

ACTUALIDAD ECONOMICA

REFORMAS PARA CUBRIR EL DEFICIT

M. Ignacio Purroy

Hace ya un buen tiempo que la materia de los presupuestos fiscales se había tornado tediosa. No sólo porque año tras año se viene repitiendo la misma rutina de la discusión parlamentaria, sino porque el presupuesto fiscal de gastos del gobierno central ha ido perdiendo progresivamente interés económico. El volumen de gastos manejados por la administración central representa una proporción decreciente del total de gastos del Sector Público Consolidado, donde las empresas del Estado tienen gran peso. Y por otra parte, el destino del gasto del gobierno central se ha ido haciendo cada año más rígido, por cuanto no menos del 80% está predeterminado por obligaciones fijas por concepto de servicio de la deuda y gastos corrientes. Por estos motivos es muy limitado el campo de acción para una política económica basada en el gasto fiscal.

Desde hace un par de años, sin embargo, la caída de los ingresos fiscales petroleros le ha devuelto interés a la materia presupuestaria. Pero el centro de atención se vuelca ahora hacia la vertiente de los ingresos, por cuanto la presencia de los déficits está haciendo emerger problemas y soluciones hasta hace poco vedados en la escena venezolana. Prueba de ello ha sido la turbulencia parlamentaria de tres meses que ha precedido la presentación del Presupuesto para 1987. Una vez tomada la decisión política de no contraer el gasto público, el gobierno necesitaba crear nuevas fuentes de ingresos ante la perspectiva de un "hueco" fiscal de más de 30.000 millones de bolívares para 1987.

Primero, el Ejecutivo lanzó a la palestra un proyecto de Reforma de la Ley del Banco Central, que le hubiera permitido a esa institución crear dinero y prestárselo al fisco, pero la idea no encontró suficiente respaldo y la reforma se pospuso para mejor momento. Después orquestó una serie de medidas sobre el tratamiento de la deuda privada externa, que terminaron con la eliminación del FOCOCAM. Y finalmente impulsó un conjunto de reformas impositivas, como la Ley de Timbres Fiscales y la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que permitieran aumentar la recaudación fiscal interna. Es fácil imaginarse el revue-

lo que estas reformas han levantado, pero al Ejecutivo no le ha quedado más remedio que convocar al Congreso a sesiones extraordinarias el imponer su mayoría parlamentaria, porque de otra forma no hubiera podido presentar en Octubre el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1987.

SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL DEFICIT FISCAL

El fenómeno del déficit fiscal hace su aparición en la escena venezolana a partir del año 1982, cuando se produce un descenso real de los ingresos petroleros en más de 30%. En 1984 la tendencia se revierte, al incrementarse el ingreso fiscal petrolero en casi un 50% por la magia de la devaluación. De esta forma, de un déficit financiero de 12.981 millones de Bs. en 1983, el sector público consolidado pasa a arrojar un superávit de 26.341 millones en 1984 y 13.429 millones en 1985. Precisamente esta acumulación de reservas en los dos años anteriores le ha permitido al gobierno capear el derrumbe de los ingresos petroleros en 1986.

Si observamos el Cuadro Nº 1, donde se analizan y comparan detalladamente los ingresos fiscales de 1985 a 1987, podemos descifrar la forma cómo el gobierno está enfrentando el problema del déficit durante este año y el venidero. Viendo la columna de "DIFERENCIA 86-85", se observa que los ingresos petroleros descienden en 16.896 millones durante el presente año 1986. Para enfrentar este descenso el gobierno ha transitado tres vías. En primer lugar ha aceptado una disminución del gasto fiscal total de 3.238 millones. En segundo lugar ha logrado incrementar los ingresos internos no petroleros en 7.641 millones, desglosados los incrementos así: 4.880 millones en los impuestos aduaneros sobre las importaciones, 2.708 millones en las utilidades cambiarias y del BCV. En tercer lugar, el Gobierno ha debido instrumentar nuevos recursos extraordinarios por 6.017 millones para cubrir el déficit faltante, incrementando el endeudamiento interno en 4.403 millones y utilizando 1.614 millones del Fondo de Garantía del BCV.

Para 1987 la situación se presenta aún más difícil. Después de varios años de estancamiento y estando ya en el tercer año de gobierno, el Ejecutivo ha tomado la decisión de expandir el gasto en un 12% respecto a 1986. De esta forma, el déficit a ser cubierto aumenta considerablemente. Los ingresos petroleros no se incrementarán. Las utilidades cambiarias y del BCV disminuirán en 3.049 millones. Pero el gasto total se incrementará en 14.275 millones, con lo cual el déficit "adicional" asciende a más de 17.000 millones. Si a esta cifra se le añaden los 13.761 millones necesarios para cubrir el Plan Trienal, el déficit total se coloca en la nada despreciable cifra de 31.000 millones de bolívares aproximadamente.

Sobre la cifra exacta del déficit se ha desatado una fuerte polémica, en gran parte debida a la confusión sobre el significado del término. Lo correcto es emplear el término para indicar el monto de los recursos que no pueden ser cubiertos por las fuentes "ordinarias" de ingresos del fisco. Dicho de otra forma, el déficit se mide por la cantidad de recursos "extraordinarios" necesarios para equilibrar los gastos con los ingresos. Para 1987 los ingresos extraordinarios previstos son los siguientes:

- Endeudamiento interno (Plan Trienal) 13.761
- Liquidación de los Activos del FOCOCAM 10.048

El faltante de aproximadamente 6.500 millones será cubierto por unos ingresos que figuran como ordinarios, pero que han debido ser instrumentados de forma extraordinaria por la vía de reforma legales:

- Ingresos adicionales por el nuevo Timbre Fiscal 4.000
- Ingresos adicionales por Reforma del Impuesto sobre la Renta 2.500

REFORMAS PARA CUBRIR EL DEFICIT

Puede observarse que los 17.000 millones de déficit adicional van a ser

cubiertos por recursos, que han tenido que ser creados urgentemente por la vía legislativa. Tenemos, en primer lugar, la liquidación de los activos del FOCOCAM (Fondo de Compensación Cambiaria) por un valor superior a los 10.000 millones. Este fondo fue creado para compensar las pérdidas que el Estado iba a sufrir entregando dólares a 4,30 para el pago de la deuda externa privada. Lógicamente, al eliminarse en Julio de este año el dólar a 4,30 para ese fin, el Estado ya no sufrirá las pérdidas inicialmente previstas, por lo cual los fondos represados en el FOCOCAM podrán ser utilizados para otros fines. En realidad no hubiera sido necesario eliminar el FOCOCAM para disponer de los recursos, pero el problema surgió con la banca extranjera, que se negó a aceptar los bonos al 5% y a quince años ofrecidos por el Gobierno para el pago de la deuda privada, impulsó a éste úl-

timo a tomar la nada salomónica decisión de hacer desaparecer el FOCOCAM. El problema de la deuda privada externa ha quedado nuevamente en el limbo de la incertidumbre.

Adicionalmente a la utilización de los recursos del FOCOCAM, el Ejecutivo ha impulsado varias reformas de carácter impositivo. La primera ha sido la Reforma de la Ley de Timbres Fiscales y la segunda la Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Los nuevos Timbres Fiscales le proporcionarán al Fisco ingresos adicional de aproximadamente 4.000 millones. Esta abultado monto se explica, entre otras cosas, por la imposición de timbres o estampillas a la venta de automóviles por valor de un 3% sobre el monto de la venta.

REFORMA DE LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

La Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta ha desatado lógicamente las mayores controversias. Aun cuando el impacto mayor se dejará sentir a partir de 1988, para 1987 el Ejecutivo espera recaudar aproximadamente 2.500 millones adicionales por esta vía, ya que los contribuyentes grandes están obligados a efectuar sus declaraciones estimadas de renta dentro del mismo ejercicio. Por considerarla importante nos permitimos resumir aquí los aspectos centrales de la reforma.

Fundamentalmente son cuatro las reformas acordadas. Se han modificado, en primer lugar, las normas para el cálculo de la renta gravable de las instituciones financieras. Hasta ahora los bancos no pagaban prácticamente impuestos. Aprovechando inteligentemente un resquicio legal de la vieja ley, los bancos dividían sus ingresos en dos grupos. Por un lado declaraban los ingresos gravables obtenidos por sus operaciones crediticias normales. Contra estos ingresos deducían todos sus gastos de operación, con el resultado de que la ganancia gravable era nula o hasta negativa. Y por el otro lado declaraban los ingresos no gravables obtenidos de la compra de obligaciones del Estado o de créditos exentos del pago de impuesto. De esta forma, las jugosas ganancias de los bancos se libraban legalmente del pago de impuestos. Ahora, con la reforma, los costos y gastos deberán aplicarse proporcionalmente a cada grupo de ingresos, con lo cual se termina el paraíso fiscal para las instituciones financieras.

La segunda reforma se refiere a la "extraterritorialidad" de los ingresos. En adelante, las rentas en el exterior de los contribuyentes venezolanos deberán pagar impuestos en Venezuela (aproximadamente un 14% sobre la renta ganada en el exterior). Con esta disposición se pretende gravar los capitales colocados por venezolanos en el extranjero. Según estimaciones de Hacienda, este impuesto extraterritorial representaría alrededor de 1.200 millones en 1987, pero existen serias dudas acerca de la capacidad de cobranza de ese impuesto. Si Hacienda no tiene los medios para fiscalizar y cobrar los impuestos dentro del país, mucho menos será capaz de cobrar impuestos en el exterior. Por esta razón, los contribuyentes teóricamente afectados por esta medida continúan tranquilos y despreocupados. El mismo Ministerio de Hacienda no se ha atrevido a incluir estos ingresos dentro de la previsión para 1987.

La tercera reforma, por el contrario,

CUADRO N° 1
EL DEFICIT FISCAL Y SU COBERTURA (85-87)
(en millones de Bolívares)

	Real 1985	Previsión 1986	Diferencia 86-85	Proyecto 1987	Diferencia 87-86
Ingresos petroleros (1)			62.103	45.207	-16.896
45.458	251				
Ingresos no petroleros					
- Impuestos s. la renta	12.375	13.105	730	16.719	3.614
- Licores y Cigarrillos	4.374	5.106	732	5.889	783
- Renta aduanera	4.010	8.890	4.880	8.940	50
- Deriv. del petróleo	1.610	4.318	2.708	5.165	847
- Utilidades BCV y Utilidades cambiarias	17.363	19.165	1.802	16.116	-3.049
- Timbre fiscal		676	676	4.762	4.086
- Otros	6.022	2.135	-3.887	2.218	83
Total Ingresos no petroleros		45.754	53.395	7.641	59.809
6.414					
Ingresos extraordinarios					
- Endeudamiento interno(2)	10.182	14.585	4.403	13.761	-824
- Liquidación FOCOCAM	0	0	0	10.048	10.048
- Fondo de Garantía BCV	0	1.614	1.614	0	-1.614
Total Ingreso extraordinario		10.182	16.199	6.017	23.809
7.610					
total Ingresos fiscales			118.039	114.801	-3.238
129.076	14.275				

(1) Incluye ingresos del Hierro.
(2) Incluye recursos para el Plan Trienal.

Fuente: BCV y Ministerio de Hacienda.

ha preocupado seriamente a los grandes contribuyentes, sobre todo a los que funcionan como "grupos económicos". Como se sabe, las tarifas de impuestos crecen en progresión ascendente conforme aumentan las ganancias o rentas gravables. Por este motivo, las empresas grandes habían establecido la práctica de "fraccionar" la renta, creando varias compañías pequeñas y ubicándose así en una tarifa menor. La reciente reforma le sale al paso a esta estrategia de fraccionamiento, al obligar a "consolidar" las rentas. Esto quiere decir que cuando varias empresas tengan el mismo objeto (o se complementen) y tengan accionistas o directores comunes con una participación superior al 50% estarán obligados a declarar sus rentas conjuntamente. De esta forma, las ganancias gravables serán las del grupo y la tarifa será también común.

Esta obligación de consolidación de rentas y de empresas va a tener, sin duda, un impacto muy significativo sobre el sistema tributario venezolano. De hecho, la norma de la consolidación está incorporada desde hace tiempo en casi todas las legislaciones fiscales de los países desarrollados. Es cierto que su aplicación efectiva tardará algunos años, en vista de la "maraña" de empresas creadas en base a la estrategia de fraccionamiento. Hará falta una capacidad de análisis y fiscalización, que la actual administración tributaria venezolana ciertamente no tiene.

La cuarta reforma responde también a la tendencia reciente de las legislaciones fiscales hacia una unificación de las tarifas impositivas. Antes de la reforma regía para las compañías anónimas una tarifa de cinco tramos diferentes, que iban desde un 18% para las rentas gravables inferiores a bolívares 300.000 hasta un 50% para las rentas superiores a bolívares 20.000.000. Con la reforma, las tarifas se reducen a tres: 15% para rentas inferiores a bolívares 500.000, un 35% para rentas entre bolívares 500.001 y bolívares 5.000.000, y un 50% para rentas superiores a bolívares 5.000.000. Esta nueva escala favorece a las empresas pequeñas y también a las empresas más grandes, que antes pagaban un 18%. Las afectadas serán las empresas medianas y medianas-grandes, que conforman el universo mayor de contribuyentes potenciales.

Adicionalmente, la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta contempla otra serie de cambios. Cabe destacar la ampliación de los desgravámenes para personas naturales, que aliviará algo la carga tributaria de ese gran sector que

conforman los asalariados y empleados. Es materia conocida que el peso de la tributación en nuestro país ha descansado fundamentalmente sobre ese grupo receptor de sueldos y salarios. Los innumerables resquicios legales, la falta de capacidad de fiscalización y la corrupción más o menos descarada han permitido a los grandes contribuyentes (en potencia) evadir el pago de sus impuestos. El caso de los bancos es sólo un ejemplo de ello. Tal evasión le está prácticamente vedada a un empleado, que percibe remuneraciones sujetas a retención. Todo lo que de alguna forma tiende a revertir esta profunda injusticia fiscal, debe ser aplaudido.

EL FUTURO DEL DEFICIT

El presupuesto de ingresos para 1987 tiene dos talones de Aquiles. Está presente, en primer lugar, la incertidumbre del mercado petrolero. Cualquiera día coge una rabieta el rey saudí y el promedio proyectado de 15 dólares por barril cae por debajo de los diez dólares. Otra segunda incertidumbre proviene de las tasas de interés internacionales, donde una posible alza incrementaría significativamente los pagos por el servicio de la deuda externa. Las proyecciones realizadas por el ejecutivo se basan en el nivel bajo de las tasas durante 1986, pero hay razones para pensar que el deterioro del dólar en el mercado financiero internacional empuje hacia arriba las tasas de interés.

Sin embargo, si en ambos frentes tenemos suerte y las proyecciones se cumplen, 1987 no debería presentar mayores problemas. Más preocupado debe estar el Ejecutivo con el presupuesto de 1988. Sin entrar en mayores análisis, parecería que sólo quedan tres vías abiertas para mantener los niveles del gasto acordado para el presente año. Una vía difícil y lenta, pero insoslayable, sería mejorar los sistemas de recaudación fiscal interna. Otra vía sería aumentar los bolívares percibidos por la misma cantidad de dólares, es decir, devaluar más el bolívar. Esta solución parece también inevitable, a no ser que el mercado petrolero nos depare alguna sorpresa grata. Dado que la primera vía es lenta y la segunda políticamente conflictiva, el Ejecutivo tendrá que transitar también una tercera vía, consistente en reformar la Ley del Banco Central, para que esta institución amplíe su capacidad de creación de dinero y absorba el necesario incremento del endeudamiento público interno.

LOS COSTOS POLITICOS DE LA SITUACION FISCAL

La urgencia por cubrir el déficit fiscal está teniendo un alto costo político para el gobierno. El estilo consensual del Pacto Social ha debido ser abandonado y la "aplanadora" oficial ha tenido que ser aplicada. Lograr un buen nivel de gasto en 1987 era vital para el Gobierno, ya que sus efectos incidirán directamente sobre el año electoral de 1988.

Hoy, en la mitad de su período constitucional, el gobierno del Presidente Luisinchi se siente progresivamente sólo y nervioso. Su propio aparato administrativo no le está respondiendo. Prueba de ello es que prácticamente la mitad de las inversiones del Plan Trienal previstas para 1986 no van a poder ser ejecutadas en este año. En el frente sindical se está produciendo ya un proceso de deslinde entre el gobierno y su brazo sindical. La solidaridad interna del partido también comienza a presentar fisuras, manifestadas a través del rechazo de las bases a la imposición de la candidatura oficialista. Externamente, la luna de miel con el empresariado parece haber terminado definitivamente. Por otro lado, la oposición socialcristiana comienza a mostrar algo de efectividad después del agresivo lanzamiento de la candidatura de Eduardo Fernández.

En la esfera económica, la caída de los ingresos petroleros trae al gobierno por la calle de la amargura. Tiene en sus manos, además, un ascua ardiente como es el problema de la deuda privada externa. Sencillamente no hay dólares para pagar esa deuda, pero la banca extranjera continúa condicionando el arreglo global a la solución de la deuda privada. Muy relacionado con este problema está la pérdida de control sobre el mercado libre de divisas, que aleja cada día más la esperanza de la unificación y estabilización cambiaria. Tenemos la impresión de que el Gobierno y su equipo económico están siendo desbordados por el cúmulo de problemas y de que no existe la suficiente imaginación, experticia e imparcialidad para enfrentarlos.

