

Situación Fiscal y Reforma Impositiva en VENEZUELA

Ofrecemos a nuestros lectores la exposición que el Sr. Dr. José Antonio Mayobre, Ministro de Hacienda de la República de Venezuela hizo el 19 de diciembre de 1958 en la Ciudad de Caracas de la situación fiscal y la reforma impositiva en dicho país.

I

HA sido norma del Gobierno Provisional informar a la Nación acerca de la verdadera situación económica y fiscal, así como también explicar las causas que han determinado en cada caso la adopción de medidas en estas ramas de la Administración Pública. Consecuente con este procedimiento democrático, el Ministro de Hacienda se permite dirigirse de nuevo a la ciudadanía venezolana con el fin de informarle sobre la marcha de los asuntos fiscales en el primer semestre de ejercicio del Presupuesto vigente, acerca de las perspectivas del Tesoro para el próximo año y para exponer las razones que determinan al Gobierno a tomar en el día de hoy algunas medidas de trascendental importancia para la economía del país.

II

Al comenzar el año fiscal 1958-1959 el cálculo del Presupuesto se resumió en la siguiente forma:

Presupuesto de gastos corrientes y de inversión	B\$ 4,917 millones
Obligaciones por obras ejecutadas vencidas o por vencerse	901 millones
Total.....	B\$ 5,818 millones

De este total el 44.87% correspondía a gastos corrientes de la Administración, el 2.78% a transferencias de ingresos, el 43.53% a gastos de inversión y el 8.81% al Situado Constitucional. Los recursos corrientes previstos montaban a B\$ 4,027 millones, quedando

un déficit de 1,793 millones que había que cubrir allegando recursos especiales. Parte de estos recursos debían provenir de un préstamo obtenido en los bancos del exterior y el resto de la emisión de letras internas del Tesoro y del uso de las Reservas del Gobierno.

En el primer semestre del año fiscal transcurrido se han ido tomando las medidas conducentes a una normal ejecución del Presupuesto y, al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos pertinaces para disminuir la carga del déficit.

En primer lugar, se ha procurado reducir los gastos superfluos en todas las ramas de la Administración y con ello se ha logrado hasta ahora una reducción de los gastos que posiblemente alcance en el curso del año fiscal a algo más de 130 millones de bolívares. En segundo lugar, se ha tratado que los créditos adicionales se mantuvieran dentro de lo imprescindible y que se cubrieran en su mayor parte con saldos del Presupuesto anterior no utilizados o con transferencias de otras Partidas del Presupuesto actual en las cuales se pudieran hacer economías. De B\$ 213 millones a que alcanzan los créditos adicionales acordados del 1o. de julio hasta la fecha, B\$ 107 millones están compensados por saldos y reducciones mencionados como consecuencia de un estudio más a fondo y del esfuerzo por eliminar gastos innecesarios. Asimismo, se ha logrado un mayor aumento en los ingresos fiscales. Parte de este aumento se debe a pagos por valor de B\$ 132 millones que las compañías petroleras y mineras hicieron en el primer semestre del presente año fiscal y que se habrían percibido normalmente en el ejercicio anterior; otra parte tiene su origen en que la producción petrolera ha superado el cálculo conservador que se previó al elaborar el Presupuesto y al

mayor ingreso por concepto de utilidades en operaciones cambiarias; pero una cantidad muy importante se origina también en la actividad que las administraciones de impuestos han desplegado para lograr una mejor recaudación y para hacer efectivos los pagos atrasados de los contribuyentes. En esta forma se puede anticipar un monto total de ingresos para el curso del año fiscal de alrededor de 4,500 millones de bolívares, o sea, 425 millones más que lo previsto.

Como resultado de estos esfuerzos ha sido posible disminuir la cantidad que se ha solicitado en préstamo de los bancos del exterior. Como es de todos sabido, el Gobierno Provisional ha firmado un preconvenio con 16 bancos extranjeros por el cual, siempre que se llene determinados requisitos formales y sujeto a la autorización del Congreso Nacional que ha de reunirse en el mes de enero, aquéllos se comprometen a prestar al Ejecutivo Nacional, si éste lo tuviere a bien, la suma de 225 millones de dólares por el término de dos años y al interés del 4½% anual. Debo aclarar que ha sido criterio unánime de la Junta de Gobierno y del Consejo de Ministros, que el Gobierno Provisional, haciendo uso de las facultades legislativas que le acordaba su acta constitutiva, tenía plenos poderes para contratar este préstamo. Sin embargo, dada la proximidad de las reuniones de las Cámaras Legislativas y aprovechando que las Reservas disponibles del Tesoro hacían innecesario usar estos recursos hasta los primeros meses de 1959, se consideró que era preferible someter el caso al Congreso Nacional, dada la trascendencia de la materia en cuestión.

Toca ahora al Gobierno Constitucional resolver acerca del uso de las facilidades de crédito obtenidas por el Gobierno Provisional para facilitarle su gestión financiera, así como también acerca de otras medidas que se han proyectado para cubrir los gastos previstos en el presente año fiscal.

III

Interesa ahora conocer cuáles son las perspectivas del Gobierno Constitucional al elaborar el Presupuesto Fiscal del año 1959-1960. Podemos partir del supuesto de que se mantendrán los gastos corrientes y de inversión en el mismo nivel del año fiscal actual, o sea, en una suma de 5 mil millones de bolívares. A esto hay que agregar la cantidad de 513 millones de bolívares de obligaciones heredadas del gobierno depuesto el 23 de enero y que vencen en el curso del próximo año fiscal. Asimismo, habrá que sumar 376 millones de bolívares que deberían pagarse en el curso del año fiscal venidero por concepto de amortización parcial del préstamo bancario exterior, si éste fuere contraído. Esto daría 5,839 millones de bolívares, o sea, un total de gastos similar al del Presupuesto del año actual.

Es indudable que semejante nivel de gastos significaría de nuevo un Presupuesto desequilibrado.

Corresponde al Gobierno Constitucional tomar decisiones sobre estas materias, pero la naturaleza de los asuntos fiscales impone al actual Gobierno Provisional el advertir acerca de las perspectivas que se presentan para el año próximo y el adoptar, si fuere necesario, las medidas que pueden evitar en lo posible un nuevo desequilibrio presupuestal.

Ha sido criterio del Ministerio de Hacienda, y así lo ha expuesto a la Nación Venezolana, que de hacerse el préstamo bancario exterior, éste puede y debe con-

vertirse en un préstamo a largo plazo, que al mismo tiempo le permita al país abrir los mercados internacionales de capital a los títulos y bonos del Gobierno venezolano. En esa forma se podrían pagar los 376 millones de bolívares a que se ha hecho referencia anteriormente. Pero aún así quedarán 5,513 millones por cubrir con los ingresos ordinarios. Aparentemente no habría otros caminos que procurar, por una parte, una reducción de los gastos corrientes y de inversión y por la otra, un aumento de los ingresos ordinarios.

La reducción de los gastos tiene un límite en la necesidad de mantener la ocupación y el ingreso del país en un monto tal que no provoque una recesión económica y, por la otra, en la urgencia de emprender programas fundamentales para el desarrollo económico y para el mejoramiento social de la población. No parece probable, a juzgar por la experiencia del actual período, que pueda llegarse más abajo de 4,500 millones de bolívares en el monto del Presupuesto del próximo año. Resulta así la necesidad imprescindible de procurar un aumento en los ingresos fiscales del próximo ejercicio a través de una reforma tributaria bien concebida que permita cubrir las necesidades imprescindibles del Estado y mantener al mismo tiempo el aliciente para las inversiones privadas.

Por suerte, la estructura fiscal venezolana es tal que permite acometer una reforma tributaria sin el riesgo de provocar una caída en los ingresos privados o un desaliento en los inversionistas. La realidad es que en nuestro país existe un nivel muy bajo de tributación interna. Aproximadamente los dos tercios de los ingresos del Estado tienen su origen en la actividad petrolera a través de regalías, impuesto sobre la renta pagado por las compañías productoras, derechos arancelarios originados por las importaciones para la industria de hidrocarburos y otros ramos de la tributación. Si se excluye el petróleo, los ingresos tributarios de la población venezolana alcanzan, aproximadamente, al 9% del ingreso nacional (también excluido el petróleo), mientras que la misma relación en los países más desarrollados de la América Latina oscila entre un 14 y un 18% y en los Estados Unidos es del 26%.

Existe también una estructura tributaria que se caracteriza por el predominio de los impuestos indirectos. Los ingresos fiscales, excluyendo el sector petrolero, se originan en un 29% en el impuesto sobre la renta y en un 71% en los impuestos indirectos que pagan los consumidores. La progresividad del impuesto directo es también de las más bajas. La tasa más elevada del actual impuesto sobre la renta es de 26%, mientras que en los países de economía más desarrollada de América Latina esa tasa se sitúa entre el 40% y el 50%. Según datos de la Comisión Económica para América Latina, los ingresos equivalentes a 100 veces el ingreso medio por habitante pagan en Venezuela el 6.9% de la renta, mientras la misma relación es de 30% para Argentina, de 26% para Brasil, de 15% para Colombia, de 51% para Chile, de 22% para México, de 26% para Perú; para Estados Unidos la relación es de 67% y para el Canadá de 51%.

Cuando se elaboró el Presupuesto 1958-1959 y se propuso al país la contratación del préstamo externo para cubrir parte del déficit, no había descuidado el Gobierno la posibilidad de realizar una reforma impositiva, a fin de aumentar los ingresos ordinarios del Estado. Pero, como se dijo entonces, una reforma tributaria no puede hacerse apresuradamente sin correr graves

peligros. Desde el primer momento el Ministerio de Hacienda procedió, en consecuencia a realizar los estudios que hicieran posible acometer una reforma impostiva con bases científicas y con conciencia de los resultados que habrían de producirse. Fue así como se contrató una Misión de expertos de Estados Unidos y de Inglaterra que en los meses de julio a septiembre elaboró un informe preliminar sobre la situación fiscal del país, y se formó luego en el seno del mismo Ministerio, con participación de personas de reconocida competencia del sector privado, una Comisión que ha venido analizando las conclusiones y recomendaciones de la Misión en referencia para proponer al Gobierno las reformas que parezcan convenientes a la economía nacional. Como resultado de estas actividades se ha propuesto la abolición del impuesto del 5 por mil por constituir un tributo injusto y poco técnico y que ha sido objeto de severas y fundadas críticas. En efecto, la base de dicho gravamen es el ingreso bruto, independientemente de los resultados finales de la operación y, en consecuencia, no se funda en la capacidad contributiva del sujeto; ello ha traído por resultado que el monto del impuesto varíe sustancialmente de unas empresas a otras, en razón de la diversa naturaleza de sus actividades o de la forma de operar, y no de las diferencias entre los beneficios que obtienen. Además, como se trata de un impuesto indirecto que recae sobre un mismo producto en las sucesivas transferencias de que éste sea objeto, la repetición se refleja necesariamente en los precios, con una incidencia múltiple correspondiente al número de operaciones verificadas.

No obstante que la recaudación por concepto de este impuesto puede calcularse en 115 millones de bolívares en 1957 y 1958, el Gobierno Nacional ha acogido la recomendación del Ministerio de Hacienda de suprimir dicho gravamen y es satisfactorio anunciar que con fecha de hoy aparece en la Gaceta Oficial una reforma de la Ley de Timbre Fiscal por la cual queda abolido el impuesto del 5 por mil.

El Ministerio de Hacienda ha iniciado también la reforma de otras leyes. En la actualidad se revisan a fondo la Ley Orgánica de la Renta de Licores y la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y otros Ramos de la Renta Nacional, con el fin de modernizar dichos tributos y ponerlos en situación de contribuir más efectivamente a las necesidades del Estado. En materia aduanera, ya ha salido la nueva nomenclatura arancelaria que constituirá la base inicial para la revisión de la tarifa aduanera y se ha iniciado el estudio de esta última con el fin de adaptarla a las necesidades de la industria y la agricultura nacionales y de que ella constituya un sistema justo de imposición frente al consumo de lujo y a las necesidades de importación de bienes de capital. Espera el Ministerio de Hacienda que a las próximas sesiones del Congreso podrán presentarse los proyectos de leyes correspondientes.

El caso del impuesto sobre la renta es distinto. Si se desea aumentar los recursos fiscales para compensar la disminución ocasionada por la abolición del gravamen del 5 por mil, y si se aspira a que el impuesto sobre la renta contribuya efectivamente a equilibrar el próximo Presupuesto, es necesario proceder desde ahora a la reforma de la ley correspondiente. De otra manera sus efectos no se harán sentir en las utilidades correspondientes del año civil de 1958, o sea, en los ingresos fiscales que corresponden al año de

1959. De aquí que el Gobierno se haya visto en la imperiosa necesidad de acometer de inmediato una reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta que se aplicará a los ejercicios que finalizan con posterioridad a la fecha de hoy, o sea, de su publicación en la Gaceta Oficial.

Asume el Gobierno Provisional esta responsabilidad a conciencia de que ello constituye una necesidad impostergable, a fin de permitir al Gobierno Constitucional el disponer de recursos suficientes para procurar si es que ese fuere su criterio, el equilibrio del Presupuesto en el próximo año fiscal.

IV

Las modificaciones que se hacen al impuesto sobre la renta no alteran su estructura fundamental. La Misión de expertos extranjeros, a que se ha hecho referencia anteriormente, formuló recomendaciones que significaban una alteración de todo el sistema. Tales recomendaciones seguirán estudiándose por la Comisión de Reforma Tributaria del Ministerio de Hacienda. Pero dado que semejante reforma no puede hacerse sino después de largos estudios, se ha preferido por el momento mantener el sistema ya tradicional en Venezuela dejando para el futuro cualquiera alteración estructural del mismo.

En principio se ha mantenido intacto el impuesto cédular, dejando a estudios posteriores su eliminación o modificación. Sin embargo, en dos de las cédulas se han hecho reformas sustanciales en las tarifas. En la relativa a los contribuyentes no residentes en el país, se han elevado las tasas del 4% al 6% cuando perciben sueldos y salarios y del 7% al 12% cuando son titulares de beneficios profesionales. También se ha elevado el impuesto sobre ganancias fortuitas del 10% al 20%, con lo que se pretende obtener de 25 a 30 millones de bolívares adicionales sobre lo que actualmente se recauda por dicho impuesto. Es de observar que estas rentas no están sometidas al impuesto complementario.

La mayor reforma se ha hecho en el impuesto complementario. Se ha conservado en principio la misma estructura de la tarifa graduada actual, pero se han elevado las tasas correspondientes a cada escala siguiendo el principio de progresividad. Se trata de una tarifa graduada con tasas superiores a las actuales y que van aumentando paulatinamente con las respectivas secciones de renta. En esta forma la tarifa que actualmente va de 1.50% en las rentas más bajas hasta 26% en las rentas superiores a 28 millones de bolívares, se transforma en una escala que va respectivamente del 2% al 45%.

Otra reforma de particular interés es la introducción de un sistema de exoneración parcial del impuesto en razón de las inversiones hechas en actividades productivas, lo que tiende a crear un incentivo a la industria, la agricultura, la cría, el transporte y la energía. Esta reforma constituye una innovación que se ha querido introducir a título experimental, con vista a establecer un sistema más completo en un futuro próximo. El sacrificio fiscal que todo esto significa, estaría compensado por el aumento de la formación de capital en el país.

Finalmente la reforma actual permitirá a los contribuyentes que realicen ventas de inmuebles a crédito, cuando éstas excedan del 40% de sus ingresos bru-

tos, declarar como ingresos las cantidades efectivamente percibidas y deducir como gastos para la determinación de la renta bruta la parte proporcional del costo de los inmuebles vendidos. Esto soluciona el problema que vienen confrontando las empresas urbanizadoras y las que venden inmuebles a plazos, ya que a las cuales la ley actual les exige el pago con base al precio total de venta, aun cuando éste no se hubiese efectuado.

V

Las consecuencias para el Tesoro de la reforma del impuesto sobre la renta, compensado ya el sacrificio fiscal que resulta de la abolición del gravamen del 5 por mil, pueden resumirse en la forma siguiente: Si la renta gravable del año 1958 fuera de un nivel igual a la de 1957, las recaudaciones por concepto de impuesto sobre la renta aumentarían aproximadamente en 700 millones de bolívares distribuidos así: 80 millones por concepto de rentas inferiores a 28 millones de bolívares y 620 millones que pagarían en su conjunto las rentas superiores a esa suma. Ahora bien, dadas las condiciones del mercado petrolero en 1958, es lo más probable que el excedente sobre el año actual no sea de esa magnitud. Si se toma como punto de referencia la renta gravable en 1956, que en sus líneas generales se aproxima más al año actual en lo que respecta a la industria petrolera, el mantenimiento de la actual tarifa del impuesto sobre la renta podría significar una baja en el producto del mismo de 300 millones con relación a lo que se recaudaría en 1958. Con la tarifa que hoy se promulga los ingresos probables para 1959 alcanzarían a un nivel aproximado de 1,700 millones, o sea, una cantidad superior en 200 millones a lo efectivamente producido y en 500 millones a lo presupuestado para 1958. La realidad posiblemente está en una magnitud intermedia entre los dos extremos señalados, o sea, entre los 1,500 millones de bolívares producidos este año por el impuesto sobre la renta y los 2,200 millones que se recaudarían con una renta igual a la de 1957.

Hay otro resultado de la reforma del impuesto de fundamental importancia para la economía nacional. El promedio de contribución de las empresas petroleras y mineras a la Nación, en relación con sus beneficios tomando como base las cifras de producción y los precios de 1957, se elevaría *del 51%* que se percibiría en este año *al 66%*. Si se toma como renta probable la correspondiente a 1956, la participación de la Nación sería *del 58.7%*. Con una renta intermedia, aproximadamente inferior a la de 1957 en un 15%, como es lo más probable, la proporción sería de 60.06%. Se llegaría de ese modo a un nivel de imposición que asegura para el país de alrededor de un 60% de las utilidades percibidas por las empresas productoras. Se satisface así, en parte, una de las más caras aspiraciones nacionales, sin que esto signifique una situación de excepción para las compañías petroleras y mineras, sino que es el resultado de un aumento de los impuestos que ha tenido que hacer el Gobierno para hacer frente a sus necesidades más imperiosas.

VI

El aumento de los impuestos, para que sea aceptado y comprendido por los contribuyentes, debe es-

tar acompañado de parte del Gobierno de tres condiciones indispensables: la honestidad en el manejo de los dineros públicos; la supresión, en cuanto sea posible, del despilfarro y los gastos inútiles; y la eficiencia en la Administración.

En cuanto a la honestidad en el manejo de los dineros públicos, ha sido preocupación fundamental del Gobierno Provisional velar porque se erradiquen en forma definitiva los vicios y la corrupción heredados de la administración anterior. La tarea no ha sido fácil. Todavía persisten, probablemente, elementos de deshonestidad en algunas ramas de la Administración y donde quiera que se los ha descubierto la Junta de Gobierno ha procedido enérgicamente para tratar de eliminarlos. Sin embargo, es necesario en este sentido una mayor colaboración del público. Se ha dado el caso de ciudadanos que hacen denuncias a la Administración de actos de corrupción por parte de funcionarios, pero se niegan a suministrar los datos indispensables para proceder al castigo de los culpables. Es fundamental que todos y cada uno de los ciudadanos considere como uno de sus deberes patrióticos el denunciar aquellos casos de manejos ilícitos que puedan descubrir en los empleados de la Administración, ya que los dineros que gasta el Gobierno son los dineros de los contribuyentes y éstos deben velar porque sean bien empleados.

El despilfarro y los gastos inútiles afectan todavía, y en escala no despreciable, a la Administración Pública. Se ha tratado de ir eliminando en forma progresiva todo lo que signifique gastos suntuarios o erogaciones no justificadas. La tarea es larga y estamos seguros de que será continuada en forma severa por el Gobierno Constitucional. La reciente creación de la Oficina Nacional de Coordinación y Planificación tiene también a asegurar un orden de prelación en los gastos públicos que corresponda a las verdaderas necesidades del Estado.

La eficiencia en la Administración es una tarea que tiene que realizarse en un plazo relativamente largo. No pueden corregirse de un día para otro los defectos y vicios que provienen de sistemas de organización anticuados, de procedimientos deficientes y de un personal que no ha sido siempre seleccionado con sujeción a normas de capacidad, de honestidad y de rendimiento. A fin de lograr en un plazo razonable resultados positivos en este campo, la Junta de Gobierno procedió desde el mes de junio a designar una Comisión de Administración Pública que, asesorada por técnicos de las Naciones Unidas y firmas extranjeras de experiencia, está ya realizando una reforma administrativa de fondo. Los resultados positivos de esta Comisión comenzarán a producirse en el curso de los próximos meses.

Está seguro el Gobierno Provisional que los Poderes Públicos surgidos de las elecciones del 7 de diciembre, tendrán la misma preocupación y la misma energía para seguir adelante en la tarea de mejorar la Administración Pública y para sanear en forma definitiva la situación fiscal, sin los inconvenientes que representan el plazo breve de la gestión gubernativa y sin las circunstancias que en los campos económicos, social y político han afectado al país en el curso del presente año, como consecuencia del período de transición que hemos vivido.