

# PRESENTACION

---

Si bien la evolución de las finanzas públicas en Venezuela siempre ha sido un asunto de máxima relevancia, en los actuales momentos la resolución de la problemática fiscal es sin lugar a dudas la materia más urgente en la agenda de la política macroeconómica del país.

Atendiendo a este hecho, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer, auspiciaron la realización de un seminario para la discusión de las Alternativas de Política Fiscal en Venezuela, con el objeto de tratar a un nivel académico los problemas tanto estructurales como coyunturales que están determinando la crisis fiscal y sus más directas implicaciones macroeconómicas. El mencionado seminario se llevó a cabo durante los días 18 y 19 de julio de 1995, en las instalaciones de la Universidad.

Tres trabajos centrales fueron presentados y discutidos en este seminario. En ellos se examinan tres temas básicos: los ingresos fiscales, la gestión del gasto público y la incidencia inflacionaria de la gestión de la política fiscal en Venezuela. Los elementos fundamentales y las principales conclusiones en estas áreas se sintetizan a continuación:

## *1. Ingresos fiscales y tributación en Venezuela*

El trabajo referido a la problemática de los impuestos fue preparado por un equipo de investigadores dirigido por Gustavo García e integrado además por Silvia Salvato de Figueroa y Rafael Rodríguez Balza, todos ellos pertenecientes al Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

En este trabajo se destaca la tendencia declinante de los ingresos fiscales en el largo plazo, así como la elevada inestabilidad o variabilidad de los mismos. La disminución del aporte fiscal proveniente de la industria petrolera obedece, básicamente, a la disminución de los precios efectivos de exportación, al margen fiscal sobre estos mismos precios y a la forma de financiamiento del programa de inversiones de PDVSA, que se sostiene principalmente a través del flujo de caja de la industria.

Adicionalmente, esta caída en la recaudación proveniente del sector petrolero no fue compensada con una mejora en la tributación interna, la cual se encuentra entre las más bajas a nivel mundial.

A pesar de que hubo un incremento de la participación relativa de la tributación no petrolera dentro del total de los ingresos públicos, esto obedece más que nada a la disminución del aporte fiscal de la industria petrolera y no a un aumento de la recaudación interna.

En años recientes, el patrón de recaudación no petrolera ha cambiado significativamente en favor de los impuestos indirectos. Por otra parte, la tributación directa se ha basado crecientemente en los impuestos a la nómina o al sector laboral que se desempeña en el sector formal de la economía. El impuesto sobre la renta (ISLR) sobre las personas naturales se ha contraído persistentemente por más de una década y el ISLR corporativo ha decrecido en más de un 55% en términos reales desde 1987.

La tributación no petrolera en Venezuela presenta muchas características indeseables que contradicen los fundamentos básicos de la teoría y política tributaria, ya que su impacto en términos de equidad ha sido significativamente distorsionante y regresivo. Las personas con bajos niveles de ingresos, a pesar de estar formalmente exentas del ISLR, terminan siendo gravadas con más fuerza a través de los impuestos a la nómina, que las personas de mayores ingresos que declaran ISLR, pero que se han podido valer de la amplia gama de deducciones que ofrece la ley.

A todo lo mencionado anteriormente, se debe añadir un comentario referente a la ineficiencia de la administración tributaria, que favorece el traslado de los pagos en el tiempo, reforzando el deterioro de los ingresos fiscales reales y reduciendo el aporte al fisco en términos reales en un orden superior al 20%.

El trabajo termina sugiriendo que el sistema tributario no petrolero en Venezuela debería concentrarse en la extensión del impuesto a las ventas al mayor hasta convertirse en un impuesto al valor agregado. Así mismo se recomienda: la simplificación del ISLR mediante la unificación en una sola tasa y la eliminación de todos los incentivos y exoneraciones, la eliminación de los topes a las contribuciones de los trabajadores y empleados, mantener la simplificación en los aranceles a las importaciones y aplicar el impuesto a los activos empresariales.

## ***2. Tendencias del Gasto Fiscal en Venezuela y sus implicaciones***

El trabajo referido al gasto fiscal fue presentado por Domingo Fontiveros, consultor privado en asuntos macroeconómicos y profesor de economía en la UCAB. Este estudio se concentró en dos aspectos que parecen fundamentales: descubrir las tendencias de algunos agregados del gasto, para identificar el futuro del desempeño deficitario y, en segundo lugar, tratar de verificar el cumplimiento en nuestro medio de

algunas hipótesis generales que relacionan el gasto o el déficit con el crecimiento económico y la inflación. Para llegar a algunas conclusiones e hipótesis sobre el comportamiento del gasto, se procedió a clasificar este último de acuerdo a ciertos criterios de agrupamiento. El primer criterio, está en función del agente de pago inmediato antes de la inyección del gasto en el circuito de flujos económicos, destacándose los gastos directos (aquellos directamente efectuados por el gobierno como uso final) e indirectos (recursos transferidos a otros niveles de gobierno, entes y empresas públicas).

El segundo criterio, está referido a la motivación del gasto desde el punto de vista del gobierno. Bajo este criterio se encuentran: los gastos básicos (fracción del gasto total que es determinada exógenamente al gobierno, condicionado más por el funcionamiento burocrático que por una línea de política explícita) y los gastos de política (aquellos que responden a decisiones más o menos discrecionales de la política pública). Por último, en el tercer criterio, se agrupan los conceptos de gasto de acuerdo al destino de la erogación. Esta clasificación incluye los gastos de servicio (gastos de funcionamiento y transferencias corrientes efectuadas desde el gobierno), el gasto a la inversión (inversión directa y financiera del gobierno, así como las transferencias de capital a entes descentralizados), y el servicio de la deuda (incluye los pagos de intereses y reducción de pasivos).

De la evolución y análisis comparativo de los agregados fiscales pueden derivarse un conjunto de generalizaciones, las cuales se pueden resumir como sigue:

— Todos los agregados muestran un comportamiento decreciente en términos reales per capita, a excepción del gasto indirecto, y un comportamiento creciente en relación con el ingreso ordinario, a excepción del gasto para inversión y del servicio de la deuda.

— Los gastos indirectos, de política y de servicio muestran un comportamiento creciente respecto al nivel de precios (y al PIB). En cambio, los gastos directos, básicos, para inversión y del servicio de deuda muestran un comportamiento decreciente respecto a los mismos indicadores (es decir, nivel de precios y PIB).

— La tendencia declinante de los ingresos fiscales ordinarios ha sido enfrentada más por la vía de una reducción relativa de los gastos directos de funcionamiento y de inversión que por economías en los gastos indirectos, destacándose estos últimos como un factor explicativo de la tendencia deficitaria del presupuesto.

— Las partidas pertenecientes al servicio de la deuda pública han disminuido su participación dentro del producto. Sin embargo, esta situación puede comenzar a cambiar, convirtiéndose en un factor adicional de profundización del déficit, en la medida en que la deuda interna del gobierno continúe aumentando.

Dentro de la verificación de la relación teórica existente entre déficit e inflación, se obtuvo que los instrumentos típicos de financiamiento del déficit, devaluación y pagos diferidos, han incidido en una alta correlación entre financiamiento forzoso del déficit

fiscal y la inflación. En particular, se ratifica que el gasto fiscal por sí solo no parece influir sobre la inflación ni sobre el crecimiento.

Por otro lado, existe una correlación significativa entre cambios en los gastos del gobierno (directo e indirecto) y alteraciones en la tasa de crecimiento económico del PIB no petrolero. Esta vinculación atribuye al gobierno una responsabilidad importante, no necesariamente directa, en materia de empleo y de nivel de actividad en general. Sin embargo, el cumplimiento en esta materia se ve comprometido al planteamiento deficitario que puede convertirse en factor generador de inflación.

La política fiscal debe armonizar las metas de crecimiento con las implicaciones inflacionarias de un ejercicio presupuestario deficitario. Una recomposición del gasto en favor de la inversión y del gasto directo, podría tener mayor eficacia en materia de crecimiento. Así como también, una adecuada provisión de financiamiento voluntario podrían permitir ejercicios deficitarios con menores repercusiones inflacionarias.

Por último, de la evaluación de la política fiscal, debe reconocerse que el presupuesto fiscal es una herramienta que refleja realidades más allá de lo económico o financiero, refleja realidades políticas, posiciones de poder que interactúan con la colectividad y entre ellas, y que imponen determinados patrones de gasto y actitudes. Es posible, no obstante, que estas realidades estén comenzando a cambiar para bien. Es presumible que con la transformación de la población en una ciudadanía de contribuyentes, tributariamente más consciente, se conduzca a un uso más eficiente del gasto fiscal.

### ***3. Financiamiento del gasto fiscal, dinámica monetaria e inflación en Venezuela***

En este trabajo se pretende explicar la relación entre el financiamiento del gasto público y el proceso inflacionario en Venezuela, haciendo énfasis en el período posterior a la crisis de la deuda externa iniciado en 1983. La investigación fue realizada por Luis Zambrano Sequín, Matías Riutort y Karina Páez, investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.

Una consideración básica es que la explicación de esta relación no resulta evidente ni inmediata a partir de la mera observación de los desequilibrios fiscales y las operaciones monetarias entre el gobierno y el Banco Central. En el caso venezolano, el impacto deficitario de la crisis de la deuda externa, y más recientemente la interna, queda parcialmente encubierto por la forma como la devaluación monetaria afecta las cuentas fiscales, tanto desde el punto de vista de los ingresos como sus efectos sobre los gastos fiscales.

La manipulación del tipo de cambio a partir de la crisis de la deuda externa ha tenido un carácter esencialmente fiscal, permitiendo no sólo trasladar recursos reales desde el sector privado al sector público, sino también financiar con emisión monetaria parte del ajuste fiscal requerido por el incremento del servicio de la deuda del Estado.

La emisión monetaria implícita en la devaluación no siempre ha podido ser neutralizada por el Banco Central ni por los propios pagos externos que debe realizar el mismo gobierno. Estos peculiares efectos fiscales de la devaluación han hecho posible que en Venezuela los requerimientos de emisión monetaria explícita por parte del Banco Central en sus operaciones con el gobierno sean, prácticamente, poco importantes y hayan tenido poca incidencia sobre la dinámica de los precios. A excepción, probablemente, de lo sucedido en 1994 como consecuencia de la crisis del sistema financiero.

La devaluación, sin embargo, aparece como el elemento que individualmente explica en mayor medida la evolución de los precios. Ello no debe interpretarse solamente como una consecuencia de los efectos sobre los costos de producción, sino más bien como la vía por medio de la cual el gobierno ha podido ajustar sus desequilibrios financieros activando, además de un impuesto sobre el uso del tipo de cambio, el impuesto inflacionario.

Es posible que la devaluación pierda eficiencia como instrumento de generación de ingresos fiscales debido al mayor endeudamiento y al incremento en los costos de producción de PDVSA. Asimismo las pérdidas acumuladas por el BCV hacen poco probable la generación de nuevas utilidades cambiarias.

El bajo rendimiento fiscal de la devaluación obligará al gobierno a recurrir cada vez más a vías más explícitas de financiamiento. Bajo fuertes restricciones de financiamiento externo, una alta presión tributaria interna y escasa generación de ahorro interno, los ajustes a los desequilibrios fiscales se tenderán a producir en términos que se aproximan con mucha mayor claridad a un proceso de señoreaje en el sentido más tradicional del término. Elementos en esta dirección se hacen evidentes al tener en cuenta la velocidad a la cual está creciendo el endeudamiento público interno y la importancia del financiamiento monetario del Banco Central en la resolución de los desajustes fiscales y cuasifiscales.

Una comprensión cabal de la forma como se genera, recauda y opera el impuesto inflacionario constituye un elemento fundamental para el diseño y gestión de una política macroeconómica eficiente en la Venezuela contemporánea. Los desaciertos que actualmente se cometen en la administración de los asuntos fiscales, monetarios y cambiarios están vinculados a la poca claridad que se tiene en relación a la generación e incidencia del impuesto inflacionario. En este sentido, el trabajo aporta los elementos para entender la naturaleza, el funcionamiento y las implicaciones de este importante mecanismo de financiamiento del gasto público.

En adición a los tres trabajos anteriormente citados, hay que mencionar dos notas que comentan otros aspectos de la problemática aquí tratada, que por su relevancia hemos querido publicar. La primera de ellas fue escrita por Rafael Muñoz y está referida al concepto de déficit operacional sostenible en el contexto de la economía venezolana. La segunda fue presentada por Irene Layrisse de Niculescu y está relacionada con el trabajo presentado por Zambrano Sequín, Riutort y Páez.

#### ***4. Déficit fiscal sostenible***

En esta nota se plantean, a partir de diferentes conceptos de déficit fiscal, las limitaciones para el financiamiento del gasto público a largo plazo en términos de crecimiento económico e inflación.

Muñoz elabora un conjunto de simulaciones a partir de las cuales estima el dilema crecimiento e inflación en función de diferentes niveles de déficit fiscal operacional. Este concluye que, para cada nivel de la tasa de crecimiento de la economía, el déficit operacional sostenible es mayor mientras mayor sea la tasa de inflación a largo plazo. Así mismo, para cada nivel de tasa de inflación a largo plazo, el déficit fiscal operacional sostenible es mayor mientras mayor sea la tasa de crecimiento a largo plazo.

Otro aspecto relevante lo constituye la identificación de lo que Muñoz califica como “déficit estructural” en la economía venezolana, es decir aquel déficit sostenible que sea compatible con tasas de inflación bajas o moderadas. Partiendo del modelo planteado, es posible simular diferentes situaciones que permitirían aproximarse a las relaciones entre inflación y gasto público deficitario.

#### ***5. Dinámica Inflacionaria***

En su comentario a la ponencia sobre el financiamiento del gasto fiscal, Irene Layrisse de Niculescu sostiene que desde 1983 el proceso inflacionario en Venezuela ha estado regido por el financiamiento monetario del gasto fiscal, fundamentalmente a través de la devaluación. En particular, se atribuye un rol determinante en ese proceso a la manipulación del tipo de cambio para la obtención de las divisas y los ingresos fiscales requeridos por el servicio de la deuda externa. Para probarlo, desarrolla un modelo que explica las relaciones entre el financiamiento monetario del gasto fiscal y la inflación, y procede a la contrastación empírica a través de un modelo econométrico uniecuacional y de un modelo de vectores autorregresivos.

Esperamos que la presentación de estos trabajos sirva para conocer con mayor profundidad la dinámica de nuestra política fiscal, y aporte algunas vías de solución para la eliminación progresiva de sus desequilibrios fundamentales.