiscal es, solo parcialmente, compensada por una reducción significativa del gasto fiscal, el cual se reduce en más de un tercio, al pasar de 33% a 20% del P.I.B. Es decir, parte de la declinación en la contribución fiscal petrolera real, fue compensada por una mayor tributación no petrolera. Cabe preguntarse, entonces, dónde se originó la mayor tributación no petrolera.

Por otro lado, el ingreso fiscal no petrolero en sentido estricto, es decir, impuesto sobre la renta no petrolero, impuesto por aduanas y los impuestos indirectos, pierde importancia relativa. Pasa de alrededor de 8% del P.I.B. en 1981 a un mínimo de 4% en 1989 y 6.6% en 1993. Esto es, la caída del ingreso fiscal petrolero real no es compensada a través de una mayor recaudación de tributos no petroleros.

¿Cómo se financia esta brecha? En el pasado, a lo largo de 1982, el déficit fiscal pasa a ser financiado por las reservas internacionales del país. Esta caída significativa de reservas termina desembocando

Gráfico 1

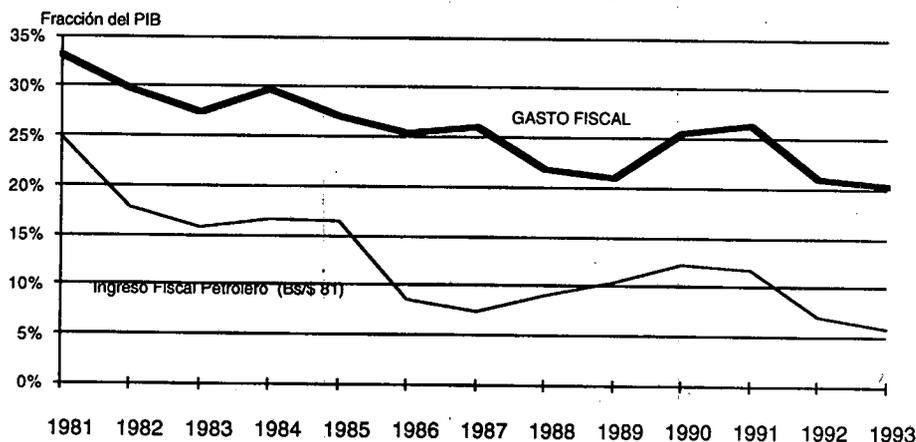
INGRESO FISCAL PETROLERO POR HABITANTE



* Este artículo es una condensación, hecha por la Revista SIC, de un trabajo más largo del autor, a quien agradecemos su autorización para publicarlo.

Gráfico 2

INGRESO Y GASTO FISCAL/PIB



do en un ataque especulativo en contra de las reservas, todo el mundo comprando dólares en espera de una mayor devaluación del bolívar, lo cual culminó en la crisis cambiaria de febrero de 1983. Esta es resuelta con la introducción de un sistema de cambios múltiples y controlados. La estabilización del ingreso fiscal petrolero real en 1983-85 y la devaluación del tipo de cambio petrolero en febrero de 1983, expandieron el ingreso fiscal petrolero, lo cual contribuyó al equilibrio fiscal en el período. Por la devaluación, el Estado obtiene, por una cantidad reducida de dólares por concepto de exportaciones petroleras, una cantidad mayor de la moneda nacional.

La caída del ingreso fiscal petrolero a principios de 1986 conllevó un importante déficit fiscal. Las crisis fiscal de 1986 fue parcialmente resuelta devaluando significativamente la tasa de cambio controlada para el grueso de las importaciones a partir de enero de 1987, mientras se mantuvo constante la tasa de cambio petrolera, hasta mediados de ese año. El encarecimiento real de las importaciones y el aumento del ingreso fiscal, por la vía del diferencial cambiario, primero y de la devaluación del tipo de cambio petrolero, después, permitieron, a lo largo de 1987, reducir el déficit fiscal, y desacelerar la velocidad de pérdida de las reservas internacionales. Sin embargo, la contracción del ingreso fiscal petrolero persistía en el transcurso de 1988 y, con ello, persistía la situación fiscal deficitaria, al tiempo que no se hacía nada en el frente cambiario. La pérdida de reservas internacionales a lo largo de 1988, tomó un carácter especulativo dadas las expecta-

tivas devaluacionistas con el gobierno que debía tomar el poder en febrero de 1989. Esto hizo que las reservas llegaran a un mínimo en el primer trimestre de 1989.

La crisis fiscal y de balanza de pagos que se inicia en 1986 y se acentúa en 1988, desembocó en la reforma del sistema cambiario en febrero de 1989, parte del programa de ajuste estructural acometido por el nuevo gobierno. Se abandonó el sistema de cambios múltiples y controlados, introduciéndose un sistema de cambio único y flotante. La unificación y liberación del tipo de cambio se tradujo en una devaluación significativa del tipo de cambio petrolero, lo cual contribuyó a reducir el déficit fiscal en 1989 y a generar un superávit en la balanza de pagos ese año.

Los ingresos extraordinarios no recurrentes de 1990 y 1991, con motivo, primero, del aumento del ingreso petrolero por la invasión de Kuwait por parte de Irak, en el segundo semestre de 1990, y el endeudamiento significativo de PDVSA en 1991, además del ingreso extraordinario por las privatizaciones de CANTV y VIASA, a finales de 1991, hicieron posible la expansión equilibrada del gasto fiscal estos años. Esto se tradujo, a su vez, en superávit de la balanza de pagos acumulados como reservas internacionales.

La caída del ingreso fiscal petrolero en 1992-93 y la no recurrencia de los mencionados ingresos extraordinarios, ha provocado la reaparición en 1992 y 1993 de un déficit fiscal, en orden de magnitud, similar al de 1988. El déficit fiscal ha tenido como contraparte déficit en la balanza de pagos cubiertos con reservas in-

ternacionales. Tenemos la situación: **al caer el ingreso fiscal petrolero y no ser compensado con mayor tributación no petrolera, si no se permite la depreciación del tipo de cambio, el déficit fiscal termina siendo cubierto por las reservas internacionales.** La caída de reservas en el primer trimestre de 1994 muestra un claro paralelismo con la situación de reservas de los años 1983, 1987 o 1989.

La Tasa de Inflación

El principal punto a destacar es que, **la depreciación del tipo de cambio real, ha sido la causa fundamental de los «saltos» en los niveles de inflación en el periodo bajo análisis.** Después de cada salto en el nivel inflacionario, la inflación se mantiene esencialmente constante, debido a factores de carácter inercial, donde las expectativas juegan un rol fundamental.

Si se acepta la relación entre la depreciación del tipo de cambio real y el nivel de inflación, se puede desprender del análisis hasta ahora realizado que, ha sido el déficit fiscal, recurrente en los últimos doce años, la causa última del aumento ostensible del nivel de inflación de la economía venezolana en este período. La cadena de causación, es, como se ha analizado, la siguiente:

1. la caída en el ingreso fiscal petrolero, no compensada con reducción del gasto y/o aumento de la tributación no petrolera, se traduce en déficit fiscal;
2. el déficit fiscal es, en primera instancia, cubierto por las reservas internacionales, hasta desembocar en un ataque especulativo contra las mismas;
3. el ataque especulativo contra las reservas es resuelto, inexorablemente, depreciando el tipo de cambio real;
4. la depreciación del tipo de cambio real se traduce entonces en inflación, la cual es, en última instancia, el impuesto pagado por la economía no petrolera para enjugar el déficit fiscal. El «impuesto inflacionario», en Venezuela, está directamente relacionado con la depreciación del tipo de cambio real.

La reincidencia de desequilibrios fiscales en 1992 y 1993, parece explicar la reaparición de una aceleración inflacionaria, conspicua desde mediados de 1992 y, así un salto en el nivel inflacionario, con un promedio cercano al 40% en 1992

y 1993. Esto, a pesar de una desaceleración en la actividad económica en estos años y que, en el frente cambiario, todo lo que se ha hecho es desacelerar la velocidad a la cual se venía apreciando el tipo de cambio. En estas circunstancias, una depreciación brusca con la finalidad de corregir los desequilibrios fiscal y externo, puede tener un impacto inflacionario muy superior, en términos relativos, a los del pasado.

El análisis realizado del proceso inflacionario entre 1981 y 1993 ha sido tan sólo parcial, haciendo énfasis en el impacto inflacionario de la depreciación del tipo de cambio de origen fiscal, soslayando el análisis de otros factores y políticas que afectan la inflación, como son, sin duda, la política monetaria y el fenómeno de expectativas. Esto es una limitación del análisis. Sin embargo, se puede afirmar que ha sido la depreciación, en particular por su carácter discrecional, la causante de los cambios en los «niveles» inflacionarios.

II. EFECTOS DISTRIBUTIVOS

La Inflación por Rubros

El gráfico 3 muestra la evolución mensual, a partir de enero de 1981, del índice general de precios y los índices a su primer nivel de desagregación por rubros: alimentos, vestidos, gastos del hogar y gastos diversos.

El primer punto a destacar, al observar el gráfico 3, es la alta inflación de precios acumulada a partir de 1981, y en particular a partir de 1984, así como la for-

ma exponencial de las curvas, predecible por sus características. El segundo punto a destacar es que la **inflación acumulada en alimentos, supera al índice general y al de los otros tres rubros, a partir de 1984.**

El índice general de precios se ha multiplicado por alrededor de 16 en el período desde 1984, mientras que en alimentos los precios se han multiplicado por alrededor de 27, una inflación acumulada alrededor de 2/3 más alta. La inflación acumulada en alimentos, es casi el doble de aquella en gastos diversos y más del doble de la acumulada en gastos del hogar y vestidos.

La evidencia econométrica muestra una clara correlación entre la depreciación del tipo de cambio real y la inflación en alimentos. Cabe ahora preguntarse, por qué la depreciación del tipo de cambio real ha afectado antes el precio de los alimentos que el de los otros rubros que com-

ponen la cesta de bienes con la que se calcula el índice de precios al consumidor. La primera y principal razón es el encarecimiento tanto de los alimentos importados, como de los insumos, bienes y maquinarias importados para la producción de alimentos en el país. Una segunda razón es, al encarecerse el precio en bolívares de los productos de importación alternativos, se ha podido aumentar hasta ese nivel los precios de la producción doméstica.

La Inflación por Estratos de Ingreso

El gráfico 4 muestra, otra vez, la evolución del índice general de precios al consumidor, a partir de enero de 1985, pero ahora desagregado por estratos de ingresos. Esto es, la inflación percibida por la población de acuerdo con sus ingresos, organizados por cuartos, desde el 25% de menores ingresos, Estrato I, al 25% de mayores ingresos, Estrato IV.

Lo primero que se observa, es que la **inflación acumulada percibida por el estrato de menores ingresos de la población es consistentemente superior al promedio y a la inflación percibida por cualquiera de los otros estratos.** De la misma manera, se observa, como, la inflación acumulada percibida por el estrato de mayores ingresos es, consistentemente, inferior a la de los otros tres estratos. Mientras, la inflación de los estratos de ingresos medios está alrededor del índice general promedio.

La observación anterior se puede ilustrar si se compara la inflación acumulada percibida por cada estrato, respecto al pro-

Gráfico 4

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR: ESTRATOS

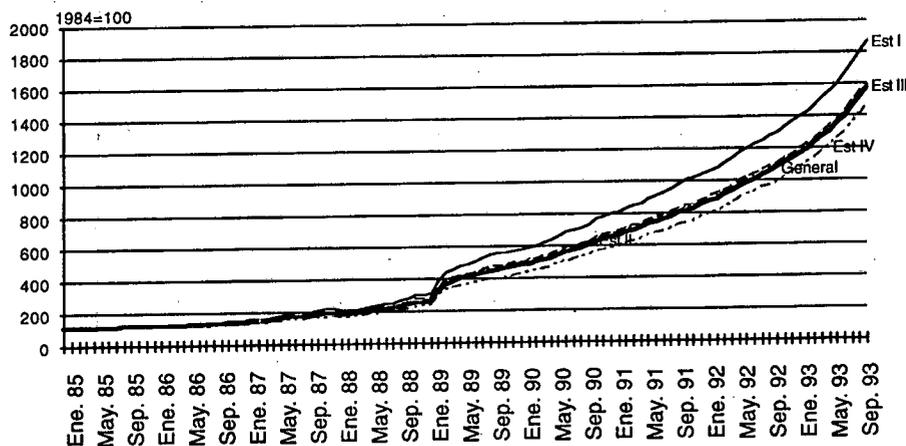
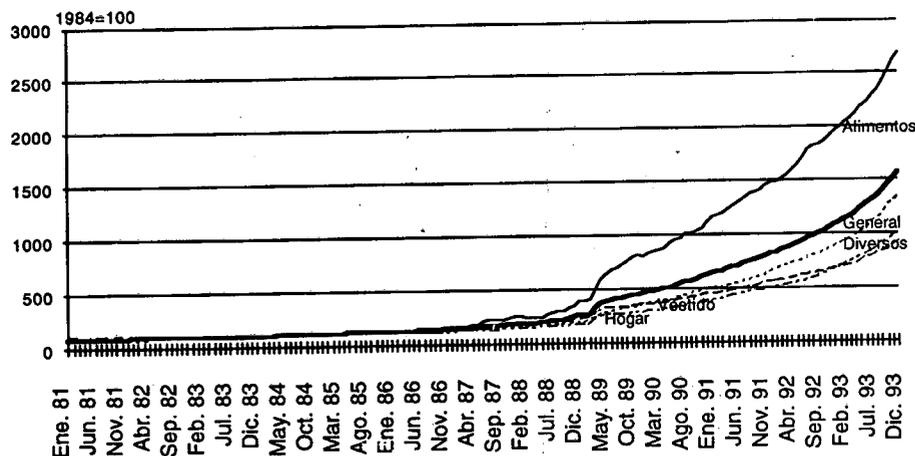


Gráfico 3

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR: RUBROS



medio ponderado de la inflación percibida por los tres estratos restantes. La inflación acumulada percibida por el Estrato I (lo de menores ingresos) crece sostenidamente respecto a la del promedio de los otros tres, a partir, al menos, de enero de 1985. Para finales de 1989, la diferencia de inflación percibida es máxima, del orden del 20% más que el promedio del resto de la población. De la misma manera, la inflación acumulada percibida por el Estrato IV (lo de mayores ingresos), decrece sostenidamente, respecto a aquella percibida por el resto de la población hasta finales de 1989. Para este momento, la inflación acumulada percibida por el Estrato IV, es casi un 20% menor que la percibida por el resto de la población. En el mismo período, hasta finales de 1989, la inflación acumulada percibida por los Estratos II y III es esencialmente la misma que la de los otros tres, respectivamente.

Del análisis anterior se puede concluir, en primer lugar, que el proceso de ajuste fiscal, mientras éste se hace por la vía de depreciar el tipo de cambio real, hasta 1989, es abiertamente regresivo en términos de distribución del ingreso. Esto es porque, como se vio, el impuesto inflacionario afecta, fundamentalmente, el rubro de alimentos, a lo cual dedican una mayor fracción de sus gastos el estrato de menores ingresos, en particular respecto al de mayores ingresos. Después, cuando se detiene la depreciación del tipo de cambio real, la brecha entre ambos estratos tiende a cerrarse.

III. PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

Escenario Petrolero

El escenario del precio promedio de exportación del paquete venezolano, en dólares constantes de 1994, asume una caída del precio para el año 1995, en la medida que persiste la situación de debilidad del mercado petrolero internacional, para, después, recuperarse muy gradualmente en una banda entre \$12 y \$13, constantes de este año. Este es un escenario de precios moderados, ligeramente superior al promedio que se materializó durante las décadas previas a 1970. Sin embargo, es una fracción del precio que pre-

valeció en las escaladas de la década de los setenta y ochenta. Los precios del escenario son menos de la mitad del de 1974, menos de un tercio del de 1981 y alrededor de dos tercios del de 1991 ó 1986.

Por el lado de los volúmenes, el gráfico 5 muestra el escenario de producción contenido en el plan de negocios de PDVSA, hasta el año 2002. El escenario contempla aumentar la producción, excluyendo la producción en la Faja del Orinoco, hasta unos 3.6 millones de barriles diarios para el año 2002. Para ese año la producción en la Faja debería alcanzar alrededor de medio millón de barriles diarios, entre crudo destinado a producir Orimulsión y crudo a ser procesado en las llamadas asociaciones estratégicas, entre PDVSA y empresas privadas. En contexto histórico, el nivel de producción planteado para las áreas tradicionales ya se alcanzó en 1970, mientras que la producción de la Faja responde a proyectos orientados a mercados específicos.

Respecto al precio de la gasolina en el mercado interno, el escenario supone que éste se aumenta gradualmente, hasta alcanzar el precio equivalente de exportación en el año 1996. Del ingreso derivado por las ventas domésticas, el escenario supone que PDVSA recupera los costos operacionales así como obtiene un margen de ganancia mínimo sobre el capital invertido. El resto del ingreso por ventas domésticas, después del Impuesto Sobre la Renta, toma la forma de un Impuesto al Consumo de Gasolina, hasta alcanzar el señalado precio equivalente de exportación. El monto de estos ingresos,

en términos fiscales, se presenta a continuación.

Ingreso Fiscal Petrolero

En términos de bolívares de 1994, los ingresos fiscales petroleros pasan de unos 500 mil millones este año a unos 1300 miles de millones en el año 2002. Un crecimiento de 160%. Esto es consecuencia de la restauración de márgenes de ganancia por las ventas domésticas y el crecimiento vigoroso y sostenido de los volúmenes de producción.

Sin embargo, a pesar del crecimiento en términos absolutos del ingreso fiscal petrolero bajo el escenario elegido, al ponerlo en contexto histórico y en términos relativos luce muy distinto. Para que tenga sentido la comparación histórica de la caída y recuperación del ingreso fiscal petrolero, éste se debe dividir por algún parámetro del tamaño del país, como lo es la población. Se observa que el ingreso fiscal petrolero de 1994 será de unos 200 dólares por habitante, cantidad similar a la de 1946.

Respecto a su evolución. Si suponemos una tasa de crecimiento de la población del 2.5% por año hasta el año 2002, el ingreso fiscal petrolero por habitante se duplica para este año, alcanzando un nivel similar al de la década de los cincuenta y sesenta. Pero será, todavía, dos tercios del de 1991, dos séptimos del de 1981 o un cuarto del de 1974.

Lo anterior nos permite concluir el carácter estructural de la caída y estancamiento del ingreso fiscal petrolero, no tanto en términos absolutos, sino

Gráfico 5
PRODUCCION DE PETROLEO

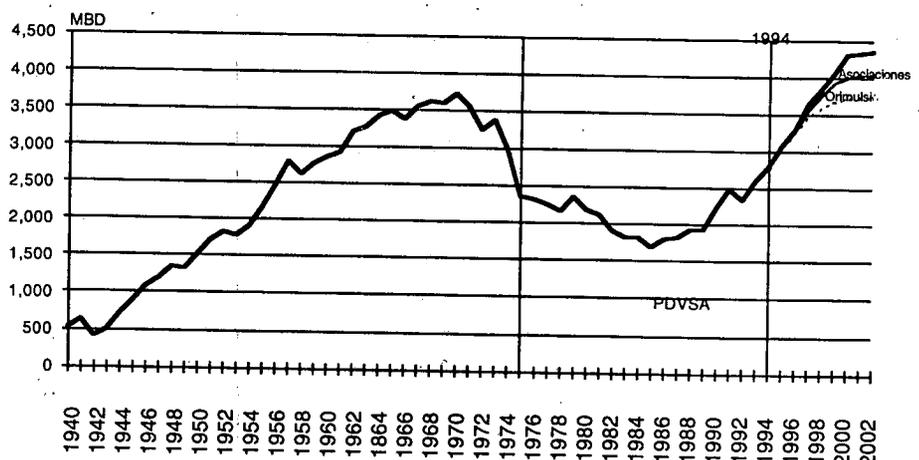


Tabla 1
INGRESO Y GASTO FISCAL/PIB

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingreso Fiscal	17.6	18.8	22.6	27.4	17.2	16.8	16.4	18.4	20.5	22.2	22.5
Petrolero	10.7	14.8	18.1	18.5	11.7	10.2	6.4	7.9	9.0	10.7	11.0
- Exportaciones	10.7	14.8	18.1	18.5	11.7	10.2	6.4	7.0	7.5	8.7	9.0
- Merc. Interno	—	—	—	—	—	—	—	0.9	1.5	2.0	2.0
No Petrolero	6.9	4.0	4.5	5.1	5.5	6.6	9.9	10.5	11.5	11.5	11.5
- ISLR	2.9	1.6	1.4	1.6	1.5	2.0	2.3	3.0	4.0	4.0	4.0
- Aduanas	2.4	1.5	1.4	2.0	2.0	2.0	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5
- IGV	—	—	—	—	—	0.4	2.1	2.5	2.5	2.5	2.5
- Otros	1.6	0.9	1.7	1.5	2.0	2.2	3.2	2.5	2.5	2.5	2.5
Privatizaciones	—	—	—	4.1	—	—	—	—	—	—	—
Gasto Fiscal	21.8	21.0	23.7	24.9	21.0	20.3	20.1	21.0	21.0	22.0	22.0
Saldo	-4.2	-2.2	-1.1	2.5	-3.8	-3.5	-3.7	-2.6	-0.5	0.2	0.5
IDB							2.1				
Saldo							-1.6				

en términos relativos, en este caso por habitante. Esto plantea que la cuestión fiscal debe, también, ser atacada en términos de reformas estructurales, como se discute a continuación.

Ingreso y Gasto Fiscal

La tabla 1 muestra la evolución del ingreso fiscal petrolero medido como fracción del P.I.B., suponiendo tasas más bien moderadas de crecimiento hasta el año 1998. Se observa como, después de caer a un nivel de alrededor del 7% del P.I.B. en 1994, el ingreso fiscal petrolero (exportaciones) se recupera, pero no supera el nivel de 9%. Si suponemos un nivel de gasto, que necesariamente debe crecer, el cual se incrementa de alrededor de 20% del P.I.B. en 1994, a 21% primero y 22% después. Si este fuera el caso, hay una brecha a cubrir con recaudación no petrolera de alrededor de 13% del P.I.B. La tributación no petrolera de los últimos años ha estado en el orden del 6% del P.I.B., concluimos que ésta se debe entonces más que duplicar para cubrir la brecha fiscal.

El déficit potencial que se genera por la caída del ingreso fiscal petrolero es de tal magnitud que no se puede recurrir a una sola fuente de ingresos adicionales, sino a un conjunto de ellas. Así, en la tabla 1, se muestra un escenario en el cual, en el mediano plazo, se cubre la brecha descrita.

El escenario incluye nuevas fuentes de

ingresos y el aumento de las ya existentes. En forma secuencial tenemos, en primer lugar, el impuesto al consumo de la gasolina, el cual implantado gradualmente hasta 1996, podría proveer para entonces alrededor de 2% del P.I.B. En segundo lugar, se considera duplicar la recaudación por Impuesto Sobre la Renta, hasta alrededor de 4% del PIB, tanto por reformas administrativas que conllevan una mejor recaudación, como por modificación de la legislación correspondiente. Después se supone un ligero mejoramiento de la recaudación de aduanas, por mejor administración. Finalmente, se incluye la duplicación de los impuestos indirectos, con la introducción del impuesto general a las ventas y el impuesto a los activos empresariales.

Como se ve en la tabla 1, el escenario descrito cubre la brecha fiscal en un tránsito de alrededor de tres años, ya que se asume que tanto la implantación de nuevos impuestos, como el mejoramiento de los existentes, se lleva a cabo en forma gradual. Esto, unido a una gradual recuperación del ingreso fiscal petrolero permite, no sólo cerrar la brecha para 1997 sino, también, aumentar ligeramente el gasto.

Hemos desarrollado, así, un escenario en el cual se compensa la caída estructural en el ingreso fiscal petrolero, a través de una mayor imposición ordinaria al sector no petrolero, sin recurrir a la depreciación del tipo de cambio real como mecanismo de recaudación.

IV. CONCLUSIONES

1. Las caídas del ingreso fiscal petrolero en 1982-83 y 1986-88, fueron cubiertas, por el lado del ingreso fiscal, depreciando el tipo de cambio real.
2. El impuesto inflacionario, consecuencia de la depreciación del tipo de cambio real, ha demostrado ser muy regresivo en términos de distribución del ingreso, al afectar mucho más el precio de los alimentos que el de los otros bienes.
3. Mientras el ajuste fiscal se hizo por la vía de depreciar el tipo de cambio real, la inflación percibida por el estrato de más bajos ingresos fue superior al del promedio del resto de la población. Por el contrario, la inflación percibida por el estrato de más altos ingresos, es inferior a la percibida por el resto de la población. La depreciación del tipo de cambio real con fines fiscales, es una fuente de tensión social creciente.
4. Estamos en presencia de una caída del ingreso fiscal petrolero similar a la de 1982-83 ó 1986-88. Si no se quiere recurrir, de nuevo, a la depreciación del tipo de cambio para compensar esta pérdida de ingresos fiscales, con las consecuencias que ello pueda tener, es necesario aumentar la tributación no petrolera ordinaria. Mediante la aplicación de nuevos impuestos y el mejoramiento en la recaudación de los existentes.