

Repúblicas aéreas

Francisco Rodríguez¹

Fue en diciembre de 1812 que Simón Bolívar, al tratar de comprender el reciente colapso del intento de independencia venezolana, utilizó por primera vez el concepto de “Repúblicas aéreas.” Así llamó el Libertador a las repúblicas construidas sobre la base de lo ideal y no de lo posible, con “filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados.” En ese texto que hoy llamamos el Manifiesto de Cartagena, Bolívar le otorga un rol fundamental al fracaso económico dentro de su explicación del desplome de la Primera República:

“La disipación de las rentas públicas en objetos frívolos y perjudiciales, y particularmente en sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores, provinciales y federales, dio un golpe mortal a la República, porque la obligó a recurrir al peligroso expediente de establecer el papel moneda, sin otra garantía que las fuerzas y rentas imaginarias de la confederación. Esta nueva moneda pareció a los ojos de los más, una violación manifiesta del derecho de propiedad, porque se conceptuaban despojados de objetos de intrínseco valor, en cambio de otros cuyo precio era incierto y aun ideal. El papel moneda remató el descontento de los estólidlos pueblos internos, que llamaron al comandante de las tropas españolas, para que viniese a librarlos de una moneda que veían con más horror que la servidumbre.”²

Posteriormente, el tema de la responsabilidad fiscal se iba a convertir en una de las obsesiones recurrentes de Bolívar. El fracaso de la Primera República lo llevó a comprender con mucha claridad los peligros que emanaban de un gobierno que intenta gastar lo que no tiene. Es por ello que, ya lograda la Independencia, Bolívar pondrá tanto énfasis en el fortalecimiento de los ingresos tributarios y en la austeridad en el gasto, hasta llegar al grado de tomar medidas en extremo impopulares tal como la revocatoria del sueldo a los militares que estaban fuera de servicio activo. Tan fuerte era el énfasis que el Libertador puso sobre la necesidad de fortalecer la recaudación que, años más tarde, uno de sus detractores llegaría a proponer que se indultase a todos los que habían sido condenados por contrabando y malversación de rentas públicas, alegando que estos también habían sido víctimas de la “tiranía” del Libertador. El énfasis de Bolívar sobre la disciplina fiscal lo llevó a enfrentarse con grandes dilemas, tales como la aparente incompatibilidad entre su afán por lograr la extensión a todos los estratos sociales de un sistema educativo público con las graves restricciones presupuestarias de la República naciente; en un intento por resolver esta contradicción Bolívar trajo al educador británico Joseph Lancaster a Venezuela: Lancaster había ideado un sistema de enseñanza donde los alumnos de grados superiores enseñaban a los de grados inferiores, permitiendo hacer presupuestariamente factible el intento de proveer educación pública y universal.

Lamentablemente, este énfasis del Libertador por la responsabilidad fiscal no encontró eco en el manejo posterior de las finanzas públicas en la América Latina. Tanto en el Siglo XIX como en el XX, los gobiernos latinoamericanos constantemente intentaron gastar más de lo que tenían, desatando procesos inflacionarios que tuvieron un

¹ Economista

² *Obras Completas*, Vol. III, pp. 543.

efecto permanente sobre las posibilidades de desarrollo de la región; de acuerdo con algunos estudios, la principal causa del bajo desempeño económico latinoamericano durante la época de la posguerra ha sido su alto nivel promedio de inflación, generado a su vez por la falta de disciplina fiscal.³

El vínculo entre la inflación y la falta de disciplina fiscal esbozado por Bolívar, así como la comprensión básica de que una nación no puede gastar el dinero que no tiene, es una de las lecciones básicas que cualquier país aprende en la transición hacia la madurez económica. Tal vez la principal contribución de la perspectiva de los macroeconomistas a la interpretación de los problemas fiscales es la comprensión de que las finanzas públicas estatales no son diferentes, en este respecto, de las finanzas personales: tanto los países como las personas tienen tarde o temprano que pagar lo que gastan. Por supuesto que a veces es doloroso aprender esta lección – como cuando uno se da cuenta de que no tiene dinero en la cartera para pagar el almuerzo que acaba de terminar, o como cuando un gobierno se encuentra con que tiene que escoger entre dejar de pagar sueldos y dejar de pagar la deuda.

En el caso venezolano, esta dificultad de comprensión se ha visto exacerbada por la disponibilidad de abundantes recursos de origen petrolero que nos permitieron durante un buen tiempo financiar la operación del sector público sin la necesidad de imponer la misma carga impositiva sobre la actividad privada que la de otros países latinoamericanos. Numerosos estudios han mostrado que Venezuela se distingue del resto de la región por una carga tributaria privada relativamente baja. Contrario a la sabiduría convencional, esta baja carga tributaria no parece deberse principalmente a que tengamos niveles de evasión más altos que el resto del continente sino a una legislación tributaria plagada por exenciones, desgravámenes y, en algunos casos (en particular el de los impuestos específicos) tasas sustancialmente más bajas. La decisión consciente de formar una estructura fiscal con bajos niveles de tributación privada caracterizó la formulación de políticas económicas a partir de 1945. Rómulo Betancourt la explicaba con el siguiente razonamiento: “Si los impuestos percibidos de las actividades económicas más rentables [es decir, la industria petrolera] cubrían el mayor porcentaje de los gastos públicos, era de conveniencia nacional que se disminuyeran los impuestos directos sobre rentas de empleados, de empresarios medios y pequeños, de las capas más débiles, en síntesis, de la economía venezolana. Esa medida fue complementada con la eliminación de un número apreciable de impuestos indirectos.”⁴

Cualquiera que sea el mérito que se le puede atribuir al razonamiento de Betancourt (y este tema lo enfrentó con pensadores como Uslar Pietri y Alberto Adriani, quienes planteaban que la renta petrolera, en vez de ser redistribuida a la población a través de impuestos más bajos o un gasto corriente mayor, debía ser invertida en el sector productivo no petrolero), hoy ya no puede servir para justificar nuestra estructura tributaria. La razón es simple: Venezuela tiene muchos menos recursos petroleros que los que tenía a su disposición en décadas recientes. Durante los años sesenta (antes del primer *boom* petrolero), el Estado venezolano recibía el equivalente (a precios de hoy) de 506 mil bolívares anuales por habitante en contribuciones fiscales del sector petrolero. En la década de los setenta, esa cifra aumentó a 1,08 millones de bolívares. Durante el

³ Ver en particular los resultados de Barro, Robert J. (1998) *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*.

⁴ *Venezuela, Política y Petróleo*, p. 244.

año 2002, alcanzará apenas 238 mil bolívares. Ese descenso fuerza una escogencia sumamente difícil como sociedad: o estamos dispuestos a gastar 846 mil bolívares menos por habitante en el sector público (y aceptar los consiguientes recortes de gasto y despidos masivos), o cada uno de nosotros tiene que desembolsar 846 mil bolívares adicionales al año de nuestros propios bolsillos.

La administración del Presidente Chávez constituía – y, en mi opinión, sigue constituyendo – una oportunidad envidiable por atacar el problema fiscal a través de una profunda reforma estructural. Por un lado, el planteamiento central de esta administración – el de reorientar el gasto público hacia el área social – es simplemente imposible de lograr sin un fortalecimiento de nuestros ingresos tributarios y una mejora sustancial en la eficiencia del gasto. Por otro lado, su poca dependencia sobre grupos económicos organizados le permite plantear una reforma tributaria que afectaría considerablemente a intereses creados que, bajo otro régimen político, podrían fácilmente bloquearla (como de hecho consistentemente lo hicieron en el pasado).

Lamentablemente, el planteamiento fiscal que ha acompañado a la formulación de la política económica reciente parece estar sustentado sobre una concepción del problema fiscal como un problema transitorio generado por una combinación de shocks externos negativos, ocasionando que las reformas estructurales pierdan relevancia dentro de la agenda de discusión. Este énfasis en el aspecto coyuntural ha generado asimismo la peligrosa percepción de que el reciente aumento de los ingresos petroleros es suficiente como para dejar al lado las preocupaciones que llevaron a la necesidad de adoptar las medidas anunciadas el 12 de febrero. Poniendo a un lado el simple hecho de que, aún si el precio promedio de la cesta venezolana alcanza \$20 este año, nuestras dificultades fiscales estarán muy lejos de solucionarse, hay un problema aún más básico con esta concepción: detrás de ella se esconde el deseo de que nuestros problemas puedan ser solucionados por brotes episódicos de suerte, permitiéndonos así postergar las decisiones difíciles hasta que ya no sean necesarias. Ya en el pasado la realidad se ha ocupado de bajarnos con un duro golpe a la tierra cuando pensábamos que podíamos escaparnos tan fácilmente de ella. En algún momento nos percataremos de que nos toca quedarnos en la tierra y comenzar a construir nuestra nación sobre ella.