

Dependencia Institucional de la Trayectoria en las políticas tributarias de Venezuela y Brasil 1940-2000

Alejandro E. Cáceres¹

prionnsa@gmail.com

Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)

Resumen

La convergencia tardía de la política impositiva de Venezuela con respecto a Brasil a una que contemplara impuestos directos e indirectos en la segunda mitad del siglo XX, se explica a través de la Dependencia de la Trayectoria Institucional, desarrollada por Douglass C. North.

Esta conclusión deriva del cumplimiento de tres condiciones que están presentes en el proceso. En primer lugar, los patrones de políticas impositivas de Venezuela y Brasil se modelan en trayectorias claramente definidas. En el caso de Venezuela, desde los cuarentas y hasta los ochenta tomó una trayectoria de políticas basadas en impuestos directos e indirectos, y en los noventas se movió hacia una trayectoria balanceada de impuestos directos e indirectos. En el caso de Brasil, en los cincuenta tenía una trayectoria basada en impuestos directos, en tanto que a partir de los sesentas y por el resto del siglo XX se movió a una trayectoria de políticas balanceadas entre impuestos directos e indirectos. En segundo lugar, las elecciones tomadas en cada período fueron canceladas por palancas de cambio que fueron parte de un andamiaje institucional que ofrecía retornos crecientes, o de modelos subjetivos del entorno. En el caso de Venezuela de los sesentas a los ochentas, el modelo subjetivo de “Sembrar el Petróleo” fue una palanca de cambio para modelar las elecciones de políticas, siendo reemplazado por el modelo subjetivo de Apertura, así como también entre los sesentas y ochentas la palanca de cambio de los retornos crecientes de estabilidad política está presente. En cuanto a Brasil el modelo subjetivo de Desarrollo fue la palanca de cambios para las elecciones de políticas los sesentas y setentas, y fue reemplazado por el modelo subjetivo de Apertura en los ochentas y noventas, así como también entre los sesentas y setentas los retornos crecientes de la estabilidad política están presente. En tercer lugar, la convergencia de la política impositiva de Venezuela con Brasil generó altos costos a las instituciones dado que es considerado una reversión de la trayectoria. Estos costos incluyen descontento civil y militar que derivaron en levantamientos con altos costos humanos y económicos, la destitución del Presidente, y el deterioro estructural del andamiaje institucional democrático.

Palabras clave: Dependencia Institucional de la Trayectoria, Política Tributaria, Venezuela, Brasil.

¹ Doctorando en Historia (UCAB). Maestría en Economía e Historia (Universidad de Utrecht). Maestría en Finanzas (IESA) e Ingeniero Industrial (UCAB). Profesor de Estrategia e Historia Empresarial en el IESA, y de Historia Empresarial y Desarrollo Económico (Historia Económica) en la UCAB. Galardonado en 2018 con el Premio para Jóvenes Historiadores “Rafael María Baralt” (ANH/Bancaribe) por su obra “Londres en Caracas y La Haya en Maracaibo” (2019). Co-Autor del “Venezuelan Historical Dictionary” (2018).

Institutional Dependency of the trajectory in the taxes policies of Venezuela and Brazil 1940-2000

Abstract

The late convergence of Venezuelan taxing policy in respect of Brazil to a balanced indirect/direct tax-based policy in the second half of XX century is explained by Institutional Path Dependence. This argument is supported on the compliance of three conditions. First, the tax policy patterns of Venezuela and Brazil can be modeled in clearly defined paths. In the case of Venezuela from the 1950s and until 1980s took a direct tax-based policy path, and in the 1990s shifted to a balanced direct-indirect tax-based policy path. As for Brazil, in the 1950s had a direct tax-based 23 policy path, shifting in the 1960s to a balanced indirect-direct tax-based policy by implementing two-layer Value Added Tax reform, and keeping this path for the rest of the period. Secondly, the choices taken in each period were shaped by drivers that are either: (1) part of institutional framework offering increasing-returns, or (2) subjective models of the environment. In the case of Venezuela from the 1960s until 1980s *Sembrar el Petroleo* subjective model was a driver to shape choices, being replaced in the 1990s by the *Apertura* subjective model; and in 1960s and 1980s the driver of increasing returns of political stability is also present. As for Brazil the subjective model of *Desenvolvimento* was a driver for the choices in the 1960s, and was then replaced by the *Apertura* subjective model in the 1980s and 1990s; during the 1960s the increasing returns of political stability is also present as a driver of the choices taken. Thirdly, the convergence of Venezuelan tax policy in respect of Brazil posed high costs to the institutions since it is considered a reversion of path. These costs include civil and military unrest, leading to the demotion of a President, and deterioration of the democratic institutional framework, evidenced in 1998 by the collapse of the establishment parties, and the election of a former leader of coup d'état attempts occurred in 1992. Finally, it can be argued that each country was pioneers in the world in the tax reforms of their utmost interest, Venezuela with the Hydrocarbon Act of 1943 by establishing the fifty-fifty agreement to sustain the subjective modeling of *Sembrar el Petroleo*, and Brazil with a fully-fledged indirect tax reform in 1967 to sustain the subjective modeling of *Desenvolvimento*. In turn, these choices chiseled the tax policy paths taken by both of them in the following decades, therefore history matters.

Keywords: Institutional Path Dependence, Tax Policy, Venezuela, Brazil.

ÍNDICE

1. Introducción.....	35
2. Marco Teórico y Metodológico.....	38
<i>a. Impuestos directos e indirectos</i>	<i>38</i>
<i>b. Dependencia de la Trayectoria Institucional.....</i>	<i>38</i>
<i>c. Metodología e hipótesis</i>	<i>40</i>
3. Contexto histórico de la política impositiva y el modelo de desarrollo.....	42
<i>a. Venezuela.....</i>	<i>42</i>
<i>b. Brasil.....</i>	<i>44</i>
4. Análisis de las trayectorias de políticas tributarias en Venezuela y Brasil	45
<i>a. Venezuela.....</i>	<i>45</i>
<i>b. Brasil.....</i>	<i>47</i>
5. Palancas de cambio en las elecciones de políticas impositivas.....	49
<i>a. Venezuela.....</i>	<i>49</i>
<i>b. Brasil.....</i>	<i>50</i>
6. Los costos de la reversión de la trayectoria en la política impositiva de Venezuela ..	52
.....	
7. Conclusión.....	53
8. Bibliografía.....	55
<i>a. Fuentes Impresas.....</i>	<i>55</i>
<i>b. Fuentes Electrónicas.....</i>	<i>56</i>
<i>c. Bases de Datos.....</i>	<i>56</i>

1. Introducción

Venezuela y Brasil son dos países suramericanos vecinos que experimentaron grandes transformaciones en el siglo 20. Ambos comparten una economía inicialmente basada en la agricultura y migraron hacia una dependiente de los hidrocarburos (Venezuela) y una economía diversificada orientada hacia la exportación de manufacturas y materias primas.

Sin embargo, hacia 1950 había sustanciales diferencias en el PIB per cápita de ambas naciones. Así, en 1950 la brecha de PIB per cápita de ambas naciones era de 346% (en dólares constantes de 1990 de Gheary-Khamis)². A partir de allí, Brasil va a experimentar mayores tasas de crecimiento que Venezuela, lo cual aunado al dramático colapso de la economía venezolana en la segunda mitad de los setentas y la década de los ochenta, hicieron posible que Brasil cerrara sustancialmente esta brecha, siendo para 2007 solo 67% (en dólares constantes de 1990 de Gheary-Khamis)³.

Este trabajo persigue analizar uno de los elementos de andamiaje institucional de ambas naciones que presenta diferencias muy relevantes y que podría contribuir a explicar este patrón divergente de crecimiento económico: las políticas tributarias domésticas que se implementaron entre 1940 y 2000 en ambos países.

Ambas naciones fueron pioneras en esquemas tributarios que luego fueron adoptados en otros países del mundo. En el caso de Venezuela con la Reforma Petrolera de 1943 y sus sucesivos ajustes que buscaban una repartición más equitativa de las ganancias de las compañías petroleras que operaban en el país, a través de mayores impuestos directos y regalías⁴. Mientras que Brasil es el primer país del mundo en implementar un sistema integral de impuestos al Valor Agregado en los sesentas, el cual Venezuela no implementará sino hasta finales del siglo 20⁵.

² GGDC 10-Sector Database. Groningen Growth and Development Centre.

³ Idem.

⁴ Terry L. Karl. *The Paradox of plenty*. California University Press. California. 1997. P. 87

⁵ N.T. Azaria, y Z. Robinson “The Revenue Raising Capabilities of a VAT System in Developing Countries” en *South African Journal of Economic and Management Sciences (SAJEM)*. Vol 8. Numero 1. 2005. P. 65

El Impuesto de Valor Agregado es un impuesto doméstico indirecto sobre el consumo final que ofrece la ventaja de no ser tan distorsionante para una economía como otros impuestos indirectos domésticos y no-domésticos. Más aún, al compararlo con los impuestos directos, como la tributación progresiva sobre la renta de los individuos, ofrece menos dificultades de ser implementado exitosamente en países en desarrollo⁶.

En Venezuela, la convergencia tardía de las políticas de tributación indirecta doméstica causó que la mayoría de los ingresos impositivos del Estado Venezolano fuesen generados de los impuestos directos de las empresas, representando el 80% de estos en 1945, particularmente de las empresas petroleras⁷. Cuatro décadas después, al comienzo de los noventa, era aún mayor, cercano al 90%⁸. En consecuencia, el Estado Venezolano no contaba con una fuente de fondos que hubiese permitido, además de capitalizar las ventajas antes mencionadas del Impuesto al Valor Agregado, contribuir al crecimiento económico de la Nación al: (1) estabilizar los ingresos por impuestos y los déficit presupuestarios causados por los shocks externos negativos, como los colapsos en los precios petroleros en los ochenta y noventa, y (2) lleva al Estado a dar una mayor rendición de cuentas ante sus ciudadanos, en virtud que hubiese estado recibiendo ingresos sustanciales provenientes de sus bolsillos, y no de la renta petrolera.

Es relevante mencionar que es posible extraer impuestos de los bolsillos de los ciudadanos no solo con el Impuesto al Valor Agregado sino también con impuestos sobre la renta, o a través de impuestos indirectos no domésticos como los impuestos sobre combustibles, cigarrillos o tabacos. En Venezuela para 1990, los Impuestos Individuales Directos eran casi inexistentes dado que los Impuestos Empresariales Directos generaban más del 90% de los Impuestos Totales. En el caso de los impuestos indirectos no-domésticos, estos representaban el 65% de los impuestos indirectos, es decir el 6.5% de los impuestos totales dado que los impuestos indirectos eran el 10% de los impuestos totales⁹. Por lo tanto, esto permitía al Estado Venezolano no rendir cuentas a sus ciudadanos en virtud de la baja fracción del total de impuestos que

⁶ L. Ebrill; M. Keen; J. Bodin; y V. Summers, "The Allure of the Value-Added Tax" en *Finance and Development*. Vol. 39. Número 2. Junio 2002.

⁷ Terry L. Karl. Op. Cit. P. 86.

⁸ CEPALSTAT. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁹ Ídem. Cálculos propios.

Alejandro E. Cáceres

estaban suministrando. En comparación con Brasil, las diferencias son evidentes dado que los Impuestos Empresariales Directos solo representaban el 28% del total, en tanto que los impuestos indirectos representan el 48%, lo cual muestra que los ciudadanos de Brasil estaban generando una proporción sustancial de los ingresos impositivos del Estado¹⁰.

El andamiaje teórico para este análisis proviene de la escuela de pensamiento económico Neo-Institucional, que tiene como su mayor exponente al economista estadounidense Douglass S. North, ganador del Premio Nobel, y quien hizo grandes contribuciones para poner a la historia económica en el centro de la ciencia económica.

El modelo teórico desarrollado por North establece que la “historia es importante”, dado que no es posible comprender las decisiones tomadas en el presente sin tener la traza de las evoluciones incrementales de las instituciones. Al mismo tiempo argumenta que la trayectoria (dirección final) de una economía en el largo plazo es más predecible y más complicada de revertir (altos costos), y sus palancas principales son: (1) las características de retornos incrementales de la matriz institucional, y (2) modelos subjetivos del entorno que modela las decisiones de los emprendedores políticos y económicos (élites políticas y empresariales, y trabajadores)¹¹. De allí que se pueda hablar de una “dependencia institucional de la trayectoria”.

La pregunta principal de investigación de este trabajo es ¿Cómo explica la Dependencia Institucional de la Trayectoria la tardía convergencia en los patrones de políticas tributarias de Venezuela y Brasil entre 1940-2000?

Las fuentes para el trabajo serán fuentes primarias de estadísticas económicas de desarrollo económico y evolución tributaria, fuentes secundarias de historias generales y económicas de Venezuela y Brasil que desarrollen el período de estudio con el objeto de contextualizar, y estudios de otras disciplinas de las ciencias sociales que analicen la evolución de las instituciones de las naciones a comparar.

¹⁰ Ídem. Cálculos propios.

¹¹ Douglass S. North, *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge. 1991. Pp. 100,104.

2. Marco Teórico y Metodológico

a. Impuestos directos e indirectos

Los impuestos indirectos son pagados por una entidad diferente a aquella que es pechada. Por ejemplo, un impuesto a las ventas al detal es un tributo doméstico recaudado y remitido al gobierno, a pesar que es pagado por los consumidores. Otros impuestos que caen en la categoría de impuestos domésticos indirectos son los tributos en productos terminados, gasolina, alcohol y cigarrillos¹².

Una distinción importante para los propósitos de este trabajo es la relacionada con los impuestos indirectos domésticos y no domésticos. Los tributos mencionados anteriormente son impuestos domésticos indirectos, en tanto que aquellos como los de aduanas son impuestos indirectos no domésticos.

En cuanto a los impuestos directos, estos se refieren a los que son pagados directamente por el individuo o la persona jurídica que es pechada. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta es pechado a los individuos, quienes terminan asumiendo todo el peso del impuesto, y estos no pueden ser transferidos de la entidad que es pechada a otra ¹³.

b. Dependencia de la Trayectoria Institucional

Dentro de las escuelas de pensamiento económico surgidas en el siglo XX se encuentran las llamadas “Escuelas Neo-Institucionalistas” las cuales buscan explicar instituciones sociales, económicas, políticas e históricas, tales como el gobierno, las leyes, los mercados, las empresas, las convenciones sociales o la familia, entre otras, bajo los términos de la teoría económica Neoclásica. Se le considera como el opuesto de la Antigua Escuela Institucionalista

¹² David L. Scott, *Wall Street Words: An A to Z Guide to Investment Terms for Today's Investor*. Houghton Mifflin Company. Boston. 2003.

¹³ Idem.

Alejandro E. Cáceres

Estadounidense, ya que esta perseguía aplicar el razonamiento de otras ciencias sociales en la economía, en tanto que la Neo-Institucionalista busca explicar áreas de la sociedad humana consideradas fuera de la esfera de la economía, aplicando la economía Neoclásica. Dentro de las escuelas que se han inscrito allí está la de historia económica y social de Robert Fogel y Douglass S. North, llamada la “Nueva Historia Económica”, en virtud que incorpora el uso de teorías económicas, de métodos y técnicas estadísticas para el análisis de los procesos históricos¹⁴.

Así, Douglass S. North, desarrolla el modelo teórico de la Dependencia de la Trayectoria Institucional, la cual propone que la “historia es importante” (history matters), por lo cual no es posible comprender las elecciones (choices) de la sociedad sin hacer la traza de la evolución incremental de las instituciones a lo largo de la historia. También, North argumenta que la trayectoria (dirección última) de una economía en el largo plazo es más predecible y más difícil de revertir (por sus altos costos) y sus palancas de cambio son fundamentalmente dos: (1) las características de retornos incrementales de la matriz institucional, y (2) el modelo subjetivo del entorno que modela las elecciones de los emprendedores políticos y económicos (responsables de formular políticas, empleadores y trabajadores)¹⁵.

El primer elemento antes mencionado viene dado por cuatro mecanismos que se refuerzan entre ellos: (1) los altos costos que tienen lugar para la creación inicial del andamiaje institucional, (2) los aprendizajes de las organizaciones que dispara la evolución hacia la capitalización de las oportunidades definidas por el andamiaje institucional, (3) los efectos de coordinación del andamiaje institucional con otras organizaciones, haciendo que la cooperación entre agentes económicos (Estado, Organizaciones, Sociedad) se torne beneficioso, y (4) expectativas adaptativas que reducen las incertidumbres sobre la permanencia del conjunto de reglas creadas por el andamiaje institucional. Estos mecanismos, argumenta North, hacen posible que la red interdependiente de la matriz institucional produzca masivos retornos incrementales¹⁶.

Sin embargo, no necesariamente los retornos incrementales se traducen en incentivos positivos a la actividad productiva, ya que pueden también desincentivarla creando

¹⁴ G. Fonseca The New Institutional Schools. The History Of Economic Thought Website.

¹⁵ Douglass S. North, Op. Cit. Pp. 100,104

¹⁶ *Ibíd.* Pp. 94-95

Alejandro E. Cáceres

organizaciones y grupos de interés propensos a la búsqueda de rentas (rent-seeking). Esto da lugar a trayectorias no productivas que se tornan persistentes en el tiempo al reforzar dichos incentivos y organizaciones¹⁷.

En cuanto al segundo elemento, el modelo subjetivo del entorno por emprendedores políticos y económicos, se refiere a la influencia que este modelo ejerce en las elecciones que estos hacen, y puede estar basado en las percepciones modeladas por elementos de cultura, religión, normas sociales, tendencias o teorías. Este modelaje subjetivo se considera cierto si el resultado es consistente con las intenciones de los emprendedores¹⁸.

c. Metodología e hipótesis

Con el propósito de aceptar la hipótesis que la dependencia de la trayectoria institucional explica la convergencia tardía de las políticas impositivas de Venezuela con Brasil en la segunda mitad del siglo XX, el período de análisis (1940-2000) será dividido en cinco décadas. En cada una de ellas las elecciones claves (key choices) que modelaron la política impositiva y las palancas de cambio que llevaron a esa decisión serán identificadas así como la trayectoria que tomó cada país.

La política impositiva relacionada a impuestos indirectos no domésticos no será considerada en este trabajo en virtud que las elecciones asociadas a ellas tienen implicaciones más allá de la política fiscal, al ser un factor clave para el comercio internacional e incluso la política exterior. De allí, que el análisis se enfoca en las trayectorias en política impositiva doméstica, es decir, que incluso si un país tiene impuestos de aduanas implementados (indirectos no-doméstico) y también impuestos sobre la renta (directos), se considerará que su política impositiva se basa en impuestos directos.

¹⁷ *Ibíd.* P. 99

¹⁸ *Ibíd.* P. 104

Alejandro E. Cáceres

Existen tres trayectorias posibles de política impositiva doméstica que cada país puede tomar durante cada una de las décadas, siendo posible que cambien sus trayectorias de década a década: (1) balanceada entre impuestos directos e indirectos, (2) basada en impuestos directos, y (3) basada en impuestos indirectos. Para efectos de análisis solo las trayectorias 1 y 2 se considerarán ya que ninguno de los países tomó el 3 (basada solamente en impuestos indirectos) durante el período de análisis.

En cuanto a las palancas de cambio (drivers) que influenciaron las elecciones de políticas impositivas en cada década se caracterizan de la siguiente manera: (1) elemento de la matriz institucional que ofrecía retornos incrementales, (2) modelos subjetivos en los que los responsables de formular políticas basaron sus decisiones.

Finalmente, cuando en presencia de elecciones que sugieren una reversión de trayectorias, los costos de dicha reversión, serán analizados para determinar si eran altos o no.

Por lo tanto, tres condiciones necesarias deben ser cumplidas para aceptar la hipótesis: En primer lugar, los patrones de políticas impositivas de cada Estado pueden ser modelados en trayectorias claramente definidas. En segundo lugar, las elecciones tomadas en cada período fueron modeladas por palancas de cambio que son: (1) parte de un andamiaje institucional que ofrece retornos incrementales, o (2) modelos subjetivos. En tercer y último lugar, la convergencia de la política impositiva de Venezuela respecto a Brasil tuvo que suponer altos costos a los responsables de formular políticas dado que se considera una reversión de la trayectoria.

3. Contexto histórico de la política impositiva y el modelo de desarrollo

a. Venezuela

Luego de volverse una república independiente en 1830 con la disolución de la República de Colombia (conocida como Gran Colombia), la política impositiva venezolana durante el siglo XIX estuvo basada en impuestos indirectos no-domésticos. Estos eran generados por impuestos aduanales de exportación e importación, dependiendo particularmente del café, el principal producto de exportación venezolano hasta 1929, y en una menor medida en cacao y cueros¹⁹. De los años treinta del siglo XX en adelante, los impuestos y regalías pagados por las empresas petroleras anglo-holandesas y estadounidenses con concesiones en el país se convirtieron en el principal generador de ingresos fiscales para el Estado. El modelo de impuestos directos basado en tributos a las rentas empresariales fue fortalecido en 1942 con la aprobación de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y en 1943 con la Reforma de la Ley de Hidrocarburos. Esta última reformó el régimen impositivo a las concesionarias petroleras, y colocó a Venezuela en el camino de una distribución más equitativa de la renta petrolera, el llamado fifty-fifty, convirtiendo al país en pionero en el mundo en adoptar esta política en la industria petrolera, que con el pasar de los años sería adoptado por muchas naciones dependientes de los hidrocarburos²⁰.

Hacia 1950 y por el resto del siglo XX, el andamiaje institucional de Venezuela estaba modelado por el Capitalismo Rentístico, el cual tiene tres características: (1) la riqueza nacional es generada por la renta petrolera, (2) el rol de las fuerzas productivas en la generación de la riqueza nacional es despreciable en comparación con la capacidad de generación de riqueza del Estado Petrolero, y (3) el Estado tiene el rol de coordinar y organizar la economía, en virtud que posee y controla la renta petrolera²¹. La aceptación del Capitalismo Rentístico llevó a un consenso político amplio respecto a un Estado Intervencionista, el desarrollo basado en la industria petrolera, y una industrialización basada en recursos naturales liderada por el Estado,

¹⁹ German Carrera Damas. Una nación llamada Venezuela. Monteavila Editores. Caracas. 1997. Pp. 93-94, 137-142

²⁰ Terry L. Karl. Op. Cit. P. 87

²¹ Asdrúbal Baptista, El Relevo del Capitalismo Rentístico. Fundación Polar. Caracas. 2004. P. 91

lo cual hizo al Estado Venezolano un emprendedor en sectores estratégicos como el acero, el aluminio, la energía hidro-eléctrica y la petroquímica²².

Esto vino acompañado de un agresivo programa para desarrollar el sector manufacturero privado, a través de las políticas emanadas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Esta política estaba diseñada a generar crecimiento económico desarrollando industrias locales bajo un entorno protegido para suministrar al mercado interno bienes de consumo y materiales de construcción, para moverse luego a bienes de consumo más complejos, metalmecánica y química, y al mismo tiempo, crear capacidades de exportación²³.

Tanto las iniciativas de inversión del Estado en sectores estratégicos como la ISI fueron los pilares de “Sembrar el petróleo”, un esquema de desarrollo impulsado por el petróleo que desde los treinta, fue un deseo de la sociedad venezolana, que incluso puede considerarse una ideología nacional. De allí que “Sembrar el Petróleo” sea el nombre para el modelo de desarrollo seguido por Venezuela durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, hasta 1990²⁴.

En los años noventa, el modelo de Sembrar el Petróleo fue sustituido por la adopción de las políticas del Consenso de Washington, esto es, disciplina fiscal, re-direccionamiento de las prioridades de gasto público, reforma tributaria, tipo de cambio competitivo, asegurar derechos de propiedad, desregulación, liberación del tipo de cambio, privatización, eliminación de barreras a la inversión extranjera y liberación financiera²⁵. Para los propósitos de este trabajo, el modelo de desarrollo basado en el consenso de Washington apuntalado en medidas orientadas al mercado, se denomina “Apertura”.

²² Karl. T.L. Op. Cit. Pp. 101-102

²³ *Ibíd.* P.102

²⁴ *Ibíd.* P. 112

²⁵ R. Baumann, *Brazil in the 1990s: An economy in transition*. Palgrave. Wiltshire. 2002. Pp. 2-3

b. Brasil

Luego de convertirse en una monarquía independiente en 1822, la política impositiva de Brasil durante el siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX estaba basada en impuestos indirectos no-doméstico, específicamente los impuestos aduanales al azúcar y el café. En 1922, fue establecido el Imposto da Renda (Impuesto sobre la Renta) que fue propuesto inicialmente en 1889 cuando la monarquía fue sustituida por una República, pero solo fue posible implementarlo en 1926²⁶. De allí que para 1950, Brasil tuviera una política basada en impuestos directos.

El modelo de desarrollo de Brasil se define como Desenvolvimiento (Desarrollismo). Este surge de las ideas de Raúl Prebisch y la CEPAL que tomaron fuerte auge en Brasil luego de 1945. Este modelo tenía tres pilares: (1) una intensiva Industrialización por Sustitución de Importaciones vertical basada en acero, vehículo, maquinaria, bienes de capital, energía y química; (2) políticas para expandir la acumulación de capital rápidamente para el desarrollo industrial proveniente de fuentes locales públicas y privadas, y extranjeras; y (3) expansión del involucramiento del Estado dirigiendo el desarrollo, usualmente planeando y canalizando la inversión privada hacia áreas prioritarias. Inicialmente tuvo un fuerte sesgo contra las exportaciones, que venía dado por la creencia que la exportación como una fuente de ingreso era inestable y riesgoso, y por una teoría comercial del “surplus de exportaciones”, es decir, un país exporta solamente luego que su demanda doméstica ha sido satisfecha, incluso si los precios domésticos son menores que en el exterior²⁷. De 1985 en adelante, el Desenvolvimiento fue sustituido por el modelo ya explicado de “Apertura”.

²⁶ E. S., Lieberman. Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa. Cambridge University Press. Cambridge. 2003. P. 124.

²⁷ W. A. Chaffee Jr. Desenvolvimiento: politics and economy in Brazil. Lynne Rienner Publishers. Boulder. 1998. Pp. 116-118

4. Análisis de las trayectorias de políticas tributarias en Venezuela y Brasil

a. Venezuela

Durante los cincuenta, Venezuela estuvo bajo un régimen autoritario hasta 1958, que mantuvo la trayectoria de políticas basada en impuestos directos, siguiendo con la corriente iniciada con la Reforma Petrolera de 1943, entregando más concesiones a las compañías petrolera extranjeras para las cuales la estabilidad geopolítica del país se hacía aún más atractiva ante el surgimiento de los nacionalismos en Medio Oriente y África.

En la primera mitad de los sesenta, Venezuela mantiene la trayectoria de políticas basada en impuestos directos incrementando las cuotas en el impuesto sobre la renta. En la segunda mitad de esta década, un incremento en el gasto público puso sobre la mesa de debates la necesidad de la aprobación de una reforma fiscal que condujera a establecer impuestos indirectos para cerrar la brecha de déficit fiscal. Sin embargo, el Congreso y organizaciones de clase media se opusieron a la medida argumentando que la presión fiscal no debería ser incrementada sobre los ciudadanos si el gobierno no tomaba una medida para disminuir su gasto. Pero en 1967, la crisis generada por la Guerra de los Seis Días en el Medio Oriente y el bloqueo del Canal de Suez hizo que los ingresos petroleros de Venezuela se incrementaran permitiendo al gobierno diferir la reforma impositiva²⁸.

En 1969, un nuevo intento llevado adelante por el Ministro de Hacienda fue hecho para aprobar la reforma, que específicamente consideraba la creación de un Impuesto al Valor Agregado. Su aprobación fue diferida por la confluencia de varios eventos internos y externos que llevaron a un incremento en los ingresos fiscales petroleros. Externamente, la reducción en el suministro de petróleo provocado por el cambio de gobierno en Libia, los daños sufridos por el oleoducto Trans-Arabe y el estallido de la guerra civil en Nigeria generaron un incremento en los ingresos petroleros de Venezuela. Esto fue también influenciado por factores internos, específicamente la decisión del gobierno venezolano de fijar unilateralmente los “precios de

²⁸ *Ibíd.* Pp. 584-585

Alejandro E. Cáceres

transferencia” utilizados para calcular los impuestos que las compañías petroleras tenían que pagar²⁹. Así, durante los sesenta, Venezuela difirió la reforma hacia impuestos indirectos y mantuvo la trayectoria de políticas basadas en impuestos directos.

Durante los setenta, Venezuela mantiene la trayectoria, dado que la guerra de Yom Kippur y el embargo petrolero hicieron que los precios del petróleo se incrementaran sustancialmente, trayendo ingresos masivos a Venezuela, a lo cual se añadió el incremento de deuda tomada por el gobierno central y las empresas estatales. En 1975, la estatización de la industria petrolera tiene lugar, anticipando el vencimiento de las concesiones petroleras, y pagando una compensación a las compañías extranjeras. Durante el período la reforma impositiva de impuestos indirectos no fue considerada dado el influjo de ingresos petroleros.

En los años ochenta, incluso ante la presencia de precios petroleros bajos, altos niveles de servicio de deuda y déficit fiscal, el estado venezolano no consideró implementar impuestos indirectos. Por el contrario, buscó disminuir sus necesidades fiscales devaluando la moneda en 1983 por primera vez en 20 años, y a través de la década tomando medidas de control de precios y del tipo de cambio, aunado a un refinanciamiento de la deuda externa. Todo ello, en un esfuerzo de no exacerbar el descontento en la población³⁰. Por lo tanto, Venezuela durante esta década mantuvo la trayectoria basada en impuestos directos.

Al final de los ochenta, con una situación muy deteriorada en términos de déficit fiscal, reservas internacionales muy precarias, y precios del petróleo bajos, el gobierno electo toma la decisión, en 1989, de moverse del modelo de desarrollo de Sembrar el Petróleo, al de Apertura, y decide anunciar un conjunto de medidas conocidas como el Paquete Económico. Las medidas incluían dismantelar el control de precios y del tipo de cambio, y el aumento de los precios de los combustibles, el cual había sido evitado por otros gobiernos por sus altos costos políticos potenciales. La consecuencia fue un levantamiento masivo de la población, con coordinación, según algunos especialistas, por movimientos de izquierda radical, en Caracas, la ciudad capital, que fue sofocada con altos costos económicos y humanos. Más tarde, en 1992, dos intentos de

²⁹ *Ibíd.* Pp. 593-594

³⁰ *Ibíd.* Pp. 632-659

Alejandro E. Cáceres

golpe de estado por oficiales de las Fuerzas Armadas tuvieron lugar, siendo neutralizados. Estos eventos erosionaron las bases del gobierno y el sistema político. A pesar de ello, el gobierno decide continuar adelante con la liberalización de la economía, y en Agosto de 1992 el Paquete Económico es extendido anunciando un incremento en las cuotas del impuesto sobre la renta y la implementación de impuestos indirectos a través de un Impuesto al Valor Agregado. Esta iniciativa fue abortada, por la segunda intentona de golpe de estado. Con su capital político erosionado, el Presidente fue removido de su cargo por un antejuicio de mérito y condenado a prisión³¹.

En 1993, el gobierno de transición implementó por decreto el Impuesto al Valor Agregado o IVA, pero el gobierno que le sucedió en 1994 lo eliminó y sustituyó por un Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor o ICSVM. En 1999, las presiones de los precios del petróleo bajos hicieron que el ICSVM fuese derogado y sustituido por el IVA³². Así, en los tortuosos y políticamente inestables años 90 Venezuela pasó de una trayectoria de políticas impositivas basada en impuestos directos a una política balanceada entre impuestos directos e indirectos.

Por lo tanto, las políticas impositivas de Venezuela en la segunda mitad del siglo XX muestran una trayectoria claramente definida de impuestos directos de los cincuenta a los ochenta, y un cambio hacia políticas balanceadas de impuestos directos e indirectos. Todo lo cual confirma la condición 1: los patrones de políticas impositivas pueden ser modeladas en trayectorias claramente definidas.

b. Brasil

Durante los cincuentas, Brasil mantuvo su trayectoria de políticas basadas en impuestos directos, dado que no se identificaron eventos relevantes en esta materia, en virtud que el Estado

³¹ Terry L. Karl. Op. Cit. Pp. 180-184

³² Ramón G. Avelado, La Cuarta República. Libros Marcados. Caracas. 2007. P. 202

Alejandro E. Cáceres

Brasileño basó su política fiscal en esta década en mecanismos no impositivos tales como diferenciales cambiarios, depósitos obligatorios, e inflación³³.

En la década de los sesenta, y bajo el gobierno del régimen autoritario que toma el poder en 1964 para detentarlo hasta 1985, Brasil se convierte en el primer país del mundo en implementar un sistema integral de impuestos indirectos al establecer dos niveles de impuestos indirectos: (1) un Impuesto de Valor Agregado federal, el Imposto Sobre Produtos Industrializados o IPI; (2) impuestos del gobierno central, denominados Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços o ICMS y el Imposto Sobre Serviços o ISS (Impuestos de Servicios)³⁴.

Esto fue motivado a la necesidad de controlar déficit fiscal lo cual era visto como un causante de la inflación, que amenazaba el orden público, y aún más importante, la viabilidad del Desarrollo³⁵. Así, en los sesentas, Brasil pasó a una trayectoria de políticas balanceada de impuestos directos e indirectos. Dicha trayectoria se va a mantener sin cambios durante la década de los setentas.

Al llegar a los ochentas, luego del regreso de la democracia en 1985, e inscrito dentro del cambio de modelo de desarrollo de Desarrollo a Apertura, una nueva constitución fue aprobada en 1988. Esta legislación contaba con una reforma impositiva para mejorar el sistema de impuestos indirectos, que a lo largo del tiempo se tornaba muy complejo y poco eficiente. Esta reforma incluyó, entre otros elementos: (1) creación del IVA para reemplazar al ICMS y el IPI, aprovechando la oportunidad de redefinir las responsabilidades fiscales de cada uno de los niveles de la administración pública, así como beneficios e incentivos tributarios; (2) creación de un Impuesto a las Ventas al Detal (IVV), que constituiría la principal fuente de ingresos fiscales de la administración Estatal, además de impuestos selectivos, y el IPVA (Impuestos a las Matriculas de Automóviles); (3) creación de un impuesto sobre el consumo final de bienes como combustibles, tabaco y bebidas, administrado por el gobierno central; y (4) la extinción del ISS³⁶.

³³ R. Cortes C. "Fiscal and Monetary Regimes" en *The Cambridge Economic History of Latin America (Volume II: The Long Twentieth Century)*. Cambridge University Press. Cambridge. 2006. Pp. 229-234.

³⁴ Azaria y Robinson. Op. Cit. P. 65.

³⁵ W. A. Chaffee. Op. Cit. Pp. 124-125.

³⁶ R. Baumann. Op. Cit. Pp. 56-57.

Alejandro E. Cáceres

En los noventas, la discusión sobre el despliegue de la reforma fiscal propuesta en la Constitución de 1988 continuó en la mesa de debate. De esta manera, en los ochentas y noventas, Brasil reafirmó la trayectoria de políticas balanceada entre impuestos directos e indirectos.

En función de todo lo anterior, la política fiscal de Brasil en la segunda mitad del siglo XX confirma la primera condición: los patrones de políticas impositivas de los Estados pueden ser modeladas en trayectorias claramente definidas.

5. Palancas de cambio en las elecciones de políticas impositivas

a. Venezuela

El modelo de desarrollo de “Sembrar el Petróleo” cae en la categoría del modelo subjetivo del entorno en virtud que quienes diseñaron las políticas del período basaron en él sus decisiones de los cincuentas a los ochentas, manteniéndose en la trayectoria de impuestos directos establecida desde 1943 con la Reforma Petrolera, una política basada en el petróleo que no incluyó impuestos indirectos como fuente de financiamiento.

Llegado los sesentas, cuando se consideró la reforma de impuestos indirectos, esta fue evitada al incrementarse los ingresos petroleros, confirmando un comportamiento basado en el Capitalismo Rentístico respecto al gran potencial del petróleo como una fuente de riqueza que minimizaba cualquier otra contribución de las fuerzas productivas.

Por otro lado, durante los sesentas y ochentas, una palanca de cambio adicional de elecciones de políticas impositivas va a surgir: los retornos crecientes de la estabilidad política generada por la administración de la renta petrolera por el Estado para coordinar la economía. Lo anterior es consistente con el comportamiento del Capitalismo Rentístico, y permitía al Estado utilizar estos recursos para mantener controlados a todos los actores de la sociedad. Es por ello que una aprobación de la reforma impositiva de impuestos indirectos hubiese sido vista como: (1) una señal que el aprendizaje de las organizaciones de la sociedad ya no era efectivo; (2) un desincentivo para la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad para mantener vivo el Capitalismo Rentístico; y (3) un rompimiento de las expectativas basadas en los

Alejandro E. Cáceres

retornos que el Capitalismo Rentístico estaba generando a todos los actores de la sociedad. Como consecuencia, los retornos crecientes hubiesen cesado, causando inestabilidad política, llevando a la decisión de diferir la reforma.

En los noventa, el cambio de modelo de desarrollo trajo un cambio del modelo subjetivo del entorno que cincelaba las elecciones de quienes diseñaban las políticas. Así, durante esta década “Sembrar el Petróleo” fue sustituido por la “Apertura”. Es menester mencionar que los retornos crecientes de la estabilidad política no es identificado como una palanca de cambio dado que la caída de los ingresos petroleros en los ochentas, hizo al Capitalismo Rentístico y con ello al modelo de “Sembrar el Petróleo” ser invalidado de facto al no ser capaz ya de proveer retornos incrementales al no resultar viable en esa década.

De esta manera, la segunda condición es confirmada: las elecciones tomadas en cada período fueron modeladas por palancas de cambio que son: (1) parte de un andamiaje institucional que ofrece retornos incrementales, o (2) modelos subjetivos.

b. Brasil

El Desarrollo es considerado el modelo subjetivo del entorno que cincelaba las elecciones de políticas impositivas de quienes las diseñaron, como se pone en evidencia en los sesentas, donde una reforma de impuestos indirectos fue implementada para reducir el déficit fiscal por ser un causante de la inflación, y que resultaba en una amenaza potencial para el modelo de desarrollo.

Aunado a ello, los retornos crecientes de la estabilidad política son también considerada como una palanca de cambio de las elecciones de políticas hechas en los sesentas al ser un régimen autoritario interesado en mantener el orden público a toda costa, y al ver la inflación

Alejandro E. Cáceres

como un causante de desorden, los déficits fiscales debían ser reducidos por una política de impuestos indirectos³⁷.

En los ochentas y noventas, el cambio de modelo de desarrollo de Desarrollo a Apertura implicó un cambio en los modelos subjetivos del entorno, que llevó a reafirmar la continuación y mejora de las políticas de impuestos indirectos, dado que formaban parte de las sugerencias de una de las piedras angulares del Consenso de Washington.

De esta manera, en el caso de Brasil, también, la segunda condición es confirmada: las elecciones tomadas en cada período fueron modeladas por palancas de cambio que son: (1) parte de un andamiaje institucional que ofrece retornos incrementales, o (2) modelos subjetivos.

³⁷ W. A. Chaffee. Op. Cit. Pp. 101-103

6. Los costos de la reversión de la trayectoria en la política impositiva de Venezuela

El proceso de reversión de la trayectoria en Venezuela en los noventa que condujo a una convergencia a la trayectoria de políticas de Brasil se considera muy tortuosa y costosa, dado que, formó parte de un conjunto de reformas, que generaron levantamientos de la población, y abonaron el terreno para intentos sucesivos de golpes de estado que causaron altos costos humanos y económicos. Estos finalmente condujeron a un deterioro estructural del andamiaje institucional de la democracia venezolana, y a la salida del poder del Presidente que lideró las reformas.

Este deterioro llevó al colapso de los partidos del establishment en las elecciones de 1993, y posteriormente en las de 1998, cuando un outsider, el líder de las intentonas de los golpes de Estado de 1992 con el apoyo de partidos de izquierda, de la clase media, así como de las élites representadas por empresarios, banqueros y dueños de medios de comunicación, fue electo presidente, iniciando el siglo XXI con un desmontaje paulatino del andamiaje institucional democrático y la refundación de la República liderando un proyecto de corte socialista, alejado del modelo de desarrollo de Apertura. Por ello, se puede afirmar que la tercera y última condición se confirma: la convergencia de la política impositiva de Venezuela respecto a Brasil tuvo que suponer altos costos a los responsables de formular políticas dado que se considera una reversión de la trayectoria.

7. Conclusión

La convergencia tardía de la política impositiva de Venezuela con respecto a Brasil a una que contemplara impuestos directos e indirectos en la segunda mitad del siglo XX, se explica a través de la Dependencia de la Trayectoria Institucional, desarrollada por Douglass S. North.

Esta conclusión deriva del cumplimiento de tres condiciones que están presentes en el proceso. En primer lugar, los patrones de políticas impositivas de Venezuela y Brasil se modelan en trayectorias claramente definidas. En el caso de Venezuela, desde los cuarenta y hasta los ochenta tomó una trayectoria de políticas basadas en impuestos directos, y en los noventa se movió hacia una trayectoria balanceada de impuestos directos e indirectos. En el caso de Brasil, en los cincuenta tenía una trayectoria basada en impuestos directos, en tanto que a partir de los sesenta y por el resto del siglo XX se movió a una trayectoria de políticas balanceadas entre impuestos directos e indirectos.

En segundo lugar, las elecciones tomadas en cada período fueron cinceladas por palancas de cambio que fueron parte de un andamiaje institucional que ofrecía retornos crecientes, o de modelos subjetivos del entorno. En el caso de Venezuela de los sesenta a los ochenta, el modelo subjetivo de “Sembrar el Petróleo” fue una palanca de cambio para modelar las elecciones de políticas, siendo reemplazado por el modelo subjetivo de Apertura, así como también entre los sesenta y ochenta la palanca de cambio de los retornos crecientes de estabilidad política están presentes. En cuanto a Brasil, el modelo subjetivo de Desarrollo fue la palanca de cambios para las elecciones de políticas de los sesenta y setenta, y fue reemplazado por el modelo subjetivo de Apertura en los ochenta y noventa, así como también entre los sesenta y setenta los retornos crecientes de la estabilidad política están presentes.

En tercer lugar, la convergencia de la política impositiva de Venezuela con Brasil generó altos costos a las instituciones dado que es considerado una reversión de la trayectoria. Estos costos incluyen descontento civil y militar que derivaron en levantamientos con altos costos humanos y económicos, la destitución del Presidente, y el deterioro estructural del andamiaje institucional democrático.

Alejandro E. Cáceres

Finalmente, se puede argumentar que cada país fue pionero en el mundo en cuanto a reformas impositivas de alta relevancia. Venezuela lo hizo con la Reforma Petrolera de 1943, que la colocó en el camino de una repartición más equitativa de la renta petrolera entre el Estado y las empresas concesionarias, para sostener el modelo subjetivo de “Sembrar el Petróleo”. En tanto que Brasil lo hizo con un sistema integrado de impuestos indirectos en 1967 para sostener el modelo subjetivo de Desarrollo. Estas elecciones de políticas, modelaron las trayectorias de políticas impositivas tomadas por ambas naciones en las siguientes décadas, por lo cual, evidencian que como afirmó Douglass S. North, “la historia es importante”.

8. Bibliografía

a. Fuentes Impresas

Aveledo, R. G. *La Cuarta República*. Libros Marcados. Caracas. 2007.

Azaria, N.T. and Robinson Z. “The Revenue Raising Capabilities of a VAT System in Developing Countries” en *South African Journal of Economic and Management Sciences (SAJEM)*. Vol 8. Número 1. 2005. P. 65

Baptista, A. *El Relevo del Capitalismo Rentístico*. Fundación Polar. Caracas. 2004.

Baumann, R. *Brazil in the 1990s: An economy in transition*. Palgrave. Wiltshire. 2002.

Carrera Damas, G. *Una nación llamada Venezuela*. Monteavila Editores. Caracas. 1997.

Chaffee Jr., W. A. *Desenvolvimento: politics and economy in Brazil*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. 1998.

Cortes C., R. “Fiscal and Monetary Regimes” en *The Cambridge Economic History of Latin America (Volumen II: The Long Twentieth Century)*. Cambridge University Press. Cambridge. 2006.

Karl. Terry L. *The Paradox of plenty*. California University Press. California. 1997.

Lieberman, E. S. *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press. Cambridge. 2003.

North, D. S. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge. 1991.

Toro Hardy, J. *Fundamentos de teoría económica: un análisis de la política económica venezolana*. Panapo, Caracas. 1993.

b. Fuentes Electrónicas

Ebrill, L.; Keen, M.; Bodin, J.; and Summers, V. “The Allure of the Value-Added Tax” en Finance and Development (IMF Quarterly Magazine). Vol. 39. Número 2. Junio 2002. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/ebrill.htm>)

Fonseca G. The New Institutional School. The History Of Economic Thought Website. (<http://www.hetwebsite.net/het/schools/newinstitut.htm>)

Scott, D. L. Wall Street Words: An A to Z Guide to Investment Terms for Today's Investor. Houghton Mifflin Company. Boston. 2003. (<http://financialdictionary.thefreedictionary.com/>).

c. Bases de Datos

CEPALSTAT. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Julio de 2017.

GGDC 10-Sector Database. Groningen Growth and Development Centre. Julio de 2017.