

# Nivel, estructura y determinantes de la tributación en Venezuela: 1980-2005

Ayesterán M., José R.

## Resumen

Este trabajo tiene como objetivo describir las principales características de la política fiscal venezolana en los últimos quince años, y explorar los determinantes de la recaudación no petrolera de la economía venezolana durante el mismo período. Se organiza de la siguiente manera: después de un texto introductorio, en la segunda sección se describen las características de la política fiscal en Venezuela que están más relacionadas con la búsqueda de los elementos que contribuyen a explicar la recaudación tributaria no petrolera. En la tercera sección se escudriña, con cierto detalle, la recaudación tributaria no petrolera y sus principales determinantes macroeconómicas. A final se presentan algunas conclusiones.

**Palabras clave:** tributación, recaudación, PIB, ingresos tributarios petroleros y no petroleros

## Abstract

### **LEVEL, STRUCTURE AND DETERMINANTS OF TAXATION IN VENEZUELA: 1980-2005**

*The purpose of this paper is to describe the main characteristics of the Venezuelan fiscal policy in the last fifteen years, and explore the determinants of taxation of Venezuelan economy during the same period. It is organized in the following manner: after an introductory text, in the second section it is described the characteristics of the fiscal policy in Venezuela which are more related with the seeking of the elements which contributes to explain the non-oil taxation. In the third section it is inquired, with certain detail, the non-oil taxation and its main macroeconomics determinants. Finally, it is presented several conclusions.*

**Key words:** taxation, tax collection, GIP, oil and non-oil incomes

## 1. Introducción

En los últimos quince años el comportamiento de las principales variables macroeconómicas no ha sido satisfactorio. El crecimiento del producto per cápita ha sido casi nulo, la inflación se ha mantenido en niveles medios, el desempleo ha fluctuado por encima de la media histórica y la deuda pública nacional, además de un cambio en su estructura, ha visto aumentar sus cotas. En los años recientes Venezuela ha visto empeorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y sus principales variables macroeconómicas muestran una fragilidad evidente en medio de un auge petrolero sin precedentes (Situación Venezuela, varios números, BBVA). En efecto, el crecimiento del PIB ha exhibido un comportamiento que, en las tres décadas anteriores, apenas compensa el crecimiento de la población (García Larralde, 2004). Por su parte, la inflación, luego de mantenerse baja por muchos años, comenzó a subir desde el llamado viernes negro de 1983 hasta alcanzar un pico en el período administrativo del presidente Caldera, entre 1994 y 1998, para luego bajar muy lentamente, pero sin nunca dejar de estar por encima de la de nuestros principales socios comerciales (Ver Gráfico No. 1).

El desempleo, a su vez, luego de alcanzar su mínimo histórico en el año 1978, subió hasta casi 15% de la población económicamente activa (PEA); después de los sucesos vinculados con el llamado “viernes negro” de 1983, se mantuvo a continuación con oscilaciones pero siempre por debajo del 10% para, a partir de la crisis financiera de comienzos de 1994, elevarse y mantenerse ininterrumpidamente por encima del 10%, llegando incluso a 19,1% en enero del 2004 y a 15,5% en el mismo mes del 2005 (Rodríguez, Risopatrón et al, 2003).

La deuda pública se ha incrementado y ha cambiado su estructura a favor de las obligaciones domésticas (Guerra, 2004). El acelerado y persistente crecimiento del gasto público por encima del ingreso fiscal, ha generado continuos déficit que han obligado a emprender nuevos endeudamientos netos, con fuerte aumento de la deuda interna y, ante la dificultad de acceder al mercado internacional y a los altos costos asociados al proceso devaluacionista, se ha optado por privilegiarla (Guerra 2004; Noguera y Zambrano, 2003). Como consecuencia de lo anterior los niveles de vida de la población han decaído progresivamente, incluso en comparación con países vecinos (García Larralde, 2004; Ruitort y Zambrano, 2002; Ruitort, 2003; Rodríguez, Risopatrón et al, 2003). Todo lo anterior se ha dado en el marco de una situación en la cual

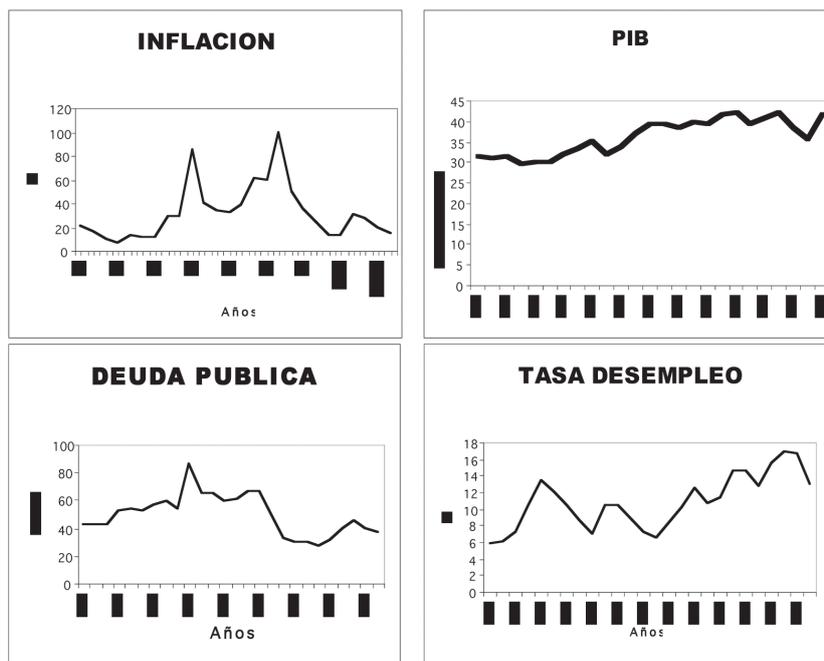
los precios petroleros han fluctuado constantemente y los volúmenes, luego de un aumento durante la década anterior, se han estancado o deteriorado, generando una gran variabilidad de los ingresos fiscales petroleros en términos reales. Es necesario destacar que en los últimos años los precios del petróleo han vivido un alza sostenida, propiciando también un aumento de los ingresos fiscales provenientes de este sector (Situación Venezuela, varios números, BBVA, y Boletín Económico Mensual del Banco Mercantil, varios números).

En el área de la tributación debe mencionarse el aumento de los ingresos no petroleros, de los ingresos no tributarios y, por consiguiente, la modificación en la estructura de los ingresos públicos. En efecto, el aumento de los gastos públicos corrientes y de capital, ha generado un impulso de la demanda agregada que, a su vez, ha permitido incrementos en la recaudación no petrolera por una parte y, por otra, la continua apelación a mecanismos heterodoxos de recaudación de ingresos públicos distintos a los impuestos, tales como las utilidades del BCV, las regalías y los dividendos de PDVSA, el uso de una parte de las reservas internacionales para financiar el FONDEN, trajo como consecuencia que la estructura de los ingresos públicos se modificara en tres sentidos. En primer lugar, haciendo que la importancia de los ingresos no tributarios aumentase en relación a los tributarios; en segundo lugar, que dentro de los ingresos tributarios cobrasen mayor importancia los impuestos indirectos, sobre todo, el IVA, y disminuyeran su peso relativo los directos y, por último, que los ingresos petroleros hayan paralizado la caída de su importancia relativa dentro del total de ingresos públicos, y directa e indirectamente haya nuevamente aumentado su presencia.

## **2. Características de la política fiscal**

En los países petroleros la política fiscal tiene un papel determinante en el conjunto de la política económica; Venezuela cumple con esta regla. Debido a que es uno de los principales países productores y exportadores de petróleo del mundo, ha desarrollado un sector público importante aunque ineficiente, tanto por la cantidad de empleados que dependen de él, como por el volumen de sus gastos (Ferris, 2003), la variedad de empresas públicas en muy diversos sectores y regiones, por los desequilibrios y las expectativas que genera.

Gráfico No. 1



Fuente: BCV, MF, y MPD, SISOV

En este contexto el sector público experimenta políticas económicas que no son fáciles de caracterizar ni existe acuerdo al respecto. Diversas son las características de las finanzas públicas venezolanas que podrían entenderse como marco de referencia para comprender el problema de los determinantes de la tributación no petrolera, a saber: el nivel y la estructura de la tributación, la tendencia a registrar déficit de magnitudes importantes de forma casi permanente, el elevado nivel de endeudamiento y la combinación de volatilidad y prociclicidad (García, et al 1998:138). A las características anteriores se pueden añadir otras sobre las que han puesto énfasis otros autores, por ejemplo, una permanente reducción de la inversión pública, la caída del multiplicador y el acelerador del gasto público, el desmantelamiento institucional del sector público, el creciente financiamiento del gasto mediante mecanismos inflacionarios, y el aumento de la tributación interna sobre una economía privada más frágil y dependiente del gasto público (Noguera y Zambrano, 2003; Ríos,

2004). A continuación se resaltan algunas características que ponen en evidencia la incapacidad del Estado venezolano para promover un sistema tributario capaz de recaudar lo suficiente para satisfacer las presiones de gastos insatisfechos en un ambiente eficiente, equitativo, creíble, transparente y viable.

Nivel y estructura. En los últimos quince años la carga tributaria en Venezuela se situó por debajo del promedio latinoamericano y, por supuesto, de los niveles de los países desarrollados y, por otra parte, su estructura es muy similar a la de sus vecinos aunque con algunas particularidades propias de un país exportador de recursos naturales no renovables (ver Tabla No. 1).

Es un lugar común recordar que la tributación total como proporción del PIB en los países desarrollados, es mayor que en los subdesarrollados. A partir de datos suministrados por el FMI correspondientes a 82 países subdesarrollados y 21 desarrollados, Burgess y Stern (1993) constataron que mientras en los países subdesarrollados el nivel de ingresos tributarios oscilaba alrededor de un 18,1% del PIB, en los desarrollados se situaba en un nivel promedio de 31,2%.

Tabla No. 1  
**Carga Tributaria**  
 (% PIB)

Años	Venezuela					América Latina				
	Carga tributaria	ISLR	IVA	Aranceles	Otros	Carga Tributaria	ISLR	IVA	Aranceles	Otros
1990	4,4			1,9		12,6	2,1	2,9	2,0	2,5
1995	8,9	1,7	0,5	1,7	1,0	14,8	2,8	4,4	2,0	2,2
2000	9,4	2,0	4,3	1,5	1,1	15,7	3,1	5,0	1,6	2,3
2001	8,9	2,0	4,2	1,3	1,1	15,9	3,3	5,1	1,5	2,3
2002	9,7	2,1	4,2	1,1	0,9	16,1	3,3	5,1	1,5	2,3
2003	9,8	2,0	4,8	0,7	0,7	16,5	3,4	5,3	1,6	2,3
2004	11,1	2,1	6,4	1,0	0,6	16,9	3,2	5,1	1,6	2,0

Otros = Específicos sobre bienes y servicios y otros indirectos

Fuente: Base de datos CEPAL, MF y Gómez Cebaini, 2005

Más recientemente el mismo FMI (2004) compara los niveles de tributación entre países desarrollados y en desarrollo, en dos períodos distintos (décadas de los años noventa y dos mil) y concluye que los países subdesarrollados pasaron de un promedio de 17,9% a un 17,6% de recaudación tributaria, es decir, apenas si modificaron su nivel de recaudación. Por su parte, los países desarrollados pasaron de un 26,6% a un 27,5% de recaudación tributaria promedio entre ambos períodos (Keen y Simone, 2005:302-352). Esto corrobora la idea generalizada concerniente a que los niveles de tributación son y han sido mayores en los países desarrollados que en los subdesarrollados.

Posteriormente, en Latinoamérica los ingresos tributarios pasaron de un promedio de 12,6% del PIB en 1990, a un 16,9% en 2004. En Venezuela aumentaron desde un 4,4% en 1990 a un 11% en 2005 (Gómez Sabaini, 2005:6 y 63), manteniéndose sin embargo por debajo del promedio latinoamericano y, por supuesto, del de los países desarrollados. Rodríguez (2003) señala que la carga tributaria efectiva de Venezuela es aproximadamente la mitad de la de América Latina desde hace mucho tiempo (Rodríguez, 2003:54).

Esta evidencia coincide con el supuesto cuyo planteamiento es que el sistema tributario adquiere más importancia cuando el desarrollo económico resulta en una ampliación de la base tributaria, tanto por nuevas fuentes de ingreso como por extensiones de impuestos existentes. Además, la capacidad administrativa mejora con el desarrollo económico y, por tanto, tiende a reducirse la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial (Musgrave, 1992:340 y ss.).

**Tabla No. 2**  
**Ingresos fiscales de Venezuela**  
**(% PIB)**

Años	Ingresos Ordinarios	Ingresos Petroleros	Ingresos no Petroleros	Ingresos Tributarios	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
1980	29,20	19,82	9,38	7,60	4,88	2,72
1985	22,97	14,14	8,84	7,04	3,87	3,17
1990	27,82	21,68	6,14	5,36	2,93	2,43
1995	15,48	7,24	8,23	5,80	1,99	3,81
2000	20,20	10,00	12,20	8,60	1,70	6,90
2001	20,80	9,40	11,40	8,90	2,00	6,90
2002	22,20	10,50	11,70	9,70	2,10	7,60
2003	23,40	11,60	11,80	9,80	2,00	7,80
2004	24,60	11,40	13,20	11,10	2,10	9,00
2005	28,60	13,90	14,70	12,00	2,50	9,50
Media	24,81	15,36	9,46	7,56	3,23	4,48
Desviación estándar	5,77	5,69	3,18	2,64	1,15	2,94

**Nota:** Los ingresos tributarios se refieren a los no petroleros

**Fuente:** MF. Estadísticas Fiscales, varios años, cálculos propios

La información mostrada en la Tabla 2 permite señalar que los ingresos fiscales ordinarios son similares o superiores al promedio de América latina (21,3%) y se mueven al ritmo de las variaciones de los precios del petróleo. Asimismo, se observa que los ingresos tributarios se han mantenido en el mismo nivel en los últimos veintitrés años y aumentado en el último año, que la volatilidad de los ingresos fiscales está asociada principalmente a la volatilidad de los ingresos petroleros (Gavin y Perotti, 1997; Vial, 2003; Cowan et al, 1999).

En cuanto al primer aspecto, cabe destacar la importancia de los ingresos no tributarios en los últimos ocho años que ha oscilado alrededor del 50%, comparado con los veinticinco años del periodo 1980-2004 cuando representaron un 25%. Por otra parte, en los países desarrollados este factor representó un 10% (Burgess y Stern, 1993; Keen y Simone, 2005 y Musgrave y Rossen, 1992) mientras que en América Latina apenas alcanzó el 21%.

La importancia de los ingresos fiscales no tributarios en Venezuela radica en que el país es un importante productor petrolero y que, constitucionalmente, la riqueza del subsuelo pertenece al Estado, por tanto, la explotación del recurso supone un pago de renta al propietario que se expresa presupuestariamente en la figura de la regalía petrolera, asimismo, las regalías pagadas por la explotación de otros minerales, como el hierro, la bauxita y otros, además de las tasas, las utilidades del Banco Central de Venezuela BCV y, en los últimos años, los dividendos de PDVSA. Las dos partidas vinculadas al petróleo, regalías y dividendos, regularmente representan más del 80% del total de ingresos no tributarios, lo cual muestra que la aparente similitud en los volúmenes de ingresos ordinarios, de Venezuela con respecto a América Latina, sólo se explica en una muy baja recaudación tributaria compensada con unos ingresos no tributarios fundamentalmente dependientes de los ingresos petroleros. Se espera una relación positiva entre los aumentos del gasto fiscal por las variaciones de los precios petroleros y las partidas tributarias y no tributarias mediante las cuales el petróleo se manifiesta fiscalmente. Asimismo, las variaciones de los precios petroleros afectan indirectamente la demanda agregada y los ingresos tributarios, sobre todo, luego de la creación de la agencia gubernamental encargada de la recaudación tributaria en 1993, el Servicio Nacional Autónomo de Administración Tributaria.

En la Tabla No. 3 se puede observar que el crecimiento de los ingresos petroleros (tributarios y no tributarios) durante los últimos ocho años, período en el que el SENIAT reporta mayores índices de cumplimiento de metas, apenas impactó a los ingresos tributarios no petroleros. Además, si bien los ingresos tributarios representan en promedio un 57% del total de ingresos corrientes de esos años, los ingresos tributarios no petroleros apenas representan un 47%. Dicho de otro modo, la reciente duplicación de los ingresos petroleros, puso en evidencia la incapacidad estructural de la economía venezolana de elevar su recaudación tributaria a la economía privada. Una probable explicación tiene que ver con el hecho según el cual el gasto público asociado a ese aumento de los ingresos petroleros, y de la deuda pública interna, no ha generado unidades económico-productivas que se transformen en contribuyentes potenciales.

**Tabla No. 3**  
**Crecimiento de los ingresos (% PIB)**

Años	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios	Ingresos no Tributarios	Ingresos Tributarios no Petroleros	Ingresos Petroleros
1998	17,40	12,20	5,20	10,90	5,80
1999	18,00	13,00	5,00	10,80	6,60
2000	20,20	12,90	7,30	8,60	10,00
2001	20,80	11,40	9,40	8,90	9,40
2002	22,20	10,60	11,50	9,70	10,50
2003	23,40	11,30	12,10	9,80	11,60
2004	24,60	13,00	11,60	11,10	11,40
2005	28,60	15,80	12,70	12,00	13,90
Crecimiento	64,37	29,51	144,23	10,09	139,66

Fuente: Ministerio de Finanzas

Lo anterior nos conduce al segundo elemento mencionado, es decir, la estabilidad de los ingresos tributarios en términos reales per cápita durante el período. En efecto, como proporción del producto, los ingresos tributarios no han variado en veintitrés años y las grandes variaciones de los ingresos petroleros apenas se reflejan en ellos. Ello no hace sino confirmar la hipótesis según la cual "...mientras más rentista la política económica relativa al petróleo, y mientras mayor el flujo posible de renta, mayor terminará por ser la incapacidad de la economía para crecer y desarrollarse de una manera sostenida" (Baptista, 2003:299).

La Tabla No. 4 muestra que, si bien los ingresos tributarios en términos nominales han aumentado, en términos relativos como proporción del PIB no han crecido mucho. De hecho, si se excluye el año 2005 por su carácter más o menos atípico, los ingresos tributarios son similares a los que el país recaudó a comienzo de la década de los ochenta. Es decir, que el esfuerzo que ha realizado la agencia encargada de la recaudación impositiva ha servido para mantener el mismo volumen como proporción del producto del que existía hace casi un cuarto de siglo. Igualmente se muestra que los ingresos tributarios medidos en términos de su capacidad de compra real se incrementaron en un 20%

durante el período. Por último, los ingresos tributarios no petroleros se han deteriorado fuertemente, lo que significa que la capacidad de compra real de la recaudación tiene un menor poder de satisfacer las necesidades de bienes y servicios públicos de la creciente población.

En cuanto al tercer elemento mencionado, el de la volatilidad de los ingresos fiscales, nos referimos a lo que se desprende de la Tabla No 2 en que se constata que la volatilidad de los ingresos petroleros, medida como desviación estándar, es superior a la del resto de partidas y que la volatilidad menor es la relativa a la tributación no petrolera.

En lo concerniente a la estructura de la tributación se verifica que los países en desarrollo, al comienzo de los años noventa, obtenían un tercio de sus ingresos tributarios a partir de impuestos sobre bienes y servicios, otro tanto de los impuestos al comercio exterior, fundamentalmente a las importaciones, y el resto de impuestos al ingreso, particularmente a las corporaciones. Esto presenta un evidente contraste con la estructura tributaria de los países desarrollados que en ese mismo momento, 1989, obtenían 35% de impuestos al ingreso principalmente de las personas naturales, 29% de impuestos a bienes y servicios y el resto como contribuciones a la seguridad social (Burgess y Stern, 1993:775).

Desde comienzos de la presente década, la estructura de la tributación en los países en desarrollo varió, y los factores subyacentes a esos cambios siguen influyendo en el mismo sentido. Así, los ingresos producto de los impuestos indirectos (IVA fundamentalmente), representan alrededor de un 40% del total; un 25% de los impuestos al ingreso personal y corporativo; un 20% de impuestos al comercio internacional, y el resto de impuestos a la nómina y a la seguridad social. Sin embargo, en los países desarrollados, la importancia tanto de los impuestos indirectos como de los relativos al comercio internacional, es mucho menor y, por el contrario, son más relevantes los impuestos al ingreso, los de nómina y la seguridad social (Keen y Simone, 2005:309) Además, en los desarrollados es mayor la participación de los impuestos directos en el total de la tributación, y una parte sustancialmente pequeña de los ingresos fiscales no depende de la tributación (Burgess y Stern, 1993:770).

Por otra parte, en Latinoamérica la estructura tributaria ha evolucionado de manera similar al resto de los países subdesarrollados. En primer lugar, hacia una menor participación de los ingresos al comercio

**Tabla No. 4**  
**Venezuela: Ingresos tributarios no petroleros**

Años	% PIB	Millones de Bs. Año 97	Millones de Bs. Corrientes MM	Per cápita Miles Base 97
1980	7,60	2.665.592,22	19.192,26	176,63
1981	7,91	2.820.030,00	22.560,24	181,51
1982	8,48	2.864.124,42	24.631,47	179,21
1983	7,25	2.281.165,22	20.986,72	138,87
1984	6,26	2.460.979,81	26.086,39	145,86
1985	7,04	2.805.626,55	32.545,27	162,01
1986	8,43	3.135.811,98	41.079,14	176,16
1987	9,09	3.432.743,05	63.162,47	187,74
1988	9,72	3.396.404,82	84.570,48	180,97
1989	5,51	1.841.529,42	83.237,13	95,66
1990	5,36	1.977.822,03	122.031,62	100,22
1991	5,63	2.113.824,65	170.797,03	104,66
1992	6,23	2.413.110,51	257.237,58	116,81
1993	8,14	2.852.408,87	443.834,82	135,05
1994	9,94	3.242.728,13	861.917,14	150,25
1995	5,80	1.906.121,91	793.709,16	84,47
1996	6,73	2.340.576,27	1.980.829,70	104,02
1997	8,65	3.629.640,19	4.226.716,00	158,09
1998	9,31	3.917.004,23	5.925.644,00	167,30
1999	7,73	3.055.660,87	5.548.469,00	128,03
2000	7,50	3.074.241,93	6.332.016,10	126,46
2001	9,21	3.905.138,32	9.031.413,40	157,68
2002	9,15	3.537.276,18	10.734.218,30	140,26
2003	8,59	3.062.209,36	11.809.716,60	119,27
2004	7,67	3.222.860,03	14.813.876,13	123,35
2005	12,00	6.698.591,46	35.211.146,00	252,04
Promedio	7,88	3.025.123,94	4.180.062,47	145,95
Crecimiento %	57,96	151,30	183.365,31	42,69
Crecimiento % sin 2005	0,92	20,91	77.086,70	(30,16)

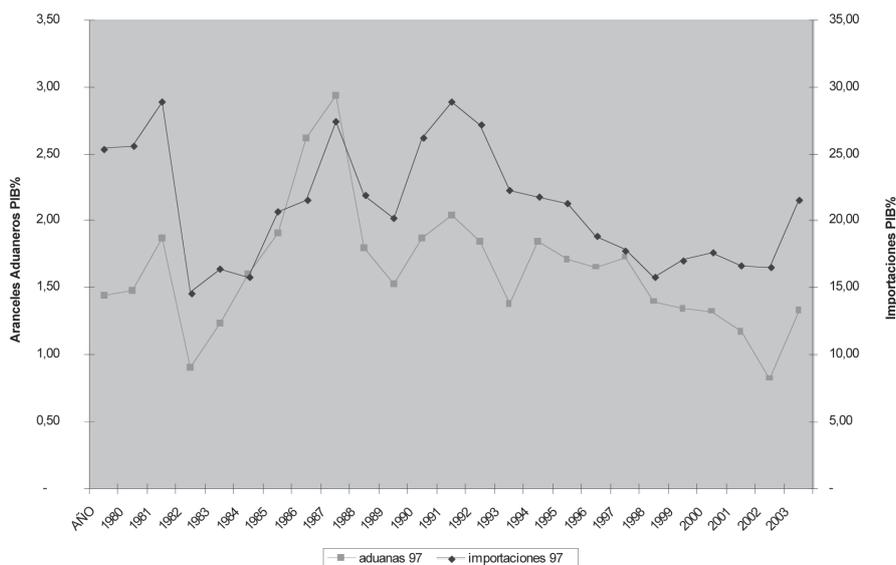
Fuente: BCV y Ministerio de Finanzas. Cálculos propios

exterior en el total de los ingresos, como consecuencia fundamentalmente de la caída de los aranceles nominales a las importaciones, debido a los procesos integracionistas a nivel regional y subregional, y a la globalización en general. En segundo lugar, correlativamente se ha producido un proceso de fortalecimiento del IVA en toda la región, quizás por la fragilidad y poca eficacia de la administración tributaria en el área y, por último, los impuestos al ingreso tanto de sociedades como de las personas naturales han tendido a estancarse y, en algunos casos, y sin suficiente evidencia, se nota un mayor peso del recaudo a las sociedades (Gómez Sabaini, 2005:14 y ss.).

Venezuela, a su vez, ha seguido el patrón tanto de los países subdesarrollados en general como el de América Latina en particular. En primer lugar, los niveles de recaudación de los impuestos al comercio exterior, que sólo cuantifica aquellos relativos a las importaciones, han seguido la misma norma internacional y han disminuido desde un 1,9% del PIB en 1990, a un 1,2% del PIB en el 2005. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico No. 2, la recaudación aduanera parece estar estrechamente asociada con la evolución de las importaciones que en un país petrolero dependen estrechamente de los movimientos del mercado petrolero. Así, los momentos de más alta recaudación están asociados o a coyunturas de altos precios petroleros como al boom de comienzo de los ochenta, y en los años cercanos a la invasión de Kuwait por Irak, o a ciclos político-económicos como en el último año de la administración del presidente Lusinchi. Así, una evidencia adicional es la caída progresiva de la tasa de recaudación efectiva desde un 8,14% en la década de los ochenta, contra un 7,47% durante el período 1991-2004.

En segundo lugar, el impuesto al valor agregado ha adquirido una importancia central en la estructura tributaria nacional e internacional, ya que 136 países actualmente lo emplean, y contribuye en la recaudación de un cuarto de la tributación mundial (Ebrill et al, 2001), a pesar de ser un impuesto relativamente nuevo. En efecto, este gravamen fue implementado en Venezuela en octubre de 1993 con una tasa inicial del 10% y muchas dificultades técnicas y oposición de las élites del país.

**Gráfico No. 2**  
**Aranceles e importaciones**



Fuente: MF y BCV

Sin embargo, de ser un impuesto que se creaba para contribuir a compensar la caída de los ingresos tributarios en general, y particularmente del impuesto sobre la renta de finales de los años ochenta, se ha convertido hoy día en la principal fuente de recaudación (56% del total en 2005 - Tabla No. 5). Sin ser uno de los países que mantiene las tasas más altas, éstas son superiores en los últimos cinco años a la media regional, entre 14% y 16%. A pesar de lo anterior la eficiencia recaudatoria, definida como la tasa necesaria para recaudar un punto del PIB, es muy baja en comparación con otros países de América Latina, requiriendo en 2005 dos puntos y medio de tasa para recaudar un punto del PIB o, lo que es lo mismo, un 40% de eficiencia (ver Gómez Sabaini, 2005 - Tablas Nos. 8, 9 y Gráfico No. 4).

Estos exiguos niveles de recaudación están asociados a factores estructurales que influyen en la evasión del gravamen, a saber; la apertura comercial del país, el grado de urbanización, la amplitud de la economía informal y la participación sector primario en la estructura económica. Los dos primeros elementos actúan a favor de una mayor

recaudación, mientras que el peso del sector primario y la informalidad ayudan en sentido inverso (Ebrill et al, 2001).

Así mismo, recientemente se ha encontrado evidencia acerca de la relación inversa entre inestabilidad política y la polarización con la eficiencia en la recaudación del IVA (Ebrill et al, 2001).

Tabla No. 5  
**Impuesto al Valor Agregado**  
 (% PIB)

Año	IVA total	IVA Mayoristas	IVA Importadores
1993	0,44	0,44	0,00
1994	3,02	3,02	0,00
1995	4,38	4,38	0,00
1996	4,53	2,56	1,97
1997	5,71	3,12	2,58
1998	5,60	3,11	2,42
1999	5,00	3,09	1,91
2000	4,10	2,43	1,67
2001	4,20	2,64	1,56
2002	4,20	2,71	1,49
2003	4,80	3,61	1,19
2004	6,40	4,51	1,89
2005	6,70		

Fuente: MF

La eficiencia recaudatoria de la agencia respectiva, el SENIAT, se percibe en franca mejoría, pero no existe un estudio que pueda certificarlo. En lo que tiene ver con la amplitud de la base tributaria y con el tratamiento de las exenciones y exoneraciones, la lógica que ha prevalecido ha sido la de no ejercer demasiada presión sobre la sociedad. Es decir, una lógica política que ha generado una base

tributaria pequeña y muchas exenciones y exoneraciones, además de un sistema de penalizaciones obsoleto y lento.

En tercer lugar, los impuestos selectivos al consumo, valga decir a los cigarrillos, a las bebidas (alcohólicas y analcohólicas), a los vehículos, a la gasolina y a los servicios de telecomunicaciones, mantienen tasas y bases históricas, con pocos cambios y con un nivel de recaudación inferior a la media de la región (Tabla No. 6).

Estos impuestos muestran una gran obsolescencia y una baja recaudación en comparación con la región latinoamericana y con el mundo. Se ha tendido a poner el énfasis en la simplificación de los tributos y en la recaudación de mayor cantidad de recaudación más que en el cumplimiento de los objetivos que este tipo de impuesto tiene; con este argumento se eliminó el impuesto de registro inmobiliario y se planea prescindir del tributo a los fósforos. Es decir, en lugar de ser usados como gravámenes complementarios del IVA, o que desestimulan el consumo de bienes que generan externalidades negativas o, alternativamente, que mejoran el impacto distributivo, son empleados exclusivamente para recaudar aprovechando la inelasticidad que muestran.

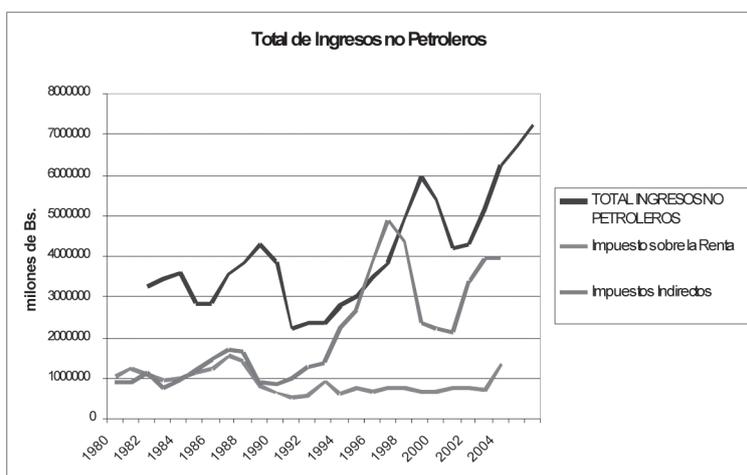
Tabla No. 6  
**Venezuela: Impuestos Selectivos**  
 (% PIB)

Años	Licores	Cigarrillos	Derivado del petróleo	Telecomunicaciones	Otros
1980	0,3	0,5	0,2	7,2	0,3
1985	0,5	0,4	0,4	7,1	0,1
1990	0,3	0,2	0,3	N.D	0,1
1995	0,2	0,3	0,3	N.D	0,2
1998	0,2	0,2	0,9	0,1	0,3
1999	0,2	0,3	0,7	0,2	0,3
2000	0,1	0,3	0,6	0,2	0,1
2001	0,2	0,3	0,5	0,3	0,1
2002	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1
2003	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0
2004	0,2	0,3	0,1	0,1	0,0
2005	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0

Fuente: MF

Quizás el caso más controversial sea el del impuesto a la gasolina, que en los países exportadores de ese bien se ha convertido en una fuente importante de ingresos del fisco. Sin embargo, en Venezuela esa fuente no ha sido usada y los impuestos a los combustibles son unos de los más bajos del mundo, potenciando los efectos de redistribución inversa que se genera.

Gráfico No. 3  
**Impuesto sobre la renta e impuestos indirectos**



El impuesto sobre la renta por su parte, al contrario de lo ocurrido con el IVA, se ha estancado como fuente de ingresos tributarios. En efecto, como puede observarse en la Tabla No. 7 y el Gráfico No. 3, los impuestos sobre el ingreso han oscilado en torno a las dos terceras partes de lo recaudado en promedio en América Latina —el promedio de América Latina entre el año 2000 y el 2003 fue de 3,2 puntos del PIB, y el de los países desarrollados alcanza los 10 puntos— (Woldemarian, 1995) y ha estado altamente concentrado en los ingresos corporativos en lugar de hacerlo en el de las personas naturales.

Tabla No. 7  
 Venezuela: Impuesto sobre la renta

Años	Recaudación % PIB	% de Ingresos tributarios	% Personas naturales	% Personas jurídicas
1980		33,00	25,34	74,66
1985		33,37	28,47	71,53
1990		28,63	10,60	89,40
1995		20,64	8,53	91,47
1998	2,10	14,36	7,38	92,62
1999	2,00	16,40	7,78	92,22
2000	1,70	15,73	7,80	92,20
2001	2,00	15,43	7,66	92,34
2002	2,10	12,64	7,57	92,43
2003	2,00	11,08	7,64	92,36
2004	2,10	18,84	7,64	92,31

Fuente: MF y Seniat

Las razones de ese estancamiento se hallan en la caída de las tasas nominales, las generosas deducciones de gastos de personas naturales y jurídicas, el temor a gravar los ingresos financieros para evitar su fuga y, por último, los problemas de diseño de los impuestos y de la administración tributaria que permiten y hasta incentivan la evasión (Tanzi, 2000:20; Gómez Sabaini, 2005:32; Shome, 1999).

La imposición a las personas naturales es el aspecto menos desarrollado en los sistemas tributarios de América Latina, y la mayor fuente potencial de nuevos ingresos tributarios en países con ingentes necesidades de recursos (Tanzi, 2000). En Venezuela se han realizado muy pocos estudios sobre este tema y existe un amplio espacio para una política económica que atienda más a los aspectos de eficacia y equidad, y menos al cálculo económico-político en el diseño de la estructura tributaria.

Volatilidad y prociclicidad. Quizás una de las características más ampliamente comentadas en todos los estudios acerca de la política

fiscal de América Latina sea la presencia de volatilidad y prociclicidad de la política fiscal. La variabilidad de los precios del petróleo en el mercado mundial, es generada por una oferta y una demanda sometidas a la influencia de una cantidad importante de factores (Espinasa, 2003).

Debido a que en Venezuela el ingreso fiscal ha dependido en los últimos años en un 50% o más del ingreso petrolero, esa variabilidad de los precios del petróleo se transmite a la cuota parte de los ingresos fiscales que dependen del petróleo, y de allí a los gastos posibles de realizar, la capacidad y necesidad de endeudamiento y los cambios requeridos en el diseño de la estructura tributaria. Sin embargo, no sólo los países petroleros tienen ingresos volátiles; en el resto la incidencia de los ciclos económicos sobre los ingresos fiscales, así como la dependencia de sólo algunos pocos productos primarios de exportación para la generación de ingresos externos e internos y el frágil desarrollo del sistema financiero interno, además de la inconsistencia institucional que impide enfrentar shocks internos o externos, también genera volatilidad (Vial, 2003; Ríos, 2004).

En los quince años que corren a partir de 1990, los ingresos petroleros promediaron un 11% del PIB, pero con una desviación estándar de 4,5. Por su parte toda América Latina también muestra indicadores muy altos de volatilidad (Castilla y Manzano, 2004; Vial, 2003; García, 2001).

La acentuada volatilidad del crecimiento económico está asociada a la alta exposición a impactos externos y a políticas económicas internas que dependen en exceso de los ingresos externos, a la existencia de restricciones estructurales para lograr financiamiento interno debido al reducido tamaño del sector financiero, generando o condicionando respuestas procíclicas. Vial (2003) ha mostrado que en los países andinos el sector fiscal tiende a amplificar los efectos de la repercusión de los precios de materias primas por tener severas restricciones en sus disponibilidades de caja. Para intentar disminuir la volatilidad y prociclicidad de la política fiscal se han intentado diversos mecanismos. Por una parte, los países más dependientes de los precios de algunos productos de exportación han realizado esfuerzos por organizar "fondos" de ahorro forzoso de los ingresos extraordinarios para intentar realizar políticas que sean más independientes del ciclo económico. Estos mecanismos han fracasado, en el caso venezolano porque la tentación por aprovechar las posibilidades de financiamiento externo en época de

altos precios petroleros es muy fuerte, y porque los ciclos económico-políticos han presionado para la modificación de las reglas de ahorro y retiro de fondos (OAEF, 2001, 2003, 2004; Muñoz, 2004).

La volatilidad de los ingresos, como consecuencia de los gastos fiscales, se intentó corregir con la creación del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) en 1997 (modificado a Fondo de Estabilización Macroeconómica FEM en noviembre de 2003). Sin embargo, los mecanismos previstos para ahorrar en épocas de bonanza de precios del petróleo y disponer “organizadamente” de ellos en recesión, fueron eludidos o, simplemente, transformados. En un ejemplo de inconsistencia temporal y miopía económica dramática (Clemente, 2001; OAEF, 2001, 2002, 2003, 2004; Moreno, 2003), dicho fondo dio lugar a demandas judiciales ante el máximo tribunal del país por violación de su Ley correspondiente.

Por otro lado algunos otros países, menos dependientes de los precios de unos pocos productos de exportación, impusieron límites legales a algunas variables macroeconómicas vinculadas a los resultados fiscales (niveles de deuda, o de déficit primario por ejemplo), también con resultados poco satisfactorios y, al violarse dichas reglas, contribuyeron a aumentar la pérdida de credibilidad en las mismas.

Más recientemente, tanto a partir de los fracasos con diversos esquemas adoptados, como con la experiencia de la Unión Europea y la discusión académica, se ha otorgado creciente importancia a la fijación de una medida del balance fiscal que no esté afectada por las fluctuaciones propias del ciclo económico. Este último resultado se conoce en la literatura como el Balance Fiscal Estructural (Macel et al, 2001; Vial, 2003).

La intención de resaltar el carácter volátil de los ingresos y los gastos en las economías latinoamericanas y especialmente en Venezuela, además de la naturaleza procíclica de la política fiscal, estriba en que ello se convierte en una restricción para la planificación de largo plazo de las estructuras tributarias y en una pérdida de grados de libertad para tomar decisiones que reformen en el corto plazo los diversos impuestos. Instaura enfoque de corto plazo que no contribuye a eliminar el sesgo regresivo de la estructura tributaria, de tal forma que después de impuestos la estructura de ingresos tiende a ser menos igualitaria (Engel et al, 1997). En la siguiente sección se utilizan las características

señaladas para analizar los determinantes macroeconómicos de la recaudación fiscal no petrolera como un todo y no para cada uno de sus partes.

Déficit fiscales crónicos. La presencia continua de importantes déficit públicos desde finales de los años setenta, al calor del gran boom petrolero de esos años, es un hecho ineludible al intentar explicar el comportamiento de la tributación en Venezuela. Así, en los últimos treinta años sólo se observan superávits globales durante los momentos en los cuales se produjeron importantes alzas de los precios del petróleo, incluyendo el año 2005 (García et al, 1996).

Que el estado venezolano sea proclive a mantener un déficit crónico de 3% del PIB aproximadamente, se explica por razones que atienden al comportamiento de los ingresos y los gastos públicos. Tres son las causas más relevantes de la presencia de déficit fiscales crónicos. La caída histórica de los ingresos petroleros per cápita, una muy limitada capacidad para aumentar la recaudación no petrolera y la tendencia creciente aunque volátil del gasto público.

Los ingresos petroleros per cápita, después de alcanzar un máximo a mediados de los años setenta, sistemáticamente han disminuido hasta encontrarse en 2004 en niveles similares a los alcanzados en la década de los cincuenta. Aumentos sostenidos de la población, estabilidad en la producción y en los precios reales del petróleo exportado, así como "el empeoramiento de la base de recursos de hidrocarburos...", y el desplazamiento hacia yacimientos de menor productividad", son los factores que de manera conjunta explican la disminución de la renta por volumen producido y, por tanto, la participación fiscal en relación a la población como al tamaño de la economía (Rodríguez y López, 2001). Aunque el precio del petróleo, y los consecuentes ingresos fiscales que se derivan, ha sufrido un importante shock de demanda en los años recientes, la tendencia de largo plazo se mantendrá por bastante tiempo.

El segundo factor que contribuye a que el Estado venezolano mantenga un déficit crónico por largos períodos, es la muy reducida capacidad para aumentar la recaudación no petrolera. La capacidad para recaudar tributos está asociada a la evolución económica del país, porque se amplía la base sobre la cual se cobran los impuestos; al diseño de los distintos instrumentos tributarios y la manera en la cual se entrelazan

y potencian su capacidad y, por último, a la efectividad administrativa que exhibe el organismo encargado de esta tarea en la sociedad y al conjunto de sinergias que se establecen entre éste y los demás aparatos organizados de la administración pública (tribunales y sistema judicial en general, policías y fuerzas para imponer el cumplimiento de la ley, medios de comunicación social, entre otros).

Pudiera señalarse que es evidente que con un país que mostró un crecimiento casi nulo en términos del PIB per cápita durante los años noventa, difícilmente podía esperarse que aumentara la recaudación tributaria. Adicionalmente, el diseño de los distintos instrumentos de recaudación ha mostrado contradicciones y errores patentes, además de frecuentes cambios de las tasas y las bases de los principales impuestos que ha potenciado la incapacidad de aumentar los ingresos internos (García, et al, 2000; García Larralde, 2004; Márquez y Piñango, 2003). Por otro lado, en torno al SENIAT se han tejido en distintos momentos confrontaciones de grupos de poder, se lo ha adscrito a diversos organismos y se le ha mermado su capacidad técnica impidiendo la acumulación de experticia y conocimiento (OAEF, 2003).

Así pues, con una economía pequeña o que no crece, unos impuestos mal diseñados y un organismo recaudador insuficientemente estructurado administrativa y funcionalmente, es simplemente lógico que no se pueda aumentar la recaudación tributaria en los quince años que comienzan en 1990. Quizás no nos percatamos de las tremendas presiones clientelares que sobre el área tributaria son ejercidas en una sociedad que durante más de ochenta años ha disfrutado un ingreso que no depende de la economía interna en proporciones mucho mayores al 50% (Baptista, 2003; Balza, 2002).

El tercer factor que conjuntamente con los anteriores ayuda a generar déficits permanentes en el Estado venezolano, es la inveterada tendencia a aumentar el gasto público. En efecto, mientras a comienzo de la década de los noventa dicho gasto promediaba un 18% del PIB, ya en el 2002 llegaba a 21,5% y en el 2004 y 2005, incluyendo el gasto parafiscal realizado por PDVSA, según información oficial llegó a estar alrededor de 30% y 34% del PIB (Espinasa, 2003; Noguera y Zambrano, 2003).

Quizás lo que permite ensamblar los anteriores tres factores en una explicación única, son consideraciones atinentes a la frágil y particular

estructura institucional que se ha ido conformando a lo largo de esos ochenta y tantos años de ingresos petroleros, a los grupos sociales que se benefician de ella y los sistemas de incentivos adversos al mercado, la productividad, la competencia y el esfuerzo que dicha estructura genera (Balza, 2002; Baptista, 2003b; Vera, 2003; Méndez, 2001).

La economía política de una sociedad que dejó de crecer sistemáticamente hace un cuarto de siglo y no supo redirigir sus políticas públicas para crear empleos productivos e integrar a los excluidos y que, por el contrario, optó por mantener los privilegios e ineficiencias propias del rentismo, se encuentra hoy en la imperiosa necesidad de reestructurar su sistema tributario y fiscal de forma obligatoria (Villasmil Bond, 2005).

### **3. Recaudación fiscal no-petrolera**

Comenzamos preguntándonos por los determinantes de la recaudación tributaria no petrolera en Venezuela. Lo primero es señalar que la recaudación no petrolera en manos del SENIAT, descontado el impuesto al débito bancario (IDB) que aporta entre uno y dos puntos del PIB en los años en que ha estado vigente, no ha variado desde 1980 hasta diciembre del 2004 como proporción del PIB y sólo lo ha hecho en un 21% en términos reales (ver Tabla No. 4). Además, es posible constatar que los ingresos tributarios no petroleros en general se debilitaron progresivamente desde finales de los años ochenta y sólo con la puesta en vigencia del impuesto a las ventas (IVA) y el IDB en 1984 se recuperaron en cierta proporción. Este hecho es aparentemente contradictorio, como lo resaltan García et al (1996), con la circunstancia según la cual, simultáneamente, el peso relativo de los ingresos no petroleros en el total de los ingresos fiscales fue ganando participación.

A partir de esa constatación inicial que nos dice que evidentemente existe una relación entre ingresos fiscales petroleros y no petroleros y una cierta ineficiencia recaudatoria o, una baja carga tributaria no petrolera, se quiere constatar su relación con otras variables macroeconómicas que según la teoría económica básica deberían tener alguna relación con ellas.

En un trabajo reciente, Aizenman y Jinjarak (2005) enumeran una serie de factores que explican la eficiencia recaudatoria, entre los cuales mencionan que la polarización y la inestabilidad política reducen el coeficiente de eficiencia, y señalan además que existen factores estructurales que afectan la facilidad de evadir el gravamen (se refieren al IVA), tales como el grado de urbanización, la participación del sector primario en la economía y el grado de apertura comercial. Si bien estos resultados están referidos al coeficiente de eficiencia y específicamente al IVA, es pertinente tenerlos en cuenta, sobre todo, porque existe coincidencia entre los factores estructurales mencionados y los señalados en otros estudios.

Casi todos los investigadores concuerdan en que los altos niveles de ingreso están asociados con una importante participación tributaria; sin embargo, en todos ellos también se señala que tanto el nivel como la estructura tributaria tiene influencia de múltiples factores que van desde los históricos, sociales y políticos hasta los estrictamente económicos. Entre estos se pueden mencionar, la participación de los ingresos no tributarios, la razón importaciones a exportaciones, la tasa de alfabetización, el grado de urbanización, el nivel de endeudamiento, la participación agrícola, el nivel de informalidad de la mano de obra en la población económicamente activa, el grado de monetización de la economía y el grado de apertura comercial de la economía (Tabellini, 1985; Tanzi, 1991; Burgess y Stern, 1993; Shome, 1999; Bird et al, 2004; Keen y Simone, 2005).

Con las variables anteriores, excluyendo la polarización y la inestabilidad política y el nivel de informalidad en la población económicamente activa, se realizaron pruebas para chequear su pertinencia como variables explicativas del nivel de ingreso tributario.

Se admite teóricamente que una sociedad donde la participación del sector agrícola en la conformación del PIB es importante, mantiene una población más disgregada, explotaciones pequeñas, incluso un nivel de autoconsumo importante y que, por tanto, sus niveles de recaudación tienden a ser menores. Así mismo, pero en sentido inverso, cuando la participación del sector manufacturero es mayor e igualmente el grado de urbanización y de alfabetismo, se espera una mayor facilidad para aplicar métodos modernos de recolección, técnicas eficientes de organización y apoyo en aparatos y tecnología que acelera y facilita los procesos y, en consecuencia, se esperan niveles de recaudación tributaria mayores.

Empleando datos anuales para el período 1980-2004 se analizan los determinantes del nivel y la estructura tributaria de Venezuela. Las variables Participación del Sector Agrícola (Pagri) y Participación del Sector Manufacturero (Pman) en el total del PIB, se expresaron tanto como porcentaje directamente del PIB total como en términos del valor del producto agrícola o manufacturero, obteniendo resultados poco consistentes, y se tuvo como fuente principal de la información sobre dichas variables la ofrecida por el Banco Central de Venezuela. La variable Apertura (Aper) de la economía se estimó como un cociente entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el PIB según datos del BCV. Por su parte, el Producto Interno Bruto, en términos nominales, reales y per cápita se tomó de la misma fuente anterior. Por último, la población y el empleo se tomaron de información oficial y publicada por el Ministerio de Planificación y Comercio.

Tanto el grado de apertura comercial como la razón de importaciones a exportaciones y el nivel de endeudamiento (Endeu) son variables que suponen teóricamente que en la medida en que el país mantiene mayores contactos con el resto del mundo, en promedio será más culto e informado y, de manera determinante, podrá recaudar de manera más sencilla, barata y sin grandes dificultades administrativas dos de los componentes del ingreso tributario como lo son el IVA a los importadores y los aranceles de aduana. Por tanto, se presume que estas variables estarán positivamente relacionadas con la tributación.

Se espera igualmente que a grados de monetización (Mon) mayores, los niveles de recaudación tributaria sean también superiores. Por último, la informalidad de las actividades económicas está inversamente relacionada con la recaudación, ya que organizar mecanismos para recolectar impuestos a personas y pequeñas y micro empresas sin libros de contabilidad, sin residencia estable y con personal sin contrato es una tarea que está por encima de las capacidades administrativas y organizativas de los países en vías de desarrollo (Zanoni y García, 2005).

Los ingresos tributarios no petroleros, los ingresos petroleros y los ingresos ordinarios del gobierno central presupuestario, se usaron como variables dependientes, en diversos modelos tanto en niveles como en logaritmos, de tal manera que teóricamente intentamos verificar una ecuación como la siguiente:

$$REC = Co + \beta_1Aper + \beta_2Pagri + \beta_3Pman + \beta_4Mon + \beta_5Alfab + \beta_6Urba + \beta_7Endeu + \epsilon$$

(+)      (-)      (+)      (+)      (+)      (+)      (+)

Los resultados hallados se muestran en la Tabla No. 8. En primer lugar, comenzando por el modelo que se refiere directamente a los ingresos tributarios tenemos en el Modelo No. 3 que los ingresos tributarios (INGTRI) mostraron estar determinados, aunque débilmente, por el PIB no petrolero y el propio ingreso tributario no petrolero en términos reales.

**Tabla No. 8**  
**Resultados de los modelos**

	<b>Modelo 1 INGORD</b>	<b>Modelo 2 LINGORD</b>	<b>Modelo 3 INGTRI</b>
Constante	-20,78653 (-4,03162)	-11,99188 (-5,28544)	-1,13683 (-0,97321)
Participación agrícola	1,12005 (3,71784)		
Apertura	0,12125 (3,79799)		
PIB 97	0,64651 (4,81912)		
PIB Manufactura	-1,33197 (-3,54578)		
Lapertura		0,76267 (4,41391)	
Lparticipación agrícola		0,93345 (4,17767)	
LPIB 97		3,06581 (5,12342)	
LPIB Manufactura		-0,76299 (-3,64505)	
PIB No petrolero			1,31E-07 (3,19725)
Ingreso Tributario (97)			0,00150 (2,15751)
R <sup>2</sup>	0,69	0,72	0,43
R <sup>2</sup> Ajustado	0,63	0,66	0,38
DW	1,80	1,94	1,31

Fuente: MF, BCV y cálculos propios

Puede concluirse que, los coeficientes son significativos aunque con un efecto muy pequeño, hay presencia de autocorrelación y hasta cierto punto una contradictoria interpretación de los resultados. Así pues, los ingresos tributarios no petroleros como un todo no son explicados en Venezuela por los llamados "factores estructurales". Por tanto, hay que realizar nuevos estudios para determinar si son los otros factores mencionados, inestabilidad y polarización política o si, por otra parte, es el carácter de economía exportadora de recursos no renovables lo que permite acercarse a las causas subyacentes de los movimientos de los ingresos tributarios.

Se corrieron sin embargo otros modelos sobre los ingresos ordinarios en general, en niveles y en términos logarítmicos. Así tenemos que en el Modelo 1 los signos son los esperados y la significación estadística de los coeficientes es aceptable. De ese modelo se desprende que, sobre la base de la información de los últimos veinticinco años, tal como predice la teoría la participación del producto agrícola en el total de la producción, está asociada inversamente con el ingreso fiscal. Acá debe tenerse mucha precaución con la interpretación porque no se refiere directamente a los ingresos tributarios, sino a los ingresos ordinarios que, a pesar de comprender a aquellos, incluyen también a los ingresos no tributarios. Téngase entonces en cuenta, según nos informa la Tabla No. 2, que los ingresos tributarios no petroleros apenas representan en el período de estudio un 30% del total de ingresos ordinarios.

Igualmente, el grado de apertura comercial del país y el comportamiento del PIB en términos reales, están asociados positivamente con los ingresos ordinarios y, por tanto, contribuyen a explicar su evolución.

En suma, alrededor de dos tercios del comportamiento de los ingresos fiscales ordinarios del país es explicado satisfactoriamente por el grado de apertura comercial y por la evolución del producto interno bruto. Por otra parte, el mismo modelo anterior aunque expresado en términos logarítmicos, sólo para confirmar lo anterior, arroja resultados similares. En el Modelo 2, el signo de los coeficientes correspondientes a la participación agrícola y al PIB del sector manufacturero, es contrario a lo esperado, aunque el resto tienen los signos adecuados y son significativos estadísticamente. Quizás el hecho de que la participación agrícola y manufacturera han variado muy poco en las últimas dos décadas explique ese signo.

En resumen, luego de analizar la influencia de algunas variables que la literatura considera como “factores estructurales” en la explicación del comportamiento de los ingresos tributarios, se concluye que en Venezuela los mismos no dependen de las mencionadas causas estructurales. Quizás habría que investigar más en las características propias de un país petrolero. Por su parte, los ingresos fiscales ordinarios, dentro de los cuales los ingresos tributarios representan sólo un 30%, son explicados por el grado de apertura comercial y por el comportamiento real del producto.

#### **4. Consideraciones finales**

A lo largo de este trabajo se ha encontrado que el nivel de los ingresos tributarios no petroleros en Venezuela es históricamente inferior a la media latinoamericana; que la implantación del IVA en 1993 y su posterior consolidación ayudaron a mejorar el volumen de recaudación, pero no pudieron impedir que el impuesto sobre la renta se estancara y continuara recayendo principalmente sobre el sector corporativo; que algo similar ocurriera con los impuestos específicos al consumo, y que retrocedieron en importancia los aranceles de importación. Igualmente se destaca la estrecha relación entre los ingresos ordinarios y los ingresos petroleros.

Un hallazgo interesante es el hecho según el cual los ingresos tributarios no petroleros apenas si han mejorado en términos reales, y se han reducido si los consideramos tomando en cuenta su capacidad de compra per cápita, durante el período de estudio (excluyendo el año 2005).

Por último, se concluye que los ingresos tributarios no dependen de las mencionadas causas estructurales y se sugiere investigar las características propias de un país petrolero. Por su parte, los ingresos fiscales ordinarios son explicados por el grado de apertura comercial y por el comportamiento real del producto.

Se desprende de este estudio que hacen falta estudios más detallados y rigurosos que no sólo determinen las causas del comportamiento de los ingresos tributarios en un país petrolero, sino también que permitan elaborar políticas para elevar su volumen, con criterios de equidad y eficiencia, y disminuir la volatilidad de la recaudación.

## Bibliografía

- AIZENMAN, J. y JINJARAK, Y. (2005). *The collection efficiency of the value added tax: Theory and international experience*. Working paper, No. 11539, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- BALZA, G. R. (2002). *Cambio institucional, ideología y desempeño económico en Venezuela: 1958 a 2002*. En: Temas de Coyuntura, No. 45, junio, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB, Caracas.
- BANCO MERCANTIL. *Informe Económico Mensual, Publicación del Departamento de Estudios Económicos del Banco Mercantil*. Varios números.
- BAPTISTA, A. (2003a). *Las crisis económicas del siglo XX venezolano*. En: Márquez, P. y Piñango, R. En esta Venezuela. Editorial IESA, Caracas.
- (2003b). *Venezuela y su Petróleo*. En: Márquez, P. y Piñango, R. ob. cit.
- BBVA - Banco Provincial. *Situación Venezuela*. Revista del Servicio de Estudios Económicos. Varios números.
- BIRD, R.; MARTÍNEZ-VÁSQUEZ, J. y TORGLER, B. (2004). *Societal institutions and tax effort in Developing Countries*. Working paper/04/06.
- BURGESS, R. y STERN, N. (1993). *Taxation and development*. En: Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, No. 2, June.
- CASTILLA, M. y MANZANO, O. (2004). *El reto de retomar la sostenibilidad fiscal en la región andina*. En: Sostenibilidad fiscal en la región andina. CAF, Caracas.
- CLEMENTE, L. (2001). *Crecimiento, apertura comercial y desempeño sectorial*. En: La Economía Contemporánea de Venezuela. Tomo II, Trabajo publicado originalmente en el Libro Colectivo La Política Económica Necesaria. Crecimiento y Solidaridad. Primer encuentro Nacional de Política Económica. Ediciones UCAV, Caracas 1993, pp. 591-686.
- COWAN, K.; BETANCOUR, C. y LARRAÍN, G. (1999). *Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica: Una Interpretación*. CEPAL.
- EBRILL, L.; KEEN, M.; BODIN, J. P.; SUMMERS, V. (2001). *The modern VAT*. *International Monetary Fund*. Disponible en: <http://papers.nber.org/papers/w2061>
- ENGEL, E.; GALETOVIC, A., y RADDATZ, C. (1997). *Taxes and income redistribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic*. Paper presented at the 10th annual Inter-American Economic.
- ESPINASA, R. (1999). *Política petrolera y desarrollo económico*. Disponible en: <http://analitica.com/vam/1999.01/eyp/04.htm>

- (2003). *Auge y declinación de PDVSA 1990-2003*. En: Revista SIC. No. 657, Ediciones, Gumilla, Caracas.
- FERRIS, S. (2003). *Do alternative measures of government result in alternative explanations for government size?* En: Economics Bulletin, 8, 1-11.
- GARCÍA, G.; RODRÍGUEZ, R. y DE FIGUEROA, S. (1996). *Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela*. En: Temas de Coyuntura. No. 33, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB, Caracas.
- GARCÍA, G.; RODRÍGUEZ, R.; MARCANO, L.; PENFOLD, R. y SÁNCHEZ, G. (2001). *La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela*. En: La Economía Contemporánea de Venezuela. Tomo II, Trabajo publicado originalmente en la REVISTA BCV, Volumen XI, No. 2, 1997, pp. 11-103.
- GARCÍA LARRALDE, H. (2004). *Retrospectiva de la economía venezolana entre el Gobierno de Chávez y gobiernos anteriores*. En: Revista Nueva Economía. Año XIII, No. 21-22. Caracas.
- GAVIN, M. y PEROTTI, R. (1997). *Fiscal policy in Latin America*. NBER Macroeconomic Annual.
- GÓMEZ SABAINI, J. (2005). *Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión*. En: Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, No. 3.
- GUERRA, J. (2004). *La política económica en Venezuela - 1999-2003*. Universidad Central de Venezuela, CDCHT, Caracas.
- KEEN, M. y SIMONE, A. (2005). *Tax policy in developing countries: Some Lessons from the 1990s and some challenges ahead*. FMI.
- MACEL, M.; TOKMAN, M.; VALDÉS, R. y BENAVIDES, P. (2001). *Balance estructural del Gobierno Central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*. En: Estudios de Finanzas Públicas, Septiembre. Disponible en: [http://www.dipres.cl/fr\\_publicaciones.html](http://www.dipres.cl/fr_publicaciones.html).
- MÉNDEZ, R. (2001). *Economía y Petróleo - Rentismo y Gestión Fiscal*. Artículo de Opinión aparecido en día viernes 25 de mayo de 2001 en el Portal Virtual Venezuela Analítica.
- MORENO, M. A. (2003). *La práctica institucional en la gestión fiscal de Venezuela: Bases para el diseño de una reforma fiscal creíble*. UCV. Disponible en: [http://www.redeconomia.org.ve/documentos/cafbcv/moreno\\_present.pdf](http://www.redeconomia.org.ve/documentos/cafbcv/moreno_present.pdf).
- MUÑOZ, R. (2004). *Economía política del tamaño del Estado*. En: Boletín Económico Mensual. Banco Mercantil, Caracas.

- MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992). *Hacienda Pública*. McGraw-Hill, Madrid, España.
- NOGUERA, C. J. y ZAMBRANO, L. (2003). *La cuestión fiscal: Aspectos estructurales y de coyuntura*. En: Informe Económico Mensual. Banco Mercantil, Caracas.
- OAEF (2001, 2002, 2003, 2004). *Informe de impacto económico del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2004 (2005) y Proyecto de Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal del año 2004 (2005)*. OAEF. Serie IE 1113-185. Diciembre 2003, 1104-072 noviembre 2004. Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.
- RÍOS, G. (2004). *Venezuela: Sostenibilidad fiscal en un contexto de alta volatilidad*. Corporación Andina de Fomento, Seminario: Retos de la política fiscal en la región andina. Caracas.
- RODRÍGUEZ, F. (2003). *La política fiscal venezolana, 1943-2001*. En: Revista del BCV, Foros, No. 9. Caracas.
- RODRÍGUEZ, F. y LÓPEZ, C. (2001). *La Política Fiscal Venezolana: 1943-2001*. En: Informe Anual 2001. OAEF, Asamblea Nacional.
- RODRÍGUEZ, F.; RISOPATRÓN, C.; BERMÚDEZ, A.; BOZA M. E.; DAZA, A.; FREIJE, S.; ORTEGA, D. (2003). *Equipo de Investigación de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional El desempleo en Venezuela: Causas, efectos e implicaciones de política*. Caracas.
- RUITORT (2003). *Ingreso, desigualdad y reducción de la pobreza en Venezuela*. Documento de Trabajo. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, julio.
- RUITORT y ZAMBRANO S., L. (2002). *Volatilidad de la política fiscal en Venezuela*. En: Cuadernos de Economía, Vol. 25, No. 69, mayo-agosto. Publicación de la Asociación de Cuadernos de Economía en colaboración con el Departamento de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Autónoma de Madrid.
- SHOME, P. (1999). *Taxation in Latin America: Structural trends and impact of administration*. Working paper 99/19, FMI, Washington, D.C.
- TABELLINI, G. (1985). *International tax comparisons reconsidered*. IMF, Washington DC.
- TANZI, V. (1991). *Public finance in developing countries*. Aldeshot Edward Elgar Press.
- TANZI, V. (2000). *Taxation in Latin America in the last decade*. Working Paper, No. 76, California, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University.

- VERA, L. (2003). *Liderazgo político, renta y política económica: La gestión económica en la era de Chávez*. Mimeo. Caracas.
- VIAL, J. (2003). *Política fiscal en un contexto de elevada volatilidad externa*. Corporación Andina de Fomento. Seminario: Retos para la política fiscal en la región andina.
- VILLASMIL BOND, R. (2005). *Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004*. Ediciones ILDIS, Caracas.
- WOLDEMARIAN, A. (1995). *Tax tables*. En: P. Shome (Ed.). *Manual de política tributaria*. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- ZANONI, J. R. y GARCÍA, M. (2005). *El comercio informal en Venezuela: Una introducción*. CEDICE, Caracas.

PÁGINA WEB: <http://www.analitica.com>