

# EL PROGRAMA

José Miguel

## I) Contenido del Programa.

En los primeros días del mes de octubre, el Ejecutivo Nacional presentó a la consideración del Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971, el cual incorpora un Programa de Impuestos destinado a cubrir requerimientos de gastos hasta por la cantidad de Bs. 825 millones, que sumados al Proyecto de Presupuesto a financiar con recursos ordinarios (no provenientes de nuevos impuestos) asciende a la cantidad de Bs. 10.564 millones. El Programa de Impuestos contiene modificaciones a las Leyes de Licores, Cigarrillos y de Impuesto sobre la Renta, y la creación de un Impuesto General sobre las Ventas de Bienes de Consumo.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta, se ha previsto en primer lugar un aumento proporcional de 10% en la tarifa "A", que grava los enriquecimientos netos de las empresas no petroleras ni mineras. Además, se sugiere aumentar del 30% al 45% el gravamen por ganancias fortuitas de loterías, hipódromos y otras ganancias de análoga naturaleza (Artículo 76 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Asimismo, se introducen algunos ajustes a esta Ley, con el objeto de estimular el turismo y las exportaciones, así como el reconocimiento de un crédito hasta por la cantidad de Bs. 2.000 por concepto de gastos educativos a las personas con ingresos mensuales no mayores de Bs. 4.000.

## II) Características de los Impuestos sobre las Ventas.

En lo que respecta al Impuesto General sobre las Ventas, que constituye el eje del Programa Impositivo, es conveniente indicar sus características básicas antes de hacer algunas consideraciones acerca de su importancia, justificación y posibles efectos económicos. Se ha propuesto un impuesto de etapa única que grava las ventas o artículos de consumo efectuadas en el país por importadores, mayoristas o distribuidores o manufactureros, a detallistas o a consumidores finales. Los bienes de capital o de producción no estarían gravados con esta Ley. Asimismo, se prevé un registro de contribuyentes que llevará el Ministerio de Hacienda, en el cual se inscribirían los mayoristas o distribuidores, importadores y productores o manufactureros, a los fines de la administración y fiscalización del impuesto. Se han previsto dos listas, una de bienes tipificados como básicos y que corresponden a lo que generalmente se señalan como bienes de la "cesta familiar", cuyas ventas no se gravarían; otra lista de artículos considerados suntuarios, de lujo o superfluos, que tendrían un gravamen del 15%. Luego, los bienes de consumo finales no contenidos en dichas listas estarían pechados con tasas que irían entre el 3 y el 5% (a juicio

del Ejecutivo Nacional, el cual fijaría las tasas de acuerdo con los intereses nacionales), previéndose empezar con una tarifa del 3%.

El Gobierno Nacional propuso esta forma tributaria después de estudiar todas las modalidades de imposición a las ventas y las experiencias de otros países en esta materia. Fueron consultados misioneros y expertos internacionales, informes, estudios, etc., que recomendaron la adopción de la modalidad propuesta, con la indicación de que debería ser una forma transicional hacia el Impuesto sobre el Valor Agregado o Añadido, que constituye el mecanismo impositivo indirecto más moderno y conveniente para complementar los gravámenes directos.

## III) Objetivos del Programa Impositivo.

Los objetivos del Programa de Impuestos son los siguientes:

1. Dotar de mayor elasticidad al Sistema Fiscal.
2. Equilibrar el Presupuesto.
3. Ampliar la base tributaria.
4. Reorientar los patrones de consumo.

### 1. Elasticidad del Sistema Fiscal.

Se define la elasticidad de un sistema fiscal por las posibilidades que brinde su estructura tributaria de permitir aumentar los ingresos fiscales cuando se incrementa el Ingreso Nacional o Producto Nacional de un país.

Resulta lugar común caracterizar la dependencia de la economía venezolana de la actividad petrolera, la cual ha venido condicionando y deformando nuestro crecimiento económico. Por vía de ejemplo, aproximadamente 6 de cada 10 bolívares que percibe el Fisco Nacional vienen del petróleo.

La estructura tributaria de Venezuela ha adolecido de un gravamen que permita arbitrar en forma creciente recursos fiscales, a medida que crezca el Ingreso Nacional. Uno de los componentes más dinámicos del Producto Nacional es el consumo, que crece a una tasa superior a la del Producto Territorial. Mientras éste lo hace a un promedio del 4% en los últimos cinco años, el consumo privado crece en aproximadamente un 7% interanual. Todo crecimiento del Ingreso Nacional, por la acción redistributiva del Estado, se traduce en mayor capacidad de consumo para los sectores medios y bajos de ingresos que

tienen una alta propensión o tendencia marginal al consumo.

En el mundo de las Finanzas Públicas Modernas se entiende que es necesario evitar que todo incremento del ingreso se traduzca en crecimiento del consumo generalizado y que tal comportamiento afecte las exigencias de aumentar cada vez en mayor cantidad la tasa de ahorro y de formación de capital en beneficio del crecimiento económico de los países atrasados. El Impuesto sobre las Ventas podría ser el mecanismo que flexibilizara más eficazmente nuestro Sistema Fiscal, permitiendo además obtener ingresos fiscales necesarios para continuar en mayor medida la acción redistributiva del Gasto Público.

### 2. Equilibrio Presupuestario.

Por definición, todo Presupuesto debe estar en equilibrio. Habida cuenta del peligroso expediente inflacionario que conlleva financiar déficits presupuestarios con Deuda Pública, frente a la imposibilidad práctica de incrementar en la medida necesaria la recaudación de tributos existentes (a pesar de los esfuerzos como el de la "operación blanqueo") y ante una realidad económico-social que impediría una reducción drástica del gasto corriente, se escogió la vía de los nuevos gravámenes impositivos para financiar el equilibrio presupuestario.

Al Estado se le exige cada día más atención por los problemas de la colectividad. Se le conmina a construir viviendas, estimular la apertura de fuentes de trabajo, reparar calles, pavimentar carreteras, abrir hospitales, mejorar las condiciones de sus maestros, etc. Estas exigencias debe recibirlas el Estado como algo natural, ya que, a pesar de que se rechaza como nefasto el elevado paternalismo que nos hace depender en todo de la bondad del Estado, su función básica es velar por el bien común. Pero ¿cómo puede cumplir éste dichas exigencias? Es su responsabilidad administrar y mejorar los recursos escasos, pero mientras esta racionalización se realiza no puede paralizar su acción. Necesita arbitrar nuevas fuentes tributarias para disponer de ingresos fiscales adicionales. Nuestro crecimiento demográfico es del 3,5% anual, o sea, que cada año hay 350.000 nuevos venezolanos a los cuales el Estado debe permitirles su incorporación humana como ciudadanos. Además, existen cientos de miles de venezolanos que no están incorporados a la economía monetaria, es

# DE IMPUESTOS

## Uzcátegui

decir, que están en situación marginal. Estos no tributan, en razón de no tener ni enriquecimientos netos gravables, ni capacidad de consumo, que permita soportar impuestos. Sin embargo, para ellos tiene el Estado atención preferente, debe procurarles salud, educación, sanidad, agua, luz, cloacas, etc., y para ellos, fundamentalmente, destina recursos que obtiene por la vía impositiva.

### 3. Ampliación de la Base Tributaria.

En Venezuela, apenas 133.000 personas naturales y jurídicas son contribuyentes efectivos, o sea el 1,3% de la población. Si bien es cierto que en esos están los de mayor capacidad contributiva, también es cierto que existe un potencial tributario no aprovechado, representado por los que en forma legal o ilegal evaden el Impuesto sobre la Renta.

El Estado venezolano está consciente de que debe incorporar como contribuyentes efectivos los que teniendo obligación de tributar no lo hacen. Para ellos se realizan y se intensifican mecanismos de control de evasión fiscal. Pero existe un margen de capacidad impositiva que el Estado debe captar gradualmente, que se deriva del consumo dispendioso y superfluo que en nada contribuye a la realización integral de los venezolanos ni al logro de los fines que el desarrollo nos obliga a buscar. A pesar de las mayores responsabilidades que se le han venido exigiendo al Estado, el Sector Interno de la economía no está contribuyendo a que el Estado pueda disponer de mayores recursos a ser destinados a programas de inversión, de infraestructura y a Gasto Social.

### PRESION TRIBUTARIA INTERNA (Millones de bolívares)

Años	Producto Interno	Ingresos Tributarios Internos	Presión Tributaria
1966	26.147	2.203	8,4
1967	27.774	2.298	8,3
1968	30.605	2.462	8,0
1969	31.200	2.692	8,6

Fuente: *Exposición de Motivos del Programa de Impuestos. Ministerio de Hacienda. Octubre de 1970*

Como se observa en el cuadro anterior, la presión tributaria interna en Venezuela es muy moderada. Al compararla con la correspondiente a otros países con similar gradación en desarrollo, en los cuales normalmente excede el 20%, se denota un amplio margen de potencial tributario no utilizado.

### 4. Reorientación del Consumo.

La capacidad contributiva o potencialidades de tributación no sólo es observable en la renta de los ciudadanos cuando la perciben, sino que es posible también captarla en el momento en que ésta es gastada en bienes no básicos o de lujo. A través de gravámenes al consumo en la modalidad de Impuesto sobre Ventas es posible incorporar contribuyentes que, por razones legales o no, no pagan Impuesto sobre la Renta.

El Estado no puede circunscribir su campo de acción impositiva solamente a los gravámenes directos, sino que debe flexibilizar sus sistemas tributarios diversificando sus fuentes impositivas y evitar que por los canales del consumo dispendioso se escapen recursos necesarios para la inversión fructífera.

A los impuestos indirectos generalmente se les opone el argumento que recaen con mayor intensidad sobre las familias de bajos ingresos, imprimiéndole a la imposición una regresividad que atenta contra el principio de la Justicia Contributiva. Dicha crítica parece real a primera vista, pero cuando escudriñamos las características del tributo y observamos que se establece sobre bienes que no son básicos, que podrían catalogarse de confort o de "status social", la regresividad comienza a des-

aparecer como hecho real. Por otra parte, cuando diferenciamos o jerarquizamos dicho consumo y fijamos una tarifa menor, según esté más próximo al consumo vital o fundamental, estamos dotando de progresividad a dicho tributo. Por último, la regresividad no debe ser vista observando únicamente los mecanismos impositivos, ya que el Estado imprime progresividad al Sistema Fiscal cuando, por la acción del gasto público, orienta recursos hacia sectores que no son contribuyentes en razón de sus precarias condiciones de vida.

De acuerdo con la Teoría (Leyes de Engel), los sectores de ingresos más bajos dedican una mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos, bienes intermedios y suntuarios, en relación con los sectores de altos ingresos. Esta tendencia o comportamiento de consumo hace que la propensión al ahorro para los primeros sea bastante baja, agravando el problema, que ya viene agudo en razón de la desigual distribución del ingreso.

La elevada propensión media y marginal al consumo de los sectores de bajos ingresos los hace más vulnerables a los impuestos indirectos. Esto resultaría grave en la medida de que se establezcan con mayor rigor gravámenes sobre el consumo básico. En el caso que se nos ha presentado: el Proyecto de Ley de Impuesto sobre las Ventas, este consumo estará exento, luego el consumo fundamental de la gente pobre no estaría afectado con dicho impuesto.

En los países subdesarrollados dos son los objetivos fundamentales de la Imposición al Consumo. En primer lugar, la intención fiscal, proveer de recursos al Estado a fin de que éste disponga de capacidad de inversión para la realización de los programas de desarrollo. En segundo término, la intención económica, reorientar el consumo de la población desalentando el gasto en bienes de lujo e innecesarios, liberando ingresos destinados al ahorro productivo. No es interés del Estado restringir el consumo y la producción de bienes fundamentales para la subsistencia, dada la existencia de numerosos contingentes de población marginada y debido a que este incremento del consumo se realiza independientemente de los movimientos del ingreso y del precio (por ello su carácter de bienes de demanda inelástica). Por estas razones están exentos en el Proyecto de Imposición a las Ventas.

Existe una vía impositiva alternativa a este impuesto para desalentar cierto tipo de consumo no básico de bienes importados, como es la de los gravámenes arancelarios (derechos de importación). Esta vía resulta contraproducente por cuanto supone establecer barreras arancelarias que estimularían la producción interna de bienes de lujo cuyo consumo en el país no interesa estimular.

Algunos señalan la peligrosidad de los efectos económicos de este tributo, indicando que los hábitos de consumo y producción se vulnerarían negativamente. Sin lugar a dudas que no pueden esperarse cambios positivos a corto plazo en los patrones de consumo de la población y en los de producción y distribución de bienes por parte de las empresas. Dichos cambios se realizan siguiendo un orden lógico en el cual el Estado, con su política económica, juega un papel fundamental. Si bien es cierto que en teoría la producción depende del consumo, debe aceptarse que en nuestras sociedades llamadas "de consumo" (aunque perfectamente podríamos llamarlas "sociedades de sub-consumo", por las contradicciones que en ella se operan), los cambios fundamentales en el consumo real van a la zaga de las modificaciones que se operen en los patrones de producción, a los cuales hay que vulnerar con imposición indirecta. Por otra parte, la composición de la producción futura depende de las inversiones actuales. De allí que sea menester hoy día dar prioridad a las inversiones de capital, que aunque no se traduzcan rápidamente en mejoramiento del nivel de vida o de confort por el incremento de consumo sofisticado, permite que a mediano y largo plazo la propensión marginal al consumo tienda a ser más baja en beneficio del mayor crecimiento.

Los problemas de ahorro interno insuficiente no pueden ser atacados solamente por el consumo a través de gravámenes indirectos, sino que es necesario complementarlo cambiando la situación actual de desigual distribución regional, sectorial y personal del ingreso. Un gran aliado en este proceso tienen que ser los impuestos a las ventas que posean la virtud de permitir dotar de recursos al Estado para su redistribución, gravando unos de los componentes que han venido creciendo a ritmo bastante elevado.

Se ha generalizado el criterio de que el tributo que comentamos generaría una espiral de alteraciones arbitrarias de precios de índole especulativa, sin posibilidades reales de control, lo cual obliga a rechazar dicha forma impositiva. Tal aseveración carece de fundamentación real, por cuanto el Estado tiene diversas alternativas de fiscalización, en las cuales el consumidor desempeña un papel fundamental. El Impuesto sobre las Ventas exige un esfuerzo masivo de contribuyentes y consumidores, a fin de garantizar la transparencia de los mercados, en los cuales se conozcan bien las condiciones cómo se desenvuelven los sujetos, precios, competencia, canales de distribución, etc., evitando las elevaciones injustificadas de precios más allá del monto de los impuestos establecidos.

*Con ocasión de haber introducido el Ejecutivo un programa de impuestos al Congreso Nacional, se ha puesto de moda hablar de la regresividad de los impuestos en particular. En este artículo intentamos hablar de la regresividad global del sistema impositivo. Pues analizada en forma global nuestra estructura tributaria, encontramos causas que así lo determinan e influyen negativamente en la brecha, frecuentemente traída a cuento, de la disparidad de crecimiento entre el gasto público corriente y el ingreso ordinario gubernamental.*

1

Precisamente, una de las justificaciones para haber recurrido a la propuesta de elevar los impuestos es la imposibilidad de corregir solamente por los medios y ensayos ("operación blanqueo" y endeudamiento, entre otros) el déficit de estructura que presenta el Presupuesto. Sin embargo, cuando se explica a la opinión pública las causas de este déficit se hace mucho hincapié en que éste se debe a la rigidez de los gastos corrientes, especialmente la de aquellos destinados a educación y sanidad, que aumentan por presión del crecimiento vegetativo de la población. Sin negar que esto sea cierto ni valorar o prejuzgar sobre aspectos cualitativos de esa realidad, la presentación del problema de ese solo lado tiende un velo sobre otras causas que inciden sobre la brecha, quizá tan importantes como la señalada. Son los de ingresos, transferencias inducidas desde sectores pobres de la población hacia sectores más ricos, tanto por acción del gasto público como por falta de percepción de ingresos fiscales. En otras palabras, el desbalance entre los ingresos ordinarios y los gastos corrientes no se debe exclusivamente a la presión del gasto educativo y sanitario, sino que es una acción combinada de éstos con la creciente rigidez de los ingresos fiscales, resultante de una eufórica y no evaluada política que pretende estimular el desarrollo económico. Presuntos estímulos que se han convertido en factores de evasión fiscal y fortalecido la tendencia al enriquecimiento de minorías, con desmedro de una distribución social y geográfica más equitativa del ingreso.

2

La rigidización del ingreso fiscal se ha venido produciendo como consecuencia de que el producido por el impuesto sobre la renta depende en un alto porcentaje de las actividades petroleras. Basta saber que los niveles de producción de crudo y productos se han mantenido a ritmo muy moderado en los últimos cinco años e igualmente los precios han tenido escasa variación durante el mismo lapso. O sea que la flexibilidad del impuesto sobre la renta en Venezuela tendría que lograrse elevando la presión tributaria sobre los sectores internos e institucionalizando un impuesto proporcional sobre el sector petrolero que se incrementara, dentro de ciertos límites, en función de los incrementos marginales de beneficio.

El incremento de la presión tributaria sobre los