



# El marco institucional de la política tributaria y la inestabilidad de los ingresos públicos en Venezuela. Período: 1987-1997

María G. Rubio Páez

Instituto de Investigaciones.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.

Apartado Postal 526. Telf.: +58 61 596584-86. Fax: + 58 61 596513

## Resumen

En Venezuela, dentro del marco de la política macroeconómica el desenvolvimiento de las finanzas públicas ha tenido una importancia fundamental, sin embargo, en los últimos años darle solución a la problemática fiscal se ha convertido en el aspecto crucial por excelencia. Es evidente, que dentro del total de ingresos percibidos por el fisco nacional, la renta petrolera en términos relativos ha perdido importancia, lo cual ha hecho que se consideren nuevas alternativas para financiar el gasto público. Surge así la necesidad de edificar, tanto en el plano sociopolítico como en el económico, nuevos espacios a la actividad recaudadora, ya sea a través de nuevos impuestos, el mejoramiento de los existentes ó a través de transformaciones de los entes, que conduzcan a reducir la evasión fiscal y generarles mayor efectividad a los instrumentos tributarios.

Esto por supuesto, implica determinar la manera como el marco legal, la inflación y las fallas de la administración tributaria, en un ambiente de recesión como el vivido por Venezuela, han afectado dichos ingresos en los últimos años.

En este artículo se hace referencia a las reformas efectuadas al marco legal del sistema fiscal venezolano, a las propuestas de aplicación de nuevos impuestos y a los ejecutores de la política fiscal. Así también, se analizan los elementos que han caracterizado el comportamiento de los ingresos fiscales ordinarios.

**Palabras clave:** Marco Legal, Ingresos Fiscales Ordinarios, Inestabilidad, Instrumentos Tributarios, Evasión Fiscal.

# The Institutional Framework for Taxation Policy and Instability in Public Income in Venezuela. (1987-1997)

## Abstract

In Venezuela, within the macroeconomic policy framework, the development of public finance has been of fundamental importance, however, over the last few years, finding a solution for fiscal problems has become the overwhelmingly crucial aspect. It is evident, that within the total income received by the national treasury, oil income has lost ground in relative terms, which has made it necessary to consider new alternatives to finance public expenditures. For this reason it has become necessary to construct, on both the socio-political and economic plane, new areas of taxation, whether it be through new taxes, the improvement of the present system, or through a transformation of the present system which would lead to lower levels of tax evasion and in general more effective taxation instruments.

This of course implies the determination of the ways in which the legal framework, inflation and tax administration errors, in a period of economic recession such as that being experienced in Venezuela, have affected this income in recent years.

In this article we make reference to the reforms made in the legal framework of the Venezuelan tax system, in the proposals for new taxes, and in the executors of tax policy. Also we analyze the elements that have characterized the behavior of normal fiscal income.

**Key words:** Legal Framework, Normal Fiscal Income, Instability, Taxation Instruments, Tax Evasion.

## 1. Marco legal e institucional del sistema fiscal venezolano

Desde finales de la década de los ochenta el sistema tributario venezolano ha experimentado diversos cambios debido al deterioro de los ingresos petroleros, razón por la cual el gobierno que asumió el poder en 1989 se planteó la necesidad de solventar dicha situación a través de la tributación sobre las actividades económicas nacionales.

En efecto, la política tributaria que rigió entre 1989 y 1993 centró su actividad en la creación de lo que algunos economistas han denominado la "Trinidad Tributa-

ria”, es decir, el Impuesto Sobre la Renta (ISLR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a los Activos Empresariales (IAE).

El gobierno trató, desde 1.990, de impulsar el proyecto del Impuesto al Valor Agregado pero nunca pudo crearse, solo tuvo vigencia a la salida del poder del Presidente Pérez, durante el gobierno provisional de Ramón J. Velásquez y, posteriormente fue suspendido por el Presidente Caldera.

El impuesto sobre la renta atravesó por una reforma en 1992 que eliminó parte de las numerosas exenciones que concedía, siendo modificado nuevamente en 1.994. Por último, el impuesto a los activos empresariales al cual se le considera como un complemento al impuesto sobre la renta.

El gobierno del Dr. Caldera se afianzó en la creación de un sistema de cobranza de tributos que tuviera una estructura institucional fuerte, por lo cual, se decretó la existencia del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) que si bien mantuvo cierta independencia funcional, la misma ha sido cada vez más mediatizada por el Ministerio de Hacienda.

El objetivo de la política tributaria de ese gobierno a partir de 1994, se basó en recuperar la viabilidad fiscal de los presupuestos estatales y, si bien, la tributación del sector no petrolero ha ido en ascenso, dicho objetivo no se ha podido cumplir. El problema latente radica en la fuerte influencia petrolera en el presupuesto y su volatilidad la trasmite al resto de la economía.

### **1.1 Reformas efectuadas**

Los principales aspectos que se derivan de los cambios presentados por el sistema tributario serán expuestos a continuación de manera resumida. Se resaltarán las reformas realizadas al Código Orgánico Tributario y a la Ley de Impuesto sobre la Renta y, al mismo tiempo, se hará referencia a las propuestas de aplicación de diversos impuestos como el impuesto a las ventas (denominado primeramente impuesto al valor agregado y, posteriormente, impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, nombre que mantiene hasta la fecha), el impuesto a los activos empresariales y, el impuesto al débito bancario.

### **Código Orgánico Tributario**

El Código Orgánico Tributario es una Ley de norma jurídica fundamental de la tributación, que tiene entre sus objetivos, regular la producción normativa en materia tributaria y, sus disposiciones son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas que de ellos se derivan.

Entre las reformas efectuadas se puede señalar la realizada en 1992, la cual se centró en los cambios en el sistema de sanciones y penalizaciones y en la simplificación de los procedimientos administrativos. Fue evidente, la presencia de dificultades para cuantificar los impactos de las reformas en cuestión dado el carácter cualitativo de la mayoría de ellas y, a la deficiencia y escasez de la data disponible por parte de la administración tributaria.

La reforma efectuada en 1994 se basó en primera instancia en la creación de la unidad tributaria (U.T) como mecanismo explícito de indexación de todo el sistema tributario. Para esa fecha, su valor se fijó en mil bolívares (Bs. 1.000.00) y, por resolución de la administración tributaria, previa opinión favorable de las comisiones permanentes de finanzas del senado y de la cámara de diputados del Congreso de la República, esa cantidad se reajusta a comienzos de cada año tomando como referencia la variación producida en el índice de precios al consumidor (IPC) en el área metropolitana de Caracas del año inmediatamente anterior.

Los nuevos valores de la U.T estuvieron ubicados en el orden de 1.700, 2.700 y 5.400 bolívares para los años 1995, 1996 y 1997 respectivamente. Hubo la necesidad al mismo tiempo de actualizar el sistema de multas y sanciones, así también, se establecieron los cimientos para crear una administración tributaria con mayor autonomía y con recursos propios derivados de la recaudación no petrolera. Con esto se concretó un paso de gran significación cuyo objetivo se centró en incrementar la recaudación y reducir el porcentaje de evasión fiscal en Venezuela.

### **Ley de Impuesto sobre la Renta**

La reforma realizada en esta Ley en 1991 conjuntamente con la realizada al código orgánico tributario en 1992 se tradujo en avances significativos en el marco legal del sistema tributario venezolano. Sus principales modificaciones estuvieron basadas en los siguientes aspectos:

- Se incorporó el mecanismo de ajuste por inflación de las empresas, lo que hace que tanto los activos como los pasivos no monetarios se ajusten cada año de acuerdo a los cambios del IPC. Esto permite al final del ejercicio fiscal establecer las modificaciones que puedan darse en la posición de la riqueza o patrimonio neto de la empresa. Este sistema entró en vigencia en enero de 1993 y, tiene para todas las empresas un carácter de obligatoriedad.
- Dada la existencia de un considerable porcentaje de personas que debido a sus ingresos demasiado bajos no eran contribuyentes efectivos, se estable-

ció la base mínima exenta en ingresos anuales equivalentes a 50 salarios mínimos. Asimismo, de acuerdo a las modificaciones en el salario mínimo, a la escala de tramos de las tasas se le efectuará su respectivo ajuste.

- En Venezuela el impuesto sobre la renta tenía hasta la reforma de 1991, tanto para las personas naturales como para las empresas, tasas que se consideraban muy elevadas, así también, el conjunto de tramos de tasas presentaba una amplitud extrema. A partir de la presente reforma la cantidad de tramos para las personas naturales se disminuyó de 15 a 8 y, para las empresas se redujo de 3 a 2. Adicionalmente, contempló la reducción de la tasa máxima para las personas del 45% a 30% y, para las empresas del 50% a 30%. (Ley de Impuesto sobre la Renta, 1991).

A lo anterior se le puede agregar que al eliminarse el mecanismo de consolidación se trató de simplificar la estructura del impuesto sobre la renta corporativo, sin embargo, dicho instrumento no cumplió con los objetivos que se había trazado. Por otra parte, además de la incitación a la evasión fiscal, hacerlo cumplir fue bastante dificultoso.

- En relación a la tarea de integrar el impuesto corporativo con el de las personas naturales, se dio un paso muy valioso ya que se procedió a eliminar la doble tributación sobre los dividendos. Eso, por supuesto implicaba que al gravarse las ganancias de las empresas, las utilidades distribuidas no se consideraban en la base imponible de las personas o empresas beneficiarias. Con todo y la reforma además de la incorporación del ajuste por inflación, los rendimientos de capital que proceden del mercado bursátil se gravan en su totalidad y, las pautas que fijan el costo de las acciones no son evidentes.
- Respecto a las exoneraciones e incentivos a la inversión para las empresas, la cantidad de actividades que se favorecía con las exoneraciones fue acortada de manera significativa, siendo el sector agrícola la única actividad económica privada lucrativa que se incorporó como exenta en la presente reforma, pese a que en la versión anterior de la ley ya estaba exonerada. Se eliminó también la facultad del poder ejecutivo para conceder disminuciones en el impuesto sobre la renta como estímulo a las inversiones por parte

de los empresarios, aceptándose únicamente los establecidos de forma explícita en la Ley.

- Se ampliaron las deducciones de las personas naturales lo que constituyó la mayor debilidad de esta reforma. Al agregarse gastos por reparación de vehículos, medicinas y pólizas de seguro contra todo riesgo y, eliminándose los límites permitidos establecidos en la Ley anterior, estas deducciones en la práctica se hicieron infinitas, lo que trajo como consecuencia una considerable evasión fiscal originándose además que los niveles efectivos de tributación perdieran continuidad.
- Se simplificaron los procedimientos administrativos. En este sentido, se eliminó la solvencia del ISLR como requisito para efectuar trámites legales y se eliminó la obligación de presentar conjuntamente con la declaración de impuesto los comprobantes de los gastos personales deducibles de los ingresos gravables. Con esto se pretendía facilitar la administración tributaria y tal vez disminuir la posibilidad de corrupción.

En 1994, la ley de impuesto sobre la renta fue modificada nuevamente siendo sus principales elementos:

- La eliminación de la exención del impuesto sobre el sector agrícola.
- La reducción sustancial de las deducciones permitidas a las personas naturales, manteniéndose las exenciones a los gastos médicos, alquileres e intereses sobre hipoteca de la vivienda principal.
- La extensión por cinco años de las deducciones por inversiones que se elevaron de un 10% a un 20% de su monto, ubicándose en este caso los enriquecimientos relacionados con las actividades agroindustriales, industriales y turísticas.
- Se mantuvo en 8 el número de tramos para las personas naturales, aunque las tasas para los contribuyentes con ingresos superiores a dos millones de bolívares se incrementaron de manera apreciable.
- Para las personas jurídicas el número de tramos se amplió a 3, y las tasas para los enriquecimientos netos se establecieron en: 15% para los inferiores a 2000 unidades tributarias (U.T), 22% para los ubicados entre 2000 y

3000 U.T. y, 34% para los superiores a 3000 U.T. (Ley de Impuesto sobre la Renta, 1994).

Al efecto, se argumenta que al ampliarse los tramos en esta nueva reforma se siguen exacerbando las distorsiones, ya que las empresas tratan de ubicarse en los tramos más bajos de la escala de tasas en el momento de declarar, agravadas además por la elevación de la tasa máxima, la cual se considera muy elevada para la región y, por supuesto no facilita la promoción de Venezuela como centro para las inversiones extranjeras (García, 1996).

## **Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a los Activos Empresariales (IAE)**

Estos impuestos se introdujeron a finales de 1993 en el sistema tributario venezolano, y constituyeron un factor de gran significación que conducía a modernizar el sistema tributario. Esto contribuiría a ampliar la base tributaria, diversificar las fuentes de recaudación y reducir la elusión y evasión fiscal.

El IVA es un impuesto general indirecto amplio que además de su potencial para producir ingresos, se caracteriza por su neutralidad en relación a la eficiencia económica y no ser distorsionante. Se aplicaba a todas las ventas y la tasa era una sola y unificada (10%), exceptuando las exportaciones donde la tasa era cero; no gravaba las actividades financieras y de construcción por considerarse bienes y servicios que además de ser difíciles de gravar, la administración tributaria no tenía el grado de preparación suficiente que le permitiera administrar el impuesto en estos sectores.

Con respecto al impuesto a los activos empresariales, es considerado una forma de impuesto a la “renta presunta” o sobre ingresos “normales o promedios”, que pueden ser utilizados para reducir la elusión o evasión del impuesto sobre la renta corporativo.

El IAE tiene varias características que lo transforman en un impuesto eficiente:

- Estimula la eficiencia económica desde un punto de vista social.
- No afecta a la toma de riesgos porque la obligación tributaria se conoce con anterioridad.
- Se recauda sobre activos brutos, sin deducciones y, es neutro con respecto al financiamiento por endeudamiento versus el financiamiento por aumento del patrimonio.

Por otro lado, el IAE cubre todos los activos ajustados por inflación según el mecanismo establecido en la ley de impuesto sobre la renta, pero excluye los activos monetarios de las instituciones financieras y las posesiones de las empresas en subsidiarias.

## **El Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (ICSVM)**

Constituye un impuesto al valor agregado sobre la base del sistema de créditos y débitos fiscales por lo tanto, su estructura es prácticamente igual a la del IVA.

La modificación principal consistió fundamentalmente en ampliar el conjunto de bienes y servicios exentos del impuesto (algunos servicios públicos como agua, gas y consumo eléctrico hasta 800 kilovatios hora mensuales, telefonía residencial y gastos médicos).

Además, se fijaron alicuotas del 10% y del 20% para un conjunto de bienes suntuarios.

La reforma se centró específicamente en tres aspectos:

- Se consideraron ventas al detal las destinadas al consumidor final.
- A los establecimientos con ventas inferiores a 1.000 unidades tributarias (1 millón de bolívares) se les dio la denominación de minoristas.
- Se les prohibió a los establecimientos mayoristas (ventas superiores a 1.000 U.T) incluir de manera separada en la factura el monto del impuesto, formando así parte del total de la venta. De esta manera, se ocultaba la carga tributaria que de acuerdo a la ley del IVA debía estar explícita en la factura.

## **Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB)**

Consistió en la aplicación de una tasa del 0.75% sobre las transacciones financieras efectuadas por las personas naturales y jurídicas respecto a las cuentas mantenidas en el sistema financiero y solo estuvo vigente en 1994.

Se caracteriza por el hecho de que es un impuesto que grava cada transacción que implique el pago a través de instrumentos financieros. Lo que se paga en cada fase no es deducible en las siguientes, por lo tanto, se hace acumulativo e introduce efectos distorsionantes. Su aplicación en nuestro país cuando se vivía una profunda crisis financiera, sobre todo en la primera mitad del año 1994, estimuló la reducción de la demanda por depósitos bancarios y, por ende, la mayor utilización de dinero en

efectivo. Otros tipos de distorsiones no se produjeron ya que dicho impuesto se estableció con carácter temporal.

En otros países donde se ha establecido en el pasado lo han ido eliminando de manera progresiva.

## **1.2 Ejecutores de la política fiscal**

Los ejecutores de la política fiscal en Venezuela se encuentran agrupados en dos grandes núcleos, los Actores y los Organismos los cuales tienen sus tareas muy determinadas tales como: proponer, estudiar, revisar, aplicar, controlar y corregir las diferentes políticas fiscales y entre ellas las tributarias que sean necesarias de acuerdo a las necesidades de la Nación.

Entre los Actores se encuentran:

- El Presidente de la República
- Ministerio de Hacienda
- El Congreso Nacional. Principalmente la Cámara de Diputados, que ejerce su función a través de la Comisión de Finanzas y su Presidente. El Congreso Nacional tiene entre sus funciones ejercer el control de la Administración Pública Nacional, según los términos establecidos en la Constitución Nacional, y para ello cuenta como se menciona anteriormente con la Cámara de Diputados, la cual actúa independientemente, y trabaja a través de sesiones.

Con respecto a los Organismos encargados se puede decir que cada uno tiene responsabilidades específicas, las cuales a continuación se mencionan brevemente.

- El Banco Central de Venezuela (BCV): las actividades monetarias del Banco Central de Venezuela consisten en general en dos categorías: primero, aquellas actividades que tienen ingresos y egresos definidos y que podrían en principio ser llevados a cabo por el sector privado, y en segundo lugar las que a efectos de este trabajo son las actividades que más interesan, es decir, las relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la política económica. En éste segundo grupo es posible incluir la regulación de la moneda, para esto el Banco Central cuenta con el monopolio de la emisión de billetes, ingresos por devaluación, ingresos por señoriaje, operaciones de mercado abierto y empréstitos del sector público.

- **La Contraloría General de la República:** es un órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, el cual goza de autonomía orgánica, funcional y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 236 de la Constitución Nacional. Tiene como función el ejercer control, vigilar y fiscalizar todos los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como todas las operaciones que de una u otra forma sean relativas a las anteriores operaciones.
- **Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE):** esta oficina es el organismo rector del Sistema Presupuestario Público, la misma está adscrita a la Presidencia de la República y tiene entre sus actividades las siguientes:  
Proponer al Presidente de la República conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, opciones sobre lineamientos generales para la formulación de los presupuestos del Sector Público.  
Participar en la elaboración del Plan Operativo Anual y preparar el Presupuesto por Programas del Sector Público.  
Preparar en consulta con el Ministro de Hacienda la programación de la ejecución de la Ley de Presupuesto y remitirla a la Contraloría General de la República.  
Preparar el Proyecto de Ley de Presupuesto y todos los informes que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.  
Analizar las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por los organismos ejecutores de los respectivos presupuestos.  
Ejercer el control y evaluación de los presupuestos.
- **Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT):** en 1994, se produjeron varios cambios importantes en el sistema tributario nacional, dentro de los cuales se encuentra la creación del SENIAT para el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la recaudación. Dicho organismo, fue creado bajo el Decreto No. 310 de fecha 10-08-94 y se categoriza como servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional y financiera, dependiente del Ministerio de Hacienda.

Corresponde a este organismo el ejercicio de todas las funciones y potestades atribuidas para la administración de los tributos internos y aduaneros conforme al ordenamiento jurídico, así como otorgar los contratos y ordenar los gastos inheren-

tes a la administración del Sistema Profesional de Recursos Humanos y a la autonomía funcional y financiera del servicio. Es decir, el SENIAT, tiene la función de solventar las necesidades que tiene el país para el mejoramiento del sistema de recaudación y administrar dichos ingresos tributarios.

En otros términos, el SENIAT es creado para mejorar sustancialmente el sistema de recaudación tributaria, atacando a fondo las causas de los altos índices de evasión y fraude fiscal, a través de la implantación de medidas que actúen directamente sobre los mismos, como son: el incremento de la recaudación, la modernización de la estructura tributaria y fomentar la disciplina tributaria nacional.

## **2. Caracterización de las finanzas públicas**

No cabe duda que en la economía venezolana, la incesante y creciente generación de ingresos derivados de la explotación de hidrocarburos ha constituido el soporte del modelo económico rentista que la ha caracterizado, y cuyo agotamiento, se ha visto reflejado en unas finanzas públicas inestables. Esa inestabilidad ha dado origen a un considerable déficit, producto a su vez, de la caída de los ingresos petroleros y la carga del servicio de la deuda externa.

El incremento de la deuda pública (interna y externa), las devaluaciones sucesivas de nuestro signo monetario y, si se quiere, aunque en menor medida la inyección de recursos provenientes de la privatización, han constituido los tres elementos que fundamentalmente en los últimos años han cubierto dicho déficit.

Con el endeudamiento lo que se ha hecho es diferir los efectos de la crisis, lo cual ha tenido un costo muy elevado ya que el problema se ha agravado. Al déficit hay que atacarlo y, eso implica, generar fuentes alternas de ingresos que estén ligadas al desenvolvimiento del aparato productivo y a la capacidad real de la economía venezolana.

En efecto, en los últimos años la presión tributaria se ha acentuado dada la aplicación progresiva de diversos impuestos con el objeto de compensar la reducción de los ingresos petroleros.

### **2.1 Comportamiento de los ingresos fiscales ordinarios**

En términos reales entre los años 1987 y 1997, los ingresos fiscales ordinarios presentaron una tendencia declinante, además de ser altamente inestables en lapsos de tiempo que relativamente se consideran cortos. Este elemento característico se observa en los ingresos tanto petroleros como no petroleros. En los primeros seis años del período señalado, el total de ingresos ordinarios a precios constantes alcanzó un promedio anual superior a los 86.000 millones de bolívares, que al compar-

lo con el promedio anual inferior a 68.000 millones de bolívares del periodo 1993-1997, representa en términos reales una disminución de 26% (Cuadro N° 1).

A los fines de visualizar la tendencia que estos ingresos han presentado, se procederá a señalar los factores que en el transcurso de este período han incidido en el comportamiento tanto de los ingresos petroleros como en los provenientes de las actividades internas, fundamentalmente los ingresos tributarios.

Así en 1987, primer año de la serie considerada los ingresos ordinarios se ubicaron en el orden de los 94.611,15 millones de bolívares, lo cual se vincula al significativo aumento que presentaron los ingresos petroleros (21.7%) y al mayor dinamismo acusado por las recaudaciones provenientes del resto de la economía, principalmente del aumento de los ingresos tributarios. Es evidente, que la modificación del tipo de cambio aplicado a la industria petrolera conjuntamente con el mantenimiento de un precio promedio de realización superior al que rigió en el año anterior, constituyeron los dos factores que afectaron positivamente los ingresos provenientes del sector petrolero (Cuadro N° 1).

El desarrollo de la política fiscal expansiva en el año 1988, se vió condicionado por significativas restricciones para generar los ingresos ordinarios en el monto requerido que permitieran financiar la expansión del gasto público. En efecto, los ingresos ordinarios en términos reales experimentaron una disminución de 17,8% al pasar de 94.611,15 millones de bolívares en 1987 a 77.772,91 millones de bolívares en 1988. Dicho comportamiento fue el reflejo de la caída experimentada por los ingresos internos distintos al petróleo y hierro, la cual estuvo en el orden del 37.3% ya que los ingresos petroleros se incrementaron en 6.8%. Este aumento fue producto de que para las actividades de la industria petrolera se mantuvo vigente para todo el año un tipo de cambio de Bs/Us \$ 14,4925 habida cuenta de que el precio promedio de realización disminuyó.

Para 1989 la política fiscal se planteó reducir el déficit del sector público, para lo cual se adoptaron medidas que estuvieron dirigidas a fortalecer las finanzas públicas, asegurar una eficiente asignación de los recursos y redimensionar la participación del Estado en la actividad productora de bienes y servicios. Estas medidas estuvieron enmarcadas dentro del cambio fundamental que el nuevo gobierno le imprimió al manejo de la política económica como estrategia para superar los desequilibrios macroeconómicos fundamentales, donde uno de sus aspectos básicos se centró en el sistema de precios como método de asignación de recursos que a su vez llevó a la eliminación de un conjunto de subsidios existentes en la economía.

Lo anterior trajo como consecuencia una considerable disminución de la actividad económica real (8.6%), un aumento del desempleo (9.6%) y un incremento de

Cuadro No. 1  
Venezuela: Ingresos Ordinarios  
Gobierno Central  
(Millones de Bolívares). Base 1984=100

CONCEPTOS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>I. INGRESOS ORDINARIOS</b>	94.611,15	77.772,91	77.283,88	96.042,44	95.901,22	76.100,93	68.696,12	67.598,52	66.161,34	66.830,06	70.327,96
<b>A. INGRESOS PETROLEROS</b>											
1. Impuesto Sobre la Renta	41.611,18	44.435,22	59.314,83	79.636,31	76.646,65	51.444,93	41.338,11	35.433,41	29.587,60	34.592,94	38.746,19
1. Renta de Hidrocarburos.	29.886,93	32.485,68	41.709,10	58.857,70	56.870,00	36.036,36	25.797,42	21.118,32	17.006,30	17.110,74	23.756,14
2. Otros Ingresos	11.724,24	11.949,54	17.605,73	20.778,61	19.776,65	15.408,57	13.299,88	13.696,30	12.286,38	15.580,56	14.529,78
<b>B. INGRESOS DE HIERRO</b>											
1. Impuesto Sobre la Renta	115,58	162,06	35,24	128,46	148,39	230,89	111,52	618,80	294,92	1.901,64	460,27
2. Otros Ingresos	108,67	158,18	33,14	126,78	126,93	224,00	108,40	3,54	--	0,75	15,49
<b>C. INGRESOS INTERNOS</b>											
1. Impuestos:	52.884,39	33.175,63	17.935,81	16.277,67	19.106,18	24.425,11	27.246,49	32.161,52	36.573,53	32.234,39	31.564,04
a. Sobre la Renta (enras- actividades)	28.269,47	24.808,82	13.145,95	11.814,69	14.949,99	20.323,13	24.910,91	30.682,56	35.238,51	31.204,87	30.573,58
b. Al Consumo Suini. y Vtas. al Mayor	14.586,68	11.941,72	6.355,87	5.547,68	5.168,18	6.376,23	9.076,44	8.866,92	7.961,94	6.489,67	6.449,29
c. A las Ventas.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
d. Sucesiones y Donaciones.	189,07	371,18	108,10	110,32	114,53	121,91	139,30	100,14	85,18	97,33	91,01
e. De Importación	6.145,10	6.001,94	3.291,43	2.949,70	6.117,46	7.903,85	6.659,97	5.980,57	5.281,42	5.918,48	5.330,89
f. Renta de Licores	2.049,00	1.915,09	1.190,69	1.089,94	1.168,73	1.342,63	1.590,86	913,62	937,06	558,52	535,90
g. Renta de Cigarrillos.	1.427,13	1.477,44	556,55	777,67	777,67	--	--	--	--	--	--
h. Productos deriv. del Petróleo.	3.351,76	2.569,14	1.371,91	1.067,31	1.091,00	1.163,79	1.263,54	1.323,75	1.240,94	1.225,41	976,48
i. Derechos de Registro Inmobiliario	499,37	513,34	261,44	260,10	420,09	2.933,43	2.863,78	1.584,33	1.228,67	654,44	391,01
j. De Telecomunicaciones	--	--	--	--	--	467,83	457,77	1.024,92	723,90	390,41	382,12
k. De Fósforo.	--	--	--	--	--	--	309,89	273,34	256,34	236,82	349,88
l. Otros.	21,35	18,92	10,26	11,97	10,87	13,46	2,26	1,22	0,77	0,86	0,86
<b>I. DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL.</b>											
1. TASAS	18.774,49	2.295,00	1.013,94	413,05	96,14	7,84	258,71	3,29	1,05	1,62	0,66
2. TASAS	4.944,09	5.323,63	3.255,92	3.295,44	3.322,14	2.526,45	1.957,93	1.346,29	1.171,39	966,21	920,26
3. DIVERSOS	896,34	748,18	520,00	754,49	737,91	1.567,69	118,93	129,38	162,59	61,71	69,53

FUENTE: OCEPRE-BCV-SENIAT.  
Cálculos Proprios.

la tasa de inflación (84.4%), cifras que contrastaron con los resultados favorables que se observaron en la balanza de pagos (Velázquez, 1991).

En los dos años siguientes (1990 y 1991) la acción del sector público se desarrolló en un contexto macroeconómico más propicio, lo que unido a una favorable coyuntura petrolera internacional permitió lograr mayor viabilidad en la política fiscal. En tal sentido, se continuaron generando las condiciones indispensables para afianzar al equilibrio de las finanzas públicas a través de la profundización de la reforma estructural del sector público y de la reforma fiscal.

Así, los ingresos ordinarios en 1990 crecieron en 24.3% ubicándose en 96.024,44 millones de bolívares, siendo la participación de los ingresos petroleros de casi un 83.0%. Por otra parte, el aumento de los ingresos tributarios se explica por el crecimiento nominal de las actividades económicas internas, la aplicación del plan especial de recaudación de impuestos pendientes, el mayor valor en moneda de las importaciones y el efecto de la inflación sobre la renta neta gravable (Cuadros N° 1 y 2).

Si bien, en 1991 los ingresos ordinarios estuvieron al mismo nivel del año anterior, es importante destacar que el renglón que mostró mayor crecimiento dentro de los ingresos tributarios fue el impuesto de aduanas, dado el incremento registrado en el valor de las importaciones.

Es necesario señalar además que en la gestión pública un factor decisivo lo constituyó los ingresos por concepto de privatización, sin embargo, como estos tienen un carácter recurrente el equilibrio de las finanzas públicas no es recomendable que dependa de la liquidación eventual de activos, lo que por supuesto, refuerza la reforma fiscal.

Las finanzas públicas se vieron fortalecidas en 1992 ya que la orientación dada a la política fiscal tuvo una incidencia favorable sobre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), razón por la cual el gasto del gobierno central se continuó orientando hacia tres aspectos fundamentales: ampliar los programas sociales, ejecutar obras de infraestructura social y de apoyo a la producción y cumplir con compromisos legales y contractuales preexistentes.

Un efecto que es importante destacar en lo que respecta a ingresos, lo constituye la aprobación por parte del Congreso de la República del impuesto general a las ventas y el impuesto a los activos empresariales, así también, se acordó continuar con el plan especial de fiscalización para disminuir la evasión fiscal y estimular la recaudación de ingresos tributarios de origen no petrolero y, seguir apoyando la política de ajuste de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas de propiedad pública.

Es necesario resaltar que los ingresos ordinarios en este año se redujeron en un 20.7%, consecuencia de la caída de los ingresos petroleros (32.8%), reducción que se vio atenuada por el incremento observado en los impuestos dentro de los ingresos internos (35.9%). En la evolución de los ingresos internos destaca el aumento en las recaudaciones por concepto de impuestos indirectos y aduanas, lo cual se explica por el efecto favorable que tuvo el crecimiento del PIB en los años 1991 y 1992, el incremento en el valor de las importaciones y las mejoras que se incorporaron en los mecanismos de recaudación (plan de fiscalización) (Cuadros N° 1 y 2).

Al continuar las restricciones en los ingresos, la situación financiera para el año 1993 se agravó generándose un déficit fiscal que se vio limitado en lo que respecta a su financiamiento; esas dificultades se explican por el resultado financiero de Petróleos de Venezuela (PDVSA) (superávit en 1992 - déficit en 1993), a pesar de que los ingresos internos se incrementaron dada la aprobación de la ley de impuesto al valor agregado en el contexto de la Ley Habilitante y, por una mayor recaudación del impuesto sobre la renta (42.3%) (BCV. Informe Económico, 1993).

Esta situación, aunada a la caída de los ingresos petroleros (19.6%) y el retraso en aprobar la "Ley Paraguas" impactaron de manera negativa sobre la gestión de la tesorería nacional, lo que obligó al gobierno a reducir el gasto presupuestario, a aumentar las tasas de retención del impuesto sobre la renta e introducir mejoras administrativas en la recaudación de impuestos por revalorización de activos, medidas cuyos objetivos se centran en atenuar los efectos del desequilibrio fiscal.

Si se continúa con el análisis se observa que en 1994 la estructura de los ingresos fiscales refleja nuevamente el aumento de la presión tributaria al incrementarse el peso relativo de los ingresos no petroleros. En efecto, los ingresos internos se ubicaron en 32.161,52 millones de bolívares, lo que representa un incremento de 18.0% con respecto al año anterior. Asimismo, su participación en el total de ingresos ordinarios del gobierno central, se ubicó en el orden de 47.6% (Cuadros N° 1 y 2).

Este hecho refleja la consistencia con las medidas que en materia tributaria se adoptaron y, que apuntaron a reducir la dependencia de la actividad petrolera. En ese sentido, se aprobaron leyes como la del impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor y, la del impuesto a los débitos bancarios (con duración de un año); además, se hicieron reformas en el código orgánico tributario, en la ley de impuesto sobre la renta y en el régimen impositivo de timbres fiscales. A esto se le agrega, que el ejecutivo nacional con el objeto de modernizar el sistema de administración y control tributario y mejorar la recaudación de impuestos, decidió crear el sistema nacional integrado de administración tributaria (SENIAT) y, al mismo tiempo, instru-

**Cuadro No. 2**  
**Venezuela: Ingresos Ordinarios**  
**Gobierno Central**  
**(Composición Porcentual)**

CONCEPTOS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. <b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A) <b>INGRESOS PETROLEROS</b>	44,0	57,1	76,7	82,9	79,9	67,6	60,2	52,4	44,7	51,8	55,1
1. Impuesto sobre la Renta	31,6	41,8	54,0	61,3	59,3	47,4	37,6	31,2	25,7	25,6	33,8
2. Renta de Hidrocarburos.	12,4	15,4	22,8	21,6	20,6	20,2	19,4	20,3	18,6	23,3	20,7
1. Otros Ingresos	--	--	--	--	--	--	3,3	0,9	0,4	2,8	0,7
B) <b>INGRESOS DE HIERRO</b>	0,1	0,2	--	0,1	0,2	0,3	0,2	--	--	--	--
1. Impuesto sobre la Renta	0,1	0,2	--	0,1	0,1	0,3	0,2	--	--	--	--
2. Otros Ingresos	--	--	--	--	0,1	--	--	--	--	--	--
C) <b>INGRESOS INTERNOS</b>	55,9	42,7	23,2	16,9	19,9	32,1	39,7	47,6	55,3	48,2	44,9
1. Impuestos:	29,9	31,9	17,0	12,3	15,6	26,7	36,3	45,4	53,3	46,7	43,5
a) Sobre la Renta (otras actividades)	15,4	15,4	8,2	5,8	5,4	8,4	13,2	13,1	12,0	9,7	9,2
b) Al Consumo Sunit. y Vtas. al Mayor	--	--	--	--	--	--	--	7,0	26,5	23,4	22,8
c) A las Ventas:	--	--	--	--	--	--	3,7	8,7	--	--	--
d) Sucesiones y Donaciones.	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
e) De Importación	6,5	7,7	4,3	3,1	6,4	10,4	9,7	10,4	8,0	8,9	7,6
f) Renta de Licorés	2,2	2,5	1,5	1,1	1,2	1,8	2,3	1,4	1,4	0,8	0,8
g) Renta de Cigarrillos.	1,5	1,9	0,7	0,8	1,1	1,5	1,8	2,0	1,9	1,8	1,4
h) Productos deriv. del Petróleo.	3,5	3,3	1,8	1,1	0,9	3,9	4,2	2,3	1,9	1,0	0,6
i) Derechos de Registro	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Immobiliario	0,5	0,7	0,3	0,3	0,4	0,6	0,7	1,5	1,1	0,6	0,5
j) De Telecomunicaciones	--	--	--	--	--	--	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
k) De Fósforo.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
l) Otros.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2) <b>DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL.</b>	19,8	3,0	1,3	0,4	0,1	--	0,4	--	--	--	--
3) <b>TASAS</b>	5,2	6,8	4,2	3,4	3,5	3,3	2,9	2,0	1,8	1,4	1,3
4) <b>DIVERSOS</b>	0,9	1,0	0,7	0,8	0,8	2,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

FUENTE: OCEPRE-BCV-SENIAT.  
Cálculos Propios.

mentó un plan para modernizar las aduanas lo que permitiría hacer más eficiente el servicio y, por lo tanto, aumentar la recaudación y reducir la evasión.

En 1995 la política fiscal que se enunció en el marco del proyecto de la Ley de Presupuesto, enfocó sus esfuerzos a seguir fortaleciendo la estructura tributaria para incrementar los ingresos ordinarios de origen interno. En efecto, estos se elevaron en un 13.7% con respecto al año anterior, siendo el impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor el elemento más dinamizador ubicándose en el orden de los 17.522,28 millones de bolívares. Además, su participación dentro del total de ingresos ordinarios fue de 26,5%. Tomada conjuntamente con el impuesto sobre la renta (otras actividades) dicha participación se ubica en un 38.5%, resultados que se explican fundamentalmente por el incremento de la tasa del IGVCS de un 10% a un 12.5% y por el plan de fiscalización ejecutado por el SENIAT para reducir de forma progresiva la evasión fiscal (Cuadros N° 1 y 2).

La evolución favorable del mercado petrolero internacional y la persistencia de un cuadro macroeconómico interno signado por la contracción del producto privado y un mayor nivel de precios, constituyeron los elementos que caracterizaron la gestión de las finanzas públicas durante los primeros meses del año 1996. Se señalan además dos factores condicionantes como fueron la reconducción del presupuesto fiscal del año 1995 y de la Ley Paraguas respectiva, por un lado, y, por el otro, se anunciaron medidas de ajuste fiscal orientadas, a disminuir en forma progresiva el déficit financiero del gobierno que se proyectó para dicho año.

En efecto, el Ejecutivo Nacional anunció aumentos en los precios internos de la gasolina y otros derivados del petróleo, ajustes en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos, en la contribución fiscal de PDVSA y, en la alícuota del impuesto general a las ventas y al consumo suntuario de 12,5% a 16,5%. Al mismo tiempo, decidió continuar aplicando el programa para controlar la evasión fiscal y la ley de remisión tributaria.

Como producto de todas esas modificaciones a las que se aludió anteriormente los ingresos petroleros crecieron en un 16,9% y acentuaron su participación relativa en la estructura de ingresos ordinarios, al pasar de 44,7% en 1995 a 51,8% en 1996. Por otra parte, si bien los ingresos fiscales provenientes de la actividad económica interna mostraron en términos nominales un mayor dinamismo, no sucedió lo mismo en términos reales. Estos ingresos se ubicaron en 32.234,39 millones de bolívares, cifra ligeramente inferior a la alcanzada en el año anterior (Cuadros N° 1 y 2).

Un entorno económico externo e interno favorable influyó la evolución de las finanzas públicas durante 1997 pese a la trayectoria descendente que comenzó a mostrar el precio promedio de realización del petróleo venezolano exportado y a la

**Cuadro No. 3**  
**Venezuela: Producto Interno Bruto**  
**(Millones de bolívares)**  
**(A precios de 1984)**

<b>AÑOS</b>	<b>PIB</b>	<b>%</b>
1986	443.093	6.8
1987	456.544	3.0
1988	491.372	7.6
1989	449.262	-8.6
1990	478.320	6.5
1991	524.860	9.7
1992	556.669	2.5
1993	558.202	0.3
1994	542.246	-2.9
1995	560.583	3.4
1996	551.593	-1.6
1997	579.724	5.1

Fuente. BCV. Informes Económicos. Varios Años

persistencia de una política de gasto público expansiva. Los ingresos percibidos cubrieron la expansión del gasto fiscal y permitieron obtener un superávit en las cuentas del gobierno general.

El aumento de los ingresos del gobierno central se ubicó en un 45,2% en términos nominales y provino, tanto de las fuentes de origen petrolero como de las actividades internas, siendo la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos ordinarios del gobierno central de un 55,1%.

En relación a las percepciones provenientes de la actividad económica interna, hay que resaltar que la reactivación económica y el aumento salarial en el sector público y privado, incidieron favorablemente en un incremento del consumo privado y de las importaciones lo que originó mayores ingresos por concepto de impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, impuesto sobre la renta e impuesto de aduanas. Estos tres conceptos participaron con el 22,8%, 4,2% y el 7,6% respectivamente dentro del total de ingresos ordinarios del gobierno central (Cuadro N° 2).

Complementando lo anteriormente planteado, el incremento del IVMCS fue el reflejo de la vigencia durante todo el año fiscal de una tasa de tributación de un

16,5%, superior a la que prevaleció en el año anterior. Adicionalmente las recaudaciones por concepto de Aduana incidieron positivamente, debido a las mayores importaciones y a las que se generaron por los derivados del petróleo, consecuencia de la elevación del precio promedio de la gasolina y otros combustibles.

### **3. Consideraciones Finales**

Hecho el bosquejo que permitió visualizar los elementos que en los últimos doce años han caracterizado las finanzas públicas en Venezuela, se pudo evidenciar que la pronunciada dependencia que tiene el financiamiento del gasto público de los ingresos ordinarios que se derivan de la exportación petrolera, constituye la principal característica de la estructura fiscal venezolana. Esto explica la existencia por un lado, de una baja presión tributaria interna y, por el otro, un elevado efecto expansivo del gasto fiscal sobre las variables reales y monetarias.

Por lo general, la economía venezolana ha sido altamente dependiente del ingreso petrolero y, lo injusto de esa dependencia se ha centrado en la volatilidad que el petróleo la ha estampado a la economía, como consecuencia de factores que son ajenos a la realidad nacional, entre los cuales se pueden señalar las tensiones políticas entre los árabes y los israelíes, los conflictos bélicos en el oriente medio, los inviernos ó veranos fuertes en el norte, las crisis financieras en otros países del mundo, etc. Las consecuencias de estos elementos han sido pronunciados incrementos ó drásticas caídas de los precios petroleros.

Por otra parte, la economía venezolana ha sido sacudida en varias oportunidades por considerables “shocks petroleros” que se han presentado en una u otra dirección, siendo dos los mecanismos a través de los cuáles la volatilidad de los precios del petróleo se transfiere a la economía. Los dispositivos en referencia son el gasto fiscal y la inyección monetaria que precisamente este genera (Hausmann, R. 1990).

Al mismo tiempo, ese carácter volátil se ha movido en correspondencia con un constante menoscabo de la calidad de la economía venezolana, el cual se puede cuantificar por algunos indicadores como el crecimiento real del producto nacional, el incremento de la tasa de desempleo, las tendencias inflacionarias, la declinación del salario real de los trabajadores y, el aumento del endeudamiento nacional.

Adicionalmente, en el país parecen no existir señales que denoten la presencia de un proyecto de cambio estructural y dinamizador de las finanzas públicas que haga posible reducir los niveles de gasto, incrementar su eficacia y formular una política monetaria con un nivel pronunciado de coherencia que permita controlar la li-

quidez sin los costos tan significativos que se derivan de la emisión de títulos de estabilización monetaria por parte del Banco Central de Venezuela.

A manera de ejemplo se puede hacer referencia, que en 1996 en virtud del aumento de los ingresos que se originaron en la devaluación de nuestro signo monetario, al incremento de impuestos, combustibles y servicios y a una producción petrolera en expansión, se logró un equilibrio, sin embargo, al año siguiente ese superávit desaparece lo que se explica por los elevados compromisos laborales del Estado, el nuevo costo de la seguridad social y los considerables niveles de endeudamiento.

Finalmente, se señala que la economía venezolana ha presentado una evolución que se ha caracterizado por ser desequilibrada e inestable, es decir, ha pasado por fases de crecimiento y optimismo, pero también, por fases de recesión, pesimismo y desconfianza, ciclos de euforia y depresión que seguirán repitiéndose si no se rectifican los rumbos económicos y políticos, los cuales se requieren enfrentar si se aspira a que Venezuela ingrese al próximo milenio con la posibilidad de un crecimiento económico diversificado y al mismo tiempo equitativo.

En otras palabras, la alternativa ó propuesta que se pretenda desarrollar debe enfilarse hacia dos aspectos esenciales. Uno es, la estabilidad económica, cuyo logro constituye condición necesaria para el crecimiento sostenido. El otro, es hacer que el crecimiento auspicie la diversificación sectorial, el incremento del empleo y de equidad social.

## **Referencias Bibliográficas**

### **Libros:**

- HAUSMANN, Ricardo (1990), Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico. Caracas. Banco Central de Venezuela. pp. 367.
- TORO HARDY, José (1993), Fundamentos de Teoría Económica. Caracas. Editorial Panapo. Pp. 751.
- VELAZQUEZ, Efraín. (1994), Las Finanzas del Sector Público de Venezuela en los 90s. En "La Política Económica: Estabilización, crecimiento y Solidaridad". 1<sup>er</sup> Encuentro Nacional de Política Económica. Instituto de Investigaciones Económicas. UCAB. Caracas. Editorial Texto. pp. 798.
- VELAZQUEZ, Efraín (1991), El Déficit Público y la Política Fiscal en Venezuela (1980-1990). Banco Central de Venezuela (Colección de Estudios Económicos). Caracas. pp. 167.

**Publicaciones Periódicas.**

- GARCIA, Gustavo, RODRIGUEZ, Rafael y SALVATO, Silvia (1996). "Ingresos Fiscales y Tributación no Petrolera en Venezuela". Temas de Coyuntura. Instituto de Investigaciones Económicas. UCAB. N° 33. Caracas. pp. 211.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. "Informes Económicos". Varios Años.
- CODIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO. Gaceta Oficial. No. 4727 (Extraordinario). 25 de Mayo de 1994.
- LEY IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SU REFORMA Gaceta Oficial. No. 4727 (Extraordinario). de Mayo de 1994. Gaceta Oficial. No. 45023 (Extraordinario). Al 18 de Dic. de 1995.
- LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. Reforma del 13-08-91.
- LEY DE IMPUESTO A LOS ACTIVOS EMPRESARIALES. Gaceta Oficial. No. 4654 (Extraordinario) del 1 de Dic. de 1993.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE IMPUESTO AL CONSUMO Suntuario y a las Ventas al Mayor. Gaceta Oficial. No. 4827 (Extraordinario). del 28 de Dic. de 1994.