

**POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO
MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION
DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.745
Abril de 1993

Este trabajo fue preparado por el señor Efraín J. Velázquez, Profesor de Economía, Escuela de Post-Grado, Universidad Católica "Andrés Bello" de Caracas, Venezuela, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
INTRODUCCION	7
I. POLITICA FISCAL Y EQUILIBRIO MACROECONOMICO	9
1. Algunas consideraciones teóricas	9
2. El caso Venezuela	10
a) Período 1985	11
b) Período 1986-1988	12
c) Período 1989-1991	14
II. POLITICA FISCAL, GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	17
III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991	21
IV. CONCLUSIONES	27
Notas	27
BIBLIOGRAFIA	31
ANEXO 1: DESGRAVAMENES Y REBAJAS DE IMPUESTO	33
ANEXO 2: CUADROS ESTADISTICOS	35

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

El trabajo aquí presentado está dedicado al estudio de la política fiscal en Venezuela durante el período 1985-1991. Se trata de evaluar el manejo de los instrumentos fiscales desde el punto de vista de su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos, como también, desde la perspectiva de sus posibles efectos distributivos. Con este propósito se incluye un análisis de la reforma tributaria de 1991 y de la política social implementada en el período.

Este número de la Serie refuerza el punto de vista de que un adecuado manejo de política fiscal es condición necesaria (aunque por lo general no suficiente) para alcanzar/preservar los equilibrios macroeconómicos esenciales a cualquier programa de estabilización y ajuste. Por otra parte, ilustra como el análisis/evaluación de la acción fiscal del estado es enriquecido al tomarse en cuenta los correspondientes efectos distributivos.

La necesidad de un tratamiento analítico que contemple interacciones entre las funciones estabilizadora y distributiva de la política fiscal, es cada día más evidente en las etapas de formulación, diseño, implementación y/o evaluación de aquella. De hecho, equilibrios fiscales obtenidos a costa de regresivas distorsiones en la esfera distributiva son usualmente tan poco duraderos como políticas presupuestarias distributivistas apoyadas en formas de financiamiento claramente inflacionarias. La sustentabilidad intertemporal de un determinado régimen de política fiscal depende tanto de la credibilidad derivada de su consistencia interna como de la percepción de legitimidad que sus efectos tengan en la conciencia colectiva. Por ello es indispensable tratar de manera integrada ambas funciones de la política fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto analizar el impacto de la política fiscal sobre el equilibrio macroeconómico y su consecuente efecto distributivo en Venezuela durante el período 1985-1991. Este análisis es relevante debido a los acentuados contrastes que han existido en la economía venezolana durante el período 1985-1988 y 1989-1991. En el primer lapso existía un sistema económico con un tipo de cambio múltiple el cual, con la aplicación de una política fiscal expansiva, provocaba resultados económicos positivos sin efectos nocivos de tipo distributivo. Esto ocurriría consecuencia de que en este modelo los ajustes macroeconómicos se realizaban básicamente por cantidades sin cambios significativos en los precios. Por su parte, los resultados externos simplemente se financiaban con reservas internacionales.

No obstante, en el período 1989-1991, el sistema económico existía con un esquema de cambios flexibles el cual, con la aplicación de una política fiscal expansiva, provocaba efectos macroeconómicos positivos pero con un costo distributivo. Este hecho ocurre debido a que los ajustes en este modelo vienen determinados por cantidades y precios. Los ajustes de estas últimas variables, los de precios, son aquellos que generan el efecto distributivo perverso. Sin embargo, ello puede atenuarse con las transferencias provenientes del sector público.

La estructura de este trabajo es la siguiente: después de esta introducción, se desarrolla en el primer apartado el impacto de la política fiscal sobre el equilibrio macroeconómico. Luego, se detalla, en el segundo apartado, el efecto de la política fiscal, en general, y el gasto social, en particular, sobre la distribución del ingreso. Posteriormente, se exponen los detalles y algunos breves comentarios acerca de la recién aprobada Ley de Impuesto sobre la Renta en el apartado tres. Por último, se presentan algunas conclusiones en el cuarto apartado.

I. POLITICA FISCAL Y EQUILIBRIO MACROECONOMICO

1. Algunas consideraciones teóricas

En esta sección se detalla el contexto teórico que servirá de base para los análisis que se realizan en los apartados siguientes. Así, el diseño de cualquier programa económico debe tratar de resolver algún desequilibrio importante en la economía o en mercados particulares. Dicho desequilibrio puede provenir del hecho de que el gasto (agregado o particular) puede ser superior a la cantidad de bienes disponibles, sean de procedencia interna o externa. Este hecho puede surgir, adicionalmente, debido a ineficiencias existentes o cualquier otra distorsión en el propio sistema económico que afecte su capacidad para generar oferta agregada.

En base a lo anterior, los desequilibrios macroeconómicos más importantes pueden resumirse en:

- desequilibrio entre inversión y ahorro;
- desequilibrio fiscal;
- desequilibrio externo;
- desigual distribución del ingreso; y
- otros desequilibrios.¹

Algunos desequilibrios explícitamente establecidos arriba pueden analizarse claramente ya que están vinculados a la identidad básica del producto interno. Por tanto, sabiendo que el producto interno puede expresarse indistintamente en términos de gasto o en términos de ingreso, se tiene:

$$pib = c + i + g + (x-m) = c + s + t$$

donde:

- pib:** representa producto interno bruto real;
- c:** representa consumo privado real;
- i:** representa inversión privada real;
- g:** representa gasto público real corriente y de capital;
- x-m:** representa exportaciones (menos importaciones) netas reales de bienes y servicios;
- s:** representa ahorro privado real bruto (incluye: ahorro personal más ahorro corporativo más depreciación);
- t:** representa recaudación neta; (incluye: ingresos por impuestos menos transferencias menos subsidios);

A partir de la ecuación anterior, se puede eliminar la variable c de ambos lados, lo cual genera:

$$i + g + (x - m) = s + t$$

De aquí, reorganizando términos se obtiene:

$$(i - s) = (t - g) - (x - m)$$

donde:

$i - s$: representa el desequilibrio entre inversión y ahorro;

$t - g$: representa el desequilibrio fiscal; y

$x - m$: representa el desequilibrio corriente externo.

Lo anterior representa que un desequilibrio en el proceso de inversión-ahorro puede provenir de un desequilibrio fiscal y/o un desequilibrio corriente externo. En el caso de que exista un equilibrio fiscal, el desequilibrio en el proceso de inversión-ahorro tiene que existir con un desequilibrio en el sector externo. Por otra parte, si existe un equilibrio externo, los desequilibrios existentes en la economía pueden ser de carácter fiscal y/o del proceso inversión-ahorro. Asimismo, el desequilibrio fiscal podría estar totalmente compensado con un desequilibrio corriente externo que haga el proceso inversión-ahorro mantenerse en una situación de equilibrio.

Otra situación a analizar es referente a la inequitativa distribución del ingreso la cual viene determinada por la participación de los factores de producción dentro del producto total. Lo anterior depende de: la forma de la función de producción, los precios relativos de los factores y el progreso tecnológico. De esta forma, la distribución del ingreso afecta la oferta y demanda de los factores y, en consecuencia, el proceso de determinación de precios en una economía.

De manera que en base a lo antes mencionado, cualquier solución que se quiera considerar para resolver desequilibrios existentes en la economía requiere un análisis para determinar si su origen es externo o interno, exógeno o endógeno, transitorio o permanente. Una vez resuelto este aspecto, se podrá proceder, con precisión, al diseño del esquema de política requerido para resolverlos. Estos diseños tratarán de acercar la demanda agregada con su capacidad productiva, lo cual podrá traer, en consecuencia, la estabilidad de precios.

2. El Caso Venezuela

En esta sección se trata de realizar un análisis de la evolución y efectos de la política fiscal sobre el equilibrio macroeconómico entre 1985-1991. En este análisis, se asumirá que los cambios significativos

de la política fiscal contractiva, sea procíclica o contracíclica, pueden ocurrir cuando existe un superávit corregido en el sector público consolidado. Por el contrario, una política fiscal expansiva se puede representar por un déficit corregido del sector público consolidado.²

En base a lo anterior, se elabora un análisis de la evolución de la política fiscal y su impacto macroeconómico, en base a la periodización que se presenta a continuación.

a) *Período 1985*

Las nuevas autoridades que se iniciaron en 1984 diseñaron un plan de ajuste con el objeto de corregir los desequilibrios externos e internos y restaurar las condiciones necesarias para reiniciar el proceso de crecimiento económico. Se anunciaron diversas medidas que determinaban las orientaciones básicas del proceso de ajuste. Dichas medidas incluían una modificación del sistema de cambios múltiples, con el objeto de atenuar la apreciación del tipo de cambio. Esto se hizo a través de la transferencia de un mayor volumen de importaciones del tipo de cambio anterior (Bs/US\$ 4.30) a uno más realista Bs/US\$ 7.50.

Sin embargo, dada la necesidad de mantener controlada la inflación, se mantuvo el tipo de cambio anterior para una cuota fija de alimentos e importaciones de productos médicos y farmacéuticos. Por su parte, algunos bienes no esenciales debieron ser importados al tipo de cambio libre. Adicionalmente, el tipo de cambio para las exportaciones de petróleo y acero e importaciones de esos sectores se elevó a Bs/US\$ 6.00 con el objeto de garantizar la autonomía financiera de Petróleos de Venezuela y, al mismo tiempo, atenuar las pérdidas ocasionadas por los diferenciales en los tipos de cambio en el Banco Central. Además, los precios internos de la gasolina y otros productos petroleros fueron elevados más de 100 por ciento en promedio, con el objeto de reflejar sus costos reales de producción e inducir a un uso más racional.

Dicho programa generó, en 1984, un superávit corregido del sector público consolidado de más de 3 por ciento del producto interno ocasionado esencialmente por un programa de austeridad en el propio sector público y la modificación del sistema de cambios múltiples (tomando en consideración que el sector público es el exportador neto de la economía).^{3 4} Por ello, el producto real cayó en 1.4 por ciento y la desocupación aumentó al pasar de 10.2 por ciento a 13.3 por ciento. Consecuentemente, se alcanzó un relevante superávit en cuenta corriente de US\$ 4 972 millones y en balanza de pagos de US\$ 2 405 millones. Este resultado se explica por el menor déficit en cuenta de capital, lo cual permitió compensar la reducción en el superávit de cuenta corriente, particularmente como consecuencia de la disminución del ingreso petrolero. Con respecto a la cuenta de capital la disminu-

ción del déficit fue ocasionada por una reducción de las salidas de capitales.

Por su parte, el superávit corregido del sector público consolidado estuvo determinado, además, por un aumento de las utilidades cambiarias en casi 6 por ciento del producto interno bruto, y una caída en la inversión pública en más de 4 por ciento del producto interno bruto, a pesar del incremento de las transferencias de capital a los entes descentralizados, debido a la aplicación del nuevo tipo de cambio a sus obligaciones externas.

Una vez generados estos recursos financieros públicos, las autoridades económicas decidieron en 1985 estimular la actividad económica interna, particularmente los sectores ligados a la construcción, mediante un incremento en la inversión pública real. Así, se trató de instrumentar una política expansiva contracíclica de índole fiscal dirigida a proyectos con altos coeficientes de generación de empleo en sectores productivos y servicios sociales básicos. Este diseño de política estuvo unido a una política monetaria restrictiva coordinada con la expansión fiscal, la cual no generó el efecto crowding-out ya que las tasas de interés se encontraban administradas.

La instrumentación de la política económica en 1985 en vez de producir una disminución del superávit corregido del sector público produjo un aumento a 4.9 por ciento del producto interno lo cual evidentemente no pudo evitar que el producto real continuara estancado al alcanzar un crecimiento de 0.3 por ciento a pesar del crecimiento satisfactorio observado en el sector agrícola, construcción (ocasionando por el aumento de la inversión pública) y manufacturero de bienes transables. Por su parte, la desocupación decreció a 12.1 por ciento debido a la mayor absorción por parte del sector privado y del sector informal ante una caída en la productividad. Por otra parte, en el sector externo se generó un superávit en cuenta corriente de balanza de pagos de US\$ 3 668 millones. Este resultado es consistente con la existencia de un superávit corregido del sector público consolidado y en el sector externo a pesar de existir un exceso de inversión privada sobre el ahorro privado. Un resumen de estos datos puede encontrarse en el Cuadro 1 en el Anexo Estadístico. Todo lo anterior demuestra que en el año 1985 se observaron cantidades sustanciales de recursos representados en el Cuadro 2 a través del Superávit Corregido del Sector Público Consolidado y el Superávit en Cuenta Corriente de Balanza de Pagos los cuales se mantuvieron ociosos.

b) *Período 1986-1988*

Por los resultados obtenidos en el año anterior, las autoridades económicas diseñaron un nuevo programa de inversiones, denominado Plan Especial de Inversiones Públicas 1986-1988. Por ello, estos años se caracterizaron por una política económica expansiva contracíclica permanente de índole fiscal financiada parcialmente con emisión de

bonos públicos adquiridos por el Banco Central. Esta política se instrumentó en un contexto de fuerte deterioro de las cuentas externas, ocasionado por dos razones:

- i) la inestabilidad en el mercado petrolero que produjo una caída en el precio promedio del petróleo; y
- ii) el compromiso de cancelar totalmente las obligaciones externas.⁵

Durante estos tres años se observó un ritmo expansivo de la actividad económica interna, ya que el crecimiento anual del producto interno real fue de 6.3 por ciento, 3.0 por ciento y 6.3 por ciento, respectivamente. Esta situación, como se desprende del Cuadro 1, fue consecuencia de la sistemática orientación expansiva de la política fiscal ya que el déficit corregido del sector público consolidado alcanzó 3.6 por ciento, 5.1 por ciento y 6.9 por ciento del producto interno, a pesar del retraso que presentó la ejecución del Plan de Inversiones. Por el lado monetario, ocurrió un incremento en la demanda de dinero, consecuencia del crecimiento en el producto real a pesar del aumento de la tasa de interés interna.⁶ Adicionalmente, con el objeto de evitar el efecto inflacionario de política fiscal, las autoridades monetarias instrumentaron una mesa de dinero en el propio Banco Central para drenar recursos financieros de la economía haciendo la política monetaria marcadamente contractiva. Esto evitó la aceleración inflacionaria por razones de demanda. Evidentemente, ello generó un efecto crowding-out sobre la inversión privada debido a la elevación de la tasa de interés nominal interna.

Este resultado provocó que, en 1988, la tasa de desocupación cayera a 6.9 por ciento y la inflación se acelerara a 35.5 por ciento. Se debe tener presente que esta aceleración inflacionaria fue provocada por factores de costo, como: la modificación del tipo de cambio nominal en diciembre de 1986 y el aumento compulsivo de los sueldos y salarios en abril de 1987. Por ello, en este caso no se puede decir que el déficit público generó inflación ya que los excesos de demanda fueron cubiertos con aumentos de la oferta interna e importaciones. Con respecto al sector externo, la balanza de pagos fue altamente deficitaria provocada por un déficit en cuenta corriente de US\$ 5 809 millones y en cuenta de capital de US\$ 2 215 millones, generando que las reservas cayeran significativamente.

Desde el punto de vista fiscal, la inestabilidad en el mercado petrolero produjo una caída en los ingresos fiscales y el mantenimiento de los planes de inversión fueron parcialmente compensados por el incremento en la recaudación proveniente de las utilidades cambiarias, y de la depreciación del Bolívar en el mercado cambiario. Además, se modificó esencialmente la Ley de Impuesto sobre la Renta con el fin de incrementar la captación de ingresos internos.

A raíz de lo anterior, en diciembre de 1986 las autoridades anunciaron una serie de medidas económicas de importancia, entre las cuales estaba la devaluación de la moneda a Bs./US\$ 14.5. Este hecho hizo que el sector público consolidado recibiera recursos adicionales provenientes de los beneficios de la devaluación y de una mayor recolección impositiva. Por su parte, el sector privado fue el más perjudicado por el aumento, luego de la devaluación, de las erogaciones requeridas para cancelar las importaciones y las obligaciones externas, medidas en moneda nacional. Esto afectó negativamente la demanda agregada interna.

Por tanto, en estos años (1986-1988) se observó una sobreutilización de los recursos disponibles en la economía venezolana ya que existió un sustancial déficit corregido del sector público consolidado con un exceso de la demanda de inversión privada real sobre las disponibilidades de ahorro, lo cual produjo evidentemente, como se demuestra en el Cuadro 2, un resultado negativo en cuenta corriente.

c) *Período 1989-1991*

En 1989, las nuevas autoridades económicas aplicaron un cambio fundamental en el manejo de la política económica como estrategia para superar los desequilibrios macroeconómicos fundamentales provenientes de los años anteriores.

Este nuevo esquema se basó esencialmente en la utilización del sistema de precios como método de asignación de recursos. En esencia, este programa económico, entre otras medidas, contemplaba:

- i) el establecimiento de un nuevo sistema cambiario con una tasa de cambio única y flotante aplicable a todas las transacciones;
- ii) fijación de niveles máximos y mínimos (a través de un amplio margen) para las tasas de interés acordes con los niveles inflacionarios experimentados en la economía venezolana;
- iii) liberación de los precios internos;
- iv) una reforma comercial que fijó la tasa arancelaria máxima en 80% en 1989, la cual sería reducida a 20% en los próximos cuatro años y el número de tasas arancelarias a un número no mayor de cuatro;
- v) reforma del sistema tributario, la cual establece una disminución de la tasa a ser aplicables a las personas y a las corporaciones;
- vi) reforma del sector financiero con miras a mejorar la eficiencia en la intermediación financiera; y

vii) instrumentación de un programa de privatización de empresas públicas, mejoras en la eficiencia de las empresas públicas y modificaciones importantes en la fijación de tarifas de dichas empresas.

Por ello, se generó una reducción significativa de la actividad económica real ya que el producto interno real cayó en 8.3 por ciento que provocó un incremento en la desocupación a 9.6 por ciento y una aceleración inflacionaria a 84.4 por ciento en 1989. En contraste, se observaron resultados menos desfavorables en cuenta corriente ya que alcanzó un superávit de US\$ 2 161 millones y en balanza de pagos, un déficit de US\$ 1 055 millones. Por su parte, el sector público consolidado mostró un déficit corregido de 1.4 por ciento del producto interno ocasionado por el déficit cuasifiscal producto del inconveniente de las obligaciones externas de corto plazo sobre las cuales el Banco Central tuvo que reconocer parcialmente el subsidio cambiario. No obstante, el sector público consolidado registró durante 1989 una notable reducción de su déficit corregido a través de mayores ingresos corrientes luego de la modificación del régimen cambiario, el mayor volumen de exportaciones petroleras y el incremento de los ingresos de las empresas públicas no-financieras por el aumento en las tarifas de los servicios públicos. A pesar de los ajustes antes mencionados, existió aún en este año 1989 un exceso de recursos en la economía.

En 1990, se observó un repunte en la actividad económica al observarse un crecimiento de 6.5 por ciento como consecuencia del aumento significativo de la actividad petrolera y fiscal producto de los recursos adicionales recibidos por la situación del Medio Oriente, en el marco de la continuación del proceso de ajuste. Lo anterior mejoró notablemente la situación fiscal ya que produjo un superávit corregido en el sector público consolidado de 0.2 por ciento del producto interno. Asimismo, este proceso generó que la inflación decreciera hasta alcanzar 36.5 por ciento producto de la superación de los impactos significativos del ajuste, y la desocupación se incrementó a 9.9 por ciento, tal como se desprende del Cuadro 1.⁷ Asimismo, el sector externo se vio reforzado debido a un superávit en cuenta corriente de US\$ 8 279 millones, producto de la situación petrolera antes mencionada y en balanza de pagos de US\$ 3 225 millones a pesar del déficit substancial en cuenta de capital de US\$ 3 294 millones.

Al mismo tiempo, las diversas acciones de política monetaria trataron de apoyar al proceso de ajuste dentro de un marco de estabilidad del tipo de cambio e inflación. Para ello, se incentivaron depósitos en la mesa de dinero del Banco Central de Venezuela a través de la elevación de su tasa de interés y la colocación de los bonos cero-cupón (de estabilización macroeconómica) del Banco Central con alto rendimiento.⁸ Estas operaciones trataron de drenar recursos financieros excedentarios de la economía. Evidentemente, ello creó las

condiciones para que la tasa de interés se elevaran significativamente afectando los proyectos de inversión privada. Este hecho incide en el proceso de ajuste y su resultado esperado de mediano plazo de crecimiento sin inflación. Por ello, se observa en el Cuadro 2, que existieron suficientes recursos en la economía durante ese año.

Como continuación del año anterior, el año 1991 ha mostrado una acentuada actividad económica como consecuencia de la fuerte actividad fiscal, financiada parcialmente por los recursos adicionales recibidos de la actividad petrolera del año anterior y la colocación de títulos públicos en el Banco Central. Este hecho ha provocado que los saldos monetarios reales existentes en la economía hayan aumentado significativamente. Lo anterior, ha presionado al Banco Central para continuar en sus operaciones de mercado abierto para atenuar la depreciación del tipo de cambio, y en consecuencia, las presiones inflacionarias. Este hecho generó para 1991 un crecimiento del producto interno real de 10.4 por ciento, aunado a un superávit corregido en el sector público consolidado de 0.7 por ciento del producto, generando una inflación (menor que la del año anterior) de 31.0 por ciento y un desempleo de 8.7 por ciento. En el sector externo, se observó un superávit en cuenta corriente de US\$ 1 663 millones resultado muy inferior al del año anterior, y en balanza de pagos de US\$ 3 327 millones, producto de un superávit en cuenta de capital de US\$ 4 086 millones. (Cuadro 1). Para el desarrollo de 1991 han existido recursos suficientes en la economía (representado por los superávit observados en los sectores público y externo) para cubrir los excesos de demanda generados recientemente. (Cuadro 2)

II. POLITICA FISCAL, GASTO SOCIAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

En el capítulo anterior, se analizó la evolución de la economía venezolana y el rol de la política fiscal en la determinación de los desequilibrios existentes. A partir de allí, se puede hacer evidente, que estos desequilibrios han producido distorsiones sociales al final de la década de los años 80. Esta situación, adicionalmente, se ha visto influenciada por el comportamiento del gasto social durante el período entre 1976 y 1985, el cual mostró una menor participación relativa con respecto al total del gasto público.⁹

Por otra parte, los resultados macroeconómicos antes mencionados muestran que las modificaciones de las variables reales implican que existe algún individuo o grupos de individuos en la economía con menor capacidad de compra. Esta situación ha traído un impacto redistributivo desfavorable. Esta consecuencia puede manifestarse a través de los cambios en la participación de la remuneración del trabajo y del capital en el producto interno total, y cambios en la distribución personal del ingreso, entre otras maneras.^{10 11} Este efecto distributivo usualmente trata de enfrentarse a través de transferencias esencialmente en las áreas de educación, sanidad y asistencia social (i.e. salud) y desarrollo urbano (i.e. vivienda).¹²

En general, se ha observado en diversos países que el área fiscal ha formado parte esencial de los programas de ajuste instrumentados. Dentro de este marco, el gasto social es aquel que ha atenuado esencialmente el impacto distributivo del ajuste. Venezuela, por su parte, mantuvo su nivel de gasto público (presupuestado) dirigido a los sectores sociales (i.e. educación, salud y vivienda) como porcentaje del total de los gastos presupuestados y como porcentaje del producto interno en más de 6 puntos anuales en promedio hasta 1988, como puede observarse en los Cuadros 3 y 4. No obstante, en 1989 y 1990 dicho gasto disminuyó como porcentaje del producto en un punto en promedio anual. Este comportamiento se modificó sustancialmente en 1991 al representar 7.78 por ciento del producto interno bruto.

Específicamente, el gasto social se concentró siempre en las prestaciones sociales. Por tanto, el gasto dirigido a insumos para la atención (como son: expansión de infraestructura, dotación y mantenimiento) fue sustancialmente pequeño. En el sector educación, según García (1988), se destaca la inapropiada distribución del gasto ya que recibe una mayor proporción de recursos la educación universitaria en vez de la educación pre-escolar lo cual demuestra un comportamiento

realmente regresivo. Por otra parte, en el caso de salud se destaca la concentración del gasto en programas evidentemente con poco efecto colectivo como la atención médica curativa en vez de la actividad médica preventiva. Por último, en cuanto a la seguridad social se hace evidente, de nuevo, la regresividad del gasto ya que se beneficia directamente a los asalariados por encima de los más pobres.

En detalle, se debe mencionar que a partir de 1985 los gastos sociales corrientes aumentaron consecuencia del incremento de las transferencias producto del aumento de los recursos asignados para subsidios al consumo y la Educación Superior. Además, se hicieron transferencias significativas a las entidades regionales y a varios entes descentralizados, los cuales produjeron un efecto redistributivo indirecto. Lo anterior determinó que la distribución factorial del ingreso no se viera afectada significativamente al mantenerse la distribución del ingreso para el trabajo en 47 por ciento y para el capital en 53 por ciento, tal como se demuestra en el Cuadro 5. Lo mismo se podría mencionar de la distribución familiar del ingreso la cual se exhibe en el Cuadro 6.

Para los años 1986-1988, los gastos sociales se vieron determinados de manera decisiva por la instrumentación del Bono Compensatorio y la Contratación Colectiva de Maestros. Asimismo, las transferencias que se realizaron a los distintos entes públicos y privados (con fines sociales) fueron significativas cuyo destino final fue únicamente subsidiar social y económicamente al sector privado. Estas transferencias se dirigieron a las Universidades Nacionales, Colegios e Institutos de Educación Superior (públicos y privados), Instituto Nacional de Nutrición (INN) (ente público), Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), (ente mixto), Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) (ente mixto) y otros programas sociales públicos específicos. La estructura sectorial de los gastos en educación, salud y vivienda puede observarse en el Cuadro 3. No obstante, a pesar del aumento en los gastos sociales totales y per cápita, ellos decrecieron en términos reales y como porcentaje del producto, como se puede observar en el Cuadro 4. Todo lo anterior, hizo que la distribución factorial y familiar del ingreso no se vieran afectadas significativamente como puede demostrarse a través de los Cuadros 5 y 6.

Como consecuencia del programa de ajuste de 1989, se ha producido, durante 1989-1991, un efecto importante sobre la distribución factorial a través de la disminución de la participación del trabajo dentro del producto interno total.¹³ No obstante, se puede observar que la distribución personal del ingreso ha sufrido una modificación interna relevante ya que la población de menores ingresos (1^{er.} al 3^{er.} decil) e ingresos medios (4^{to.} al 7^{mo.} decil) reciben casi 1 por ciento más del ingreso total. Esto ocurre por la disminución de la concentración de ingresos en los deciles más altos (8^{vo.} a 10^{mo.} decil) en la misma proporción, como se desprende del Cuadro 6.

Estos efectos se han atenuado a través de la ejecución de programas sociales destinados a atender las necesidades prioritarias de la población y basado en la estrategia de enfrentamiento de la pobreza. El financiamiento de dichos programas se ha realizado a través de un aumento significativo de recursos públicos dirigidos a ellos. Esto puede observarse claramente en el Cuadro 4 donde se muestran los gastos sociales totales medidos en términos nominales, reales, per cápita y como porcentaje del producto.

Estos programas se han dirigido, esencialmente, a las áreas de nutrición (representada por la beca alimentaria, el bono lácteo y el bono de cereales), salud materno-infantil conocido como PAMI (Programa Ampliado Materno Infantil), y hogares de cuidado diario y educación pre-escolar y básica (representado por útiles¹⁴ y uniformes escolares). Adicionalmente, se ha instrumentado el Programa de Apoyo a la Economía Popular el cual tiene por objeto la generación y mantenimiento del empleo existente, el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población beneficiada y el fortalecimiento de las iniciativas económicas populares a través del apoyo a los microempresarios, a las cooperativas y al abaratamiento del consumo familiar a través de ferias.

Las características principales de estos programas son:

- i) coberturas poblacionales masiva;
- ii) expansión acelerada en plazo muy corto lo cual representa una alta capacidad de respuestas;
- iii) aprovechamiento de la estructura institucional ya existente; y
- iv) gastos administrativos muy reducidos.

Específicamente, se espera que la beca alimentaria, el bono lácteo, la dotación de útiles y uniformes escolares y el bono de cereales cubran a casi 70 por ciento del número de alumnos beneficiados para 1991. Esta cifra quizás puede alcanzar 80 por ciento, según estadísticas oficiales, de acuerdo al Cuadro 7, para 1992. Por su parte, la población cubierta por servicios de salud materno-infantil se estima que alcanzó más de 2 millones de usuarios para 1991 o 67 por ciento de la población potencial. Se espera, además, que dicha cifra alcance más de 3 millones de personas en 1992. (Cuadro 8) Adicionalmente, con respecto al plan de extensión masiva de los hogares de cuidado diario se ha observado un aumento sustancial en su cobertura a través del número de niños atendidos alcanzando más de 150 000 en 1991 y se espera que alcance, según cifras oficiales casi 240 000 para 1992. (Cuadro 9) Asimismo, las familias atendidas por los programas de subsidios a la población escolarizada ha aumentado considerablemente alcanzando en 1991 más del 50 por ciento de cobertura del total de las familias potencialmente beneficiarias. Este porcentaje se espera que aumente en 1992. (Cuadro 10)

Este manejo fiscal hace evidente los deseos de las autoridades por generar mayor equidad dentro del sistema económico luego de la

aplicación del programa de ajuste macroeconómico. Por ello, las transferencias corrientes para el ajuste salarial, subsidios a la adquisición de viviendas de interés social, pasaje estudiantil, la ejecución del Plan de Enfrentamiento de la Pobreza y las aportaciones a organismos públicos tuvieron un comportamiento determinante. Esto puede observarse claramente en el Cuadro 11 donde se observa que el gasto social total (del Gobierno Central y los Gobiernos Estaduales) respecto del presupuesto total disponible se ha mantenido cerca del 60 por ciento, y por encima de 15 puntos del producto interno. No obstante, los resultados no han sido aún satisfactorios.

Adicionalmente, se puede observar que la evolución de los gastos sociales ha creado inconvenientes para el suministro adecuado de los servicios públicos sociales. Esto se demuestra claramente cuando se compara Venezuela con países con un similar ingreso per cápita donde se observa que: la cobertura de la educación secundaria es baja, los niveles de vacunación de los niños han venido decreciendo y el Sistema Nacional de Salud se encuentra cerca al colapso general. Según Cartaya-García (1990), Venezuela se encuentra para 1987, ubicado debajo de Brasil, Panamá, Cuba y Chile en el peso de los niños al nacer; y debajo de Cuba, Chile, Trinidad-Tobago, Costa Rica, Argentina y Panamá en las tasas de mortalidad de niños por debajo de cinco años. Cartaya-Márquez (1990).

Finalmente, en base a la Encuesta de Hogares, se puede demostrar que la proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza ha crecido significativamente de 24 por ciento en 1981 a 59 por ciento en 1990. Además, el cálculo de la intensidad de la pobreza (i.e. la distancia entre los ingresos de las familias pobres y la línea de pobreza) mostró los mismos resultados para los años 80, al pasar del 36 por ciento en 1981 a 47 por ciento en 1990. Márquez (Coord.) (1991). Por otra parte, la distribución del ingreso en Venezuela ha mostrado una modificación importante ya que "el cambio del coeficiente de Gini entre 1981 y 1990 fue equivalente a una transferencia de 4 por ciento del ingreso (a precios de 1990) de los hogares pobres a los más ricos." Esto pueden constatare también en la asimetría observada en 1987 cuando "el 20 por ciento más rico de la población recibía 49.4 por ciento del ingreso total mientras que el 20 por ciento más pobre sólo recibía el 4.9 por ciento." Márquez (Coord.) (1991). Esta situación se ha mantenido hasta 1989. No obstante, el año 1990 muestra resultados más alentadores ya que el 20 por ciento más rico de la población recibió 47.9 por ciento del ingreso total y el 20 por ciento más pobre sólo recibió el 5.1 por ciento. (ver Cuadro 5) Evidentemente, esto hace que la distribución del ingreso sea aún desigual.

III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991¹⁵

La reforma tributaria en Venezuela se planteó, inicialmente en 1989, a través de la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta y el establecimiento de un Impuesto al Valor Agregado. El primer impuesto ayudaría a mejorar la equidad fiscal y el segundo sería utilizado para mejorar la recaudación impositiva. Sin embargo, el Congreso Nacional decidió discutir únicamente la Reforma Parcial de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial, en el mes de Agosto de 1991.¹⁶ Por otra parte, la discusión sobre el Impuesto sobre el Valor Agregado fue pospuesta por considerarlo inapropiado dada la situación económica del país. Finalmente, se ha comentado que el Impuesto sobre el Valor Agregado se instrumentará finalmente en 1994, luego de la culminación del proceso electoral de 1993.

Esta reforma de 1991 trata de modificar, de nuevo, los cambios legales de 1986 los cuales establecieron tarifas progresivas de impuesto, a los niveles altos de ingreso y para las rentas menores de US\$ 35 000 al tipo de cambio de Bs/US\$ 14.50 hubo una rebaja de tasa considerable. Adicionalmente, la Ley de 1986 presentó una reforma importante en las rentas que obtenían en el exterior tanto los venezolanos como los extranjeros residentes en el país las cuales serían ahora gravadas; la consolidación de balances para declarar cuando las sociedades estaban vinculadas entre sí por tratarse de los mismos accionistas o parientes de ellos, y el asunto de los desgravámenes domésticos que se restan de la renta de toda persona natural residente en el país, los cuales fueron considerablemente ampliados.

De manera que, la nueva Ley de 1991 modifica ahora a la Ley anterior en diversos aspectos. Las modificaciones más importantes pueden resumirse en: i) Se reducen las tarifas de impuesto sobre la renta aplicables tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas; ii) Se elimina el sistema de exoneraciones y se amplían parcialmente la exenciones previstas en la Ley; y iii) Se introducen los conceptos de Ajuste Inicial por Inflación y de Reajuste Regular por Inflación, ajustes éstos que se tiene en cuenta para determinar la renta gravable de los contribuyentes.¹⁷

A continuación se detallan cada uno de los cambios importantes antes mencionados.

- i) Se rebaja sustancialmente la tarifa aplicable a las personas naturales y se reduce a ocho el número de tramo comprendidos en

esta tarifa. Adicionalmente, en el caso de las personas naturales residentes en el país se exime de impuesto su enriquecimiento neto anual cuando éste no exceda de 50 salarios mínimos mensuales urbanos. Actualmente, el salario mínimo mensual urbano ha sido fijado en Bs. 6 000 (US\$100 al tipo de cambio de Bs/US\$ 60) de acuerdo con Decreto N° 1 585.

Adicionalmente, se reduce la tarifa aplicable a las compañías anónimas a las sociedades o corporaciones extranjeras que sea la forma que revistan; y a las asociaciones, fundaciones, corporaciones y demás entidades jurídicas o económicas no citadas anteriormente. Los tramos previstos en esta tarifa se reducen a solamente dos.

Las reducciones de estas tasas marginales de impuestos pretenden: a) que aumenten el rendimiento de los factores de producción, su nivel de utilización y, en consecuencia, el producto interno total; b) que aumente la recaudación fiscal en base a lo planteado en a); y c) hacer competitivas las tasas de impuestos del país con respecto a los países vecinos. Como puede desprenderse de los aspectos anteriores, el efecto macroeconómico de esas modificaciones debe producirse en el mediano plazo ya que sus efectos dependen de las elasticidades de oferta y demanda de los factores de producción. Dichas elasticidades son muy pequeñas en el corto plazo, y van aumentando progresivamente en el mediano plazo. En el corto plazo, la reducción de las tasas marginales de impuesto puede tener un efecto fiscal significativo debido a la reducción de los ingresos fiscales. Adicionalmente, se debe tener presente que la modificación de las tasas marginales de impuesto no sólo afecta el nivel de utilización del factor sino también la decisión de invertir en capital (humano y no-humano) lo cual determinará el acervo futuro de los factores de producción.¹⁸

- ii) La nueva Ley elimina la facultad discrecional del Ejecutivo Nacional de conceder rebajas de impuestos y conserva únicamente aquellas rebajas que están previstas y concedidas expresamente en la Ley. Es importante mencionar que, se concede una rebaja de impuesto del 10% del monto de las nuevas inversiones que se efectúen en los 5 años siguientes a la vigencia de la Ley. Además, se concede la rebaja también a las personas jurídicas titulares de enriquecimientos derivados de actividades mineras, del manejo racional de bosques y establecimiento de plantaciones forestales, generación y distribución de energía eléctrica, turística, telecomunicaciones, industriales, distintas de hidrocarburos y actividades conexas representadas en activos fijos, distintos de terrenos, que no hayan sido utilizados anteriormente en el país por otras empresas. Igual rebajas se concede a los titulares de enriquecimientos provenientes de las actividades de transporte y de enriquecimientos provenientes de la industria

de la construcción por las nuevas inversiones hechas en equipos no utilizados anteriormente en el país por otras empresas.

Además, se concede a las personas jurídicas una rebaja de impuesto del 10% del monto de las nuevas inversiones en investigación y desarrollo que se efectúen en los 5 años siguientes a la vigencia de la Ley, orientadas a mejorar la productividad o la producción de nuevos bienes y que realicen inversiones destinadas a eliminar o evitar la contaminación del medio ambiente.

Estas disposiciones pueden tener un efecto macroeconómico significativo debido a la disminución adicional de la tasa marginal (efectiva) de impuesto y por el efecto positivo sobre los programas de inversión privada. No obstante, en Venezuela no se conocen efectos macroeconómicos de este tipo de medidas debido a que es la primera vez que aparecen en la Ley. En otros países, se han comprobado que estas disposiciones son relevantes.

Con respecto a los Desgravámenes y las Rebajas de Impuestos a las personas naturales, esto se puede encontrar en el Anexo 1.

- iii) Este aspecto introduce por primera vez en la Ley de Impuesto sobre la Renta, el concepto de ajustes de los activos y pasivos de acuerdo con la inflación para determinar la renta neta gravable.

Estas normas se aplican a todos los contribuyentes que realicen actividades comerciales, industriales y quienes se dediquen a realizar actividades bancarias, financiera, de seguros y reaseguros, o a la explotación de minas e hidrocarburos y a actividades conexas tales como de refinación y transporte, y que estén obligados a llevar libros de contabilidad. Asimismo, se crea un Registro de los Activos Revaluados en el cual deben inscribirse todos los contribuyentes.

Por otra parte, el Sistema de Ajustes por Inflación se aplica a los activos y pasivos no monetarios los cuales, de acuerdo con la Ley son aquellas partidas del balance general del contribuyente que por su naturaleza o características son susceptibles de protegerse de la inflación, tales como terrenos, construcciones, maquinarias, vehículos, instalaciones, inventarios, inversiones y los créditos y deudas reajustables o en moneda extranjera. Se aplica igualmente a las concesiones mineras, derechos de fabricación, derechos de marcas y patentes de invención y derechos de usufructo; a los inventarios distintos de mercancías y a otras inversiones en activos no monetarios (distintos de títulos valores y gastos de organización), aplicados por el contribuyente en el objeto, giro o actividad productiva.

Quedan excluidos del sistema de ajustes por inflación: 1) Los activos y pasivos monetarios; 2) Los títulos valores (i.e. de acuerdo con la Ley de Mercado de Capitales, títulos valores son las acciones de sociedades, las obligaciones y demás títulos emitidos en masa que posean iguales características y otorguen los mismos derechos dentro de su clase); y 3) Los gastos de organización.

Esta norma establece la obligación de una actualización extraordinaria de sus activos y pasivos no monetarios la cual servirá como punto de partida al sistema de Ajustes por Inflación. Esto traerá como consecuencia una variación en el monto del patrimonio neto para esa fecha.

Los contribuyentes sujetos al Sistema de Ajustes por Inflación deberán inscribirse en el Registro de los Activos Revaluados y deberán pagar una tasa del 3% sobre el valor del Ajuste Inicial por Inflación de los activos fijos depreciables. Esta tasa se puede pagar hasta en tres porciones iguales y consecutivas en sucesivos ejercicios fiscales a partir de la inscripción en el registro.

El Ajuste Inicial por Inflación se debe realizar tomando como base de cálculo la variación ocurrida en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Area Metropolitana de Caracas, elaborado por el Banco Central de Venezuela, entre el mes de la adquisición del activo que se trate y el mes correspondiente a la revaluación. Si la adquisición fuere anterior al 1 de enero de 1950, se considera que se efectuó en enero de 1950. El nuevo valor resultante de la revaluación de los activos fijos deberá depreciarse o amortizarse en el período originalmente previsto para los mismos. Sólo se admitirán para el cálculo del impuesto, cuotas de depreciación o amortización para los años faltantes hasta concluir la vida útil de los activos.

A partir del 1 de enero de 1993 los contribuyentes sujetos al Sistema de Ajustes por Inflación deben ajustar, al cierre de cada ejercicio gravable, sus activos y pasivos no monetarios, (excluidos los títulos valores), y determinar el incremento o disminución del patrimonio resultante de dicho ajuste. El monto del ajuste se acumulará en la partida de "Ajuste por Inflación" conciliación fiscal que se tomará en consideración a los efectos la determinación de la renta gravable.

Además, de acuerdo con el Artículo Nº 113, el Banco Central de Venezuela debe publicar en dos de los diarios de mayor circulación del país, en los primeros 10 días de cada mes a partir de enero de 1992, la variación del mes anterior del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Area Metropolitana de Caracas. Si el Banco Central de Venezuela no hubiera publicado el IPC se deberá usar la variación con

un retraso de un mes en relación con el período efectivo que se trate de medir. El Artículo Nº 116, a su vez, prevee que el Banco Central de Venezuela, dentro de los 10 días del mes de enero de cada año a partir de 1992 deberá publicar la serie de los IPC desde el 1 de enero de 1950 hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Finalmente, se pueden presentar algunos breves comentarios acerca de la Reforma Tributaria los cuales se pueden desarrollar en dos ámbitos: i) el macroeconómico; y ii) el distributivo.

En el área macroeconómica, la presente reforma representa un hecho delicado para el futuro económico del país, en general, y el fiscal, en particular. La presente reforma tributaria que posee como característica básica una disminución de las tasas marginales de impuestos directos para personas naturales y jurídicas implicará una disminución en la recaudación futura de la Tesorería Nacional haciendo su situación financiera apremiante para 1992-1993. Este hecho podría solventarse si se hubiera aprobado el Impuesto sobre el Valor Agregado. No obstante, su instrumentación ha sido pospuesta hasta 1994.¹⁹

Aún cuando la participación de la tributación directa (personal y corporativa) es pequeña con relación a la carga fiscal bruta total, estos recursos tienen que alcanzarse a través de otros mecanismos explícitos (otros impuestos o eliminación de subsidios) o a través de un impuesto tácito (impuesto inflación). Si esta situación se presenta dentro del marco de una política fiscal expansiva, como la que se encuentra en aplicación desde 1990, la situación se hace aún más difícil.²⁰

Este hecho que implicará, para 1992-1993, un aumento de la brecha fiscal que requerirá su monetización lo cual podrá acelerar un desequilibrio acentuado en el sistema económico. De lo contrario, requerirá una participación activa de la autoridad monetaria haciendo el efecto crowding-out más relevante por el aumento de las tasas de interés y, al mismo tiempo, una mayor apreciación del tipo de cambio afectando la participación del sector privado dentro del producto interno y la viabilidad de la estrategia de crecimiento económico diversificado de mediano plazo. Por tanto, una decisión como la anterior, puede llevarnos a perder ciertos equilibrios macroeconómicos previamente alcanzados. Por ello, pareciera que este proyecto de reforma adolece de un análisis económico profundo. Sin embargo, en el mediano plazo, esta reforma podría apoyar una mejor asignación de recursos en la economía por los cambios en el rendimiento de los factores de producción. Esto provocará una reasignación factorial en la economía producto de los nuevos precios relativos.

En el área distributiva, se tiene que la Reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta que redujo las tasas de impuesto implica una menor regresividad del impuesto. Este hecho traería, unido al aumento de nuevos desgravámenes ya comentados, como consecuencia una mayor

equidad fiscal en el sistema tributario. Por tanto, ello debe ayudar a mejorar a distribución del ingreso del país en el corto plazo. No obstante, se debe tener mucho cuidado con el impuesto inflación el cual representará el déficit no cubierto.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo tuvo como objetivo analizar el efecto de la política fiscal sobre los equilibrios macroeconómicos básicos y la distribución del ingreso. Estos efectos son muy diferentes tomando en consideración el período en que se realice el análisis. Así, para el período 1985-1988 el efecto de la política fiscal sobre los equilibrios macroeconómicos fue positiva, sin mayores impactos distributivos, debido a la existencia de suficientes recursos en la economía para financiar un desequilibrio por cantidades. La situación fue diferente en el período 1989-1991 debido esencialmente a los posibles impactos distributivos del programa de ajustes instrumentado. No obstante, su efecto ha sido apropiadamente atenuado por los programas de transferencias ejecutados por las autoridades económicas.

Por último, se presentaron los recientes cambios que se aprobaron en la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Estos cambios fueron significativos ya que redujeron las tasas de impuestos personales y corporativos tratando de generar una mayor equidad impositiva. No obstante, dicha reforma puede provocar un efecto significativo sobre los ingresos fiscales en el futuro inmediato. Dada esta situación, si se mantiene el mismo esquema de política económica, se podrían producir desequilibrios macroeconómicos importantes que afectarían la estabilidad económica futura.

Notas

¹ Otros desequilibrios incluyen todas aquellas situaciones donde la oferta y la demanda del bien analizado en su mercado respectivo no sean iguales. Estos incluyen los desequilibrios restantes, como esencialmente son: el desequilibrio monetario, el desequilibrio en el mercado laboral y el desequilibrio en el mercado cambiario.

² No obstante, se debe tener presente que esta concepción no es estricta y puede ser inconveniente ya que pueden elaborarse diferentes escenarios económicos con los que se puedan realizar análisis que parecieran contradictorios. Por otra parte, siguiendo a Buitier (1985), se debe mencionar la no existencia de mediciones apropiadas de déficit fiscal que, a su vez, sean consistentes con una medida del impulso fiscal proveniente de un modelo macroeconómico que considere las

interrelaciones relevantes existentes en la economía. Sin embargo, estas consideraciones están fuera del alcance de este trabajo.

³ Dada esta estructura del sector exportador, en el que el sector público representa más del 90 por ciento de las exportaciones totales del país, una modificación del sistema cambiario que produzca una devaluación provocará un efecto redistributivo del sector privado hacia el sector público. Este hecho refleja lo planteado por Díaz-Alejandro (1963) y Krugman-Taylor (1987). Este punto ha sido discutido para el caso venezolano en Velázquez (1989).

⁴ Superávit (ó Déficit) Corregido del Sector Público Consolidado se refiere al superávit operacional del sector público consolidado restándole (o sumándole) el déficit cuasifiscal del Banco Central. Velázquez (1991b), pp. 55-58.

⁵ Velázquez (1991b).

⁶ Evidentemente, el incremento de esta última variable redujo la demanda de dinero.

⁷ La desaceleración inflacionaria ocurrió básicamente porque el impacto principal de la modificación de los precios más importantes de la economía (i.e. el tipo de cambio, la tasa de interés y el precio de los bienes y servicios) que provocó el shock de oferta de 1989 se supera en un año.

⁸ Los bonos cero-cupón (de estabilización macroeconómica) son pasivos emitidos por el Banco Central con el objeto de reducir la liquidez monetaria. Esto corresponde a las tradicionales operaciones de mercado abierto.

⁹ Evidencia de ello, es el comportamiento de los recursos asignados a los sectores de educación y salud en ese período. García, H. (1988).

¹⁰ Ambos tipos de distribución están fuertemente vinculados entre sí a través de la distribución de la riqueza (capital físico y capital humano). No obstante, no existe en Venezuela información acerca de la distribución de la propiedad del capital físico que nos permita hacer esta conexión. Márquez, G. (1991), p. 213

¹¹ Además de los indicadores antes mencionados se podrían incluir como indicadores del impacto redistributivo: los cambios en el salario real, cambios en la participación relativa del sector informal en el empleo total, y el número de familias debajo de la línea de pobreza.

¹² En este trabajo se considera como gasto social aquel que va dirigido a las áreas antes mencionadas. No obstante, en los reportes oficiales, este concepto debe incluir la seguridad social, ciencia y cultura y defensa nacional.

¹³ En el cálculo de la distribución factorial del ingreso hay que tener cautela debido a que la remuneración del capital incluye el sector petrolero que con modificaciones del sistema cambiario puede sobre-estimar el impacto distributivo de determinadas decisiones de política económica.

¹⁴ Esto incluye un programa de fortalecimiento de los servicios de atención materno-infantil de nivel primario, destinado a reducir la morbi-mortalidad materno-infantil, incrementando la cobertura de las consultas preventivas y suministrando alimentación complementaria.

¹⁵ Esta sección depende de Escritorio Calcaño-Vetancourt (1991).

¹⁶ Gaceta Oficial, N° 4 300 Extraordinario del 13 de Agosto de 1991. Además, Escritorio Calcaño-Vetancourt (1991), op.cit.

¹⁷ Adicionalmente, fueron eliminados: a) La gravabilidad de los ingresos obtenidos fuera del territorio nacional; b) La aplicación del impuesto sobre la renta a los dividendos y demás participaciones análogas; y c) La obligación de consolidar que establecía la Ley anterior. Estos aspectos estaban considerados en la Ley de 1986.

¹⁸ Canto, V. et. al., (1981) op. cit, pp.29-30.

¹⁹ Por lo anterior, se estima que la recaudación por la tributación directa, según estimaciones del Ministerio de Hacienda, caerá en 58 por ciento en 1992 con respecto a 1991.

²⁰ En la actualidad, el Poder Ejecutivo está poniendo una presión importante sobre el Poder Legislativo (Congreso Nacional) para la aprobación urgente de un Impuesto General a las ventas (con una tasa de 10 por ciento) y un Impuesto a los Activos (con una tasa de 2 por ciento) para cubrir la brecha fiscal. Estos tributos no han sido aprobados aún.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, "Informe Económico", Varios años.
- BUITER, W. (1985), "Some Thoughts on the Role of Fiscal Policy Stabilization and Structural Adjustment in Developing Countries", NBER-Yale University
- CANTO, V. et. al. (1981), "Tax Rates, Factor Employment and Market Production, in The Supply-Side Effects of Economic Policy", Federal Reserve Bank of St. Louis.
- CARTAYA, V.- GARCIA, H. (1990), "La Década de los Ochenta y La Infancia en Venezuela", Mimeo.
- CARTAYA, V.- MARQUEZ, G. (1990), "Mitigating the Social Costs of Adjustment Programs, Senior Policy Seminar Latin America: Facing the Challenges of Adjustment and Growth", E.D.I. -I.E.S.A.
- CEPAL (1991) "Nota sobre el Desarrollo Social en América Latina". Chile.
- CORBO, V. et. al. (1987), "Growth-Oriented Adjustment Programs", International Monetary Fund-World Bank.
- DIAZ-ALEJANDRO, C. (1963), "A note on the impact of devaluation and the redistributive effects", Journal of Political Economy.
- ESCOBAR, G. (1990), "El impacto de las finanzas públicas sobre la estabilidad cíclica y la distribución del ingreso en Venezuela". IESA.
- ESCRITORIO CALCAÑO-VETANCOURT (1991), "Nueva Ley de Impuesto sobre la Renta", Mimeo.
- GARCIA, H. (1988), "El Gasto Público Social en Venezuela". Mimeo. Noviembre.
- KRUGMAN, P. - L. TAYLOR. (1978), "Contractionary Effects of Devaluation", Journal of International Economics.
- MARQUEZ, G. (Coordinador) (1991), "Gestión Fiscal y Distribución del Ingreso en Venezuela". Noviembre. BID-IESA.

----- (1991), "Escaleras y Ascensores: La distribución del ingreso en la década de los ochenta", en Francés, A.- Dávalos, L. (eds.) Inflación, Ediciones IESA.

----- (1990), "The Recent Evolution of Public Expenditure in Education, Health and Housing in Venezuela", World Bank.

VELAZQUEZ, E. (1989), "Devaluación, Ahorro Público y Actividad Económica", en Mommer, B. - Nielsen, H.P. (eds.) Adiós a la bonanza? ILDIS- Nueva Sociedad.

----- (1991a), "Déficit Público y Base Monetaria en el contexto de un programa de estabilización de mediano plazo para Venezuela 1980-1996", Banco Mundial.

----- (1991b), "Déficit Público y Política Fiscal en Venezuela 1980-1990". Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD. Documento Nº 13. También, Colección de Estudios Económicos, Nº 14. Banco Central de Venezuela.

ANEXO 1

DESGRAVAMENES Y REBAJAS DE IMPUESTO

- a) Desgravámenes: 1) Se crea un nuevo desgravamen correspondiente a lo pagado por el contribuyente por concepto de medicinas ordenadas con répice para tratamiento médico o quirúrgico; 2) Se crea un nuevo desgravamen correspondiente a los pagos efectivamente realizados por el contribuyente por concepto de reparación de su propio vehículo; 3) Se aumenta el monto de las donaciones efectuadas en el año gravable para fines docentes, culturales, científicos, políticos, deportivos, religiosos y asistenciales que pueden deducirse sin autorización previa del Ejecutivo Nacional; 4) El desgravamen corresponde a lo pagado a institutos docentes en el país por el propio contribuyente y aumenta la edad de sus descendientes a 25 años. Adicionalmente, se establece que este último límite de edad no se aplicará en los casos de educación especial; y 5) Se elimina los desgravámenes por concepto de pago de impuestos municipales y estatales, servicios de electricidad, agua, teléfono y aseo domiciliario, y los pagos por servicios telefónicos. Adicionalmente, se elimina los desgravámenes correspondientes a Seguro Social Obligatorio, cuotas de intereses por préstamos obtenidos por el contribuyente para la adquisición del inmueble que le sirva de asiento permanente de su vivienda, pagos a institutos docentes en el país, pagos por conceptos de primas de seguros de vida, de cirugía, de hospitalización y de maternidad y de seguros de casco y responsabilidad civil para cubrir los accidentes derivados de tránsito de su propio vehículo.
- b) Rebajas: 1) La rebaja personal de impuesto se aumenta de Bs. 500 (US\$ 8) a Bs. 2 500 (US\$ 42); 2) La rebaja por cónyuge no separado de bienes se incrementa de Bs. 300 (US\$ 5) a Bs. 1 500 (US\$ 25); y 3) La rebaja por cada ascendiente o descendiente directo se aumenta de Bs. 300 (US\$ 5) a Bs. 1 500 (US\$ 25). La rebaja es procedente en el caso de descendientes que estén estudiando y sean menores de 25 años.

ANEXO 2

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1
VARIABLES MACROECONOMICAS 1985-1991
(en tasas reales de variación)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991e
P.I.B. Real	0.3	6.3	3.0	6.3	-8.3	6.5	10.4
Inflación (%)	11.4	11.6	28.1	35.5	84.4	36.5	31.0
Liquidez Real (M2)	-2.8	5.0	-7.0	-14.5	-45.8	17.9	10.2
Desempleo (%)	12.1	10.5	8.5	6.9	9.6	9.9	8.7
Déficit (-) Corregido (% PIB)	4.9	-3.6	-5.1	-6.9	-1.4	0.2	0.7
Déficit (-) Operacional (%PIB)	7.4	0.2	1.4	-3.6	-1.0	-0.4	0.1
Déficit (-) Primario (%PIB)	12.2	4.3	4.9	0.5	3.9	3.9	4.6
Cta. Corriente (US\$ Millones)	3 668	-1 471	-1 390	-5 809	2 161	8 279	1 663

Fuente: Banco Central de Venezuela. Cálculos Propios
e: Cifras estimadas

Cuadro 2
POLITICA FISCAL Y EQUILIBRIO MACROECONOMICO
(como porcentaje del producto interno)

Años	Déficit Corregido (-) del Sector Público Consolidado	Inversión-Ahorro	Cuenta Corriente (US\$ Millones)
1985	4.9	2.8	3 668
1986	-3.6	10.8	-1 471
1987	-5.1	7.1	-1 390
1988	-6.9	8.9	-5 809
1989	-1.4	2.9	2 161
1990e	0.2	2.7	8 279
1991e	0.7	1.2	1 663

Fuente: BCV. Cálculos Propios
e: Cifras estimadas.

Cuadro 3
GASTOS SOCIALES
(portcentaje del total de los gastos presupuestados)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991e
EDUCACION	15.5	15.4	15.4	15.8	14.1	12.6	17.6
SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	5.8	5.9	6.0	6.0	6.0	6.1	6.8
DESARROLLO URBANO	4.3	4.2	4.2	4.9	3.9	3.6	5.1
TOTAL	25.6	25.5	25.6	26.7	24.0	22.3	29.5

Fuente: OCEPRE. Cálculos Propios
e: Cifras estimadas

Nota: Estos gastos al ser presupuestados corresponden al Gob. Central

Cuadro 4
GASTOS SOCIALES TOTALES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991e
En millones de Bolívares							
Corrientes	29 100	31 664	46 546	50 886	76 675	128 684	236 371
En millones de Bolívares DE 1985	29 100	28 812	33 223	29 061	23 748	29 199	40 941
Tasa de Crecimiento Nominal		8.81	47.0	9.32	50.68	67.83	83.68
Tasa de Crecimiento Real		-1.00	15.31	-12.53	-18.28	22.95	40.21
En Porcentaje del Producto Interno	6.24	6.41	6.47	5.83	5.08	5.65	7.78
En términos per-cápita (Bs 1985/hab)	1 784	1 713	1 916	1 626	1 289	1 537	2 092

Fuente: OCEPRE. Cálculos Propios

e: Cifras estimadas

Nota: Estos gastos al ser presupuestados corresponden al Gob. Central

Cuadro 5
DISTRIBUCION FACTORIAL DEL INGRESO
(en porcentaje)

Año	Remuneración al Trabajo	Remuneración al Capital
1985	47.67	52.33
1986	46.49	53.59
1987	44.01	55.99
1988	45.16	54.84
1989	39.55	60.45
1990	32.11	67.89

Fuente: BCV. Cálculos Propios

Cuadro 6
LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR
EN VENEZUELA 1985-1990
 (porcentaje del ingreso familiar total en
 Bs. constantes de 1989 por decil)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1er. decil	2.1	n.d.	1.8	1.9	1.7	1.8
2do. decil	3.7	n.d.	3.1	3.1	3.2	3.3
3er. decil	4.7	n.d.	4.3	4.1	4.2	4.5
4to. decil	5.8	n.d.	5.4	4.6	5.7	5.4
5to. decil	7.4	n.d.	6.5	6.5	6.4	6.7
6to. decil	7.9	n.d.	7.8	9.0	7.8	8.1
7mo. decil	10.2	n.d.	9.6	9.0	9.6	9.9
8vo. decil	14.2	n.d.	12.3	12.8	12.2	12.4
9no. decil	14.5	n.d.	17.1	16.1	16.0	16.5
10mo. decil	29.5	n.d.	32.1	32.7	33.2	31.2

Fuente: Márquez, G. (1991), Márquez, G. (Coord.) (1991) Encuesta de Hogares por Muestreo, OCEI, varios años.

n.d.: no disponible

Nota: Los ingresos familiares están deflactados por el Índice de Precios al Consumidor por estrato de ingreso. Todos los años son datos para el segundo semestre.

Cuadro 7
BECA ALIMENTARIA, BONO LACTEO, ROTACION
DE UTILES Y UNIFORMES ESCOLARES Y
BONO DE CEREALES

Año	Número de Alumnos Beneficiados	Porcentaje de Cobertura
1989	952 748	27.0
1990	1 851 153	51.3
1991e	2 500 000	67.7
1992*	3 027 000	80.1

Fuente: Ministerio de la Familia

e: Cifras Estimadas

*: proyectado

Cuadro 8
POBLACION CUBIERTA POR SERVICIOS
DE SALUD MATERNO-INFANTIL

Año	Número de Usuarios	Porcentaje de Cobertura
1988	700 000	12.5
1991e	2 070 000	66.8
1992*	3 200 000	n.d.

Fuente: Ministerio de la Familia
e: Cifras Estimadas
*: proyectado
n.d.: no disponible

Cuadro 9
PLAN DE EXTENSION MASIVA
HOGARES DE CUIDADO DIARIO

Año	Niños Atendidos
1988	10 190
1989	30 344
1990	108 274
1991e	152 274
1992*	240 274

Fuente: Ministerio de la Familia
e: Cifras Estimadas
*: proyectado

Cuadro 10
FAMILIAS ATENDIDAS POR PROGRAMAS DE SUBSIDIOS
A LA POBLACION ESCOLARIZADA

Año	Número de Familias	Porcentaje de Cobertura
1989	560 440	n.d.
1990	1 088 913	n.d.
1991e	1 785 714	51.40
1992*	2 162 143	60.00

Fuente: Ministerio de la Familia
e: Cifras Estimadas
*: proyectado

Cuadro 11
GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL
Y DE LOS GOBIERNOS ESTADUALES
RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL DISPONIBLE
(en Millones de Bolívares)

Año	Gasto Social Disponible del Gobierno Central	Gasto Social de los Gobiernos Estadales	Gasto Social Total En Millones de Bolívares	Como Porcentaje del Producto	Participación Porcentual Presupuesto Disponible Total
1989	103 941	26 089	130 030	14.89	60.59
1990	172 270	61 480	233 751	15.48	57.79
1991e	276 272	72 781	349 053	15.31	58.75

Fuente: Ministerio de la Familia
e: Cifras Estimadas

Cuadro 12
GASTO SOCIAL TOTAL

Año	En Millones de Bolívares	Como Porcentaje del PIB	<u>Variación Porcentual</u>	
			Nominal	Real
1989	130.030	14.89		
1990	233.751	15.48	79.77	43.27
1991e	347.053	15.31	48.47	18.33
1992*	354.989	11.69	2.29	-35.30

Fuente: Ministerio de la Familia. Cálculos Propios
e: Cifras Estimadas
*: proyectado

SERIE POLITICA FISCAL*

- | Nº | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC-/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)