

CAPITULO I

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

En lo que a los ingresos se refiere, tal y como puede observarse en los cuadros I-1 y I-2, los recursos del Gobierno Central más que se duplicaron en el lapso comprendido entre 1982 y 1987, al pasar de 82.000 millones a más de 182.000 millones de bolívares. Paralela a esta evolución de los ingresos fiscales, el ingreso en divisas por exportaciones petroleras se redujo en un 41%, y los ingresos por créditos externos fueron prácticamente nulos, en el mismo lapso de tiempo.

Como es evidente, tal situación supone cambios sustanciales en la forma de financiamiento del Gobierno Central que se traducen en una creciente significación de las fuentes de ingresos internas, bien sea a través de una mayor tributación, un mayor endeudamiento o por medio de la mera emisión monetaria.

Si bien tal conclusión resulta obvia, no por ello se hace evidente al observar la evolución de los diferentes componentes de los ingresos del Gobierno, en los cuadros ya señalados. De hecho, puede arribarse con mucha facilidad a importantes errores de interpretación, si las cifras mostradas no se someten a un análisis detallado que logre deslindar los factores que explican la evolución de cada uno de los diferentes tipos de ingresos en que han sido clasificados.

1. Mecanismos de Generación de Ingresos Fiscales

1.1. *Política Cambiaria*

En este sentido, la comprensión de la dinámica de los ingresos fiscales en el lapso de tiempo aquí considerado (1982-1988), requiere en primer lugar explicar la forma en que la política cambiaria ha sido utilizada como instrumento para la generación de recursos monetarios, así como las modificaciones impositivas y de precios de algunos bienes y servicios generadores de impuestos. Incluso, hay que explicar cómo el proceso inflacionario y nuevos cambios institucionales han sido ejecutados con el fin exclusivo de contrarrestar la merma fiscal asociada al petróleo y a la deuda externa.

La relación entre la política cambiaria y la gestión fiscal se presenta en

CUADRO I-1
GOBIERNO CENTRAL
CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS RECAUDADOS
Período: 1982-1988
(Miles de millones de Bs.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS ORDINARIOS	78.28	71.84	99.21	107.65	100.97	144.98	163.71
De Origen Petrolero	49.22	40.54	60.56	62.10	42.93	65.81	98.54
Tributarios Resto de la Economía	19.02	15.9237	17.9319	23.248	29.4	40.955	43.244
Directos	9.52	8.73	10.32	12.77	14.64	20.51	20.65
Indirectos	9.50	7.19	7.61	10.48	14.76	20.45	22.59
Benef. Operaciones Cambiarias	0	10.09	14.3209	11.102	16.66	24.213	7.845
Otros	10.04	5.2813	6.3996	11.202	11.976	14.003	14.083
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	3.86	8.7	3.5877	10.182	14.957	37.446	20.39
Crédito Público	3.84	1.68	3.5615	4.093	14.324	20.634	18.578
Otros	0.02	7.02	0.0262	6.089	0.633	16.812	1.812
TOTAL INGRESOS	82.14	80.5365	102.801	117.834	115.925	182.428	184.098

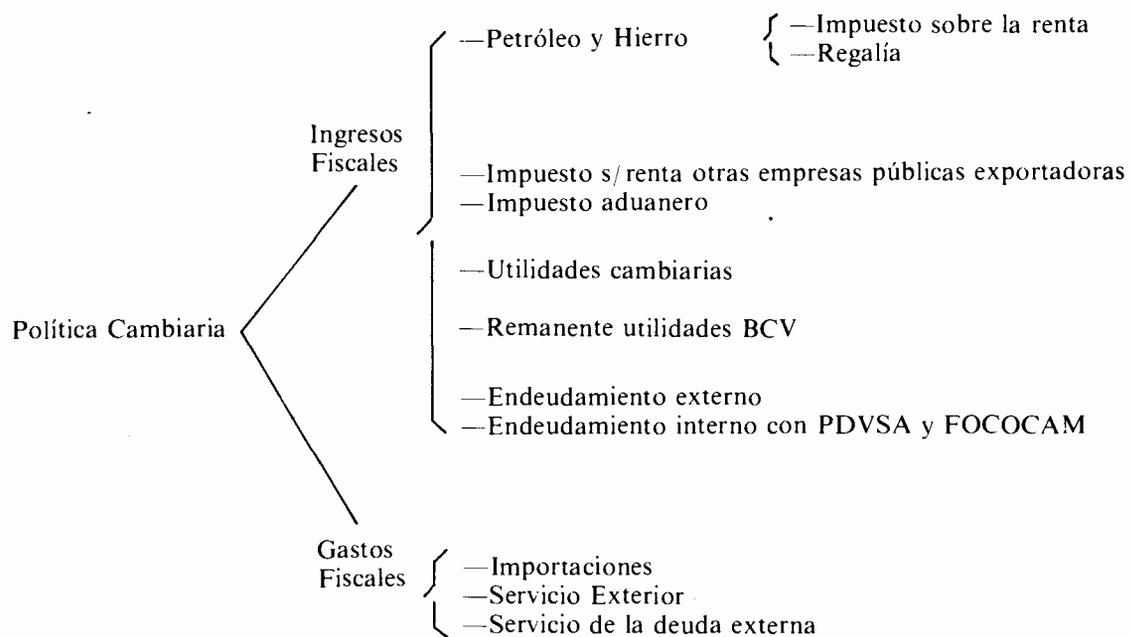
Fuente: BCV. Anuario de Series Estadísticas: 1968-1983
 OCEPRE. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 1986

CUADRO I-2
GOBIERNO CENTRAL
TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS RECAUDADOS
Período: 1982-1988
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS ORDINARIOS	- 8.2	38.1	8.5	- 6.2	43.6	12.9
De Origen Petrolero	-17.6	49.4	2.5	-30.9	53.3	49.7
Tributarios Resto de la Economía	-16.3	12.6	29.6	26.5	39.3	5.6
Directos	-8.3	18.3	23.6	14.7	40.0	0.7
Indirectos	-24.3	5.8	37.8	40.8	38.6	10.5
Benef. Operaciones Cambiarias	—	41.9	-22.5	50.1	45.3	-67.6
Otros	-47.4	21.2	75.0	6.9	16.9	0.6
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	125.4	-58.8	183.8	46.9	150.4	-45.5
Crédito Público	-56.3	112.0	14.9	250.0	44.1	-10.0
Otros	—	—	—	—	—	—
TOTAL INGRESOS	-2.0	27.6	14.6	-1.6	57.4	0.9

Fuente: Cálculos Propios

GRAFICO I-1 POLITICA CAMBIARIA Y GESTION FISCAL



forma esquemática en el gráfico I-1, en el cual se señalan las partidas de ingresos y gastos más directamente afectadas cuando se producen manipulaciones del tipo de cambio.

De esta manera, una devaluación del tipo de cambio, según sea la actividad afectada, incrementa el valor en bolívares de las exportaciones del sector en cuestión y esto por supuesto aumenta los ingresos por impuesto sobre la renta, y en el caso del petróleo y el hierro aumentan adicionalmente los ingresos fiscales derivados del cobro por concepto de regalías.

Por otro lado, cuando se devalúa el tipo de cambio, los ingresos aduaneros se incrementan al aumentar el valor CIF en bolívares de las importaciones realizadas.

El otro rubro significativo, desde el punto de vista del fisco, asociado a la manipulación del tipo de cambio lo constituyen las utilidades cambiarias, que en esencia consisten en un impuesto indirecto cobrado por el uso de las divisas. Es de notar, que desde 1983 hasta finales de 1986, las utilidades cambiarias generadas por la venta de divisas que realiza el B.C.V. no se trasladaban en su totalidad al Gobierno Central; dado el apartado que se debía realizar por los aportes al Fondo de Compensación Cambiaria, que en principio serían destinados posteriormente a financiar las pérdidas cambiarias producidas por el subsidio cambiario que se pensaba otorgar a los deudores del sector privado y las empresas estatales que tenían deudas reconocidas para febrero de 1983. Sin embargo, debe acotarse, que estos recursos de todas maneras aflúan a la cuenta del tesoro, sólo que lo hacían por la vía indirecta del crédito público, ya que FOCOCAM "invertía" los aportes recibidos en títulos de la deuda pública nacional. A partir de 1987 la totalidad de la utilidad cambiaria se transfiere al fisco nacional, en virtud de la modificación del Convenio Cambiario N° 2, que alteró las condiciones para el pago de la deuda externa, haciendo innecesario el FOCOCAM.

Otra fuente de ingresos, nada despreciable por cierto, que está fuertemente influida por la política cambiaria son los llamados remanentes de utilidades del B.C.V. Esta partida se refiere a las utilidades distribuidas por la autoridad monetaria, a su único accionista, el Gobierno, y que están determinadas en forma muy significativa, aunque no exclusivamente, por los intereses ganados por el B.C.V. como consecuencia de la colocación de las reservas internacionales. Obviamente, dado un nivel de reservas y una tasa de interés internacional, una devaluación del tipo de cambio aumenta el valor en

Hay que agregar, sin embargo, que las variaciones en los ingresos fiscales derivados de los impuestos al consumo no son sólo consecuencia de las alteraciones en las tasas impositivas, sino también, (y esto es en algunos casos lo más importante), de modificaciones en el precio de venta al público que normalmente es fijado o controlado por el Gobierno, tal y como sucede tanto con los cigarrillos como con los licores nacionales y la gasolina. Como se verá más adelante, la conjunción de estos elementos han ido convirtiendo a estos rubros en fuentes bastante importantes de trasbases de recursos desde el sector privado al público llevando a estas fuentes de ingresos por impuestos indirectos a ser tan, e incluso, más importantes (excluyendo las utilidades cambiarias), que la imposición directa a las actividades económicas internas y a las personas naturales tomadas en forma conjunta.

1.3. *Endeudamiento Público y otros Ingresos*

La otra fuente que ha jugado un papel relevante en la generación de recursos al fisco, compensadores de las circunstancias externas adversas, es la del endeudamiento interno creciente.

Sin embargo, en este aparte debe distinguirse el endeudamiento que se contrae con las empresas y fondos del Estado, de aquel que implica trasbase de recursos y ahorros a través del Sistema Bancario Nacional y en forma directa de las empresas privadas y las personas naturales.

Esta distinción es necesaria, porque en estos últimos años se han generado mecanismos que hacen posible el traslado indirecto de recursos hacia el Gobierno Central, desde fuentes que en principio no revelan su carácter eminentemente fiscal. Ya fue citado el caso de FOCOCAM y PDVSA, cuando se trató el tema de la política cambiaria, pero habría que agregar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) (que tradicionalmente ha sido un agente financiero del Gobierno), al FIV, BCV, otros bancos estatales y al Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE).

Así, la utilización por la vía del crédito público de los fondos que son generados o trasbasados a estos entes estatales, ha permitido financiar la mayor parte del gasto de inversión previsto en el presupuesto, así como los planes especiales y adicionales de inversión, incluyendo al denominado Plan Trienal.

De hecho, PDVSA, el FIV y FOCOCAM hasta su liquidación, se con-

virtieron en los entes principales de colocación de títulos de deuda pública a partir de 1983, mucho más importantes que el IVSS, e incluso que el BCV, aunque este último está llamado a jugar un papel cada vez más relevante, facilitado ahora por la reciente reforma de la ley que lo regula.

Si bien la mayor parte del endeudamiento gubernamental interno en los últimos años ha sido contraído con entes públicos superavitarios, no por ello puede concluirse que no se han producido consecuencias sobre los agentes económicos privados. En primer lugar debe insistirse, de nuevo, en la íntima relación que existe entre el manejo del tipo de cambio y la creación de capacidad de endeudamiento de los entes públicos, bien sea por el hecho de que la depreciación del bolívar enriquece a las empresas del Estado exportadoras, o bien porque aumenta la capacidad de emisión monetaria por parte del B.C.V. En este sentido, la devaluación también ha tenido un carácter fiscalista al generar capacidad de endeudamiento interno.

En segundo lugar, debe entenderse que al aumentar el endeudamiento público interno financiado por emisión monetaria sin una contrapartida real inmediata, se producen, *ceteris paribus*, presiones inflacionarias y sobre el mercado monetario, que de alguna manera afectan el uso de los recursos por parte de los agentes económicos privados.

Los efectos tributarios de un gasto fiscal deficitario, financiado con emisión monetaria, son bastante conocidos tanto en lo que se refiere a la incidencia impositiva por razones de deslizamiento hacia estratos superiores de la escala de impuestos, como por el efecto de "saldos reales" referidos a la tenencia de saldos líquidos por parte del público, cuyo poder adquisitivo disminuye en relación a la mayor capacidad real del gasto que el gobierno dispone; lo que, en otras palabras, significa un traslado real de recursos desde el sector privado al gobierno.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el efecto de un déficit creciente financiado por la vía del endeudamiento interno sobre los mecanismos de generación de liquidez monetaria y el nivel de la tasa de interés. En la medida que la transferencia de fondos hacia el gobierno por la vía de la colocación de bonos adquiera relevancia cuantitativa, la autoridad monetaria, por razones de política antiinflacionaria, tiende a limitar los mecanismos de creación de dinero a través del sistema bancario, y por esta vía, se reduce la disponibilidad del crédito afectando al sistema financiero en general y con ello a la utilización y asignación de los recursos disponibles, en especial se altera el proceso de inversión y el consumo de bienes durables.

Adicionalmente, a medida que el servicio de la deuda interna se eleva, aumentan las presiones para mantener controlada y baja la tasa de interés con el objeto, no sólo de disminuir la carga de los intereses sino también de no afectar el nivel de precios de los títulos públicos. La concurrencia simultánea de restricciones de liquidez bancaria y tasas de interés artificialmente bajas, real y nominalmente, alteran la naturaleza y funcionamiento del mercado crediticio bancario y del mercado de capitales, afectando negativamente a la larga la distribución de los recursos productivos y estimulando la actividad especulativa; situación que tiende a agravarse si adicionalmente este proceso se desenvuelve en un contexto inflacionario, como aconteció en Venezuela durante 1987.

Otra partida que ha tenido también significación aunque en forma más puntual que tendencial, es la que se agrega bajo la denominación de operaciones diversas. En efecto, aparte de la colocación de letras del tesoro, (que puede considerarse como una operación de endeudamiento interno), en el período bajo análisis, se han producido operaciones diversas que han significado ingresos acumulados por casi 26.500 millones de bolívares, de los cuales deben destacarse: la revalorización de las reservas en oro, la liquidación de FOCOCAM y el reintegro de los depósitos en garantía que originó el proceso de nacionalización petrolera, como consecuencia del arreglo que se convino con las ex-concesionarias.

Teniendo en cuenta estos elementos generales que explican los cambios fundamentales en la estructura de los ingresos fiscales, a continuación se procede a una evaluación del comportamiento de las principales fuentes de ingresos en el lapso bajo estudio, tratando de deslindar los factores que explican la evolución de cada rubro en especial.

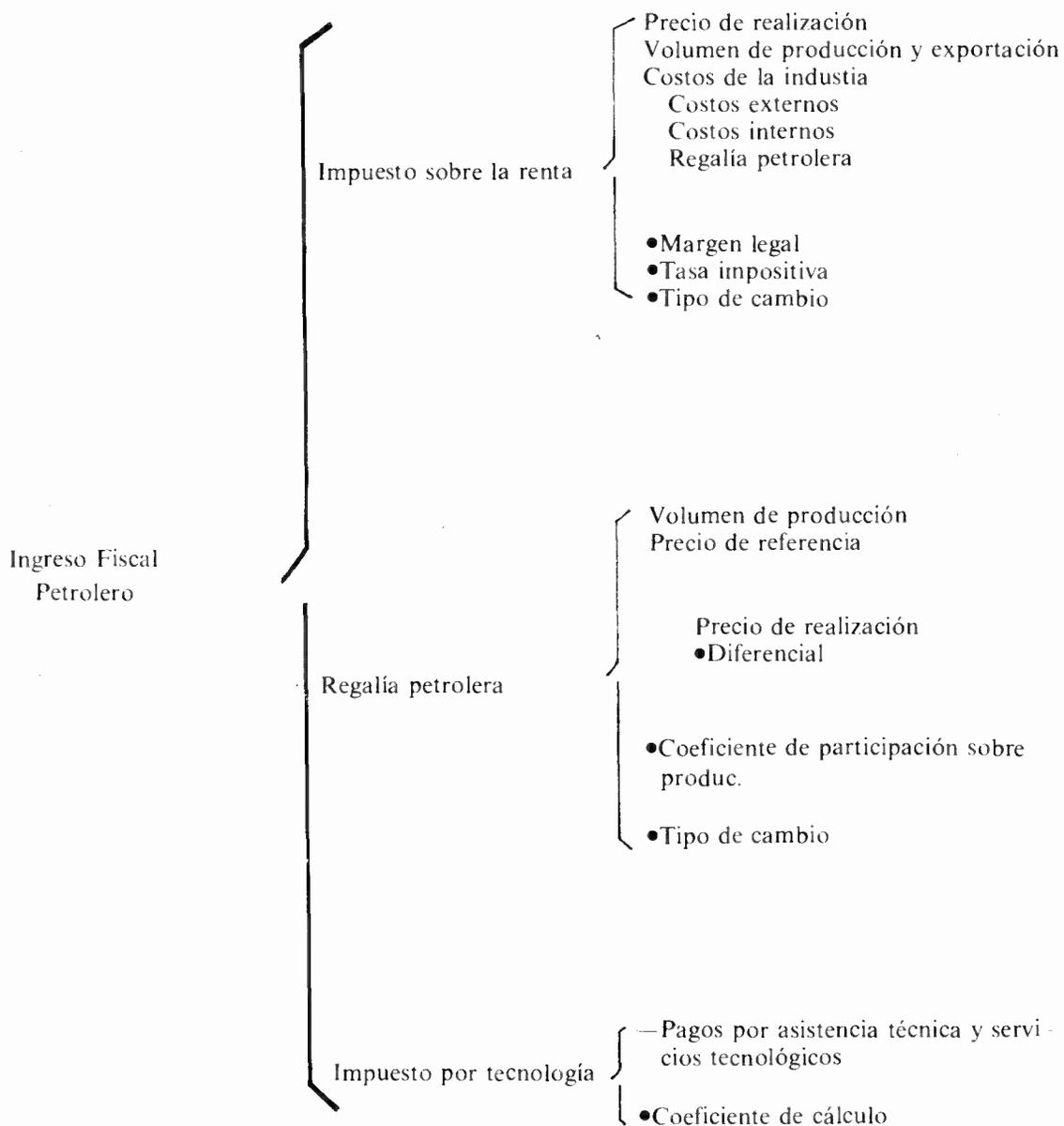
2. Comportamiento de los Ingresos Fiscales

2.1. *Ingresos Fiscales Petroleros*

En el gráfico I-2, se muestran los componentes y factores que determinan la participación fiscal sobre el sector petrolero, por la vía del impuesto sobre la renta, la regalía petrolera y el impuesto por tecnología. Como puede observarse, este conjunto de factores puede subdividirse en dos grandes grupos dependiendo del grado de discrecionalidad que se tenga desde el punto de vista del manejo por parte del Gobierno.

En este sentido, el ingreso fiscal petrolero puede ser alterado a través de

GRAFICO I-2 PARTICIPACION FISCAL SOBRE LA INDUSTRIA PETROLERA



•Variables de política económica

la manipulación de los siguientes elementos:

- el coeficiente aplicado al precio de realización de las exportaciones petroleras, conocido con el nombre de "margen legal".
- la tasa impositiva aplicada para el cálculo del impuesto sobre la renta.
- el porcentaje de participación sobre la producción bajo la forma de regalía
- el coeficiente aplicado sobre los gastos por asistencia técnica que sirve de base para la determinación del impuesto por razones de tecnología.
- el tipo de cambio que sirve de base para el cálculo de la conversión en moneda nacional de las obligaciones de las empresas petroleras por concepto de impuesto sobre la renta y regalías.

Como consecuencia de estos factores que tienen un carácter discrecional, el ingreso fiscal petrolero puede guardar una escasa relación con el desenvolvimiento real de la actividad petrolera, al poderse generar recursos monetarios no vinculados al volumen exportado y al precio de realización internacional.

De hecho, en el período aquí comentado, el Gobierno Nacional ha procedido a sucesivas modificaciones en los parámetros que sirven de base a la determinación de la participación fiscal. Modificaciones que no sólo han estado circunscritas al tipo de cambio aplicado, sino también al margen legal y al precio de referencia para el cálculo de la regalía. Una cronología anual del valor de los parámetros básicos de cálculos determinables para el Gobierno es la siguiente (incluyendo las previstas para 1988):

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Tipo de cambio Bs./\$	4,28	5,77	5,99	7,49	10,97	14,49
Margen legal	1,25	1,25	1,25	1,20	1,18	1,20
Valor de exportación \$/br.	31,81	33,38	33,19	16,68	19,90	20,40
Regalía \$/br.	2,23	2,35	2,28	2,05	2,58	2,47
Diferencia precio de referencia regalía y precio de realización (%)	47	47	47	11	8	11
Tasa impositiva	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66

CUADRO 1-3
VARIACION DEL INGRESO FISCAL PETROLERO

		Presupuesto 1983	Presupuesto 1984	Variación Cto. Activ. real	Variación tipo de cambio	Variación parámetros fiscales	Variación total	Variación real/V.total (%)
Volumen de producción	mbar día	1.859	1.856	1.856	1.856			
Volumen de exportación	mbar día	1.5094	1.5189	1.5189	1.5189			
Precio de realización	\$ bar	25.4478	26.704	26.704	26.704			
Margen legal		1.25	1.25	1.25	1.25			
Valor de exportación	\$ bar	31.80975	33.38	33.38	33.38			
Regalía	\$ bar	2.2336	2.3476	2.3476	2.3476			
Tasa impositiva		0.657056	0.657674	0.657674	0.657674			
Otros ingresos	mmBs.	6726.8	14172.47	14172.47	14172.47			
Costos	mmBs.	24806.2	27204.3	27204.3	27204.3			
Tipo de cambio	Bs \$	4.28	5.765	4.28	5.765			
Días		365	366	366	366			
Renta petróleo sup. y tran.	mmBs.	22	22	22	22			
Impuesto tecnología	mmBs.	54.1	34.5	34.5	34.5			
Ingresos por exportación	mmBs.	75006.9	106978.4	79421.9	106978.4			
Otros ingresos	mmBs.	6726.8	14172.5	14172.5	14172.5			
Costos	mmBs.	24806.2	27204.3	27204.3	27204.3			
Regalía	mmBs.	6486.7	9193.5	6825.4	9193.5			
Renta neta gravable	mmBs.	50440.8	84753.0	59564.7	84753.0			
— Impuesto sobre la renta	mmBs.	33142.5	55739.8	39174.2	55739.8			
Año vigente								
Participación fiscal	mmBs.	39629.1	64933.4	45999.5	64933.4			
— Imp. sob. la rta. recaudado	mmBs.	32264.2	51361.1	37611.6	51361.1			
— Año vigente	mmBs.	29165.4	46264.1	32514.6	46264.1			
— Año anterior	mmBs.	3098.8	5097.0	5097.0	5097.0			
Ingresos fiscales petroleros	mmBs.	38826.9	60611.1	44493.4	60611.1			
Recursos generados por la variación respectiva								
— Impuesto sobre la renta	mmBs.			6031.7	16565.7		22597.4	26.7
— Regalía	mmBs.			338.7	2368.2		2706.9	12.5
Participación fiscal	mmBs.			6370.4	18933.8		25304.3	25.2
— Ingreso fiscal petrolero recaudado en el año	mmBs.			5666.5	16117.7		21784.2	26.0

CUADRO I-3
VARIACION DEL INGRESO FISCAL PETROLERO

		Presupuesto 1985	Variación Cto. Activ. real	Variación tipo de cambio	Variación parámetros fiscales	Variación total	Variación real/V.total (%)
Volumen de producción	mbar día	1,746	1,746	1,746			
Volumen de exportación	mbar día	1,371	1,371	1,371			
Precio de realización	\$ bar	26,55	26,55	26,55			
Margen legal		1,25	1,25	1,25			
Valor de exportación	\$ bar	33,1875	33,1875	33,1875			
Regalía	\$ bar	2,2844	2,2844	2,2844			
Tasa impositiva		0,657	0,657	0,657			
Otros ingresos	mmBs.	10953,55	10953,55	10953			
Costos	mmBs.	26984,5	26984,5	26984,5			
Tipo de cambio	Bs/\$	5,9925	5,765	5,765			
Días		365	365	365			
Renta petróleo sup. y tran.	mmBs.	51,97	51,97	51,97			
Impuesto tecnología	mmBs.	30	30	30			
Ingresos por exportación	mmBs.	99520,6	95742,4	99520,6			
Otros ingresos	mmBs.	10953,6	10953,6	10953,6			
Costos	mmBs.	26984,5	26984,5	26984,5			
Regalía	mmBs.	8724,0	8392,8	8724,0			
Renta neta gravable	mmBs.	74765,6	71318,6	74765,6			
—Impuesto sobre la renta	mmBs.	49121,0	46856,3	49121,0			
Año vigente							
Participación fiscal	mmBs.	57845,0	55249,1	57845,0			
—Imp. sob. la rta. recaudado	mmBs.	53293,5	51272,2	53293,5			
—Año vigente	mmBs.	43841,5	41820,2	43841,5			
—Año anterior	mmBs.	9452,0	9452,0	9452,0			
Ingresos fiscales petroleros	mmBs.	62099,5	59747,0	62099,5			
Recursos generados por la variación respectiva							
—Impuesto sobre la renta	mmBs.		—8883,5	2264,7		—6618,8	134,2
—Regalía	mmBs.		—800,7	331,2		—469,5	170,5
—Participación fiscal	mmBs.		—9684,2	2595,9		—7088,3	136,6
—Ingreso fiscal petrolero recaudado en el año	mmBs.		—864,1	2352,5		1488,4	

CUADRO I-3
VARIACION DEL INGRESO FISCAL PETROLERO

		Presupuesto 1986	Variación Cto. Activ. real	Variación tipo de cambio	Variación parámetros fiscales	Variación total	Variación real/V.total (%)
Volumen de producción	mmbar/día	1,87944	1,87944	1,87944	1,87944		
Volumen de exportación	mmbar/día	1,508	1,508	1,508	1,508		
Precio de realización	\$/bar	13,8974	13,8974	13,8974	13,8974		
Margen legal		1,2	1,25	1,25	1,2		
Valor de exportación	\$/bar	16,6769	17,37175	17,37175	16,67688		
Regalía	\$/bar	2,0536	1,204441333	1,204441333	2,0536		
Tasa impositiva		0,657	0,657	0,657	0,657		
Otros ingresos	mmBs.	16437,66	16437,66	16437,66	16437,66		
Costos	mmBs.	30750,95	30750,95	30750,95	30750,95		
Tipo de cambio	Bs/\$	7,4925	5,9925	7,4925	7,4925		
Días		365	365	365	365		
Renta petróleo sup. y tran.	mmBs.	22	22	22	22		
Impuesto tecnología	mmBs.	59	59	59	59		
Ingresos por exportación	mmBs.	68775,9	57298,8	71641,5	68775,8		
Otros ingresos	mmBs.	16437,7	16437,7	16437,7	16437,7		
Costos	mmBs.	30751,0	30751,0	30751,0	30751,0		
Regalía	mmBs.	10555,1	4951,3	6190,6	10555,1		
Renta neta gravable	mmBs.	43907,5	38034,3	51137,6	43907,4		
—Impuesto sobre la renta	mmBs.	28847,2	24988,5	33597,4	28847,2		
Año vigente							
Participación fiscal	mmBs.	39402,3	29939,8	39788,0	39402,3		
—Imp. sob. la rta. recaudado	mmBs.	32443,6	28813,3	36912,5	32443,5		
—Año vigente	mmBs.	27139,6	23509,3	31608,5	27139,5		
—Año anterior	mmBs.	5304,0	5304,0	5304,0	5304,0		
Ingresos fiscales petroleros	mmBs.	43079,7	33845,6	43184,2	43079,6		
Recursos generados por la variación respectiva							
—Impuesto sobre la renta	mmBs.		—24132,5	8608,9	—4750,2	—20273,8	119,0
—Regalía	mmBs.		—3772,8	1239,4	4364,5	1831,1	
—Participación fiscal	mmBs.		—27905,2	9848,2	—385,7	—18442,7	151,3
—Ingreso fiscal petrolero recaudado en el año	mmBs.		—28254,0	9338,6	—104,5	—19019,9	148,5

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de
Ministerio de Hacienda. Memoria: 1983-1986
Cálculos Propios

CUADRO I-3
VARIACION DEL INGRESO FISCAL PETROLERO

		Presupuesto 1987	Variación Cto. Activ. real	Variación tipo de cambio	Variación parámetros fiscales	Variación total	Variación real/V.total (%)
Volumen de producción	mbar/día	1,878	1,878	1,878	1,878		
Volumen de exportación	mbar/día	1,49623	1,49623	1,49623	1,49623		
Precio de realización	\$/bar	16,8486	16,8486	16,8486	16,8486		
Margen legal		1,1809	1,2	1,2	1,1809		
Valor de exportación	\$/bar	19,8961	20,21832	20,21832	19,89651174		
Regalía	\$/bar	2,5785	2,52729	2,52729	2,5785		
Tasa impositiva		0,659773	0,659773	0,659773	0,659773		
Otros ingresos	mmBs.	17265,31	17265,31	17265,31	17265,31		
Costos	mmBs.	36097,14	36097,14	36097,14	36097,14		
Tipo de cambio	Bs/\$	10,9659	7,4925	10,9659	10,9659		
Días		365	365	365	365		
Renta petróleo sup. y tran.	mmBs.	22	22	22	22		
Impuesto tecnología	mmBs.	61	61	61	61		
Ingresos por exportación	mmBs.	119152,6	82730,0	121082,3	119155,0		
Otros ingresos	mmBs.	17265,3	17265,3	17265,3	17265,3		
Costos	mmBs.	36097,1	36097,1	36097,1	36097,1		
Regalía	mmBs.	19382,1	12979,9	18997,1	19382,1		
Renta neta gravable	mmBs.	80938,7	50918,3	83253,3	80941,2		
—Impuesto sobre la renta	mmBs.	53401,2	33594,5	54928,3	53402,8		
Año vigente				73925,4	72784,8		
Participación fiscal	mmBs.	72783,2	46574,4	48888,6	47578,8		
—Imp. sob. la rta. recaudado	mmBs.	47577,4	30570,6	47163,6	45853,8		
—Año vigente	mmBs.	45852,4	28845,6	1725,0	1725,0		
—Año anterior	mmBs.	1725,0	1725,0	67968,8	67043,8		
Ingresos fiscales petroleros	mmBs.	67042,4	43633,5				
Recursos generados por la variación respectiva							
—Impuesto sobre la renta	mmBs.		4747,3	21333,8	—1525,5	24555,6	19,3
—Regalía	mmBs.		2424,7	6017,3	384,9	8826,9	27,5
—Participación fiscal	mmBs.		7172,0	27351,0	—1140,6	33382,5	21,5
—Ingreso fiscal petrolero recaudado en el año	mmBs.		553,8	24335,3	—924,9	23964,1	2,3

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de
Ministerio de Hacienda. Memoria: 1983-1986
Cálculos Propios

**CUADRO I-3
VARIACION DEL INGRESO FISCAL PETROLERO**

		Presupuesto 1988	Variación Cto. Activ. real	Variación tipo de cambio	Variación parámetros fiscales	Variación total	Variación real/V.total (%)
Volumen de producción	mmbar/día	1,895	1,895	1,895	1,895		
Volumen de exportación	mmbar/día	1,52	1,52	1,52	1,52		
Precio de realización	\$/bar	16,7	16,7	16,7	16,7		
Margen legal		1,2	1,1809	1,1809	1,2		
Valor de exportación	\$/bar	20,04	19,72103	19,72103	20,04		
Regalía	\$/bar	2,471	2,505	2,505	2,471		
Tasa impositiva		0,657	0,659773	0,659773	0,657		
Otros ingresos	mmBs.	12938,4	12938,4	12938,4	12938,4		
Costos	mmBs.	44628	44628	44628	44628		
Tipo de cambio	Bs/\$	14,4925	10,9659	14,4925	14,4925		
Días		366	366	366	366		
Renta petróleo sup. y tran.	mmBs.	22	22	22	22		
Impuesto tecnología	mmBs.	94	94	94	94		
Ingresos por exportación	mmBs.	161571,9	120309,1	159000,2	161571,9		
Otros ingresos	mmBs.	12938,4	12938,4	12938,4	12938,4		
Costos	mmBs.	44628,0	44628,0	44628,0	44628,0		
Regalía	mmBs.	24837,4	19052,1	25179,2	24837,4		
Renta neta gravable	mmBs.	105044,8	69567,4	102131,4	105044,8		
—Impuesto sobre la renta	mmBs.	69014,5	45898,7	67383,5	69014,5		
Año vigente							
Participación fiscal	mmBs.	93851,9	64950,8	92562,7	93851,9		
—Imp. sob. la rta. recaudado	mmBs.	74092,7	53750,9	72657,5	74092,7		
—Año vigente	mmBs.	60732,7	40390,9	59297,5	60732,7		
—Año anterior	mmBs.	13360,0	13360,0	13360,0	13360,0		
Ingresos fiscales petroleros	mmBs.	99046,1	72919,0	97952,7	99046,1		
Recursos generados por la variación respectiva							
—Impuesto sobre la renta	mmBs.		—7502,4	21484,8	1630,9	15613,3	
—Regalía	mmBs.		—330,0	6127,1	—341,8	5455,4	
—Participación fiscal	mmBs.		—7832,4	27611,9	1289,2	21068,6	
—Ingreso fiscal petrolero recaudado en el año	mmBs.		5876,5	25033,7	1093,5	32003,7	18,4

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de
Ministerio de Hacienda. Memoria: 1983-1986
Cálculos Propios

CUADRO I-4
INGRESOS FISCALES PETROLEROS
(Millones de bolívares)

	1984	1985	1986	1987	1988	EN BASE A PARAMETROS DE 1983					Difer. acum.
						1984	1985	1986	1987	1988	
Ingresos por exportación	106978.4	99520.6	68775.9	119152.6	161571.9	79421.9	71080.2	40924.3	49227.6	49704.4	265640.8
Otros ingresos	14172.5	10953.6	16437.7	17265.3	12938.4	14172.5	10953.6	16437.7	17265.3	12938.4	0.0
Costos	27204.3	26984.5	30751.0	36097.1	44628.0	27204.3	26984.5	30751.0	36097.1	44628.0	0.0
Regalía	9193.5	8724.0	10555.1	19382.1	24837.4	6814.5	6356.2	3581.4	4338.6	4351.2	47250.3
Renta neta gravable	84753.0	74765.6	43907.5	80938.7	105044.8	59575.6	48693.0	23029.6	26057.2	13663.7	218390.5
—Impuesto sobre la renta	55739.8	49121.0	28847.2	53401.2	69014.5	39181.3	32024.1	15146.0	17137.1	8986.2	143648.9
Año vigente											
Participación fiscal	64993.4	57845.0	39402.3	72783.2	93851.9	45995.8	38380.4	18727.4	21475.7	13337.4	190899.2
—Imp. sob. la rta. recaudado	51361.1	53293.5	32443.6	47577.4	74092.7	37617.5	38034.2	19553.4	16439.6	21267.9	125855.6
—Año vigente	42264.1	43841.5	27139.6	45852.4	60732.7	32520.5	28582.2	14249.4	14714.6	7907.9	125855.6
—Año anterior	5097.0	9452.0	5304.0	1725.0	13360.0	5097.0	9452.0	5304.0	1725.0	13360.0	0.0
Ingresos fiscales petroleros	60611.1	62099.5	43079.7	67042.4	99046.1	44488.5	44472.4	23215.8	20861.2	25735.0	173105.9

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto: 1983-1988
Cálculos Propios

23

Cuadro 1.5
SIGNIFICACION DE LA VARIACION DEL TIPO DE CAMBIO Y LOS PARAMETROS
FISCALES SOBRE EL INGRESO FISCAL DE ORIGEN PETROLERO
(Millones de bolívares)

	1984	1985	1986	1987	1988
1. Variación Ingreso Fiscal Petrolero Recaudado	21784	1488	-19020	23964	32004
2. Variación por cambios en la actividad	5667	-864	-28254	554	5877
3. Variación por modificación del tipo de cambio	16118	2352	9339	24335	25034
4. Variación por modificación de parámetros fiscales	0	0	-105	-925	1094
Significación relativa (3-4)/(1) (%)	74,0	158,1	-	97,7	81,6

Fuente: Cálculos Propios

Del Cuadro anterior se desprende que tanto el tipo de cambio como el diferencial en el precio de referencia que sirve de base para el cálculo de la regalía con relación al precio de realización, han sido sensiblemente alterados con el objeto de elevar los ingresos fiscales. En cuanto al tipo de cambio, el dólar petrolero ha sido revaluado en un 239% en lo que va de período, acentuándose en los dos últimos años. En lo que respecta a la regalía petrolera, hasta 1985 se mantuvo un diferencial entre el precio base de cálculo de ésta y el de realización, equivalente al 47%; después de este año el diferencial se redujo a 11%, llegando a ser sólo 8% en 1987.

Por otro lado, la tasa aplicada para el cálculo del impuesto sobre la renta se ha mantenido constante. No así el margen legal que ha sido reducido a partir de 1987 —de 1,25 a 1,20, llegando a 1,18 en 1987— paralelamente a las alteraciones en el régimen de regalía ya comentado.

Teniendo en cuenta estas modificaciones, así como las variaciones efectivas ocurridas en la producción, las exportaciones, los precios de realización y los costos (variables no contables), se ha estimado el efecto que sobre los ingresos fiscales han tenido dichas alteraciones (ver cuadro I-3). De estas estimaciones se desprende que como consecuencia de la manipulación cambiaria y los parámetros fiscales, entre 1984 y 1987, se habrían generado aproximadamente unos 77.200 millones de bolívares si se tienen en cuenta tan sólo las variaciones no atribuibles a cambios en la actividad empresarial de un año con respecto a otro. Si se hace un cálculo, suponiendo constantes tanto el tipo de cambio como los parámetros fiscales prevalecientes en 1983, se puede estimar que el ingreso fiscal generado por el sector petrolero producto de manipulaciones cambiarias y fiscales en estos cuatro años asciende a 173.105 millones de bolívares; es decir, una cifra que se aproxima al monto del presupuesto total que actualmente se ejecuta (ver cuadro I-4).

Analizando la evolución anual de los ingresos fiscales petroleros puede notarse que en 1984 la manipulación cambiaria explica el 74% del total de la variación de los ingresos con respecto al año anterior. Esto generó más de 16.000 millones de bolívares adicionales a los 5.667 millones de bolívares agregados por la leve mejoría en el precio promedio de realización y en el volumen exportado ese año (ver cuadro I-5).

Para 1985, en que el tipo de cambio se mantuvo a 5,99 Bs./\$, para todo el año (a diferencia de 1984 en que este fue en promedio 5,77 Bs./\$ dado que la

devaluación ocurrió a finales de marzo de ese año), el ingreso fiscal petrolero aumentó en 1.488 millones de bolívares, gracias a la generación de los recursos previstos por esta alteración cambiaria que sirvió para contrarrestar con creces el deterioro de 864 millones de bolívares causado por la caída en el volumen producido y exportado, así como en el precio de realización.

En 1986, como es conocido, se produjo el violento deterioro de los precios petroleros, pasando el precio promedio de 26,55 \$/br. a 13.90 \$/br. Este deterioro del precio petrolero provocó una disminución de 28.250 millones de bolívares, a pesar de un leve aumento en el volumen exportado. Sin embargo, la disminución neta de los ingresos fiscales petroleros pudo ser atenuada en más de 9.230 millones de bolívares, gracias a la nueva revaluación del dólar petrolero equivalente a un 25%; así como a una sustancial mejoría en el precio de referencia utilizado para el cálculo de la regalía, en relación al precio efectivo de realización, y a pesar de la disminución del margen legal al pasar de 1,25 a 1,20.

Para 1987 y lo que está previsto para 1988, se estima que la nueva devaluación del tipo de cambio petrolero, de 7,50 Bs./\$ a 14,50 Bs./\$, adoptada en junio de 1987, producirá nuevos ingresos al fisco de 24.300 y 25.000 millones en 1987 y 1988 respectivamente, que sumado a los efectos de las modificaciones en los patrones fiscales (margen legal y regalía), explicarían la casi totalidad de los incrementos en los ingresos fiscales aportados por la industria del petróleo.

Como puede notarse, la manipulación cambiaria y el régimen fiscal especial que regula las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas petroleras, se han constituido en instrumentos de primera importancia para "crear" recursos que de hecho no tienen ninguna contrapartida real inmediata. Constituyéndose así en una forma de emisión monetaria inorgánica, y revelando plenamente el carácter fiscal que por esta vía ha tenido la utilización de la política cambiaria.

Otro aspecto que vale la pena destacar, se refiere al aumento de la presión fiscal sobre la industria petrolera que todas estas modificaciones han significado. Así se estima que para 1983 la participación fiscal sobre el total de ingresos de la industria petrolera alcanzó un 48.5%; este porcentaje se ha elevado en un 53%, aproximadamente, si se excluye a 1986, año en que las profundas modificaciones en los ingresos produjeran una baja atípica en el indicador comentado (ver cuadro I-6). Es decir, en estos últimos años del período comentado se ha incrementado en casi un 10% la presión fiscal, en circunstancias en que el

Cuadro 1.6
SIGNIFICACION DE LA PARTICIPACION FISCAL
Período 1983-1988
(Millones de bolívares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Participación fiscal	39,6	64,9	57,8	39,4	72,8	93,9
2. Ingresos industria petrolera	81,7	121,2	110,5	85,2	136,5	174,5
(1)/(2) (%)	48,5	53,6	52,3	46,2	53,3	53,8

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto 1988
 Ministerio de Hacienda. Memoria 1983-1986

Cuadro 1.7
IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS
Período: 1982-1988

Años	(1) Expedición (B.Caj.)	(2) Recaud. (mmBs.)	(3) Rendim. fiscal por cajetilla	(4) Recaud. con rendimiento Año t-1	(5) Recaud. con rendimiento año 82	(6) Efecto Modif. precio a impuesto (2)-(4)	(7) Efecto acumulado (2)-(5)
1982	937420	1964	1.81	1694	1694	0	0
1983	952152	1797	1.89	1723	1723	74	74
1984	971879	1653	1.7	1837	1759	-184	-106
1985	822815	2012	2.45	1399	1489	613	523
1986	797973	2074	2.61	1955	1444	124	635
1987	747090	3119	4.17	1950	1352	1169	1767
1988	774034	4357	5.63	3228	1401	1129	2956
Total		16711				2925	5849

Fuente: OCEPRE, Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto 1983-1988
 Ministerio de Hacienda. Memoria 1982 a 1986
 Cálculos Propios

Cuadro 1.8
IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES
Período 1982-1988

Años	(1) Litros (m. lits)	(2) Impuesto Licores (mmBs.)	(3) Rendim. fiscal por litro (Bs./Lit)	(4) (1)x(3(t-1)) (mmBs.)	(5) (1)x(3(82)) (mmBs.)	(6) (2)-(4) (mmBs.)	(7) (2)-(5) (mmBs.)
1982	1452686	1160	0.80	-	1160		
1983	1224510	1160	0.94	980	980	180	180
1984	1285735	1173	0.91	1209	1029	-36	144
1985	1030492	2361	2.29	938	824	1423	1437
1986	1157452	2806	2.42	2651	926	155	1880
1987	1069942	2744	2.56	2589	856	155	1888
1988	1204239	3280	2.72	3083	963	197	2317

Fuente: OCEPRE, Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto 1983-1988
 Ministerio de Hacienda. Memoria 1982 a 1986
 Cálculos Propios

negocio petrolero se ha ido deteriorando en forma progresiva.

2.2. *Tributación al Consumo*

Como es sabido, los impuestos indirectos más importantes generados por el consumo de bienes, son los que se derivan de la comercialización de los cigarrillos, los licores y los derivados del petróleo, en especial la gasolina. En estos tres tipos de bienes, en los últimos cinco años, se han producido cambios sustanciales tanto en la tasa con la que se gravan, como en los precios de venta.

En lo que se refiere a los cigarrillos, la recaudación para 1988 se prevee que sea casi 2,5 veces la que se generó en 1982, a pesar de que el consumo habría disminuido un 17% en ese mismo lapso de tiempo. Esto implica un aumento del rendimiento fiscal por cajetilla expedida que pasa de Bs. 1,81 a más de Bs. 4.10 en 1987 y se prevee que alcance los Bs. 5,63 al finalizar 1988 (ver cuadro I-7). Aunque es de notar que los incrementos más importantes se han producido a partir de 1985, consecuencia tanto de aumentos en la tasa impositiva como del precio del producto.

Como resultado de estas variaciones de precio e impuestos se calcula que entre 1983 y 1988 se ha incrementado el ingreso fiscal en 2.925 millones de bolívares, si sólo se tiene en cuenta los incrementos anuales con respecto al año inmediato anterior (es decir, si no se consideran los efectos acumulados desde 1982). Si, por el contrario, se compara con la evolución estimada de los ingresos fiscales de haberse mantenido constante el rendimiento fiscal promedio de 1982, los ingresos se incrementarían en el lapso 1983-1988 en 5.849 millones de bolívares, lo que equivale al 35% del total recaudado en los 7 años a partir de 1982.

Algo equivalente ha sucedido con el impuesto sobre licores, donde no sólo se han producido cambios en los gravámenes, sino también en los precios, sobre todo en el caso de los licores importados como consecuencia de los ajustes en el tipo de cambio.

Tal y como se muestra en el cuadro I-8, el rendimiento fiscal por litro vendido más que se triplica al comparar lo esperado en 1988 con la tasa efectiva en 1983. Los incrementos anuales generados por las modificaciones de impuesto y precio, sin tener en cuenta los efectos acumulados desde 1982, se estiman en más de 2.000 millones de bolívares. De calcularse las variaciones, suponiendo

constante el rendimiento fiscal por litro de 1982, el efecto de estas modificaciones globalizaría más de 7.800 millones de bolívares, si se incluyen las previsiones para 1988; es decir, un 53% del total recaudado entre 1982 y 1988. Es de destacar que la variación más significativa se produjo en 1985, cuando también hubo un cambio sustantivo en el caso de los impuestos por cigarrillos como ya se mencionó.

Con respecto al impuesto sobre el consumo de derivados del petróleo, fundamentalmente gasolina, el ingreso fiscal por litro vendido pasó de 0,12 Bs./litro en 1982 a 0,54 Bs./litro en 1987, después de haberse modificado sustancialmente durante 1986. Estas modificaciones permitieron elevar los ingresos fiscales desde los 1.140 millones de bolívares en 1982, a los 4.232 millones en 1986, y se espera alcancen los 5.385 millones para 1988 (ver cuadro I-9). Es decir, que si se tienen en cuenta sólo las variaciones de cada año con respecto al anterior, sin considerar los efectos acumulados, se estima que la alteración del gravamen y el ajuste de precios deberán haber producido entre 1983 y 1988 más de 4.000 millones de bolívares; teniendo en cuenta los efectos acumulados, la cifra alcanzaría más de 12.400 millones de bolívares; lo que revela la alta significación que este rubro ha tenido en el incremento de los ingresos fiscales.

Considerando el efecto conjunto de las modificaciones del gravamen y los precios de los bienes sobre los que recaen impuestos indirectos, tan sólo contando los efectos inmediatos y directos (sin incluir los efectos acumulados, tal y como se han definido antes), entre 1983 y 1988 se habrán adicionado más de 9.000 millones de bolívares al fisco, cifra que más que duplica el total de lo recaudado por estos conceptos durante 1982. Se debe tener presente, además, que hoy los impuestos indirectos por estos conceptos equivalen al 65% del total de impuestos directos obtenidos de todas las actividades no petroleras, frente al 41% que significaron hace 6 años; esto evidencia en forma clara la velocidad de aumento de los recursos fiscales por esta vía y la importancia relativa que han adquirido.

2.3. *Ingresos Aduaneros*

Otro componente importante de los ingresos fiscales que ha sido afectado positivamente por las medidas cambiarias está referido a los ingresos aduaneros que, como es sabido, están en función del valor en bolívares de las importaciones.

A pesar de que las importaciones se redujeron bruscamente después de

CUADRO I-9
IMPUESTO POR CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO
Período: 1982-1988

Años	(1) Consumo gasolina (mmlits)	(2) Ingreso fiscal derivados petról. (mmBs.)	(3) Ingreso fiscal por litro (Bs./lit)	(4) (1)x(3)(t-1) (mmBs.)	(5) (1)x(3)(82) (mmBs.)	(6) (2)-(4) (mmBs.)	(7) (2)-(5) (mmBs.)
1982	9862,8	1140	0.12	—	—		
1983	9785,3	1470	0.15	1174	1174	296	296
1984	9363,0	1507	0.16	1404	1124	103	346
1985	9337,5	1609	0.17	1494	1121	115	488
1986	9480,0	4232	0.45	1612	1138	2620	3094
1987	9607,0	5195	0.54	4323	1153	872	4042
1988	9975,7	5385	0.54	5387	1197	-2	4188

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto: 1983-1988
 Ministerio de Hacienda. Memoria: 1982 a 1986
 Cálculos Propios

1982, los aranceles recaudados en 1987 fueron un 66% mayores que los obtenidos en 1982 cuando las importaciones medidas en dólares fueron 21% mayores.

Teniendo en cuenta la evolución de las importaciones del país en términos de divisas, se estima que la devaluación cambiaria generó, en 1983, más de 400 millones de bolívares, cuando el tipo de cambio pasó de 4,30 Bs./\$ a 6,00 Bs./\$ en febrero de 1983 (ver cuadro I-10). Posteriormente, en 1984, dada la nueva devaluación producida en marzo de ese año, el tipo de cambio promedio para las importaciones pasó a 6,61 Bs./\$, hecho que se tradujo en un incremento adicional de los ingresos comentados de casi 200 millones de bolívares.

Para 1985, la reducción de las importaciones al tipo de cambio preferencial de 4.30 Bs./\$ y la presencia de importaciones realizadas a través del mercado libre de divisas, determinó un tipo de cambio promedio de 7,50 Bs./\$, que generó un incremento para este año cercano a los 500 millones de bolívares; cifra inferior a las que se obtuvieron en 1986 de 680 millones de bolívares, dada la creciente devaluación cambiaria consecuencia, fundamentalmente, del paso al mercado libre de un número creciente de importaciones, lo que determinó una nueva revaluación efectiva del dólar para este concepto de un 16%.

La importante devaluación decretada en el tipo de cambio oficial durante el mes de diciembre de 1986, a pesar de seguirse importando un significativo número de bienes al tipo de cambio preferencial de Bs. 7,50 por dólar USA, se estima proveerá más de 2.600 millones de bolívares tan sólo en 1987. De no haber una nueva devaluación, se generarían unos 2.200 millones en 1988, básicamente como consecuencia de un aumento en el tipo de cambio promedio dada la eliminación progresiva de las importaciones al tipo de cambio preferencial.

Teniendo en cuenta el conjunto de variaciones en los ingresos aduaneros atribuibles a las modificaciones del tipo de cambio, se estima que entre 1983 y 1988 se habrían generado ingresos adicionales por casi 6.600 millones de bolívares. Esto equivale a 21% del total de ingresos recaudados por este concepto; revelando esta cifra la alta productividad fiscal que la manipulación cambiaria ha tenido.

Por otro lado, si se comparan los ingresos aduaneros que se hubieran obtenido con un tipo de cambio constante de 4.30 Bs./\$ el efecto acumulado de la devaluación en el mismo período en cuestión, se elevaría a 17.600 millones de

CUADRO I-10
IMPUESTO ADUANERO
Período: 1982-1988

Años	(1) Import. CIF (mmBs.)	(2) Tip.Camb. prom. import. (Bs./\$)	(3) Tasa Efec. de impues. (%)	(4) Import.Bs. al tipo de Cambio (t-1) (mmBs.)	(5) Import.Bs. al tipo de Cambio 4,30 (mmBs.)	(6) Aranceles recaudados (mmBs.)	(7) (6)x(4) (mmBS.)	(8) (7)x(4) (mBs.)	(9) Efecto tipo de cambio (mmBs.)	(10) Efec. Tip. de cambio acumulado (mmBs.)
1982	50056	4,30	10,47	50056	50056	5241	5241	5241	0	0
1983	39079	5,29	5,67	31764	31764	2216	1801	1801	415	415
1984	49365	6,61	5,68	45975	37371	2804	2611	2123	193	681
1985	59749	7,52	7,32	48121	31304	4008	3522	2291	486	1717
1986	75367	8,70	6,63	65379	37384	5015	4335	2479	680	2536
1987	119534	12,40	7,30	83868	41452	8726	6122	3026	2604	5700
1988	128119	16,55	6,91	95988	33286	8853	6633	2300	2220	6553
Total						36863			6598	17602

Notas:

(1) Según la OCEPRE

(2) Según BCV y M.H.

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos Proyecto de Ley de Presupuesto: 1983-1988

Ministerio de Hacienda. Memoria: 1982 a 1986

BCV. Anuario de Cuentas Nacionales: 1983-1985

Cálculos Propios

bolívares, es decir, más de 55% del total de todos los ingresos que se recaudaron entre 1983 y 1988 por este concepto.

2.4. *Tributación Directa*

En el cuadro I-11, se muestra el efecto que sobre los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta a las actividades no petroleras se atribuye al proceso inflacionario, el cual en los últimos años ha estado asociado ante todo a los efectos de la devaluación cambiaria sobre la estructura de los costos de producción.

Es necesario aclarar que la inflación tiene un carácter fiscal en dos sentidos básicos: el primero se refiere a la carga fiscal que se produce por el hecho de que los agentes económicos mantienen sus saldos monetarios en términos reales, y el segundo, que es el que aquí más nos interesa, se produce cuando por efecto de la inflación, los agentes económicos que tributan, se van deslizando hacia tramos de ingreso superiores en un contexto donde la tasa de tributación es progresiva.

Teniendo esto en cuenta, hemos estimado que el proceso inflacionario, muy vinculado a la política cambiaria implantada, habrá generado entre 1983 y 1988, más de 9.800 millones de bolívares, lo que representa un 12% del total recaudado por este concepto. ⁽¹⁾

De esta manera, el cambio en el nivel general de precios, ha producido un incremento en la presión tributaria sin que se hayan modificado las tasas impositivas. El no reajustar los tramos de ingresos sobre los que se aplica el impuesto, cuando se altera el nivel general de precios, equivale de hecho a una reforma tributaria, sólo que más injusta en el sentido que puede estar gravando más fuertemente a aquellos que devengan menos ingresos.

Adicionalmente habrá que agregar que en 1988 está prevista una recaudación adicional de unos 1.200 millones de bolívares producto de las modificaciones producidas en el régimen tributario que obliga a los grupos empresariales a declarar la base de las rentas consolidadas. Esto de hecho equivale a un aumento de la tasa de tributación.

(1) Ver: Luis Zambrano Sequín y Matías Riutort M., **El Proceso Inflacionario en Venezuela**, U.C.A.B., Caracas, 1987.

CUADRO I-11
IMPUESTO SOBRE LA RENTA OTROS ACTIVIDADES
Período: 1982-1988
(mmBs. y porcentajes)

Año	PTBI	PTBI real	Tasa de Cto. real	Tasa ISR	ISR	ISR por cto. real	ISR por infla- ción	ISR por refor- ma le- gal
1982	235543	235543			9325			
1983	229234	226827	-3.7	3.7	8535	8392	143	—
1984	259286	226483	-1.2	3.9	10030	8833	1197	—
1985	288858	260741	0.6	4.3	12297	11212	1085	—
1986	342099	305034	5.6	4.1	14164	12506	1658	—
1987	432760	352361	3.0	3.9	17082	13742	3340	—
1988	508035	441415	2.0	3.7	19961	16332	2429	1200
Total					86394	71017	9852	1200

Fuente: OCEPRE. Exposición de Motivos. Proyecto de Ley de Presupuesto: 1983-1988
 Ministerio de Hacienda. Memorias: 1982-1986
 Cálculos Propios

2.5. *Utilidades Cambiarias*

Como ya se mencionó, los ingresos fiscales que se obtienen por concepto de las utilidades cambiarias equivalen a un impuesto indirecto sobre el uso de la divisa, donde el B.C.V. actúa como mero agente de retención.

El proceso mediante el cual se generan las utilidades cambiarias es bastante conocido como para ser explicado aquí⁽¹⁾; sin embargo, deben diferenciarse las utilidades cambiarias generadas en operaciones con el público de aquellas que se producen por la venta de divisas al Gobierno Central. En este último caso, la utilidad cambiaria constituye una mera recirculación de fondos, que no involucra ninguna transferencia real hacia el fisco, como sí sucede en el primer caso.

Obviamente, las utilidades cambiarias son una función del diferencial entre el tipo de cambio petrolero y el que rige para todos los demás sectores, incluyendo las operaciones del B.C.V. en el mercado no controlado, así como del nivel de reservas internacionales. La aplicación del método FIFO⁽²⁾ al manejo del stock de reservas produce ingresos por utilidades cambiarias al diferir el tipo de cambio promedio de compra de las divisas que forman parte de las reservas, del tipo de cambio de venta tanto en el mercado controlado como no controlado.

Aunque las utilidades cambiarias no reflejan en su totalidad el rendimiento fiscal de la devaluación, tal y como ya se ha visto, constituyen sin lugar a dudas uno de sus principales componentes. Así entre 1983 y 1987, estas utilidades han representado en promedio 12,70% de los ingresos totales del Gobierno Central y 14,9% de los ingresos ordinarios; es decir, más de lo que se ha generado por impuestos directos a los agentes económicos no petroleros y más de lo que se ha producido por impuestos indirectos al consumo y aduanas, tomados conjuntamente. Esto revela con toda intensidad la enorme significación que las utilidades cambiarias han tenido como fuente de ingresos para contrarrestar, con creces, el deterioro de la base impositiva asociada al petróleo y a las actividades internas.

2.6. *Endeudamiento Interno*

Como ya se dijo al principio de este capítulo, el endeudamiento interno

(1) Ver: Luis Zambrano Sequín y Matías Riutort M., *El Proceso Inflacionario en Venezuela*, U.C.A.B., Caracas, 1987.

(2) Primeras divisas adquiridas, primeras divisas vendidas.

ha adquirido una importancia creciente en el financiamiento del Gobierno Central, sobre todo durante 1986 y 1987, y con toda seguridad será también importante en 1988. Téngase en cuenta que mientras en 1983, el crédito público sólo representó un 2,1% de los ingresos totales del fisco, para 1987 estos habían elevado su participación a 15,4%, lo que en términos absolutos representó un incremento de casi ocho veces. En 1988 se calcula que el endeudamiento interno podrá producir casi 18.500 millones de bolívares, estimados en el proyecto de presupuesto, lo que representa aproximadamente lo mismo que entra por concepto de tributación directa interna.

En suma, este progresivo endeudamiento interno no ha significado un drenaje relevante de recursos del sector privado, al menos no en forma directa. Esto es así debido a que el grueso de las colocaciones de las nuevas emisiones de bonos han sido en entes y empresas públicas y muy poco en la banca y las empresas privadas, así como en el sector familiar.

Los entes que han jugado un mayor papel como adquirientes de títulos públicos han sido PDVSA, FIV, FOGADE, IVSS y en menor medida el B.C.V., afectando muy poco el nivel del gasto y el ahorro privado, y por tanto sin alterar en forma relevante el funcionamiento del sistema financiero.

En el lapso comprendido entre 1983 y finales de 1988 (dados nuestros estimados), la deuda pública interna se habrá incrementado en casi 55.000 millones de bolívares. Esto significa que en estos últimos 6 años se habrá incrementado en un 150% el nivel de la deuda interna registrada existente para diciembre de 1983. Como ya se mencionó, la mayor parte de esta deuda interna está asociada a la ejecución de los planes especiales de inversión y en menor medida al registro neto de deuda como consecuencia de la puesta en ejecución de la Ley Habilitante. Asimismo, deben mencionarse emisiones menores de bonos públicos que han sido llevadas a cabo con el objeto de obtener financiamiento para los sectores básicos de la producción y algunas obras públicas trascendentes (Foro Libertador, Metro de Caracas, Expropiaciones Varias etc.).

En cuanto a la Ley Habilitante se refiere, fueron emitidos 18 Decretos-Ley, autorizando emisiones de bonos por un total de 45.700 millones de bolívares destinados básicamente a regularizar deudas con proveedores, contratistas y trabajadores; asimismo una parte de estas emisiones se utilizaron para el pago a los depositantes de bancos intervenidos y para solventar deudas intergubernamentales.

En lo que respecta al Plan Adicional de Inversiones, que fue formulado para financiar gastos de capital durante 1985 por un monto de 6.500 millones de bolívares, sólo 500 millones fueron aportados por la vía de nuevo endeudamiento con el público, ya que 6.000 millones de bolívares se obtuvieron por colocación de letras del tesoro en el B.C.V. De los 500 millones de nuevas emisiones de bonos, la mayor parte fue colocada por la vía de “cesión en pago” y no por colocaciones en efectivo.

El Plan Trienal de Inversiones fue programado para ser efectuado en el lapso 1986-1988, e inicialmente ascendía a cerca de 35.000 millones de bolívares, pero progresivamente fue reformulado hasta alcanzar los 50.400 millones, es decir 44% más; modificación que responde más a ajustes por modificaciones de precios que a una ampliación de los proyectos y programas contenidos en el plan. Debe destacarse que la mayor parte del financiamiento de los aportes a este plan han sido producidos por entes públicos y especialmente las empresas del sector petrolero, así como en operaciones de rescates de títulos anteriormente emitidos; los aportes privados por colocaciones en el mercado financiero se calcula que ascienden aproximadamente a sólo 10% del total de los recursos requeridos.

De hecho, lo que ha sucedido es que el endeudamiento interno ha sido un eficiente mecanismo para transferir al Gobierno recursos monetarios que en su mayoría se han generado por la manipulación del tipo de cambio como es el caso, fundamentalmente de PDVSA y FOCOCAM e incluso de otras empresas públicas superavitarias que han visto elevar su liquidez como efecto del sistema de cambios diferenciales.

Estos hechos deben ser tenidos muy en cuenta, pues muestran cómo el endeudamiento interno en Venezuela, aunque no implique aumentos en la cartera de la autoridad monetaria, puede significar emisión simple y llana de dinero inorgánico, dado el peculiar régimen que relaciona al Gobierno con la industria petrolera y el poder monopólico sobre el tipo de cambio que ejerce el B.C.V.

2.7. Otros Ingresos

Por último habría que mencionar los ingresos por operaciones diversas, sobre todo en aquellos casos que han sido muy significativos como el de la revalorización del oro (7.000 millones de bolívares), la emisión de letras especiales del tesoro para financiar el Plan Trienal (6.000 millones de bolívares), y más recientemente la liquidación de FOCOCAM (5.400 millones de bolívares).

CUADRO I-12
INGRESO FISCAL GENERADO POR LA POLITICA CAMBIARIA
Y POR MODIFICACION EN LA POLITICA FISCAL DE INGRESOS
Período: 1983-1988
(Millones de bolívars)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Petróleo	0	16118	2352	9234	23410	26128
Variación Tipo Cambio	0	16118	2352	9339	24335	25034
Variación Parámetros Fiscales						
Aduanas:	415	193	486	680	2604	2220
Consumo	550	-117	2151	2899	2196	1326
Derivados del Petróleo	296	103	115	2620	872	0
Licores	180	-36	1423	155	155	197
Cigarrillos	74	-184	613	124	1169	1129
Impuesto Actividades Internas	143	1197	1085	1658	3340	3629
Utilidades Cambiarias	10090	14321	11102	16660	24213	7845
1) Subtotal	11198	31712	17176	31131	55763	37834
2) Total Ing. Ordinarios	71837	99213	107652	100968	144982	16378
3) Variación Ing. Ordinarios	-6443	27376	8439	-6684	44014	18726
(1)/(2) (%)	15.6	32.0	16.0	30.8	38.5	23.1

Fuente: Cálculos Propios

En todos estos casos dichas operaciones significaron generación de recursos financieros sin ninguna contrapartida real directa e inmediata.

A manera de síntesis y para terminar este punto referido a los ingresos fiscales, en el cuadro I-12 se ha detallado el conjunto de ingresos que han sido generados a partir de 1983, incluyendo lo presupuestado para 1988, como consecuencia de la política cambiaria y de modificaciones en el régimen impositivo ⁽¹⁾.

Como puede notarse, estas fuentes de ingresos no asociados a cambios en la riqueza real han tenido una alta significación en la conformación de los ingresos presupuestarios. Así, en 1983 constituyeron el 15,6% y luego en 1984 más que se duplicaron al superar el 30%, niveles que han sido similares durante 1986 y 1987, haciendo notar que en 1985 descendieron sin embargo al nada despreciable nivel de 16% (17.176 millones de bolívares).

Tal y como se evidencia en el cuadro mencionado, ha sido el manejo del tipo de cambio el que ha jugado un papel central como generador de recursos para el Gobierno a través de dos vías fundamentales: el ingreso fiscal petrolero y las utilidades cambiarias. Lo que demuestra el uso prolijo de la política cambiaria con fines fiscales, distorsionando el uso del instrumento cambiario como política de reasignación eficiente de recursos.

Este creciente aumento de la dependencia del presupuesto con respecto al manejo del tipo de cambio hace cada vez más rígida la política cambiaria y dificulta la posibilidad del retorno a un tipo de cambio único; además revela este hecho la enorme discrecionalidad que el Gobierno tiene para generar recursos monetarios al margen de la política monetaria y de los tradicionales instrumentos con que cuenta el B.C.V. para regular el mercado de dinero.

3. Ingresos Fiscales y Liquidez Monetaria

La primera distinción que debe realizarse al analizar la relación entre ingresos fiscales y la oferta monetaria se refiere a las operaciones de financiamiento fiscal que contraen directamente el nivel de liquidez, de aquellas que lo hacen en forma indirecta.

Como es sabido, sólo los ingresos fiscales provenientes del público y el

(1) Nótese que no se incluyen los remanentes de utilidad del B.C.V. porque no se pudo estimar separadamente el efecto del tipo de cambio en su conformación. Otro tanto puede decirse del endeudamiento interno con los entes público superavitarios.

sistema bancario nacional significan reducciones directas de la cantidad de dinero base, ejerciendo una incidencia contractiva sobre la liquidez monetaria.

Por el contrario, los ingresos fiscales relacionados con el sector petrolero, el BCV, el FIV y con los agentes económicos externos no alteran en forma directa la oferta monetaria; ya que, o bien suponen cambios compensados entre los pasivos no monetarios del B.C.V., o implican variaciones de pasivos no monetarios que se cancelan con cambios equivalentes en los activos de la autoridad monetaria, sin afectar por tanto el stock de pasivos monetarios del ente emisor.

Con respecto al sector petrolero, la obligatoriedad de mantener los activos en moneda nacional en una cuenta especial en el ente emisor hace que el pago de los componentes fiscales (impuestos y regalías), constituyan una transferencia entre dos pasivos no monetarios: los depósitos de PDVSA y la cuenta de la Tesorería Nacional, no implicando por tanto esta operación movimiento directo alguno en los saldos monetarios mantenidos por el público y el Sistema Bancario Nacional. Asimismo, las operaciones de endeudamiento que se realizan al colocarse títulos de deuda pública en la cartera de valores de PDVSA (que cada vez son más significativas), tampoco afectan en forma directa a la oferta monetaria dado que sólo alteran la estructura de los pasivos no monetarios del B.C.V. sin modificar el stock agregado de éstos.

Igualmente, los ingresos fiscales provenientes del Banco Central, por razones obvias, no implican variaciones de la liquidez. Estos ingresos son básicamente consecuencia del reparto de las utilidades cambiarias, la entrega del remanente de utilidades del banco y la adquisición de letras del tesoro por parte del ente emisor.

En relación a la adquisición de letras del tesoro, por parte del B.C.V., la oferta monetaria no se afecta, ya que esta operación implica la variación de un activo del banco (las letras) y un aumento de un pasivo no monetario (cuenta de la tesorería) en una magnitud equivalente. Es de notar, que la adquisición de bonos de deuda pública por parte del B.C.V. no implica una operación entre este ente y el Gobierno, ya que el instituto emisor no puede, por restricciones legales, adquirir este tipo de títulos en el mercado primario; razón por la cual las transacciones del B.C.V. con bonos de deuda pública siempre suponen transacciones con agentes distintos al Gobierno (el emisor de estos valores). El efecto sobre la liquidez de estas operaciones con títulos de crédito público dependerá de quién compre o venda al B.C.V.; si es PDVSA, el FIV, FOCOCAM o FOGADE, la liquidez no se vería afectada.

Las transacciones que se establecen, desde el punto de vista de los

ingresos fiscales, entre el Gobierno Central y el sector externo están referidas, fundamentalmente, a operaciones de endeudamiento público. Por razones similares a las ya citadas, este tipo de ingresos no afecta en forma directa la oferta monetaria interna, aunque por supuesto genera la posibilidad de que el Gobierno pueda hacerlo posteriormente dependiendo de la forma como se utilicen dichos ingresos.

Como ya se señaló, los ingresos captados por el Gobierno Central que proceden del público y del Sistema Bancario Nacional contraen la liquidez monetaria, bien sea por su efecto sobre el nivel de efectivo en poder del público o por sus consecuencias sobre las reservas bancarias, que a su vez se transmiten sobre la liquidez a través del proceso de expansión secundaria de dinero.

De esta manera el pago de impuestos, a los servicios prestados por el Gobierno y el financiamiento del gasto por parte del público y sobre todo del sistema bancario, reducen la tenencia de saldos monetarios líquidos y por tanto contraen la oferta monetaria, ya que implican reducciones en los pasivos monetarios del B.C.V.

En este sentido, es evidente que en la medida que aumenta el componente interno de los ingresos fiscales, y estos se obtienen de fuentes distintas a PDVSA, el FIV, el B.C.V. y los fondos especiales que mantienen sus activos líquidos en el ente emisor (FOGADE, etc.), el financiamiento del presupuesto ejercerá una presión contractiva creciente sobre la oferta monetaria, por lo que se requerirán mayores acciones compensatorias por parte del B.C.V. a fin de lograr ciertos objetivos de la política monetaria.

De hecho, los ingresos fiscales provenientes del público han ido incrementando su participación relativa sobre los ingresos recaudados, en particular en los años 1985 y 1986; lo cual ha estado vinculado a la política cambiaria, por una parte, y a las mayores presiones tributarias por la otra, factores que han pasado a jugar un papel fundamental en el financiamiento del presupuesto a partir de la merma de los ingresos petroleros y del endeudamiento externo. Así, mientras en 1982 los ingresos fiscales provenientes del público representaron el 22% de los ingresos fiscales totales, en 1986 significaron el 31%. Igualmente, los recursos captados por colocación de deuda pública en el sistema bancario nacional han crecido aceleradamente, alcanzando los niveles más elevados históricamente en 1984 y 1986 (más de 5.000 millones de bolívares).

Como se ve, la distinción entre los agentes económicos que se relacionan con el gobierno en cuanto al aporte de ingresos para este último, es determinante para deducir las implicaciones monetarias de las diferentes políticas de finan-

ciamiento público. Cuando un programa adicional de gasto es financiado mediante aportes exteriores o bien a través del traspaso de fondos de PDVSA, el FIV o cualquiera de los otros fondos cuyos activos líquidos se encuentran depositados en el B.C.V. el efecto se traduce tarde o temprano en una expansión de la liquidez a menos que el gasto público a ser financiado se refiera a un egreso de carácter externo en divisas en cuyo caso la oferta monetaria no se alterará.

De hecho, tal y como están establecidas las relaciones entre el Gobierno Central y el sector petrolero, las colocaciones de bonos en la cartera de inversiones de este último equivale de hecho a emisión monetaria pura y simple, cuyo respaldo en términos de bienes y servicios depende, básicamente de la capacidad para importar que este sector genera. Es decir, en aquellos casos en que el aumento de la riqueza financiera en saldos monetarios de PDVSA es incrementada no por mayores ingresos en divisas sino por manipulaciones cambiarias, la movilización de los fondos depositados en el B.C.V. a través del endeudamiento público significan, en primera instancia, emisión inorgánica de dinero. Esto es también válido para el caso del FIV, y lo fue para el Fondo de Compensación Cambiaria, no así para el caso del Fondo de Garantía de Depósitos en la medida en que sus recursos provengan del sistema bancario y del propio Gobierno Central.

En el caso del B.C.V., el efecto sobre la liquidez de operaciones que involucran transacciones con el Gobierno, se produce de manera indirecta a través del mercado secundario de valores, aunque esto no significa que el B.C.V. esté impedido de actuar en forma inmediata para validar o no una determinada política fiscal. De hecho, la autoridad monetaria puede, en forma más o menos inmediata, actuar en el mercado de bonos, a través de su ventanilla o la bolsa de valores, de manera que una emisión de bonos colocada en la banca, en el público (incluyendo operaciones por cesión en pago o pago de compromisos con bonos), e incluso en PDVSA, el FIV, etc., puede ser adquirida en última instancia y en forma más o menos inmediata por el B.C.V. La única limitación en este caso vendría dada por la capacidad legal de tenencia de valores públicos por parte del Banco Central, que como se sabe ha sido sensiblemente incrementada por medio de la reciente modificación de la Ley del B.C.V. (1987). De esta manera, la adquisición o venta de bonos por parte de la autoridad monetaria se convierte de hecho en un mecanismo de emisión monetaria que tiene un alto contenido inorgánico, al menos de forma inmediata y directa, y es un mecanismo que se transformará cada vez más en imprescindible para apoyar la política fiscal, sobre todo por el gran atractivo político que implica diferir y/o trastocar el efecto redistributivo que supone el financiamiento de un creciente gasto público.