

La tributación en Venezuela: desafíos con sentido de equidad

Leonardo Vera

- La evolución del sistema tributario venezolano pone al descubierto la razón de ser de los principales cambios legales e institucionales del último siglo. La revisión de las series estadísticas de los últimos cincuenta y cinco años revela la alta dependencia que con el inicio de la democracia se tuvo del aporte fiscal de origen petrolero, así como la baja presencia de la tributación progresiva.
- La aparición del impuesto sobre la renta en los años 1940 se hizo para gravar al sector petrolero, y si bien el sistema comenzó a apoyarse desde los años 1960 sobre el impuesto sobre la renta, esto se hizo al margen de la economía no petrolera.
- La evolución de la realidad tributaria en Venezuela revela que los impuestos no petroleros representan una variable de ajuste frente a los vaivenes de los precios del petróleo y de los ingresos fiscales petroleros.
- Con la caída de la tributación petrolera la aparición del IVA y de un conjunto de ingresos fiscales no tributarios de naturaleza transitoria han puesto de lado cualquier aspiración por tener un sistema tributario con alguna capacidad amplia para incidir en la distribución del ingreso.
- La modificación de los tramos y las tasas del impuesto sobre renta de modo tal que aparezcan incentivos para que las empresas informales paguen y se formalicen, la instrumentación de un impuesto a los combustibles (altamente progresivo), y la transformación de la regalía petrolera en una asignación directa a los ciudadanos de modo que esa renta personal recibida pueda ser gravada con un impuesto sobre la renta progresivo, son algunas de las propuestas que merecen ser discutidas en una eventual reforma tributaria que le salga al paso a la crisis fiscal que atraviesa Venezuela.



Contenido

Introducción	3
La desigualdad sigue siendo un problema	3
La tributación en Venezuela: breve recorrido histórico	5
Primeros pasos hacia una administración tributaria y el advenimiento de la era petrolera	5
La ley de impuesto sobre la renta (ISLR) y la ley de hidrocarburos	6
La Misión Shoup y las reformas en democracia.....	8
El retorno de los impuestos indirectos	9
Apertura petrolera y aporte fiscal petrolero	10
Fuentes no convencionales de ingresos fiscales	11
La reafirmación nacionalista petrolera y el proyecto “distribucionista”	11
La búsqueda incesante de recursos fiscales.....	12
El patrón y la estructura de la tributación moderna en Venezuela (1960-2015)	13
El régimen tributario actual y su progresividad o regresividad	20
El impuesto sobre la renta	21
El impuesto al valor agregado	22
Regalías petroleras	25
Impuestos aduaneros	26
Impuestos especiales a bebidas alcohólicas y cigarrillos.....	26
El impuesto (subsidio) a la gasolina	27
¿Dónde centrar la discusión para promover una reforma tributaria más equitativa?.....	28
Conclusiones.....	30
Referencias	31



Introducción

El sistema tributario en Venezuela ha estado en ajuste y transformación constantes desde el advenimiento de la era petrolera y más intensamente con el advenimiento de la democracia en los años 1960. Aunque nominalmente uno de los ejes centrales de algunas reformas tributarias ha sido la equidad, la estructura económica altamente dependiente de la actividad extractiva, la complejidad de las reformas y ciertos incentivos generados por un diseño deficiente, han dado flacos resultados en lo que atañe a los impactos sobre la equidad pero también con respecto a la eficiencia y la efectividad de la tributación.

Una de las consecuencias más importantes de la honda crisis económica que atraviesa Venezuela es el cambio abrupto y sustancial que viene ocurriendo en la participación de los impuestos de origen petrolero en los ingresos fiscales de la nación. En el curso de solo unos años pasaron de ser cerca del 45% de los ingresos totales del gobierno central a representar solo el 10% del total registrado. Si este nuevo contexto representa un cambio estructural, como bien puede presumirse, en el país debe promoverse urgentemente una reforma tributaria como parte de lo que probablemente será una ambiciosa reforma fiscal. Al igual que sus pares latinoamericanos, el país tiene una alta desigualdad en términos de ingresos y, tal como sucede en casi toda la región, esta situación tiene el agravante de darse en un contexto de empobrecimiento y baja movilidad social. El diseño de política tributaria en consecuencia debe ir más allá de la simple y mera "fiscalidad" y en consecuencia evaluar la posibilidad de ir construyendo un sistema más progresivo que además no limite la eficiencia y mucho menos el crecimiento económico.

El sistema tributario es progresivo (regresivo, neutral) si la proporción de los impuestos pagados por los estratos más pobres en sus ingresos es menor (mayor, igual) que la proporción de los estratos más ricos. La progresividad del sistema tributario se garantiza cuando individuos con igual renta pagan la misma cantidad de impuesto (equidad horizontal), y

cuando personas con renta diferente pagan montos diferentes de impuestos (equidad vertical). Pero en una economía petrolera en la que el predominio del aporte fiscal petrolero ha sido tradicionalmente elevado, la capacidad que pueden tener los impuestos progresivos para impactar la distribución del ingreso puede ser muy limitada.

Este ensayo tiene el propósito de revisar concisamente la experiencia histórica en materia de tributación en Venezuela al tiempo que se hace una caracterización de la evolución y la estructura del sistema apelando a ciertas clasificaciones útiles para el análisis. El trabajo bosqueja las características y el diseño actual de los principales tributos y recoge los principales hallazgos de aquellos estudios que han intentado determinar su impacto en la equidad. En la última parte se presenta un esbozo de hacia donde podría apuntar una futura reforma tributaria con sentido de equidad.

La desigualdad sigue siendo un problema

Es un hecho convencionalmente aceptado que al compararla con otras regiones del globo Latinoamericana presenta una situación de desigualdad crónica en el ingreso y en valores extremos. La concentración del ingreso en América Latina, a pesar de las reformas económicas de los 1990, del crecimiento conducido por el superciclo de los *commodities* y de la reducción de la pobreza, ha mostrado disminuciones solo muy débiles a lo largo de las últimas décadas. Usando el coeficiente de Gini, un índice de desigualdad ampliamente utilizado en las ciencias sociales, Lustig (2015) encuentra que en los países de América Latina la desigualdad es hoy 30% mayor que el promedio mundial.

En el contexto regional, Venezuela no presenta niveles de desigualdad muy distantes a los de sus pares. Tomando valores discretos del índice de Gini reportados por la Base de datos mundial de desigualdad de ingresos de las Naciones Unidas para varios años,



Venezuela tuvo un valor promedio de 0,45 entre 1962 y 2013. Valor muy lejos del promedio reportado en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Ocde): 0,31. Freije (2008) ha hecho un esfuerzo por construir una serie larga y continua de datos sobre desigualdad de ingresos laborales para Venezuela y encuentra que la desigualdad del ingreso disminuyó entre finales de la década de 1970 y principios de los 1990, para incrementarse nuevamente hasta el año 2000 a niveles similares a los de la década de 1970. En el gráfico 1 mostramos una reconstrucción del índice de Gini para años recientes a los reportados por Freije, basándonos en datos del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

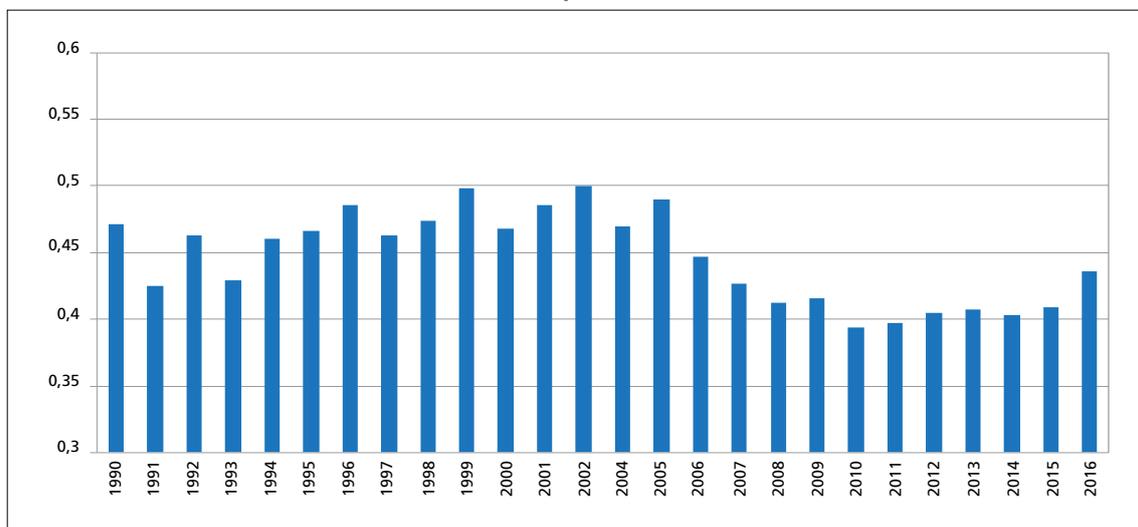
Los datos muestran que en efecto la desigualdad del ingreso en Venezuela disminuyó sensiblemente desde 2006 hasta 2010. Sin embargo, hacia 2015 y 2016 comienza a subir de nuevo para alinearse en torno al promedio.

No existe una única razón o factor que explique el exceso de inequidad en América Latina y en Venezuela en particular. En términos económicos, los altos niveles de desigualdad se reproducen debido

a las interacciones de distintos factores: niveles de desigualdad en la educación, exacerbados por la calidad educacional baja y dispereja; discriminación en los mercados laborales; altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; acceso desigual a mercados clave, en particular, mercados financieros; y una débil redistribución en las políticas conducidas por el estado. Incluso, cuando los giros son repentinos o inesperados, muy probablemente pueden estar ligados a choques o cambios en el contexto macroeconómico.

La acción del estado puede incidir de varias maneras en los niveles de desigualdad de ingresos imperantes en una economía. Puede hacerlo, primero, fijando mínimos salariales, propiciando la negociación entre trabajadores y empresas y regulando el poder de mercado en los mercados de bienes y servicios. Entre otras medidas, estas tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario, como suele denominarse al ingreso que surge del mercado. Pero en una segunda instancia, apelando a instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia en la distribución del ingreso disponible de los hogares, las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado. En los países de la Ocde,

Gráfico 1. Índice de Gini para Venezuela, 1990-2016



Fuente: Cepal, Deininger y Squire, 2004, y BID.



el Gini disminuye 17 puntos justamente después de la acción fiscal directa del estado mediante los impuestos y las transferencias (Jiménez, 2015). Esa capacidad de redistribución por medio de impuestos y transferencias es la que reclama hoy nuestra mayor atención.

La tributación en Venezuela: breve recorrido histórico

No muy diferente a lo ocurrido en otros países en desarrollo, la recolección tributaria en Venezuela, desde la consolidación de la Independencia y hasta bien entrado el siglo veinte, estuvo dominada por los impuestos al comercio internacional. El antiguo régimen tributario adoptado después de la Independencia por los parlamentos dominados por la oligarquía criolla se abstuvo de establecer contribuciones directas sobre las actividades agropecuarias, manufactureras y comerciales de orden interno, pues esto menoscababa sus beneficios particulares. Por esa razón, tal como lo señala Olivari (2009), mantuvieron, en líneas generales, el régimen impositivo heredado de la Colonia, que hacía hincapié en pechar al consumidor interno y sobre todo en gravar las operaciones mercantiles realizadas en las radas portuarias. Los derechos de importación y de exportación subieron de 30% en 1830 a más de 100% en 1863, del valor de las mercancías. El clima de paz que el presidente Guzmán Blanco (1870-1887) logró en la República, le permitió llevar a cabo medidas en el orden fiscal. Guzmán Blanco rebajó los impuestos de importación en un 70% y eliminó prácticamente los de exportación. Igualmente suprimió los peajes y derechos de cabotaje que se cobraban al comercio interior, por llevar las mercancías de un sitio a otro de la república. Hacia finales del siglo diecinueve, había introducido la renta de estampillas y ampliado la de papel sellado y de herencias y legados, con exiguos resultados sobre la recaudación.

Primeros pasos hacia una administración tributaria y el advenimiento de la era petrolera

Los primeros intentos por promover cambios significativos en el manejo de las finanzas públicas se inician realmente en el gobierno del general Juan Vicente Gómez (1908-1935), de la mano de su ministro de Hacienda, Román Cárdenas, quien estuvo a cargo del ministerio desde 1913 hasta 1922, y quien inició un plan de reformas administrativas, contables y tributarias, definido en su primera memoria de 1913 como el programa de “acierto y pulcritud”. Los mayores logros de este esfuerzo fueron la administración directa y centralización de las distintas rentas del estado bajo la unidad del tesoro público y del presupuesto nacional, así como la creación de un fondo de reservas fiscal¹. En 1918, Cárdenas logró que se aprobara la primera ley orgánica de hacienda nacional en la cual, entre otras cosas, se reorganizó el servicio de la tesorería nacional. Más adelante logró promover una nueva ley de impuestos sobre licores. Hasta entonces, y como ya lo señalamos, el endeble estado venezolano había venido subsistiendo económicamente de los ingresos generados por los derechos recaudados, en régimen de arrendamiento, en las principales aduanas del país, sujetas al desorden y las corruptelas tanto como a los vaivenes propios de una economía agroexportadora².

Las finanzas públicas y la tributación en Venezuela comienzan a dar un giro significativo con el advenimiento y auge de la explotación petrolera. Aunque ya en 1907 los consorcios petroleros internacionales empezaran sus actividades de exploración en Venezuela, fue a partir de la década de los años 1920

1 Hasta la reforma Cárdenas, buena parte de las rentas internas de la nación provenían de los estados y solo el presidente del estado intervenía en el registro de las mismas, apropiándose a menudo de una parte de ellas.

2 Olivari (2009) señala que hacia 1914 la renta interna reportaba apenas 25% del total de los ingresos fiscales del estado. Esto correspondía al producto de los impuestos por concepto de papel sellado, timbres para fósforos, telégrafos y cables, rentas de cigarrillos, estampillas y aguardiente.



cuando el régimen del general Gómez estimuló el otorgamiento de concesiones petroleras en gran parte del espacio nacional con permisos para la exploración, explotación y exportación de hidrocarburos por plazos de veinte a cuarenta años. Ya para finales de los años veinte, Venezuela figuraba como el segundo productor y primer exportador de petróleo en el mundo.

El advenimiento de la era petrolera suscitó nuevos desafíos para el país, entre otros, el cómo desarrollar una política que permitiera al estado, dueño del recurso, compartir los emolumentos generados por la actividad extractiva³. Si bien Aizpurua (1997) señala que para el lapso 1917-1926 la recaudación fiscal petrolera (de Bs.61'800.000) equivalía al 6% de los ingresos fiscales totales, Ochoa (2008) indica que fue a partir de 1926, con las varias modificaciones a la primera ley de hidrocarburos de 1920 y con la aparición de los impuestos petroleros superficiales y la regalía sobre la producción, cuando el aporte fiscal petrolero comenzó a tomar importancia en los ingresos fiscales del estado venezolano⁴.

La consolidación paulatina de este régimen fiscal sobre la actividad petrolera fue el resultado de una ardua pugna y negociación entre los intereses de las compañías concesionarias y el estado. De hecho, la aprobación de la primera ley de hidrocarburos tuvo entre sus principales motivaciones la modificación de un régimen de exoneraciones en el pago de impues-

tos por concepto de importaciones de maquinaria y efectos de todo género que habían logrado las multinacionales concesionarias muy favorablemente en sus contratos.

La ley de impuesto sobre la renta (ISLR) y la ley de hidrocarburos

La tarea de modernización fiscal fue continuada por esfuerzos hechos en los gobiernos de Eleazar López Contreras (1936-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) con la reforma a ley de arancel de aduanas (1936) y la nueva ley del impuesto sobre la renta (1942). En ambas leyes se destaca la influencia del Alberto Adriani, quien en su breve permanencia como ministro de Hacienda de López Contreras designó una subcomisión de estudios de legislación fiscal con el firme propósito de presentar la reforma a la ley de arancel de aduanas y tres proyectos de ley de impuesto sobre la renta. Es preciso recordar que fue apenas en las décadas de los años veinte (1920) y treinta (1930), que los sistemas tributarios de la región comenzaron a admitir y establecer en sus legislaciones impuestos directos sobre la renta.

La primera ley de impuesto sobre la renta en Venezuela entró en vigencia en 1943 bajo la presidencia del Isaías Medina Angarita. Dicha ley se caracterizaba por estar estructurada bajo la forma de impuesto cedular, es decir las tarifas se determinaban con base en los distintos tipos de actividad económica. Por ejemplo, los sueldos, pensiones y otras remuneraciones eran gravados a una tasa única de 1½%, mientras que las rentas industriales, comerciales y mineras se gravaban a una de 2½%. Todas las cédulas tenían su exención particular y el contribuyente con varios tipos de ingresos clasificados en cédulas diferentes podía beneficiarse de manera acumulativa de todas ellas⁵. Tanto las personas naturales como las

3 En 1829 Simón Bolívar dictó la primera legislación republicana de las minas, en la cual adoptó y consagró el derecho de que el estado es dueño y puede disponer de los recursos mineros que existen en el subsuelo. Este principio se mantuvo en todas las leyes de la materia.

4 La primera ley de hidrocarburos fue promulgada por el Congreso el 19 de junio de 1920, bajo la asesoría del ministro de Fomento, Gumersindo Torres. En ella se aumentaban las rentas superficiales. Las empresas multinacionales actuaron concertadamente hasta lograr la sanción de una nueva ley de hidrocarburos el 2 de junio de 1921 y otra, más condescendiente aún, el 9 de junio de 1922. Luego de esto, Torres fue removido del Ministerio de Fomento. En los años 1925, 1928, 1935 y 1936 se promulgaron una cuarta, quinta, sexta y séptima ley sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles, en las que las variaciones sobre la ley de 1922 no eran significativas.

5 López y Rodríguez (2001) explican como las deducciones eran intransferibles entre cédulas, pero las pérdidas no. Así, por ejemplo, una pérdida en la actividad agrícola podía deducirse de los ingresos industriales. En consecuencia, también desde un comienzo, los asalariados tuvieron de hecho



sociedades estaban sujetas al mismo régimen impositivo. Sobre la suma de las rentas de todas las cédulas se aplicaba el llamado impuesto complementario progresivo, mediante una tarifa graduada y limitada que se inició con 2% sobre las rentas que excedían de Bs8.000, hasta el 9½% sobre el excedente de Bs2'000.000.

La ley surgió en gran medida como una respuesta a la vulnerabilidad fiscal que puso en evidencia la segunda guerra mundial, cuando las entradas por concepto de derechos de importación comenzaron a disminuir y el gobierno se encontraba en una situación fiscal difícil, aunque no desesperada. En la medida que el comercio exterior era afectado y las importaciones disminuían, el mantenimiento del gasto público dependía del producto de la renta interna y eso explicaba el interés creciente por buscar fuentes más estables de financiamiento del fisco. Pero existía también una honda preocupación en los gestores del proyecto por la inequidad que producía la tributación indirecta. En la exposición de motivos, el proyecto enviado para aprobación del Congreso señalaba:

Es necesario aumentar las entradas fiscales y, al mismo tiempo, hacer nuestro sistema tributario más elástico, más justo, más independiente de las crisis, es decir, más estable. Un sistema tributario que tenga estas características no puede estar compuesto tan solo de impuestos indirectos. El impuesto directo debe restablecer la equidad en los tributos, ser un verdadero impuesto compensador, es decir, capaz de remediar todas las faltas de equidad que puedan provenir de los impuestos indirectos.

Estabilidad en los ingresos y compensación frente a la inequidad de los impuestos indirectos parecían entonces haber sido principios que condujeron a la formulación e instrumentación del impuesto sobre la renta. Sin embargo, no hay que perder de vista que

una mayor carga relativa por la imposibilidad de aprovechar los beneficios que aliviaban las cargas de quienes tenían rentas provenientes de fuentes distintas al trabajo, generalmente los miembros más pudientes de la sociedad.

detrás de la aprobación de la ley vino la presentación y aprobación de la ley de hidrocarburos. Se debe destacar que el impuesto sobre la renta se inició en Venezuela con tasas bajas, tanto para los impuestos cedulares como para el impuesto complementario, y sin incluir en el espectro gravable a las rentas derivadas de las actividades mineras y de hidrocarburos, que siempre tuvieron un tratamiento diferente.

Justamente meses después de haber entrado en vigencia la primera ley de impuesto sobre la renta, el Congreso Nacional aprobó, el 13 de marzo de 1943, una nueva ley de hidrocarburos que constituiría un hito en la historia petrolera y tributaria en Venezuela⁶. La ley permitió uniformizar la situación jurídica de la gran cantidad de concesiones existentes, cada una de las cuales se regía, hasta el momento, por su propio régimen legal. Elevó el valor del impuesto a la explotación o regalía a un mínimo de 16 2/3% y amplió las facultades de supervisión técnica por parte del estado. También consideraba la posibilidad de existencia de otras sustancias con valor comercial asociadas al petróleo y establecía como un principio promover la refinación en el país del crudo producido.

Sin embargo, el aspecto más novedoso de la ley de hidrocarburos de 1943 fue el establecimiento de una participación igualitaria entre las empresas explotadoras y el estado en las ganancias netas producto de la comercialización del petróleo extraído en el territorio nacional. Este precepto, conocido como "principio del *fifty-fifty*", fue el reflejo de un cambio profundo en la naturaleza de las relaciones entre las empresas concesionarias y el estado. El concepto de distribución de las ganancias rompía claramente, aunque no fuera de manera explícita, la noción de "concesión" históricamente aceptada, pues a la relación puramente contractual entre el propietario de

6 Hay que agregar que en cierto sentido el gobierno de Medina sacó provecho de dos circunstancias internacionales excepcionales para avanzar en el enfoque nacionalista de la nueva ley de hidrocarburos: las dificultades de suministro seguro de crudo que supuso la guerra mundial y la nacionalización del petróleo en México.



un recurso y un operador que se encargaba, a nombre de la sociedad, de extraer y comercializar dicho recurso, le sobrevino la creación de un impuesto sobre las ganancias netas de 50%. Esto pudo hacerse gracias a la existencia previa de la ley del impuesto sobre la renta. La fijación de la tasa del impuesto sobre la renta por parte del estado permitió, de allí en adelante, que Venezuela pudiera tomar otra serie de decisiones relacionadas con su participación en el negocio petrolero. Todas las modificaciones posteriores a la repartición de los beneficios de la comercialización y venta en una determinada proporción vendrán a ser la consecuencia natural de esta nueva relación.

A cambio de los importantes aspectos de afirmación nacional que quedaron plasmados en la ley de hidrocarburos de 1943, el gobierno de Medina accedió a extender en la ley la validez de todas las concesiones vigentes para ese momento. La vigencia de dichas concesiones, sin importar su fecha original de caducidad, fue prorrogada por un periodo de cuarenta años. Cumplido este tiempo el estado procedía a “revertir” la propiedad de los activos. La realidad impuso, no obstante, que la nacionalización de la industria petrolera venezolana ocurriera en 1976, siete años antes de la fecha prevista de 1983.

Los beneficios de la reforma petrolera y de la ley de impuesto sobre la renta de 1943, cuyos resultados sobrepasaron las expectativas, pusieron al estado en posesión de cuantiosos recursos propios que le permitieron desarrollar su programa de obras públicas sin acudir a recursos extraordinarios. No obstante, había inconformidad en los movimientos políticos emergentes. Cierta polémica fue alimentada por una serie de ambigüedades propias del contenido mismo de la ley que trajo como consecuencia fórmulas a partir de las cuales la distribución de los beneficios netos de la comercialización y venta de los hidrocarburos no fuera paritaria. Cuando el partido Acción Democrática llega al poder en el trienio 1945-1948 se promulgó la ley de impuesto sobre la renta de 1948, en la cual se establecía el denominado impuesto adicional, que gravaba especialmente los ingresos de las industrias minera y petrolera, y

cuya finalidad era garantizar al estado una participación no menor del 50%.

La Misión Shoup y las reformas en democracia

La ruptura del orden democrático y el advenimiento de la dictadura no se tradujeron en cambios en el régimen tributario que fueran más allá de algunas reformas parciales de las leyes ya existentes. Las reformas del impuesto sobre la renta de 1955 y 1958 mantuvieron la forma cédular de la primera ley del año 1943 así como el impuesto complementario progresivo, ampliaron los beneficios tributarios y redujeron la efectividad del impuesto como fuente de recursos.

Un hito de singular importancia ocurre en 1958 con la caída de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), cuando la nueva junta de gobierno invita a Venezuela a una misión de expertos para evaluar el mejoramiento y una posible reforma del sistema tributario. La Misión Shoup (liderada por el profesor de la Universidad de Columbia, Carl Shoup) produjo en ese entonces uno de los reportes más destacados que se hayan hecho sobre el sistema tributario en Venezuela⁷. La Misión hizo quizás el primer esfuerzo serio por determinar la distribución del ingreso en Venezuela y desarrolló un estudio minucioso y crítico de cada uno de los impuestos existentes en el país, su administración y sus impactos económicos más importantes.

De lejos, la principal recomendación del reporte de la Misión Shoup fue encaminar una profunda reforma del impuesto sobre la renta. El reporte demostró los inconvenientes del régimen de tributación cédular, tales como el número profuso de deducciones en

⁷ El reporte, un compendio de casi 500 páginas, fue publicado al inglés por Johns Hopkins Press en 1959 (ver Shoup, 1959). La versión en castellano nunca fue publicada, pero el manuscrito circuló profusamente entre las autoridades públicas en Venezuela y fue usado como material de estudio y análisis en el medio académico.



algunas categorías, las dificultades de asignar a los contribuyentes en las categorías sectoriales definidas en la ley, y la escasa progresividad que generaba las tasas planas por categoría sectorial y la no distinción entre personas naturales y personas jurídicas. También llamaba la atención sobre las tasas extremadamente bajas del impuesto, la escasa efectividad del impuesto complementario progresivo y la necesidad de incluir los dividendos generados en el mercado de capitales en la base imponible de los accionistas contribuyentes.

Al margen de estas críticas sobre el impuesto sobre la renta, el reporte se pronunciaba a favor de disminuir el peso de los impuestos indirectos sobre el sistema tributario. Se argumentaba que en una economía en la cual la contribución fiscal petrolera ya era importante y además la tributación directa en muchos sentidos estaba mal desarrollada, la pesada presencia de los tributos indirectos sobre el total de la tributación no petrolera no tenía justificación. Para el momento en que se escribió el reporte Shoup, un elevado porcentaje de la tributación no petrolera provenía de impuestos indirectos.

Las recomendaciones del reporte Shoup no tuvieron un impacto inmediato. Habría que esperar hasta 1966, durante la presidencia de Raúl Leoni (1964-1969), cuando una reforma sustantiva de la ley de impuesto sobre la renta introdujera varias de sus recomendaciones. El sistema mixto con sus anacrónicas rentas cedulares fue reemplazado por un impuesto a la renta global progresivo siguiendo los lineamientos generales de las recomendaciones de la Misión Shoup. Se adoptó un tratamiento diferencial entre personas naturales y jurídicas, pero adicionando una tercera categoría para las empresas mineras y de hidrocarburos. En sustitución del sistema de exenciones y desgravámenes familiares, se adoptó un sistema de rebajas directas a los impuestos de personas naturales con los cuales se mejoró la equidad. En general bien puede decirse que la reforma de 1966 estuvo dirigida a hacer más equitativa la estructura del impuesto, simplificar su liquidación y facilitar su fiscalización.

En 1970 el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) inició una confrontación con las compañías petroleras en torno a los precios de referencia utilizados para la ejecución del impuesto sobre la renta. La presunción de una continuada evasión en razón de los descuentos utilizados por las compañías para el mercadeo de crudo, llevó al gobierno de Caldera a promover una reforma tributaria ese año, en la que para efectos tributarios se pasó a un sistema de fijación unilateral de los precios por parte del gobierno, ahora llamados “valores de exportación”. La reforma contribuyó a aumentar la participación del aporte fiscal petrolero en los ingresos fiscales.

En 1982 se expidió el primer Código orgánico tributario siguiendo el modelo de Código preparado por connotados juristas convocados por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, sus efectos prácticos fueron limitados, pues no estaba destinado a modificar la legislación vigente en materia de tarifas, estructura, exenciones y demás tipos de tributos vigentes.

Ya dentro del marco general del Código orgánico tributario, en 1986 se emprendió una reforma del impuesto sobre la renta siguiendo las recomendaciones de la Comisión de estudio y reforma fiscal dirigida por Tomás Carrillo Batalla. Con ella se introdujo de manera parcial el concepto de extraterritorialidad, es decir, de gravar en Venezuela una serie de rentas de los ciudadanos y residentes generadas en el exterior; se eliminó la progresividad de las tarifas para sociedades, quedando dos tarifas proporcionales; y se eliminó la facultad del ejecutivo para conceder exoneraciones, las que en adelante debían ser concedidas mediante ley del Congreso. El informe elaborado por la comisión ya entonces recomendaba como salida para aumentar los ingresos fiscales, la adopción de un impuesto a las ventas.

El retorno de los impuestos indirectos

El retorno de los impuestos indirectos ocurrió en 1993, como parte de un conjunto de estudios y re-



comendaciones que, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se formularon en el contexto de un programa de reformas ortodoxas encaminado a solventar una severa crisis fiscal y externa⁸.

Vale decir que el proyecto de modernización en la administración tributaria se formuló en esta época y llevaría a la postre a la exitosa creación del Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat). Previamente, en 1991, durante el gobierno del presidente Pérez, el Congreso había procedido a una reforma de la ley de impuesto sobre la renta de 1986 que disminuyó considerablemente las tarifas establecidas para personas naturales y asimiladas y para las personas jurídicas. Las primeras se redujeron sustancialmente para todos los tramos de renta, quedando la máxima en 30% frente al 45% anterior. Las de 15% y 30% aplicables a sociedades se refundieron en una sola de 20% para el primer tramo, y se rebajaron de 50% a 30% en el de mayores rentas. Seijas, Moreno y González (2003) señalan que con esta reforma de la ley de impuesto sobre la renta y la ley de hidrocarburos la equidad del sistema tributario mejoró, al reducir sustancialmente el número de contribuyentes con la elevación de la base mínima de tributación de la renta personal.

Pero luego de la defenestración del presidente Carlos Andrés Pérez, el parlamento, viendo la avalancha no solo de la crisis política sino, además, el colapso de las finanzas públicas, autorizó al presidente interino Ramón J. Velázquez (5 de junio de 1993-2 de febrero de 1994) la creación del impuesto al valor agregado (IVA). La ley habilitante otorgada a Velázquez, la mejor de las producidas hasta la fecha en cuanto a la fijación del alcance y contenido de la legislación autorizada, permitió la creación del IVA y

del impuesto a los activos empresariales. En el caso del IVA, la alícuota aplicada fue del 10% para todas las operaciones y en el de exportaciones cero por ciento. Sin embargo, el mismo año que entró en vigencia el impuesto, la ley del IVA fue modificada y el impuesto sustituido por el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al por mayor (ICSVM). El impuesto volvería muy pronto, en 1999, a su concepción original, con una alícuota de 15,5%, y la ley se reformaría numerosas veces durante los siguientes años convirtiéndolo, *de facto*, en un impuesto de alícuota variable.

Apertura petrolera y aporte fiscal petrolero

El programa de modernización y reformas emprendido por Carlos Andrés Pérez a comienzos de los años 1990 no tardaría en llegar al sector petrolero. De cara a un escenario de bajos precios del petróleo, la política hacia el sector se enfocó en promover la capacidad de producción, lo cual requería cuantiosas inversiones que ni el estado venezolano ni la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) podían por sí solas llevar adelante. Así, entre 1992 y 1998 se llevaría a cabo en Venezuela un proceso de “apertura” a la inversión privada en el sector con implicaciones importantes en el régimen fiscal aplicado a su actividad.

En la misma ley habilitante otorgada al presidente interino Ramón J. Velázquez se modificó la ley de impuesto sobre la renta, aplicándose para aquellos proyectos integrados verticalmente en materia de exploración, refinación, industrialización, emulsificación, transporte y comercialización de petróleos crudos extra-pesados, bitúmenes naturales y gas natural costa afuera el régimen ordinario establecido en esta ley con tasa de 34% y no de 67,7% como establecía la ley orgánica de 1976 que reserva al estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. En cuanto a la regalía, esta quedaba contractualmente al 1% por los primeros diez años para luego ajustarse al 16,67%. Este fue el régimen fiscal que se aplicó para las llamadas asociaciones estratégicas.

8 En abril de 1989 una Misión de expertos del Fondo Monetario Internacional presentó a consideración de las autoridades del gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993) una “Ayuda memoria” en la cual se plasmaban una serie de recomendaciones dirigidas a reducir las distorsiones originadas por el sistema tributario en vigencia y a crear un instrumento de política tributaria como el impuesto al valor agregado que permitiera otorgar estabilidad al régimen fiscal.



Adicionalmente, entre 1992 y 1997, PDVSA firmó treinta y tres Convenios operativos con el sector privado, todos con participación minoritaria, en un proceso de licitaciones que se llevó a cabo en tres rondas⁹. Con el argumento de que eran campos abandonados e inactivos los que estaban siendo entregados, PDVSA, con la aprobación del Congreso, acordó una tasa de regalía de solo 1% para tales proyectos. Esquemas similares fueron aplicados para los llamados Proyectos de ganancias compartidas. Mommer (2002) destaca cómo justo después de estas modificaciones en el régimen tributario petrolero el aporte fiscal petrolero, que representaba el 65% de los ingresos brutos del sector, se redujo a la mitad.

Fuentes no convencionales de ingresos fiscales

En un esfuerzo por recuperar, aunque fuese parcialmente, la enorme pérdida de ingresos fiscales, el segundo gobierno del presidente Rafael Caldera (1994-1999) comenzó entonces, en 1996, a reclamar dividendos a la empresa nacional. Desde entonces los dividendos han aparecido en la ecuación fiscal como un componente variable de los aportes que hace el sector petrolero al estado.

Durante esta presidencia de Rafael Caldera, en medio de un cuadro fiscal complicado por la caída en los precios del crudo, y sin grandes posibilidades de elevar la carga tributaria interna no petrolera, mediante una nueva ley habilitante se crea por primera vez en Venezuela, en mayo de 1994, un impuesto a las transacciones financieras o impuesto al débito bancario, con una alícuota de 0,75%. Este impuesto de carácter transitorio, cuya duración era de un año, retornó nuevamente en circunstancias macroeconómicas y fiscales muy parecidas y atadas a ciclos desfavorables en los precios del petróleo.

9 Los convenios operativos no eran más que contratos de servicios con empresas privadas nacionales e internacionales para la reactivación de campos marginales o inactivos.

La reafirmación nacionalista petrolera y el proyecto “distribucionista”

La llegada de Hugo Chávez (1999-2001, 2001-2007, 2007-2013) y de la llamada “revolución bolivariana” al poder supuso de inmediato algunos cambios en materia tributaria. El presidente Chávez pidió igualmente en 1999 una habilitación del parlamento para legislar.

En el marco de esa ley habilitante se aprobó de nuevo el impuesto a las transacciones financieras, con una alícuota de 0,5%, se sustituyó, como se dijo antes, el impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor por el IVA, fijándose la alícuota de este último en 15,5%, que aun cuando inferior en un punto porcentual a la tasa aplicada por el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al por mayor fue complementada con un aumento en la base imponible. Además, se reformaron parcialmente otras leyes tributarias: impuesto sobre la renta, impuestos sucesorales, aranceles judiciales y timbres fiscales.

A finales de 2001, el gobierno del presidente Chávez logró que la Asamblea Nacional le otorgara nuevamente poderes especiales para legislar y desde ahí el ejecutivo presentaría la controversial empresa de reformar cerca de cuarenta y una leyes con contenido económico y social. En 2002 entró en vigencia un decreto ejecutivo de ley orgánica de hidrocarburos¹⁰, por el cual se tomaron unas primeras acciones para incrementar la regalía petrolera a 16,7% para la producción de crudos, a 20% para gas y a 30% para los hidrocarburos líquidos. La tasa para el impuesto sobre la renta en la actividad petrolera también se ajustó a 50%. Estos cambios operaron sin retroactividad, solo para los nuevos proyectos, y se hicieron respetando por el momento el esquema contractual de la apertura de los años 1990, muy a pesar de que el presidente, en su campaña por la presidencia en 1998, había denunciado la ilegalidad de los contratos.

10 El decreto 1.510 con fuerza de ley publicado en *Gaceta Oficial* del 13 de noviembre de 2001.



Sin embargo, el proyecto nacionalista y fiscalista en materia petrolera siguió avanzando al paso del gobierno del presidente Chávez, cuya legitimidad de desempeño requería de una estrategia “distribucionista” apoyada en ingentes recursos provenientes del aporte fiscal petrolero. En 2004, por decisión unilateral, Chávez ordenó modificar los contratos e incrementar la regalía petrolera (de 1% a 16,7%) en los proyectos de asociación estratégica desarrollados en la Faja del Orinoco. Aunque la mayor parte de los socios multinacionales aceptaron la enmienda, Exxon-Mobil amenazó con llevar el caso al arbitraje internacional, pero declinó en última instancia.

La reversión de una gran parte de los aspectos medulares que caracterizaron la apertura petrolera se materializó entre 2005 y 2007, y en este sentido la materia tributaria no fue la excepción. Todos los contratos referidos a los convenios operativos, asociaciones estratégicas, y proyectos de ganancias compartidas fueron modificados paulatinamente en forzadas negociaciones con las compañías privadas y multinacionales. En líneas generales, todos estos proyectos fueron regresando a un esquema de regalías con tasas de 30% y a alícuotas de 50% por impuesto sobre la renta.

En 2007, mediante un decreto ejecutivo sancionado en el marco de una nueva ley habilitante, todos los proyectos fueron migrados a “empresas mixtas” con mayoría accionaria del estado venezolano a través de PDVSA. Aun cuando las compensaciones a las empresas fueron enormes, Venezuela y el gobierno de Chávez disfrutaban de una enorme bonanza petrolera con precios del crudo para ese año cercanos a los 65 dólares el barril. Si bien la migración al régimen de empresas mixtas significó en la práctica el retorno a la nacionalización de todos los negocios en el sector petrolero, también trajo consigo una pléyade de litigios internacionales con altísimos costos para las finanzas y la calificación de riesgo del país.

En 2008, aún en plena burbuja en los precios del crudo, el gobierno del presidente Chávez creó sobre las empresas petroleras un impuesto sobre las

ganancias súbitas (*windfall tax*)¹¹. El pago del tributo se estableció en dólares, en dos modalidades, y tomando como referencia precios del crudo Brent que sobrepasaran los US\$/bl70. La ley estableció que para precios del crudo en un rango entre US\$/bl70 y US\$/bl100, las empresas mixtas y PDVSA abonarían un 50% de la diferencia entre el precio de realización y el precio de referencia de US\$/bl70. Si el precio se ubicara por encima de los US\$/bl100, entonces abonarían 60% de la diferencia. Los recursos recaudados no se destinan a la tesorería sino, más bien, al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden). En 2013 una reforma de la ley modificó el precio de referencia, estableciéndolo en US\$/bl80.

La búsqueda incesante de recursos fiscales

La economía venezolana no pudo escapar a la gran recesión mundial y durante el bienio 2009-2010 se sumió en un ciclo recesivo de considerable amplitud, con una caída del producto interno bruto sustancialmente mayor a la registrada por el conjunto de las economías emergentes y países en desarrollo.

El punto es que la economía no solo se vio afectada por los embates del choque externo y la caída transitoria en los precios del crudo, sino además por el empleo de una inadecuada mezcla de políticas procíclicas que amplificaron el choque (ver Vera, 2011). Las dificultades fiscales debidas a la caída en el precio del crudo y por la misma recesión se afrontaron con un incremento en la alícuota del IVA, que pasó de 9% a 12%.

Desde 2012 y en adelante, las presiones gubernamentales en búsqueda de recursos fiscales se hicieron incesantes. Después de sendas campañas electorales apuntaladas en una gigantesca expansión del gasto público, las cuentas fiscales cerraron 2012 y 2013

¹¹ Esto se hizo con aprobación legislativa por medio de la ley de contribución sobre precios extraordinarios del mercado internacional de hidrocarburos.



con un déficit de 15 y 16,9 puntos del PIB. A raíz del fallecimiento del presidente Chávez (5 de marzo de 2013) y en pleno inicio de su nuevo mandato, el entonces vicepresidente Nicolás Maduro ganó la presidencia de la república y solicitó un conjunto de leyes habilitantes en las cuales la materia tributaria volvió a ser pieza clave en el ajuste fiscal. En general se puede hablar de una reforma fiscal en dos etapas, cuyo propósito ha sido esencialmente el aumento de la recaudación evitando a toda costa la regresividad.

En la primera ley habilitante, el gobierno del presidente Maduro promovió un conjunto de reformas cosméticas: una reforma de la ley del impuesto sobre la renta eliminando el ajuste por inflación que aplicaban las instituciones financieras a sus balances, una reforma al impuesto al valor agregado estableciendo una sobretasa de 15% para la compra de “bienes de lujo”¹², una reforma a la ley de impuestos sobre cigarrillos y manufactura del tabaco que adelanta los plazos para la declaración del impuesto, y una de la ley de impuestos sobre el alcohol y las especies alcohólicas que incrementó la tasa de 15 a 50%.

En la segunda habilitación, en 2015, el gobierno, en medio de una profunda recesión, reformó la ley de impuesto sobre la renta para aumentar la tasa a las empresas financieras (bancos y seguros) de 34 a 40%, eliminando también el ajuste por inflación en sus cuentas. A esa revisión de la ley de impuesto sobre la renta se sumó la nueva ley del impuesto a las grandes transacciones financieras para los llamados

“contribuyentes especiales”, que desde entonces pagan una alícuota de 0,75% por cada operación o hecho imponible.

Este breve recorrido sobre la historia moderna de la tributación en Venezuela permite en principio identificar el advenimiento de quiebres en la estructura y en la ponderación de ciertos impuestos en el sistema. A riesgo de caer quizás en una extrema simplificación, un buen resumen de lo acontecido en más de cien años de historia tributaria en Venezuela destacaría:

1. La irrupción de la tributación petrolera en los ingresos fiscales muy tempranamente desde los años 1920, con las tensiones, los dilemas y las distorsiones que la presencia de la renta petrolera representa.
2. La fuerte presencia de la tributación indirecta en los impuestos de origen no petrolero hasta incluso bien avanzados los años 1960, a pesar de la creación del impuesto sobre la renta en los años 1940.
3. Un esfuerzo por mejorar el diseño del impuesto sobre la renta desde mediados de los años 1960.
4. El regreso de la tributación indirecta con el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al por mayor y luego el IVA a partir de 1994.
5. La aparición de nuevas fuentes de ingresos corrientes de tipo no tributario, como los dividendos de PDVSA, y de impuestos no recurrentes como el impuesto a las transacciones financieras y de otros con afectación sobre las empresas y los consumidores.

12 Entre lo considerado bienes de lujo se incluyó: joyas y relojes con un precio mayor o igual a 2.500 UT (unidades tributarias), armas, accesorios y proyectiles, caviar, animales con fines recreativos, máquinas de azar que funcionen con monedas o fichas, obras de artes o antigüedades con un costo igual o mayor a 6.000 UT, prendas y accesorios de vestir fabricados con cueros y pieles naturales con un precio igual o mayor a 1.500 UT, accesorios que no estén incorporados a un vehículo en el proceso de ensamblaje, con un costo igual o superior a 700 UT, embarcaciones destinadas a actividades recreativas o de deporte y al uso particular de sus propietarios, aviones civiles y accesorios con la misma finalidad, y motos cuyo precio en aduana fuera igual o superior a 20.000 dólares o cuyo precio de fábrica sea igual o mayor a 2.500 UT.

El patrón y la estructura de la tributación moderna en Venezuela (1960-2015)

Sin la menor duda y al igual que la mayor parte de las variables macroeconómicas y financieras más importantes de la economía venezolana, la recauda-



ción, la estructura y el devenir del sistema tributario están singularmente afectados por la presencia de la renta internacional de origen petrolero. De hecho, los ingresos fiscales se mueven correlativamente con los ingresos petroleros y en particular con los precios del crudo.

Datos recopilados para los últimos cincuenta y cinco años (1960-2015) muestran en el gráfico 2 estos co-movimientos positivos en las series temporales anuales de los ingresos fiscales corrientes del gobierno central, como proporción del PIB, con los precios del crudo venezolano en términos reales. En general, no es difícil percibir que los ingresos fiscales como proporción del PIB suben con las bonanzas petroleras y caen con los choques adversos en los precios del crudo. De hecho, el coeficiente de correlación entre ambas variables, para el mismo periodo, es 0,68, corroborando la naturaleza procíclica de esta relación.

Pero este carácter procíclico de los ingresos fiscales induce a un manejo de las finanzas públicas que se traducen en agudos problemas para la economía. Por ejemplo, cuando los precios del crudo sufren una reversión a la baja el gobierno se enfrenta a un crudo dilema: o ajusta el gasto a la nueva realidad de los ingresos o busca nuevos ingresos no recurrentes y volátiles o nuevas fuentes no ortodoxas de financiamiento. En ocasiones incluso una mezcla de ambas cosas termina produciendo resultados negativos en términos de actividad económica y en la distribución de las cargas del ajuste (cuando no en brotes inflacionarios). Por un lado, el ajuste del gasto destruye el potencial contracíclico de la política fiscal y promueve más bien la contracción de la actividad económica. Por otro, la búsqueda de nuevos ingresos con objetivos estrictamente “fiscalistas” y para cerrar la brecha, puede dañar seriamente la equidad, especialmente si la carga recae en nuevos impuestos no recurrentes de alícuota fija o en impuestos indirectos¹³.

13 Eventualmente el gobierno puede recurrir al endeudamiento, pero dado el carácter también procíclico de los mercados internacionales de capital (a los precios de los *commodities*), es posible que solo quede la opción de financiamiento interno, en cuyo caso el financiamiento monetario no sería

Conviene aquí ilustrar, con ciertos acontecimientos, el tipo de ajuste señalado. En 1990, por ejemplo, el precio promedio de la cesta de crudos venezolanos alcanzó los US\$20 por barril, pero desde entonces y al menos hasta 1996 el precio estuvo en promedio 25% por debajo de ese tope. En 1994 se desarrolló una profunda crisis financiera que se llevó casi el 50% de los activos bancarios y eso requirió el auxilio del estado para salir de la crisis y dar respuesta a los depositantes. Así que el ajuste de gasto no pudo darse y el gran desafío para el tesoro consistía en la búsqueda de recursos. De allí vino la instrumentación ese año del impuesto a las transacciones financieras, o débito bancario, la política de distribuir dividendos desde la compañía del estado a cargo de la explotación y comercialización de los hidrocarburos (PDVSA) en 1996, y el expediente de la devaluación de la moneda con ajustes cambiarios en 1994, 1995 y 1996¹⁴.

En el caso del uso del impuesto a las transacciones financieras, un impuesto de alícuota fija sobre el valor de la transacción y abiertamente regresivo si se aplica a toda la población, su reaparición sucedería entre los años 1999-2001, entre 2002-2008 y finalmente en 2016. En todas estas ocasiones su justificación inicialmente estuvo atada a la necesidad de hacerle frente a una caída de ingresos fiscales, como resultado de caídas en el precio del crudo en el mercado internacional.

Por supuesto, la alta dependencia de los ingresos fiscales del curso de los ingresos fiscales de origen

descartable. Esa opción ha quedado abierta en Venezuela desde la reforma que en 2011 se le hizo a la ley del Banco Central de Venezuela. Desde entonces, el gobierno ha venido usando el financiamiento monetario con la venta de pagarés a las empresas públicas no financieras deficitarias al Banco Central. Por otra parte, hay evidencia que señala a la devaluación de la tasa de cambio como un mecanismo de financiación del déficit público.

14 Aquí vale la pena señalar que en la medida que la presencia de ingresos fiscales de origen externo, como los de origen petrolero, los recogidos por concepto de aduanas y el IVA, son importantes en el caudal de ingresos públicos y mayores a las obligaciones en moneda extranjera de la república, las devaluaciones tienen entonces un efecto directo positivo sobre las finanzas del estado.



petrolero explica, en buena medida, la volatilidad de los resultados fiscales y la búsqueda contingente de fuentes de ingresos y financiamiento. La inmensa volatilidad de los ingresos fiscales de Venezuela ha sido reportada por Riutort y Zambrano (2002) con datos que van desde 1970 hasta 1994. Ahí se destaca que la desviación estándar de los ingresos fiscales de Venezuela es cuatro veces mayor a la registrada por los países de la Oede y 1,4 veces la volatilidad de los ingresos fiscales de la región. Jiménez y Tromben (2006), usando el coeficiente de variación para datos que van de 1990 a 2004, encuentran que, entre los países de la región, Venezuela y Colombia

presentan los grados máximos de volatilidad en los ingresos fiscales.

Si bien la volatilidad está muy atada a la fuente de ingresos provenientes de recursos no-renovables y a esa estrecha dependencia, en el caso de Venezuela la presencia de los ingresos fiscales de origen petrolero no constituye un dato estable en las estadísticas. Nuestra reconstrucción estadística de los ingresos fiscales indica, como se observa en el gráfico 3, que la participación de los ingresos de origen petrolero en los ingresos fiscales, con toda su volatilidad implícita, sufrió un quiebre significativo a partir de 1990.

Gráfico 2. Ingresos fiscales ordinarios/PIB y precios del crudo venezolano (real), 1960-2015

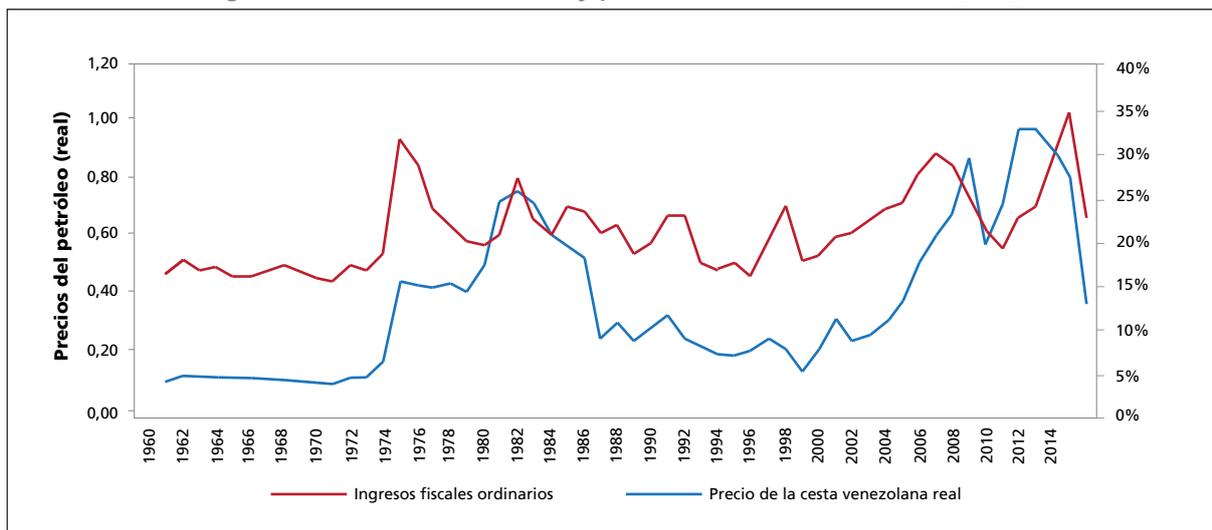
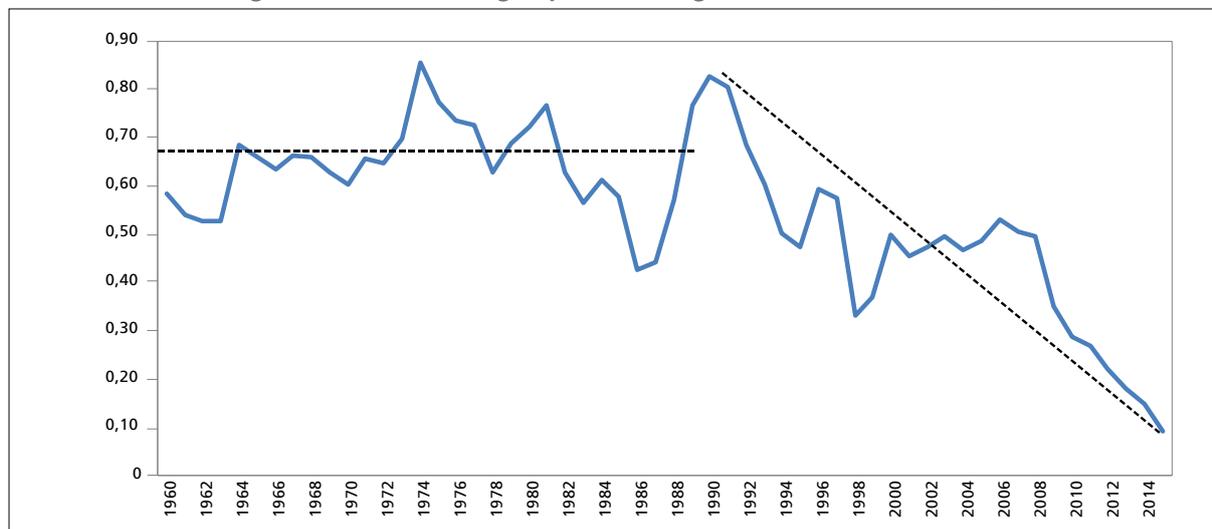


Gráfico 3. Ingresos fiscales de origen petrolero/ingresos corrientes. Totales, 1960-2015





Entre 1960 y 1990 los ingresos fiscales de origen petrolero, que incluyen el impuesto sobre la renta y la regalía, representaron en promedio el 65% de los ingresos fiscales ordinarios. A partir de 1990, la caída en la participación es sostenida para llegar a solo 9% en 2015, incluyendo la figura de los dividendos¹⁵.

Este cambio en la estructura de los ingresos es de singular importancia, pues no hace más que sugerir y avizorar el ocaso del “rentismo” y la necesidad de avanzar hacia nuevos arreglos y fórmulas que promuevan la participación de la economía no petrolera en el régimen tributario. Sin duda, ese es uno de los mayores desafíos que encara el manejo de las finanzas públicas en Venezuela.

Al interior de los impuestos directos, y específicamente del impuesto sobre la renta, los ingresos provenientes de la actividad petrolera también exhiben un quiebre estructural similar, que puede ser bien apreciado en el gráfico 4. Si bien el sector petrolero llegó a aportar por al menos tres décadas, y en promedio, cerca del 76% del total recaudado por la ley de impuesto sobre la renta, desde 1991 esa participación cae para representar hoy menos del 20% de la recaudación por ese concepto. El quiebre se corresponde con la iniciación del proceso de “apertura petrolera”, que se tradujo en un conjunto de concesiones tributarias para las nuevas operadoras

internacionales, y la tendencia a la baja no pudo siquiera ser detenida durante el régimen y el predominio político de la llamada “revolución bolivariana”.

Otra vista interesante y reveladora de esta evolución de los ingresos fiscales durante los últimos cincuenta y cinco años es la que se ofrece cuando los impuestos se agrupan en directos e indirectos. Después de todo, la tributación progresiva, representada por el impuesto sobre la renta y otros impuestos directos, ha sido tradicionalmente estimada en la literatura tributaria como un instrumento con capacidad para reducir la desigualdad en el ingreso, en contraste con los impuestos a las ventas, al consumo o al valor agregado.

Lo que parece dejar claro el gráfico 5 es que con el correr de los últimos años la tributación indirecta ha ganado sustancial terreno a costa de los tributos directos. El dominio de los impuestos directos persistió desde los años 1960 gracias a la importante y creciente recaudación que provenía del impuesto sobre la renta sobre la actividad petrolera. De hecho en 1974, en pleno *boom* petrolero, el impuesto sobre la renta sobre la actividad petrolera llegó a representar 20 puntos del PIB. Pero la introducción del impuesto al valor agregado (en 1993) y la reducción progresiva que ya hemos comentado de la carga que el impuesto sobre la renta recibe del sector petrolero lograron esta inversión de roles. Hacia 2014, la presión de los impuestos indirectos llegó a su valor máximo del periodo (12 puntos del PIB) sobre un promedio de 4,5% del PIB a lo largo del periodo.

Prasad (2008) ofrece datos sobre la participación de los impuestos directos en los ingresos fiscales para distintas regiones en el mundo y para dos periodos: 1990-1994 y 2000-2004. Para la región Latinoamericana el estimado arroja 25,14% y 20,15% para ambos periodos, respectivamente. Nuestros datos indican que Venezuela registró participaciones de 57,34% para el periodo 1990-1994 y de 19,17 para el periodo 2000-2004, datos evidentemente muy distanciados. Pero esto es considerando en el cálculo el aporte del impuesto sobre la renta del sector pe-

15 Aquí, no obstante, vale señalar lo siguiente: desde 2003 la administración del presidente Chávez comenzó a desarrollar un conjunto de prácticas y mecanismos para redirigir buena parte de la “renta” petrolera fuera de los controles presupuestarios y fiscales habituales del estado (ver Rodríguez, Morales y Monaldi, 2012). Una práctica común ha sido la subestimación sistemática que se ha hecho cada año de los ingresos fiscales petroleros en el presupuesto de la nación. Otro importante mecanismo ha sido puesto en práctica con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo (Fonden), que parcialmente se alimenta con los ingresos petroleros. De ese modo, los ingresos petroleros desviados han venido siendo utilizados discrecionalmente por el ejecutivo a través de la estatal PDVSA, ya sea para alimentar programas de inversión pública o para sufragar algunos programas sociales. No hay absolutamente ninguna transparencia ni rendición de cuentas sobre estas líneas de gasto y nuestros cálculos indican que entre 2003 y 2011 cerca de 124.000 millones de dólares se desviaron de la renta petrolera hacia estos programas. En promedio, esto representa cerca de 5,8 puntos del PIB por año.



Gráfico 4. Ley de impuesto sobre la renta de origen petrolero/ISLR total, 1960-2015

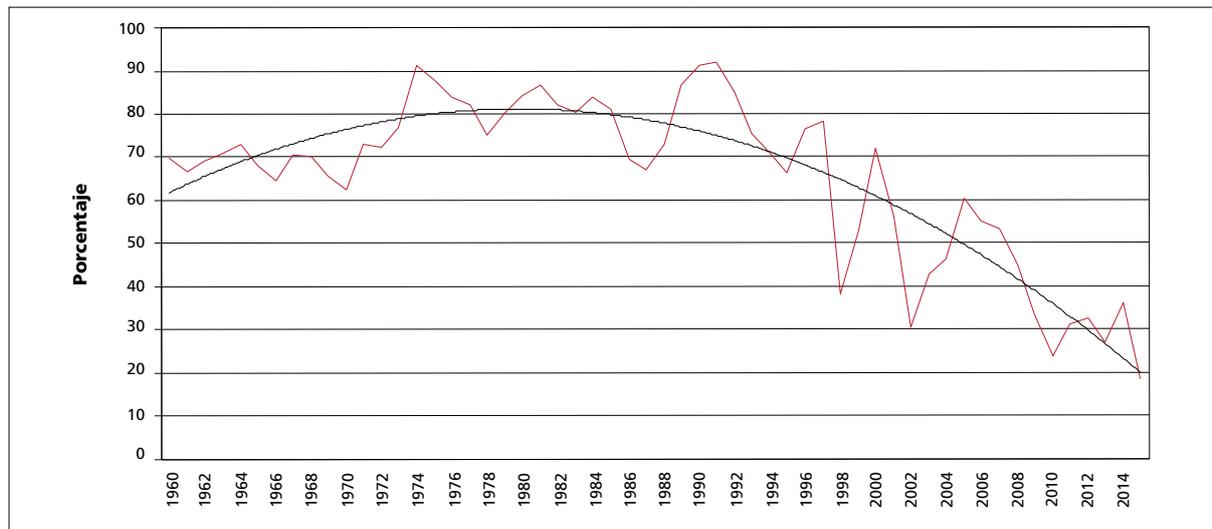
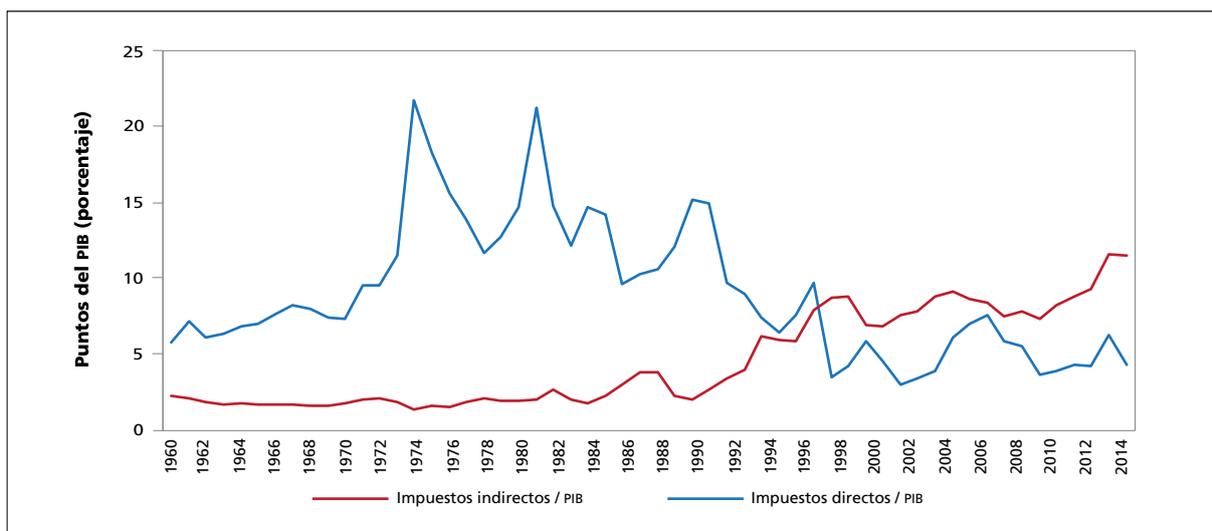


Gráfico 5. El peso de la tributación directa e indirecta (como % del PIB), 1960-2015



trolero. Si se excluye el sector petrolero de la cuenta, el coeficiente baja a 9,1% y 8,86% para ambos periodos, respectivamente, participaciones muy por debajo de las vistas en la región.

Cuando el nivel de agregación disminuye y vamos a la contribución que las personas naturales hacen por impuesto sobre la renta, los datos son aún más dramáticos. Si por ejemplo tomamos los datos recopilados por García y Salvato (2005), estaríamos hablando que en la década que va de 1994 a 2004 el impuesto sobre la renta de las personas naturales fue en promedio apenas el 2,34% de los ingresos no pe-

troleros. En nuestra base estadística, para el mismo periodo los ingresos no petroleros correspondieron al 53% de los ingresos fiscales corrientes totales. En consecuencia, al hacer el ajuste, la contribución por impuesto sobre la renta de las personas naturales como porcentaje de los ingresos ordinarios totales es de solo 1,24% para ese periodo. Sin embargo, Zambrano-Marciales provee datos desde 1990 a 2006 y en promedio la presión tributaria del impuesto sobre la renta de las personas naturales fue 0,21%.

Parece entonces que si bien la tributación directa fue adquiriendo un papel preponderante en la es-



estructura tributaria de Venezuela (al menos desde la creación del impuesto sobre la renta en 1943), también es cierto que su gran desarrollo obedece a las enormes rentas que fueron causándose como consecuencia de los incrementos en la producción y en los precios del petróleo, y que eran captadas tributariamente por el impuesto sobre la renta petrolero. En paralelo, la tributación a la renta de las personas naturales y jurídicas del resto de la economía nunca llegó a alcanzar siquiera 4 puntos del PIB durante los cincuenta y cinco años reportados en nuestras estadísticas, y en promedio la carga representó apenas 2,4% del PIB durante el periodo. Una vista elocuente se ofrece en el gráfico 6.

Las posibilidades que se proyectan en un país y en una economía que por décadas ha sido receptora de una transferencia de renta del resto del mundo

de origen petrolero, lucen en ocasiones ilimitadas en el dominio político y público, y es quizá por eso que en Venezuela, el sector público se ha arrogado responsabilidades que van más allá de la mera oferta de bienes públicos. La consecuencia inmediata de esta visualización del ámbito de acción del estado combinada con la relativa baja carga tributaria que se le impone a la sociedad, ha llevado a una situación más o menos estructural en donde los ingresos tributarios son insuficientes para cubrir el gasto público. Así que buena parte de los ingresos fiscales comienzan a ser generados por la vía de los ingresos fiscales no tributarios, una situación que puede ser observada en el gráfico 7.

En realidad, la participación de los ingresos fiscales no tributarios ya era muy importante en la década de 1960, y si bien perdió algún peso por el crecimiento

Gráfico 6. Impuesto sobre la renta petrolero y no petrolero como porcentaje del PIB, 1960-2015

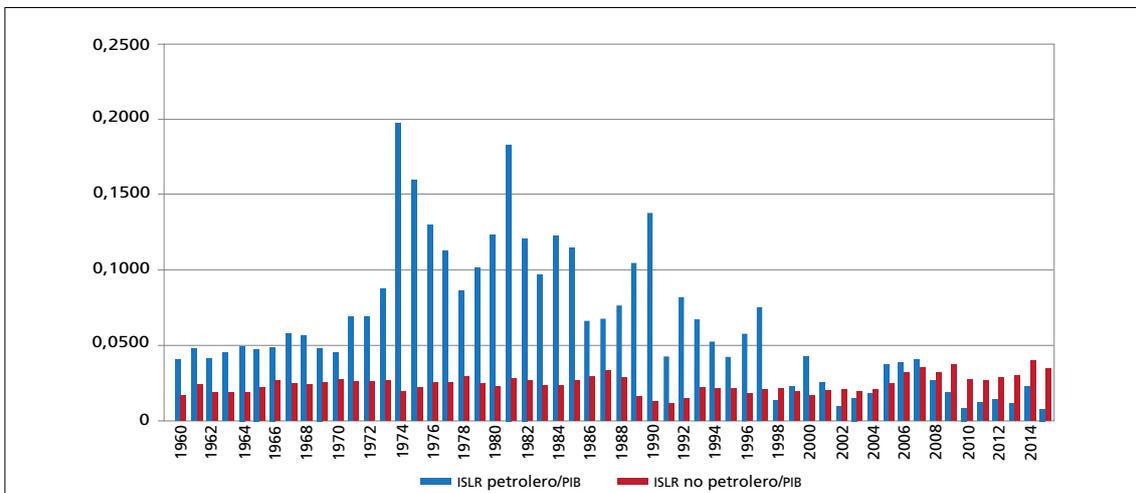
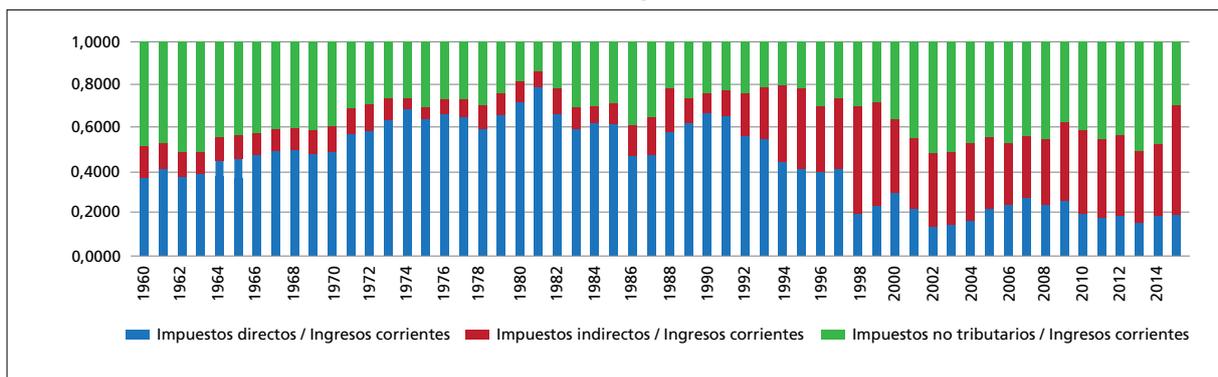


Gráfico 7. Estructura de los ingresos fiscales, 1960-2015





de la tributación petrolera directa, hacia la del 2000 vuelve a adquirir una ponderación muy significativa, no menor al 40% de los ingresos fiscales corrientes. ¿Pero qué es lo que estrictamente hablando consideramos como ingresos fiscales no tributarios?

El más importante de ellos es la regalía petrolera, un derecho que se paga por explotar un yacimiento como compensación por la propiedad cedida y consumida. Así que es un pago que se efectúa por usufructuar un bien o activo ajeno. Por eso, en los Estados Unidos, donde el concepto fue inicialmente aplicado, nunca fue considerado un impuesto, aunque la ley de hidrocarburos de Venezuela del año 1943 sí lo trata como un tributo. La regalía se paga al estado venezolano (administrador del recurso), en dinero o en especies y como un porcentaje de la producción valorada a precio de mercado.

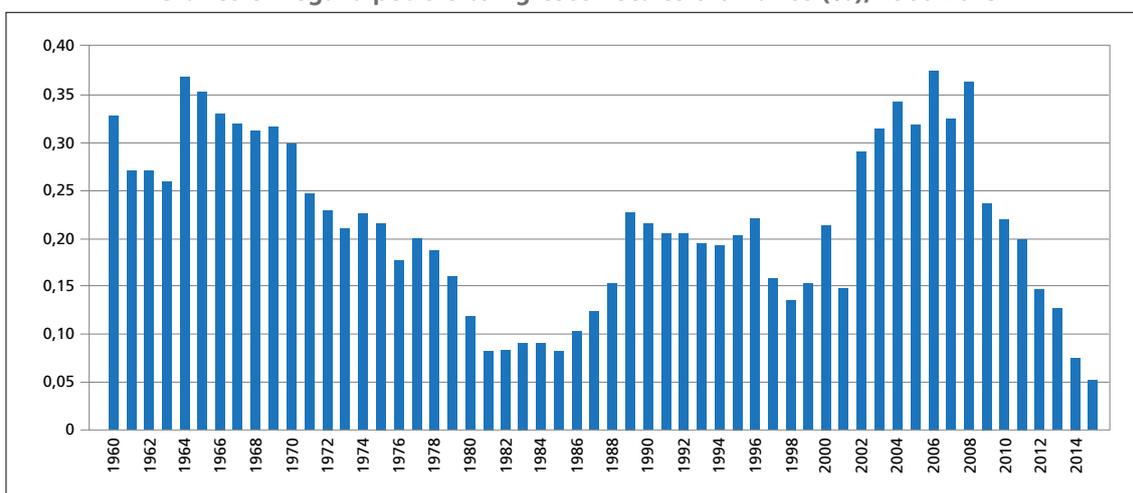
La regalía constituyó por muchas décadas la fuente más importante de recursos al fisco proveniente del sector petrolero. El gráfico 8 muestra cómo, ya hacia los inicios de los años 1960, la regalía representaba más del 30% de los ingresos fiscales corrientes. Su participación fue declinando gradualmente en la medida que el impuesto sobre la renta petrolero se fue abriendo paso. No obstante, el cambio más significativo en esta tendencia a la baja en la participación fiscal de la regalía petrolera ocurrió durante el

gobierno de Hugo Chávez, quien intentó, con éxito parcial, darle un giro a los aportes fiscales del sector petrolero, aumentando el porcentaje cobrado por la regalía a las empresas operadoras. La caída sistemática de la producción de crudos en Venezuela haría que desde 2009 los aportes fiscales de la regalía se redujeran nuevamente, para llevar su participación a solo 5% del total de ingresos corrientes en 2015. Históricamente su nivel más bajo.

Más allá de la regalía petrolera, otras fuentes no tributarias de ingresos fiscales son las que califican con los dividendos cedidos de PDVSA y otras empresas públicas, las asociadas a las utilidades remanentes del Banco Central de Venezuela que son cedidas a la Tesorería Nacional (por ley), las utilidades cambiarias, las transferencias de entes públicos, y otros ingresos petroleros no tributarios, distintos a la regalía y los dividendos. En general, estas fuentes de recursos fiscales presentan una gran irregularidad y en algunos casos no son recurrentes.

Una panorámica bastante más completa de la evolución de la estructura tributaria venezolana puede observarse en el cuadro 1, donde sobre promedios de diez años y para las últimas cinco décadas y media se estima la participación (como porcentaje del producto) de los tributos más importantes.

Gráfico 8. Regalía petrolera/ingresos fiscales ordinarios (%), 1960-2015





Hacia el último quinquenio destaca la pérdida de participación de los ingresos fiscales petroleros. También es notable la escasa carga que representa el impuesto sobre la renta no petrolero, así como la creciente presencia del IVA desde los años noventa. Los impuestos aduaneros, otrora una fuente de recaudación esencial de los ingresos públicos en Venezuela, se muestran sorprendentemente estables en este periodo y su participación nunca es mayor a 2% del PIB. Hacia el último quinquenio de las series, algo más de 17 puntos del PIB, el 70% de los ingresos, se corresponden a ingresos por concepto de IVA y otros ingresos no tributarios, lo que deja entrever el bajísimo potencial de progresividad del sistema.

El régimen tributario actual y su progresividad o regresividad

El cuadro 1 también nos ofrece una vista actual y simplificada de cuáles son los conceptos fundamentales a partir de los cuales se nutren las finanzas del estado venezolano. Podríamos simplificarlos en unos pocos impuestos y derechos: el impuesto sobre la renta (petrolero y no petrolero), el IVA, la regalía petrolera, el impuesto de aduanas, las rentas de licores y cigarrillos, y las utilidades y transferencias de entes públicos al tesoro. La contribución de cada uno de estos impuestos a las finanzas del estado está atada en gran medida, desde luego, a su diseño pero también a la evolución de la economía.

Una breve descripción del diseño empleado en cada caso y un resumen de los principales hallazgos em-

Cuadro 1. Estructura de los ingresos fiscales del gobierno central, 1960-2015 (como porcentaje del PIB)

Ingresos	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-15
	Porcentajes					
Ingresos corrientes totales	16,25	21,02	21,68	19,05	24,24	24,82
Tributarios	8,87	15,00	16,01	14,31	13,25	13,90
Petroleros	9,90	15,08	13,23	11,23	11,61	4,76
ISLR sector petrolero	4,82	10,60	10,79	6,88	2,70	1,27
Renta de hidrocarburos (regalías)	5,08	4,48	2,44	3,60	7,27	3,22
Dividendos / VFE	0,00	0,00	0,00	0,75	1,64	0,28
No petroleros	6,36	5,95	8,44	7,82	12,64	20,05
ISLR	2,20	2,51	2,60	1,85	2,58	3,15
ISLR otras actividades	1,80	2,32	2,59	1,85	2,58	3,15
ISLR hierro	0,40	0,18	0,01	0,00	0,00	0,00
Impuestos sobre sucesiones y Dona	0,05	0,07	0,05	0,03	0,02	0,03
IVA / ICSVM	0,00	0,00	0,00	2,47	5,28	7,24
Aduanas - Impuestos a la importación	0,81	0,88	1,31	1,63	1,12	1,18
Derivados del petróleo	0,00	0,19	0,44	0,55	0,26	0,12
Renta de licores	0,56	0,39	0,38	0,24	0,17	0,34
Renta de cigarrillos	0,43	0,28	0,37	0,25	0,33	0,54
Impuestos al débito bancario	0,00	0,00	0,00	0,22	0,65	0,00
Derechos de registro	0,00	0,08	0,07	0,15	0,04	0,00
Impuestos a las actividades de envite y azar	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Impuesto de telecomunicaciones	0,00	0,00	0,00	0,07	0,07	0,03
Utilidad por oper. cambiarias	0,97	0,17	1,59	0,00	0,00	0,13
Utilidades BCV - remanentes	0,00	0,00	0,70	0,05	0,95	0,17
Tasas	0,41	0,66	0,51	0,25	0,29	0,17
Otros / 1	0,92	0,72	0,42	0,09	0,84	6,96

1/ Petroleros no tributarios, del dominio minero, dividendos de las empresas del estado, transferencias de entes públicos, otros ingresos del Seniat, etcétera.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Exposición de motivos de leyes de presupuesto 2015, 2016.



píricos provenientes de los estudios de incidencia sobre la equidad, puede ser útil para descubrir el potencial de progresividad o regresividad de los tributos más importantes. Desde luego, un impuesto puede ser fuertemente progresivo, pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva.

El impuesto sobre la renta

Como hemos visto, el impuesto sobre la renta se aplica en Venezuela tanto a las empresas (con personalidad jurídica) como a las personas naturales, y en el dominio de las empresas el esquema es diferente si se trata del sector petrolero y minero a si se trata del sector no petrolero. Como señalamos, a las empresas petroleras, sean de capital mixto o no, se les aplica una tasa de 50% sobre el ingreso neto (o utilidad), 16 puntos porcentuales por encima de la tasa máxima que se le carga a las empresas no petroleras¹⁶. En el caso del sector no petrolero, todas las empresas domiciliadas o residentes en el país están sujetas al impuesto, y las empresas multinacionales (o no domiciliadas) que operan en el país pagan el tributo en función de los ingresos netos generados internamente. La tributación a las ganancias de capital está contemplada e incluida en el impuesto sobre la renta. Las ganancias en la enajenación de activos fijos o acciones se determinan restando al precio de venta, el saldo pendiente de depreciar o el costo, ambos actualizados por inflación. La ganancia así determinada es el ingreso acumulable que debe considerarse para efectos del impuesto sobre la renta¹⁷.

La tasa de impuesto que se aplica a la ganancia está contenida en la tarifa 2 de la ley de impuesto sobre la renta, que establece tarifas del 15%, 22% y 34%, según la renta neta gravable.

16 Sin embargo, aquellas compañías involucradas en el negocio de la refinación o mejoramiento de crudos pesados y extra pesados están sujetas a la tasa de 34% sobre los ingresos netos.

17 También se permite que un perito acreditado fije el precio según el mercado.

En el caso de las personas naturales, la base gravable se determina considerando los ingresos acumulables y las deducciones autorizadas establecidas por la ley. Existen deducciones por honorarios médicos y dentales, así como por gastos hospitalarios; primas de hospitalización, vida, cirugía y maternidad; pagos a institutos docentes residenciados en el país; intereses derivados de créditos hipotecarios o alquiler de vivienda, hasta 5.000 unidades tributarias (UT). Sin embargo, la certificación de estos desgravámenes es tan complicada que en general el contribuyente ha preferido una opción en la que aplica un único desgravamen de 774 unidades tributarias. Otras deducciones incluyen diez unidades tributarias por el cónyuge no separado de bienes, y diez unidades tributarias por cada ascendiente o descendiente directo.

La estructura de tasas aumenta progresivamente sobre ocho tramos de ingresos medidos en unidades tributarias, como se muestra en el cuadro 2. Toda persona natural con ingresos netos superiores a 1.000 unidades tributarias o con ingresos brutos anuales superiores a 1.500 unidades tributarias, cualquiera de las dos condiciones que se dé primero, está en la obligación de declarar y pagar el impuesto sobre la renta¹⁸. Los datos reportados por García y Salvato (2005) indican que el número de contribuyentes (personas naturales) ha venido bajando progresivamente. Por ejemplo, para el periodo que va de 1986 a 1994 el número de contribuyentes promedio fue de 743.787 personas. Hacia la década entre 1995 y 2004 bajó a 544.460 personas.

La estructura del mercado laboral, en el cual prevalece mucho el trabajo informal; la caída de los salarios reales en el periodo, y la inflación, a pesar de que la base mínima para tributar se establece en la ley en unidades tributarias ajustables anualmente, explican esta merma significativa en la base imponible del impuesto.

18 No obstante, el 18 de enero de 2016 fue publicado en la *Gaceta Oficial* 41.077 el decreto presidencial 2.680 mediante el cual se exonera del pago del impuesto sobre la renta a todas aquellas personas naturales cuyo enriquecimiento neto anual de fuente territorial no supere las 6.000 unidades tributarias durante el ejercicio fiscal del año anterior.



Cuadro 2. Tasas para el impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas (tarifas 1 y 2)

Rangos	Tasa (%)	Sustraendo
Personas naturales		
Por la fracción comprendida hasta 1.000 UT	6	0
Por la fracción que exceda 1.000 hasta 1.500 UT	9	30
Por la fracción que exceda 1.500 hasta 2.000 UT	12	75
Por la fracción que exceda 2.000 hasta 2.500 UT	16	155
Por la fracción que exceda 2.500 hasta 3.000 UT	20	255
Por la fracción que exceda 3.000 hasta 4.000 UT	24	375
Por la fracción que exceda 4.000 hasta 6.000 UT	29	575
Por la fracción que exceda de 6.000 U.T	34	875
Personas jurídicas		
Por la fracción comprendida hasta 2.000 UT	15	0
Por la fracción que exceda de 2.000 hasta 3.000 UT	22	140
Por la fracción que exceda de 3.000 UT	34	500

Lamana (2000) hace un análisis de la progresividad o regresividad de los impuestos directos y en particular del impuesto sobre la renta a las personas para los años 1988 y 1994, con la intención de indagar el impacto en equidad de la reforma al impuesto sobre la renta de 1991. Usando tasas efectivas, el índice de Suits y el de Kakwani, llega a la conclusión que el impuesto sobre la renta se hizo un tanto más progresivo hacia mediados de los años 1990¹⁹. García y Salvato (2005) utilizan el método del índice Kakwani para determinar la progresividad o no del impuesto y este arroja un valor positivo (0,41), indicando que el impuesto es progresivo en Venezuela. Una vista más actualizada del índice de Kakwani para Venezuela y otros países latinoamericanos se encuentra en el trabajo de Hanni, Martner y Podestá (2015). Con datos al año 2011, los autores encuentran, de igual manera, un valor positivo de 0,54 para Venezuela.

El impuesto al valor agregado

El IVA es un impuesto indirecto que grava la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes que deben pagar las personas naturales y jurídicas, las comunidades, los consorcios y demás entes jurídicos. En Venezuela se aplica como un impuesto en cascada, debido a que cada fase del negocio productivo se lo traslada a la siguiente, hasta llegar al consumidor final, quien corta la cadena de traslado. Es decir que aun cuando el aportador final es el consumidor, cada uno de los entes presentes en la cadena de ventas cobra el IVA a quien le vende el producto hasta su destino final (el consumidor). Sin embargo, es el vendedor formal y constituido quien debe declarar y cancelar a la administración tributaria el dinero aportado por el consumidor²⁰. Así, el impuesto es soportado por el consumidor final, pero ha sido percibido en varias etapas intermedias.

19 Derivado de la curva de Lorenz y con el propósito de sintetizar en un único indicador la desigualdad relativa, es habitual emplear el coeficiente de Gini. Gráficamente, como es bien sabido, este coeficiente mide la relación entre el área existente entre la curva de Lorenz y la diagonal, y el área total bajo la diagonal. El índice de Kakwani compara la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto, es decir:

$K = \text{cuasi Gini (impuesto)} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$

Si K es mayor (menor) que cero, el impuesto es progresivo (regresivo) y la desigualdad disminuye (aumenta).

20 En Venezuela el impuesto no es percibido por el fisco directamente del tributario, sino por el vendedor en el momento de toda transacción comercial: transferencia de bienes o prestación de servicios. Los vendedores intermediarios tienen el derecho a reembolsarse el IVA que han pagado a otros vendedores que los precedieron en la cadena de comercialización (crédito fiscal), deduciéndolo del monto de IVA cobrado a sus clientes (débito fiscal), y debiendo abonar el saldo al fisco.



La alícuota impositiva del IVA puede ser modificada por el ejecutivo nacional y de hecho así ha pasado en Venezuela desde que el tributo fue creado. Las alícuotas vigentes al cierre de 2016 son:

- ◆ Alícuota general: 12%.
- ◆ Alícuota reducida: 8%.
- ◆ Alícuota para exportaciones: 0%.
- ◆ Alícuota bienes y servicios suntuarios: 27%: 12% general + 15% adicional.
- ◆ Alícuota venta de hidrocarburos realizada por empresas reguladas por la ley orgánica de hidrocarburos: 0%.

La alícuota reducida de 8% se le aplica a las importaciones y venta de un conjunto de alimentos y productos para consumo humano tales como ganado caprino, ovino y especies menores destinadas al matadero y cría. Así como las carnes en estado natural, refrigeradas, congeladas, saladas o en salmuera, salvo las mencionadas en el numeral 1 del artículo 18 de la ley del IVA, que están exentas. También para la importación y venta de los alimentos consumidos por los animales o especies mencionadas anteriormente, así como las materias primas utilizadas para su elaboración. Para las prestaciones de servicios al poder público, en cualquiera de sus manifestaciones,

en el ejercicio de profesiones que no impliquen la realización de actos de comercio y comporten trabajo o actuación predominante intelectual, y para el transporte aéreo nacional de pasajeros.

Están exentos del IVA hoy día en Venezuela las importaciones, bienes y servicios enumerados en los artículos 17, 18 y 19 de la ley de impuesto al valor agregado, los cuales por su extensión no se transcriben aquí.

El gráfico 9 muestra la evolución de la alícuota desde que se creó el impuesto. Momentos de alza en la alícuota tienden a coincidir con periodos en que el crecimiento de la economía no ha sido robusto. En contraste, claramente hay una disminución progresiva en la medida que la bonanza petrolera y el crecimiento se afianzaban entre 2004 y 2007. Quílez y Puente (2015) señalan que la disminución relativa del IVA en la recaudación tributaria no petrolera entre 2005 y 2009 obedece, entre otras causas, a un incremento de la recaudación del impuesto sobre la renta petrolera a partir de 2005, soportado principalmente por la migración de los convenios operativos a empresas mixtas.

Por otro lado, el gráfico 10 muestra la correlación positiva entre la alícuota y la carga tributaria que se

Gráfico 9. Alícuotas del IVA, 1993-2016

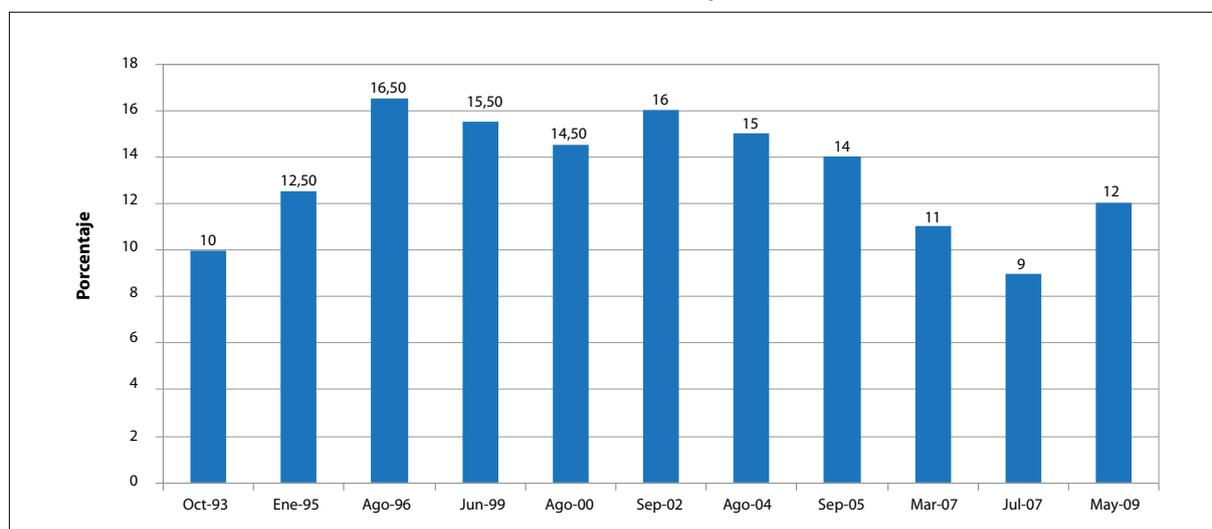
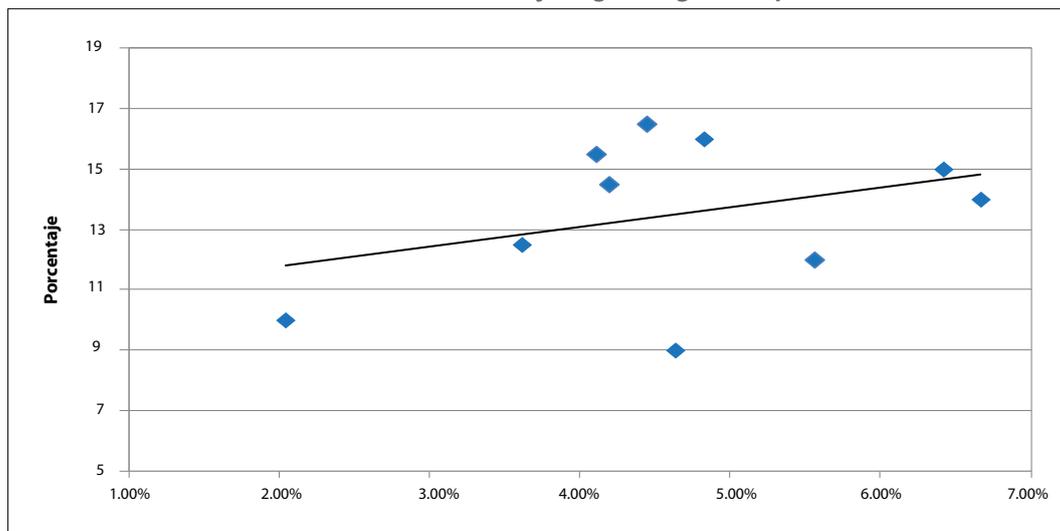




Gráfico 10. Alícuota del IVA y carga al siguiente periodo



materializa un periodo después. En general, a un aumento en la alícuota parece seguir uno en la recaudación en el año siguiente, y viceversa.

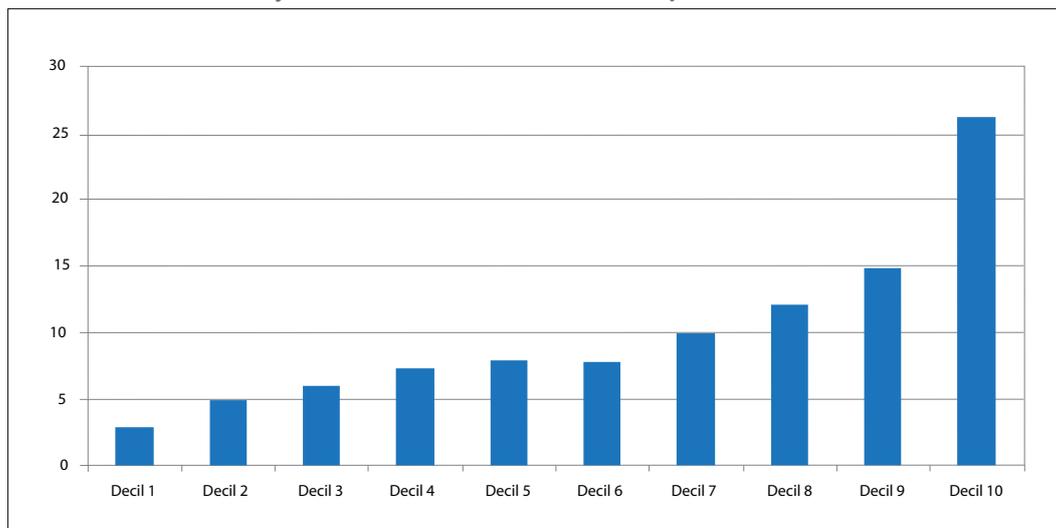
Hay pocos estudios que analizan el IVA en términos de su impacto en la equidad. Sus conclusiones pueden ser diferentes dependiendo de la metodología utilizada. Por ejemplo, Quílez y Puente (2015) estiman, con base en tres conjuntos de información, a saber, la normativa del IVA, las encuestas de presupuesto familiares y las cuentas nacionales, que a pesar de que las exenciones al IVA suelen ser altas en Venezuela, no existe progresividad en el diseño. La razón estriba en que la participación porcentual del consumo exento por deciles es mayor a medida que aumenta el nivel de ingreso. Por ejemplo, la exención a la gasolina y otros combustibles termina representando un subsidio a la población consumidora con niveles de ingreso más alto. Así, mientras el consumo en este rubro para los estratos de menores ingresos tan solo representa el 1,45% del consumo total de combustibles, los estratos de mayores ingresos consumen más del 35% del total. El mismo caso aplica con la exención del impuesto sobre la electricidad. Del gasto de consumo total de electricidad, cerca del 38% pertenece al nivel de mayores ingresos y tan solo el 1,5 por ciento al nivel de menores ingresos.

El gráfico 11 muestra, con los datos reportados por Quílez y Puente (2015), el alcance de las exenciones en términos de deciles de ingreso para el año 2012. Seijas, Moreno y González (2003) hacen un estudio de incidencia para Venezuela, y en lo que toca al IVA señalan que la presencia de múltiples exenciones y tarifas diferenciales hacen que el efecto regresivo de este impuesto en Venezuela sea muy moderado.

En contraste, García y Salvato (2005) estimaron el coeficiente de Gini del consumo final de los hogares con el IVA y sin el IVA para los años 1997, 2000 y 2003. Estos autores encontraron que el coeficiente de Gini con el IVA es ligeramente mayor que el coeficiente sin el IVA, lo que significa que la carga tributaria asociada al IVA recae ligeramente más en los hogares de mayor ingreso, ya que la misma aumenta a medida que el nivel de ingreso de la población aumenta. Esto los lleva a afirmar que el impuesto en Venezuela para el periodo de estudio es "ligeramente progresivo" (p. 380). Cuando calculan el cuasi-Gini del IVA (tomando en cuenta la distribución del pago del impuesto por deciles de acuerdo al consumo per cápita) y lo comparan con el Gini del consumo antes de impuesto, la diferencia resulta ligeramente positiva a favor del cuasi-Gini del IVA. La evidencia arroja entonces un ligero margen de progresividad, como puede observarse en el cuadro 3 tomado de los autores.



Gráfico 11. Porcentaje del consumo exento de IVA respecto al total de consumo, 2012



Fuente: Quílez y Puente, 2015.

Cuadro 3. Cálculo de progresividad (regresividad) del IVA

Deciles de ingreso	Tasa efectiva IVA / consumo	Recaudación del IVA	Distribución del consumo sin el IVA	Distribución del consumo con el IVA
	Porcentajes			
1	6,41	1,59	2,19	2,14
2	7,14	2,91	3,57	3,51
3	7,85	4,36	4,83	4,79
4	7,37	4,98	5,90	5,82
5	7,94	5,88	6,43	6,38
6	8,30	7,40	7,70	7,67
7	8,36	8,78	9,07	9,04
8	8,55	12,17	12,26	12,25
9	8,74	15,81	15,55	15,58
10	9,48	36,12	32,50	32,82
Total	8,61	100	100	100
Gini del consumo antes del IVA			0,316	
Gini del consumo después del IVA			0,321	
Cuasi Gini del IVA			0,366	
Índice de Kakwani			0,050	
Índice Reynolds - Smolensky			0,004	

Fuente: García y Salvato, 2005.

Regalías petroleras

Bajo la ley orgánica de hidrocarburos la tasa de la regalía de los hidrocarburos extraídos es del 30%, pero el gobierno nacional puede reducirla hasta 20% solo para la producción de yacimientos maduros o de

crudos extrapesados, siempre que la explotación de dichos yacimientos no sea comercialmente viable. El gobierno puede posteriormente ajustar la regalía a la tasa ordinaria del 30%, si considera que la explotación de los yacimientos es comercialmente viable a dicha tasa.



Aunque la regalía no es en estricto sentido un impuesto, como correctamente señalan Rodríguez y Rodríguez (2013) su diseño es regresivo pues no captura eficientemente una participación en las alzas imprevistas de las ganancias, ya sea por una rentabilidad extraordinaria del yacimiento o por las subidas en el precio del crudo. Otros efectos distributivos pueden más bien verse en función del destino y la orientación que se le dé al recurso. Por ejemplo, si la regalía es transferida fiscalmente al gasto en regiones donde el ingreso per cápita es bajo, en comparación al promedio nacional, puede tener un efecto distributivo importante. De igual manera, un esquema de reparto de los recursos en función de los niveles de pobreza impacta la desigualdad por la vía del gasto.

Impuestos aduaneros

Sabemos que los impuestos aduaneros, junto con el impuesto sobre la renta y el IVA, constituyen las mayores fuentes de ingreso fiscal dentro de la estructura de ingresos tributarios no petroleros en el país. Los gravámenes de aduanas se establecen sobre las mercancías en el momento en que estas pasan por las aduanas, salen del país o cruzan un territorio geográfico, interna o externamente. En Venezuela la importación, exportación y tránsito de mercancías están sujetos al pago de impuestos y procedimientos establecidos en la ley orgánica de aduanas y sus respectivos reglamentos; de este modo, la tarifa para la determinación del impuesto aduanero, el cual puede ser de tipo *ad valorem*, específico o mixto, es fijada en el arancel de aduanas.

Los ingresos fiscales por renta aduanera en la estructura tributaria venezolana comprenden los impuestos a la importación ordinaria (aranceles), a la importación de bultos postales, a la importación de especies alcohólicas y las tasas por servicios de aduanas²¹. Los impuestos de mayor peso en la configuración de es-

21 En la clasificación que usamos en este estudio, la contribución de los servicios aduaneros se incluye en el rubro de "tasas" y no de impuestos de importación propiamente.

tos ingresos fiscales son los impuestos de importación ordinaria y las tasas por servicio aduanero.

Producto de la orientación de la política comercial desarrollada en 1989 por el estado venezolano y durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, la estructura impositiva aduanera se modificó sustancialmente. En este sentido, se implementaron una serie de medidas con simplificación y reducción de las tasas arancelarias; eliminación de exenciones y exoneraciones a los aranceles; sustitución de las barreras no arancelarias por el impuesto aduanero y modernización de las aduanas, entre otras.

La regresividad de los impuestos de aduanas se muestra en un estudio de Seijas, Moreno y González (2003), usando tasas efectivas por estratos de ingreso en ventiles²². En general, los estratos de mayores ingresos tienden a registrar una menor tasa efectiva.

Impuestos especiales a bebidas alcohólicas y cigarrillos

Estos son impuestos al consumo de vieja existencia en Venezuela. En el caso de los impuestos a las bebidas alcohólicas, su regulación hoy día se conduce desde la reforma de la ley de impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas. García y Salvato (2005) lo describen como "un impuesto sumamente complejo", y en efecto la ley de impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas establece al menos tres categorías o tipos de impuesto: un impuesto a la producción, uno a la importación y uno sobre el precio de venta al público (PVP). Las tasas específicas dependen del contenido alcohólico de las bebidas y de si son de origen nacional o importado.

22 Las tasas impositivas efectivas son el resultado de dividir el monto del impuesto pagado por una persona, hogar o estrato, entre el ingreso antes de impuestos de esa persona, hogar o estrato. Es decir, la tasa impositiva efectiva muestra la proporción del ingreso que efectivamente es destinada a pagar impuestos. Mediante el cálculo de las tasas efectivas por estratos de ingreso, se puede visualizar la carga impositiva efectiva de cada estrato, y de aquí, el carácter del sistema tributario: progresivo, regresivo o proporcional.



García y Salvato (2005) estiman la estructura de consumo de bebidas alcohólicas por ventiles a partir de la encuestas de presupuesto familiar, y estimaron los pagos efectivos del impuesto en función de estas estructuras de consumo y de los montos de recaudación del Seniat. Los cuasi-Ginis para los años 1997 y 2003 resultaron menores que los índices de Gini del consumo general, indicando que se trata de un impuesto regresivo.

En lo que tiene que ver con el impuesto al cigarrillo la ley (ley de impuesto sobre cigarrillos y manufacturas de tabaco) fue reformada en noviembre de 2014. De acuerdo con esta son gravados los cigarrillos, tabacos, picaduras y otros derivados del tabaco, importados o de producción nacional destinados al consumo en el país. La alícuota del impuesto es de 70% del precio de venta al público, quedando el ejecutivo facultado para aumentarla a discreción hasta un tercio. La ley establece que no se causará el impuesto cuando los cigarrillos, el tabaco, las picaduras y otros derivados del tabaco de producción nacional sean destinados a la exportación.

Para determinar su progresividad o regresividad García y Salvato (2005) hacen lo propio usando la metodología de Kakwani, y encuentran que el impuesto es altamente regresivo con un valor del indicador de -0,14.

El impuesto (subsidio) a la gasolina

Uno de los principales determinantes del precio de la gasolina en el mundo es el impuesto aplicado a su consumo. En general, las variaciones del precio medio de un litro de gasolina en los mayores consumidores de energía, ubicados en los países que conforman el G7, así como los que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), conformada por los treinta y cuatro países más industrializados, se deben al diferencial existente en los impuestos que les cobran al consumidor final.

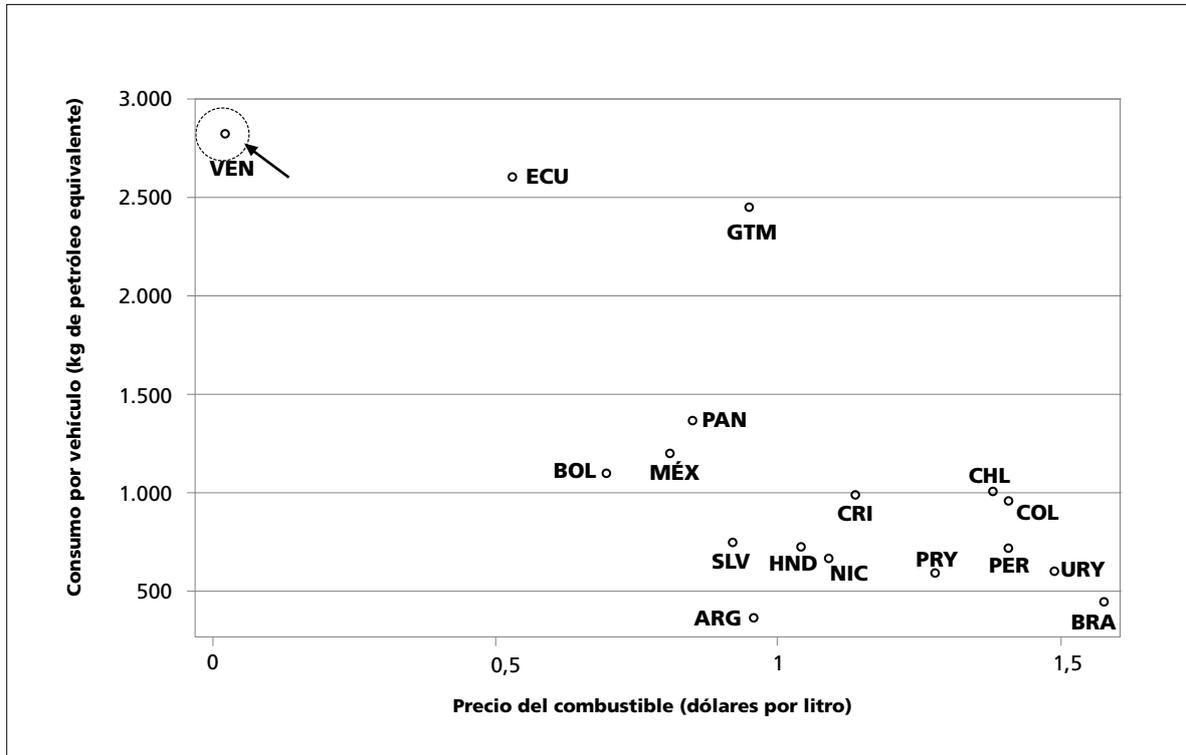
En contraste, en Venezuela la gasolina se vende a un precio sustancialmente más bajo al costo de producción. En diciembre de 2013, el vicepresidente para el Área Económica, Rafael Ramírez, explicó que producir un litro de gasolina de 95 octanos en Venezuela costaba alrededor de Bs.2,7, cerca de veintiocho veces el monto que se cobra al consumidor en la estación de servicio. El precio de venta de un litro de gasolina en Venezuela es de US\$0,022 por litro, lo que la hace, por mucho, la gasolina más barata del mundo. Uno de los países que le sigue en este ranking es Arabia Saudita, donde el precio es doce veces más alto que el venezolano. Barrios y Morales (2012) usan el precio de exportación, el precio de venta interno, la tasa de cambio y el consumo interno, y estiman que en 2010 la magnitud del subsidio a la gasolina estaba en el orden de 3,16% del PIB.

Desde luego, la existencia de este inmenso subsidio genera una distorsión que se manifiesta socialmente en una pérdida de eficiencia. El subsidio actual genera tal asignación que los hogares venezolanos valoran menos el litro de gasolina de lo que estarían dispuestos a pagar consumidores internacionales. La realidad es que mientras mayor sea la diferencia entre el consumo actual y el que habría si se cobraran precios internacionales (que refleja el exceso de consumo), mayor será la ineficiencia del subsidio. Para entender la magnitud del exceso de consumo per cápita, indicador clave de las distorsiones generadas, conviene comparar a Venezuela con otros países de la región, tal como puede observarse en el gráfico 12. Venezuela, con los precios más bajos tenía, en 2010, casi cuatro veces el consumo per cápita de la región.

Pero más importante aún para los efectos de nuestro análisis es determinar los efectos de este subsidio en la equidad. García y Salvato (2005) tomaron tres modalidades del destino del subsidio en el consumo final de las familias en el mercado interno (vehículos particulares, transporte de pasajeros y transporte de carga), y procedieron a establecer la distribución del subsidio por ventiles del gasto de las familias, a partir de la Encuesta de presupuesto familiar del



Gráfico 12. Consumo de combustible por vehículo en Latinoamérica, 2010



Fuente: World Development Indicators (World Bank).

Banco Central de Venezuela, con el fin de evaluar los impactos distributivos de este subsidio implícito. El estudio indica que la distribución del subsidio a la gasolina para el transporte en vehículos particulares es profundamente desigual, ya que el 20% de ingresos más bajos de la población solo recibía 1,7% de dicho subsidio, mientras que el 20% de la población con ingresos más altos recibía el 55% de este subsidio implícito. También encontraron que la distribución del ingreso que resulta ex post del subsidio es más regresiva que la distribución del ingreso antes del subsidio. Estos resultados no se cumplen para los casos de transporte de carga y transporte de pasajeros.

Barrios y Morales (2012) hacen un cálculo con datos más recientes y encuentran de igual manera que la mayor parte del subsidio a la gasolina para el uso de vehículos particulares favorece a los cuartiles de mayores ingresos. El 25% de la población de mayores ingresos se apropia del 62% del subsidio. En

contraste con García y Salvato (2005), también encuentran que para el uso de transporte de pasajeros y transporte de carga el subsidio es regresivo.

En consecuencia, en el caso de la gasolina nos encontramos no solo con un subsidio fiscal y socialmente costoso e ineficiente, sino además muy inequitativo.

¿Dónde centrar la discusión para promover una reforma tributaria más equitativa?

Tanzi y Zee (2001) han señalado con inigualable elocuencia que “en los países en desarrollo, la política tributaria se basa con frecuencia en el arte de lo posible y no tanto en el logro de los fines óptimos” (p. 1). Lo que podemos decir con respecto a los espacios concebibles para adelantar una reforma tributaria que impacte positivamente la equidad en Venezuela quizás adolece de ese germen de factibi-



lidad. Aun con esta limitación, el ejercicio de esbozar algunas áreas de atención para mejorar la progresividad de la recaudación tributaria no es vano.

Es evidente que Venezuela tiene graves problemas para generar un sólido impacto de los impuestos directos clásicos como el impuesto sobre la renta sobre la equidad. Frente al embate inflacionario que aqueja hoy a la economía, la solución ha sido liberar del impuesto a inmensos sectores de la población por medio de las amnistías tributarias (exoneraciones especiales anuales). Pero esta solución disminuye el poder del impuesto sobre la renta para redistribuir por ser demasiado gruesa. Hay una estructura informal de la economía venezolana muy heterogénea, en la que segmentos con capacidad contributiva son eximidos del impuesto sobre la renta.

Si la estructura de las tasas del impuesto a la renta de las personas físicas es el instrumento de política más visible con que cuenta la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo para poner de relieve su compromiso a favor de la justicia social, pues entonces deberían ser usadas de una forma más eficaz. Por ejemplo, muchos empresarios informales prefieren declarar su impuesto sobre la renta como persona natural para de ese modo caer en un tramo de ingresos equivalente pero cuya tasa es mucho menor que la del tramo que les correspondería como empresa, o para simplemente beneficiarse de la exoneración. La igualación de las tasas en el primer tramo del impuesto sobre la renta para empresas y personas físicas eliminaría el problema del desplazamiento y ayudaría a formalizar un gran número de empresarios informales con capacidad contributiva. Para ello una propuesta consistiría en fusionar los primeros tres tramos del impuesto sobre la renta a las personas físicas y hasta dos mil unidades tributarias y llevar entonces la tasa a una media de 9%. En correspondencia, la tasa disminuiría de 15% a 9% para las empresas que generan ingresos hasta dos mil unidades tributarias.

Por otra parte, en el ámbito de los impuestos directos, los impuestos patrimoniales (por posesión

o transferencia de bienes inmuebles, predios rurales, por sucesiones y donaciones, etcétera) deberían constituir una fuente de redistribución pero además de recaudación a nivel subnacional mucho más importante. Pero estos dependen de la acción y el buen esfuerzo administrativo de los gobiernos regionales y municipales, y dado que allí no se ha consolidado un esfuerzo homogéneo con el apoyo de niveles superiores a escala nacional, los niveles de morosidad y de evasión son gigantescos. Allí sin necesidad de aumentar tasas hay margen de crecimiento y de impacto en equidad con solo aumentar la base. A nivel de los estados, mas no de los municipios, el restablecimiento de los "peajes" para la circulación interestatal de los vehículos automotores particulares podría ser de importancia y ese es un impuesto por naturaleza progresivo.

Una oportunidad para generar un impacto importante en la equidad es el que ofrece la regalía petrolera. No es en efecto un ingreso fiscal tributario, mucho menos progresivo, pero objeto de reformas puede convertirse en un ingreso personal universal sujeto a la misma escala de impuesto sobre la renta que afecta a las personas naturales. La propuesta ya ha sido avanzada en cierto modo por Rodríguez et al. (2012), solo que en un ámbito mayor que incluiría todos los ingresos fiscales de origen petrolero y con el propósito de constituir una especie de fondo patrimonial con objetivos específicos. La idea que aquí se plantea es bastante más sencilla, pues sería la de convertir la regalía petrolera en una asignación directa a los ciudadanos (por ejemplo, a los mayores de 18 años) en cuentas bancarias individuales e incorporar esa transferencia de ingreso en la declaración de impuesto sobre la renta, de modo tal que forme parte de la renta gravable de los contribuyentes naturales. De ese modo la regalía estaría sujeta a un régimen de progresividad. Entre las ventajas adicionales, el esquema genera una obligante transparencia así como un fortalecimiento de la relación entre el estado y el ciudadano. El ciudadano es libre de usar esta nueva fuente de ingreso de acuerdo a sus necesidades y preferencias. Naturalmente, la transferencia directa al ciudadano tiene como contraparte



una disminución en la misma cuantía de los ingresos fiscales petroleros que apenas es compensada por la fracción adicional de impuesto sobre la renta que se le cobra al contribuyente.

Otra línea de acción que Venezuela debe encarar decididamente es lo relacionado con el precio del combustible y en especial con el precio y el impuesto a la gasolina y el diesel. El subsidio actual no solo es altamente regresivo, sino que sus efectos en las finanzas de PDVSA y del sector público terminan siendo realmente nocivos. Además, incentiva el uso de automóviles, con frecuencia motivando el uso de aquellos menos eficientes energéticamente, causando así externalidades negativas al medio ambiente y aumentando el tiempo de traslado de los habitantes de un lugar a otro, trayendo como consecuencia un incremento en la congestión vial y accidentes relacionados, entre otras consideraciones.

Así que existen varios motivos por los que un tributo a la gasolina es importante. Primero porque es altamente recaudatorio, lo que ayuda a resarcir la debilidad del sistema de recaudación. Segundo, el impuesto puede ser progresivo, muy a pesar de los obstáculos que introducen los grupos de interés. Así, al ser la demanda de las gasolinas muy inelástica, los gravámenes sobre el combustible se tornan muy potentes recaudatoriamente y a la vez, por su naturaleza, son relativamente progresivos. Por último, estos impuestos pueden utilizarse como instrumentos para internalizar las externalidades causadas por contaminación, congestión y accidentes.

El esquema planteado es un impuesto ambiental por naturaleza progresivo que se guía por el principio de “el que contamina paga”. Es decir, el agente contaminador pagará por todos los costes derivados de las actividades que produzcan impactos y perjuicios al medio ambiente o bienestar social. Este principio ha mostrado ser útil, al restringir las demandas de los contaminadores, además ha constatado su valor en bases equitativas. Una fórmula simple consiste en aplicar una alícuota por tipo de combustible al costo de producción y comercialización de modo tal

que el precio se forme a partir de una estructura que incluye costos de producción, de comercialización e impuesto.

Desde luego, la merma cada vez más acelerada de la renta fiscal petrolera estará llevando a Venezuela a una reforma tributaria integral que sin duda tendrá que ir mucho más allá de resolver las necesidades financieras de corto plazo para encarar el difícil problema de cómo alcanzar una mayor equidad, simplicidad y eficiencia en política tributaria, de manera que se pueda avanzar en materia de distribución, inversión, empleo, crecimiento y competitividad.

Conclusiones

No es posible desligar la evolución y los impactos del régimen tributario en Venezuela de la influencia que sobre las finanzas públicas ha tenido el petróleo durante el último siglo. No sería exagerado afirmar que la promulgación misma de la ley de impuesto sobre la renta en 1942 tuvo como motivación esencial regular la distribución de las ganancias, introduciendo este impuesto sobre las operadoras petroleras internacionales. La realidad es que por décadas el impuesto sobre la renta en Venezuela tuvo peso y sentido en la medida que extrajo recursos del sector petrolero. A su lado la tributación progresiva sobre las empresas (no petroleras) y personas naturales se mantuvo en una condición de franco raquitismo. Tanta ha sido la influencia de la dimensión petrolera en las finanzas públicas de Venezuela que los impuestos no petroleros han terminado representando una variable de ajuste frente a los vaivenes de los precios del crudo y de los ingresos fiscales petroleros.

El retorno de los impuestos indirectos como el IVA y el impuesto a las transacciones financieras, y de una pléyade de derechos e ingresos de origen no tributario ha sido, en esencia, la respuesta oficial a la merma gradual de la contribución fiscal petrolera sobre las finanzas del estado.



Los estudios que se han hecho en Venezuela sobre los efectos distributivos de los impuestos no petroleros arrojan progresividad en el impuesto sobre la renta a las personas y leve progresividad (en el mejor caso neutralidad) del IVA. Desde luego, con tan baja presencia sobre el espectro tributario, la presión fiscal de los impuestos progresivos como el impuesto sobre la renta no tiene capacidad alguna para generar impactos distributivos de importancia en la sociedad.

La modificación de los tramos y las tasas del impuesto sobre la renta de modo tal que pueda generar incentivos para que las empresas informales paguen y se formalicen es un asunto que merece ser estudiado, dada la nula contribución de las pequeñas empresas al sistema.

El impuesto a los combustibles ha quedado pendiente por años en el régimen fiscal venezolano. El subsidio a la gasolina, como se ha demostrado en los estudios, es absolutamente regresivo y representa más de 3 puntos del PIB. Una reforma sobre el precio y el impuesto a la misma ayudaría a disminuir sustancialmente su regresividad, pero además podría ser fuente de recursos para actuar progresivamente por el lado del gasto.

Una fórmula interesante para darle alguna progresividad a los ingresos fiscales de origen petrolero, y que merece ser evaluada, ha sido avanzada por Rodríguez y Rodríguez (2012) y Rodríguez, Morales y Monaldi (2012). La propuesta consiste en convertir la regalía en una asignación directa a los ciudadanos e introducir, sobre esa renta personal recibida, un impuesto sobre la renta progresivo.

La crisis fiscal por la que transita Venezuela actualmente y la urgente necesidad de formular y poner en práctica una reforma tributaria será con seguridad la oportunidad para abrir un gran debate nacional y discutir estas como muchas otras propuestas.

Referencias

- Aizpurua, J. M. 1997. *Hacienda pública siglos XVI-XX. Diccionario de historia de Venezuela*. Vol. 2. Ediciones Fundación Polar. Caracas.
- Barrios, D. y J. R. Morales. 2012. *Rethinking the Taboo: Gasoline Subsidies in Venezuela*. Harvard Kennedy School of Government, Harvard University.
- Freije, S. 2008. "Distribución y redistribución del ingreso en Venezuela". *América Latina Hoy*. 48.
- García G. y S. Salvato. 2005. "Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela". DFID-SG CAN, IDB. Lima.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá. 2015. "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina". *Revista de la Cepal*. 116.
- Jiménez, J. P. 2015. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Cepal. Santiago de Chile.
- Jiménez, J. P. y V. Tromben. 2006. "Fiscal Policy and the Commodities Boom: The impact of higher prices for non-renewables in Latin America and the Caribbean". *Cepal Review*. 90.
- Lamana, T. 2000. "Análisis de incidencia impositiva de los impuestos directos en Venezuela 1988-1997". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. 6 (2).
- López, C. y F. Rodríguez. 2001. "La política fiscal venezolana: 1943-2001". Documento de Trabajo. Oficina de Asesoría Económica del Congreso (OAEF). Caracas.
- Lustig, N. 2015. "La mayor desigualdad del mundo". *Finanzas & Desarrollo*. Septiembre.
- Manzano, O. y F. Monaldi. 2010. "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela". En William Hogan y Federico Sturzenegger (eds.). *The Natural Resource Trap*. The MIT Press, Cambridge, MA.



- Mommer, B. 2002. "Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 8 (2).
- Ochoa, O. 2008. "La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela". *Revista Nueva Economía*. 28.
- Olivar, J. R. 2009. "La hacienda pública venezolana y las reformas Cárdenas (1913-1922)". *Revista de Artes y Humanidades UNICA*. 10 (2).
- Prasad, N. 2008. "Policies for Redistribution: The use of taxes and social transfers". *Discussion Paper*. DP/194/2008. International Institute for Labour Studies.
- Riutort, M. y L. Zambrano. 2002. "Volatilidad de la política fiscal en Venezuela". *Cuadernos de Economía*. 25 (69).
- Rodríguez, P. y L. Rodríguez. 2013. *El petróleo como instrumento de progreso*. Ediciones IESA. Caracas.
- Rodríguez, P., J. R. Morales y F. Monaldi. 2012. "Direct distribution of oil revenues in Venezuela: A viable alternative?". *Working Paper*. 306. Center for Global Development. Washington.
- Seijas, L., M. A. Moreno y W. González. 2003. "La incidencia fiscal neta en Venezuela". Serie *Documentos de Trabajo*. 48. Oficina de Investigaciones Económicas, Banco Central de Venezuela.
- Shoup, C. 1959. *The Fiscal System of Venezuela: A Report*. Johns Hopkins Press. Baltimore.
- Tanzi, V. y H. Zee. 2001. "La política tributaria en los países en desarrollo". *Temas de Economía*. 27. Fondo Monetario Internacional. Washington.
- Vera, L. 2011. "¿Por qué la economía venezolana ha salido tan afectada por la crisis económica global?". *Revista de Economía y Ciencias Sociales*. 17 (1).
- Quílez, V. y J. M. Puente. 2015. "El impacto fiscal de las reformas del IVA en Venezuela. 1993-2012". *Revista de Ciencias Sociales*. XXI (1).



Acerca del autor

Leonardo Vera. Universidad Central de Venezuela.
Escuela de Economía.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, noviembre de 2017

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.