



NOTAS SOBRE LA SITUACION FISCAL Y LA CRISIS BANCARIA

Consejo de Economía Nacional

I. Los HECHOS

1. El sistema fiscal en Venezuela ha mostrado un deterioro progresivo exacerbado por elementos coyunturales de origen interno y externo, sumados a los factores estructurales propios de una economía petrolera.
2. Ese deterioro, por parte de los ingresos, se explica entre otros elementos por:
 - a) la reducción significativa de los ingresos de origen petrolero determinada por las fluctuaciones adversas de los precios en los mercados internacionales y por ajustes logrados por ese sector en la imposición (Valor fiscal de exportación a 8% en 1994). De esta manera la contribución petrolera al Presupuesto Nacional de 1994 desciende, de acuerdo con estimaciones de los expertos, a un mínimo de 38% (menos de US \$ 4500 millones). El ingreso petrolero fiscal por persona se estima será en 1994 de US \$ 198, cifra que representa alrededor del 40% de la correspondiente a 1991 (US \$ 477) y menos del 10% de la contribución

fiscal per cápita de la industria en 1981 (más de US \$ 2000).

- b) Creciente evasión fiscal y acumulación de derechos pendientes por concepto de tributos. Esto último alcanzaba un estimado de Bs. 250 mil millones de 1992, de acuerdo con el Balance de la Hacienda Pública Nacional. A esto se añade, de acuerdo con el informe del Contralor General de la República, que en 1993 hubo malversación de fondos por más de 664 millones de bolívares; fraccionamiento de contrataciones de obras para evadir el control previo, por 450 millones de bolívares, irregularidades en el Programa de Cuidado Diario, por 4,7 millones, varias irregularidades en el arrendamiento de equipos para las elecciones en 1992 por 164 millones de bolívares y 136 mil dólares; desvío de recursos destinados a la modernización de la propia Tesorería Nacional; estancamiento de fondos por 287 millones de bolívares destinados a los programas de Beca Láctea y Beca Alimentaria; entre otras cosas.
- c) El apego irrestricto y casi reverencial a las recomendaciones de organismos financieros internacionales; cual es el caso, entre otros, el privilegiar la imposición indirecta, de carácter regresiva, y la adopción de impuestos cuya aplicación requería previamente la modernización y adaptación de la administración tributaria e incluso de la administración privada (IVA).
- d) Uso y abuso de desgravámenes. En el caso del Impuesto sobre la Renta, la tributación

de las personas naturales cae de Bs. 14.271 millones en 1988 a Bs. 6.943 millones en 1992 (a precios constantes) lo que marca un descenso del 51,35%. Las declaraciones recibidas en 1988 sumaron 788.677, se elevan a 1.342.273 en 1990 y caen a 306.355 en 1993. Por su parte la tributación de las personas jurídicas (154.931 declarantes en 1988) pasa de Bs. 12.447 millones en ese año, a Bs. 6.501 millones en 1992, precios constantes (-47,77%), de 210.419 declarantes.

- e) Las modificaciones que se han hecho al ISLR han tendido a reducir la carga tributaria sobre las personas, pero los descuentos por nómina (S.S.O., Paro Forzoso, Política Habitacional, etc.) han experimentado aumentos que se aproximan al ciento por ciento. De esta manera, los trabajadores cuya remuneración no supera Bs. 15.000, tienen una tasa efectiva de tributación del 21%, aún cuando están exonerados del ISLR. La presión tributaria, en cambio, para los trabajadores con ingresos entre Bs. 300 mil 450 mil, es del 6.7%. Si se añade el IVA, a cualquier nivel (mayorista y detallista) la regresividad es mayor.
 - f) Tanto la Administración como el Congreso han sido excesivamente lentos en la proposición y en la promulgación de las reformas necesarias.
3. En lo que corresponde al gasto fiscal, afectado en principio por la merma de los ingresos, exhibe elementos de inflexibilidad determinados, entre otras razones, por:

- a) Aumento desproporcionado del servicio de la deuda, a pesar de las renegociaciones efectuadas y de que se ha disfrutado de intereses sustancialmente menores en los mercados internacionales de capitales. Esta situación cambia ahora con el incremento que las tasas de interés están registrando en los Estados Unidos.
 - b) Incremento de compromisos fijos, tales como el Situado Constitucional y las remuneraciones.
 - c) Aumento de la burocracia como consecuencia de las políticas de liberalización y apertura (ej. Superintendencias).
 - d) En el Presupuesto de 1994 el Gasto Fiscal comprometido suma Bs. 1.144.000 millones de bolívares (80% del Presupuesto total) de los cuales Bs. 326.000 millones en remuneraciones, Bs. 86.00 millones en compras de bienes y servicios; Bs. 355.000 millones en Servicios de Deuda y Bs. 377.000 millones en Transferencia a la Administración Descentralizada.
4. La política económica aplicada en los últimos años ha tendido a afectar también, de manera negativa, al sistema fiscal. En este aspecto cabe destacar, por ejemplo, el crecimiento del Presupuesto de Gastos se estima en 598,33% en términos nominales, entre 1988 y 1994; aunque en términos reales registra disminución del 25%, a pesar de que se han incrementado las necesidades de la población y del sistema productivo nacional. Esto es consecuencia del efecto de la inflación sobre las finanzas del Estado,

en la medida en que ha corroído el poder de compra del ingreso fiscal en relación –año a año– con el gasto presupuestado previamente.

5. Consecuencia de las políticas indicadas es la impresionante reducción en los gastos de capital: (–63,6% entre 1988 y 1994), con lo cual se afecta de manera muy adversa la capacidad productiva del país, particularmente la infraestructura física y la actualización tecnológica. La inversión directa del Estado en 1988 superó los 9 mil millones de bolívares y desciende a un poco más de 3 mil millones en el Presupuesto de 1994. De esta manera la participación en el gasto desciende de 13,80% en 1988 al 8,97% en 1994, en lo cual los sectores más afectados son el agrícola (–53%), transporte y comunicaciones (–51%) e industria y comercio (–66%), lo que conspira sobre las posibilidades futuras del desarrollo y sobre la postulada competitividad. En cambio, en función del Plan de Expansión de PDVSA, el sector de energía y minas recibió un aporte incrementado en el 88% (1988-1994).
6. No solamente no ha habido reducción de la deuda externa e incremento de la interna, sino que, además, la deuda social se ha potenciado entre otras cosas, por el aumento de las deudas financieras y los compromisos que éstas generan, y por la disminución del gasto social (–25%) en 1988-1994), en lo cual destaca educación (–28%) vivienda (–60%) y salud (–44%). Pero, por otra parte, se produjo aumento en las asignaciones por concepto de seguridad y defensa.

7. La situación es más compleja si se toma en cuenta que el dinero que requiere el Estado, mediante emisiones internas de títulos, le resulta cada vez más caro por la competencia que por recursos hace el Banco Central en la colocación de Bonos Cero Cupón, lo cual —además— reduce los ingresos fiscales en la cuantía de sus efectos sobre las utilidades del Banco Central de Venezuela. Según estimaciones de una firma consultor, el costo del bono cero cupón durante enero-marzo del presente año se eleva a más de 21 mil millones de bolívares, con la adjudicación de alrededor de 183 mil millones de una oferta de 250 millones. El costo anotado para el primer trimestre de 1994 se aproxima al correspondiente costo incurrido en todo el año de 1993 (Bs. 28 mil millones), es 2,7 veces mayor que el de 1990 y 1,3 veces que el de 1992, y representa más de la mitad del costo incurrido en 1991.

COSTO DEL BONO CERO CUPON

1990	Bs. 7.725,17	mill.
1991	" 38.075,82	"
1992	" 16.135,50	"
1993	" 28.006,81	"
1994 (1er. Trim.	" 21.242,81	"

8. A los efectos anotados se añade el influjo sobre la tasa de interés activa cuyo tope, hasta mediados de marzo (1994), era de 20 puntos sobre el rendimiento promedio anual de los Bonos Cero Cupón y se "redujo" a 15 puntos, lo que, sin embargo, no alteró sustancialmente al tipo de interés.

9. El estímulo consecuente de la política económica ha sido el “rentismo” promovido por la acción de privilegiar al sector financiero en detrimento del sector real de la economía. De esta manera la economía simbólica (tasas de interés, tipo de cambio, movimiento de capitales) ha adquirido una preminencia total con resultados perversos sobre la economía real (producción de bienes), particularmente sobre las actividades agrícolas y manufactureras que producen para el mercado interno, y efectos muy negativos sobre lo social con graves problemas de posibles rupturas y aumento de las insatisfacciones.

10. Todo lo indicado se exagera con la impresionante escalada de la corrupción y la carencia de responsabilidades, así como la desorganización administrativa y la no adopción (o tardía adopción) de correctivos apropiados.

11. Estos factores, hechos y políticas se interrelacionan y reflejan en el sistema financiero, e inciden particularmente en los siguientes aspectos:
 - a) La política monetaria que, de acuerdo con el Banco Central, se orienta a compensar los efectos del gasto público sobre la inflación, al generar sustancialmente aumentos en la tasa de interés, fue estimulando a las instituciones financieras a buscar espacios distintos a su función de intermediación. De acuerdo con la experiencia y la doctrina sobre el particular, la conjunción de una política fiscal expansiva con una política monetaria restrictiva, da como consecuencia una situación en la cual las tasas

de interés en ascenso, promueven exceso del ahorro sobre la inversión y conducen al rentismo. A la vez se estimula mayor gasto público para compensar la baja en el consumo y la inversión, lo que hace más complejo el escenario.

- b) La política monetaria restrictiva del instituto emisor, fincada en instrumentos como el Cero Cupón y el encaje legal, ha promovido encarecimiento del dinero a niveles que ha excedido la inflación y la devaluación, con efectos sobre el estancamiento del aparato productivo. Esto último se ha traducido en la inmovilización de las carteras de crédito de las instituciones financieras cuya consecuencia ha sido la erosión del patrimonio de esas instituciones y la insolvencia tanto en el sector productivo como en el financiamiento. Esto convoca necesariamente a una inaplazable rectificación de la política monetaria.
- c) También la política restrictiva se orientó a tratar de contener, como se ha dicho, la devaluación, pero ésta ha ido en ascenso: (21,85% en 1990; 20,89% en 1991; 20,84% en 1992; 33,29% en 1993 y 8,5% en enero-marzo de 1994). Sus objetivos parecían ser la repatriación de capitales y el estímulo a las exportaciones. En cuanto al primero, es indudable que ha estimulado el ingreso, pero de capitales de corto plazo con intenciones de agio, en virtud de las altas tasas de interés internas. Pero su volatilidad es muy alta y no existen dudas de que representan un pasivo contingente sobre las reservas internacionales que algunos expertos estiman

en 4 mil millones de dólares. En cuanto al estímulo a las exportaciones, el crecimiento lento de las no tradicionales revela poca efectividad, más aún cuando todavía no existe una política deliberada y bien estructurada de fomento y promoción de las mismas.

- d) De acuerdo con expertos del Banco Mundial la experiencia indica la necesidad de reexaminar las políticas de tasas de interés y las medidas de reforma financiera en el contexto de programas de ajuste estructural, porque en condiciones de inestabilidad macroeconómica y de ineficacia en la supervisión bancaria (caso de Venezuela) la liberalización de las tasas de interés debe obedecer a un proceso gradual. Existen evidencias empíricas de que es imprescindible disponer de políticas estrictas de fiscalización y supervisión bancarias, para garantizar la viabilidad y solidez del sistema financiero y para asegurar la idoneidad de la liberación de las tasas de interés. Ello apunta a destacar que antes de liberar es preciso fiscalizar y supervisar para entonces equilibrar las variables macroeconómicas. En Venezuela se procedió de manera inversa, con la cual se agravaron los desequilibrios con anterioridad a la aprobación de las reformas al ordenamiento legal del sistema financiero y, peor aún, tales reformas fueron lentas y tardías.

II. LA SITUACIÓN

1. En la actualidad el déficit fiscal se ha hecho inmanejable, con el agravante de que:
 - a) Existen compromisos inaplazables en materia de gastos (deuda, remuneraciones, etc.) frente a expectativas creadas.
 - b) La situación de los mercados petroleros es cada vez más incierta (la cesta venezolana se cotiza a US \$ 11,28 en la última semana de marzo); y se complica en la medida en que: i) el Plan de Negocios de PDVSA supone una erogación promedio de US \$ 3.800 millones anuales, a ser financiados por fondos públicos del Estado; ii) el valor fiscal de exportación se reduce al 8% de los precios de realización de las exportaciones petroleras de 1994; iii) la contribución petrolera al presupuesto de 1994 desciende, de acuerdo con estimaciones de los expertos, a un mínimo de 38% (menos de US \$ 4.500 millones). El ingreso petrolero fiscal por persona se estima será en 1994 de US 198 (en 1981 era de 477 dólares y en 1981 superaba los 2.000 dólares).
2. EL BCV se ha visto obligado a emitir billetes para asistir financieramente a la banca por sumas sin precedentes: Bs. 342.014 millones al cierre de marzo (94), cifra que excede en Bs. 321.940 millones a la asistencia otorgada al cierre (diciembre 93) (Bs. 20.074 MM) y en 115 millones a la otorgada a mediados de marzo (12-03-93) (Bs. 227 MM). Esto revela que la crisis bancaria es persistente.

3. Los expertos más calificados coinciden en señalar que la crisis bancaria en Venezuela no tiene precedentes tan crudos y de consecuencias más imprevisibles en la historia de esos eventos en el mundo. Pero lo más grave es que, a su juicio, los factores que la desencadenaron siguen presentes.
4. Las reservas internacionales del país han descendido considerablemente. Algunos analistas estiman que tal descenso puede aproximarse a los 4 mil millones de dólares. Esto se atribuye al auxilio financiero y la reducción del encaje legal (esto último liberó liquidez a la banca comercial por alrededor de 26 mil millones de bolívares) y –en especial– a la pérdida de confianza en el sistema financiero. Como resultado las reservas siguen amenazadas, la devaluación se ha acelerado, las tasas de interés se mantienen altas con tendencia al alza y el pánico no ha disminuido. La actividad productiva tiende a disminuir, en cambio tiende a aumentar la insolvencia bancaria y se cierne sobre la economía el peligro de la hiperinflación.
5. Sigue el ascenso de las tasas de interés activas de la banca comercial. Aumentaron de 65,71% al cierre de enero, a 66,20% el 11 de febrero. En tanto que las pasivas descendieron de 56,66% a 47,64% en las mismas fechas, con lo cual el margen se duplicó en menos de dos semanas.
6. Ocho bancos (incluido el Latino) han tenido que recurrir al auxilio de FOGADE.

III. LAS OPCIONES

1. Son muy pocas, objetivamente, las opciones frente a una situación tan crítica que se agrava por:
 - a) La lentitud en la adopción de decisiones;
 - b) La evidente carencia de planes concretos y de contingencia pese a que se dispone de suficientes diagnósticos de las situaciones;
 - c) Las dificultades de trabajo bajo tensión y sin suficiente respaldo legislativo;
 - d) Las presiones persistentes de:
 - i) Los sectores opuestos a cualquier cambio;
 - ii) Los depositantes del Banco Latino;
 - iii) Los organismos financieros internacionales, para preservar el status quo;
 - iv) Algunos analistas internacionales, para evitar cambios en las políticas de liberalización y apertura.

2. Para tratar de resolver (o paliar) la crisis bancaria:
 - a) El Congreso adoptó la iniciativa de elaborar una Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras.
 - b) El Ejecutivo, sin dilaciones, puso el ejécutese correspondiente y elabora una reforma para facilitar y aligerar los controles.

- c) El Ejecutivo solicitó al Congreso y obtuvo la aprobación de una Ley de Crédito Público por Bs. 400 mil millones para apuntalar el sistema financiero.
3. Para reducir el déficit fiscal el gobierno presentó un plan impositivo mediante el cual se crea un Impuesto a las Ventas al Mayor, un Impuesto al Consumo Suntuario y un Impuesto a los Débitos Bancarios; y se reforma al Impuesto sobre la Renta, la Ley de Timbre Fiscal y el Código Tributario.
 4. El Congreso, a propuesta de uno de los partidos mayoritarios, resolvió habilitar al Ejecutivo para legislar en las materias propuestas en el plan impositivo presentado por el Ministerio de Hacienda. De esta manera se acelera la promulgación de los ordenamientos legales previstos en dicho plan.
 5. Sin embargo, la realidad del presente es que si bien la situación puede tornarse menos apremiante en términos de aligerar las tensiones originadas por la escasez de recursos fiscales, ello tendrá lugar en el inmediato plazo, pero a mediano y largo plazo los problemas serán persistentes, si no se introducen reformas de fondo en todos los aspectos. Esto sin embargo, pasa por la imprescindible necesidad de unir voluntades.
 6. Objetivamente las opciones que tiene el país son realmente limitadas dentro de un escenario como el actual, en el que parece no haber suficiente voluntad política para emprender las transformaciones indispensables de carácter estructural.

7. De hecho, a juzgar por las opiniones recogidas entre los comentaristas económicos, políticos y sociales, es menester una mayor y más efectiva racionalización del gasto, ya que la propuesta gubernamental de reducción lineal del 10% no parece suficiente y puede afectar programas vitales y favorecer otros menos urgentes.
8. Luce indispensable establecer una coordinación real y efectiva de la política fiscal con la política monetaria. Visto desde una óptica de Estado, parece inaceptable el divorcio entre las autoridades responsables de ambas políticas, ya que es imprescindible que ambas obedezcan a un criterio único y sin condicionamientos, algunos de los cuales parecen obedecer, como en el pasado inmediato, a imposiciones externas. Es por ello por lo que lo esencial es que el país rescate su autonomía en materia de política económica.
9. La íntima vinculación entre la política económica y la política social debe ser entendida cabalmente. El economisismo excesivo ha demostrado históricamente que representa un obstáculo para el desarrollo que se aspira. El desmejoramiento de la calidad de la vida lleva aparejado los desequilibrios sociales y conduce a efectos negativos sobre la producción y el crecimiento económico. Esto reclama una acción equilibrada de lo social con lo económico para la supervivencia del país.
10. En atención a las especiales circunstancias actuales, el Consejo de Economía Nacional coincide con la Academia Nacional de Economía en que sin que ello signifique propiciar exce-

siva intervención gubernamental y dadas las peculiaridades de la economía venezolana, es oportuno que el Estado actúe con prontitud para corregir las distorsiones que se han generado con el absoluto descontrol del mercado. En el caso específico de la política monetaria es evidente que se precisa de rectificaciones inaplazables ya que no es suficiente el ajuste y corrección fiscal, si se mantiene la absoluta libertad cambiara, se insiste en minidevaluaciones y se mantiene en forma artificial el tipo de interés, elementos que —con el cero cupón— han demostrado claramente efectos inflacionarios.

11. En el mismo orden de ideas es indispensable establecer un sistema de administración de las divisas que permita estabilizar en muy corto plazo el tipo de cambio, asegure la disponibilidad de recursos externos para los operadores económicos en sus transacciones con el exterior y garantice un nivel adecuado de reservas internacionales. Solamente por esta vía se puede inducir el ajuste inaplazable de las tasas de interés y la estabilidad de los precios.
12. Estas acciones deberían ser acompañadas de las formulaciones y puestas en prácticas de las políticas comercial, industrial y agrícola, tendientes a preservar el parque manufacturero y la base de sustentación alimentaria cuya situación presente hace muy vulnerable a la economía nacional.
13. Debe el Estado resumir el control de la industria petrolera nacionalizada, por razones propias de supervivencia, de manera de corregir las desviaciones desnacionalizantes en esta importante actividad y adecuarla a su papel de

motor del crecimiento económico, sobre la base de un redimensionamiento de sus planes, en función de una mayor racionalidad y un mejor conocimiento de lo que ocurre y puede ocurrir en los mercados internacionales.

14. Todas estas acciones permitirán liberar recursos para la ejecución de una política de desarrollo humano que comience por corregir las privaciones en salud, educación e ingresos y empleo, como elementos generadores de pobreza y concentración de ingresos; inflación, alto costo de la vida, deformación del recurso humano, inseguridades sociales, ciudadanas, personales y jurídicas.

Marzo de 1994.