

Introducción

Este ensayo busca analizar las principales características de la política fiscal venezolana, con un énfasis en sus efectos macroeconómicos. El análisis de la política fiscal es importante para entender a la economía venezolana precisamente porque esta es una economía a la que en los últimos veinticinco años le ha tocado enfrentarse repetidamente a dificultades macroeconómicas que de una u otra forma están ligadas a su política fiscal. No es necesario hurgar mucho para hallar que cada uno de los ajustes macroeconómicos que el país ha llevado a cabo desde 1979 se hizo necesario en virtud de la acumulación de fuertes desequilibrios fiscales.

A pesar de que en muchas ocasiones las crisis económicas en Venezuela se manifiestan en el plano cambiario, comúnmente estas dificultades cambiarias son desencadenadas por los altos niveles de inflación generados por el financiamiento de grandes déficit fiscales. Los fuertes ajustes a los que nuestra economía se ha acostumbrado repetidamente son necesarios debido a la tendencia recurrente del Gobierno a no estar en capacidad de pagar su gasto público.

El análisis de la estrategia fiscal no es sólo interesante para entender la volatilidad macroeconómica de Venezuela. La política fiscal de un país es el resumen de su estrategia económica. El nivel del gasto público es un indicador bastante adecuado del nivel de intervención del Estado dentro de la actividad económica, y el estudio de la composición de ese gasto es tal vez la mejor forma de entender la visión de la sociedad que ese Estado está buscando promover.

En este ensayo analizaremos la política fiscal venezolana desde una perspectiva histórica y comparada, con el objetivo de comprender cuáles son las causas de las recurrentes dificultades fiscales a las cuales se enfrenta nuestro país y de qué forma se podría abordar su solución. A través de este ejercicio, intentaremos entender cuál es la naturaleza del efecto del Estado venezolano sobre su economía, y cuáles son las principales fuerzas económicas que lo empujan en una determinada dirección.

Comenzamos con un análisis del tamaño y composición del gasto público venezolano y de sus ingresos fiscales en relación con los de otros países del mundo, en especial de América Latina. Después de obtener esta fotografía comparada del Estado

venezolano, pasamos a estudiar la historia detrás del surgimiento de ese Estado. Nos concentramos en la evolución de la legislación tributaria y en las tendencias que han mostrado las distintas fuentes de ingreso del Estado venezolano. Ese análisis nos lleva a una serie de conclusiones tanto sobre las causas del surgimiento de la brecha fiscal como de los posibles mecanismos para abordar la solución de las dificultades fiscales venezolanas.

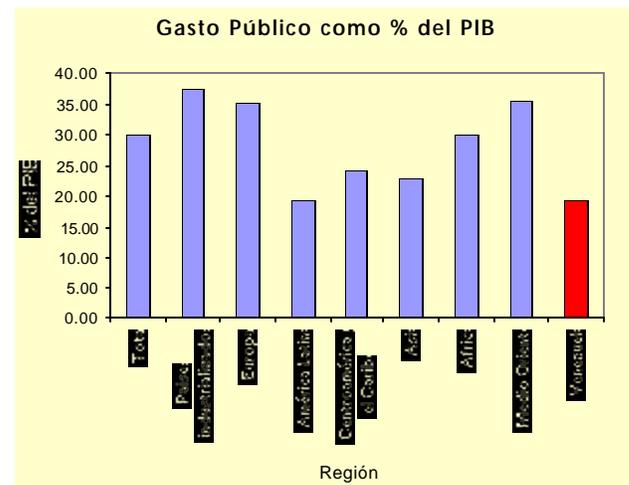
COMPARACIONES INTERNACIONALES

El punto de partida necesario para el análisis de las dificultades fiscales de un país es el análisis de los principales componentes de la política fiscal: la política de gasto y la política de ingresos. Por definición, las dificultades fiscales son necesariamente la consecuencia de un alto nivel de gastos, de un bajo nivel de ingresos, o de una combinación de los dos.

En Venezuela, la hipótesis de que las dificultades fiscales del Estado son el resultado de un nivel de gasto excesivamente alto se utiliza con mucha frecuencia. El Estado venezolano, se argumenta, se ha expandido más allá de lo deseable, coartando la capacidad de desarrollo de la economía privada tanto por su tamaño como por su alcance.

Es importante anotar que esta posición es diferente de (aunque a veces coincide con) el argumento de que el gasto público venezolano es altamente ineficiente. Por ejemplo, se puede pensar que una reforma del Estado debería mejorar la eficiencia del gasto público al mismo tiempo que se propone que el Estado le dedique más recursos a ciertas áreas socialmente prioritarias.

Gráfico 1



Fuente: Banco Mundial

Una primera forma de entender si es cierto que el

Estado venezolano es grande es comparándolo con el resto de los países del mundo. En el Gráfico 1 mostramos esa comparación presentando la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) del gasto realizado por el gobierno central, tanto para Venezuela como para otras regiones del mundo.

El gasto público venezolano alcanza a un 19,37% del PIB. Este nivel es sustancialmente más bajo que el promedio mundial, 30,10%, y muy similar al promedio de América Latina (19,33%). En este respecto cabe destacar que la generalidad de los países en vías de desarrollo tienen niveles de gasto público superiores a los de Venezuela: la participación en el PIB del gasto público promedio de los países asiáticos es de 22,79%, la de África, 29,90% y la del Medio Oriente de 35,57%. Sin embargo, también vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que, en general, América Latina tiene estados más pequeños que los del resto del mundo.

El Estado venezolano es aproximadamente del mismo tamaño que otros estados latinoamericanos, los cuales son a su vez relativamente pequeños en comparación con otros estados tanto del mundo en desarrollo como de los países industrializados.

El Gráfico 2 muestra la comparación de Venezuela con un grupo de ocho países latinoamericanos que presentan estructuras económicas similares.

En particular, excluimos de esta lista a países que no fueron colonizados por países ibéricos y que por lo tanto pueden tener patrones legales y de gobierno muy distintos. Asimismo, excluimos a países muy pequeños, tales como Honduras o República Dominicana, ya que en estos países el tamaño del estado tiende a ser alto como proporción de su actividad económica, precisamente por su escaso tamaño.¹

Aquí podemos observar que existe gran variación en América Latina entre distintas naciones: países como Brasil y Uruguay tienen Estados relativamente grandes con un tamaño de alrededor de una tercera parte del PIB, mientras que Argentina y Paraguay tienen Estados que apenas exceden el 10% del PIB.

¹ Dado que un Estado siempre tiene que proporcionar una serie de servicios básicos cuyo costo no se altera significativamente con su tamaño (como por ejemplo la actividad legislativa), los países pequeños tienden a tener estados cuyo costo es significativamente mayor como proporción del PIB que los países grandes.

Gráfico 2



Fuente: Banco Mundial

El hecho de que el Estado venezolano tenga un nivel de gasto similar al del resto de América Latina, sin embargo, no implica que el efecto de la actividad del Estado sea la misma. El Gráfico 3 muestra un hecho sorprendente sobre el gasto público venezolano, el cual choca contra varias preconcepciones que existen sobre nuestro sector público: el Estado venezolano le dedica mucho más al gasto de inversión y mucho menos al gasto corriente que el promedio de la región. Mientras el país típico latinoamericano le dedica 1,94% del PIB al gasto de capital, Venezuela le dedica en promedio 3,18% del PIB.

Sería tentador pensar que esta diferencia se puede atribuir a la industria petrolera; sin embargo, las cifras que aquí reportamos corresponden al gobierno central, el cual generalmente no aporta recursos para la inversión de la industria petrolera. La razón fundamental detrás de este alto nivel de gastos de capital parece estar en el condicionamiento que la legislación venezolana impone para que muchas de las transferencias del gobierno central a las regiones (tales como las transferencias del Fondo Intergubernamental para la Descentralización o Asignaciones Económicas Especiales) se dirijan a la inversión.

Gráfico 3



Fuente: Banco Mundial

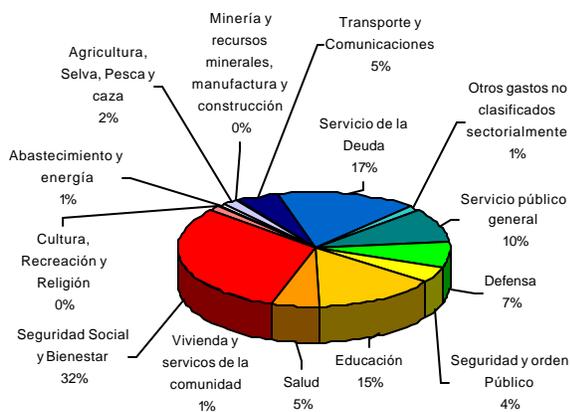
Hay otras diferencias interesantes con respecto al resto de América Latina. El Gráfico 4 muestra la descomposición del gasto venezolano de acuerdo con los sectores a los cuales ese gasto está dirigido. En ella encontramos varios hechos interesantes. El más sobresaliente es que Venezuela le dedica mucho menos al gasto en seguridad social que otros países latinoamericanos – mientras Venezuela gasta 1,09% del PIB en seguridad social, en promedio América Latina le dedica 6,09% del PIB– de forma que el gasto en seguridad social sólo abarca el 5% del presupuesto del Estado en Venezuela mientras que en el resto de América Latina alcanza al 32%

¿En qué gasta Venezuela los recursos que no gasta en seguridad social? Esos recursos no están en su mayor parte dedicados al fortalecimiento de otros gastos sociales: Venezuela gasta sólo levemente más en salud y educación que el resto de la región (4,65% del PIB versus 3,91%), y al mismo tiempo gasta menos que el resto de América Latina en seguridad y defensa (1,41% versus 2,18%).

Hay dos áreas que en Venezuela reciben una mayor proporción de recursos que en el resto de la región. Una es la que podríamos llamar “servicios públicos no esenciales”: los gastos en cultura, recreación, deportes y vivienda. El Estado venezolano gasta 2,49% del PIB en ellos, mientras un Estado típico latinoamericano gasta 0,32% del PIB. Este hecho muestra que el Estado venezolano se ha convertido en proveedor de una serie de servicios públicos que no son usualmente provistos por estados latinoamericanos.

Gráfico 4

Países Latinoamericanos



Fuente: FMI

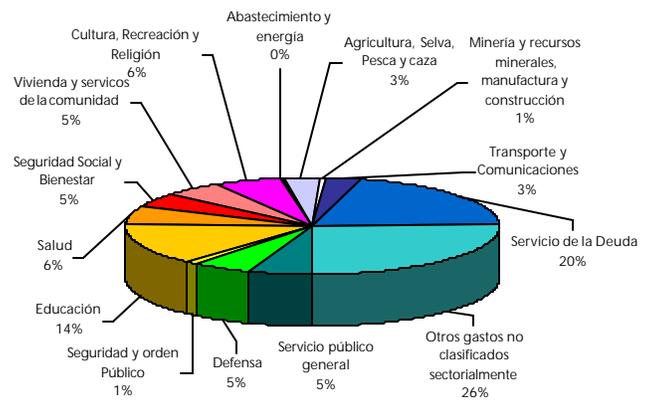
El segundo tipo de gasto que es particularmente abultado en Venezuela es el “gasto no clasificado

sectorialmente.” En Venezuela este gasto, que es particularmente difícil de clasificar, tiende a absorber principalmente las transferencias a las regiones. El 85% del gasto no clasificado sectorialmente, como se muestra en el Cuadro No. 1, corresponde a transferencias a los estados y municipios, las cuales suman un 23,1 % del presupuesto nacional.

En Venezuela, la predominancia de las transferencias a las regiones dentro del presupuesto nacional está ligada a la falta de capacidad de estas de financiar sus gastos en base a sus ingresos propios. Venezuela se distingue del resto de América Latina por el hecho de que sus estados carecen casi por completo de capacidad tributaria, lo cual los hace exclusivamente dependientes del gobierno central. Actualmente está bajo consideración de la Asamblea Nacional la aprobación de una Ley de Hacienda Pública Estatal, cuyo proyecto busca dotar a las regiones de capacidades tributarias en impuestos sobre la renta y sobre el consumo. El alto peso de las transferencias a las regiones en el gasto público venezolano es una razón adicional para que se le de una alta prioridad a la reforma del régimen de relaciones fiscales intergubernamentales.

Gráfico 5

Composición del Gasto por Función en Venezuela



Fuente: FMI

No constituye una exageración, sin embargo, afirmar que gran parte del gasto de los estados se orienta hacia el sostenimiento de una estructura burocrática. Para muchas regiones, la estructura administrativa de las gobernaciones y alcaldías es el principal proveedor de empleo. Si bien la estructura de control asignada a las transferencias intergubernamentales ha tenido un cierto éxito asegurando que el gasto de las entidades subnacionales se dirija hacia la inversión, también es

cierto que la transferencia de competencias de salud, educación y servicios públicos hacia los gobiernos descentralizados en Venezuela ha avanzado muy lentamente.

Cuadro 1
Gasto No Clasificado Sectorialmente
(Promedio 1997-2002)

Gasto	% PIB	% del Total
Gasto No Clasificado Sectorialmente (excluye servicio deuda)	5.86	100.00%
Total transferencias a las regiones	5.03	85.82%
Situado Constitucional	3.39	57.94%
Subsidio a la Capitalidad	0.01	0.18%
Aporte a la Policía Metropolitana	0.01	0.10%
Fondo Intergubernamental de Descentralización	0.73	12.46%
Otras Transferencias a Entidades Federales	0.40	6.78%
Asignaciones Especiales	0.51	8.64%
Otros Gastos	0.84	14.30%
Transferencias al Exterior	0.06	1.06%
Fondo de Reest. De los Org. Del Sector Público	0.05	0.85%
Rectificaciones al Presupuesto	0.02	0.40%
Otros Gastos no Clasificados	0.70	11.98%

Fuente: OCEPRE, Proyecto de Ley de Presupuesto 2002 y cálculos propios

En resumen, Venezuela gasta más o menos lo mismo que el resto de América Latina, pero lo gasta de una forma muy distinta. Mientras su gasto en seguridad social es relativamente pequeño, tanto su gasto en servicios públicos no esenciales como sus transferencias a las regiones son relativamente altas. Esta estructura de la composición del gasto sugiere una distorsión importante en las prioridades del Estado venezolano, la cual parece anteponer gastos en servicios públicos no esenciales y el sostenimiento de la estructura burocrática del Estado por encima de servicios públicos esenciales y fuertemente redistributivos tales como la provisión de un sistema amplio de seguridad social.

Frente a este diagnóstico, es evidente que una estrategia de reforma fiscal puede tener dos orientaciones. En una primera orientación, que

llamaremos *la estrategia del estado de amplio alcance*, Venezuela aumentaría su gasto en seguridad social hasta que llegase a ser comparable al de otros países latinoamericanos, y mantendría sus gastos en servicios públicos no esenciales así como su actual estructura de transferencias. Ello implicaría la construcción de un Estado sustancialmente más grande que el Estado latinoamericano promedio. En otra estrategia posible, la cual llamaremos *la estrategia conservadora* el Estado venezolano buscaría mantener un nivel de gasto similar al promedio latinoamericano (y menor al de otros estados en el mundo), y financiaría la construcción de un sistema amplio de seguridad social con la reducción del gasto en servicios públicos no esenciales y en transferencias a las regiones. Esta estrategia buscaría construir un Estado similar al de otros países latinoamericanos.

Es inevitable que la consideración de estas estrategias nos lleve a preguntarnos si, en efecto, Venezuela tiene las posibilidades económicas para financiar cualquiera de estas estrategias. Dadas las dificultades fiscales a las que repetidamente se enfrenta nuestra economía, vale la pena preguntarse si Venezuela puede plantearse la construcción de un Estado de mayor tamaño al que tiene en este momento. Incluso, se podría preguntar si las dificultades fiscales no apuntan a la necesidad de restringir aún más el alcance del Estado venezolano.

El cuadro 2 muestra los ingresos del Estado venezolano durante los años noventa en comparación con los del resto de América Latina. El primer hecho que resalta es la gran similitud entre el ingreso del Estado venezolano y el promedio latinoamericano, ambos de los cuales están alrededor de 18,5 puntos del PIB. En el caso venezolano, sin embargo, más del 60% de ese ingreso proviene de los ingresos petroleros. Pocos países latinoamericanos tienen ese ingreso fiscal extraordinario. Los casos más cercanos son el de México y Ecuador, donde el ingreso fiscal petrolero llega, respectivamente, a un 35,2% y a un 37,4% del ingreso del Estado². Incluso estos niveles, a pesar de ser más bajos que el venezolano, contrastan con los de otros países con alguna propiedad estatal de recursos naturales: en Chile, por ejemplo los ingresos fiscales por explotación del cobre llegan apenas a 3,4% de los ingresos del Estado.³ Salvo por esos casos, los ingresos corrientes del Estado latinoamericano tienden a estar casi en su totalidad derivados de la tributación de la economía interna.

² Banco de México, Informe Anual 2000, y Banco Central de Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1798 (Diciembre 2001). Ambas cifras representan el promedio entre 1995 y 2000.

³ Ministerio de Hacienda de Chile, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-2001, Santiago, 2002 (promedio 1995-2000).

Cuadro 2

Ingresos Fiscales en Venezuela y América Latina

	INGRESO CORRIENTE
Argentina	13.13
Bolivia	16.09
Brasil	23.92
Chile	22.55
Colombia	12.64
Ecuador	23.94
México	15.24
Paraguay	13.14
Perú	15.92
Uruguay	27.89
Promedio	18.45
Venezuela	18.85
<i>Petroleros</i>	<i>10,97</i>
<i>No Petroleros</i>	<i>7,88</i>
<i>No Petroleros / PIB No Petrolero</i>	<i>9,85</i>

Fuente: FMI y cálculos propios

La última fila del cuadro 2 muestra el ingreso fiscal venezolano como porcentaje del producto no petrolero. Esta es una aproximación a la "carga tributaria" venezolana, porque mide qué fracción del valor agregado producido en la economía es sacrificado por los ciudadanos de ese país para financiar el gasto público. El Cuadro 2 nos permite observar un hecho que fue resaltado por Juan Pablo Pérez Alfonzo en 1971, cuando lo caracterizó con la frase "liviandad de la presión fiscal no petrolera"⁴: Venezuela tiene una carga tributaria indiscutiblemente inferior a la del resto de la región. Esta menor carga tributaria sólo es posible por la disponibilidad de ingresos fiscales petroleros que permiten financiar el gasto público.

Esta baja carga tributaria se ve expresada en la baja recaudación de muchos impuestos en Venezuela en comparación con el resto de América Latina. El Cuadro 3 muestra la recaudación de Venezuela y el

mismo grupo de comparación latinoamericano para varios tributos⁵. Excepto por el caso de los impuestos al comercio internacional (los cuales son relativamente altos en Venezuela en virtud de que la economía venezolana es relativamente abierta debido a su alto coeficiente de importaciones), Venezuela tiene niveles de recaudación por debajo del promedio latinoamericano en muchos tributos. En particular, Venezuela recauda muy poco en contribuciones a la seguridad social, impuesto sobre la renta a personas naturales e impuestos sobre el consumo. Este hecho sugiere que una estrategia dirigida a expandir los ingresos fiscales debe concentrarse en la reforma del régimen de seguridad social, los impuestos al consumo específico y el impuesto sobre la renta, en particular a personas naturales.

Cuadro 3

Ingresos Tributarios en Venezuela y otros Países Latinoamericanos según Tipo de Tributo (1995-1999)

	Impuesto sobre la renta a personas naturales	Impuesto sobre la renta a personas jurídicas	Impuestos en ventas generales, volumen o valor añadido	Impuestos específicos sobre el consumo	Impuestos sobre el comercio internacional	Contribuciones a la seguridad social
Argentina	0,40	1,70	4,01	1,57	0,80	4,02
Bolivia	.	.	6,03	1,93	1,11	1,91
Brasil	2,60	2,40	2,09	1,92	0,59	.
Chile	1,60	2,20	8,46	2,11	1,92	1,44
Colombia	.	.	4,52	0,53	1,01	.
Ecuador	0,50	1,70	.	.	0,00	.
México	3,20	2,00	2,96	1,51	0,58	1,47
Paraguay	0,00
Perú	1,00	1,70	6,38	2,08	1,65	1,42
Uruguay	.	.	7,44	2,99	1,02	8,32
PROMEDIO	1,55	1,95	5,24	1,83	0,96	2,65
Venezuela	0,19	1,54	4,45	0,71	1,60	0,57

Fuentes: Impuesto sobre la Renta:

Para Venezuela: SENIAT.

Otros países Latinoamericanos: Casanegra, Milka, Pellechio, Anthony y otros, Venezuela: Fortalecimiento de los ingresos tributarios no petroleros, FMI, Departamento de Finanzas Públicas, marzo de 1996.

Otras columnas: FMI Government Finance Statistics Yearbook 2000, 2001.

⁴ Pérez Alfonzo, Juan Pablo, Petróleo y Dependencia, Caracas, 1971, p. 48, citado por Baptista y Mommer, El Petróleo en el pensamiento Económico Venezolano, Ediciones IESA, Caracas, 1992, p. 54. Destacado en el original.

⁵ En este caso utilizamos el periodo 1995-99 para capturar los cambios recientes en la legislación tributaria venezolana.

La primera conclusión tentativa a la que nos lleva el análisis de estos datos es que en Venezuela existe la posibilidad de perseguir una estrategia fiscal que requiera de un aumento en los ingresos, ya sea esto porque se desee aumentar el gasto (como lo requeriría una estrategia de amplio alcance) o porque se busque disminuir la brecha fiscal. La razón es que la carga tributaria en Venezuela es sustancialmente menor que en el resto de la región, lo cual implica que si Venezuela es capaz de reformar su legislación e instituciones tributarias para ponerlas a la par con las del resto de la región, debería ser capaz de tener niveles de recaudación similares al promedio latinoamericano. Dado que el país ha comenzado a presentar déficit sistemáticos en los últimos años, una reforma de este tipo será inevitable, tanto si la estrategia que se persigue es una estrategia de amplio alcance o una estrategia conservadora. Lo que puede variar, dependiendo de cuán amplia sea la concepción de Estado que se tenga, es la magnitud del aumento en los ingresos que esa reforma intente lograr.

Las cifras presentadas en los cuadros 3 y 4 sugieren una interrogante que nos ocuparemos de tratar de responder en este artículo: ¿Cómo llego Venezuela a desarrollar instituciones tributarias más débiles que el resto de la región? ¿Cuándo y de qué manera se atraso Venezuela en materia tributaria? Para abordar estas preguntas, pasaremos a estudiar el desarrollo de las instituciones tributarias en Venezuela, y a analizar el efecto que ellas tuvieron sobre la recaudación.

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA EN VENEZUELA

Período de Expansión de los Ingresos Petroleros

A comienzos del Siglo XX, Venezuela mantenía una estructura tributaria anacrónica con elementos heredados de la Colonia. Los ingresos provenían principalmente de la renta aduanera la cual constituía la piedra angular del tesoro desde la fundación de la República. En el siglo XIX, Guzmán Blanco había introducido la renta de estampillas y ampliado la de papel sellado y de herencias y legados y, tanto estos como los demás impuestos, producían exiguos productos y se acudía incluso al remate de ramos para buscar que produjeran algún ingreso.⁶

Con la primera guerra mundial, languideció el comercio exterior produciendo un descenso notable en la renta aduanera lo cual obligó a realizar una reforma fiscal. En 1915 se instaló la sección venezolana de la Alta Comisión Internacional de

Legislación Uniforme recomendada por la Conferencia Panamericana de Hacienda y Comercio a instancias del señor McAdoo, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, la cual jugó un papel importante en la elaboración de las reformas. Mediante la expedición de varias leyes se actualizaron las normas relativas a las rentas internas de salinas, papel sellado, licores, cigarrillos y estampillas, como también el impuesto de sucesiones. El efecto sobre los ingresos fue importante a tal punto que en el curso de nueve años la renta interna se triplicó, llegando a igualar la renta aduanera como principal fuente de recursos en el año fiscal 1922-23⁷, año de la expedición de la Ley Petrolera.

A partir de 1907 los consorcios petroleros internacionales que habían llegado al país desde el siglo anterior, intensifican sus actividades. Con todo, Venezuela continúa siendo un país principalmente agro-exportador hasta 1926, año en que las exportaciones petroleras superan por primera vez a las agrícolas. Para la vigencia fiscal 1929-30, los ingresos fiscales petroleros sobrepasan a la renta aduanera a pesar de que la Ley de Petróleos de 1920 contempló cláusulas favorables a las empresas petroleras, entre ellas, bajos impuestos y regalías, así como exención de impuestos de importación.

Con motivo de esta Ley, se generó una controversia alrededor de la captación de una parte de la renta petrolera para el Estado propietario de la riqueza del subsuelo. Conforme a la Ley de Minas de 1909, que regía para las concesiones petroleras, el Estado percibía un impuesto exiguo, pero nada por el derecho mismo a la explotación. La discusión se centró en quiénes deberían ser los beneficiarios de esa renta diferencial de la tierra. Los propietarios de la superficie, fueran ellos particulares o el Estado, como lo sostuviera Gumersindo Torres, Ministro de Fomento de la época; o exclusivamente el Estado en su condición de dueño del subsuelo, posición de Vicente Lecuna, entonces Presidente del Banco de Venezuela.⁸ Si bien la ley adoptó parcialmente la primera posición, en 1943 la nueva ley sanjó la controversia definitivamente en favor de la segunda tesis. Con ello, se inició la etapa de consolidación de la renta petrolera como factor determinante de los ingresos y gastos del presupuesto nacional.

Nace la Tributación Moderna

A comienzos de los años cuarenta se empieza a registrar una disminución de los ingresos estatales, producto de la confrontación bélica de la segunda

⁶ Ministerio de Hacienda, *Bosquejo Histórico de la Vida Fiscal de Venezuela*, Tipografía Vargas, Caracas, 1924. p. XI

⁷ *ibid.* p.XV-XVIII

⁸ Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard, *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*, Ediciones IESA, Caracas, 1992, p. 4.

guerra mundial que obstaculizó el comercio internacional. Durante 1942, el tercer año de descenso de los ingresos fiscales en términos absolutos, se expide la primera Ley de Impuesto sobre la Renta y, en el año siguiente, – 1943 – la Ley de Hidrocarburos. Las dos conforman en el campo fiscal, un avance trascendente en materia de modernización tributaria.

Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942

La Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942 estableció un complejo sistema mixto compuesto por diversos impuestos cedulares con tarifas proporcionales, según el origen de la renta; complementado por otro impuesto progresivo sobre la renta neta global. Tanto las personas naturales como las sociedades estaban sujetas al mismo régimen impositivo. Con sucesivas reformas en los años de 1946, 1955 y 1958, estuvo vigente hasta 1966 cuando fue reemplazada por una ley técnicamente diseñada que simplificó la declaración y fiscalización del tributo.

Desde un comienzo, la normatividad previó variadas exenciones de base desgravaciones y exoneraciones, lo cual desde luego se manifestó en los recaudos. Todas las cédulas tenían su exención particular siendo las rentas agrícolas y los sueldos y salarios receptores de exenciones especiales más favorables. El contribuyente con varios tipos de ingresos clasificados en cédulas diferentes podía beneficiarse de manera acumulativa de todas ellas. Las deducciones eran intransferibles entre cédulas, pero las pérdidas no. Así, por ejemplo, una pérdida en la actividad agrícola podía deducirse de los ingresos industriales. En consecuencia, también desde un comienzo, los asalariados tuvieron de hecho una mayor carga relativa por la imposibilidad de aprovechar los beneficios que aliviaban las cargas de quienes tenían rentas provenientes de fuentes distintas al trabajo, generalmente los miembros más pudientes de la comunidad.

Los ingresos inicialmente exceptuados del impuesto fueron los siguientes: los correspondientes a las instituciones benéficas, artísticas, culturales y científicas sin ánimo de lucro; los intereses de depósitos de ahorro inferiores a Bs. 5000 y de cédulas hipotecarias emitidas por bancos con por lo menos 50% de propiedad estatal; las indemnizaciones a trabajadores y empleados y las que se recibieran por razones de contratos de seguros; y las donaciones, herencias y legados (Art. 2º). Los dividendos, que inicialmente tributaban en la cédula correspondiente a “renta de capitales mobiliarios en general” cuando la respectiva sociedad no estaba gravada (Art. 7º), dejaron de tributar en la primera reforma.

Finalmente, el artículo 3º estableció la facultad del Ejecutivo para conceder exoneraciones, “cuando lo juzgue conveniente para el desarrollo del país” o como “medida de estímulo a las edificaciones urbanas”. La lista inicial de exoneraciones autorizadas comprendía los intereses de cédulas hipotecarias de conformidad con la ley, sobre fundos agropecuarios y sobre industrias que produjeran artículos de primera necesidad o transformaran materias primas de producción nacional; la renta de las nuevas construcciones urbanas por un plazo máximo de cinco años; y las utilidades de instituciones de ahorro y crédito y de las cooperativas. (Art. 3º)⁹. Con esta facultad discrecional, se inicia desde su concepción, la utilización del impuesto sobre la renta para fines extrafiscales de promoción de la actividad económica interna, reduciendo drásticamente la obligación de contribuir al financiamiento de las cargas públicas, razón de ser original de los impuestos. Con el paso del tiempo, el impuesto sobre la renta terminó por desnaturalizarse a tal punto que en la actualidad representa ingresos marginales al fisco.¹⁰

El tratamiento privilegiado otorgado por la LISR de 1942 a determinados tipos de contribuyentes se relaciona con detalle para subrayar el papel condicionante de la renta petrolera sobre la legislación tributaria. La coyuntura económica, de naturaleza cambiante, se incorpora en la normatividad donde tiende a perpetuarse, así se modifiquen radicalmente las condiciones que le dieron origen. De esta manera se va generando en materia impositiva el fenómeno denominado “dependencia en la ruta tomada” (*path dependence*)¹¹, en el contexto de la expansión de los ingresos fiscales petroleros.

En efecto, alrededor de los privilegios reseñados se aglomeran de manera natural sus beneficiarios con el objeto de defender estos y otros intereses comunes. Con el paso del tiempo esa aglomeración natural tiende a organizarse en grupos de presión efectivos que impedirán o dificultarán la reducción de los privilegios consagrados en la legislación impositiva, convirtiéndose en efectivas barreras al cambio de trayectoria en momentos en que se requiere la adopción de decisiones impopulares para acoplar la política fiscal a los efectos complejos de las fluctuaciones del precio del petróleo y, posteriormente, a la inflexión de la tendencia de los

⁹ Énfasis fuera del texto

¹⁰ Para una descripción doctrinaria de los fundamentos y finalidades del tributo: González, Eusebio, “La utilización de los instrumentos tributarios para fines de política económica” en *Revista de Derecho Tributario*, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, No. 60, Julio-agosto de 1993, Caracas.

¹¹ Arthur, W. Brian. (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy*. Economics, Cognition, and Society series. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.



ingresos petroleros hacia la contracción.

Por otra parte, con el sacrificio de ingresos para el erario que los beneficios fiscales conllevan, los grupos de presión fortalecidos a la sombra de la legislación vigente, se hacen acreedores silenciosos de una parte de la renta común, que por vía de las rentas exentas y las exoneraciones, se incorpora al patrimonio privado en razón de una contribución rebajada al financiamiento de las cargas públicas. En las vísperas del *boom* petrolero de 1973, cuando los ingresos fiscales petroleros acusaban una tendencia descendente, Pérez Alfonzo denunciaba con acidez crítica que, "En realidad, se está haciendo un *trasego* directo de riqueza del *patrimonio común* de todos los venezolanos al *patrimonio privado* de unos cuantos privilegiados, siempre a la caza de beneficios injustificados..."¹² El problema de la equidad en la distribución de la renta petrolera será otro que aflorará, intensificando los conflictos sociales en las coyunturas difíciles de los años venideros.

Ley de Hidrocarburos de 1943

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos de 1943 recuperó el principio de soberanía tributaria para el Estado venezolano en el campo petrolero al aumentar el impuesto de explotación o "regalía" al 16.66% y el impuesto superficial en forma progresiva con la antigüedad de la concesión. De manera significativa, el artículo 46 estableció que además de los impuestos especiales previstos en dicha ley, "los concesionarios pagarán todos los impuestos generales, cualquiera sea su índole", con lo cual eliminó las exenciones a los impuestos de importación y sometió a las compañías petroleras al pago del recién creado impuesto sobre la renta. Si bien es cierto, como lo afirman Baptista y Mommer, que el sometimiento de las compañías petroleras a la soberanía fiscal del Estado es "un hito cuya importancia histórica difícilmente puede exagerarse", ello tuvo su precio. Las concesiones vigentes se ampliaron por un periodo de cuarenta años y las nuevas concesiones concedidas entre 1944 y 1945 excedieron en extensión las de los últimos 35 años.¹³ Con todo, dicha ley consolidó los ingresos petroleros como fuente principal del financiamiento del gasto público venezolano.

El Trienio

Dentro del contexto de la posguerra cuando se

¹² Pérez Alfonso Juan Pablo, *Petróleo y Dependencia*, Caracas, 1971, p. 48, citado por Baptista y Mommer, *El Petróleo en el pensamiento Económico Venezolano*, Ediciones IESA, Caracas, 1992, p. 54. Destacado en el original

¹³ Hausmann, Ricardo, *State and Landed Property, Oil Rent and Accumulation in Venezuela*, Disertación de Doctorado, Universidad de Cornell, p. 158, citado por Terry Kart, *The Paradox Of Plenty*, University Of California Press, Berkeley, 1997, pág. 87.

empezaba a construir el estado bienestar en Europa, Venezuela vivía una corta coyuntura de estancamiento de los ingresos petroleros en el contexto de incrementadas demandas sociales producto del cambio político (1944-47). A los pocos meses de instalada la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt, el cambio de ideología que inspiró al Trienio se manifestó en el sistema impositivo con dos normas orientadas a aumentar la tributación y también a ampliar los beneficios tributarios con fines sociales y de política económica. El 31 de diciembre de 1945 se expidió el Decreto No. 112 por el cual se estableció una contribución extraordinaria a ser cobrada con el impuesto sobre la renta de ese año, a los contribuyentes de altos ingresos pero en realidad dirigido principalmente a las compañías petroleras. Según las consideraciones del citado Decreto, este cobro excepcional se fundamentaba en que "durante los últimos años algunas personas naturales y jurídicas realizaron utilidades excepcionalmente cuantiosas" sobre las cuales el Estado no había percibido la "participación equitativa" que el correspondía, por no existir en el régimen fiscal de la Nación una ley sobre exceso de utilidades. El producto de la contribución se destinaba a financiar la creación de un Instituto de Fomento de la Producción, un Banco Hipotecario y una Marina Mercante Nacional.¹⁴

En el año siguiente la primera reforma parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta introduce un nuevo beneficio tributario denominado "rebaja por inversión" consistente en excluir de la base imponible, en efecto del impuesto a pagar, la mitad de su valor hasta la concurrencia del costo de "las inversiones efectuadas en el país en la expansión de los medios de producción de sus empresas" (Parágrafos del Art. 28).¹⁵ De igual forma reduce las tarifas del impuesto cedular para los asalariados, excluye de la base gravable la totalidad de los dividendos de las sociedades (así estas no paguen impuesto de renta) y amplía la lista de exoneraciones para incluir los intereses de los préstamos cuyo producto se invierta en el fomento de explotaciones agropecuarias (Art. 3, eliminación del Art. 7 de la Ley de 1942)¹⁶. Esta reforma parcial se complementó con la reducción de los impuestos indirectos al consumo y a la producción.

En 1948, durante el breve Gobierno Constitucional de Rómulo Gallegos, se realizó la primera reforma de envergadura orientada a aumentar la tributación de las actividades extractivas de manera permanente. La nueva Ley de Impuesto sobre la Renta estableció un

¹⁴ Gaceta Oficial No. 21.896 de 31 de diciembre de 1945

¹⁵ Gaceta Oficial No. 22.141 de 22 de octubre de 1946

¹⁶ *Ibid*

impuesto adicional a los ingresos derivados de la minería y de los hidrocarburos, incorporando el llamado "régimen del 50-50" (*fifty-fifty*) que había inspirado la expedición del Decreto 112, según el cual el excedente de utilidades después de impuestos, debía dividirse en partes iguales entre el gobierno y los particulares (Arts. 31 a 34).¹⁷ De esa manera el Estado venezolano obtenía una mayor participación en la renta del subsuelo de la Nación, en consonancia con las ideas nacionalistas que inspiraban la nueva visión de la política petrolera en esa corta coyuntura de despertar democrático.

Se constata en las reformas fiscales del periodo, la sustitución directa de ingreso fiscal no petrolero por ingreso fiscal petrolero que ha venido a caracterizar el financiamiento público venezolano. En efecto, las decisiones políticas incorporadas a la legislación tributaria revelan decisiones de política de más hondo calado que determinaron una creciente dependencia fiscal en la renta petrolera. La relación es clara. Más impuestos a la renta petrolera y menores cargas a la renta interna, con lo cual se estabiliza desde mediados de los años 40 el recaudo de ingresos fiscales no petroleros en alrededor del 6% del PIB hasta 1973, mientras que los no petroleros se duplican, pasando del 6% al 12% del PIB en el mismo periodo.

Este proceso fue acompañado de un aumento correlativo en el gasto público que pasó del 10% del PIB en 1945 al 18% en 1973. En ausencia de dinamismo en las rentas internas, la política fiscal pasó a depender del comportamiento del petróleo. El fenómeno de la dependencia en la ruta tomada (*path dependency*) contribuyó a que no se adoptaran decisiones que en retrospectiva habrían generado un desarrollo económico más equilibrado e independiente, como habría sido la creación temprana de un fondo de ahorro para compensar la volatilidad de los ingresos petroleros y el eventual agotamiento del recurso.

Esfuerzos por Cambiar la Trayectoria

Las tendencias descritas se acentúan durante los años cincuenta. Las reformas del ISLR de 1955 y 1958 continuaron en la misma dirección, ampliando los beneficios tributarios y reduciendo la efectividad del impuesto como fuente de recursos. En razón de la crisis del Suez, los precios del petróleo aumentan y, con los ingresos petroleros fortalecidos con el otorgamiento de concesiones por parte del Gobierno de Pérez Jiménez, se financia un ambicioso programa de obras públicas. En esos años se reforman el

Impuesto de Timbre, eliminando la tasa del 5 por mil que gravaba las rentas brutas, y los impuestos a la producción y el consumo, en particular, el de cigarrillo que pasa de ser un impuesto específico a una base *ad valorem*.

La caída de la dictadura abre paso a un proceso de construcción de las bases para un gobierno democrático que se da en medio de una gran incertidumbre política. En 1960 se inaugura la administración de Rómulo Betancourt y le corresponde de inmediato afrontar una grave crisis fiscal. Por una parte las compañías petroleras que constituían ya un oligopolio internacional poderoso, propiciaron la reducción del precio del petróleo, lo cual se manifestó en la disminución de los ingresos fiscales. Por otra parte, el clima de incertidumbre política, acompañado de una fuga masiva de capitales, se vio alimentado por una intentona de golpe militar en el mes de abril y un atentado contra la vida del Presidente en junio.

Para afrontar la crisis en el frente económico, el gobierno estableció el control de cambios que desembocó en una devaluación en 1961, redujo los sueldos de los empleados públicos y procedió, en el campo tributario, a la primera reducción significativa de beneficios tributarios. Con los Decretos 580 y 581 de 1961, dictados en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso, se aumentaron las tarifas del impuesto sobre la renta y de las de sucesiones y donaciones. Una reforma parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta limitó la rebaja por inversión y eliminó la facultad del ejecutivo para conceder exoneraciones.

Como respuesta a la actitud unilateral de las multinacionales petroleras, se fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en la cual jugó un destacado papel Juan Pablo Pérez Alfonzo, entonces Ministro de Petróleos de Venezuela. Como complemento de esa medida que daría frutos años después, se fundó la Compañía Venezolana de Petróleos con el objetivo de que el Estado venezolano participara en la explotación petrolera.

En 1966, superada la inestabilidad política con el tránsito constitucional a la administración de Raúl Leoni y recuperada la normalidad fiscal, se realiza una reforma de envergadura en el impuesto sobre la renta que mejora su estructura técnica y su rendimiento, pero que reversa la reducción de beneficios fiscales incorporados en la reforma de 1961 y reintroduce la facultad del Ejecutivo para conceder exoneraciones. El sistema mixto con sus anacrónicas rentas cedulares es reemplazado por un impuesto a la renta global

¹⁷ Gaceta Oficial No. 216 (22.768) extraordinario del 12 de noviembre de 1948, Ley de Impuesto sobre la Renta



progresivo siguiendo los lineamientos generales de las recomendaciones de la Misión Shoup en 1958,¹⁸ dirigidas a hacer más equitativa la estructura del impuesto, simplificar su liquidación y facilitar su fiscalización.

En consonancia con la técnica fiscal adaptada a las peculiaridades de la historia fiscal venezolana, se adopta un tratamiento diferencial entre personas naturales y jurídicas, pero adicionando una tercera categoría para las empresas mineras y de hidrocarburos. En consecuencia se establece la Tarifa "A" para gravar las rentas empresariales obtenidas por personas jurídicas, pero también por comunidades y personas naturales en actividades comerciales, industriales o agropecuarias; la Tarifa "C", inferior a la anterior, para los enriquecimientos netos de las personas naturales, excepción hecha de los gravados en la tarifa anterior; y la Tarifa "B" para las actividades extractivas de minería e hidrocarburos, incluyendo como enriquecimiento gravable el correspondiente a las regalías y demás participaciones análogas provenientes de las mismas fuentes. Se mantiene el impuesto adicional de 1948, con las adaptaciones a la nueva estructura, pero se recurre al dispositivo de establecer precios de referencia para el cálculo de las rentas de las compañías petroleras para contrarrestar fenómenos de evasión.

En sustitución del sistema de exenciones y desgravámenes familiares, se adopta un sistema de rebajas directas a los impuestos de personas naturales con los cuales se mejora la equidad. Pero en materia de beneficios tributarios, se regresa a la ruta trazada desde 1943 con la breve desviación de 1961. Tal como se lee en la exposición de motivos, "A fin de impulsar el desarrollo económico del país, los estímulos a la inversión de la renta han sido aumentados en forma apreciable, para las empresas que obtengan beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura, cría, pesca y transporte".¹⁹ También, y en ello se apartan un tanto de la trayectoria anterior, se aumentan apreciablemente los incentivos a la inversión petrolera a través de rebajas de impuesto equivalentes al 8% del monto de las nuevas inversiones hechas en el país y del 12% para actividades exploratorias con el objeto de estimular la exploración y la recuperación secundaria ante el agotamiento de las reservas probadas.

En 1970 inicia el Gobierno de Rafael Caldera con una nueva confrontación con las compañías

petroleras. Prestándose los precios de referencia para continuada evasión en razón de los descuentos utilizados por las compañías para el mercadeo del crudo, la reforma tributaria de ese año pasa a un sistema de fijación unilateral de los precios por parte del Gobierno para efectos tributarios. De igual forma, se modifica la tarifa progresiva establecida en 1966 por una tasa fija del 60%. Como resultado, los ingresos petroleros experimentan un aumento significativo.

Con el objeto de garantizar la eficiencia de las actividades de hidrocarburos ante el acercamiento de la fecha de reversión de las concesiones y la política de no más concesiones adoptada desde 1960, se expiden las leyes de reversión y reserva al Estado de la industria del gas natural (1971) del mercado interno de hidrocarburos (1973), así como el Fondo de Garantía en el BCV, donde los concesionarios debían depositar el 10% del valor de los activos sujetos a reversión.

La Bonanza Petrolera

Durante la campaña Presidencial que culminó con la elección de Carlos Andrés Pérez, se comenzaron a disparar los precios internacionales del petróleo, por los efectos combinados de la crisis del medio oriente y las acciones adoptadas por la OPEP. Durante el periodo presidencial de 1974 a 1978 ingresaron al fisco nacional en términos de bolívares reales de 2001, Bs. 82.490.919 millones, suma equivalente a los Bs. 84.885.237 millones ingresados durante los cincuenta años anteriores. En los tres años siguientes entraron otros Bs. 48.988.978 millones, para un total de Bs. 131.481.898 en nueve años.

El manejo de la bonanza se convirtió en la primera fuente de preocupación, no solamente en cuanto al cómo invertirla, sino también en cuanto a cómo evitar las consecuencias dañinas que se desprenderían del ingreso de semejante cantidad de recursos no esperados. En 1974, el Presidente obtuvo del Congreso facultades extraordinarias para tomar las decisiones requeridas por decreto. Dentro del paquete de medidas anunciado se encontraba la reforma del sistema tributario, "para diversificar ingresos para el futuro", según declaración del Ministro de Hacienda Hurtado.²⁰ Dicha reforma nunca se materializó. En su defecto, se continuó transitando por la ruta tomada de las exoneraciones para estimular el crecimiento. Mediante decreto presidencial se ampliaron las exoneraciones para incluir la industria de la construcción (Decreto 346), el turismo (Decreto 377) y exportaciones (Decreto 378), y se confirmaron las rebajas de hasta el 20% por inversión (Decreto 330 de

¹⁸ Shoup, Carl S. Director de la Comisión de Estudio del Sistema Fiscal Venezolano, Informe, John Hopkins Press: Baltimore, 1959

¹⁹ Ministerio de Hacienda, Exposición de Motivos Reforma Legal de 1966.

²⁰ Op. Cit. Kart, pág. 129.



1974), a la electricidad y transporte (Decreto 379) la agricultura, cría y pesca, (Decreto 377 de 1974) entre otras. De igual forma se modificó la ley de bancos para facilitar el crédito bancario, quedando exonerados los intereses de los préstamos destinados a una amplia gama de actividades productivas (Decreto 343 de 1997).

Retrospectivamente se entienden las presiones e intereses en juego, producto de la dependencia en la ruta tomada referida atrás, así como de la euforia y optimismo de la época. Pero ese era el momento propicio para haber introducido una reforma tributaria integral que introdujera equidad al sistema tributario y lo preparara para asumir la función generadora de ingresos tributarios que la inflexión inevitable de los precios internacionales requeriría.

Inmediatamente se produjo un salto en el gasto público. El V Plan de la Nación contempló enormes inversiones para ampliar y extender las empresas estatales. La nacionalización de la industria petrolera, resentida por varios años de bajos niveles de inversión por parte de los concesionarios ante las perspectivas de la reversión; reservas declinantes de crudos livianos y los altos costos de las nuevas tecnologías para explotar los crudos pesados, exigieron inversiones cuantiosas. El V Plan de la Nación perfiló nuevas inversiones estatales en infraestructura –electricidad y agua potable- educación e investigación científica así como generosos recursos para promocionar la empresa privada. Los salarios del Estado fueron elevados y nuevos contingentes de empleados estatales fueron contratados para administrar los nuevos proyectos e instituciones.

Período de Contracción de los Ingresos Petroleros

En 1979, se posesiona Luis Herrera Campins denunciando en su mensaje inaugural que recibe un país hipotecado. Comienza por liberar los precios controlados produciéndose en consecuencias fuertes presiones inflacionarias. El 18 de febrero de 1983, día del llamado “Viernes Negro” se protocoliza una crisis cambiaria de grandes proporciones que lleva a la nueva imposición del control de cambios que, adoptando variadas modalidades, regirá hasta 1989. Con todo, el ajuste requerido en materia fiscal y de manera más general en la economía toda, queda aplazado.

En 1982 se expide el primer Código Orgánico Tributario siguiendo el modelo de Código preparado por connotados juristas convocados por la OEA. Incorpora este Código a la legislación venezolana el fruto de décadas de perfeccionamiento doctrinaria en derecho tributario en materia de principios y lineamientos generales que deben informar el sistema

tributario y las relaciones de la administración con los contribuyentes. Se trata de un avance de gran importancia, pero de efectos prácticos limitados, pues no está destinado a modificar la legislación vigente en materia de tarifas, estructura, exenciones y demás institutos vigentes. Ya dentro del marco general de este Código, se emprende en 1986 una reforma del impuesto sobre la renta siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal dirigida por Tomás Carrillo Batalla. Con ella se introduce de manera parcial el concepto de extraterritorialidad, es decir, de gravar en Venezuela una serie de rentas de los ciudadanos y residentes generadas en el exterior; se elimina la progresividad de la tarifas para sociedades, quedando dos tarifas proporcionales; y se elimina la facultad del Ejecutivo para conceder exoneraciones, las que en adelante deberán ser concedidas mediante ley del Congreso.

Al respecto, el Informe de la citada Comisión criticaba con severidad el sistema generalizado de exenciones, exoneraciones y rebajas por inversión por su “mérito dudoso”, teniendo en cuenta “las posibilidades de abuso mediante tácticas tan comunes como la fijación artificial de precios de transferencia, la asignación inadecuada de deducciones entre filiales y el arrendamiento de equipo”. Adicionaba que era probable que dicho sistema “tuviera por resultado una mala asignación de los recursos y beneficios sobre todo a los grupos de altos ingresos”.²¹ En el Informe citado, se hacen igualmente recomendaciones respecto de los impuestos de consumo y producción, proponiendo seguir por el camino de convertirlos en *ad valorem*, así como la eliminación de los llamados “impuestos molestos” de timbre y fósforos, que poco ingreso producen frente a los inconvenientes que causan. Finalmente, recomienda como salida para aumentar los ingresos fiscales, la adopción de un impuesto a las ventas, semejante al propuesto para la Comisión Shoup, quince años atrás.

El regreso a los Impuestos Indirectos

En ese mismo año llega al país una Misión del Fondo Monetario Internacional para discutir el tema de la renegociación de la deuda pública externa. Recomienda severas de medidas de ajuste económico, entre ellas una reforma tributaria integral. La impopularidad de las medidas exigidas en plena crisis lleva a posponer las decisiones requeridas. Después de casi una década de aplazamiento, los bancos no están dispuestos a considerar nuevas renegociaciones de la deuda, sin intervención del FMI. Le corresponde a Carlos Andrés Pérez, reelegido a la Presidencia de la

²¹ Carrillo Batalla, Tomás Enrique, presidente de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, La Reforma del Sistema Fiscal venezolano, Caracas, 1986, p.14



República para el periodo 1990-1995, adoptar las duras medidas recomendadas por este organismo internacional para hacerle frente al virtual colapso de la economía: eliminación de subsidios, aumento de tarifas de los servicios públicos y la duplicación del precio de la gasolina, liberación de la tasa de interés y recortes draconianos en el gasto público. Este "gran viraje", como vino a denominarse la aplicación del paquete de medidas recomendado por el FMI, produjo una explosión social sin precedentes que unida a las graves denuncias de corrupción que se venían haciendo de tiempo atrás, prefiguró las condiciones para la destitución del Presidente en 1993.

Dentro de las medidas de carácter tributario que se implementaron dentro de la concepción neoliberal de las recomendaciones del FMI se encuentran la reforma del impuesto sobre la renta de 1991 y la introducción del impuesto al valor agregado las cuales habrían de cambiar el panorama de los ingresos públicos no petroleros. Buscando una mayor neutralidad de los impuestos en las decisiones de los actores económicos respecto de la inversión y el ahorro se procedió a disminuir considerablemente las tarifas establecidas en la Ley de impuesto sobre la renta de 1986 para personas naturales y asimiladas y para personas jurídicas. Las primeras se redujeron sustancialmente para todos los intervalos de renta, quedando la máxima en 30% frente al 45% anterior. Las de 15% y 30% aplicables a sociedades se refundieron en una sola de 20% para el primer tramo y se rebajaron del 50% al 30% en el de mayores rentas.²² Esta reforma fue complementada en 1993 con la Ley de Impuesto a los Activos Empresariales²³ que estableció una especie de renta presuntiva al gravar con una tarifa del 1% los activos tangibles e intangibles de propiedad de las personas jurídicas o naturales comerciantes sujetas al impuesto sobre la renta, orientada a combatir la evasión y establecer un mínimo de tributación.

En ese mismo año, se introdujo el impuesto al valor agregado IVA, el cual fue sustituido por el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al por mayor (ICSVM) en 1994. En materia de la alícuota a pagar, se contempló un mecanismo flexible consistente en su fijación anual durante el proceso de aprobación del Presupuesto Nacional dentro de un límite mínimo del 5% y uno máximo del 20%, siendo el límite mínimo para los bienes de consumo suntuario el 10%.²⁴ Ya para 1995, los ingresos fiscales generados por este

nuevo impuesto superan a los del impuesto sobre la renta para representar el 3.5% del PIB.²⁵ En 1994 se introduce temporalmente el impuesto al débito bancario para obtener recursos. En el gráfico 6, se puede observar cómo se modifica con estas medidas la composición de los ingresos tributarios no petroleros a partir de este momento, regresando a depender el erario principalmente de los impuestos indirectos, por definición regresivos, así sean neutrales para las decisiones de ahorro e inversión.

En 1999, el gobierno de Hugo Chávez Frías modifica sustancialmente la legislación del impuesto sobre la renta. Como primera medida, se generaliza la extraterritorialidad del tributo introduciendo el concepto de renta mundial. En adelante los ciudadanos y residentes en Venezuela deberán tributar sobre la totalidad de las rentas que obtengan, tanto en el país, como en el exterior. Esta reforma ha sido acompañada de la firma de un Tratado para evitar la doble tributación internacional con los Estados Unidos. La Ley de 1999 incorpora a la tributación, igualmente, los dividendos de los accionistas de sociedades y establece sofisticados mecanismos de transparencia para combatir la evasión y elusión entre sociedades vinculadas. En el 2001, una nueva reforma establece una tarifa proporcional del 36% a las personas jurídicas sobre el valor de las utilidades efectivamente repartidas conforme a su contabilidad interna, en exceso de las arrojadas por la contabilidad fiscal. Como medida recaudatoria, aplica nuevamente el impuesto al débito bancario por un año en 1999 y propone nuevamente su aplicación en el 2002.

El Gobierno actual ha emprendido una reforma fiscal de la cual hacen parte las leyes mencionadas y otras, tanto expedidas mediante decreto en uso de las facultades de la Ley Habilitante del 2000, como proyectos de ley que están a consideración de la Asamblea Nacional. Una descripción de las medidas que comprende se encuentra en el Informe Trimestral del cuarto trimestre de 2001 de esta Oficina. Esta incluye una modificación al Código Orgánico Tributario, reformas a las leyes del IVA y de los activos empresariales, la creación de un régimen simplificado de tributación para pequeños contribuyentes, la Ley Orgánica de Hacienda Estatal, para mencionar las más relevantes para este estudio. Todavía es demasiado prematuro medir el impacto que tendrán sobre los ingresos fiscales, dado que muchas están todavía en proceso de discusión, razón por la cual se posterga su análisis para otra oportunidad.

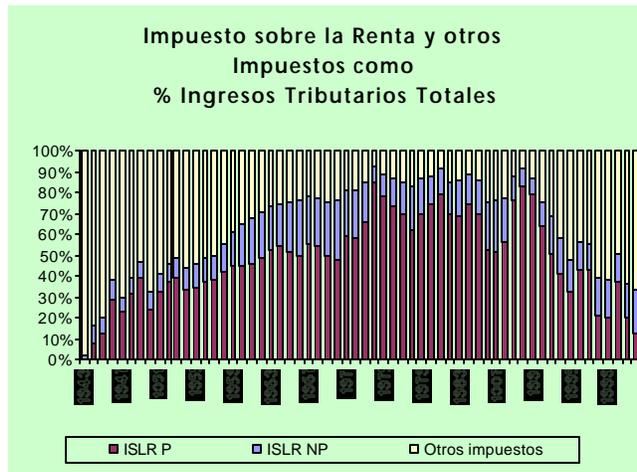
²² Gaceta Oficial No. 4300 extraordinario del 13 de agosto de 1991, Arts. 53, 55 y 56.

²³ Decreto No. 3266 de 26 de noviembre de 1993, Gaceta Oficial No. 4654 de 1º de diciembre de 1993

²⁴ Decreto 187 de 1994, Artículo 25, Gaceta Oficial No. 4.727 Extraordinario de 27 de mayo de 1994.

²⁵ Casanegra, Milka, Pellechio, Anthony y otros, Venezuela: Fortalecimiento de los ingresos tributarios no petroleros, FMI, Departamento de Finanzas Públicas, marzo de 1996.

Gráfico 6



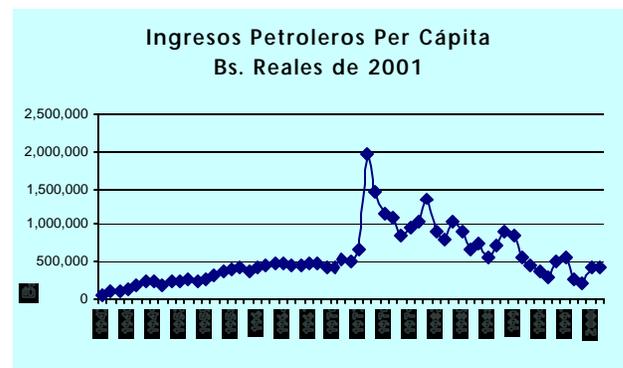
La Evolución de los Ingresos Fiscales y del Gasto Público desde 1943

En las secciones anteriores hemos mostrado que el Estado venezolano tiene niveles de ingresos tributarios sustancialmente más bajos que el resto de la región, y hemos descrito la evolución de la legislación tributaria que lleva a esa situación. Lo que comienza a manifestarse claramente como resultado de este análisis es que hay una diferencia significativa entre el cuadro que puede mostrarnos una visión estática de la política fiscal venezolana que la que obtenemos de una revisión del comportamiento dinámico que la historia nos revela. Por ejemplo, del análisis que emerge de las comparaciones internacionales que encontramos en la sección 2, se podría inferir erradamente que la escogencia de tener una baja tributación interna puede ser hecha por un país como Venezuela con recursos petroleros que le aseguran otra fuente de financiamiento. Una estrategia de este tipo sería factible, sin embargo, sólo si pudiésemos razonablemente prever que los ingresos petroleros continuarán proveyendo en el futuro una cantidad de recursos relativamente constantes. En la sección 3, sin embargo, hemos visto que la legislación venezolana ha comenzado a abocar el fortalecimiento de la recaudación interna a medida que las necesidades fiscales se han hecho más exigentes. En esta sección mostraremos que esas exigencias provienen de una tendencia descendente continua de los ingresos fiscales petroleros.

El Gráfico 7 muestra el ingreso fiscal petrolero venezolano por habitante. La idea de este indicador es capturar qué cantidad de bienes y servicios el Estado venezolano podía proveer a sus ciudadanos sólo sobre la base de sus ingresos petroleros. El Gráfico 7 mide este ingreso en términos de bolívares

reales de hoy en día (año 2001), de forma que las cifras midan las variaciones en poder adquisitivo. Desde 1998, estos ingresos han oscilado entre doscientos y cuatrocientos mil bolívares por habitante. Algo que es muy llamativo es que este ingreso es similar al que el país tuvo durante los años cincuenta y es sustancialmente inferior a lo que ha tenido en cualquier momento desde los años sesenta. El Gráfico muestra claramente que, desde el primer boom petrolero de los años setenta, los ingresos fiscales petroleros han descendido continuamente. Es posible, incluso, afirmar que la bonanza de los setenta fue apenas una interrupción temporal de la tendencia de los ingresos petroleros venezolanos a caer.

Gráfico 7



Las cifras mostradas en el Gráfico 7 han sido expresadas en términos de bolívares reales por habitante. Esto se hace con la intención de poder comparar el valor adquisitivo de los ingresos del gobierno en períodos entre los cuales bs niveles de precios experimentaron enormes variaciones. Sin embargo, la escogencia de la unidad de medida en este caso no es trivial, y puede llegar a ser algo engañosa. Una razón para ello es que, en ciertos momentos y por distintas razones, los gobiernos pueden verse obligados a dejar depreciar su moneda, un tema que será tratado en profundidad en el Capítulo 2. Ello puede aumentar el poder adquisitivo de los ingresos petroleros en términos de bienes y servicios nacionales, y así atenuar el efecto de la caída de esos ingresos. Asimismo, si la moneda no se deprecia lo suficientemente rápido, el poder adquisitivo de los dólares en términos de bienes y servicios comprados dentro del país puede verse disminuido. Sin embargo, estas variaciones no reflejan un verdadero aumento en la capacidad de compra que le proporcionan los ingresos petroleros a la nación, sino más bien una particular forma de distribuir esos ingresos entre el sector público y el sector privado: a medida que la moneda se deprecia más, los ingresos que el sector público deriva de sus exportaciones serán mayores, pero a costa de

disminuir el valor de los ingresos de aquellos agentes privados que son importadores netos. Una medida alternativa de los ingresos fiscales, la cual corrige este sesgo (aunque no está exenta de otros problemas), los expresa en términos de dólares reales per cápita. Esta medida se muestra en el Gráfico 8.²⁶ Allí se hace sumamente claro que los ingresos de los cuales dispone actualmente el país son sustancialmente menores a los que ha tenido en cualquier momento desde los años cuarenta.

Gráfico 8



Otra forma de medir los ingresos fiscales es como porcentaje del Producto Interno Bruto. Esta medición se presenta en el Gráfico 9. Ella es útil porque la demanda de bienes y servicios públicos de un país tiende a crecer cuando su nivel de ingreso crece, y a disminuir cuando su nivel de ingreso cae. En un caso en el cual el PIB estuviese creciendo pero los ingresos fiscales se mantuviesen constantes, el Estado estaría perdiendo la capacidad de satisfacer las necesidades de acción pública que surgen en una economía más rica. Dado que el Producto Interno Bruto por habitante en Venezuela ha venido cayendo desde la década de los ochenta, el descenso de los ingresos petroleros parece menos marcado cuando utilizamos esta medida, pero sin embargo sigue siendo importante. En este Gráfico podemos distinguir entre una época de ingresos que crecían más rápido que el PIB (1943-1951), otra fase de ingresos estables (con una ligera tendencia al crecimiento) en una razón de alrededor de 10% del PIB, una tercera fase de ingresos muy altos y sumamente volátiles, pero generalmente por encima del promedio de la fase anterior (1974-

1991), y de una última fase igualmente volátil pero con ingresos por lo general inferiores al 10% del PIB (1992-2002).

Gráfico 9



Hay un mensaje claro de los tres gráficos: Venezuela tiene hoy sustancialmente menos ingresos petroleros que los que tenía durante los años sesenta (y, de acuerdo con algunas mediciones, que lo que tenía en los años cincuenta). Este hecho es de interés porque, a pesar de que en el discurso político venezolano hay consenso en torno a la caída de los ingresos petroleros, este consenso sólo implica un acuerdo sobre el hecho de que los tiempos del *boom* quedaron atrás. De lo que usualmente no nos percatamos es del hecho de que el país está en una posición mucho más débil que antes del *boom* petrolero de los años setenta.

El hecho de que la disponibilidad de recursos petroleros es aproximadamente similar a la que existió en los años cuarenta y cincuenta es llamativo, dado que el rol del Estado en la economía venezolana es hoy en día mucho más extenso que en esa época. Como veremos más adelante, el gasto público en 1943 alcanzaba apenas un 9,48% del PIB. El resultado de la confluencia de estos dos factores – una ampliación en el rol del Estado sin una ampliación permanente de los medios para financiarlo – ha sido una creciente insuficiencia de los recursos que tiene el Estado venezolano para atender a su funcionamiento.

¿Cuáles son las razones detrás de esta caída en los ingresos petroleros per cápita? El Cuadro No. 4 muestra una descomposición de la variación de estos ingresos que es sumamente ilustrativa. Por un lado, vemos que la producción petrolera venezolana no ha presentado ninguna tendencia sistemática a crecer desde la década de los cincuenta, y ha incluso decrecido desde los sesenta.. Dado que la población venezolana ha experimentado un crecimiento promedio de 3,17% anual, la producción petrolera por

²⁶ Utilizamos el Índice de Precios al Consumidor de Estados Unidos como deflactor ya que este es el que mejor captura las variaciones en los precios de bienes y servicios de consumo final, los cuales ocupan la mayor parte de los gastos del gobierno. Una literatura reciente ha señalado que este indicador ha sistemáticamente sobreestimado las variaciones en los precios; por lo tanto lo corregimos con la estimación de sesgo hecha por Costa, Dora L., "Estimating Real Income in the United States from 1888 to 1994: Correcting CPI Bias Using Engel Curves", en *Journal of Political Economy*, Vol. 109, No. 6, Dic. 2001, The University of Chicago Press.

habitante (columna 2) ha disminuido fuertemente desde los años cincuenta. Por otro lado, el precio real de ese petróleo tampoco ha crecido, y la participación fiscal, si bien es más alta que en los años previos a la nacionalización, ha tendido a decrecer a partir de los años setenta. La combinación de estos factores ha llevado a que las exportaciones petroleras por habitante hayan disminuido apreciablemente.

Cuadro 3

Producción de Petróleo, Precio de Exportación y Participación Fiscal, 1940-2001

	Producción de crudo (Millones de Barriles diarios)	Población	Producción por habitante	Precio promedio de exportación (Dólares reales de 2001)	Participación del ingreso fiscal en las exportaciones
1940-49	852,48	4.387.085	0,194	12,52	28,22%
1950-59	2143,60	5.990.000	0,358	15,28	31,15%
1960-69	3319,15	8.595.000	0,386	10,85	48,82%
1970-79	2821,95	12.274.000	0,230	26,03	67,88%
1980-89	1878,98	16.953.000	0,111	37,22	63,43%
1990-2001	2711,67	22.089.936	0,123	18,40	54,46%

Fuente:

Producción y precio: International Petroleum Statistics Report, Energy Information Administration.

Población: INE

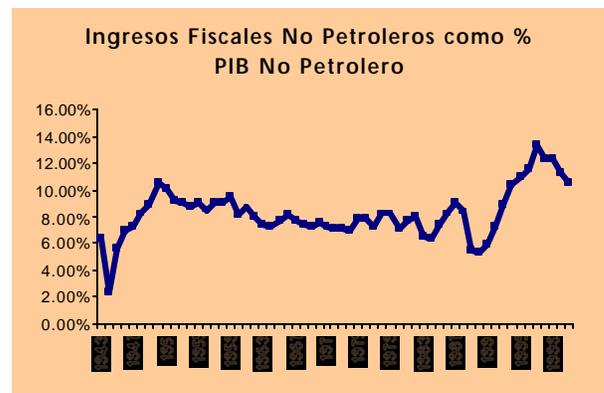
Participación fiscal: OCEPRE y BCV.

Cualquier predicción del comportamiento futuro de nuestros ingresos petroleros que se haga en base a esta simple tendencia sería algo aventurada. Sin embargo, no es evidente que ninguno de los factores que inciden sobre la caída de los ingresos petroleros fiscales por habitante mostrados en el Cuadro 3 tienda a revertirse. De hecho, un escenario en el cual tanto la producción como los precios reales del petróleo se mantienen constantes y la población sigue creciendo generaría una mayor caída en estos ingresos, aún si la participación fiscal no se sigue deteriorando. Este escenario, en el cual el país cada vez tiene menos ingresos petroleros a su disposición, no se puede descartar.

Dado este comportamiento de los ingresos petroleros, ¿cómo se han comportado los ingresos no petroleros durante el período de estudio? El Gráfico 10 presenta los ingresos fiscales no petroleros, medidos esta vez como % del PIB no petrolero. Esta medida es la más adecuada si se quiere medir el porcentaje de recursos de la economía interna que se está dedicando a la actividad del Estado. Ello nos

permite ver no sólo el nivel de la carga tributaria (la cantidad de recursos de la economía no rentística que se están dedicando al financiamiento del Estado) sino también obtener una medida del esfuerzo tributario que el Estado está haciendo a través de la legislación y el fortalecimiento institucional. El Gráfico muestra que, después de una etapa inicial de crecimiento asociada a las reformas fiscales hechas a principios de los años cuarenta, estos ingresos se estabilizaron durante los años cincuenta en alrededor de 9% del PIB no petrolero. Sin embargo, a principios de los años sesenta los ingresos no petroleros comienzan a sufrir un debilitamiento. Este debilitamiento tiene que ver en gran parte con el efecto de la disminución de los impuestos indirectos a partir de 1962, el cual sobrepasó en magnitud al aumento de recaudación por concepto de Impuesto Sobre la Renta a actividades no petroleras que ocurre después de los aumentos de tarifas en 1961.²⁷ Los ingresos no petroleros caen entonces a un rango entre 7 y 8 % del PIB no petrolero. Durante los años setenta y ochenta, estos ingresos se vuelven más inestables, inestabilidad que refleja la mayor amplitud de los ciclos económicos que comienza a vivir la economía venezolana después del primer *boom*. En 1989, sin embargo, ocurre una caída muy fuerte de los ingresos petroleros, la cual en parte se debe a la reducción generalizada de aranceles pero principalmente está asociada con una disminución en la recaudación de Impuesto Sobre la Renta a actividades no petroleras. Este impuesto se vio considerablemente debilitado por la reforma que de él se hizo en 1991, la cual disminuyó sustancialmente su recaudación. Es sólo a partir de 1993, cuando entra en vigencia la propuesta de Impuesto al Valor Agregado, que comienzan a fortalecerse sustancialmente los ingresos no petroleros.

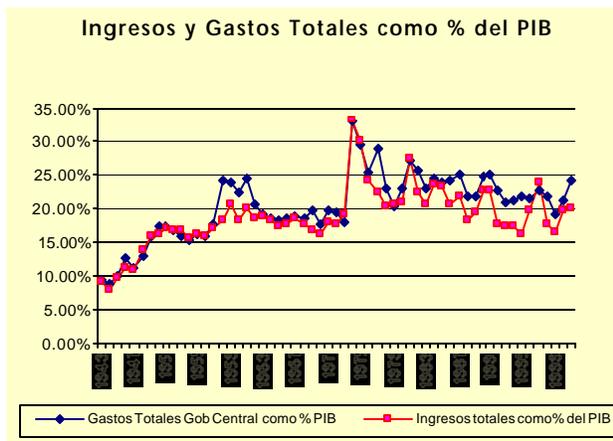
Gráfico 10



²⁷ Entre 1958-61 y 1962-64 los ingresos por ISLR no petrolero aumentaron, medidos en bolívares reales de 2001, en 26,3%, levemente por encima de la tasa de crecimiento del PIB no petrolero. Sin embargo, la recaudación por otros impuestos cayó en 9,5% en términos reales.

El fortalecimiento reciente de los ingresos no petroleros en los últimos años no ha sido suficiente como para contrarrestar la caída en los ingresos petroleros. En el Gráfico 11 mostramos la participación en el PIB de los ingresos totales. Desde los años setenta, estos ingresos han disminuido continuamente, y desde principios de los años noventa han oscilado entre 15 y 20 % del PIB. A pesar de que este es un porcentaje similar al de los ingresos totales del país durante los años sesenta, el Gráfico 11 también muestra que el comportamiento del gasto público ha sido distinto. Después de los años setenta, la participación en el PIB del gasto venezolano ha tendido a permanecer en niveles superiores al 20%. Como este Gráfico muestra, la economía venezolana había típicamente sostenido posiciones bastante cercanas al equilibrio fiscal hasta 1974: la brecha fiscal promedio entre 1943 y 1973 fue de 1,05% del PIB (0,34% si se excluye el período presidencial de Rómulo Betancourt entre 1958 y 1962). Entre 1974 y 2001, esa brecha pasó a promediar 2,67% del PIB, y entre 1990 y 2001 ha promediado 3,23% del PIB.²⁸

Gráfico 11



En otras palabras, pareciera que en los años setenta el gasto público aumentó permanentemente, para situarse en un nivel superior al que había ocupado previamente. A partir de ese momento, los ingresos comenzaron a disminuir, pero el gasto no disminuyó con ellos. Esa diferencia entre un gasto que oscila entre 20 y 25% del PIB y unos ingresos totales decrecientes ha hecho surgir una brecha fiscal estructural. Tal vez lo más llamativo del Gráfico 11 es que la tendencia decreciente de los ingresos totales no da señales de detenerse, mientras los gastos tampoco dan señales de disminuir. De mantenerse las

²⁸ En lo que sigue nos referimos a la diferencia entre los ingresos ordinarios y los gastos totales como la brecha presupuestaria. Este concepto es ligeramente distinto al de déficit fiscal, ya que en el cálculo del déficit fiscal se toman en cuenta ingresos no recurrentes.

tendencias observadas en los últimos años, la brecha fiscal venezolana podría incluso aumentar durante los próximos años.

Es tentador concluir, a partir del análisis del Gráfico 11, que la brecha fiscal estructural que presenta Venezuela se puede atribuir a una respuesta asimétrica a los aumentos en los ingresos petroleros. Sin embargo, tal evaluación debería hacerse con mucha cautela. La mayoría de los países latinoamericanos aumentaron su nivel de gasto público entre los años setenta y los años noventa: la participación del gasto en el PIB para la lista de países latinoamericanos representados en el Cuadro No. 1²⁹ aumentó de 17,75% a 18,85% entre la década de los setenta y la década de los noventa. Si se excluye a Chile del grupo de comparación (la cifra de gasto público en Chile durante los años setenta está altamente influida por los niveles de gasto del gobierno de Allende), el aumento es de 15,82% a 18,53%. Este fenómeno pareciera indicar que cambios en la concepción prevaleciente sobre el rol del gobierno que ocurrieron en América Latina durante este período llevaron a un aumento en el tamaño del gobierno, y que en Venezuela estos cambios hubiesen operado aun en ausencia del *boom* petrolero de los años setenta.

Sin embargo, la lección que si se manifiesta a partir del análisis de estas cifras es que el problema fiscal venezolano surge de la combinación de tres tendencias: una caída de los ingresos petroleros por habitante, un aumento insuficiente de los ingresos no petroleros, y un gasto que, desde los años ochenta, se ha mantenido estable en niveles por encima del total de los ingresos. Estas tres tendencias han dado surgimiento a una brecha fiscal estructural que tiene que ser corregida si se desea asegurar una situación fiscal sostenible.

CONCLUSIONES

Este ensayo ha identificado las causas de la tendencia deficitaria de la gestión fiscal venezolana. Esta tendencia proviene de la combinación de una tendencia de los ingresos petroleros a caer, una recuperación insuficiente de los ingresos fiscales no petroleros, y un sostenimiento del gasto por encima del nivel total de ingresos. La combinación de estas tres tendencias ha dado lugar al surgimiento de una brecha de aproximadamente 3% del PIB.

La reducción de esta brecha es una de las tareas más urgentes para la economía venezolana. Para comprender la magnitud de los problemas que puede

²⁹ Con la excepción de Bolivia, que carece de datos para la década de los setenta.



esperar una economía con una brecha de esta magnitud, es útil señalar que, si se quiere mantener una proporción entre la deuda y el Producto Interno Bruto de 33% (una magnitud prudente para un país en desarrollo) es necesario que la tasa de crecimiento porcentual del PIB triplique en promedio a la brecha presupuestaria. En otras palabras, Venezuela tendría que crecer al 9 % anual con los niveles de brecha presupuestaria que han venido presentando. Si creciese a una tasa del 6 % anual, la deuda terminaría alcanzando un nivel equivalente aproximadamente al 50% del PIB, el cual es similar al nivel de Argentina en los actuales momentos. Es evidente que tales niveles de tasa de crecimiento no guardan ninguna relación con el desempeño reciente de la economía venezolana, lo cual indica que la situación fiscal venezolana es altamente insostenible.

La relación deseada entre la deuda y el PIB también sirve para intentar calcular la magnitud de la reforma fiscal necesaria. Si asumimos que lo prudente para Venezuela es mantener una relación deuda/PIB igual a 1/3, y asumimos que la economía crecerá a una tasa de 3% anual, entonces nuestra brecha presupuestaria promedio debe ser de 1 % del PIB. Durante los últimos años, Venezuela ha excedido ese límite en aproximadamente 2 % del PIB. Esta es la magnitud de la reforma fiscal necesaria.

Una brecha promedio de 3% del PIB, tal como la que ha surgido en Venezuela, es altamente preocupante. A pesar de que en ciertos años determinados brechas de esta magnitud pueden ser financiadas sin mucha dificultad, ellas llevan a un crecimiento de la deuda explosivo. Por ejemplo, una economía con una tasa de crecimiento de 3% del PIB y una brecha presupuestaria de 3% del PIB y que tenga niveles de deuda similares a los que actualmente tiene Venezuela, en un plazo de doce años llegaría a una relación deuda/producto similar a la que tiene actualmente Argentina, de 50% del PIB, y en el largo plazo llegaría a tener una deuda pública equivalente al 100% de su producto. La mayoría de los países en vías de desarrollo se enfrentan a una fuerte crisis financiera antes de alcanzar tales niveles de endeudamiento. El hecho de que, de no controlarse este aumento de la deuda, su acumulación podría tener consecuencias desastrosas para la economía obliga a pensar en la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal estructural.

La poca flexibilidad de los ingresos no petroleros y del gasto público para ajustarse a la caída de los ingresos petroleros es una muestra de cómo los países que tienden a desarrollar instituciones que se adaptan a ciertas realidades históricas se encuentran con grandes dificultades a la hora de modificar esas instituciones. Este proceso ha sido llamado por Brian

Arthur “dependencia de la ruta tomada” (*path-dependence*): cuando se toma una determinada vía de desarrollo institucional, las instituciones que se generan tienden a su vez a generar mecanismos para su autosostenimiento. Las instituciones fiscales son un ejemplo de este proceso. La formación de una legislación tributaria laxa y el surgimiento de un Estado proveedor de servicios públicos no esenciales puede haber parecido natural en un contexto de abundantes recursos petroleros; sin embargo, cuando ya ella está instituida, removerla se hace mucho más difícil de lo que hubiese sido crear una estructura diferente en un principio.