



PROPUESTAS PARA VENEZUELA

REFORMA FISCAL



Plan de rescate para la inversión
eficiente del gasto público

Por Asdrúbal Oliveros y Lesner Castillo
Prólogo de Carlos Goedder

RESUMEN

Palabras clave:

- Sector fiscal
- Reforma fiscal
- Impuestos
- Subsidios
- Gasto Público
- Devaluación
- Recursos

El sector fiscal ha sido uno de los más afectados a lo largo de este siglo, por ello se impone una reforma fiscal en el corto plazo. Este trabajo de investigación busca exponer cuáles han sido las causas del crecimiento del déficit fiscal en Venezuela y qué reformas podrían plantearse para reducir la brecha fiscal existente en las cuentas del Gobierno. La reforma fiscal que se plantea en este trabajo, expone la necesidad de disminuir el gasto público, eliminar los impuestos y subsidios regresivos y reformar la estructura de subvenciones que opera actualmente en el país. Asimismo, se hace un análisis crítico del mecanismo de devaluación como forma de reducción de déficit fiscal.

ÍNDICE

	RESUMEN	02
	PRÓLOGO	05
00	INTRODUCCIÓN	17
01	APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN FISCAL DE VENEZUELA	18
02	DIFERENCIA ENTRE SECTORES	19
03	¿QUÉ GENERA EL DÉFICIT FISCAL?	20
04	¿DE CUÁNTO ESTAMOS HABLANDO?	24
05	REFORMA FISCAL	25
06	¿QUÉ SE ENTIENDE POR REFORMA?	26
07	¿QUÉ SE HA HECHO HASTA AHORA?	27
08	LA DEVALUACIÓN: UN ARMA DE DOBLE FILO	28
09	ELEMENTOS DE LA REFORMA	30
9.1	MODIFICACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL	30
9.2	ELIMINAR LOS INCENTIVOS PERVERSOS	32
9.3	QUE LOS IMPUESTOS SEAN PROGRESIVOS	32

9.4	SUBSIDIOS PROGRESIVOS	33
9.5	DISMINUCIÓN DE GASTOS INEFICIENTES	35
9.6	REESTABLECER PRIORIDADES	35
9.7	DISCIPLINA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	36
9.8	NIVEL DE ENDEUDAMIENTO	36
10	REFORMA GRADUAL O DE CHOQUE	37
11	¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA FISCAL?	39
12	CONCLUSIONES	42
13	RECOMENDACIONES	43
14	BIBLIOGRAFÍA	44
15	CRÉDITOS	45

PRÓLOGO

El desequilibrio en las finanzas gubernamentales venezolanas motiva la reflexión que en este documento ofrecen Asdrúbal Oliveros y Lesner Castillo. Su aproximación tiene dos vertientes: en primer término, caracterizar la situación del déficit fiscal venezolano, donde se apoyan en datos provistos por la consultora Ecoanalítica¹. Especialmente inquietante es el dato de media de déficit fiscal de 13,4% del PIB vigente entre 2008 y 2015, además de la estimación de esta magnitud en 20,2% del PIB para el cierre de 2015 y 17,6% del PIB para el año 2016. El principal inconveniente para dimensionar el indicador es la carencia de información fiable de las cuentas nacionales venezolanas.

Para hacer comparativos estos niveles de déficit, se puede considerar cómo operan las reglas fiscales en otras geografías. Una primera referencia es el Tratado de Maastricht, en la Unión Europea, el cual considera como excesivo² un déficit fiscal mayor que 3%. Otra referencia es más cercana. La vecina Colombia, en su Ley 1473 de 2011, establece estos objetivos de política fiscal³: “déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.” En ambos ejemplos ha habido desvíos en el cumplimiento, tras la crisis financiera en Europa y la caída del precio del petróleo en Colombia. Lo relevante es que al menos hay un compromiso de objetivo de déficit fiscal, ausente en el debate público venezolano, cuyo desajuste fiscal está bastante alejado de estas metas razonables establecidas en otras economías. Incluso, una medida política reciente en Venezuela es que el Poder Ejecutivo ya no precisa someter a consideración del Legislativo el Presupuesto Fiscal, optando por presentarlo a una acomodaticia Sala Constitucional del Poder Judicial⁴.

En la caracterización del déficit fiscal, los autores realizan una precisión conceptual sobre las diferentes mediciones del déficit fiscal, considerando Gobierno Central, Gobierno General y Sector Público No Financiero. Usualmente se considera el Gobierno Central en la medición de déficit fiscal venezolano, dado que se ha concentrado el poder presupuestario en la capital de la república, revirtiendo el proceso descentralizador de la década de 1990. En economías donde hay un régimen político más cercano al Federalismo y existe mayor autonomía económica regional, es relevante conocer cuánto añaden estos departamentos o estados en el gasto y deuda pública, dado que hay el “riesgo moral” de que el Gobierno Central deba acudir en su rescate si se descontrolan. El Sector Público no Financiero incorpora empresas públicas, lo cual en Venezuela cobra relevancia por dos temas: la estatal petrolera PDVSA y el creciente número de empresas controladas por el Gobierno, tras la estatización de compañías privadas. Nuevamente, estas organizaciones pueden añadir desajuste en las cuentas nacionales y sus adminis-

1 <http://ecoanalitica.com/>

2 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

3 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

4 <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2016/10/12/maduro-pisotea-parlamento-venezolano/>

tradores pueden estimar que el Gobierno no les dejará quebrar, lo cual incentivaría irresponsabilidad en su manejo presupuestario.

La segunda línea de reflexión está orientada a señalar, en lenguaje bastante accesible, cuáles son los desafíos para modificar este desorden en las finanzas públicas. Se denuncian los “subsidios regresivos”, esto es, las ayudas que van dirigidas hacia quienes no las necesitan y terminan reduciendo el presupuesto disponible para proveer bienes públicos a los realmente pobres. Entre estos subsidios, está el de la gasolina en Venezuela, colocando el precio del litro de este combustible en niveles tales que un litro de agua tiene mayor valor. Acudiendo a la fuente de Econanalítica, los autores señalan que este subsidio ascendería a 3,9% del PIB en 2015.

Precisamente este tema del subsidio a la gasolina es buen ejemplo sobre la falta de sentido común en las políticas fiscales venezolanas. En un artículo que he hecho sobre este tema⁵ en 2014, comentaba lo siguiente:

“Venezuela tiene el cuarto mayor subsidio global de gasolina y alcanza casi USD 14.000 MM en 2012, esto es, 3,2% de su PIB oficial según el Banco Mundial, a 2013. El déficit fiscal de Venezuela a 2013 se estimó en 11,5% del PIB, número bastante por encima de lo aceptable, que oscila entre 2% y 3%. De esa cifra, queda claro que se ajustaría a la baja casi un tercio si se revisase la gasolina al precio de mercado.

Otra magnitud que da una idea de lo costoso de este subsidio es esta: siguiendo las tablas del Banco Mundial⁶, Venezuela destina 4,6% del PIB anualmente a gasto en salud. El subsidio a la gasolina equivale entonces a 70% de lo que destina Venezuela a hospitales, medicamentos y servicios médicos/ambulatorios públicos.”

Este subsidio se ha mantenido para abaratar el coste del transporte público y de carga de alimentos. Si bien ha habido un incremento reciente en el precio del combustible, se sigue aplicando un precio por debajo de coste de producción también para vehículos particulares. En la memoria de los políticos venezolanos está el único intento reciente de llevar este precio a niveles de mercado, en 1989, lo cual resultó en protestas y saqueos multitudinarios tras elevarse el precio del pasaje de autobús. Este recuerdo ha invitado a perpetuar este subsidio, que daña las finanzas de la petrolera estatal venezolana.

Lo más relevante de estos subsidios, más allá de tediosas estadísticas, es cómo influyen en el comportamiento de las personas y generan una cultura de desperdicio. Este precio artificialmente bajo promueve que se malbarate gasolina, que se contamine el ambiente y disuade iniciativas para optimizar el consumo

⁵ <http://inteligenciapetrolera.com.co/inicio/petropoliticas-subsidio-mundial-a-combustibles-equivale-a-medio-pib-colombiano-por-carlos-goeder/>

⁶ DAVIS, Lucas W. “The Economic Cost of Global Fuel Subsidies”. *American Economic Review: Papers and Proceedings*. Vol. 104 (5), pp 581-585, 2014.



de combustible, sustituirlo por otras fuentes de energía y mejorar la logística en sector transporte. Considerando estas ineficiencias, se añadirían otros USD 10.000 millones al coste del subsidio venezolano de gasolina.

Es precisamente este problema de incentivos lo más inquietante del desorden fiscal. Más allá de su valor económico, la forma en que el gobierno concibe sus finanzas permea en el tejido social. Puede originar conductas oportunistas, buscando rentas y ayudas, en lugar de motivar a la producción y el carácter emprendedor. Un sector público desordenado en gasto y sin auditoría termina generando estructuras de clientelismo, sacrificando la libertad ciudadana. El coste económico de la corrupción y la captura de rentas palidecen cuando se considera el daño que causan sobre la iniciativa individual y las reglas que definen la ética tanto individual como colectiva.

Richard A. Musgrave, especialista en temas de política fiscal, señala lo siguiente⁷:

“... El crecimiento del sector público no se produce sin efectos potencialmente perjudiciales para el funcionamiento de la economía de mercado; y tales efectos pueden llegar a ser progresivamente severos cuando la dimensión del sector público continúa aumentando.

Efectos distorsionantes sobre los incentivos al trabajo, o planteados más cuidadosamente, sobre la elección entre bienes y ocio, son los resultados más o menos inevitables del crecimiento del sector público.”

En efecto, la carga tributaria sobre ciertas actividades productivas puede disuadir al emprendedor de participar en el sector formal de la economía. O bien puede ocurrir que surjan oportunidades de arbitraje

⁷ MUSGRAVE, Richard A. El Futuro de la Política Fiscal. Traducción de Ricardo Calle Saiz. Madrid: Instituto de Estudios Económicos Don Ramón de la Cruz, 1980, pp. 86-87.

y beneficio rápido, como resultado de la política fiscal, que alejen al ciudadano del trabajo y el esfuerzo creativo. Un ejemplo es la política del Gobierno venezolano aplicando precios regulados artificialmente bajos para alimentos y medicinas. Esto genera un inmediato coste fiscal, ya que se recauda menos por impuestos al valor agregado y sobre la renta, ingresos perdidos que podrían haberse dirigido a política fiscal. Y el resultado aún más doloroso es ver largas filas hechas durante horas por jóvenes en su mejor edad productiva, quienes optan por comprar estos bienes a precio regulado y revenderlos a precios de mercado, empleando para tal fin el soborno a los comercios y las fuerzas de seguridad pública. Los emprendedores, en lugar de constituir empresas, educarse o innovar, sencillamente se dedican al parasitismo de revender mercancías que el gobierno prácticamente regala a sus clientes políticos y encarece para el conjunto ciudadano. Ya este mismo esquema distorsionado de incentivos se ha venido aplicando a los dólares, promoviendo un valor artificialmente alto del bolívar y propiciando un mercado negro donde ganan dinero quienes están bien relacionados con el Gobierno. Se termina premiando conductas de corrupción administrativa, oportunismo y perjudicando a quienes carecen de nexos con el Gobierno y son más pobres. Se desperdician oportunidades de generar productividad y crecimiento económico, generando escasez y mayor pobreza.

Un asunto fundamental, para abordar el tema fiscal y su reforma, es entender cuáles son los conceptos políticos y éticos que sustentan el gasto público y la política tributaria.

La teoría sobre política fiscal prevé estos objetivos en materia de tributación y gasto público:

- **Provisión de bienes públicos:** El sustento es el fallo de mercado para proveer con presupuesto privado una serie de bienes que son “no rivales” y “no excluyentes”, donde un ciudadano puede disfrutarlos sin pagar por ellos. Esto incluye como ejemplo tradicional la seguridad ciudadana, por ejemplo – gasto militar y policial-, donde cobrar individualmente a los ciudadanos por ellos se hace inviable ya que hay que dar el servicio, se reciba dinero o no. Desde luego, esto no impide que el Estado subcontrate privados, con sus recursos, para ofrecer el servicio a la ciudadanía.
- **Transferencias:** en este campo entran los subsidios y ayudas para mejorar las condiciones de vida de quienes tienen menos ingresos o están en condiciones más desfavorables. De algún modo, este gasto busca equiparar las condiciones de vida de los ciudadanos para que luego, mediante su propia iniciativa, busquen alcanzar la realización de sus capacidades. Esto es especialmente importante para población infantil, que nace en pobreza. Ayudar con educación y salud, por ejemplo, es necesario para quienes nunca eligieron ser pobres y cuyas acciones para nada han generado tal condición; sencillamente, han nacido en un hogar con carencias materiales.
- **Inversión y Consumo Público:** se esperaría del gobierno la iniciativa en temas de infraestructura, por ejemplo, necesarios para dinamizar el comercio interno y las exportaciones e importaciones. Adicionalmente, el gasto gubernamental, en forma de consumo, se tiende a considerar como un “estabilizador automático”, el cual puede ser una herramienta para contrarrestar la disminución de la actividad privada durante una recesión. Musgrave señala este enfoque y sus riesgos⁸:

“Los gastos públicos no están sujetos a fluctuaciones cíclicas como la inversión privada, y la variación de los ingresos impositivos en respuesta a los cambios en la inversión privada, y la variación de los ingresos impositivos en respuesta a los cambios en la base imponible tiende a ofrecer un grado de estabilidad automática que es útil para compensar las fluctuaciones en la actividad del sector privado. (...)

Uno debe ser menos optimista, sin embargo, respecto al efecto del crecimiento del sector público sobre la inflación. En la medida en que los déficits o desahorros públicos son un instrumento constructivo de política pública en períodos de desempleo, la hacienda deficitaria es un factor desestabilizador cuando se emprende para expandir el sector público por medio de una inflación impositiva.”

El gasto público precisa formas de financiación que compiten con el sector privado. Los recursos que van hacia el Gobierno tienen un “costo de oportunidad”: la financiación bancaria que va hacia ellos podría haber sido destinada a la actividad empresarial privada; los mayores impuestos que se cobran limitan los ingresos disponibles de ciudadanos y empresas para consumir o invertir; y los recursos humanos asignados a estas actividades quedan fuera del sector privado. Se suele usar el término “crowding-out” para expresar esta desinversión privada resultante del gasto público. El argumento de quienes favorecen la dimensión del Estado es que ese gasto genera un efecto multiplicador, y puede esto sea cierto para la inversión en temas de infraestructura, educación y seguridad. Estimar empíricamente estos beneficios puede ser difícil, si bien intuitivamente sean claros. El gran problema es cómo se instrumenten estos gastos, siendo que sus desvíos presupuestarios en ejecución pueden deshacer todo su potencial de beneficio social.

Una vía por la cual también el desajuste fiscal genera ese “efecto expulsión” en la inversión privada es el incremento del costo de endeudamiento para el sector privado. Venezuela, por ejemplo, tiene uno de los peores ratings de riesgo soberano. Su calificación por la agencia Standard&Poor’s, en moneda extranjera a largo plazo, es de CCC para moneda extranjera, mientras la vecina Colombia tiene calificación BBB y Chile un rating de AA-. Esto se traduce en lo siguiente⁹: un bono soberano de EEUU a 10 años paga un rendimiento en dólares (yield) de 1,76%; Chile tiene un rendimiento de 4,17% y Colombia de 7,27%; por contraste, a un bono del gobierno venezolano venciendo en 2027 se le exige un yield de 19,94% y un bono de PDVSA venciendo en 2026 tiene que dar un rendimiento para el inversor de 19,78%. Esto significa que la rentabilidad demandada al gobierno venezolano, como emisor, es mucho más alta que la de economías vecinas, precisamente por el deterioro en sus cuentas públicas. Una empresa privada venezolana, si lograra financiarse en dólares estadounidenses a largo plazo para una inversión en una fábrica, habría de pagar un adicional sobre este valor, colocándola en desventaja frente a un par colombiano o chileno. La realidad es incluso peor, porque el Gobierno venezolano ha establecido un control de cambios de más de una década, lo cual impide convertibilidad de bolívares a dólares estadounidenses y el repago de deudas en divisa.

⁸ MUSGRAVE, Richard A. El Futuro de la Política Fiscal. Traducción de Ricardo Calle Saiz. Madrid: Instituto de Estudios Económicos Don Ramón de la Cruz, 1980, pp. 86-87.

⁹ Tomado de: <http://www.tradingeconomics.com/bonds> y <http://www.boungy.com/bonds/ve/international/trading/>, 14 de octubre de 2016

Otra forma de justificación para la política fiscal es corregir fallos de mercado mediante tributación a actividades que tienen un coste social que pasa desapercibido en el cálculo privado. Es el problema de “externalidades”. Un ejemplo es una fábrica que genera residuos contaminantes y no tiene en su objeto ni cálculo los problemas sociales resultantes, por lo cual se establece legislación para vigilar el tema o se le aplica tributación adicional por esto. Otro caso más común es la carga tributaria adicional sobre industrias que se considera pueden generar efectos nocivos sobre la salud individual y el sector de salud pública: tabacaleras, productores de bebidas alcohólicas y juegos de azar – si bien curiosamente hay empresas gubernamentales en estos dos últimos sectores. En este problema de externalidades, una de las visiones más desafiantes fue la del nobel Ronald Coase¹⁰, quien ha propuesto que hay mecanismos de mercado y negociación entre el generador de la externalidad y los afectados, mientras haya derechos de propiedad claros y costos transaccionales bajos. Desde esa óptica, la mejor ayuda del Estado es generar un buen régimen legal de propiedad, juzgados eficientes y viabilizar los mecanismos de conciliación privada que conducen Cámaras de Comercio u otros foros privados de autorregulación.

También hay quienes consideran la política fiscal como una herramienta redistributiva. Esta visión, si bien tiene algo en común con el enfoque de transferencias para los más necesitados, incorpora otra visión: que se debe destinar parte del ingreso de los más acaudalados, mediante tributación, a ayudas a quienes menos recursos tienen. Bajo tal enfoque, por ejemplo, se aplicaría una tasa de retención o impuesto sobre la renta más alta a quienes mayores ingresos devengan; o bien, se darían ventajas fiscales a empresas de menor dimensión. El problema con esta concepción es que grava de modo diferencial lo mismo, el esfuerzo laboral y la actividad productiva, diferenciando por quien lo realiza. Esta inequidad tomaría lugar, como única justificación, en pos de una mayor justicia social.

El tema es que la justicia incluye equidad y eficiencia. Las medidas tributarias de esta índole tienen consecuencias en cómo los particulares distribuyen su trabajo y su ocio, dado que una alta carga tributaria para las mayores rentas puede ser vista como un “impuesto al éxito” y promover más bien que las personas dejen de emprender negocios, optando por enviar su inversión fuera del país o pasar a la economía sumergida (informalidad), donde eluden los impuestos. Usualmente los trabajadores del sector formal son quienes tienen mayor carga fiscal, dado que carecen de ventajas de escudo fiscal que tienen los rentistas de capital y su ingreso tiene trazabilidad inmediata en el sistema bancario y la contabilidad empresarial. Por ello, dista de ser simple la diferenciación tributaria entre las personas y el enfoque de aplicar una tasa única gana adeptos precisamente porque la redistribución puede terminar siendo regresiva, perjudicando precisamente a los más pobres.

Se corre el riesgo de que la política tributaria, con una bandera redistributiva, termine promoviendo la pobreza, premiando el ocio y la dependencia de la ayuda estatal. Desde el siglo XIX, el economista David Ricardo (1772-1823) advertía¹¹:

¹⁰ Desde CEDICE, el profesor Manuel Jacobo Cartea fue uno de los principales difusores del trabajo de Coase, durante la década de 1990.

¹¹ RICARDO, David. Principios de Economía Política y Tributación.. Primera reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 81-82.

“La naturaleza misma del mal indica su remedio. Contrayendo gradualmente la esfera de las leyes de pobres; haciendo hincapié entre estos sobre el valor de la independencia; enseñándoles que no deben confiarse en la caridad sistemática o eventual, sino en sus propios esfuerzos para ganarse la vida, y evidenciando que la prudencia y la previsión son virtudes necesarias y beneficiosas, gradualmente alcanzaremos un Estado más sano y fuerte.”

El evocar estas definiciones es apenas para promover que en la opinión pública venezolana y responsables de política presupuestaria se haga una discusión seria sobre qué debe hacer el Gobierno en la actuación económica nacional. El sesgo hacia la izquierda ha sido el signo político de la democracia venezolana, con exacerbación desde 1998. Ha quedado arraigado, en lo que va de siglo, que el Estado debe entrar protagónicamente en la vida económica. Lo inquietante es que esta visión ha calado hondo e, incluso entre los partidos políticos opositores al Gobierno, parece que esta concepción está instalada como un nuevo paradigma y algo inevitable.

Acudiendo a la versión más reciente de la base de datos de economía mundial del Fondo Monetario Internacional¹², reflejadas en el Cuadro 1, estos indicadores son elocuentes sobre cómo la indisciplina fiscal ha estado acompañada de menor crecimiento económico y mayor inflación, lo cual sólo consigue perjudicar precisamente a los más empobrecidos. Recordando que los ingresos fiscales venezolanos tienen dependencia del sector hidrocarburos, lo más inquietante es que el deterioro fiscal cobra lugar en el lapso 2005-2014, cuando el precio del barril petrolero alcanzó máximos recientes, durante el boom de materias primas que se vivió en esa década, gracias al crecimiento económico en China que requirió intensivamente estos *commodities*.

Cuadro 1. Indicadores Macroeconómicos Venezolanos

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(E)
Crecimiento Económico del PIB	9,9%	8,8%	5,3%	-3,2%	-1,5%	4,2%	5,6%	1,3%	-3,9%	-5,7%	-8,0%
Inflación	17,0%	22,5%	30,9%	25,1%	25,7%	26,8%	19,3%	60,0%	68,5%	180,9%	720,0%
Déficit/Superávit Fiscal Gobierno General, % del PIB	-1,6%	-2,8%	-3,5%	-8,7%	-10,4%	-11,6%	-16,5%	-14,5%	-15,2%	-18,7%	-24,5%
Ingreso Fiscal, % del PIB	37,7%	33,1%	31,4%	24,6%	21,2%	27,9%	23,5%	23,5%	26,4%	22,4%	14,0%
Gasto Fiscal, % del PIB	39,3%	35,9%	34,9%	33,3%	31,6%	39,5%	40,0%	38,0%	41,6%	41,0%	38,5%
Deuda Pública Bruta, % del PIB	34,5%	29,1%	23,1%	27,7%	34,6%	43,8%	44,3%	52,4%	48,5%	48,8%	36,0%

Fuente: World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional, Abril 2016.

¹⁰ World Economic Outlook, Abril 2016. En: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>



Cuando se descompone el déficit fiscal, comparando ingresos y gastos, se aprecia qué lo genera: un gasto cada vez mayor, en proporción del PIB hasta llegar a niveles del 40% desde 2012, y unos ingresos fiscales que apenas cae el precio del petróleo en 2014 inician una senda descendente en participación del PIB hasta el 14%, casi un tercio de su nivel hace 10 años.

Este declive en tributación, además del menor precio petrolero, tiene otras dos causas. Una es la atrofia del sector privado, dado el enfoque gubernamental de estatizaciones y multas a la actividad empresarial. El Observatorio de Derechos de Propiedad de CEDICE en Venezuela¹³, señala a enero de 2016 un total de 28.000 empresas privadas cerradas y 13.887 multas a comercios. La forma más inteligente de mejorar la recaudación fiscal y la inversión pública es estimular que haya una creciente actividad privada, que es la que genera impuestos y saca a la gente de la pobreza mediante empleo. La estrategia elegida en Venezuela sólo ha conseguido empobrecer a la ciudadanía, al punto que el salario mínimo venezolano, a tipo de cambio de mercado, es de apenas 20 dólares mensuales y la inflación asociada a la hipertrofia del gasto público alcanza un nivel esperado de 720% en 2016, que algunos ya colocan directamente en 1.000%.

Otro problema es técnico: la calidad de tributación, el tipo de impuesto aplicado en Venezuela. Un estudio de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCED, sobre tributación en Venezuela¹⁴ incorpora una comparación sobre fuentes de ingreso tributario en 1990 y 2010, comparando al país con 15 economías latinoamericanas representativas y los países integrantes de la OECD. El Cuadro 2 recoge el resultado. Un cambio relevante en Venezuela, en esos 20 años, es que la tributación va menos hacia la renta y los ingresos (impuestos directos) y se dirige con más intensidad al consumo (impuestos indirectos, como el IVA, por ejemplo). La recaudación como porcentaje del PIB venezolano, dejando por fuera regalías del sector petrolero, pasa de 18,7% del PIB en 1990 a 11,4% en 2010; el aporte de impuestos sobre renta y utilidades pasa de 15,6% del PIB en 1990 a un marginal 3,9% en 2010, lo cual sorprende precisamente cuando en 2010 hay un gobierno populista y en 1990 un gobierno tildado de neoliberal.

¹³ <http://paisdepropietarios.org/home/>

¹⁴ OCED. Estadísticas Tributarias en América Latina, 1990-2010. Venezuela. 2012. Estadísticas disponibles en: www.oecd.org/ctp/globalrelationsintaxation/RevenueStatsCountryNotes2012.htm

Se ha conseguido en 2010 que quienes tienen mayor renta e ingreso, tienen menor carga fiscal. Y por contraste, los impuestos sobre bienes y servicios crecen en proporción, especialmente tras incorporarse el IVA en 1993 y alcanzar 5,5% del PIB en términos de recaudación durante 2010, más que el impuesto sobre salarios y rendimientos de capital. En el mundo desarrollado, países OECD, se aprecia que el recaudo fiscal se reparte de modo igual entre impuestos directos e indirectos, con 11% de participación para cada uno. Y en América Latina, si bien los impuestos al consumo y específicos son la principal fuente de ingreso fiscal, hay un incremento de 1,6 puntos porcentuales en la participación de impuestos sobre rentas y salarios. Son precisamente los impuestos sobre bienes y servicios los más regresivos, ya que el porcentaje de ingresos que va hacia consumo es precisamente más alto entre los más pobres.

Esto añade a la reflexión tributaria una segunda derivada. Una vez se tenga claro qué Estado queremos en Venezuela y qué se debe alcanzar mediante la política fiscal, surge el asunto técnico de cómo lograrlo del mejor modo. Y este es un asunto técnico, ya que una tributación mal diseñada añade ineficiencias a la economía y lo que retira en productividad y crecimiento económico contrarresta todo lo que pueda lograr en temas de infraestructura y transferencias.

Cuadro 2. Comparación selectiva de ingresos tributarios

	1990			2010		
	Venezuela	ALC	OECD	Venezuela	ALC	OECD
Recaudación total (% PIB)	18,7	13,9	33,0	11,4	19,4	33,8
Imp. s/bienes y servicios	2,1 (11,1)	7,1 (53,0)	10,4 (33,0)	7,2 (63,3)	9,9 (52,1)	11,0 (33,1)
Impuestos generales (IVA e imp. s/las ventas)	... (...)	3,3 (21,6)	5,9 (18,1)	5,5 (48,3)	6,7 (34,7)	6,9 (20,5)
Imp. Específicos	2,1 (11,1)	3,5 (29,9)	4,1 (13,2)	1,7 (15,0)	3,0 (16,5)	3,5 (10,6)
Imp. s/rentas y utilidades	15,6 (83,7)	3,2 (21,9)	12,5 (37,1)	3,9 (31,7)	4,8 (25,5)	11,3 (33,2)
Contribuciones de la Seguridad Social	0,9 (4,9)	2,5 (16,2)	7,6 (22)	0,5 (4,8)	3,6 (17,2)	9,1 (26,4)
Imp. s/ la propiedad	0,1 (0,3)	0,7 (4,5)	1,8 (5,7)	0,0 (0,2)	0,8 (3,5)	1,8 (5,4)

Datos entre paréntesis en % de recaudación total

Modalidades de Recaudación Tributaria en Venezuela. ALC= América Latina – 15 economías de la región, dato medio. OECD: países integrantes de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, fundamentalmente economías desarrolladas. Fuente: World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional, Abril 2016.

Un asunto sobre el que hay menos elaboración en este reporte de Oliveros y Castillo, seguramente por considerarlo sobreentendido, es el problema fiscal que supone la industria petrolera en Venezuela. El país puede ser un ejemplo de la llamada “maldición de los recursos naturales”, donde países con riqueza en materias primas terminan teniendo un desempeño macroeconómico mediocre y un deterioro en la calidad de vida de sus habitantes, acompañado de instituciones débiles. Exportadores de materias primas como Noruega, Canadá, Botsuana y Chile han logrado evitar esta trampa de pobreza, mediante arreglos institucionales efectivos. En un papel de trabajo que publiqué hace tres años¹⁵ comenté sobre una referencia fundamental para abordar ese problema de dependencia petrolera¹⁶, en la línea de trabajo del profesor Jeffrey Frankel. Los problemas de las economías exportadoras petroleras están fundamentalmente estilizados y descritos en la literatura académica: volatilidad de ingresos fiscales, precisamente porque el petróleo es la materia prima con mayores fluctuaciones en precio; apreciación de la moneda local durante períodos de bonanza petrolera, ya que al entrar más dólares por exportaciones, la moneda del país exportador se fortalece y saca a exportadores nacionales de otros sectores del mercado global, al hacerlos más caros, mientras los importadores se hacen más competitivos; adicionalmente, surgen problemas de incentivos sociales, ya que el poder económico se concentra en el Gobierno, gestor del recurso natural que es propiedad del Estado. La consecuencia puede ser precisamente corrupción, hipertrofia del Estado y fragilidad en la recaudación tributaria. Las soluciones también son esencialmente conocidas:

- **Mantener un tipo de cambio flexible, ya que en momentos de caída en el precio petrolero la consecuencia es devaluación de la moneda del exportador petrolero.** Venezuela se ha empeñado en mantener el valor del bolívar frente al dólar en vano, con un control cambiario que ha propiciado conductas oportunistas para apoderarse de los dólares baratos y revenderlos en mercado negro. Por contraste, la vecina Colombia, cuyas exportaciones provienen en 50% de hidrocarburos, se ha ajustado con una devaluación de la moneda desde 2014, que llegó a alcanzar 60% en 12 meses, alcanzando una inflación acumulada anual de 8,2% en julio de 2016, en el mismo momento en que Venezuela marcha hacia el 1.000% de inflación. La defensa de un tipo de cambio fijo ha resultado en peor inflación para Venezuela, sequía de divisas y ha sacado fuera del mercado a otros exportadores. Por contraste, en agosto de 2016 las exportaciones colombianas crecieron 7%, precisamente por mayor participación de manufacturas locales en el mercado internacional, favorecidas por un tipo de cambio más competitivo.
- **Fondos Soberanos de Inversión:** esta solución institucional también está en la vecina Colombia, por ejemplo y ha sido fundamental en Chile. Se trata de un ahorro forzoso de divisas durante el auge en los precios de materias primas, para contrarrestar con esto el desajuste fiscal durante el ciclo de menor valor en exportaciones.

¹⁵ GOEDDER, Carlos (seudónimo). “Natural Resources: from curse to blessing in Latin America” Latin American Policy Journal. No. 2, 2013. Harvard, Kennedy School of Government.

¹⁶ Frankel, Jeffrey A., 2010. “The natural resource curse: A survey”. Working Paper 15836. National Bureau of Economic Research.

Hay otras soluciones más ingeniosas. Frankel plantea un bono soberano que pague mayor rendimiento cuando el petróleo está en alza y ajuste a la baja el cupón de interés cuando el barril de crudo caiga de precio. Este título sería interesante para una empresa generadora de electricidad, por ejemplo, que tiene menores costos cuando el petróleo baja y por tanto se ve compensada por el menor ingreso financiero en ese lapso.

Al leer las recomendaciones de este documento en el rediseño de la política fiscal, es oportuno recordar lo señalado por el nobel James M. Buchanan y Geoffrey Brennan¹⁷:

“Si las reglas influyen en los resultados y si algunos resultados son «mejores» que otros, se sigue que en la medida en que las reglas pueden ser elegidas, el estudio y análisis de reglas e instituciones comparativas se convierte en el objeto propio de nuestra reflexión. Sin comprender cómo los individuos que construyen un orden social actúan entre sí, y cómo los diferentes conjuntos de reglas afectan a estas interacciones, a los participantes les resulta imposible hacer cambios pensados y meditados en las reglas existentes o incluso comportarse prudentemente con respecto a la preservación de aquellas reglas que han probado ser aceptablemente eficientes en el funcionamiento de la sociedad como tal.”

La inquietud es cómo conseguir que cambie el estado de cosas vigente y rediseñar las reglas y arreglos institucionales que han llevado al desbarajuste fiscal venezolano. El pragmatismo es fundamental en estos temas y resulta necesario que siga habiendo producción de ideas y planteamientos, hasta que sean asumidos, por necesidad o convicción, por los políticos de cualquier ideología que estén en el gobierno. La reforma fiscal es ineludible, especialmente con unos precios de petróleo que se mantienen en torno a 50 dólares, lejanos a los niveles de tres dígitos hace tres años. Un escenario de deterioro en precios petroleros es la oportunidad para una “divisoria de aguas” en el arreglo fiscal venezolano y sería un hito para transformaciones. En 1989 un escenario de precios bajos condujo a un ajuste de economía de mercado, que fue detenido en 1993. Nuevamente, en 1998, cuando el precio del petróleo venezolano



Un escenario de deterioro en precios petroleros es la oportunidad para una “divisoria de aguas” en el arreglo fiscal venezolano y sería un hito para transformaciones.

¹⁷ BUCHANAN, James M. y Geoffrey Brennan. La Razón de las Normas. Economía Política Constitucional. Traducción de José A. Aguirre R. Madrid: Unión Editorial, 1985, p. 40

rondaba los 10 dólares, asumió el gobierno de Hugo Chávez y su Revolución Bolivariana. En 2016 parece claro que el arreglo necesita otro ajuste y se puede estar precisamente en un momento feliz de conciencia individual y colectiva sobre lo inviable que es el populismo de izquierda en economía. En Argentina y Brasil ya se ha evidenciado un sentimiento de rechazo por parte del electorado hacia una propuesta ideológica que quiere violentar, en vano, el sentido común económico y transforma el Estado en una máquina de captura de rentas.

El problema venezolano dista de ser algo fríamente estadístico. Hay sufrimiento humano por detrás de estos indicadores económicos. Una reforma fiscal es parte de una mejora institucional y de acuerdo social necesaria para devolver a Venezuela a una trayectoria exitosa y que realmente saque de la pobreza a los ciudadanos. Desde luego, lo feliz de todo esto es que el empobrecimiento aún no ha llegado al mundo de las ideas venezolanas.

Carlos Goedder

INTRODUCCIÓN

Las cuentas fiscales de Venezuela han sido una de las más afectadas por la crisis institucional y económica ocurrida en los últimos años en el país. Crecimiento del gasto desmedido, mantenimiento de subsidios regresivos y poca claridad en las cuentas fiscales han sido los efectos negativos que ha generado el detrimento del sector fiscal.

La primera parte de este trabajo se dedica a exponer la situación fiscal en Venezuela, explicando desde el impacto de la renta petrolera hasta el deterioro del marco institucional. Por otro lado, se explica la diferencia entre el Gobierno Central y el Sector Público Restringido, diferencia importante ya que la industria más importante del país se encuentra en manos del Estado.

Luego se procede a detallar cuáles han sido las causas del crecimiento desmedido del déficit y en qué nivel se ubica el déficit fiscal del país. Luego de esto se procede a explicar qué es una reforma y la necesidad de que se aplique la misma en el sector fiscal de Venezuela. Asimismo, se explican cuáles son los elementos que deben estar incluidos en la reforma fiscal, desde reducción del gasto hasta modificación de esquemas de subvenciones, cuál debería ser el modo de ejecución de la reforma (gradual o de choque) y qué es necesario para que el marco de política institucional sea el adecuado en la aplicación de la misma.

Se plantea que la devaluación nominal de la moneda como herramienta para reducir el déficit puede ser un arma de doble filo, y que de nada sirve que se devalúe la moneda sino se hacen los ajustes necesarios en la economía. Por último, se plantean las conclusiones y las recomendaciones.

Aproximación a la situación fiscal de Venezuela

01

Desde hace décadas se ha hecho creer que Venezuela es un país rico y que al tener las reservas de petróleo más grandes del mundo los impuestos no juegan un papel tan importante en la economía pues la renta petrolera es más que suficiente para cubrir los gastos del Gobierno y apoyar el crecimiento del país de manera inclusiva. Asimismo, la mayoría de los gobiernos que han transitado por la historia moderna venezolana, han planteado que la renta petrolera debe usarse para fomentar e incentivar el crecimiento en los otros sectores “productivos” del país, llámense minería (en el caso de la Siderúrgica del Orinoco, Sidor), industria, turismo, entre otros.

Sin embargo, este tipo de ideologías, sumado a la pérdida de institucionalidad que ha experimentado el país en los últimos años, y a la ideología del socialismo del siglo XXI que incorpora una agenda de “inclusión social” y el mantenimiento de subsidios regresivos, es lo que ha generado que, al día de hoy, Venezuela presente déficit tanto en sus cuentas internas como externas. En teoría, un país que recibe altos ingresos por venta de petróleo no debería tener mayor problema en cubrir sus gastos básicos, especialmente cuando el costo de extraer/producir el petróleo, en el caso venezolano, es considerado como un “bajo costo”¹⁸ y la población no excede los 30 millones de habitantes. No obstante, una mala administración de los recursos y la aplicación de subsidios regresivos, han logrado consumir cualquier tipo de ingreso que el país recibe, generando así, que incluso con ingresos por encima de los US\$50.000 millones, Venezuela presente déficit fiscal.

¹⁸ Esta relación puede que cambie en 2016 dado al encarecimiento de la mano de obra petrolera y a la cancelación de contratos por parte de las empresas petroleras extranjeras que operan en Venezuela.



Diferencia entre sectores

02

El manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que en las operaciones fiscales existen tres niveles de gobierno según su clasificación económica: el Gobierno Central (GC), el Gobierno General (GG) y el Sector Público no Financiero o Restringido (SPNF/SPR).

Para el FMI, el GC es aquel sector donde se encuentran la administración general, las entidades descentralizadas y la seguridad social del sistema público. El GG es definido por el FMI como el GC más las municipalidades. El SPNF o SPR lo define como un agregado del GG y las empresas públicas no financieras (EPNF). El concepto de GC y GG suelen ser utilizados de la misma manera sin mayor discriminación, ya que la diferencia entre ambos sectores se basa en la rigurosidad en la clasificación de cuentas.

Por otro lado, es importante aclarar que las EPNF según el FMI ocupan una posición intermedia entre las empresas y el Gobierno. Estas empresas se dedican a operaciones comerciales, aunque hayan sido escogidas por el Gobierno para la realización de políticas económicas. La banca pública, por la naturaleza de sus actividades, no se incluye en el concepto de EPNF y por ende tampoco en el del SPR, sin embargo, el Fonden sí se incluye en el SPR.

En el caso de Venezuela, al ser un país cuya industria principal (industria petrolera) se encuentra en manos del Estado, se utilizan las clasificaciones de GC y SPR para hacer una distinción entre los resultados financieros del Estado sin la participación de las principales industrias y con la participación de las mismas. Por convención, cuando se habla de déficit fiscal en el caso venezolano, se refiere al déficit del SPR, pues es éste el que recoge el impacto en las cuentas fiscales de la principal actividad del país.

Es por ello que los resultados fiscales de empresas como Petróleos de Venezuela S.A (Pdvsa) y Sidor se incluyen en el concepto de SPR. Según el trabajo de investigación del BCV “Análisis del Riesgo Macro-Financiero para Venezuela (2011)” el SPR de Venezuela incluye el GC, Pdvsa, una parte de las EPNF (no especificada), el Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS) y diferentes fondos, para el 2011.

¿Qué genera el déficit fiscal?

03

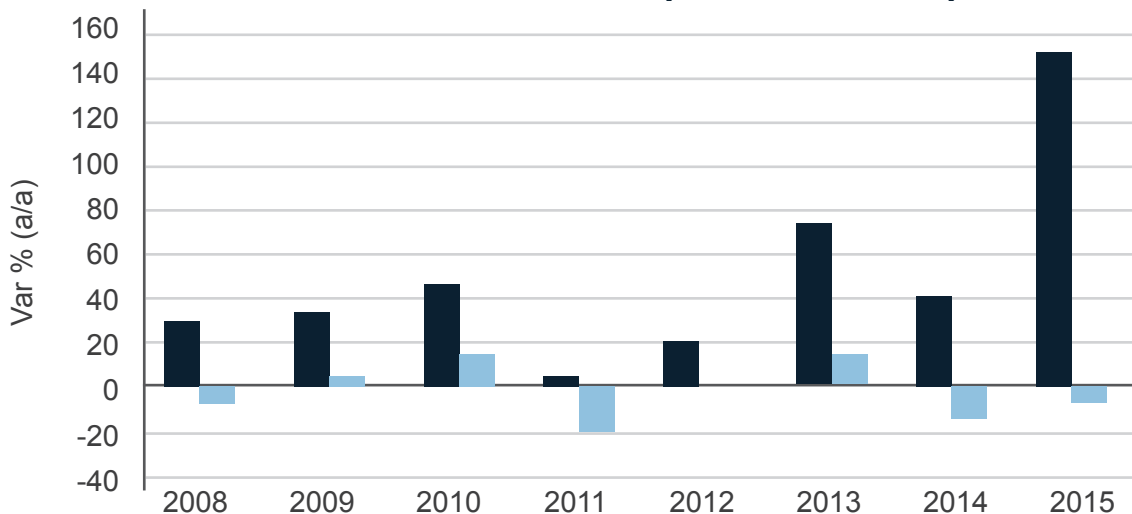
Según la firma de consultoría e investigación macroeconómica Ecoanalítica, el déficit fiscal en los últimos años ha promediado 13,4 puntos del PIB (2008-2015). Esto se debe básicamente a los siguientes factores:

1

Incremento del gasto

Una de las políticas económicas por la que ha optado el actual Gobierno y su predecesor, es la de incrementar agresivamente el gasto público sin tomar en consideración el crecimiento económico o el de los ingresos. Según la Oficina Nacional del Tesoro (ONT), en términos nominales el gasto público creció interanualmente a una tasa promedio de 48,7% en el período 2008-2015, mientras que en términos reales disminuyó 1,5%.

Cuadro 3. Gasto total (cierre del año)



Fuente: ONT y Ecoanalítica

Este incremento desmesurado en los gastos ha ocasionado que el Gobierno gaste más de lo que le ingresa, es decir, cumple con la definición básica de déficit. Aunado a esto, como el gasto público no logró incrementar la productividad del país en el mediano/largo plazo, la ejecución del mismo fue ineficiente, y por tanto, el gasto del pasado seguirá afectando los desbalances fiscales en el futuro. Si bien el incremento del gasto puede agregar cierto dinamismo positivo en la economía, un exceso del mismo sólo traerá efectos perniciosos como la inflación y la mala locación de recursos por partes del Estado que desembocan en ineficiencias y corrupción.

Subsidios regresivos.



Si hay algo que ha caracterizado la economía venezolana en los últimos años ha sido mantener subsidios que son regresivos, es decir, subvenciones que no mejoran la calidad de vida de los “más necesitados” sino la de las personas con mayores ingresos o que se ven beneficiados **sin realmente necesitar esa ayuda**. Ejemplos de estos subsidios son el subsidio a la gasolina, a la electricidad, al gas y los cupos de dólares electrónicos y viajeros. Para la firma Ecoanalítica, el subsidio a la gasolina ha promediado desde el 2008 aproximadamente 3,3 puntos del PIB, mientras que el déficit, como se mencionó anteriormente, se ha mantenido alrededor de los 13,4 puntos del PIB.

Esto demuestra cómo el Gobierno se ha empeñado en mantener subsidios que sólo incrementan el déficit fiscal y no cumplen con su objetivo final: mejorar la calidad de vida de los venezolanos. El subsidio es una de las tantas herramientas que posee el Gobierno para cerrar la brecha desigualdad social en el país y crear oportunidades de crecimiento y desarrollo en su país, sin embargo, una mala focalización de los mismos puede generar los efectos contrarios: incremento en la desigualdad, incremento en la corrupción e incluso contracción económica.



Falta/deterioro de la institucionalidad

Que el Gobierno pueda pasar por encima de todos los mecanismos institucionales que enmarcan su capacidad de acción genera incentivos perversos para la creación de distorsiones en la economía. En los últimos años, sobre todo desde la llegada del exministro de finanzas Jorge Giordani al Poder Ejecutivo, el Gobierno ha podido manejar las finanzas estatales sin mayor control ni transparencia, lo que ha producido que el Gobierno gaste más allá de sus posibilidades sin que nadie se oponga a ellos.

La contraloría es esencial en todo proceso donde se asignen recursos, especialmente, cuando los recursos son de todos y no de pocos. Al ésta no existir, no hay nada que garantice que los recursos asignados por el Estado para el gasto están siendo utilizados de manera correcta, asimismo, el Gobierno ha podido incrementar sus gastos sin mayor resistencia ya que moldeó el marco institucional a su favor.

Prueba de ello es que al día de hoy, el Banco Central de Venezuela (BCV) financia a Pdvsa, actividad que había sido ilegal por muchos años, puesto que sólo puede generar inflación y descontrol en los recursos fiscales. Asimismo, la falta de información ha impedido que se haga contraloría, sin información no se puede saber hacia dónde se han dirigido los recursos

Ser el dueño de todo, incluso de los poderes

El Poder Ejecutivo se ha encargado de ser el que controla la mayoría de los poderes sin mayor resistencia, y de haberla, no dura mucho en el tiempo (caso de la nueva Asamblea Nacional (AN) que se ve imposibilitada a ejecutar sus labores). El Gobierno se ha encargado de generar mecanismos que burlen el entramado constitucional e institucional del país para poder ejecutar gastos que le permitan mantenerse en el poder.

No hay que olvidar que los ingresos del Gobierno son generados por la industria petrolera que el mismo controla, incluso cuando casi el 80,0% del Presupuesto Nacional depende de los ingresos tributarios pagados



por la ciudadanía, por tanto, el desempeño de sus arcas fiscales no depende en gran parte de la actuación del sector privado, lo que, sumado con el deterioro institucional, le otorga al Gobierno un margen de manobra increíblemente discrecional para ejecutar los gastos a su voluntad, y si hay algo que la historia política-económica de Venezuela ha dejado claro, es que los Gobiernos no comparten los mismos objetivos ni preferencias que sus habitantes.

5

Poder financiarse sin mayor costo.

Los últimos dos puntos son clave al momento de explicar que los niveles de déficit que se han alcanzado en los últimos años se deben a que el Gobierno se ha podido financiar, sea bien por el boom en los precios del petróleo, que le permitió endeudamiento externo, o por la falta de contraloría en el uso de los recursos del estado, que le permitió el endeudamiento interno. Es claro que para poder “vivir” más allá de las posibilidades es necesario contar con recursos adicionales que sean generados fuera de la estructura del SPR, es decir, recursos provenientes sea de organizaciones autónomas como lo es el; BCV o por los tenedores de Bonos de la Republica.

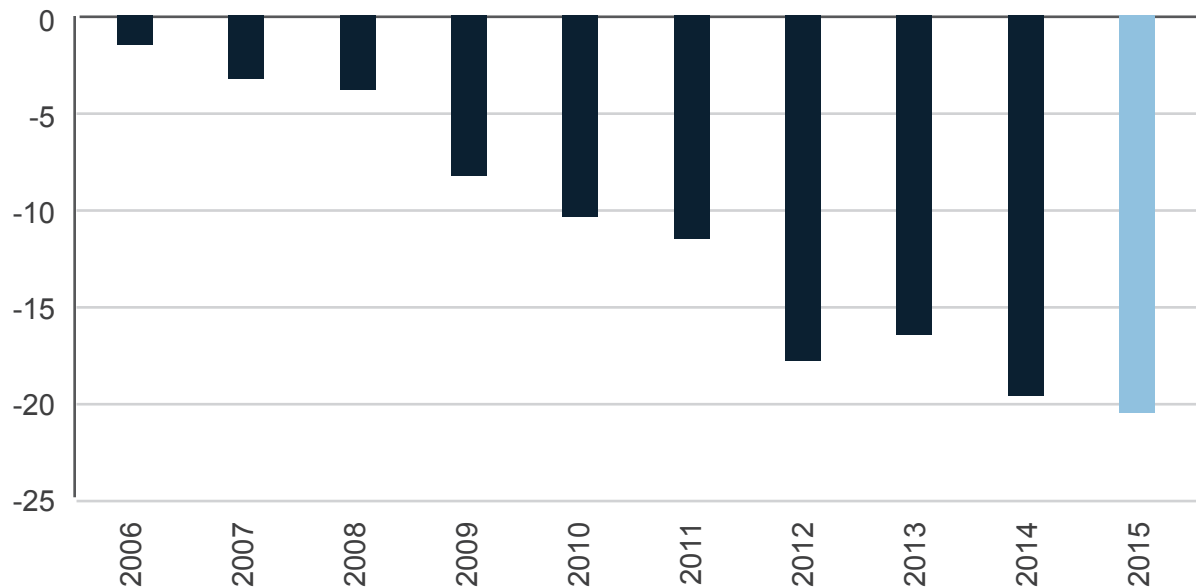
Sin embargo, ante la actual crisis económica y la falta de confianza en la economía el Gobierno se ha visto en la posibilidad de conseguir financiamiento externo, asimismo, dado los niveles de inflación que sufre la economía internar los bolívares que usa para financiar los gastos cada vez tienen menos valor real y por tanto pierden su capacidad de “pago” o de financiamiento.

¿De cuánto estamos hablando?

04

Según las cifras expuestas por el Gobierno desde el 2008 hasta el 2011, el déficit del SPR se ubicaba en promedio en 8,4 puntos del PIB, no obstante, la firma Ecoanalítica ha estimado que desde el 2008 hasta el 2015, el déficit del SPR ha alcanzado los 13,4 puntos del PIB.

Cuadro 4. Déficit Sector Restringido*



Fuente: Mefbp y Ecoanalítica * Datos estimados desde 2012

Es de notar que el incremento del déficit en los últimos años se debe principalmente a la caída del precio del petróleo desde 2014 y el incremento del gasto en búsqueda de popularidad por parte del Gobierno. Estas cifras son alarmantes para un país cuya economía ha perdido diversificación y cuya productividad va en caída libre.

Reforma fiscal

05



La crisis económica que experimenta Venezuela actualmente es catalogada como una de las peores crisis que ha tenido lugar en el país. Tal ha sido el impacto negativo de las políticas económicas aplicadas, que Venezuela ha sido tildada por varios economistas y sociólogos como un estado fallido y ya no se habla de recesión económica sino de depresión económica.

Entre todas las políticas que es necesario ejecutar para tratar de salir de esta crisis, se encuentra una reforma fiscal, no solo porque es necesario reducir el déficit que se explicó anteriormente, sino porque también hace falta que la estructura de Gobierno disminuya su dependencia de ingresos petroleros, que se devuelva la credibilidad en el sistema tributario del país y las subvenciones otorgadas por el Estado para disminuir la desigualdad.

¿Qué se entiende por reforma?

06

La palabra reforma indica la realización de un cambio planificado cuyos resultados, en sus mejores y peores escenarios, han sido analizados. Asimismo, indica que se planea rehacer una restructuración en la forma de hacer u aplicar un sistema. En una reforma fiscal lo que se plantea es modificar o reestructurar el esquema tributario del país y replantear el destino de los recursos erogados por el Gobierno y al fuente de los ingresos, dicho de otra forma, qué se va hacer con los recursos que ingresan al Gobierno sea por concepto de impuestos o por renta petrolera y de donde provienen los mismos.

Dada la poca credibilidad del Gobierno y la falta de transparencia en la publicación de cifras, la reforma tiene que hacerse desde la base, y la misma tiene que tener el impacto suficiente para poder cambiar la estructura actual de sector fiscal del país. Asimismo, su período de ejecución tiene que tomar en consideración el entorno político en el cual se va a hacer la reforma puesto que, como toda política económica de ajuste, puede llegar a tener costos muy altos, haciendo así que la reforma sea imposible de aplicar, incluso si ésta tiene beneficios a mediano-largo plazo muy atractivos.



¿Qué se ha hecho hasta ahora?

07



Sería lógico asumir que el Gobierno, dada la crisis económica y el agotamiento de las posibilidades de financiamiento, ha optado por reformar el sector fiscal o como mínimo aplicar políticas que frenen los comportamientos perniciosos que afectan las cuentas fiscales, sin embargo, este no ha sido el caso.

Hasta los momentos el Gobierno no ha hecho más que aplicar pañitos calientes para tratar de frenar el comportamiento negativo de los números del Gobierno. Entre estas políticas se encuentran: el incremento insignificante de la unidad tributaria (UT), una reforma fiscal que eliminó el ajuste por inflación, incrementó irrisoriamente las alícuotas de ciertos impuestos y mantuvo los impuestos regresivos.

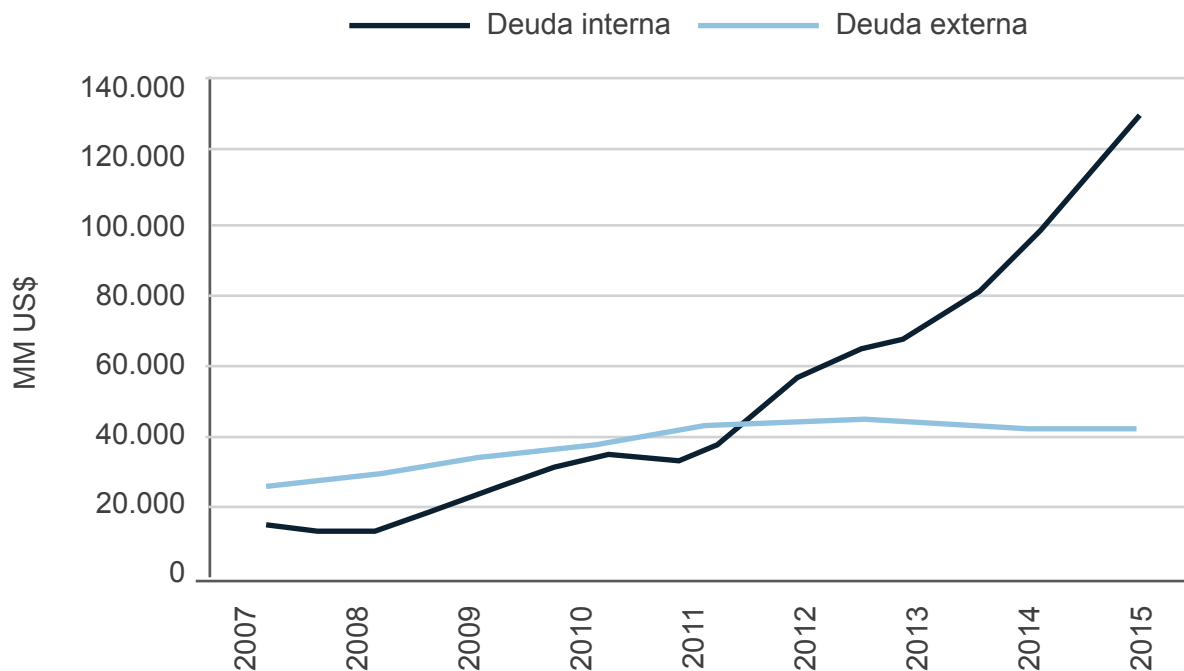
Este tipo de políticas solo ha obstaculizado la mejora en las cuentas del país, e incluso ha generado que las distorsiones que el actual sistema genera se asienten aún más en la económica. Según la firma Ecoanalítica, los cambios que ha generado el Gobierno en el entorno fiscal entre finales de 2015 y principios de 2016, solo tendrían un impacto fiscal de alrededor de 2,0%-3,0% lo cual es muy poco cuando se compara con el déficit fiscal que estima la firma para dichos años: 20,2 % y 17,6% del PIB respectivamente.

La devaluación: un arma de doble filo

08

La devaluación es la pérdida del valor de la moneda en un momento dado del tiempo, sin embargo, esta pérdida de valor puede tener “beneficios” fiscales para un país cuyos ingresos son en moneda extranjera y sus gastos son en moneda local, y cuyo endeudamiento interno ha crecido exponencialmente en los últimos años.

Cuadro 5. Saldo de la deuda interna y externa





Acompañar la reforma fiscal con una devaluación suena tentador, ya que los ingresos fiscales se verían incrementados temporalmente, pues ahora serían más bolívares por dólar al momento de hacer el cambio dólar-bolívar, y la deuda interna literalmente se licuaría. Esto permitiría que la reforma fiscal no fuera tan costosa, dándole mayor margen de maniobra al Gobierno. Sin embargo, no hay que olvidar que la devaluación trae consigo otros efectos que no son positivos, entre ellos se encuentran: la inflación generada por el efecto transmisión y la pérdida de confianza de la moneda.

Por ello, si bien la devaluación haría que la reforma fiscal en el momento se hiciera menos costosa en términos de dureza, sus efectos negativos podrían contrarrestar los beneficios de dicha acción. No obstante, todo dependerá de las mediciones de los hacedores de políticas y del marco político-económico que dicte la economía al momento de ejecutar la reforma y de aplicar la devaluación.

Elementos de la Reforma

09

Una reforma fiscal debería ir dirigida a mejorar la recaudación tributaria, la distribución de los gastos, la reformulación de los subsidios y a todas aquellas acciones que cierren la brecha entre los gastos y los ingresos del Gobierno. Estos son los siguientes elementos que deberían ser modificados en una reforma fiscal:

9.1 Modificación del marco institucional

Una de las políticas económicas por la que ha optado el actual Gobierno y su predecesor, es la de incrementar agresivamente el gasto público sin tomar en consideración el crecimiento económico o el de los ingresos. Según la Oficina Nacional del Tesoro (ONT), en términos nominales el gasto público creció interanualmente a una tasa promedio de 48,7% en el período 2008-2015, mientras que en términos reales disminuyó 1,5%.

la falta de transparencia, la corrupción, retraso en la publicación de la data, poca contraloría por parte de entes autónomos y total control discrecional por parte del Gobierno sobre los ingresos del Estado son las características más perniciosas del actual esquema. Modificar el marco institucional es crucial para ganar la transparencia que le falta a este sector y lograr modificar las expectativas de los individuos.

Entre las reformas se propone: Ofrecer la información fiscal actualizada y soportada con la mayor frecuencia y desagregación posible que permita que la población pueda tomar decisiones económicas adecuadas, especialmente las de la tesorería nacional y los balances fiscales. Desde el 2011 el Gobierno no revela data sobre el SPR y desde 2013 no ha revelado sobre el GC. También se tiene que modificar el marco legal para que los hacedores de políticas no puedan abusar de sus asignaciones y que en caso de hacerlo el castigo sea tal que desestime los malos comportamientos.

Asimismo, debe hacerse cumplir el marco legal que limita la capacidad que tiene el Gobierno de expandir el gasto y se tiene que volver a crear el marco que limite el control del Gobierno sobre otras instituciones que ayudan a debilitar la institucionalidad, como por ejemplo: el financiamiento monetario del BCV al Gobierno. Asimismo, debería castigarse el mal uso de los recursos del Estado y evitar que los mismos sean utilizados para buscar populismo y así debilitar el marco institucional.

No obstante, no hay que olvidar que factores como falta de transparencia o corrupción no se pueden erradicar solo modificando la normativa del sector fiscal, ya que si bien ésta puede delimitar el comportamiento de los diferentes actores en el sector fiscal, si no existe la suficiente coercitividad por parte del poder judicial, o credibilidad en las normas que enmarcan el comportamiento de la sociedad, de nada servirá modificar solo el marco institucional del sector fiscal, por tanto, en este punto es importante aclarar que para que la reforma pueda eliminar la discrecionalidad en el sector, la misma tiene que estar acompañada de cambios en el marco institucional de la economía, sociedad y política.



9.2 Eliminar los incentivos perversos

La reforma tiene que tener entre sus objetivos eliminar el gasto como herramienta política del Gobierno, puesto que esta estrategia únicamente ha traído a la economía altos niveles de inflación y deficiencias en el uso de los recursos. Para ello se puede estipular en ley cuáles gastos son realmente considerados como necesarios a ser ejecutados por el Gobierno y limitar la discrecionalidad en el uso de los recursos.



9.3 Que los impuestos sean progresivos

La reforma fiscal tiene que estar acompañada necesariamente de cambios en los impuestos y las tasas que se cobran en el país, especialmente la eliminación o reducción de los que son regresivos, como el impuesto de valor agregado (IVA). Este es el perfecto ejemplo de un impuesto que perjudica a las personas de menor ingreso en comparación a los que tienen mayores ingresos. Asimismo, se tienen que sincerar las UT del país, pues las mismas están rezagadas con la inflación. Por otro lado, hay que tener clara la relación negativa que existe entre el incremento de impuestos y el consumo, la inversión productiva, y por ende el crecimiento económico

Por tanto, si bien es necesario construir un esquema que busque incrementar los ingresos fiscales del GC para tratar de reducir la dependencia del petróleo, no hay que olvidar que el consumo es una variable de peso en nuestro país y que al incrementar los impuestos también habrá empresas que verán cómo su

utilidad se ve disminuida y por tanto podrían dejar de ofertar sus productos y/o servicios. Es importante destacar que gracias a la caída en los precios del petróleo la necesidad de incrementar los ingresos fiscales para mantener los subsidios, que ayuden a disminuir la desigualdad y luchar en contra de la recesión, son extremadamente necesarios.

Entre la reforma a los impuestos se puede plantear: una disminución al IVA, un incremento a las unidades tributarias, y un esquema de incremento de alícuotas del impuesto sobre la renta (ISLR) acompañada de una modificación en la base impositiva, una reducción en los impuestos a las exportaciones en busca de incentivar dicha actividad, entre otros.

9.4 Subsidios progresivos

actualmente la herramienta de los subsidios ha sido usada de manera incorrecta por parte del Gobierno. En teoría un subsidio es una ayuda directa o indirecta del Gobierno para solventar fallas de mercados y ayudar a reducir la desigualdad en la economía. Sin embargo, tras años de subsidios que no atacaban las necesidades reales de la población sino que incentivaban el consumo de bienes y servicios, los subsidios han perdido la capacidad de solventar las fallas del mercado.

Por otro lado, el Gobierno se ha encargado de mantener subsidios regresivos, es decir, subsidios que en vez de ayudar a la población objetivo, o más necesitada, benefician a la población de mayores estratos. Un caso que refleja esta dinámica es el subsidio a las energías, más específicamente al gas y a la gasolina. Según la firma Ecoanalítica el subsidio a la gasolina alcanzó los 3,2 puntos del PIB en 2014 y 3,9 puntos de PIB en 2015.

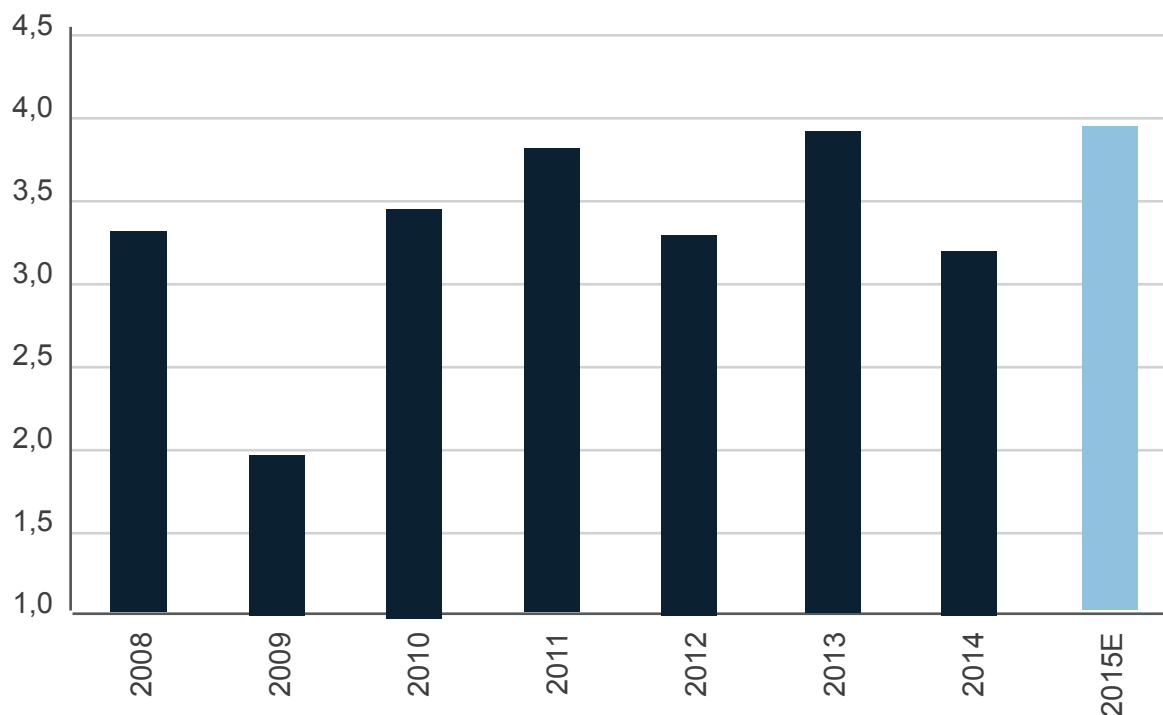
Las personas que no poseen un vehículo y que tienen bajos ingresos no se ven beneficiadas de una gasolina barata, excepto para el transporte público cuyo costo principal no está asociado a la energía utilizada. Según un estudio llevado a cabo por la escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard¹⁹ para el período 2005-2012 quedó demostrado que el subsidio a la gasolina es regresivo.

Asimismo, los subsidios han sido utilizados como arma política en busca de popularidad por parte del Gobierno, desde la aparición de las misiones a principios de los 2000, el Gobierno se ha encargado de buscar mayor apoyo político y no de solventar las necesidades reales de las personas, prueba de ello es que si bien la pobreza medida por el método de línea de pobreza disminuyó desde 1997 a 2013 20,8 puntos porcentuales (pp) (desde 48,1% hasta 27,3%), hoy en día se está hablando de un retroceso importante en dicho indicador, según la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela²⁰ (Encovi), realizada por la universidad Católica Andrés Bello (UCAB), la Universidad Simón Bolívar (USB) y la

¹⁹ Rethinking the Taboo: Gasoline Subsidies in Venezuela, Douglas Barrios y José Ramón Morales, marzo 2012.

²⁰ Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela, Pobreza y Misiones Sociales noviembre 2015.

Cuadro 5. Subsidio a la gasolina como % del PIB



Fuente: PDVSA y Econanalítica

Universidad Central de Venezuela (UCV) los hogares en pobreza en 2014 se ubicaron alrededor de los 48,0% mientras que en 2015 alrededor de 73,0%. Según esta data pareciera que el impacto de las misiones fue más un tema nominal que real.

Una reforma fiscal eficiente tiene que tocar a fondo el tema de las “ayudas” por parte del Gobierno, la eliminación o modificación de los subsidios regresivos es necesario si se quiere reducir las brechas fiscales y lograr que la política de subvenciones cumplan con sus objetivos. Asimismo, se tiene que crear un marco legal en torno a las subvenciones, es decir, reglas que limiten la duración de la ayuda, quién es el beneficiario y cuáles son los objetivos. En el trabajo de investigación del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) localizado en Perú sobre la eficiencia de un subsidio energético focalizado²¹ se demostró que lo mejor para una subvención es que la misma cuente con un marco legal claro y transparente.

No hay que olvidar que los subsidios pueden llegar a ser una herramienta importante, y que en una reforma fiscal los subsidios tienen que ser focalizados a disminuir la pobreza en oportunidades y no en ingresos, puesto que el Gobierno demostró que la disminución de pobreza mediante ingresos puede ser netamente un efecto nominal.

²¹ Eficiencia de un subsidio energético focalizado, Fondo de Inclusión Social Energético, septiembre 2015.

Por último, los subsidios deben evitar a toda costa ser discrecionales, es decir, los mismos deben ser transparentes y horizontales en todo momento, y no depender de si las personas que necesitan recurrir a la ayuda es del partido político que apoya al Gobierno. La universalidad de las subvenciones es lo mejor para garantizar la eficiencia en los subsidios.

9.5 Disminución de gastos ineficientes

La expansión del gasto ha sido clave al momento de entender el déficit fiscal, de querer lograr una reducción importante en los gastos del SPR se tiene que hacer una disminución en sus erogaciones. La reforma debe reducir aquellos gastos que son ineficientes y que no generan crecimiento o desarrollo económico en el mediano-largo plazo. Entre las reducciones que se podrían realizar se encuentra la reducción en la nómina del Gobierno, la cual ha venido en ascenso desde que el ex presidente Hugo Chávez tomó el poder. Es importante eliminar la discrecionalidad del gasto, esto se puede hacer disminuyendo la cantidad de créditos adicionales que pueda aprobar el ejecutivo, el sincerar y controlar el presupuesto nacional, y exigir transparencia a los fondos extrapresupuestarios como es el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonden). El gasto debe estar dirigido a partidas que incrementen el crecimiento del país pero que así mismo garanticen el crecimiento en el mediano y largo plazo.

9.6 Restablecer prioridades

Un barco sin norte es un barco sin rumbo. Establecer cuáles son las prioridades de política fiscal al público es fundamental, esto ayudaría a crear transparencia, reducir la malversación de fondos y modificar las expectativas de los individuos en el mercado. Anunciar el objetivo de la política fiscal también ayudaría a los otros actores de la economía a trabajar en conjunto con la política fiscal para lograr los objetivos planteados por los diferentes poderes e instituciones

9.7 Disciplina en el cumplimiento de las metas

Establecer una meta de cumplimiento sobre las metas fiscales es necesario para que se mantenga disciplina fiscal y control sobre el gasto. El Gobierno debería publicar sin retrasos cuáles son las metas fiscales para el corto, mediano y largo plazo, asimismo, las mismas deberían tratar de ser reales y no subestimadas o sobrestimadas. No obstante es importante recalcar que dado la dinámica económica de Venezuela se debe plantear un margen de error en las metas ya que nuestra economía depende de la renta petrolera la cual es volátil y no depende (por los precios) de las dinámicas internas.

9.8 Nivel de endeudamiento

Mantener un nivel adecuado de deuda también es necesario, se tiene que disminuir el nivel de endeudamiento interno para disminuir las presiones inflacionarias. Asimismo, el Gobierno tiene que racionalizar el uso de los recursos entendiendo que en época de vacas flacas es necesario ser comedido con los gastos. Para lograr esto, primero el presupuesto nacional y la ley de endeudamiento no deben estar subestimados, y segundo se tienen que poner topes de endeudamientos que se cumplan, incluso si es necesario crear un marco legal.

Reforma gradual o de choque

10

Como se ha mencionado anteriormente el marco político en el cual se va a desarrollar la reforma fiscal es clave para su implantación. Una reforma gradual permitiría que el costo de la reforma se diluya a través de los diferentes períodos en los que se realicen cambios, asimismo, da mayor margen de maniobra para cambios discretionales que se tengan que hacer en la reforma dado choques aleatorios, no obstante, su naturaleza permitirá que el Gobierno abandone la ejecución de la reforma dado los costos que esta implica o porque se dejan llevar los beneficios nominales y de corto plazo, asimismo, una reforma gradual podría no contener los elementos discretionales necesarios para causar un alto impacto, es decir, podría darse el caso en el que los individuos prevean la dinámica de la reforma y se pierda el elemento sorpresa o los mismos se adelanten a la misma en busca de posibilidades de arbitraje.

Una reforma de choque, generalmente, traería consigo costos en el corto-mediano plazo y los beneficios en el largo plazo, asimismo, la misma permitirá que el Gobierno pueda adelantarse a los individuos y generar expectativas positivas que le ayuden a cumplir su objetivo. Sin embargo, no hay que dejar a un lado que si la economía local solo asume los costos sin prever un beneficio la política de reforma se puede hacer inestable a través del tiempo y se abandonaría la misma, lo cual sería el peor escenario ya que se asumieron los costos sin disfrutar de los beneficios. Las políticas de choques en general son recomendadas en sociedades en donde existe falta de transparencia y en donde se necesita un cambio fuerte en las expectativas de los individuos.



Sin duda una de las dicotomías más fuertes al momento de ejecutar una política/reforma es su período de ejecución. En Venezuela, dada la actual incertidumbre política y social, lo recomendable para este tipo de reformas es que se apliquen de manera gradual ya que de hacerlo de ajuste se podría ocasionar una crisis de Gobernabilidad al igual que ha pasado en veces anteriores, el caso de Carlos Andrés Pérez en los 90 es un ejemplo típico de que no necesariamente la política más eficiente en términos de resultados dado una locación de recursos es la que debe aplicar.

Si bien actualmente el Gobierno no cuenta con la transparencia necesaria para poder modificar las expectativas de los individuos con una reforma gradual, la incertidumbre política y la crisis económica son lo suficientemente coercitivas para que esta sea el modo de ejecución más adecuado para la reforma.



¿Por qué es necesaria una reforma fiscal?

11

El exceso del déficit fiscal solo ha ocasionado, en términos económicos, que los recursos no sean asignados de la manera más eficiente y que la economía sufra de presiones inflacionarias ocasionadas por el incremento del gasto público. En términos sociales el impacto del déficit ha sido negativo también, ya que el desbalance fiscal que se ha experimentado en los últimos años ha sido resultado del incremento del gasto en búsqueda de popularidad lo que ha exacerbado las relaciones de clientelismo y deteriorado el marco institucional del país.

Asimismo, el déficit ha ocasionado el incremento discrecional y descontrolado del financiamiento tanto interno como externo lo que ha generado que el costo de acudir a recursos fuera del presupuesto se haga cada vez más costoso, disminuyendo la capacidad de respuesta que se tenga ante un choque aleatorio con impacto negativo, como por ejemplo, un desastre natural.

Una reforma fiscal sin duda reduciría los estragos ocasionados por los efectos anteriores y ayudaría a recobrar la credibilidad y confianza que tengan los individuos hacia la economía, asimismo, la política fiscal del país recobraría fuerza para ayudar a superar la crisis económica que ha ocasionado años de gastar sin control y la disminución de los precios del petróleo. No hay que olvidar que en condiciones normales la política fiscal, conjunto a la monetaria, son las herramientas que ayudan a salir a la economía de la recesión económica. De manera más específica se podría nombrar los siguientes beneficios:



11.1 Recuperar credibilidad en el sistema tributario

La pérdida de credibilidad en el sistema tributario del país resulta en evasión de impuestos, asimismo, genera que los individuos no sientan ningún tipo de responsabilidad de pagar los tributos, que en condiciones normales, serían cruciales para el funcionamiento del país. Un sistema tributario más transparente y con asignaciones eficientes de los recursos sin duda traería consigo efectos positivos en la credibilidad de la reforma fiscal como en el sistema tributario del país.

Crear en el sistema no solo incrementa la recaudación al momento que se hace la reforma, sino también en el mediano y largo plazo, ya que en la medida en que se vean los beneficios de una estructura más creíble las personas no tendrán mayores incentivos para evadir impuestos.

11.2 Reducción de la dependencia del petróleo

Una reforma fiscal que apunte a mejorar los ingresos tributarios del país ayudaría a reducir la dependencia que tiene el Gobierno hacia el ingreso petrolero. No obstante, es importante aclarar que para este plan funcione es necesario que los recursos recibidos por concepto de recaudación sean utilizados de manera eficiente. En un país donde el 95,0% de las exportaciones dependen de una sola industria la diversificación es uno de los retos más grandes, así como la reducción de la dependencia de estos ingresos.

Lograr disminuir la dependencia del petróleo tendría un impacto positivo en la economía ya que se vería blindada ante choques externos y los hacedores de política tendrían mayor margen de maniobra al momento de querer aplicar políticas fiscales y/o monetarias.

11.3 Contraloría por parte de los ciudadanos

Contraloría por parte de los ciudadanos: Si bien en los últimos años el gobierno ha incrementado la recaudación tributaria la misma se ha incrementado por efectos nominales y no por efectos reales. Como el pago de los impuestos no es una de las principales erogaciones de las familias venezolanas la contraloría de que se hace con los recursos es muy poca o no existente.

La contraloría es necesaria para la transparencia y a la disminución de corrupción del sistema, especialmente luego de una reforma. Cuando los ciudadanos son parte del cambio, se genera un sentido de compromiso lo que asegura de cierta forma una locación de recursos más eficientes que de no existir ningún tipo de control por parte de los ciudadanos.

11.4 Recuperar la política fiscal como herramienta de política económica

Una reforma fiscal sería permitir recobrar las políticas tributarias. En los últimos años Venezuela ha experimentado los efectos de un gasto desbordado y controlado a discrecionalidad del gobierno sin mayor respaldo o contraloría, asimismo, dada la alta inflación los ajustes fiscales que ha hecho el Gobierno se han quedado cortos. Por otro lado, es importante destacar que el Gobierno ha usado la política fiscal en forma pro-cíclica exacerbando así los efectos negativos de la recesión, es decir, ha aumentado los impuestos cuando hay recesión económica he incrementado el gasto cuando hay expansión económicas.

Recobrar la política fiscal como herramienta de política económica sin duda sería uno de los pasos necesarios para poder superar la crisis económica e institucional que sufre Venezuela. Asimismo, contar con políticas fiscales serias ayudaría a reducir el impacto negativo de choques externos a la economía del país como la caída en los precios del petróleo.

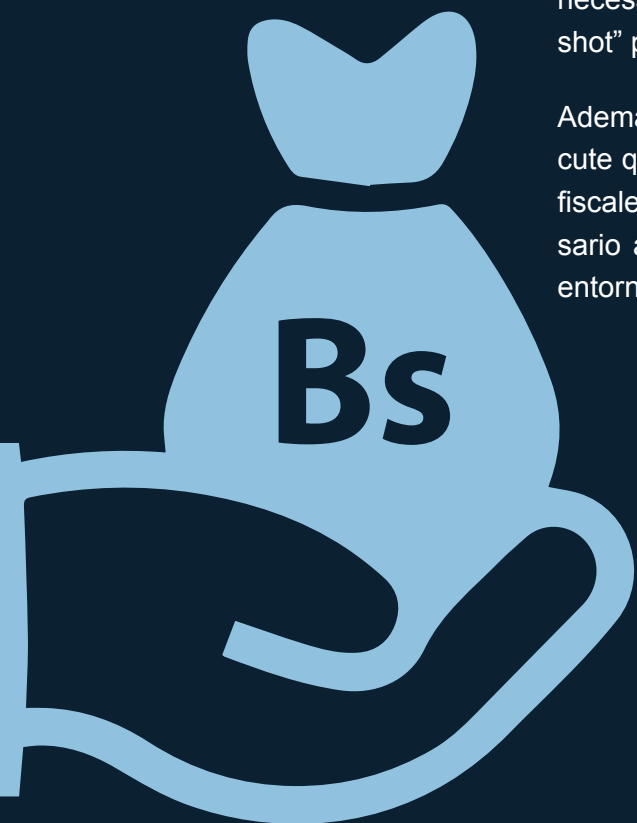
CONCLUSIONES

Los excesos en el gasto y el mantenimiento de políticas regresivas han ocasionado que el déficit de Venezuela haya incremento de manera importante en los últimos años. En este trabajo de investigación se planteó una reforma fiscal que ayudaría a disminuir los efectos negativos de mantener políticas que distorsionan de manera importante las cuentas fiscales del país.

Si bien una reforma fiscal es necesaria para devolver el balance en las cuentas fiscales, disminuir presiones inflacionarias, disminuir la pérdida de valor de la moneda, entre otros, esta no puede ser única política que se aplique para disminuir los estragos de la actual crisis económica y el déficit fiscal.

Asimismo, se explicó que la reforma fiscal tiene que tocar desde modificaciones en el esquema de las alícuotas de los impuestos hasta los subsidios. Se planteó la necesidad de crear un marco legal para regular las subvenciones dadas por el Gobierno en aras de buscar transferencia e incrementar la efectividad de los mismos. Con respecto al modo de aplicación de la reforma se llegó a la conclusión de que es necesario que se aplique la manera gradual, debido a que aplicarla “one shot” podría generar una crisis de gobernabilidad.

Además de los beneficios que traerá consigo una reforma fiscal, se discute que la depreciación como herramienta para disminuir los impactos fiscales puede ser un arma de doble filo y se explica por qué es necesario aplicar una reforma fiscal en el país especialmente en el actual entorno.



RECOMENDACIONES

- Antes de hacer la reforma es necesario que se estudie el ambiente político y social en aras de que la misma pueda ser aplicada y mantenida a través del tiempo.
- Dado el actual deterioro del marco institucional es necesario que los objetivos de la reforma sean expuestos a la sociedad y si los mismos se logran cumplir o no.
- La reforma fiscal tiene que estar acompañada de otras políticas. Ejecutarla sola puede llevar a resultados ineficientes.
- A medida de que se ejecute la reforma se tienen que ir revisado los indicadores económicos para saber si la misma está cumpliendo los objetivos y si es necesario modificar las políticas.
- La reforma tiene que estar acompañada de publicidad que ayude a entender que en el mediano-largo plazo es que se verán los resultados.
- Se tiene que ser disciplinados. Una vez empezado el proceso de reformatión fiscal el mismo tiene que cumplir.

BIBLIOGRAFÍA

CAGO, A. ÁLVAREZ, J Y GONZÁLEZ, X. (2015). Las reformas fiscales del siglo XXI. Teoría y Práctica de la reforma fiscal moderna 1980-2013. Madrid, España: Editorial del Economista.

COLLADO, M. (2012). Reformas Basadas en Reducción de Gastos: Evidencia y Experiencias Internacionales. 10/05/2016, de Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles Sitio web: <http://www.crees.org.do/es/ensayo/reformas-basadas-en-reducci%C3%B3n-de-gastos-evidencia-y-experiencias-internacionales>

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2011). Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo. Washington, D.C

STEWART, CH H. (1991): "The politics of tax reform in the 1980", en Alesina, A., Carliner, G. Politics and economics in the eighties, the University of Chicago Press:143-170



Cedice Libertad

El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE) tiene como objetivo la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de CEDICE deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, a su personal académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos y programas. CEDICE considera que la discusión de las mismas puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad.

Caracas, 2016

RIF: J-00203592-7

Depósito legal Nro DC2017000940

www.cedice.org.ve



Observatorio Económico Legislativo

El Observatorio Económico-Legislativo de CEDICE monitorea, investiga, analiza y hace seguimiento a la agenda legislativa y su impacto económico para propiciar alertas tempranas, advocar e influir en las políticas públicas. Además desarrolla investigaciones y documentos bajo la metodología costo-beneficio de leyes y políticas públicas.

<http://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/>