

Miguel Ignacio Purroy

Paquete fiscal solidario

PAQUETE FISCAL SOLIDARIO

El gobierno ha introducido en el Congreso un ambicioso paquete de medidas fiscales. Ha insistido en la urgencia de su aprobación ante la inminencia de un fuerte déficit fiscal. Se han barajado cifras de variado calibre, que no merece la pena reseñar aquí porque ni el mismo gobierno conoce realmente el tamaño del hueco. En cualquier caso son suficientemente altas como para justificar la emergencia.

Ya fracasó un primer intento de reforma fiscal en 1990. No estaba el país todavía maduro en ese momento. ¿Lo está ahora? Un indicio favorable es la toma de conciencia generalizada de que el aspecto fiscal constituye el "talón de Aquiles" del programa de modernización del país. A esa conclusión han llegado ya la dirigencia empresarial y los cogollos de AD y COPEI. Pero el ambiente parlamentario es hoy poco propicio. El problema político opaca cualquier otro tema. Hay, incluso, corrientes que se niegan a tratar el asunto hasta tanto no se dilucide el panorama político.

Más allá de la urgencia coyuntural, lo que está en juego es la voluntad del país para implementar ese mínimo de **solidaridad social**, sin la cual no es viable la modernización económica. Iniciaremos, pues, este artículo con una breve reflexión sobre la importancia de este aspecto en la reciente experiencia venezolana y en la algo menos reciente experiencia latinoamericana.

JUICIO AL PROGRAMA

A estas alturas de aplicación del programa económico (tres años y medio) existe consenso, incluso entre sus progenitores, sobre fallas fundamentales en las siguientes tres áreas:

1) **Area fiscal-tributaria:** Al conjunto de reformas estructurales le ha faltado el complemento fiscal. La reforma tributaria introducida al Congreso en 1990 resultó todo un fiasco, por cuanto en el resultado final redujo aún más la ya exigua tributación in-

terna. Esto no hubiera sido tan nefasto, si al mismo tiempo el gobierno no se hubiera empeñado en forzar el crecimiento económico a punta de gasto público. Creyeron que la inversión privada iba a repuntar vigorosamente a partir de mediados de 1990, cosa que no sucedió, quedando el gasto público como única locomotora de ese crecimiento. Pero ya se le acabó el carbón a la locomotora.

2) **Area político-administrativa:** No se ha logrado poner a tono el aparato administrativo del Estado con las exigencias de una economía moderna, abierta y competitiva. Las viejas estructuras burocráticas se resisten al cambio. La capacidad técnica y gerencial del sector público ha caído a un mínimo histórico. Ni siquiera los servicios públicos esenciales pueden ser suplidos. La nueva legislación económica, requerida en toda economía de mercado, se está produciendo con dos años de atraso. Pero los posibles beneficios de tales leyes están siendo invalidados por el continuado deterioro del sistema judicial. Finalmente, la base de legitimidad de las instituciones político-electoral es está terminando de colapsar, con el consiguiente impacto sobre el clima de inversión.

3) **Area social:** Tanto el proceso de ajuste como el subsiguiente crecimiento han sido profundamente inequitativos, por cuanto ambos se han sustentado en la inflación. Fue excesivamente inflacionario el ajuste inicial, porque utilizó exclusivamente el mecanismo de la devaluación (aumento de precios importados) y de la liberación de precios internos, con el fin de reducir los ingresos reales y contraer la demanda interna. Fue también inflacionario el crecimiento posterior, por cuanto se apalancó en un gasto público sin financiamiento tributario sano. El deterioro de las condiciones de vida de la población no sólo ha privado de apoyo social al programa de modernización, sino que dificulta cada vez más la mejora de

productividad, que es la única fuente sana y sustentable de crecimiento.

De alguna forma, las tres fallas mencionadas guardan relación con el Estado, con la calidad de su gestión, con el cumplimiento de su función social y con el financiamiento de su actividad. Parecería que ahí reside el "nudo gordiano" de la modernización. Pero resulta que el problema no es el Estado, sino la sociedad. El Estado no es ninguna entelequia abstracta. Si el aparato burocrático-administrativo se resiste al cambio, es porque allí están en juego intereses muy concretos de grupos sociales (clientelas partidistas, sindicatos, contratistas privados, etc.). Y si el Estado no tiene cómo financiar el gasto social, es porque los estratos medios y altos de ingreso no contribuyen lo suficiente. Al final, el problema se resume en la voluntad de una sociedad para transformarse y en cómo se distribuyen entre los grupos sociales los costos y beneficios. Evidentemente, la sociedad venezolana todavía no ha mostrado suficiente voluntad.

APRENDIENDO DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No pensemos que estas fallas son exclusivas del programa económico venezolano. Nosotros apenas estamos concluyendo el primer intento. Otros países del continente tuvieron que iniciarse antes, porque no tenían ni el petróleo ni las reservas internacionales venezolanas. Chile debutó hace casi veinte años, México y Argentina hace diez años. También ellos cometieron el error inicial de no cuidar el aspecto fiscal y las implicaciones sociales del ajuste. Sufrieron crisis sucesivas, tocaron fondos cada vez más bajos y tuvieron que reiniciar los programas de ajuste. Pero cada intento dejaba alguna reforma positiva y alguna lección tras de sí. Cuando una economía, por ejemplo, pone en marcha un proceso de apertura comercial o de privatización, los agentes económicos ya no quieren volver al pasado.

Hace poco se celebró en la represa del Guri una interesante reunión de los principales ministros de economía latinoamericanos. Allí se condensó la experiencia aprendida durante el doloroso proceso de éxitos y fracasos. Hubo consenso en que los programas de modernización económicos sólo eran viables en contextos auténticamente democráticos. Estuvieron de acuerdo en que la medida del éxito y la única razón de ser de las políticas económicas modernizadoras era mejorar la calidad de vida de las mayorías. Para ello había que volcar la aten-

ción hacia la salud, la educación y, en general, hacia el combate de la pobreza. Pero también afirmaron de forma muy enfática que el gasto social debía estar basado en la disciplina fiscal y en el aporte tributario de la sociedad. En esto se diferencia la nueva política social del viejo populismo.

Después de esa reunión, Alejandro Foxley, ministro de Hacienda de Chile, disertó frente a la dirigencia empresarial sobre la importancia de la "solidaridad social", dejando muy claro que sin ella los esfuerzos de modernización fracasarían. Para hacer viables las reformas y legitimarlas frente a la población,

es necesario que los que más tienen aporten por la vía tributaria para financiar la inversión social. Esta solidaridad se concreta en un esquema tributario, que supla al Estado de suficientes recursos para acometer las obras de inversión social, que mejoren la calidad de vida de la población y sienten las bases de la productividad del capital humano.

PAQUETE DE MEDIDAS FISCALES

(Julio 1992)

1) IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

- * Tasa variable entre un 5 y un 15 por ciento, a ser determinada en cada Presupuesto Fiscal. Tasa propuesta para 1993: 10 por ciento.
Se aplicará sobre el "valor agregado" en cada fase del proceso de producción y comercialización.
- * Tasa especial de 25 por ciento para bienes de consumo suntuario.
- * Bienes y servicios exceptuados: transporte, servicios médicos, educación, servicios financieros, productos agropecuarios en estado natural, alimentos básicos (arroz, harina de maíz precocida, pastas, azúcar, leche en polvo, etc.), medicinas.

Monto estimado (1993): 170 mil millones

2) IMPUESTO GENERAL A LOS ACTIVOS

- * Tasa del 2 por ciento sobre el valor depreciable de los activos destinados al negocio (inventarios, edificaciones, maquinarias, etc.).
- * El monto pagado será deducido del Impuesto sobre la Renta resultante al final del año fiscal.

Monto estimado (1993): 56 mil millones.

3) OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO (endeudamiento)

- * Emisión de Letras del Tesoro a corto plazo para cubrir el déficit fiscal de 1992 (90 mil millones)
- * Autorización de endeudamiento para reestructurar el IVSS (39 mil millones)
- * Autorización de endeudamiento para refinanciar deuda externa e interna con vencimientos en 1992 y 1993 (24 mil millones de bolívares y 1.8 miles de millones de dólares)

4) REFORMA AL CODIGO ORGANICO TRIBUTARIO

- * Fijación de tasas de interés acordes al mercado para deudas moratorias con el Fisco.
- * Agilización de procedimientos administrativos y judiciales para cobro de impuestos.

5) REFORMA DE LAS LEYES DE REGIMEN PRESUPUESTARIO Y DE CREDITO PUBLICO

- * Modernización del proceso de formulación presupuestaria.
- * Obligación de presentar y aprobar planes anuales de endeudamiento conjuntamente con el Presupuesto.
- * Reglamentación del uso de créditos adicionales.
- * Incorporación del Fondo de Estabilización Macroeconómica.
- * Prohibición de otorgamiento de avales del Estado para antes de la administración descentralizada.

CONTENIDO DEL PAQUETE

Es en este contexto de la necesidad de solidaridad social, donde debe evaluarse la reforma fiscal. Las medidas fiscales propuestas al Congreso a principios de Julio son de tres tipos (ver recuadro anexo):

a) Nuevos impuestos

Después de innumerables versiones, el gobierno ha optado por reintroducir la versión original del IVA, ahora con el nuevo nombre de "impuesto general a las ventas". Para una mayor información sobre el funcionamiento del IVA, sobre sus ventajas y desventajas, remitimos al lector al artículo de Diciembre del 90 en esta Revista ("La urgente reforma tributaria"). El único elemento nuevo, aparte del nombre, parece ser la tasa especial con la que se pecharán los bienes de consumo suntuario.

El "impuesto general a los activos empresariales" debuta en esta reforma. En realidad no se trata de un impuesto adicional, ya que funcionará como un adelanto del Impuesto sobre la Renta que deberá pagar cada empresa al final del ejercicio fiscal. Unicamente para aquellas empresas, cuyo enriquecimiento neto anual sea inferior al 6,66 por ciento de sus activos, representaría un impuesto adicional. Eso obligará a las empresas a declarar una renta gravable no inferior a ese porcentaje, que es precisamente el promedio de ganancia estimado por Hacienda en el universo empresarial venezolano. Este es un adelanto de impuesto con el objetivo declarado de disminuir la evasión fiscal. Cumple la misma función que las retenciones actuales sobre honorarios profesionales, arrendamientos, etc. Aparentemente esta figura ha dado excelentes resultados en México y Argentina.

b) Nuevo endeudamiento:

Como los nuevos impuestos no rendirán frutos tangibles hasta el año que viene, el faltante fiscal de este año 1992 se piensa resolver por medio de endeudamiento. Por un lado, el Estado pedirá prestado del público y de los ban-

cos 90 mil millones de bolívares a través de la emisión de Letras del Tesoro. Serán Letras de corto plazo y a tasas de interés de mercado. Se ha pretendido endulzar este endeudamiento alegando que las letras sustituirán a los bonos cero-cupón. Ese es un engaño, ya que las Letras constituyen creación de nuevo dinero, que luego será gastado por el Estado y reinyectado así a la economía. Mientras que los bonos del BCV no crean dinero, sino que, más bien, lo represan temporalmente.

Adicionalmente se le pide autorización al Congreso para incurrir en nuevos endeudamientos con el fin de pagar las deudas que vencen este año y el que viene. Se incluyen allí deudas causadas por el Metro, Cadafe, Ministerio de la Defensa (pagarés militares en dólares), etc. También se plantea una operación de endeudamiento por 39 mil millones de bolívares para solventar la catastrófica situación financiera del IVSS (20 mil millones para reponer el esquilmo Fondo de Pensiones y 19 mil millones para solventar deudas con proveedores).

c) Reformas legales:

Con las reformas propuestas se pretende poner algo de orden en la gestión fiscal. La reforma de la Ley Orgánica del Código Tributario, que regula toda la actividad de cobro de impuestos, busca reducir la evasión. Se elevan las sanciones para los infractores, se agilizan los procedimientos administrativos y judiciales de cobro, se penaliza la morosidad, etc. Estimaciones de la Contraloría General de la República hablan de una evasión fiscal del orden del 70 por ciento. Adicionalmente, buena parte de lo que se declara nunca llega a ingresar en el Tesoro Nacional.

La reforma de las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario y de Crédito Público tiene como primer objetivo poner orden en el endeudamiento del Estado. Se quiere acabar con la práctica del endeudamiento "por goteo" y de los constantes créditos adicionales, que han desvirtuado completamente el sentido de la planificación presupuestaria. Se quiere tapar también el desaguadero que tradicionalmente ha representado el otorgamiento de avales de la República a cuanto ente descentralizado deseara endeudarse.

¿QUEDA RESUELTO EL PROBLEMA?

Para responder a esta pregunta hay que distinguir entre la solución planteada para el presente año y la solución

de años venideros. Para 1993, los "nuevos" impuestos reportarán, según estimaciones del gobierno, ingresos del orden de 226 mil millones. Con ello se duplicaría la recaudación de ingresos ordinarios no petroleros. Esto representaría un avance gigantesco en la gestión tributaria. Sin embargo, no se piense que la situación será de holgura, porque todavía quedaría el año que viene un faltante de 60 mil millones de bolívares. Pero faltantes de esa magnitud, y mayores aún, son normales y perfectamente manejables.

La solución propuesta para 1992 (duplicar el endeudamiento interno) es muy poco sana, pero inevitable. La otra alternativa era reducir gastos, que hubieran impactado regresivamente sobre la población, cosa que no es planteable en el actual momento político. Es cierto que el endeudamiento de hoy es carga para mañana. Sin embargo, con todo lo indeseable del endeudamiento de este año, pienso que todavía se mantiene en una magnitud soportable. Al igual que en materia de reservas internacionales, tenemos en el plano fiscal un buen margen de maniobra después de dos años de gestión equilibrada. No diría lo mismo si el recurso al endeudamiento interno tuviera que repetirse en años posteriores. Eso nos lanzaría por el tobogán de la hiperinflación.

El único inconveniente del incremento del endeudamiento público es su impacto inflacionario. No toda creación de dinero por la vía de la deuda pública es inflacionaria. Depende de la masa monetaria que la actividad económica requiera en cada momento. Pero cuando ya existe un exceso de liquidez, como es el caso actual de la economía venezolana, la nueva deuda viene a arrojar más leña al fuego inflacionario. Este es el precio que la sociedad debe pagar por no haber querido resolver a tiempo el problema tributario.

EL TURNO DEL CONGRESO

Hay una cierta actitud de "salvar responsabilidades" en la entrega del paquete al Congreso. Si el programa económico fracasa, el gobierno siempre podrá alegar que intentó por dos veces consecutivas arreglar el problema fiscal, su "talón de Aquiles". Los congresantes tienen en sus manos una incómoda "papa caliente". Se quejan, con buena dosis de razón, de que el ejecutivo no acompaña los proyectos de reforma con buenos estudios. Objetan, también con razón, que el Estado no ha dado suficientes muestras de austeridad y disciplina en el gasto público. Le exigen a Hacienda

mayor eficiencia en el cobro de los impuestos actuales. Pero ninguno de estos alegatos, a fin de cuentas, le permitirá al Congreso eludir la responsabilidad de aprobar el paquete fiscal. Sencillamente, las cuentas fiscales ya no dan para más. Y la consecuencia de no aprobar los nuevos impuestos será indefectiblemente mayor inflación. Cada vez que el Estado necesita endeudarse para cubrir un déficit, está alimentando la hoguera de la inflación.

Creo que este argumento de la inflación es suficientemente poderoso, como para obligar al Congreso a sorber este trago amargo. La inflación es el peor de los impuestos, porque afecta proporcionalmente más a los estratos de bajos ingresos. Con su renuencia a aprobar impuestos, los congresantes le están haciendo un flaco servicio al pueblo. Lo que el Congreso debería inteligentemente hacer es pasar a la ofensiva y convertirse en adalid de la solidaridad social. Debería ver en la reforma tributaria un instrumento para que el Estado atienda responsablemente su función social.

Otra bandera que debería enarbolar el Congreso es la del saneamiento financiero de los entes públicos descentralizados. Debe arrancarle al gobierno un calendario preciso de acciones para desmantelar clientelismos y despilfarros. Dando y dando, es más llevadera la reforma tributaria.

Pero quisiera finalizar con una advertencia a los legisladores. Todavía está muy arraigada en la cultura económica "popular" la idea de que los impuestos son para castigar a los ricos. Cuando esta visión prevalece a la hora de establecer impuestos, el resultado suele ser una estructura tributaria caprichosa, distorsionadora y muy endeble. Por considerarla injusta, los ricos buscarán evadir el pago de impuestos y, de no poder hacerlo, buscarán cómo trasladar esa carga al resto de los estratos. La experiencia dice que no son los impuestos el mecanismo más eficiente de redistribución de la riqueza. Los impuestos deben ser lo más "neutral" posible. Deben pechar a los contribuyentes en proporción a su riqueza, ni más, ni menos. No deben castigar a unos sectores productivos en beneficio de otros. Las consideraciones de carácter redistributivo no deben excederse de las obvias, como por ejemplo establecer una base de exención del impuesto sobre la renta o excluir del IVA ciertos bienes básicos. La redistribución de la riqueza hay que hacerla por la vía del gasto. Es fijando el Estado prioridades claras en el gasto social, como los pobres se convierten en beneficiarios de los tributos.