

La Economía Política de las Reformas del IVA en Venezuela

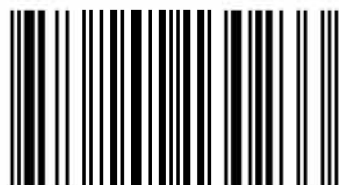
A partir del año 1993, Venezuela se sumó a la ya extensa lista de países que incluyen el Impuesto al Valor Agregado (IVA) dentro de su estructura tributaria. Por ser el IVA un impuesto sobre el consumo, la carga impositiva recae en mayor proporción sobre los estratos de menores ingresos, por lo que se define como un impuesto regresivo. Con el objeto de mitigar el impacto sobre los estratos de menores recursos, el impuesto ha sido objeto de varias reformas desde su creación, que incluyen cambios en la lista de exenciones y la tasa impositiva. Pero estas reformas también han atendido a razones políticas y económicas, principalmente vinculadas a la volatilidad del ingreso petrolero. De la observación de las variables y hechos, resulta evidente que en la modificación a las alícuotas del IVA la política tributaria se ha manejado de forma procíclica, comportamiento habitual en las economías de América Latina y demás países en desarrollo. En este contexto surgen tres preguntas relevantes: ¿cuál es el impacto distributivo que logran las exenciones del IVA?, ¿cuál es el sacrificio fiscal que estas exenciones representan para el Estado? y, ¿cuál es el costo de oportunidad de estos recursos?



Veruschka Quílez: Máster y Especialista en Gerencia Pública (IESA). Arquitecto (USB). Premio a la Excelencia CONAPRI (IESA). Premio "Segundo Serrano Poncela" (USB)



José Manuel Puente: Profesor Titular IESA. Ph.D y MSc. Univ. de Oxford. MSc. London School of Economics. Economista UCV. Profesor invitado en las Universidades de Salamanca, Autónoma de Madrid y Oxford.



978-620-2-13023-3

editorial académica española

Econ. Política Reformas IVA - Venezuela



Veruschka Quílez · José Manuel Puente

La Economía Política de las Reformas del IVA en Venezuela

Impactos Distributivos y Fiscales

Quílez, Puente

Veruschka Quílez
José Manuel Puente

La Economía Política de las Reformas del IVA en Venezuela

**Veruschka Quílez
José Manuel Puente**

**La Economía Política de las Reformas
del IVA en Venezuela**

Impactos Distributivos y Fiscales

Editorial Académica Española

Imprint

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this work is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher:

Editorial Académica Española

is a trademark of

International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

17 Meldrum Street, Beau Bassin 71504, Mauritius

Printed at: see last page

ISBN: 978-620-2-13023-3

Copyright © Veruschka Quílez, José Manuel Puente

Copyright © 2019 International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

La Economía Política de las Reformas del IVA en Venezuela:
Impactos Distributivos y Fiscales
(1993-2017)

Veruschka Quílez García-Santiuste
José Manuel Puente Camba

Reseña curricular de los autores.

Veruschka Quílez García-Santiuste:



Máster en Gerencia Pública (Instituto de Estudios Superiores de Administración – IESA, donde obtuvo el primer lugar de la promoción en 2012). Especialista en Gerencia Pública (Instituto de Estudios Superiores de Administración – IESA, donde obtuvo el primer lugar de su promoción en 2008). Arquitecto (Universidad Simón Bolívar - USB).

Premio a la Excelencia “CONAPRI” (IESA). Premio “SegundoSerrano Poncela” (USB).

Posee estudios adicionales en el área de Finanzas y de Gerencia de Proyectos por el IESA, y en Mercado de Capitales, por diversos institutos en Caracas, Miami y New York.

Se ha desarrollado dentro del sector público, en la gestión de proyectos en el área de Planeamiento Urbano en la Alcaldía del Municipio Chacao, en Caracas, Venezuela, y dentro del sector privado, en la gestión financiera y operativa en empresas de distintos sectores con operaciones a nivel nacional e internacional.

Email: veruquilez@gmail.com

José Manuel Puente Camba:



Profesor Titular del Centro de Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Profesor Visitante de la Universidad Autónoma de Madrid (2018), Universidad de Salamanca (2016-2019) y de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford (2014-2016). Miembro Senior del St. Antony’s College de la Universidad de Oxford, 2013-2016. Economista de la Universidad Central de Venezuela

(1994), con maestrías en Administración Pública y Políticas Públicas en The London School of Economics (1997) y en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford (1998). Ph.D en Economía Política (2005) de la Universidad de Oxford. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF), y como asesor de diferentes instituciones públicas y empresas nacionales e internacionales.

En el 2013 recibió el Premio al Mejor Artículo sobre Venezuela en el Latin American Studies Association en Washington D.C. En 2012 y 2013 recibió el premio IESA al mejor docente.

Ha sido conferencista sobre temas económicos en diferentes universidades e institutos de investigación internacionales, como Universidad de Harvard, Universidad de Princeton, MIT, King's College London, Universidad de Cambridge, Universidad de Oxford, Instituto de Empresa (IE), entre otros. Especialista en las áreas de Economía Política, Finanzas y Presupuesto Público, Gasto Social y Macroeconomía.

E-mail: jose.puente@iesa.edu.ve

Resumen

El objetivo del presente trabajo es calcular los impactos distributivos de las reformas a las exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), desde su creación en 1993 hasta el año 2017, y estimar el sacrificio fiscal y el costo de oportunidad que estas exenciones han representado para el Estado a lo largo de ese período.

Los impactos distributivos se midieron a través de indicadores locales de progresividad/regresividad, bajo un enfoque de equilibrio parcial, utilizando las Encuestas Nacionales de Presupuestos Familiares de 1997 y 2005 que publica el Banco Central de Venezuela (BCV) y las Leyes del IVA.

El sacrificio fiscal se calculó con base en la proporción de consumo exento que se obtuvo de las Encuestas Nacionales de Presupuestos Familiares y las cifras de consumo final de los hogares que publica el BCV.

El costo de oportunidad se estimó comparando las cifras del sacrificio fiscal con el presupuesto de gastos de la nación, publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) en la Ley de Presupuesto.

Los resultados del estudio arrojaron que el diseño de las exenciones en Venezuela logró conferir progresividad al impuesto, y que el sacrificio fiscal ha sido elevado y aumenta a medida que el impuesto logra ser más progresivo.

Palabras Clave

IVA, impacto distributivo, sacrificio fiscal, gasto tributario, impuestos, equidad, eficiencia, progresividad, regresividad, consumo gravado, consumo exento, tasas efectivas, exenciones, exoneraciones, costo de oportunidad.

Índice

Introducción.....	13
1. Marco Referencial.....	17
2. El IVA en Venezuela.....	22
2.1. Escenario económico.....	22
2.2. Escenario político.....	25
2.3. Coyunturas económicas y políticas asociadas a reformas en el IVA....	26
3. Fuentes de datos y metodología empleada	40
4. Presentación y Discusión de Resultados	44
4.1. Impacto distributivo de las exenciones del IVA	44
4.1.1.Períodos considerados para el cálculo.....	44
4.1.2.Resultados obtenidos.....	49
4.2. Cálculo del sacrificio fiscal de las exenciones del IVA	62
4.2.1.Sacrificio Fiscal por deciles de ingreso	71
4.3. Costo de oportunidad.....	74
5. Conclusiones	80
Anexos	88
Bibliografía	96

Introducción

A partir del año 1993, Venezuela se sumó a la ya extensa lista de países que incluyen el Impuesto al Valor Agregado (IVA) dentro de su estructura tributaria. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, para el año 2005 alrededor del 75 por ciento de los países del mundo habían adoptado el IVA como fuente de ingresos (FMI, 2005), dado su alto potencial recaudatorio.

A diferencia de los países desarrollados, donde los ingresos tributarios dependen mayormente de los impuestos directos (Minh 2003), en Venezuela, al igual que en el resto de América Latina, el IVA representa la fuente de ingresos más importante dentro de la estructura tributaria no petrolera (Barreix, Roca y Villela, 2007).

De acuerdo con las cifras que publica el ente tributario en Venezuela, Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), el IVA contribuyó, en promedio, con un 51 por ciento de la recaudación tributaria desde su creación hasta el año 2017. En contraste, la recaudación del Impuesto Sobre la Renta representó para el mismo período el 26 por ciento de los ingresos, de los cuales sólo el 2.3 por ciento correspondió al Impuesto Sobre la Renta de las Personas Naturales⁵.

Por ser el IVA un impuesto sobre el consumo, sin distinción de la capacidad económica del consumidor, la carga impositiva recae en mayor proporción sobre los estratos de menores ingresos, por lo que se define como un impuesto regresivo (Musgrave, 1992). Por tal razón, su diseño incluye una cantidad de incentivos fiscales, cuyo objetivo principal es mitigar el impacto sobre la población de menores recursos. Sin embargo, las frecuentes reformas de que

⁵ La proporción que representa el ISLR de las personas naturales respecto al total de la recaudación de este impuesto está calculada hasta el año 2009, ya que a partir de entonces el SENIAT dejó de publicar el desglose de dicho impuesto.

ha sido objeto el impuesto, que incluyen cambios en la lista de exenciones y la tasa impositiva, han atendido también a razones políticas y económicas, principalmente vinculadas a la volatilidad del ingreso petrolero.

En este contexto surgen tres preguntas relevantes: ¿cuál es el impacto distributivo que logran las exenciones del IVA?, ¿cuál es el sacrificio fiscal que estas exenciones representan para el Estado? y, ¿cuál es el costo de oportunidad de estos recursos?

El objetivo de este trabajo es responder a estas interrogantes, para lo cual se toman varias fotografías a lo largo del período transcurrido desde la implementación del IVA: la primera es el año de su creación: 1993. La segunda, la fecha en que se disminuye por primera vez la tasa impositiva y se introducen nuevas exenciones, la cual coincide con un cambio de Gobierno: el año 1999. La tercera corresponde al año 2005, por dos razones: por un lado, porque para esa fecha se elabora la III Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares, la cual reveló diferencias sustantivas en los patrones de consumo de la población venezolana con respecto a los resultados de la II Encuesta realizada en 1997; por otro lado, porque para ese año continuaba vigente la reforma introducida en enero de 2003, que gravaba importantes bienes y servicios. Por último, se estudia el período 2007 a 2017, en el que se produjeron varias reformas a la Ley para modificar la lista de exenciones y alícuotas.

Para dar respuesta a estas interrogantes se trabajará con fuentes primarias. La medición de los impactos distributivos de las exenciones del IVA se hará utilizando las Encuestas Nacionales de Presupuestos Familiares de 1997 y 2005⁶ que publica el Banco Central de Venezuela, y las leyes del IVA vigentes

⁶ Entre los años 2008 y 2009, el BCV, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y otras instituciones, llevó a cabo la IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares en Venezuela, la cual fue finalmente publicada en el año 2011. Por la cercanía en fechas entre la III y IV Encuesta, por falta de acceso a la información de la IV encuesta, y por la ausencia de una encuesta más reciente que pudiera mostrar variaciones relevantes en los patrones de consumo de la población venezolana,

para cada período de estudio, siguiendo la estructura y metodología del trabajo de García y Salvato (2005).

Para el cálculo del sacrificio fiscal de las exenciones del IVA se tomarán los resultados del estudio de los impactos distributivos, en particular la proporción de consumo exento por año, las cifras de gasto de consumo final de los hogares en el mercado interno publicadas por el BCV, y las alícuotas promedio vigentes según la Ley del IVA para cada período estudiado, publicadas por el SENIAT.

Para estimar el costo de oportunidad de lo que deja de recaudarse por las exenciones del IVA se tomará el monto del sacrificio fiscal del año 2017 y se comparará con el presupuesto de gastos de la nación según la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, publicada por la ONAPRE.

Es importante resaltar que los resultados aquí presentados son estimaciones realizadas bajo un enfoque de equilibrio parcial (García y Salvato, 2005). Esto quiere decir que no se considerarán los efectos redistributivos de la política tributaria por la vía del gasto público, en particular del gasto social, por lo que las conclusiones expuestas sólo deberán ser consideradas como herramientas que contribuyan a la revisión de la política tributaria con miras a hacerla más equitativa y eficiente, y no como definitivas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: El primer capítulo define algunos conceptos relevantes a la luz de la teoría y de la evidencia empírica de trabajos anteriores, que han calculado los impactos distributivos del IVA y otros impuestos en América Latina y países desarrollados como España, así como el gasto tributario que representan las exenciones del impuesto. El segundo capítulo hace una breve descripción de la situación económica y política previa a la implementación del IVA, y presenta algunas características del impuesto en

se parten de los resultados de la III Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares del año 2005 para la presentación de resultados entre 2005 y 2017. Sin embargo, se acota que la profunda crisis socioeconómica en Venezuela a partir de 2014 debe haber marcado diferencias sustanciales en los patrones de consumo de la población que podrían modificar los resultados de este estudio.

Venezuela, desde su creación en 1993 hasta el año 2017. El tercer capítulo muestra las fuentes de datos y metodología empleada. En el cuarto capítulo se presentan y analizan los resultados obtenidos sobre el impacto distributivo de las exenciones del IVA en el gasto de consumo final de las familias, la estimación del sacrificio fiscal de estas exenciones para cada uno de los períodos considerados, y el costo de oportunidad de estos recursos. Por último, en el quinto capítulo se exponen las conclusiones del estudio.