

INFORME DE IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

CÓDIGO IE-CPPE-1118-008

***ANTEPROYECTO
LEY DE
MIGRACIÓN DE RETORNO***

CONTENIDO:

- 1. PRESENTACIÓN DEL INFORME.**
- 2. ALGUNOS ANTECEDENTES.**
- 3. VIABILIDAD ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA.**
- 4. COMENTARIOS FINALES.**

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe de impacto económico y presupuestario del Anteproyecto de Ley de Migración de Retorno, el cual tiene por objeto regular, facilitar y promover el retorno al país de los venezolanos migrantes.

Desde el punto de vista presupuestario, el presente anteproyecto de ley presenta impacto sobre la hacienda pública nacional, siendo el más significativo el asociado al costo ocasionado por la atención para facilitar el retorno a la población en situación de vulnerabilidad. Otra incidencia presupuestaria de la propuesta es el sacrificio fiscal ocasionado por la exención o reducción de los aranceles, al respecto se ofrecen consideraciones asociadas a las exoneraciones realizadas por el Ejecutivo durante el presente año.

Desde el punto de vista económico, partiendo de las estadísticas de la emigración venezolana se elabora un análisis económico de sus causas, así como, de sus consecuencias, en los ámbitos de oferta de trabajo, demanda de bienes, y aportes a la seguridad social. A partir de la significancia económica de dichas repercusiones, se deja constancia de la importancia de la atención del fenómeno, dentro del cual el anteproyecto que se presenta cumple con su objetivo de facilitar el retorno una vez que se subsanen las causas económicas y políticas que motivaron la dinámica migratoria.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	2
I. PRESENTACIÓN DEL INFORME	4
II. ALGUNOS ANTECEDENTES	4
III. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY	6
IV. VIABILIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA	8
V. VIABILIDAD ECONÓMICA.....	9
VI. COMENTARIOS FINALES	11
VII. <i>Referencias</i>	12

I. PRESENTACIÓN DEL INFORME

El presente informe tiene por objetivo responder a la solicitud realizada por Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo de la Asamblea Nacional a la Dirección de Investigación y Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (DIAEF) para la evaluación del impacto e incidencia presupuestaria y económica que generaría la aprobación del **Anteproyecto de Ley de Migración de Retorno (ALMR)**.

Proyecto de ley que tiene dentro de su objeto regir “*regular, facilitar y promover el retorno al país de los venezolanos migrantes, así como proporcionar el basamento legal para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y estrategias que, en materia de migración de retorno, dicte el Ejecutivo Nacional.*” (Art. 1, ALMR). Mientras que su ámbito de aplicación contempla que las disposiciones de la presente Ley, “*se aplicarán a los venezolanos que retornen de manera voluntaria o involuntaria al territorio de la República Bolivariana de Venezuela*” (Art. 2, ALMR). Excluyendo aquellos que tenga algún impedimento derivado alguna situación judicial (Art. 3, ALMR).

Se entiende que el fenómeno de migración, sus causas y sus consecuencias responde a dinámicas que son multidimensionales y complejas, sin embargo, y dada la función del presente informe, el énfasis del análisis que se presentará a continuación se circunscribirá al ámbito económico.

II. ALGUNOS ANTECEDENTES

Cifras

Según los datos del Organismo Internacional para la Migración de las Naciones Unidas (OIM) presentados en abril de 2018 se observa que el fenómeno ha venido evolucionado en el tiempo.

En años recientes, en el proceso migratorio de ciudadanos venezolanos se evidencian una aceleración en el aumento en el número de emigrantes, así como cambios en los países de destinos. Se intensifican los flujos hacia los tradicionales destinos, pero también, se registran nuevos destinos de recepción en la región y el mundo.

En el 2005, 437.280 venezolanos emigraron buscando en otros países las oportunidades de vida que no vislumbraban como posible dentro del país debido a la crisis económica y la crisis política interna. Otro aspecto de interés es la situación legal de esta población en los países de llegada, según reporta la OIM, sólo en Sudamérica se han otorgado más de 400 mil permisos de residencia (temporales y permanentes) a personas de nacionalidad venezolana a través de herramientas normativas migratorias ordinarias y extraordinarias entre el 2015 y el 2017.

Cuadro 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN EL EXTERIOR

	2005	2010	2015	2017
Destinos Destacados ¹ :	380.790	496.352	637.988	1.580.022
América del Norte	155.140	196.910	273.418	308.832
América Central + México	12.437	21.260	33.065	78.641
Caribe	24.367	19.629	21.074	41.693
Sudamérica	54.616	62.240	88.975	885.891
Mundo	437.280	556.641	697.562	1.642.442

Fuente: Organismo Internacional para la Migración de las Naciones Unidas (OIM)

Cuadro 2. ESTIMACIONES DESTINOS DESTACADOS 2015/2017



Fuente: Organismo Internacional para la Migración de las Naciones Unidas (OIM)

Esta aproximación 1,6 millones de venezolanos que han emigrado del país es una estimación calculada para finales de 2017. Es probable que hoy ese número sea mucho más alto, en correspondencia a que las causas del proceso migratorio se han agudizado. El ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, reporta que las solicitudes de asilo de venezolanos durante los primeros siete

¹ Incluidos en el mapa presentado en el cuadro 2.

meses de 2018 son un 20% más que en todo el 2017. Una de las estimaciones más reciente reporta que el número total de venezolanos desplazados puede haber alcanzado ya 4 millones².

Emigrantes o Refugiados

Según la investigadora en asuntos migratorios Freier L (2018), ha habido cierto debate sobre si los venezolanos deben considerarse como migrantes económicos o refugiados. Sólo un porcentaje relativamente pequeño han formalizado solicitudes de asilo. Refiere que, para junio de 2018, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) registró 279,902 solicitudes de asilo de venezolanos en todo el mundo. Actualmente, Perú es el país con mayor número de solicitantes de asilo, con un total de 126,997 personas, seguido por los Estados Unidos (68,270), Brasil (32,744) y Panamá (17,851).

A juicio de la investigadora, la posición de la ACNUR sobre la cuestión de cómo clasificar a la diáspora venezolana ha sido un tanto contradictoria. Por un lado, el ACNUR ha enfatizado que los venezolanos deben considerarse como migrantes económicos en lugar de refugiados. Al mismo tiempo, está ayudando a las ONG de toda la región a defender las solicitudes de asilo de Venezuela basadas en la definición de Cartagena.

Extrapolando este comportamiento, se puede asumir que más del 75% de los venezolanos que han emigrado se encuentran en una situación de legalidad precaria en el país en donde ha emigrado.

III. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY

Dentro del proyecto se detectaron diversos artículos que cuya modificación al marco normativo vigente pueden generar un impacto bien sea económico y/o presupuestario significativo. A continuación, se enlistan los que se consideraron más relevantes:

Finalidad

Artículo 4. Esta Ley tiene por finalidad establecer medidas e incentivos para facilitar la reinserción social, económica y productiva de los venezolanos que de manera voluntaria o involuntaria retornen al país.

El Ejecutivo nacional, mediante el Reglamento de esta Ley regulará todo lo relacionado con los planes, programas y proyectos destinados a apoyar la reinserción social de los retornados.

² The Economist, 2018

Oficina Nacional con competencia en materia de retorno

Artículo 7. El Presidente de la República podrá crear una oficina nacional a los efectos de la implementación, evaluación y seguimiento de los planes, programas y proyectos destinados a apoyar la reinserción social de los retornados.

Beneficios del retorno

Artículo 12. Los venezolanos y su grupo familiar que voluntaria o involuntariamente retornen al territorio nacional tienen derecho a:

1. Insertarse en el sistema de educación en cualquiera de sus niveles y a que le sea concedida la equivalencia, reválida, homologación y reconocimiento de sus estudios y títulos académicos de conformidad con las leyes que regulan la materia educativa.

2. Acceder a los servicios de capacitación laboral o de emprendimiento promovidos por el gobierno venezolano para facilitar la inserción laboral e iniciativas de emprendimiento de los venezolanos que retornen al país.

3. Integrarse en el sistema laboral y productivo del país en áreas estratégicas y de desarrollo, especialmente en los sectores de educación, medicina, científico, investigación, siderúrgico, energía, petróleo, minería, agroindustrial, entre otros, de conformidad con las disposiciones que dicte el Presidente de la República.

4. Acceder a los programas de emprendimiento impulsados por las instituciones del Estado, de conformidad con el Reglamento de esta Ley y con las disposiciones que al efecto dicte el Presidente de la República

5. Ser incluidos en el sistema de seguridad social y programas sociales del Estado venezolano sin discriminación alguna.

6. Acceder al sistema financiero nacional, créditos, servicios y demás beneficios de conformidad con las leyes que rigen la materia y con las disposiciones que al efecto dicte el Presidente de la República.

7. Exención o reducción de los aranceles para la importación de su equipo de trabajo, las herramientas, máquinas, equipos tecnológicos y electrónicos e instrumentos vinculados al ejercicio de su profesión, arte u oficio e investigación, de conformidad con las leyes que rigen la materia tributaria, con el Reglamento de esta Ley y con las disposiciones que al efecto dicte el Presidente de la República.

8. Exención del pago de tributos sobre el menaje de casa, enseres domésticos, bienes muebles y un vehículo automotor de uso personal, de conformidad con las leyes que rigen la materia tributaria, con el Reglamento de esta Ley y con las disposiciones que al efecto dicte el Presidente de la República.

IV. VIABILIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

Exención o Reducción de los Aranceles

Hay varias consideraciones sobre este punto: La falta del Ejecutivo en la provisión de las estadísticas sobre los indicadores económicos que obstaculiza la evaluación de la acción de las políticas económicas. Aun cuando en el artículo 143 de la Constitución de la República expresa claramente que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la administración pública sobre el estado de sus actuaciones. Asimismo, el artículo 141 precisa que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y el cumplimiento de sus funciones se basa en los principios de celeridad, honestidad, transparencia y rendición de cuentas.

Históricamente, la recaudación de los Impuestos de Importación representaba el 7,5% del presupuesto público nacional. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional en el último año ha decretado varias exoneraciones asociadas a estos ítems. La última, anunciada a finales de agosto, contempla la *liberación absoluta y total* de 8.039 aranceles de importación de los casi 11.000 impuestos de este tipo, lo que implica un reconocimiento de la necesidad de importación de estos bienes a fin de cubrir el déficit de oferta de estos rublos.

Debido a la vigencia de dicha exoneración el impacto presupuestario ocasionado por el sacrificio fiscal de la aprobación de exención o reducción de los aranceles sobre los bienes contemplados en el numeral 7 del anteproyecto de ley es de esperar que sea nulo o menor en un 75% al ocasionado de no haber dicha liberación.

Programas de Emprendimiento y Acceso al Sistema Financiero

El proyecto de ley incluye como incentivos a los venezolanos que retornen *acceso* a diversos programas asociados con la actividad productiva o a la seguridad social, lo que no implica un incremento en el gasto público ya que no crea programas ni planes especiales, sino que garantiza el acceso a los vigentes o a los que se creen de manera general para fines productivos y/o sociales. La importancia del artículo radica incluir dentro de las condiciones o requisitos de acceso a estos beneficios, consideraciones que faciliten a la población que retorne, la participación en los mismos.

Población en Situación de Vulnerabilidad.

De los datos presentados en páginas anteriores, se puede extrapolar que la población que ha emigrado del país que no han obtenido un estatus migratorio legal es la mayoría. Utilizando como base la estadística del Organismo Internacional para la Migración de las Naciones Unidas y suponiendo que el 15% de la población venezolana en el exterior estimada potencialmente cumpliría con la condición

de vulnerabilidad, principalmente la asociada a los *asilos rechazados*. Se presenta un escenario base estimándose un costo de 72, millones de dólares.

Cuadro 3. Estimación de Costo por pasaje a población vulnerable

País	Venezolana en el Exterior (en miles)	Población Vulnerable estimada (en miles)	Costo del Pasaje³ (en \$)	Costo (miles de dólares)
Colombia	600	90	101	9.090,00
EEUU	290	43,5	525	22.837,50
España	208	31,2	400	12.480,00
Chile	119	17,85	265	4.730,25
Argentina	57	8,55	450	3.847,50
Otros Destinos	368	55,2	348,2	19.220,64
Totales	1642	246,3		72.205,89

Fuente: cálculos propios sobre datos de OIM

Otras Consideraciones. Sobre la creación de una oficina nacional para el apoyo de la reinserción social de los retornados, tal y como lo contempla la redacción del artículo, su creación o no sería potestad de Presidente de la República, así como su estructura. Sin embargo, a fines de ofrecer una estimación presupuestaria de referencia, se utiliza el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (Conapdis) dado que su función principal es el fortalecer las políticas especiales a través de la integración de las personas. A esta organización se destina el 0.01% del gasto público, según los datos oficiales obtenido de la última ley del presupuesto.

V. VIABILIDAD ECONÓMICA

Consideraciones Económicas Sobre las Causas

Reconociendo lo complejo del proceso migratorio, desde la perspectiva económica existen varios modelos que permiten una aproximación al fenómeno:

Existe una teoría económica que puede servir para explicar este proceso: “A pure theory of local expenditures”, escrito por C. Tiebout, es un clásico de la literatura de las finanzas públicas, en el que justamente se explica como las personas “votan con los pies” lo que significa que implícitamente revelan sus preferencias al desplazarse entre jurisdicciones buscando mejor calidad de bienes públicos y menor

³ A precios de mercado de noviembre de 2018.

carga tributaria. El modelo que es referencial en el análisis del sector público local sirve de base para abordar los movimientos migratorios.

Otro modelo surgido del estudio de la política pública lo ofrece Hirschman (1973) quien sostiene que el comportamiento de los agentes en la interacción en las políticas públicas puede ser sintetizado a partir de tres instituciones: *salida* (abandono de la relación), *voz* (acción política, manifestación de sus ideas) y *lealtad* (renunciar a su preferencia en función del compromiso). El autor expone que más allá de que la salida es una forma de demostrar insatisfacción con la otra parte, también es una manera de evitar el conflicto.

Una extensión importante de este modelo la realiza Gehlbach (2006 en Gomes, M & Fialho, H 2018) quien destaca las situaciones en las que el coordinador estimula, en niveles opuestos, voz y salida. Por ejemplo, limita la voz y estimula la salida (como en los gobiernos dictatoriales), para no gastar recursos enfrentando a la oposición. Según Hirschman la salida reduce las protestas internas (voz), lo cual puede ser interesante para el gobernante local.

Consideraciones Sobre los Efectos Económicos

Las consecuencias de la migración son muy diversas tanto sobre las personas que migran como sobre el país de destino y sobre el país de origen. Sin embargo, desde el punto de vista económico se pueden identificar algunas características de la inmigración, en este sentido, Rica (2017), enfatiza las siguientes

La inmigración provoca un movimiento de factores de producción de un país a otro. El movimiento del factor trabajo modifica las cantidades disponibles en los países afectados por este fenómeno y, en consecuencia, los rendimientos de todos los factores de producción también experimentan un cambio. Este efecto en el mercado de trabajo provoca opiniones encontradas sobre la deseabilidad de la inmigración. Los trabajadores en el país de destino que compiten directamente con los trabajadores inmigrantes suelen tender a tener una opinión contraria a la inmigración, mientras que aquellos que contratan trabajadores inmigrantes tienen una opinión más favorable. Sin embargo, los trabajadores inmigrantes son mucho más que un simple factor de producción.

Los inmigrantes son también consumidores, y su llegada a un determinado país aumenta la demanda de todos los factores de producción, lo cual expande la riqueza. Además, los inmigrantes son portadores de nuevos conocimientos, lo cual sin duda también afecta al crecimiento económico y a la mejora de los estándares de vida del país de destino.

Otra fuente de riqueza que los inmigrantes traen consigo para los países de destino es la diversidad cultural.

Las ganancias en el mercado de trabajo, en la demanda de productos y en el incremento del capital humano en el país receptor son también las pérdidas del país de origen, en este caso, Venezuela. Reconocido así que la afectación de la oferta de trabajo en áreas específicas ya está generando un déficit visible en áreas como la educación y servicios médicos y, así como otros especialistas. Estos abordando en análisis cuantitativo y no por los componentes de años de experiencias y capacidades que distingue el capital humano.

Además de su efecto en la economía productiva, otro elemento a considerar en especial para una de las dinámicas principales del proceso de migración venezolana que es una población adulta joven que se ve obligada a emigrar en búsqueda de mejores perspectivas económicas, el país pierde además los ingresos fiscales derivados de un grupo etario cuyas cotizaciones superan claramente los gastos, principalmente debido a que son en media más jóvenes y requieren menores cuidados médicos.

VI. COMENTARIOS FINALES

Sin minimizar la abundante evidencia empírica de los impactos de las remesas que los inmigrantes envían a sus familias desde los países de origen, en este caso Venezuela, lo cual representa, sin lugar a dudas, un alivio coyuntural para un número importante de familias, el impacto estructural de la emigración en la dinámica económica, social y demográfica que hoy experimenta el país es alarmante y amerita una atención inmediata.

A partir de la significancia económica de dichas repercusiones se deja constancia de la importancia de la atención del fenómeno dentro del cual el anteproyecto que se presenta cumple con su cometido de facilitar el retorno, una vez que se subsanen las causas económicas y políticas que motivaron la dinámica migratoria.

VII. Referencias

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.
- Exoneración del Impuesto a la Importación definitiva de bienes y productos. Disponible en <http://www.gaceta-oficial.com/2018/07/gaceta-oficial-n-41446-exoneracion.html>
- Freier, L (2018). Understanding the Venezuelan Displacement Crisis. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crisis/>
- Gomes, M & Fialho, H (2018). Salida, voz y lealtad en las políticas públicas de turismo: Interacción entre empresarios y sector público. *Estudios y perspectivas en turismo*, 27(2), 336-354. Recuperado en 05 de noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322018000200008&lng=es&tlng=es.
- Hirschman, A. O. (1978) "Exit, voice and the state". *World Politics* 31(1): 90-107
- <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/08/20/the-exodus-from-venezuela-threatens-to-descend-into-chaos>
- OIM (2018). TENDENCIAS MIGRATORIAS EN LAS AMÉRICAS: República Bolivariana de Venezuela. Disponible en http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_Venezuela.pdf
- Rica S (2017). Los efectos económicos de la inmigración: evidencia empírica. http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_896_129-140_4504DB353E51DA298F3ABCFD5FA9772C.pdf